

**ORDINE DEGLI ARCHITETTI, PIANIFICATORI,
PAESAGGISTI E CONSERVATORI DELLA PROVINCIA DI PALERMO**

DOSSIER TECNICO SUL PIANO PAESAGGISTICO DELLA PROVINCIA DI PALERMO

Ambiti regionali 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10 e 12

Contributo tecnico-istituzionale per l'approfondimento del quadro conoscitivo, delle Norme di attuazione e dei processi di concertazione, gestione e coordinamento con la pianificazione locale

**DOCUMENTO DI OSSERVAZIONI E CONTRIBUTO TECNICO-ISTITUZIONALE APPROVATO DAL CONSIGLIO DELL'ORDINE
PER LA TRASMISSIONE AGLI ORGANI REGIONALI COMPETENTI**

Palermo, luglio 2026

Natura e finalità del documento

Il presente dossier costituisce il contributo tecnico-istituzionale formale elaborato e approvato dal Consiglio dell'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Palermo. Esso rappresenta la posizione ufficiale dell'ente in merito alle disposizioni del Piano Paesaggistico adottato con D.A. n. 24/GAB del 10 giugno 2026. L'atto non si configura come una posizione di chiusura o di contrapposizione, ma muove dal riconoscimento del valore costituzionale e collettivo del paesaggio e dalla responsabilità specifica che i professionisti assumono nella sua conoscenza, tutela, gestione e trasformazione consapevole.

Le valutazioni critiche sono formulate come **rilevi istruttori argomentati**. Per ciascun tema vengono ricostruiti il dato normativo e documentale, la conseguente valutazione tecnica e l'indirizzo operativo che l'Ordine ritiene opportuno sottoporre alle istituzioni regionali. Non si tratta, pertanto, di quesiti aperti in attesa di una risposta, ma di questioni nelle quali la proposta conclusiva è già motivata dall'argomentazione.

INDICE

1. Premessa metodologica e visione dell'Ordine professionale

2. Analisi dell'impianto strutturale, cartografico e partecipativo del Piano

- 2.1. Il divario temporale: genesi e aggiornamento dei dati di base (1999–2026)
- 2.2. Le scale di rappresentazione e il limite della risoluzione cartografica
- 2.3. Effettività della concertazione istituzionale e apporto conoscitivo dei Comuni
- 2.4. Valutazione ambientale strategica: necessità di rendere riconoscibile il percorso valutativo
- 2.5. Continuità ecologica e verifica delle discontinuità lungo i confini amministrativi
- 2.6. Partecipazione, coordinamento e gestione: il sistema degli artt. 143, 144, 145 e 146 del Codice

3. Disamina tecnica delle Norme di attuazione e dei regimi di tutela

- 3.1. L'articolo 20 e la disciplina del Livello di tutela 3
- 3.2. Edilizia rurale, attività agricola e presidio agronomico
- 3.3. Coordinamento tra Livello di tutela 3 e Aree di recupero
- 3.4. Centri e nuclei storici, integrazione energetica e qualità delle coperture
- 3.5. Paesaggio costiero e infrastrutture a rete
- 3.6. Boschi, fasce forestali e fasce esterne di rispetto nel quadro normativo vigente
- 3.7. Coordinamento con il D.A. n. 25/GAB del 10 giugno 2026 e necessità di un testo consolidato

4. Impatti sulla pianificazione territoriale e sulla professione

- 4.1. Rigenerazione periurbana e dei territori rur-urbani
- 4.2. Dalla tutela meramente conformativa alla tutela attiva attraverso il progetto
- 4.3. Certezza amministrativa, uguaglianza territoriale e capacità istituzionale

5. Proposte tecniche e normative per il Tavolo regionale

- 5.1. Concertazione strutturata con gli enti locali e Tavolo tecnico permanente
- 5.2. Aggiornamento cartografico, interoperabilità GIS e micro-zonizzazione
- 5.3. Revisione mirata dell'articolo 20 e architettura rurale di qualità
- 5.4. Superamento delle discontinuità non motivate lungo i confini amministrativi
- 5.5. Rimodulazione delle Aree di recupero mediante criteri prestazionali
- 5.6. Linee guida per l'integrazione delle fonti rinnovabili nei contesti storici
- 5.7. Aggiornamento della disciplina dei boschi e procedura pubblica di rettifica
- 5.8. Attuazione regionale degli artt. 144, 145 e 146, comma 6, del Codice

