

FOCUS

LE COMPETENZE DELLA REGIONE SICILIANA E LA TUTELA DEL PAESAGGIO NELLA LETTURA DEL TAR SICILIA

Nota a: TAR SICILIA - CATANIA Sez. 3^a, 25/03/2024, n. 1163 *

Giulio Salvatore Ceraso **

ABSTRACT: This article analyses the recent decision of the Regional Administrative Court (TAR) for Sicily concerning the legal action brought by Energia Pulita Italiana 2 S.r.l. against the measures adopted by the Ministry of the Environment and Energy Security and the Ministry of Culture within the framework of the Environmental Impact Assessment (EIA) procedure for the construction of an agrivoltaic park in the municipality of Mineo (Catania). The claimant contested the competence of the Ministry of Culture to intervene in the EIA process concerning land located in Sicily, arguing that, under the Sicilian Special Statute, exclusive jurisdiction over landscape protection lies with the Region. The TAR upheld this claim, relying on settled administrative case law affirming the exclusive competence of the Sicilian Region in landscape matters, and declared the Ministry of Culture's intervention ultra vires. This ruling further clarifies the distribution of administrative powers between the State and the Regions in the context of environmental governance and reinforces the special autonomy regime of Sicily in cultural and landscape protection.

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Il fatto in sintesi. 3. Cenni sulle competenze del Ministero della Cultura. 4. Brevi considerazioni sulla competenza della Regione Siciliana in materia di paesaggio e norme di attuazione in materia. 5. Riforma del Titolo V della Costituzione e tutela e valorizzazione dei beni culturali. 6. L'evoluzione del concetto di paesaggio tra legislazione e giurisprudenza: alcune notazioni. 6.1. Primarietà del paesaggio e gerarchia degli strumenti di pianificazione nella giurisprudenza costituzionale. 7. Le competenze regionali in materia nella pronuncia del giudice amministrativo. 8. Alcune considerazioni conclusive.

1. Introduzione.

In materia di Valutazione di Impatto Ambientale per progetti ubicati sul territorio siciliano, la competenza ad esprimere il parere di compatibilità paesaggistica spetta alla Regione Siciliana per il tramite delle Soprintendenze per i beni culturali e ambientali, e non al Ministero della Cultura. Pertanto, sono annullati i provvedimenti impugnati nella parte in cui prevedono prescrizioni dettate dal Ministero della Cultura.

2. Il fatto in sintesi.

Nel contesto della procedura di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) relativa alla realizzazione di un impianto agrivoltaico nel Comune di Mineo (CT), il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e il Ministero della Cultura hanno emesso distinti provvedimenti, tra cui una nota ministeriale contenente specifiche prescrizioni paesaggistiche. In particolare, il Ministero della Cultura ha espresso un parere ritenuto vincolante ai fini della conclusione della procedura. La società, Energia Pulita Italiana 2 S.r.l., ha proposto ricorso innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, eccependo, tra gli altri motivi, l'incompetenza del Ministero della Cultura a intervenire in una procedura di VIA di competenza statale su territorio siciliano, in ragione dell'attribuzione esclusiva alla Regione Siciliana delle competenze in materia di tutela del paesaggio, ai sensi dello Statuto speciale. Il TAR Sicilia ha accolto la censura, valorizzando i principi affermati dalla giurisprudenza amministrativa in materia di autonomia regionale differenziata e competenze paesaggistiche.

3. Cenni sulle competenze statali.

La questione centrale riguardava l'interpretazione della competenza del Ministero della Cultura in materia di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) per progetti ubicati in Sicilia, alla luce dello Statuto speciale della Regione Siciliana e delle disposizioni legislative nazionali. *«Secondo la prospettazione di parte, in particolare, l'art. 14, lett. n) dello Statuto speciale della Regione Siciliana avrebbe previsto la competenza esclusiva regionale in materia di paesaggio e di conservazione delle antichità e delle opere artistiche, con discendente impossibilità per organi centrali dello Stato, come il Ministero della Cultura, nel caso di specie, a pronunciarsi in materia»*, si legge nella sentenza.

A norma dello Statuto della Regione Siciliana¹, articolo 14, comma 1, lettera n), attuato con d.p.r.n. 637/1975, in materia di tutela del paesaggio, per i progetti ubicati sul territorio siciliano, è l'Amministrazione regionale che esercita tutte le attribuzioni delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato. Successivamente, anche il Testo unico dei beni culturali (d.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.)² e il Codice ambientale (d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i.)³

¹ * TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE per la Sicilia, sezione staccata di Catania (Sezione Terza); Sentenza del 25/03/2024; N. 01163/2024 REG.PROV.COLL.; N. 01639/2023 REG.RIC.; Pres. Aurora Lento; Est. Daniele Profili; Parti: Energia Pulita Italiana 2 S.r.l. (Avv. Andrea Sticchi Damiani) c. Ministero della Cultura, Regione Siciliana Soprintendenza per i Beni Culturali ed Ambientali di Catania, Regione Siciliana Assessorato Regionale Beni Culturali e Identità Siciliana, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (Avvocatura Distrettuale di Catania).

^{**} Avv. del Foro di Patti.

Statuto speciale della Regione Siciliana approvato con R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella G.U. del Regno d'Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2. - Competenza esclusiva regionale in materia paesaggistica.

