

## Lo sviluppo delle energie rinnovabili tra pianificazione paesaggistica e tutela del paesaggio siciliano

Sommario: 1. Premessa; 2. Normativa regionale siciliana e produzione di energia alternativa; 3. I contenuti provvedimentali autorizzatori delle Soprintendenze ai beni culturali della Sicilia; 4. Piani paesaggistici e paesaggio nella Regione siciliana; 5. Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio tra strumenti a valenza urbanistico-territoriale e tutela del Piano Paesistico; 6. Conclusioni.

di MASSIMO PELLINGRA CONTINO

### 1. Premessa.

Oggi, lo sviluppo delle energie rinnovabili si relaziona all'esigenza connessa alla sicurezza degli approvvigionamenti energetici con costi ragionevoli e riduzione delle emissioni nocive e si inquadra nel rispetto dei parametri di matrice comunitaria ed, in generale, della normativa internazionale<sup>1</sup>.

Sul punto, giova menzionare il Libro Bianco Europeo e la Direttiva CEE n. 96/92 e, principalmente, il Protocollo di Kyoto; l'Italia ha il dovere di ridurre nel periodo 2008-2012 le emissioni totali di CO<sub>2</sub> del 6.5% rispetto a quelle degli anni novanta, nell'ottica della valorizzazione delle fonti d'energia rinnovabili, avviata in Italia a seguito della riforma del settore di produzione dell'energia elettrica.

Il decreto legislativo 16 marzo 1999 n. 79, in materia di liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica (c.d. decreto Bersani), obbliga dal 2002 i produttori di energia elettrica a produrre almeno una quota del 2% del totale eccedente i 100 GW a partire da fonti rinnovabili.

L'attenzione dell'ordinamento verso il settore delle energie rinnovabili è invero confermata dalla legge 23 agosto 2004, n. 239, di riordino del settore energetico, che persegue il miglioramento della sostenibilità ambientale<sup>2</sup>, prescrivendo un uso razionale delle risorse territoriali, il rispetto della salute e degli impegni assunti a

---

<sup>1</sup> D. AMIRANTE, *Ambiente e principi costituzionali nel diritto comparato*, in D. AMIRANTE (a cura di) *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, Milano, 2007, passim; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivi, comune*, Giappichelli, 2007; P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo*, Milano, 2004; ID, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Cedam, 2008.

<sup>2</sup> F. GIAMPIETRO, *I principi ambientali nel d.lgs. n. 152/06: dal T.U. al Codice dell'Ambiente ovvero le prediche inutili?*, in *Ambiente e sviluppo* n. 6/08.

livello internazionale.

In particolare, l'attenzione del legislatore è rivolta alle emissioni di gas ad effetto serra ed al miglioramento dell'uso delle fonti energetiche rinnovabili; il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, in attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, ha promosso, infatti, gli impianti destinati ad uso prevalentemente agricolo.

## 2. Normativa regionale siciliana e produzione di energia alternativa.

Le previsioni normative della Regione Siciliana tese ad incentivare lo sviluppo della produzione di energia alternativa già hanno trovato asilo in seno al P.O.R. 2000-2006, Asse I - Risorse Naturali; secondo il Piano Energetico Regionale, presentato alle parti sociali il 15 marzo 2006, la materia delle energie rinnovabili deve costituire per la Regione Siciliana un'occasione di impiego di nuove tecnologie, ma soprattutto di sviluppo produttivo.

Se pensiamo alla valorizzazione delle fonti energetiche quali le biomasse ed il fotovoltaico, le centrali eoliche, cioè la maggior parte dei nuovi impianti di energia rinnovabile, per i quali è stata richiesta la connessione al gestore della rete nazionale, si caratterizzano per il rispetto delle risorse disponibili, per la tutela del progresso tecnologico, per il miglioramento delle politiche di mercato in relazione all'impatto ambientale e al macrosistema delle infrastrutture connesse.

In Italia, oggi, si riflette sui vantaggi e sui costi ambientali legati alla produzione dell'eolico, senza omettere l'importanza che gli impianti di produzione di energia eolica svolgono per la salubrità dell'ambiente<sup>3</sup> e per la tutela della salute, a tal punto che la giurisprudenza di merito ha richiamato l'obbligo di procedere a una comparazione tra questi interessi<sup>4</sup> e quello alla protezione del paesaggio<sup>5</sup>.

Spesso, in sede giudiziale, è stata condotta una valutazione monosettoriale degli

<sup>3</sup> F. GIAMPIETRO, *op. cit.*

<sup>4</sup> In generale, E. PICOZZA, *Il rapporto democrazia-ambiente e l'utilizzazione dei concetti giuridici in Diritto e Gestione dell'ambiente*, Jovene, n. 3/01.

<sup>5</sup> Secondo indirizzi giurisprudenziali recenti (cfr. TAR Sicilia, I, 28.9.2005, n. 1671) *il giudizio di compatibilità affidato alla Soprintendenza, ai sensi dell'art. 146 D.lgs.42/2004, deve essere supportato da ampia e compiuta istruttoria in ordine alla rilevanza e consistenza dei beni paesaggistici da tutelare unitamente alle possibili forme di mitigazione degli interventi richiesti.. La questione sottoposta al collegio sottende un rapporto tra beni pubblici ed interessi costituzionalmente garantiti. Unitamente alla tutela del paesaggio, viene in rilievo da un lato la tutela della salute e della salubrità dell'ambiente, che si intendono perseguire con lo sfruttamento di fonti di energia rinnovabile e non inquinante; dall'altro la libertà di iniziativa economica-imprenditoriale, che non può aprioristicamente essere considerata incompatibile con la tutela delle bellezze paesaggistiche.*

interessi sottesi, considerando come primario ed assoluto, in particolare, il bene della tutela del paesaggio, precludendo qualsiasi giudizio di compatibilità con gli impianti eolici.