6. Conclusioni

Appendice. Quadro normativo e giurisprudenziale essenziale

1. PREMESSA E VISIONE DELL'ORDINE PROFESSIONALE

La tutela del paesaggio è un interesse primario della Repubblica e una responsabilità condivisa dalla comunità. L'articolo 9 della Costituzione, nella sua formulazione vigente, tutela il paesaggio, il patrimonio storico e artistico, l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni. La Convenzione europea del paesaggio, ratificata con legge 9 gennaio 2006, n. 14, riconosce inoltre come paesaggio ogni parte di territorio così come percepita dalle popolazioni e affida alle autorità pubbliche il compito di definire politiche di salvaguardia, gestione e pianificazione mediante la partecipazione dei soggetti interessati e delle autorità locali e regionali.

Su questo fondamento *l'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Palermo* riconosce nel Piano Paesaggistico uno strumento indispensabile. La pianificazione paesaggistica estesa all'intero territorio rappresenta il quadro pubblico entro il quale la conservazione dei valori riconosciuti, il recupero dei luoghi compromessi e la qualità delle trasformazioni devono essere resi coerenti, per questo riteniamo che la tutela del paesaggio non possa rappresentare un limite esterno alla cultura del progetto. La centralità del Piano e la sua prevalenza sugli altri strumenti a incidenza territoriale, stabilita dagli artt. 143, comma 9, e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, costituiscono presidi che l'Ordine non intende porre in discussione.

Proprio la rilevanza del Piano impone che il relativo quadro conoscitivo sia aggiornato, attendibile e verificabile; che i beni paesaggistici e i diversi regimi di tutela siano individuati mediante rappresentazioni a scala adeguata; che la disciplina sia opportunamente differenziata in relazione ai valori, alle criticità e ai differenti gradi di integrità o compromissione dei singoli territori e ambiti; e che le fasi di formazione, attuazione e gestione del Piano siano sostenute da procedure partecipative effettive, trasparenti e chiaramente documentate. Una prescrizione particolarmente incisiva può risultare pienamente giustificata quando è riferita a valori accertati, rappresentati con precisione e accompagnati da obiettivi di qualità comprensibili; la stessa prescrizione rischia invece di perdere efficacia culturale – oltre che amministrativa – quando l'utente non riesce a ricostruirne la base conoscitiva o quando la sua applicazione produce esiti incoerenti rispetto allo stato reale dei luoghi.

Il paesaggio siciliano è un palinsesto storico, ecologico e produttivo. Le matrici naturali, gli insediamenti, le colture, i terrazzamenti, le architetture rurali, le infrastrutture e le **trasformazioni contemporanee** concorrono, con valori assai diversi, alla sua struttura. La tutela non può essere ridotta né all'inedificabilità generalizzata né alla disponibilità indiscriminata alla trasformazione. Essa richiede una disciplina selettiva: conservazione rigorosa dei paesaggi integri e delle invarianti; manutenzione e gestione attiva dei sistemi naturali e rurali; recupero degli ambiti degradati; progettazione di elevata qualità per gli interventi realmente necessari e compatibili.

Questa impostazione esclude due letture speculari. Da un lato, non è condivisibile l'idea che la pianificazione urbanistica comunale o l'esistenza di aspettative edificatorie possano prevalere sulla tutela paesaggistica: l'art. 145 del Codice lo stabilisce esattamente. Dall'altro, non è tecnicamente sufficiente ritenere che qualsiasi criticità applicativa possa essere risolta mediante il solo divieto, senza una ricognizione aggiornata, una disciplina differenziata e un sistema di gestione capace di valutare i progetti. Il Piano deve governare il cambiamento compatibile, non limitarsi a registrare o congelare una condizione territoriale.