² D.lgs. n. 22 gennaio 2004, n. 42 e s.m.i. Il codice dei beni culturali e del paesaggio all'articolo 8 stabilisce che *«nelle materie disciplinate dal presente codice restano ferme le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione»*. Ciò non implica, tuttavia, che tale codice non possa considerarsi direttamente applicabile alle Regioni differenziate (in questo senso si è espresso l'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione siciliana, con proprio parere n. 7231 del 27 aprile 2004) laddove rechi principi generali di riforma o comunque individui definizioni o contenuti atti a garantire principi costituzionali primari.

³ D.lgs. n. 3 aprile 2006, n. 152 - PARTE II e s.m.i. Norme in materia ambientale - Stralcio - Parte II - Procedure per Via, Vas ed Ippc/Aia.

hanno fatto salve le competenze in materia di tutela del paesaggio riservate alle Regioni a statuto speciale.

Pertanto è illegittimo il parere reso dal Ministero della cultura sulla compatibilità paesaggistica del parco agrivoltaico sul territorio della Sicilia. In sostanza, nel caso di specie, avrebbe dovuto essere la Regione ad esprimere il prescritto parere con la conseguenza che il vizio dell'atto endoprocedimentale rende illegittimo anche il provvedimento finale di Via.

È stato pertanto chiarito che la tutela del paesaggio rientra tra le competenze esclusive della Regione Siciliana ai sensi dell'articolo 14, lett. n); anche in questo caso, tuttavia, nonostante l'ampia nozione utilizzata dal legislatore statutario, la giurisprudenza costituzionale ha fornito una lettura orientata della norma prevedendo la sussistenza di alcuni limiti⁴ ed in particolare di quelli posti dalle leggi costituzionali dello Stato e dal rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

In particolare si fa presente che alcune delle norme del codice dei beni culturali e del paesaggio sono state definite dalla giurisprudenza costituzionale norme fondamentali di riforma economico sociale non derogabili neanche dalle regioni ad autonomia differenziata e pertanto trovano applicazione anche in queste, come limite all'esercizio di potestà legislativa esclusiva nei settori di pertinenza onde consentire il rispetto degli standard minimi di tutela e la loro uniforme applicazione in tutto il territorio nazionale⁵.

4. Brevi considerazioni sulla competenza della Regione Siciliana in materia di paesaggio e norme di attuazione in materia.

Con riferimento all'organizzazione amministrativa i compiti di conservazione e tutela dei beni culturali e paesaggistici sono oggi affidati a organi ed uffici in possesso delle competenze tecniche necessarie per il loro svolgimento. Occorre valutare come le novità introdotte si innestino anche sul piano delle competenze e delle attribuzioni previste dalla normativa vigente, incluse le norme di attuazione dello Statuto aventi, come è noto, rango superiore alla legge ordinaria, in capo agli enti e agli uffici che in atto le esercitano.

La potestà esclusiva della Regione ha per limiti solo quelli cosiddetti generali: il limite del rispetto degli obblighi internazionali, il limite delle riforme economico-sociali e il limite dell'osservanza dei principi dell'ordinamento giuridico, non espressamente previsto, ma ritenuto applicabile per ragioni di coerenza sistematica e per le esigenze di unitarietà e

⁴ Da ultimo si veda la recente sentenza Corte cost. n. 172 del 2018. La Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionali i commi 1, 2 e 3 dell'articolo 48 della legge della Regione Siciliana n. 16 del 2017 ritenendo violati gli articoli 9 e 117 secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 146 e 143 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio) nonché l'art. 14, lettera n), dello Statuto regionale che, pur affidando alla Regione la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, stabilisce che questa debba essere esercitata nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato e nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. - Vedi Nota di lettura Assemblea Regionale Siciliana XVII Legislatura - Competenze regionali in materia di beni culturali, ambiente e paesaggio.

⁵ Sul tema si rinvia alla recente impugnativa governativa avverso alcuni articoli della legge regionale n. 5/2019 con riferimento all'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 31/2017, attuativo del codice dei beni culturali, a norma del quale il rilascio della autorizzazione paesaggistica da parte dell'amministrazione competente - che, nella Regione Siciliana, è la Soprintendenza beni culturali e ambientali - non può essere mai sostituito da un silenzio-assenso. Tale previsione è stata considerata dal Governo nazionale una norma di grande riforma economico-sociale ed espressione di uno standard di tutela paesaggistica che deve essere applicato in modo uniforme su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione. Nel ricorso governativo si afferma, in particolare, che la previsione di forme di silenzio assenso in materia ambientale e paesaggistica determina una «*lesione diretta*» dei beni culturali e paesaggistici tutelati, con la conseguente grave diminuzione del livello di tutela garantito nell'intero territorio nazionale.

indivisibilità della Repubblica (specie al fine di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni ed il rispetto di altre competenze esclusive dello Stato).

Le competenze in tema di beni culturali che l'articolo 14 dello Statuto attribuisce alla regione sono state esercitate in via amministrativa soltanto a partire dal 1975, con l'emanazione delle norme di attuazione dello Statuto in materia di biblioteche e accademie" (d.p.r. n. 635)⁶ e in materia di "paesaggio, antichità, musei, e belle arti" (d.p.r. n. 637)⁷.

Con dette norme sono state trasferiti alla regione, con alcune eccezioni, tutti i poteri che le leggi precedenti⁸, attribuivano all'amministrazione dello Stato. Queste competenze, vale la pena precisare, sono di ampiezza tale che non è dato riscontrarne di analoghe nelle altre Regioni. Dal punto di vista legislativo, la Regione è invece intervenuta con numerose norme di carattere eterogeneo, che vanno dall'istituzione di parchi archeologici alla promozione culturale sotto varie forme⁹.