La concezione pluralista dello Stato sociale secondo i dettami costituzionali individua, infatti, una pluralità di beni ed interessi, pubblici e privati, in modo da avviare un dialogo costruttivo. La tutela del paesaggio non è unica espressione costituzionalmente rilevante della tutela del territorio: gli ulteriori aspetti connessi alla salubrità dell'ambiente e la tutela della salute non possono non essere ricompresi nell'ambito dell'istruttoria cui sono chiamate le Sovrintendenze dei beni culturali.

Secondo orientamenti giurisprudenziali di legittimità e di merito è opportuno un bilanciamento tra i vari interessi coinvolti; nel sistema pluralistico introdotto dalla Costituzione repubblicana *l'amministrazione preposta alla tutela dei valori paesaggistici deve valutare la compatibilità dell'attività autorizzanda rispetto il vincolo, ponendo in comparazione detti valori con gli interessi antagonisti*<sup>6</sup>.

Il legislatore, in forza di interventi comunitari, ha optato per l'adozione di misure volte alla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, attraverso la ricerca, promozione, sviluppo e, soprattutto, la maggiore utilizzazione di fonti energetiche rinnovabili e di tecnologie avanzate e compatibili con l'ambiente<sup>7</sup>, tra i quali rientrano gli impianti eolici. Ciò costituisce un impegno internazionale<sup>8</sup> assunto dallo Stato italiano e recepito nell'ordinamento statale dalla legge 1 giugno 2002, n. 120, concernente "Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, stipulato a Kyoto l'11 dicembre 1997"<sup>9</sup>.

Nell'esercizio del potere amministrativo di autorizzazione alla realizzazione<sup>10</sup> di attività imprenditoriali, occorre ricercare una soluzione necessariamente comparativa della dialettica tra le esigenze dell'impresa e quelle afferenti valori non economici, da cui deriva che il giudizio di compatibilità deve scaturire da una ragionevole ponderazione, alla stregua di un canone di proporzionalità, tra tutti gli interessi pubblici coinvolti, e non già da un'apodittica prevalenza del valore paesaggistico sugli altri<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Cfr. sentenza T.A.R. Sicilia, II, 4.2.2005, n. 150.

<sup>7</sup> F. FONDERICO, *L'evoluzione della legislazione ambientale*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2007, p. 97 ss.

<sup>8</sup> Per i profili comunitari, cfr. A. GRATANI, *La politica ambientale*, in U. DRAETTA (a cura di), *Elementi di diritto comunitario, parte speciale*, Giuffrè, 1995, p. 241-253.

<sup>9</sup> Cons. St., VI, 9.3.2005, n. 971.

<sup>10</sup> Corte Cost., 10.07.2002, n. 355.

<sup>11</sup> Cons. St., V, 18.2.1992, n. 132.

L'esigenza di riferirsi<sup>12</sup> ad atti di pianificazione paesaggistica<sup>13</sup> è dunque avvertita anche nel settore degli impianti di produzione di energia alternativa, nel quale l'interesse alla conservazione dei paesaggi<sup>14</sup> deve coordinarsi alla salubrità dell'ambiente e al rinnovo delle fonti energetiche del Paese che di questi impianti necessitano.

Previo parere espresso dalla Giunta regionale con deliberazione n. 164 del 21 aprile 2005, l'Assessore regionale al Territorio e all'Ambiente, con decreto del 28 aprile 2005, ha emanato le proprie *Direttive, criteri e modalità per l'emissione dei provvedimenti relativi ai progetti per la produzione di energia mediante lo sfruttamento del vento*, che hanno modificato quelle precedentemente emanate (D.A. del 10.9.2003), e, in particolare, hanno distinto in seno al territorio della Regione tre diverse categorie di zone. Le aree sottoposte a vincolo paesaggistico e a vincolo archeologico fanno parte delle "zone sensibili", *nelle quali la possibilità dell'installazione di impianti eolici [...] sarà valutata caso per caso riguardo al patrimonio naturale che si intende tutelare*.

Oggi è opportuno introdurre cautele nel procedimento di compatibilità ambientale degli impianti per lo sfruttamento di energia eolica, agli effetti del D.P.R. 12 aprile 1996 e successive modifiche ed integrazioni. Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 dicembre 2005, che ha disciplinato la verifica paesaggistica prevista dall'articolo 146 del d.lgs. n. 42/04, ha onerato coloro che richiedono tale autorizzazione di accompagnare i progetti con un'apposita relazione paesaggistica, i cui contenuti sono corrispondenti alla natura degli interventi che si intendono realizzare.