Questo dossier mantiene i temi e l'impostazione emersi dal confronto interno all'Ordine, precisando i passaggi nei quali le conclusioni richiedono rigoroso supporto documentale e normativo. Sono, inoltre, definiti gli approfondimenti sulla disciplina dei boschi, sul rapporto tra D.A. n. 24/GAB e D.A. n. 25/GAB del 10 giugno 2026, sull'integrazione digitale BIM/GIS, sulla partecipazione e sul coinvolgimento degli enti locali sia nella pianificazione sia nella gestione dei procedimenti.

La posizione proposta all'Ordine può essere sintetizzata in quattro principi: la tutela paesaggistica è irrinunciabile; la conoscenza territoriale deve essere attuale, pubblica e controllabile; il progetto compatibile è uno strumento della tutela attiva; la partecipazione istituzionale deve proseguire oltre la pubblicazione del Piano e tradursi in una stabile architettura di cooperazione.

2. ANALISI DELL'IMPIANTO STRUTTURALE, CARTOGRAFICO E PARTECIPATIVO DEL PIANO

2.1. Il divario temporale: genesi e aggiornamento dei dati di base (1999–2026)

Il Piano adottato nel 2026 è l'esito di un processo di lunga durata. Le Linee Guida del Piano Territoriale Paesistico Regionale sono state approvate con D.A. n. 6080 del 21 maggio 1999; l'Atto di indirizzo, approvato con D.A. n. 5820 dell'8 maggio 2002, ha articolato il territorio regionale in ambiti. Il D.A. n. 24/GAB richiama la relazione della Soprintendenza di Palermo prot. n. 28676 del 28 dicembre 2021, la sintesi della concertazione con le amministrazioni comunali prot. n. 1173 del 24 gennaio 2022, la proposta finale trasmessa al Dipartimento e il parere favorevole espresso dall'Osservatorio Regionale per la qualità del paesaggio il 21 aprile 2026. Il 10 giugno 2026 l'Assessorato ha adottato la proposta relativa agli Ambiti 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10 e 12.

La lunga durata non determina, di per sé, l'inattendibilità del Piano. Molte componenti strutturali:

— *morfologia, sistemi insediativi storici, tracciati, beni archeologici, grandi unità di paesaggio* —

conservano una stabilità tale da rendere pienamente utilizzabili studi formati nel tempo. Diverso è il caso delle componenti dinamiche:

uso del suolo, continuità delle colture, stato delle coperture forestali, espansione periurbana, aree percorse dal fuoco, infrastrutture, erosione costiera, dissesti, impianti energetici, aree produttive e processi di abbandono.

Per questi tematismi la data del dato, il metodo di aggiornamento e il livello di attendibilità sono parte essenziale della motivazione pianificatoria.

Le N.d.A. rinviando, per alcuni sistemi, a fonti aggiornabili e a banche dati regionali; tuttavia, negli elaborati pubblicati deve essere immediatamente riconoscibile una “*carta d'identità del dato*” che indichi provenienza, data di acquisizione, risoluzione, aggiornamenti intervenuti e amministrazione responsabile. L'assenza di metadati facilmente consultabili non prova che gli studi non siano stati aggiornati, ma impedisce al Comune, al professionista e al cittadino di verificarlo. In un Piano destinato a produrre prescrizioni cogenti e prevalenti, tale verificabilità non è un elemento accessorio.

La valutazione dell'Ordine è pertanto definita: *prima dell'approvazione occorre pubblicare un rapporto di aggiornamento del quadro conoscitivo, tematismo per tematismo, che distingua le componenti strutturali dalle componenti dinamiche e certifichi per queste ultime la fonte più recente utilizzata. Le osservazioni dei Comuni devono essere confrontate con tale rapporto e restituite in forma georiferita, indicando se*

abbiano prodotto rettifiche, integrazioni o motivato rigetto. In presenza di dati significativamente risalenti, l'aggiornamento deve precedere la stabilizzazione definitiva della prescrizione.

