



Repubblica Italiana  
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi

Documento 13 - 2020

Competenze regionali in materia di beni culturali, ambiente e paesaggio

Nota di lettura

XVII Legislatura – 9 giugno 2020



Repubblica Italiana  
Assemblea Regionale Siciliana

Servizio Studi

Ufficio per l'attività legislativa in materia istituzionale e degli affari sociali

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:

tel. 091 705 4752; 091 705 4884 - fax 091 705 4371 - mail: [serviziostudi@ars.sicilia.it](mailto:serviziostudi@ars.sicilia.it)

---

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

## NOTA DI LETTURA

Il ddl 698-500 interviene in una serie di materie, principalmente quelle della tutela e della valorizzazione dei beni culturali e della tutela del paesaggio, sulle quali la breve nota che segue intende fornire elementi atti a definire l'ampiezza, i limiti e gli ambiti della competenza legislativa della Regione. Il provvedimento contiene, inoltre, una serie di disposizioni di carattere funzionale ed organizzativo che riguardano le strutture, gli enti e gli organi interessati allo svolgimento dei compiti inerenti alle materie in questione, intervenendo quindi anche in tema di procedimento amministrativo e di organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti dalla stessa vigilati, materie sulle quali il legislatore regionale esercita la sua competenza esclusiva ai sensi dell'articolo 14 lettera p) ordinamento degli uffici e degli enti regionali.

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 pertanto valutare come le novità introdotte nel disegno di legge 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.

Si ricorda, infine, in premessa 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 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*.

Si riporta infine, 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”*.

## **BENI CULTURALI**

L'articolo 14 dello Statuto della Regione siciliana stabilisce che sono oggetto di competenza legislativa esclusiva regionale le seguenti materie: tutela del paesaggio, conservazione delle antichità e delle opere artistiche (lett. n) e musei, biblioteche ed accademie (lett. r).

L'articolo 33 indica, quale oggetto del patrimonio indisponibile della Regione, <<le cose di interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico ed artistico da chiunque ed in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo regionale>>.

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 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 a partire dal 1975, con l'emanazione delle norme di attuazione dello Statuto in materia di "biblioteche e accademie" (decreto n. 635) e in materia di "paesaggio, antichità, musei, e belle arti" (decreto n. 637). Con

dette norme sono state trasferiti alla regione, con alcune eccezioni, tutti i poteri che le leggi del '39, la 1089 e la 1497, attribuivano all'amministrazione dello Stato.

➤ 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.

OMISSIS

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.

➤ 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.

Dal punto di vista legislativo, la Regione è invece intervenuta sin dal 1949 (la prima legge in materia è la legge regionale del 14 luglio 1949, n. 34 , “Autorizzazione di spesa di L. 250.000.000 per riparazioni, restauri ed adattamenti delle antichità ed opere d'arte esistenti nel territorio della Regione siciliana in zone di interesse turistico e per scavi archeologici”) per lo più attraverso stanziamenti di risorse e contributi per poi proseguire negli anni con numerose norme di carattere eterogeneo, che vanno dall'istituzione di parchi archeologici alla promozione culturale sotto varie forme. 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>>.

### **Riforma del Titolo V della Costituzione**

La riforma del titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3 del 2001) ha distinto la tutela dalla valorizzazione dei beni culturali. Ed invero 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”.

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 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) 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 considerazione. (v. sentenza Corte cost. n. 103 del 2003 e sentenza n. 226 del 2009).

Le norme nazionali, sia di rango costituzionale sia le leggi ordinarie, rilevano ad ogni modo sotto un altro profilo e cioè quello della nozione di bene culturale; infatti l’ampia

nozione accolta dal legislatore nazionale, che proprio nel Codice dei beni culturali, si riferisce al patrimonio culturale della Nazione, in armonia con il disposto dell'articolo 9 della Costituzione, deve essere considerata anche ai fini dell'interpretazione dello Statuto, posto che le relative disposizioni vanno interpretate in via evolutiva ossia anche sulla base di nozioni formatesi successivamente.

A questo proposito si evidenzia che il Codice dei beni culturali all'articolo 1 ha inteso riferirsi al concetto di patrimonio culturale, con ciò inglobando tanto i beni culturali quanto i beni paesaggistici (art. 2), entrambi soggetti ad azioni di tutela (art. 3) e di valorizzazione (art. 6). Nel disegno del Codice, infatti, il momento della tutela e quello della valorizzazione - se pure posti su piani diversi, corrispondenti ai ruoli istituzionali attribuiti dall'art. 117 della Costituzione rispettivamente allo Stato e alle Regioni a statuto ordinario - devono operare necessariamente insieme: entrambe le funzioni concorrono, infatti, a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura (art. 1, comma 2).

### **L'applicazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio nella Regione siciliana**

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo n. 42/2004) 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.

In particolare si fa presente che alcune delle norme del Codice 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 nazionale.

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.

## **AMBIENTE**

La tutela dell'ambiente è affidata dal secondo comma, lettera s) dell'art. 117 Cost. alla competenza esclusiva dello Stato. 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.

Si richiamano in sintesi i contenuti e gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale: «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» (sentenza n. 199 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008, n. 378 del 2007). In tal senso, l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva di tale «materia-obiettivo» non implica una preclusione assoluta all'intervento regionale, purché questo sia volto all'implementazione del valore ambientale e all'innalzamento dei suoi livelli di tutela. (ibidem, punto 2.3. del Considerato in diritto; sentenza n. 172/18, punto 6.2. del Considerato in diritto; sentenza n. 178/18, punto 2.1. del Considerato in diritto).

## **TUTELA DEL PAESAGGIO**

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 limiti (da ultimo si veda la recente sentenza n. 172 del 2018) ed in particolare di quelli posti dalle leggi costituzionali dello Stato e dal rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

In ultimo la Corte costituzionale nella citata sentenza n. 172 del 2018 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.

La norma in particolare è stata ritenuta in contrasto con due disposizioni del Codice dei beni culturali considerate norme di grande riforma economico-sociale ed in particolare l'articolo 146 che assegna il potere di valutazione della compatibilità paesaggistica alla competenza tecnico-scientifica degli uffici amministrativi preposti alla tutela paesaggistica e l'art. 143 che, nello stabilire i contenuti del piano paesaggistico, non esclude la possibilità che vengano posti divieti assoluti. L'articolo 48 della legge regionale impugnata, invece, attribuisce, al comma 1 ad un organo politico quale la giunta regionale ogni decisione sulla procedura di valutazione, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 146 codice beni culturali, che invece la assegna agli organi tecnici e, al comma 2 esclude la cosiddetta "opzione zero", perché limita i vincoli che possono essere posti dal piano paesaggistico territoriale alle sole misure in grado di ridurre, compensare o eliminare le eventuali incompatibilità paesaggistiche, senza quindi prevedere la possibilità di fissare divieti assoluti di intervento come disposto dall'articolo 143 del codice dei beni culturali.

In ultimo anche il comma 3 del citato articolo 48 è stato ritenuto in contrasto con l'articolo 146 del codice beni culturali prevedendo, diversamente da quanto sancito in ordine al regime di autorizzazione paesaggistica statale, che possano essere realizzate senza ulteriori valutazioni le opere che abbiano ricevuto nulla osta pareri favorevoli o autorizzazioni prima dell'adozione di piani paesaggistici territoriali.