Tra gli "impianti in linea o in rete", il DPCM specifica anche la documentazione ad integrazione dei progetti di impianti eolici. Per la dislocazione di impianti eolici *off shore*, ricadenti all'esterno di contesti costieri dichiarati di interesse paesaggistico, si applicano le disposizioni del menzionato D.A. del 12 aprile 2005<sup>15</sup>. Spetta alle

<sup>12</sup> Cfr. G. PAGLIARI, *Piani urbanistici e paesaggistici: il progetto di paesaggio*, in *Atti del Convegno*, op. cit., p. 89 ss.

<sup>13</sup> A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione. Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, II*, Firenze, 1969, 1969; E. BOSCOLO, *Paesaggio e tecniche di regolazione* in G. CUGURRA, E. FERRARI, G. PAGLIARI (a cura di), *Urbanistica e paesaggio*, ES, 2006, p. 59 ss.

<sup>14</sup> Cfr. G. CARTEI, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Torino, 2005, p. 80 ss.; S. AMOROSINO, *Dalla disciplina (statica) alla regolazione (dinamica) del paesaggio* in G. CUGURRA, E. FERRARI, G. PAGLIARI (a cura di), *Urbanistica e Paesaggio*, ES, 2006, p. 374 ss.

<sup>15</sup> Nell'ordinamento italiano, la materia è disciplinata dal d.lgs., del 16 Marzo 1999 n. 79 (Decreto Bersani) Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia

Regioni l'individuazione di tali misure nel Piano energetico regionale, di competenza in Sicilia dell'Assessorato Industria. L'Assessorato regionale al Territorio, competente a rilasciare le autorizzazioni per l'installazione di impianti eolici, prima con il Decreto n. 1014 del 10.9.2003 e successivamente con il Decreto del 28.4.2005, ha emesso delle direttive per l'emissione dei provvedimenti di autorizzazione relativi ai progetti di parchi eolici.

Oggi il territorio della Regione si divide in zone escluse, nelle quali non è consentita l'installazione di impianti eolici (aree di riserva integrale, oasi, riserve naturali, zone SIC e ZPS e zone di rispetto delle stesse individuate in 1.000 m. dal perimetro delle stesse.), in zone sensibili, nelle quali la possibilità di installazione deve essere valutata caso per caso (aree sottoposte a vincolo paesaggistico, archeologico, zone di rispetto delle zone umide o di nidificazione e transito; zone consentite, nelle quali l'installazione degli impianti è consentita, facendo particolare attenzione al loro inserimento nel paesaggio e prescrivendo tutte le limitazioni necessarie).

Il decreto del 28.4.2005 prescriveva diverse limitazioni riguardanti la distanza tra gli aerogeneratori, la percentuale di superficie occupabile nel territorio comunale; il suddetto decreto del 28.4.2005, menzionando tra le zone sensibili le aree sottoposte a vincolo paesaggistico ed archeologico, tutelava prevalentemente i valori dell'ambiente e della fauna. In caso di aree sottoposte a vincolo paesaggistico e archeologico, l'istanza di autorizzazione o la richiesta di nulla osta dovesse essere inoltrata alla competente Soprintendenza. In seguito, anche per effetto di indirizzi giurisprudenziali di merito e di legittimità, le Soprintendenze sono tenute ad esprimersi esclusivamente nell'ambito della procedura di Autorizzazione Unica (Art.12 d.lgs. n. 387/03).

La rilevanza della tematica delle energie "alternative" emerge con chiarezza dalla

---

elettrica che sancisce la liberalizzazione del mercato elettrico in Italia e ne definisce le linee generali di riassetto, incentivando esplicitamente l'uso delle fonti rinnovabili; dal DPCM del 3 Settembre 1999 che adegua il DPR 12 Aprile 1996 (Atto di Indirizzo e Coordinamento ) alla nuova direttiva 97/11/CE e sancisce l'ingresso degli impianti eolici nella normativa italiana, stabilendo che per essi occorrerà valutare caso per caso la necessità di sottoporli a Valutazione di Impatto Ambientale. Secondo l'Atto di indirizzo e Coordinamento spetta alle Regioni il compito di scegliere le tipologie di opere e le soglie dimensionali da adottare per decidere se sottoporre o meno un progetto alla procedura di VIA. Tuttavia impone anche l'obbligo di sottoporre a VIA i progetti che ricadono, anche in maniera parziale, nelle aree protette definite dalla legge 349/91. Nei casi in cui la VIA non sia obbligatoria, le Regioni dovranno valutare, caso per caso, se la procedura di VIA debba essere richiesta o meno attraverso la procedura di screening. Tuttavia, quando l'opera in oggetto interferisca con aree protette appartenenti alle rete Natura 2000, è necessario effettuare una Valutazione di Incidenza; D.lgs. Del 29 Dicembre 2003, n. 387, emanato in attuazione della direttiva 2001/77/CE relativo alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità.

disciplina delle autorizzazioni prevista dal d.lgs. n. 387/03, ed in particolare dall'art.12 - Autorizzazione Unica<sup>16</sup>.

Gli obiettivi delle guide lines erano volte alla razionalizzazione del procedimento autorizzativo, all'elaborazione di uno strumento in armonia con il Piano Energetico Regionale, alla definizione degli strumenti per assicurare che gli impianti autorizzati vengano realizzati, alla chiarificazione ai soggetti coinvolti i criteri e i parametri su cui basare la valutazione della compatibilità ambientale<sup>17</sup>, ai fini della realizzazione degli impianti.