Particolare attenzione richiede il cambiamento climatico. La maggiore frequenza di incendi, eventi meteorici intensi, siccità, erosione costiera e perdita di suolo impone che il Piano non sia soltanto descrittivo, ma incorpori scenari di adattamento. La gestione del rischio non può essere dedotta attraverso automatismi: occorrono indicatori, scenari alternativi e monitoraggio. Anche la relazione fra abbandono agricolo, perdita di presidio e vulnerabilità agli incendi deve essere trattata come ipotesi da verificare territorialmente, non come nesso causale presunto.

2.2. Le scale di rappresentazione e il limite della risoluzione cartografica

L'art. 8 delle N.d.A. indica scale diverse in relazione ai contenuti. Le analisi del sistema naturale e del sistema agricolo e forestale sono restituite in scala 1:50.000; il sistema storico-insediativo è rappresentato in scala 1: 25.000, con approfondimenti in scala 1: 10.000 per Palermo e Bagheria; la sintesi dei Paesaggi locali è in scala 1: 50.000; le carte delle componenti, dei beni paesaggistici e dei regimi normativi sono in scala 1: 25.000.

Le scale cartografiche adottate sono coerenti con una pianificazione di area vasta e consentono la lettura delle strutture territoriali. Esse non possono però essere confuse con la precisione catastale o progettuale. In scala 1:25.000 un millimetro grafico corrisponde a venticinque metri sul terreno; l'ampiezza del tratto, la generalizzazione geometrica e l'eventuale disallineamento fra basi cartografiche possono incidere in modo rilevante su fondi di piccole dimensioni, margini urbani e strette fasce di tutela.

L'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), del Codice richiede la delimitazione e la rappresentazione dei beni in "scala idonea alla identificazione". La disposizione non impone una scala numerica uniforme, ma esige che il bene e la prescrizione siano identificabili con sufficiente certezza rispetto agli effetti prodotti. Pertanto, la tavola di area vasta dovrebbe essere accompagnata da dati vettoriali, metadati, sistemi di riferimento, regole di prevalenza fra elaborati e procedure di verifica di dettaglio.

Le stesse N.d.A., all'art. 20, ammettono variazioni limitate e motivate in sede di aggiornamento degli strumenti urbanistici comunali per condizioni non verificabili alla scala del Piano, previa valutazione della Soprintendenza. Tale previsione riconosce correttamente l'esistenza di un problema di scala, ma non può essere lasciata a una prassi episodica e non uniforme. Occorre disciplinare il procedimento: chi promuove la verifica; quali rilievi e certificazioni sono necessari; entro quale termine l'amministrazione decide; quale efficacia assume la rettifica; come viene aggiornato il dataset regionale; come si garantisce parità di trattamento tra Comuni.

Si ritiene quindi che le cartografie 1:25.000 e 1: 50.000 devono conservare la loro funzione di lettura strutturale, mentre l'applicazione conformativa richiede un livello operativo digitale più accurato ed una

scala più adeguata. Per le aree di contatto fra diversi livelli di tutela, per i boschi, le fasce costiere, gli aggregati storici e le Aree di recupero è necessario predisporre progressivamente elaborati di approfondimento almeno in scala 1: 10.000 o 1: 5.000 e, nei nodi di maggiore conflitto, in scala 1: 2.000, senza trasformare la precisione geometrica in un indebolimento della tutela.

2.3. Effettività della concertazione istituzionale e apporto conoscitivo dei Comuni

Le N.d.A. richiamano all'art. 2 la concertazione prevista dall'art. 144 del Codice.

Il D.A. n. 24/GAB dà atto di una relazione istruttoria e di una sintesi della concertazione svolta con le amministrazioni comunali tra il 2021 e il 2022. Non è quindi corretto affermare che la concertazione sia mancata in senso formale. Il punto critico riguarda, invece, la sua effettività sostanziale e la verificabilità degli esiti.