Dunque riguardo le forme e le condizioni di autonomia conferite alle regioni, concentrandosi sulla Sicilia, in materia di beni culturali e paesaggio, si evidenzia che la legge di riforma costituzionale ha ampliato le competenze regionali in queste aree, consentendo interventi più estesi sulla valorizzazione dei beni culturali e sulla tutela del paesaggio. Tuttavia, le competenze della Sicilia sono delineate dal proprio statuto, che impone limiti generali, inclusi quelli delle riforme economico-sociali, oltre ai principi dell'ordinamento giuridico. Nonostante ciò, la regione mantiene la sua autonomia, esercitando funzioni di tutela anche in materia di beni culturali, secondo una nozione ampia di bene culturale. La questione principale però riguarda l'applicabilità dei limiti delle riforme economico-sociali rispetto alle nuove competenze regionali¹⁰.

5. Riforma del Titolo V della Costituzione e tutela e valorizzazione dei beni culturali.

Un'analisi giuridica relativa ai beni culturali e all'ambiente in Sicilia, focalizzata sulla compatibilità della loro tutela e valorizzazione con lo sviluppo economico-sociale della regione, richiede necessariamente un esame preliminare delle disposizioni del nuovo Titolo

⁶ D.p.r. 30 agosto 1975, n. 635, Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia di accademie e biblioteche. 1. L'amministrazione regionale esercita, nel territorio della regione siciliana, le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di biblioteche e accademie. 2. Nell'esercizio delle attribuzioni previste dal presente decreto l'amministrazione regionale è vincolata alla osservanza delle norme statali concernenti il catalogo unico delle biblioteche e le informazioni bibliografiche.

⁷ D.p.r. 30 agosto 1975, n. 637, Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di tutela del paesaggio e di antichità e belle arti. 1. L'amministrazione regionale esercita nel territorio della regione tutte le attribuzioni delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato in materia di antichità, opere artistiche e musei, nonché di tutela del paesaggio.

⁸ Con le norme di attuazione sono state trasferite alla Regione (con alcune eccezioni) tutti i poteri che le leggi del 1939, la n. 1089 e la n. 1497, attribuivano all'amministrazione dello Stato con la sola eccezione della competenza per il rilascio del nulla osta in materia di licenze di esportazione, rimasta in capo all'amministrazione statale, e i poteri sostitutivi del ministero nell'esercizio del diritto di prelazione o nella facoltà di acquisto, in caso di rinuncia all'esercizio di detti diritti da parte dell'amministrazione regionale. Sul punto v. G. ARMAO, *Il Governo del territorio tra archeologia pubblica e preventiva*, <https://www.ambientediritto.it/wp-content/uploads/2023/05/>.

⁹ Si segnala la legge regionale 1 agosto 1977, n. 80, Norme per la tutela, la valorizzazione e l'uso sociale dei beni culturali ed ambientali nel territorio della Regione Siciliana, che con l'articolo 11 ha istituito le Soprintendenze per i beni culturali ed ambientali statuendo che «sono organi periferici dell'Assessorato regionale dei beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione. Esse sostituiscono, a tutti gli effetti, le Soprintendenze trasferite alla Regione ai sensi dei decreti del Presidente della Repubblica 30 agosto 1975, numeri 635 e 637».

¹⁰ Sul tema cfr. A. RUGGERI, *L'autonomia legislativa della Regione Siciliana, dopo la riforma del titolo V, e le prospettive della specialità*, in *Nuove Autonomie*, 2002, p. 535 ss.

V della Costituzione. Queste norme regolano la disciplina dei beni culturali, delle attività culturali, dei beni ambientali e dell'ambiente, e sono cruciali per comprendere il contesto normativo in cui si colloca tale analisi. È necessario sottolineare la dimensione culturale dei beni paesaggistico-ambientali e la loro rilevanza per lo sviluppo culturale della società civile, in linea con gli obiettivi costituzionali di promozione della cultura e della valorizzazione del territorio¹¹.

Si riconosce la complessità nel trattare unitariamente beni culturali e ambientali, pur evidenziando la loro interconnessione e la necessità di considerarli entrambi nel contesto della tutela e della valorizzazione¹².

La riforma del titolo V della Costituzione ha distinto la tutela dalla valorizzazione dei beni culturali¹³. Occorre pertanto dare attenzione alle significative innovazioni introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, per valutare l'autonomia regionale. L'articolo 117 lett. s) della Costituzione attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di «*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*» ed affida invece alla potestà legislativa concorrente delle regioni la materia «*valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali*».