Nelle more dell'adozione di Piani paesaggistici, la disciplina delle autorizzazioni obbliga ad una valutazione caso per caso delle proposte progettuali, cioè necessariamente a valle della individuazione dei siti, della costituzione di interessi, della redazione dei progetti, della acquisizione della disponibilità delle aree, ecc.

In tempi recenti, la delibera della Giunta di Governo regionale siciliano per l'approvazione del PEARS della Regione Siciliana dispone che le Soprintendenze ai Beni Culturali ed Ambientali comunicano, in sede di Conferenza dei Servizi, indette ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, se le aree oggetto delle istanze di rilascio di autorizzazione per impianti da fonte rinnovabile siano sottoposte a vincolo o interessate da avvio di procedimento per l'apposizione di vincoli, al fine di garantire la piena e compiuta possibilità di tutela del paesaggio e dell'ambiente e impedire la realizzazione di impianti di energia da fonte eolica visivamente

<sup>16</sup> Art. 12 - Comma 1: Le opere per la realizzazione degli impianti alimentati a fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti sono di pubblica utilità e indifferibili e urgenti; Art. 12 - Comma 3: La costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione e altro soggetto istituzionale delegato dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico. A tal fine la Conferenza dei Servizi è convocata dalla regione entro 30 giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione; Art. 12 - Comma 7: Gli impianti di produzione di energia elettrica di cui all'art. 2, comma 1, lett. b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici; Art. 12 - Comma 10 -In Conferenza Unificata, su proposta del Ministro delle attività Produttive, di concerto con il Ministro dell'Ambiente e del Ministro per i Beni e le Attività Culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3. Tali linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere all'indicazione di aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti.

<sup>17</sup> In generale, il principio della compatibilità ambientale si inquadra nel noto principio "chi inquina paga"; sul punto, vedi F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danni ambientali*, Milano, 1988; F. M. PALOMBINO, *Il significato del principio "chi inquina paga" nel diritto internazionale*, in *Riv.giur. amb.* 2003, p. 871 ss.; F. MELI, *Le origini del principio "chi inquina paga" e il suo accoglimento da parte della Comunità europea*, in *Riv. giur. amb.*, 1989, p. 218 ss.

interferenti con monumenti e beni culturali, ambientali e paesistici<sup>18</sup>.

3. *contenuti provvedimenti autorizzatori delle Soprintendenze ai beni culturali della Sicilia.*

Il Dipartimento dei Beni Culturali ha nel tempo fornito precise indicazioni, segnatamente in ordine alla necessità di motivare adeguatamente i provvedimenti, con particolare riferimento ai "parchi eolici".

Sul punto, è opportuno chiarire che varie sentenze del TAR Sicilia, delle quali la prima è la n. 150/2005, hanno annullato i provvedimenti con cui le Soprintendenze competenti negavano l'autorizzazione all'installazione di impianti eolici, sulla base dell'assunto che, nella comparazione degli interessi da tutelare, l'interesse primario alla tutela del paesaggio<sup>19</sup> va opportunamente temperato con il primario interesse alla salubrità dell'ambiente ed alla tutela della salute.

In alcune pronunce come la sentenza TAR Sicilia n. 1813/06 di annullamento del diniego di autorizzazione della Soprintendenza su ricorso di una società, che voleva installare un impianto eolico, il provvedimento della Soprintendenza non richiamava un vincolo paesaggistico preciso ma le Linee guida del Piano Territoriale paesistico regionale che è documento propedeutico alla pianificazione e che non produce sulla fattispecie, l'effetto proprio dei piani territoriali paesistici, che legittimerebbero l'intervento dell'organo tutorio.

Secondo le *"Linee guida per l'inserimento paesaggistico degli interventi di trasformazione territoriale – Gli impianti eolici: suggerimenti per la progettazione e la valutazione paesaggistica"*, la pianificazione degli interventi, sia dal punto di vista della pianificazione<sup>20</sup> energetica sia dell'inserimento ambientale e paesaggistico, avrebbe potuto sminuire i conflitti emersi.

Il Paesaggio, *determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni"* (art. 1, *Convenzione Europea per il Paesaggio del 2000, ratificata dall'Italia nel maggio 2006 e codificata nel Codice dei beni culturali e del*

---

<sup>18</sup>A. PREDIERI, *op. cit.*; ID., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, p. 3 ss.

<sup>19</sup>C. CENCINI, *Il paesaggio come patrimonio: i valori naturali*, in *Boll. società geografica italiana*, 1999, p. 279 ss.; il paesaggio coincide con la valenza culturale che si attribuisce al rapporto uomo-ambiente, sic., F. MERUSI, *sub. art. 9*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1975, I, p. 445 ss.

<sup>20</sup>In generale, cfr. M.S. GIANNINI, *Primi rilievi sulle nozioni di gestione dell'ambiente e di gestione del territorio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, p. 482.

*paesaggio*<sup>21</sup>) viene modificato dall'inserimento degli impianti eolici, i quali si sono per lo più inseriti nei contesti paesaggistici come unici elementi di rilevante novità. Le innovazioni tecnologiche, l'obsolescenza delle macchine, le esigenze di mercato, le spinte verso un aumento dell'energia eolica, pongono interrogativi tra nuovi progetti e impianti già esistenti, con riferimento alle sostituzioni parziali degli impianti, alla diffusione di piccoli impianti nel territorio.