La concertazione istituzionale non comporta che le proposte formulate dai Comuni assumano carattere vincolante per l'autorità preposta alla tutela, poiché una diversa interpretazione altererebbe il rapporto di prevalenza definito dall'art. 145 del Codice. I Comuni, tuttavia, possiedono conoscenze operative dirette: *stato di attuazione degli strumenti urbanistici, consistenza dell'edificato, piani attuativi, urbanizzazioni, infrastrutture, catasto degli incendi, procedimenti edilizi, criticità dei margini urbani e trasformazioni del paesaggio agricolo*. Escludere o non motivare l'utilizzo di tali informazioni rappresenta una riduzione della qualità dell'istruttoria regionale.

La partecipazione istituzionale è effettiva quando lascia una traccia riconoscibile.

Per ogni contributo comunale devono poter essere individuati il tema, l'area, il dato prodotto, l'esito della verifica regionale e la motivazione dell'accoglimento totale, parziale o del rifiuto. Non è necessario pubblicare una corrispondenza dispersiva; è sufficiente una matrice istruttoria georiferita, organizzata per Comune e Paesaggio Locale, che consenta di ricostruire le decisioni.

La posizione proposta dall'Ordine è dunque la seguente: *la fase successiva all'adozione deve trasformare la pubblicazione e le osservazioni in un momento di istruttoria cooperativa escludendo una mera raccolta di opposizioni. La Regione dovrebbe convocare sessioni territoriali con gruppi omogenei di Comuni e rendere pubblica, prima dell'approvazione, la relazione di controdeduzione. La decisione finale resterà dell'autorità competente, ma sarà più autorevole perché costruita su un confronto tracciabile e motivato.*

2.4. Valutazione ambientale strategica: necessità di rendere riconoscibile il percorso valutativo

Tra i materiali pubblicati nella pagina istituzionale della documentazione tecnica del Piano non risulta immediatamente identificabile un provvedimento di verifica di assoggettabilità, un rapporto ambientale,

un parere motivato o un programma di monitoraggio riconducibile alla Valutazione Ambientale Strategica, disciplinata dalla Parte Seconda del D.Lgs 3 aprile 2006, n. 152. Tale constatazione non consente, da sola, di concludere che il Piano sia illegittimo o che nessuna valutazione sia stata svolta. Consente, invece, di affermare che il percorso valutativo non è riconoscibile nel fascicolo pubblico esaminato e che deve essere reso esplicito.

La VAS non è un adempimento meramente formale. Comprende la verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale quando dovuto, la consultazione, la valutazione degli effetti, il parere motivato e il monitoraggio. Per un piano che disciplina l'intero territorio provinciale, incide sui sistemi agricoli e forestali, sulle coste, sugli insediamenti e sulle reti, la valutazione degli effetti diretti, indiretti e cumulativi costituisce un supporto tecnico particolarmente rilevante.

La giurisprudenza costituzionale ha ricondotto la disciplina della VAS ai livelli uniformi di tutela ambientale di competenza statale. La sentenza n. 197 del 2014 ha sottolineato che le procedure regionali non possono ridurre lo standard previsto dal D.Lgs n. 152 del 2006. Tale principio non anticipa la soluzione sulla specifica assoggettabilità del Piano della provincia di Palermo, ma impone che la scelta compiuta dall'amministrazione sia individuabile e motivata.

La valutazione dell'Ordine è già conclusiva: *il fascicolo di Piano deve essere integrato con un documento che ricostruisca il rapporto con la disciplina VAS, indichi l'eventuale procedimento svolto o motivi puntualmente la soluzione adottata e definisca comunque un sistema di monitoraggio. Tra gli indicatori dovrebbero figurare consumo di suolo, frammentazione ecologica, superfici agricole attive e abbandonate, incendi, stato delle coperture forestali, erosione costiera, interventi di recupero, tempi dei procedimenti, esiti delle autorizzazioni e qualità delle mitigazioni.*

In tale sede dovrebbero essere valutati scenari alternativi. *La tesi secondo cui un divieto edificatorio possa, in alcuni contesti, concorrere indirettamente all'abbandono agricolo e all'aumento della vulnerabilità non va assunta come fatto generale; va sottoposta a verifica mediante dati aziendali, andamento demografico, accessibilità, rischio incendio e alternative progettuali. Il Piano risulterebbe rafforzato se dimostrasse, e non soltanto presupponesse, la proporzionalità delle misure rispetto agli obiettivi.*