La riserva allo Stato della funzione di tutela va letta nel senso dell'attribuzione allo stesso del compito di intervenire in via generale, al fine di garantire attraverso una disciplina unitaria della proprietà, del godimento da parte dei rispettivi proprietari e della fruizione da parte della collettività¹⁴. Strettamente collegata alla funzione di tutela è quella di

¹¹ Il codice dei beni culturali e dei beni paesaggistici (d.lgs. n. 22 gennaio 2004, n. 42) definisce il "patrimonio culturale" come composto da beni culturali e paesaggistici, in accordo con l'art. 9 della Costituzione - cfr. per tutti L. CASINI, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, 2016, p. 58 e ss. e A.L. TARASCO, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, Bari-Roma, 2019, p. 5 e ss.; M. CAMMELLI, *Il diritto del patrimonio culturale: una introduzione*, in C. BARBATI-M. CAMMELLI-L. CASINI-G. PIPERATA-G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2020, p. 11 e ss.. I beni culturali includono cose immobili e mobili di interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico, nonché altri beni riconosciuti dalla legge. La disciplina dei beni culturali ha radici storiche che risalgono alla legge del 1902, introdotta dal Ministro Nunzio Nasi (in particolare Ministro della Pubblica Istruzione nel Governo Zanardelli dal febbraio 1901 al novembre 1903), che stabiliva l'iscrizione nel "Catalogo Unico" per i monumenti e le opere di interesse storico, artistico e archeologico, regolando la loro vendita e l'esportazione. La riforma del 2004 ha introdotto innovazioni rispetto alla legge del 1939 ("legge Bottai") - in merito si vedano per tutti L. MALNATI-M. G. FICHERA-S. MARTONE, *La tutela del patrimonio archeologico italiano: i limiti dell'attuale normativa e nuove proposte di integrazione al Codice*, in *Aedon*, 3/2015 - mantenendo alcune disposizioni precedenti. In particolare, il codice definisce il "parco archeologico" come un'area con importanti evidenze archeologiche, attrezzata come museo all'aperto, e distingue questa dalle "aree archeologiche" più specificamente legate a resti antichi. Il codice mira a valorizzare il patrimonio archeologico della Repubblica, sia pubblico che privato, per promuoverne la fruizione e la ricerca scientifica. Le zone di interesse archeologico sono tutelate per il loro legame con il paesaggio circostante, creando un complesso inscindibile tra valori archeologici, morfologia del territorio e contesto naturale. Infine, oltre al codice e alle normative regionali, le "Linee guida per la costituzione e la valorizzazione dei parchi archeologici" del 2012 stabiliscono criteri per la gestione e la valorizzazione dei parchi archeologici.

¹² Si pensi, per fare un esempio, a quelle relative alla configurabilità o meno di una concezione giuridica unitaria della tutela ambientale. Problema che non sembra avere trovato una soluzione neppure a seguito della riforma costituzionale che all'art. 117, comma 2, lett. s) espressamente menziona, tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, anche la tutela dell'ambiente. Sul punto v. M. IMMORDINO - *Beni culturali e ambiente nelle scelte della regione Sicilia*, in *Aedon* n.1/2003,

¹³ Sul punto si rinvia M. CAMMELLI, *Il nuovo titolo V della Costituzione e la finanziaria*, 2002: note, in *Aedon*, n. 1/2002, 1; A. POGGI, *Dopo la revisione costituzionale: i beni culturali e gli scogli del decentramento possibile*, in *Aedon*, n. 1/2002.

¹⁴ In questo senso v. M. IMMORDINO, *La dimensione "forte" della esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2007*, in *Aedon*, n. 1/2008,

valorizzazione. Ove per valorizzazione si intendano non soltanto interventi volti ad assicurare agevolazioni ai proprietari di beni culturali ed ambientali; ma anche interventi, e quindi misure contributive, finalizzate al restauro al recupero degli stessi, ed alla promozione di una più razionale e partecipata fruizione sociale, attraverso misure volte alla predisposizione di servizi ed altre utilità per la collettività.

La funzione di valorizzazione costituisce, infatti, il veicolo perché i beni culturali ed ambientali diventino risorsa per il territorio nel quale insistono e come tale capaci di generare risorse in termini economico-sociali¹⁵.

Con l'attribuzione alle regioni delle funzioni di valorizzazione si è data una risposta positiva alle istanze di maggiore autonomia regionale nella materia. Dunque si propone un'interpretazione ampia della valorizzazione, che include interventi finalizzati al restauro, alla promozione della fruizione collettiva e allo sviluppo economico-sociale del territorio. Infine, si riflette sulle sfide legate alla gestione turistica e all'equilibrio tra sviluppo e tutela del patrimonio¹⁶.

Circa la questione della competenza legislativa sulla tutela dei beni paesaggistico-ambientali in relazione alla Costituzione italiana riformata del 2001, occorre però precisare che l'art. 117 della Costituzione riformata mentre riserva, come appena accennato, alla competenza esclusiva dello Stato la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (comma 2, lett. s) e attribuisce alla competenza concorrente delle regioni la «valorizzazione dei beni ambientali» e il «governo del territorio» (comma 3), non menziona né la «tutela dei beni ambientali», né la «tutela del paesaggio». Sicché si pone il problema di verificare se i beni paesaggistico-ambientali possano farsi rientrare o meno nella nozione di "tutela dell'ambiente"¹⁷.

www.aedon.mulino.it.

¹⁵ Sul punto v. M. IMMORDINO - *Beni culturali e ambiente nelle scelte della regione Sicilia* in *Aedon* n.1/2003,