Vanno evitati i luoghi in cui l'inserimento di un nuovo impianto andrebbe ad interrompere un'unità storica e morfologica riconosciuta (come, ad esempio, un'area archeologica) o un sistema di paesaggio<sup>22</sup> come una villa storica con parco, viale alberato e proprietà terriere agricole, o come un borgo storico o un insediamento rurale, o anche un edificio storico isolato ancora in rapporto col proprio contesto evidenziata dalla lettura storica e da quella dei luoghi o una visuale considerata rilevante in seguito alle analisi visive effettuate<sup>23</sup>.

Le valutazioni da effettuare sulla base di una esauriente relazione paesaggistica, elaborata ai sensi del D.P.C.M. del 12.12.2005, possono essere svolte in maniera efficace in presenza di strumenti di pianificazione, che accertino quali porzioni del paesaggio, in ragione della loro specifica sensibilità, debbano essere risparmiati dalla realizzazione di installazioni particolarmente impattanti.

Indicazioni metodologiche riferite specificamente all'eolico, che prevede "pali" o tralicci, sono differenti da quelle riguardanti ad esempio impianti fotovoltaici, che prevedono *a contrario* l'impegno di superfici pianeggianti, in luogo di crinali e luoghi elevati, con pannelli che si sviluppano in estensione e non in altezza, com'è invece il caso dell'energia eolica. E' più facile redigere piani incentrati sullo studio delle emergenze paesaggistiche e della loro suscettibilità ad essere trasformate, che definire generiche circolari con modalità di realizzazione di potenziali manufatti, indipendentemente dal luogo in cui sono realizzati.

---

<sup>21</sup> Cfr. A.A. HERRERO DE LA FUENTE, *La Convenzione europea sul paesaggio*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, p. 893 ss.; *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, a cura di G. F. CARTEI, Bologna, 2007, in part. p. 220 ss.

<sup>22</sup> L.R. PERFETTI, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio*, in *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, a cura di W. CORTESE, Napoli, 2008, p. 262 ss.; A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur.edil.*, 1967, II, p. 69 ss.; M. IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, X, Torino, 1995, p. 572 ss.

<sup>23</sup> Il criterio generale è quello di preservare comunque la singolarità o la diversità di ogni paesaggio, pur nelle inevitabili trasformazioni. Nella scelta dell'ubicazione di un impianto va anche considerata la distanza da punti panoramici o da luoghi di alta frequentazione da cui l'impianto può essere percepito. Al diminuire di tale distanza è certamente maggiore l'impatto visivo delle macchine eoliche.



I caratteri degli impianti sono piuttosto vari, andando dalla semplice realizzazione di pannelli sulle coperture di edifici esistenti, alla realizzazione *ex novo* di edifici quali capannoni in area di verde agricolo, o più recentemente, di serre con coperture parziali in pannelli. Nei primi casi, che riguardano impianti modesti, a servizio di utenze singole, l'orientamento culturale espresso dai piani paesaggistici *in itinere* è quello di non scoraggiare tali soluzioni, il cui effetto diffuso si concretizzerebbe in prospettiva in un effettivo abbattimento dei consumi da fonti tradizionali e dunque in un concreto beneficio anche in termini ambientali<sup>24</sup>; si richiamano tuttavia varie cautele, riferite principalmente agli edifici di interesse storico-architettonico, ai centri storici, alle tipologie delle coperture, alle aree di interesse pubblico paesistico con particolare riferimento agli aspetti percettivi, ecc.

Con riguardo agli impianti posti su capannoni agricoli o su serre, non si può negare che, data la grande mole di progetti già presentati per le relative autorizzazioni, si può prevedere fin da ora un esteso impatto sul paesaggio, sulla base di fattori di natura economica, derivanti dalla progressiva perdita di produttività economica delle piccole serre, molto diffuse sulle coste sudorientali della Sicilia, e già oggi in gran parte abbandonate dalle pratiche colturali. In secondo luogo dalla semplificazione delle procedure autorizzatorie, in quanto, trattandosi di impianti inferiori ai 20 Kw, non rientrano nella disciplina riservata ai macro-impianti. Infine, e in dipendenza di quanto sopra, per quelle che appaiono delle artificiose frammentazioni di grandi impianti, suddivisi in numerosi piccoli impianti, tutti "sotto soglia". È pertanto molto più efficace l'approccio paesaggistico incentrato sull'analisi dei caratteri culturali e paesaggistici del territorio, che normano direttamente i paesaggi locali, piuttosto che sulla disamina degli ambiti paesaggistici in sede di pianificazione<sup>25</sup>.

#### 4. Piani paesaggistici e paesaggio nella Regione siciliana.

La compatibilità paesaggistica degli impianti di produzione e la chiarezza della normativa di riferimento divengono elementi di rilevante importanza, sia per la tutela delle espressioni del paesaggio siciliano più integre, rappresentative e connotanti anche gli aspetti culturali del paesaggio stesso, sia per evitare che forme di produzione di energia compatibili, in quanto rinnovabili, che rappresentano un

---

<sup>24</sup> G.F. CARTEI, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Torino, 1995.

<sup>25</sup> M. CAFAGNO, *Principi e strumenti a tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007; C. Barbati, *Il paesaggio come realtà etico-culturale*, in *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio, cit.*, p. 31 ss.

oggettivo progresso per la tutela dell'ambiente dalle emissioni nocive e dal consumo di risorse energetiche, entrino in conflitto con il rispetto del paesaggio siciliano.

Le aspettative per la realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili riguardano il settore dell'eolico e quello del fotovoltaico, di grande sviluppo, anche per la possibilità di realizzare impianti in verde agricoli, su serre o capannoni.

La natura specifica del Piano paesaggistico, nonché la sua precipua valenza di piano "di settore", rivolta alla tutela degli elementi del paesaggio definiti di Codice, non hanno implicato un approccio direttamente rivolto ai temi della trasformazione (urbanistica, infrastrutturale) ma hanno affrontato direttamente il tema del patrimonio culturale, del suo rispetto e della sua messa in valore come risorsa, senza definire linee di sviluppo urbanistico, ipotesi di valorizzazione economica.

Pertanto, nemmeno con riferimento al settore specifico dell'energia si sono dettate norme che attengono specificamente al settore, ma che definiscono gli ambiti paesaggistici in cui, in ragione del valore di questi ultimi, desunti dalle analisi paesaggistiche e delle sintesi interpretative, impianti per la produzione di energia da fonti eoliche o fotovoltaici di tipo industriale non possono essere realizzati in ragione del loro impatto, in presenza di elevati gradi di qualità paesaggistica, al pari di quanto avviene per altri tipi di impianti di carattere produttivo, industriale o insediativi in genere. Laddove tali impianti non sono espressamente esclusi dalle norme specifiche dei paesaggi locali, a questi vanno associati piani di inserimento paesaggistico redatti sulla base delle relazioni paesaggistiche già prescritte dal "Codice Urbani".

L'impianto normativo generale dei Piani paesaggistici si fonda sulla comparazione fra il "valore" rilevato in termini di patrimonio culturale e livelli di tutela attribuiti al paesaggio, in una scala crescente che vede al culmine il valore massimo in cui le azioni e gli interventi compatibili con la tutela dei valori paesaggistici sono soggetti a severe limitazioni, e al termine della scala il valore minimo, nei territori non qualificati come "bene paesaggistico" ai sensi del Codice Urbani, in cui prescrizioni ed indirizzi anche per il conseguimento di obiettivi di qualità paesaggistica vengono dettati dalle norme urbanistiche<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> R. GAMBINO, *Il ruolo della pianificazione territoriale nell'attuazione della convenzione*, in *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, cit., p. 133 ss.; E. BOSCOLO, *Paesaggio e tecniche di regolazione*, in *Paesaggio ed urbanistica*, a cura di G. GUGURRA – E. FERRARI – G. PAGLIARI, Milano, 2006.

5. *Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio tra strumenti a valenza urbanistico-territoriale e tutela del Piano Paesistico.*

Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (art. 135) concede alle Regioni la facoltà di scelta tra la redazione di uno strumento a valenza urbanistico-territoriale e il Piano Paesistico, quest'ultimo disciplinato dall'art. 5 della legge n. 1497/39 e, in assenza di uno strumento normativo specifico, non ancora adottato dalla Regione Siciliana, dal R.D. n. 1357/40. Le Regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi denominati dal Codice "piani paesaggistici".

La legittima coesistenza delle due diverse opzioni pianificatorie<sup>27</sup> era già contenuta nella "legge comunque l'uso delle valenze paesistiche del proprio territorio, così come il principio che i contenuti del piano debbono avere riguardo all'intero territorio della regione. L'interpretazione del concetto di paesaggio, come rappresentata, nelle sue espressioni interpretative e attuative, con riferimento alla tutela e alla pianificazione paesaggistica, viene confermata dalla Convenzione Europea del Paesaggio, e dallo stesso Codice, che prescrive da un lato la ricognizione del territorio oggetto di pianificazione (art. 131). La tutela del paesaggio si attua relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali<sup>28</sup>.

Se dunque l'attenzione del pianificatore non è più rivolta unicamente alla tutela delle "bellezze naturali", secondo la visione prevalentemente estetica delle Leggi del '39, l'insieme dei beni, oggetto del piano costituisce oggi un patrimonio non solo naturale, ma anche culturale e, come tale, meritevole della tutela e della valorizzazione dovute nei confronti di "beni paesaggistici", più estensivamente definiti e considerati dal punto di vista culturale.

La ripartizione delle competenze tra i rami della Amministrazione regionale chiamati a gestire e tutelare il territorio della Sicilia non ha consentito la redazione di Piani urbanistico territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici, ma di piani paesaggistici che, della doppia opzione offerta dal legislatore nazionale alle Regioni, consente di dare attuazione alla previsione paesaggistica in senso stretto, lasciando tuttavia ovviamente impregiudicata la possibilità di redigere anche piani territoriali di coordinamento aventi precipuo contenuto territoriale-urbanistico, sia pure in un

---

<sup>27</sup> R. GAMBINO, *op. cit.*

<sup>28</sup> P. MARZARO, *La "cura" ovvero l'amministrazione del paesaggio: livelli, poteri e rapporti tra enti nella riforma del 2008 del codice Urbani*, in [www.pausania.it](http://www.pausania.it).

quadro che vede nettamente distinte ed indipendenti previeni di carattere urbanistico e norme di tutela paesaggistica. Nella Regione Siciliana, l'organizzazione dell'Amministrazione dei beni culturali è quella derivante dalla L.R. n. 116/80 e dal D.P.R. n. 805/75, quest'ultimo espressamente recepito nell'ordinamento regionale in forza dell'art. 13 della L.R. n. 80/77.