¹⁶ La legge reg. 1 agosto 1977, n. 80, nell'individuare, all'art. 1, le finalità della disciplina «valorizzare il patrimonio storico-culturale dell'Isola e di sviluppare la più ampia fruizione dei beni culturali e ambientali e di ogni altro bene che possa costituire testimonianza di civiltà, provvede alla loro tutela e promuove le più idonee attività sociali e culturali», offre una considerazione unitaria del patrimonio culturale e paesaggistico dell'Isola, accogliendo così una nozione ampia di bene culturale, come "bene avente valore di civiltà", con la conseguenza di considerare beni culturali assoggettati alla normativa di tutela e di valorizzazione dalla stessa dettata anche i beni-attività e i beni dell'arte contemporanea. Sotto tale punto di vista, la legge regionale anticipa, quindi, i contenuti delle riforme succedutesi nel tempo al livello statale. A partire dal profilo organizzativo, la normativa richiamata, infatti, presenta elementi innovativi rispetto alla stessa legislazione statale, avendo previsto, molto tempo prima delle recenti modifiche legislative statali, quali strutture periferiche dell'assessorato competente, le soprintendenze uniche provinciali e quella del mare - Sull'istituzione a livello statale delle Soprintendenze uniche Archeologia, Belle arti e Paesaggio e dalla fusione delle omonime direzioni generali del Ministero cfr. C. CARMOSINO, *Il completamento della riforma organizzativa del Mibact: i nuovi istituti autonomi e il rafforzamento dei poli museali*, in *Aedon*, 1/2016. In tale contesto ordinamentale nel 2000 viene approvata dal Parlamento siciliano la normativa sull'organizzazione dei parchi archeologici in Sicilia. La legge offre un quadro regolativo articolato soprattutto con riguardo al Parco archeologico e paesaggistico della Valle dei Templi di Agrigento (artt. 1-19) ed una più sintetica disciplina relativa ai parchi archeologici (art.20-23). Sul punto si veda G. ARMAO, *Il governo del territorio tra archeologia pubblica e preventiva*, in <https://www.AmbienteDiritto.it/wp-content/uploads/2023/05/>.

¹⁷ Alla stregua di tale quadro di riferimento: «la Regione esercita in queste materie anche quelle funzioni di "tutela" oggi riservate dal nuovo art. 117 allo Stato» a norma del quale (lett. s) è attribuita allo Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Per una disamina della giurisprudenza costituzionale in materia, che ha offerto un contributo assai rilevante a demarcare puntualmente i confini delle competenze statale e regionali, v. P. SCARLATTI, *Beni culturali e riparto di competenze tra Stato e Regioni nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *le Regioni*, 4- 2018, 645 e ss. e L. CASINI, *Patrimonio culturale (ad vocem)*, in B.G. MATTARELLA-M. RAMAJOLI (dir.), *Funzioni amministrative*, cit., 817 e ss., spec. 827 e

Si evidenzia che, sebbene la tutela dell'ambiente sia riservata alla competenza esclusiva dello Stato, non vi sia menzione specifica della tutela dei beni ambientali o del paesaggio. Si conclude che la tutela dei beni paesaggistico-ambientali dovrebbe rientrare nella più ampia categoria della tutela dell'ambiente. Tuttavia, si sottolinea che ciò non esclude una competenza regionale sulla tutela del paesaggio, contrastando con l'interpretazione della Corte costituzionale che considera la tutela dell'ambiente come una materia trasversale, coinvolgendo diverse istituzioni¹⁸.

Per la Sicilia non vi sono state novità di rilievo giacché restano intatte tutte le competenze riconosciute dallo Statuto, ancorché le stesse ricadano in quelle funzioni di "tutela" oggi riservate dal nuovo art. 117 Cost. allo Stato.

Come è noto infatti, le disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001 non prevalgono di per sé sugli statuti speciali di autonomia e sono invocabili (art. 10 della stessa legge costituzionale n. 3 del 2001 – clausola di maggior favore)¹⁹ solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite, da considerarsi (per la singola Provincia autonoma o Regione speciale) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione¹⁹.

Le disposizioni nazionali, sia di natura costituzionale che legislativa ordinaria, rivestono un'altra dimensione importante: quella relativa al concetto di bene culturale. Il legislatore nazionale ha adottato un'ampia definizione di patrimonio culturale nazionale, in sintonia con l'articolo 9 della Costituzione, come delineato nel Codice dei beni culturali. Questa definizione deve essere tenuta in considerazione anche nell'interpretazione dello Statuto, poiché le relative disposizioni devono essere interpretate in modo dinamico, tenendo conto delle nozioni che si sono sviluppate successivamente.

Il Codice dei beni culturali, all'articolo 1, si riferisce al concetto di patrimonio culturale, comprendendo sia i beni culturali che quelli paesaggistici (articolo 2), entrambi soggetti a misure di tutela (articolo 3) e di valorizzazione (articolo 6). Nel contesto del Codice, la fase di tutela e quella di valorizzazione, sebbene abbiano ruoli istituzionali differenti secondo l'articolo 117 della Costituzione, devono operare congiuntamente: entrambe contribuiscono alla conservazione della memoria della comunità nazionale e del suo territorio, nonché alla promozione dello sviluppo culturale (articolo 1, comma 2).

6. L'evoluzione del concetto di paesaggio tra legislazione e giurisprudenza: alcune notazioni.

Per comprendere al meglio il riparto di competenze è dunque utile spendere ancora qualche parola sul tema della distinzione tra "paesaggio" e "ambiente", che non è affatto scontata e, come si è visto, mostra profili problematici.

Questa distinzione affonda le sue radici in una tradizione culturale antica e ricca, che precede di molto la sua formulazione giuridica²⁰, inoltre è sostanzialmente diversa da quella da cui è nata, più recentemente, l'idea di tutela ambientale e la definizione giuridica stessa di "ambiente"²¹.

SS.

¹⁸ Per queste considerazioni, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Ambiente e paesaggio nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Aedon*, n. 1/2002.

¹⁹ In tal senso si veda sentenza Corte cost. n. 103 del 2003 e sentenza n. 226 del 2009.