La tutela del paesaggio è dunque demandata all'Assessorato dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana e ai suoi organi periferici competenti per materia, le Soprintendenze per i beni culturali e ambientali, le quali svolgono le funzioni previste per le soprintendenze di cui al D.P.R. n. 805/75. A questi Uffici è dunque affidata (art. 31 D.P.R. n. 805/75) la tutela dei beni di cui alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, e successive modificazioni, nonché di quelli contemplati da leggi speciali.

Alla suddetta amministrazione rimane pertanto attribuito il compito di adottare il Piano Paesaggistico, seppure nei contenuti ridefiniti dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio e fino alla emanazione di apposite disposizioni regionali (art. 158 d.lgs. n. 42/04), secondo il procedimento previsto dall'art. 5 della legge n. 1497/39 e dal relativo regolamento di esecuzione.

In attuazione delle Linee Guida del Piano Territoriale Paesaggistico Regionale, approvate con D.A. n. 6080 del 21.05.1999, e dell'Atto di Indirizzo dell'Assessorato Regionale per i Beni Culturali ed Ambientali e per la Pubblica Istruzione, adottato con D.A. n.5820 dell'08/05/2002, l'assessorato dei Beni Culturali e dell'Identità siciliana redige il Piano Paesaggistico regionale, articolato secondo gli ambiti territoriali individuati dalle stesse Linee Guida. Il Piano persegue i seguenti obiettivi generali:

- a) stabilizzazione ecologica del contesto ambientale, difesa del suolo e della bio-diversità, con particolare attenzione per le situazioni di rischio e di criticità;
- b) valorizzazione dell'identità e della peculiarità del paesaggio dell'Ambito, sia nel suo insieme unitario che nelle sue diverse specifiche configurazioni;
- c) miglioramento della fruibilità sociale del patrimonio ambientale, sia per le attuali che per le future generazioni<sup>29</sup>.

##### 5. *Gli strumenti strategici del Piano Paesaggistico: conclusioni.*

Il Piano promuove azioni coordinate di tutela e valorizzazione estese all'intero territorio, con riferimento ai diversi settori di competenza amministrativa, tese ad attivare forme di sviluppo sostenibile, volte a: conservare e consolidare l'armatura

---

<sup>29</sup> G. F. CARTEI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, in [www.aedon.it](http://www.aedon.it).

storica del territorio come base di ogni ulteriore sviluppo insediativo e trama di connessioni del patrimonio culturale; la rete ecologica, formata dal sistema idrografico interno, dalla fascia costiera e dalla copertura arborea ed arbustiva.

Occorre, pertanto, consolidare e riqualificare il patrimonio naturalistico, la sua estensione con l'inserimento organico del sistema dei parchi e delle riserve, la protezione e valorizzazione degli ecosistemi, dei beni naturalistici e delle specie animali e vegetali minacciate d'estinzione non ancora adeguatamente protetti, il recupero ambientale delle aree degradate; consolidare il patrimonio e le attività agroforestali, tutelare la conservazione e il restauro del patrimonio storico, archeologico, artistico, culturale e testimoniale, con interventi di recupero mirati sui centri storici, i percorsi storici, i circuiti culturali, la valorizzazione dei beni meno conosciuti, la promozione di forme appropriate di fruizione.

E' opportuno procedere alla riorganizzazione urbanistica e territoriale, ai fini della valorizzazione paesaggistico-ambientale, con politiche coordinate sui trasporti, i servizi e gli sviluppi insediativi, tali da ridurre la polarizzazione nei centri principali e da migliorare la fruibilità delle aree interne e dei centri minori, da contenere il degrado e la contaminazione paesaggistica e da ridurre gli effetti negativi dei processi di diffusione urbana. Infine, è importante individuare un quadro di interventi per la promozione e la valorizzazione delle risorse culturali e ambientali, allo scopo di mettere in rete le risorse del territorio, promuoverne la conoscenza e migliorarne la fruizione pubblica, mettere in valore le risorse locali, nel quadro di uno sviluppo compatibile del territorio anche nei suoi aspetti economico-sociali.

Il Piano<sup>30</sup> prevede, dunque, misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione e di settore, nonché con piani, programmi e progetti di sviluppo economico e dar luogo a programmi complessi (Protocolli di Intesa, Accordi di Programma, etc.).

Il Piano si articola nella fasi di cui all'art. 143 del Codice. Al fine di assicurare la conservazione, la riqualificazione, il recupero e la valorizzazione del paesaggio<sup>31</sup>, del patrimonio naturale e di quello storico-culturale, coerentemente agli obiettivi di cui all'art.1, il Piano analizza il paesaggio e ne riconosce i valori<sup>32</sup>, assume i suddetti valori e beni come fattori strutturanti, caratterizzanti e qualificanti il paesaggio, definisce conseguentemente la disciplina e dispone le azioni necessarie e opportune

---

<sup>30</sup> E. BOSCOLO, op. cit., p.130 ss.

<sup>31</sup> A. CLEMENTI, *Paesaggio, tradimenti, innovazioni*, in *Urbanistica*, p. 137 ss.