²⁰ Sul punto si veda G.F. CARTEI, *Tutela dei parchi naturali e nozione costituzionale di paesaggio* in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1993, 609 e P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in www.giustizia-amministrativa.it.

²¹ Per una completa ricostruzione si veda P. CARPENTIERI, *Voce "Paesaggio [dir. amm.]"*, in *Diritto on line Treccani*, 8 giugno 2018, al sito http://www.treccani.it/enciclopedia/paesaggio-dir-amm_%28Diritto-on-line

In sostanza, la Corte costituzionale ha evoluto il concetto di tutela ambientale e paesaggistica nel contesto della legislazione italiana. In passato, aveva enfatizzato il valore estetico-culturale come limite alle competenze regionali in urbanistica. Tuttavia, con la sentenza n. 85 del 1998, è stata introdotta una nozione unitaria di "ambiente", che include il paesaggio, sostenendo che la tutela del patrimonio culturale è contemplata insieme a quella del paesaggio e dell'ambiente come principio fondamentale unitario dell'ambito territoriale umano. Successivamente, in altre decisioni, la Corte ha ampliato il concetto di paesaggio, includendo ogni elemento naturale e umano rilevante per la forma esteriore del territorio, fino a equiparare la tutela del paesaggio alla conservazione dell'ambiente. Questa giurisprudenza sottolinea un'unitarietà sostanziale tra ambiente e paesaggio, con un'attenzione particolare alla globalità e all'integralità nella tutela del paesaggio²².

La Corte costituzionale, dunque, se, da un lato, nel dirimere i conflitti di competenza tra lo Stato e le Regioni, ha introdotto riflessioni e concetti utili alla distinzione, dall'altro lato ha sempre posto l'accento sulla necessaria unitarietà e sintesi di visione²³. La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali²⁴.

Quanto ai rapporti tra paesaggio e ambiente si è discusso anche sul concetto di paesaggio come una realtà etico-culturale, che amplia la sua nozione includendo la sua salvaguardia oltre la mera conservazione dei beni paesaggistici²⁵. Tuttavia, questa visione solleva l'antica questione della sua delimitazione e dei criteri per distinguere gli interessi paesaggistici da quelli ambientali e di governo del territorio. Si menzionano due concetti di paesaggio: uno risultato di interventi umani e l'altro legato alla scoperta estetica. Questa distinzione riflette la complessità del concetto di paesaggio, incluso nel Codice come paesaggio-ambiente-luogo geografico.

Inoltre, si discute della sottile linea di separazione tra paesaggio e governo del territorio, che spesso implica un'integrazione reciproca anziché una separazione netta. Si suggerisce che la scienza della pianificazione fornisca criteri utili per la gestione dinamica del paesaggio e del territorio. Infine, si sottolinea l'importanza di riconoscere e comprendere le differenze tra paesaggio e beni paesaggistici²⁶, così come tra beni culturali, al fine di promuovere uno sviluppo integrato dei territori basato sul patrimonio culturale.

%29/).

²² Anche la Corte di giustizia dell'Unione Europea, con la sentenza della Sez. decima, 6 marzo 2014, nella causa C-206/13, ha avuto modo di ammettere la distinzione giuridica tra ambiente – materia nella quale l'Unione ha una sua propria competenza - e paesaggio - materia nella quale, invece, l'Unione è priva di una sua competenza.

²³ Più di recente, a partire dalla sentenza n. 367 del 2007, la Corte ha meglio distinto i diversi campi di materia «Sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni».

²⁴ Per una ricostruzione in materia si veda: Differenza delle competenze P. CARPENTIERI, *Principio di differenziazione e paesaggio*, in Riv. giur. ed., n. 3 del 2007, p. 71 ss., P. CARPENTIERI, *Paesaggio contro ambiente*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 8 del 2005, p. 931 ss.

²⁵ Sul punto si rinvia: C. BARBATI, *Il paesaggio come realtà etico-culturale* in *Aedon* (ISSN 1127-1345) Fascicolo 2, 2007.

²⁶ Per una rappresentazione delle potenzialità di questa distinzione, cfr. P. CARPENTIERI, *Regime dei vincoli e Convenzione europea*, in G.F. CARTEI, *Convenzione europea*, cit., p. 135 ss.

6.1. Primarietà del paesaggio e gerarchia degli strumenti di pianificazione nella giurisprudenza costituzionale.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio introduce significative novità rispetto alla legislazione precedente, riflettendo i principi della Convenzione europea del paesaggio²⁷. Queste innovazioni si concentrano soprattutto sulla pianificazione paesaggistica, conferendo alla regolamentazione pubblica un ruolo centrale nella definizione del territorio. Le disposizioni del Codice riguardanti la pianificazione introducono obiettivi di riqualificazione e sviluppo territoriale, oltre alla conservazione dei valori paesaggistici. Inoltre, la pianificazione paesaggistica è caratterizzata dalla sua natura generale e dalla considerazione delle dinamiche di trasformazione del territorio, inclusa la valutazione di compatibilità con interventi urbanistici ed economici. Il piano non solo preserva le invarianti paesaggistiche, ma anche guida la trasformazione territoriale attraverso obiettivi progettuali e programmatici. La collaborazione tra lo Stato e gli enti territoriali è sottolineata, con la definizione di politiche paesaggistiche attraverso intese tra il ministero e le regioni²⁸.

La Corte costituzionale ha confermato che i principi organizzativi ed epistemologici riguardanti la materia paesaggistica sono ancorati alla tradizione. Questo è stato confermato tramite due pronunce successive alla legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione del 9 gennaio 2006, numero 14. In particolare, con la sentenza numero 182 del 2006, la Corte ha affermato che è lo Stato a stabilire una disciplina dettagliata a cui le regioni devono conformarsi, sottolineando che la tutela del paesaggio è di valore primario e deve prevalere su altri interessi. La Corte ha delineato il perimetro all'interno del quale si realizza l'autonomia delle scelte degli enti territoriali, sottolineando che il paesaggio deve essere rispettato attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali.

Anche la sentenza numero 367 del 2007 ha sottolineato l'irriducibilità della tutela del paesaggio al governo degli enti territoriali, indicando che il paesaggio rappresenta un valore primario ed assoluto che precede e limita altri interessi pubblici assegnati alle regioni²⁹.

La prospettiva della Corte costituzionale raggiunge implicazioni nette soprattutto nella pianificazione territoriale, dove il principio di prevalenza dell'istanza paesaggistica si traduce in un principio della gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali. Sebbene l'interpretazione della Corte sia in linea con molte pronunce del giudice amministrativo e possa raccogliere il plauso di coloro che invocano unificazione delle competenze a livello statale per mantenere una visione generale, il panorama della giurisprudenza costituzionale non è uniforme (Corte cost. n. 251 del 2021 e Consiglio di Stato, n. 1355 del 2020).

La tutela del paesaggio, sebbene sia considerata di primaria importanza, non legittima un primato assoluto su altri valori costituzionali. La Corte ha sottolineato la necessità di

²⁷ Su tema si richiama S. AMOROSINO, Art. 143, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. CAMMELLI, cit., p. 582 ss.

²⁸ Sia consentito rinviare a G.F. CARTEI, Art. 134, in *Commentario dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. CAMMELLI, cit., p. 530 ss.

²⁹ Per una disamina della giurisprudenza costituzionale in materia si veda: Corte costituzionale, 7 novembre 2007, n. 367 (punto 7.1 in diritto); per un commento si richiama P. CARPENTIERI, *Tutela del paesaggio: un valore di spessore nazionale*, in *Urb. app.*, 2008, n. 3, p. 3005 ss.; D.M. TRAINA, *Il paesaggio come valore costituzionale assoluto*, in corso di pubblicazione in *Giur. cost.*, 2008; S. AMOROSINO, *La tutela del paesaggio spetta in primis allo Stato ed è irriducibile al governo (regionale/locale) del territorio*, in *Riv. giur. ed.*, 2008, I, p. 90 ss.; di tenore identico alle pronunce richiamate nel resto risulta, altresì, Corte cost., 27 giugno 2008, n. 232, che ribadisce per la tutela paesaggistica la qualificazione di "valore primario ed assoluto", come tale rientrante "nella competenza legislativa esclusiva dello Stato" (punto 5 in diritto), in www.giurcost.org.

bilanciare i diversi interessi, tenendo conto dello sviluppo socioeconomico del Paese (Corte cost. n. 196 del 2004).

Infine, la giurisprudenza amministrativa non presenta un panorama uniforme, con alcune pronunce che sacrificano la primarietà del valore paesaggistico in nome di valutazioni comparative con altri interessi³⁰.

Nonostante ciò, la Convenzione europea del paesaggio sembra non aver avuto un impatto significativo nel paradigma decisorio della giurisprudenza costituzionale, probabilmente a causa della sua assorbimento nella disciplina del Codice.

7. Le competenze regionali in materia nella pronuncia del giudice amministrativo.

In linea generale costante giurisprudenza della Corte Costituzionale afferma che la conservazione dell'ambiente e del paesaggio è materia di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione anche nelle Regioni a statuto speciale³¹, e non solo in quelle a statuto ordinario. Di conseguenza, sempre in generale, il legislatore statale conserva in questa materia il potere di vincolare la potestà legislativa regionale, anche primaria, al rispetto delle norme statali qualificate come riforme economico sociali³², e fra esse le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano la gestione dei beni soggetti a tutela³³. Sempre la Corte ha in questo senso affermato, che il legislatore regionale non può «introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale» e in particolare non può disciplinare in modo difforme dalla legge statale i presupposti ed il procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica³⁴.

A tale riguardo si ricorda, l'articolo 9 della Costituzione, rientrante nei principi fondamentali, che recita: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione» e che, pertanto, configura la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale della Nazione (concetto ancor più vasto di quello di beni culturali) e la tutela del paesaggio come beni primari e come

³⁰ Si tratta di un orientamento della giurisprudenza amministrativa in cui la disciplina paesaggistica rischia di costituire un impedimento assoluto per la tutela di interessi economici costituzionalmente rilevanti; si v. Tar Sicilia, Palermo, II, 4 febbraio 2005, n. 150, in cui si afferma che «la tutela del paesaggio non è l'unica forma di tutela territoriale rilevante, affiancandosi alla tutela dell'ambiente, alla tutela della salute, al governo del territorio e ad altre ipotesi di poteri insistenti sul medesimo dato della realtà fisica, posti a presidio di altrettanti - distinti - interessi pubblici»; Tar, Sicilia, Palermo, II, 4 maggio 2007, n. 1252, entrambe in www.giustamm.it; per una valutazione delle due pronunce utile è la lettura di un saggio scritto dal loro estensore; si richiama G. TULUMELLO, *L'energia eolica: problemi e prospettive- L'esperienza italiana*, in www.giustamm.it; in senso critico nei confronti di tale indirizzo giurisprudenziale, P. CARPENTIERI, *Eolico e paesaggio*, in *Riv. giur. ed.*, 2008, I, p. 326 ss.