<sup>32</sup> Trattasi di bellezze naturali, di beni aventi valore di memoria storica od aventi carattere tradizionale, ai sensi dell'art. 135 del Codice dei beni culturali e paesaggistici.

per mantenere e migliorare nel tempo la qualità del paesaggio anche attraverso la progettazione di nuovi paesaggi nelle aree degradate.

La normativa del Piano si articola in norme per *componenti* del paesaggio, che riguardano le componenti del paesaggio schedate, censite e cartografate nei documenti di Piano, nonché le aree di qualità e vulnerabilità percettivo-paesaggistica, individuate sulla base della relazione fra beni culturali e ambientali e ambiti di tutela paesaggistica a questi connessi, in norme per *paesaggi locali* in cui le norme per componenti trovano maggiore specificazione e si modellano sulle particolari caratteristiche culturali e ambientali dei paesaggi stessi, nonché sulle dinamiche insediative e sui processi di trasformazione in atto.

Il Piano Paesaggistico, in attuazione delle Linee Guida del Piano Territoriale Paesistico Regionale, articola i propri indirizzi nei seguenti sistemi, sottosistemi e relative componenti<sup>33</sup> e suddivide il territorio in Ambiti e Paesaggi Locali, individuati, secondo il comma 2 dell'art. 135 del Codice, sulla base delle caratteristiche naturali e culturali del paesaggio. I Paesaggi Locali, in particolare, costituiscono il riferimento per gli indirizzi programmatici e le direttive presenti nelle Norme di Attuazione. Nei Paesaggi locali, articolati in funzione dei valori e degli obiettivi di cui all'art. 135 del Codice, i Beni paesaggistici di cui agli artt. 136 e 142 del Codice, nonché le aree tipizzate ed individuate ai sensi della lett. c) dell'art. 134 dello stesso Codice, sono sottoposti alle forme di tutela secondo un grado crescente di valore e sensibilità.

Il Piano Paesaggistico si articola secondo norme di *carattere prescrittivo o di indirizzo*. Nei territori dichiarati di pubblico interesse ai sensi e per gli effetti degli artt. 136 e 142 del Codice nonché negli immobili e nelle aree tipizzati individuati dal Piano Paesaggistico, ai sensi della lett. c) dell'art. 134 del medesimo Codice, le norme del Piano Paesaggistico hanno carattere prescrittivo. In questi territori, i piani urbanistici redatti dalla Provincia regionale e dai Comuni interessati e i regolamenti delle riserve naturali di cui all'art.6 della L.R. n. 98/81, fatte salve

---

<sup>33</sup> 1. sistema naturale 1.1. sottosistema abiotico: concerne i fattori geologici, idrologici e geomorfologici ed i relativi processi che concorrono a determinare la genesi e la conformazione fisica del territorio. 1.2. sottosistema biotico: interessa la vegetazione e le zoocenosi ad essa connesse e i biotopi di rilevante interesse floristico, vegetazionale e faunistico. Nonché i siti di rilevante interesse paesaggistico-ambientale; 2. sistema antropico 2.1. sottosistema agricolo forestale. Paesaggio agrario: concerne i fattori di natura biotica e abiotica che si relazionano nel sostenere la produzione agraria, 2.2. sottosistema insediativo: comprende i sistemi urbano-territoriali, socioeconomici, istituzionali, culturali, le loro relazioni funzionali e gerarchiche e processi sociali di produzione e fruizione del paesaggio. È costituito dalle seguenti componenti: *componenti archeologiche, componenti storico culturali*.

eventuali norme più restrittive, i piani di uso delle riserve naturali, nonché tutti gli atti aventi carattere di programmazione sul territorio sono tenuti a recepire la normativa del Piano Paesaggistico.

La normativa ha diretta efficacia nei confronti di tutti i soggetti pubblici e privati che intraprendono opere suscettibili di produrre alterazione dello stato dei luoghi con le limitazioni di cui all'art.149 del Codice. Tali opere sono sottoposte alle procedure e alle applicazioni di cui all'art.146 del Codice, comprese le disposizioni di cui al decreto Assessore ai Beni Culturali n. 9280 del 28.07.2006 e alla relativa circolare n. 12 del 20.04.2007, concernente gli interventi e/o le opere a carattere areale per le quali è richiesta la relazione paesaggistica in attuazione del comma 3 del medesimo art. 146.

In queste aree la Soprintendenza ai Beni Culturali ed Ambientali fonda, mediante il Piano Paesaggistico, l'azione di tutela paesaggistico-ambientale e i provvedimenti in cui essa si concreta. Nei territori non soggetti a tutela ai sensi e per gli effetti delle leggi sopraccitate, il Piano Paesaggistico vale quale strumento propositivo, di orientamento, di indirizzo e di conoscenza per la pianificazione territoriale urbanistica di livello regionale e provinciale, per la pianificazione urbanistica comunale e per tutti gli altri atti aventi carattere di programmazione sul territorio dell'Ambito. Sia le prescrizioni sia gli indirizzi programmatici e pianificatori contenuti nel Piano Paesaggistico dovranno essere assunti come riferimento prioritario per la pianificazione provinciale e locale, in modo da adeguarsi alle previsioni del Piano Paesaggistico, apportando le adeguate modifiche agli strumenti urbanistici.