³¹ In particolare, si è precisato che «la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale "primario" (sentenza n. 151 del 1986) ed "assoluto" (sentenza n. 641 del 1987) e deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile dalle altre discipline di settore» seppure possa avere effetti ulteriori su altri interessi relativi a materie di competenza regionale.

³² Sul punto, vedasi, tra le tante sentenza n. 199 del 2014; sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008, n. 378 del 2007. «La disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio viene quindi a funzionare come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente».

³³ Vedi, in www.gazzettaamministrativa.it, La conservazione dell'ambiente e del paesaggio è materia di competenza esclusiva dello Stato, per un approfondimento della questione relativa alla competenza esclusiva dello Stato sulla conservazione dell'ambiente e del paesaggio.

³⁴ Per tutte, da ultimo, sul punto Corte cost. 22 luglio 2021, n. 160.

valori da perseguire, in modo da garantire in tutto il paese dei parametri di egual rispetto che le Regioni non possono non tenere in conto e che, secondo gli orientamenti espressi dalla Corte costituzionale, possono essere derogati soltanto *in melius*³⁵.

La sentenza che qui si annota enuncia un principio di notevole importanza. Si è dibattuto se il Ministero della Cultura fosse infatti competente a esprimere pareri in materia di tutela del paesaggio per progetti situati in Sicilia, considerando le prerogative regionali espresse nello Statuto speciale e la distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni a statuto speciale.

La giurisprudenza³⁶ ha costantemente affermato l'incompetenza del MIC a rendere parere paesaggistico, alla luce della specifica disciplina dettata dallo Statuto autonomistico che riconduce la materia della tutela del paesaggio tra quelle mediante le quali si esplicita la competenza legislativa esclusiva regionale ai sensi del citato art. 14 dello Statuto e delle sue norme di attuazione. La ragione teorica risiede nel principio di competenza regionale fondamentale per garantire l'autonomia delle regioni a statuto speciale e il rispetto delle prerogative stabilite per esse.

8. Alcune considerazioni conclusive.

La sentenza che si annota evidenzia un importante principio nel riparto di competenze tra lo Stato e la Regione Siciliana, particolarmente rilevante in materia di tutela del paesaggio e delle risorse ambientali. In base allo Statuto speciale della Regione Siciliana e alle normative ad esso correlate, le competenze in materia di tutela del paesaggio e conservazione delle antichità e delle opere artistiche sono attribuite in via esclusiva alla Regione Siciliana.

Ciò determina che, nel contesto della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) per progetti ubicati in Sicilia, l'autorità competente ad esprimere pareri e adottare eventuali prescrizioni relative alla tutela del paesaggio è la Regione Siciliana, attraverso le sue Soprintendenze per i beni culturali e ambientali e non la Soprintendenza PNRR.

Tuttavia, è opportuno precisare la valorizzazione del ruolo di supporto della Commissione tecnico scientifica, a cui competono attività istruttorie, pareri tecnico-consultivi e tecnico-giuridici in tema di provvedimenti ambientali, allo scopo di ottenere uno snellimento dei tempi autorizzativi, il quale emette le valutazioni ambientali e può comunque discostarsi dalle valutazioni della Soprintendenza.

Questa sentenza conferma e applica tale principio di competenza regionale, circa il parere sulla tutela del paesaggio nell'ambito di un procedimento di impatto ambientale statale,

³⁵ Si riporta per completezza espositiva, l'art.01 del D.L. 20 settembre 2015, n. 146, coordinato con la legge di conversione 12 novembre 2015, n. 182, che dispone: «In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la tutela, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale sono attività che rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nel rispetto degli statuti delle regioni ad autonomia speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle relative norme di attuazione».

³⁶ Sul tema si veda sentenza T.A.R. Sicilia - Catania, n. 1611/2021. In questo senso si veda pronuncia Corte giust. a. n. 648/2022, che ha confermato che «*La questione controversa attiene all'individuazione di quale sia, tra l'Amministrazione statale e l'Amministrazione regionale, l'organo competente alla tutela paesaggistica per opere da realizzare all'interno del territorio della Regione siciliana allorquando la valutazione di impatto ambientale sia da condurre in sede statale ai sensi dell'art.23 del d.lgs. n. 152 del 2006, codice in materia ambientale [...]. Di talché, nel territorio siciliano, le competenze in materia di tutela del paesaggio, sebbene siano nella restante parte del territorio nazionale normalmente esercitate dall'attuale MIC e, per esso, dalle Soprintendenze locali, sono esercitate dalla Regione per il tramite delle Soprintendenze per i beni culturali e ambientali istituite con legge reg. n. 80 del 1977 quali organi periferici dell'Assessorato competente e ciò anche allorquando la valutazione di impatto ambientale sia da condurre in sede statale ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. n. 152 del 2006*».

stabilendo che il Ministero della Cultura non è competente ad esprimersi su questioni relative alla VIA statale in ambito paesaggistico per progetti ubicati in Sicilia. Tale interpretazione rispecchia il rispetto delle prerogative regionali sancite nello Statuto speciale e pertanto, sottolinea l'importanza del principio di autonomia regionale nel contesto della protezione ambientale e del paesaggio.