2.5. Continuità ecologica e verifica delle discontinuità lungo i confini amministrativi

La Convenzione europea del paesaggio e gli artt. 131 e 135 del Codice richiedono una lettura del paesaggio fondata sulle caratteristiche dei territori e sulle relazioni tra fattori naturali e umani. Bacini idrografici, dorsali, sistemi costieri, corridoi ecologici, visuali e mosaici agrari non coincidono necessariamente con i confini comunali.

Le tavole riportano legittimamente i limiti amministrativi come riferimento operativo. La loro presenza non dimostra che siano stati utilizzati come criterio sostanziale di tutela. La criticità emerge soltanto

quando una variazione di regime coincide con un confine amministrativo senza che sia riconoscibile una corrispondente discontinuità morfologica, ecologica, percettiva o insediativa.

Tale osservazione deve quindi essere verificata. Per ogni tratto nel quale un livello di tutela cambia lungo un confine comunale o in prossimità di esso, il Piano dovrebbe documentare la ragione paesaggistica della differenza. Quando la ragione *esiste — diversa qualità del tessuto, differente stato di compromissione, beni puntuali o regimi preesistenti* — la discontinuità è giustificata. Quando non emerge, la perimetrazione deve essere resa coerente con l'unità di paesaggio.

La proposta dell'Ordine non è una generica uniformazione delle discipline: *Paesaggi contigui possono legittimamente richiedere discipline differenziate, purché fondate su specifiche e documentate ragioni paesaggistiche. Si propone, pertanto, l'introduzione di una verifica obbligatoria di coerenza transcomunale, supportata da un'analisi delle continuità ecologiche e percettive e da momenti di confronto congiunto tra i Comuni confinanti. Tale procedura consentirebbe di ridurre le disparità prive di adeguata motivazione e di prevenire fenomeni di competizione urbanistica, senza compromettere i valori paesaggistici riconosciuti.*

2.6. Partecipazione, coordinamento e gestione: il sistema degli artt. 143, 144, 145 e 146 del Codice

Il coinvolgimento degli enti locali deve essere correttamente inquadrato nel peculiare ordinamento autonomistico siciliano. L'art. 14, lettera n), dello Statuto speciale attribuisce alla Regione Siciliana competenza legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, mentre il D.P.R. 30 agosto 1975, n. 637 le ha trasferito le corrispondenti funzioni amministrative esercitate nel territorio regionale. Le disposizioni degli artt. 135 e 143 del Codice relative alla pianificazione congiunta tra Stato e Regione non possono, pertanto, essere recepite in modo automatico secondo il modello previsto per le regioni ordinarie, ma devono essere interpretate nel rispetto dello Statuto, delle relative norme di attuazione e della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 8 del medesimo Codice, fermi restando i principi costituzionali e le norme fondamentali di riforma economico-sociale. In tale quadro, la formazione e l'approvazione del Piano paesaggistico rientrano nelle attribuzioni della Regione Siciliana, mentre la partecipazione dei Comuni assume una funzione essenziale di concertazione e cooperazione istruttoria, senza tradursi in un potere di codecisione sulle determinazioni proprie dell'autorità regionale di tutela.

L'art. 144 assicura invece, nei procedimenti di approvazione, la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi, nonché ampie forme di pubblicità. La norma impone alle Regioni di disciplinare con legge i procedimenti di pianificazione paesaggistica. Il preambolo del D.A. n. 24/GAB riconosce espressamente che la Regione Siciliana non ha emanato una disciplina legislativa organica del procedimento e giustifica l'utilizzo del quadro transitorio

costituito dall'art. 158 del Codice e dal regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357, richiamando le decisioni del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana nn. 811, 812, 813, 814, 815, 817 e 819 del 2012 e n. 278 del 2025.

Questo dato conduce a una conclusione istituzionale precisa: *il ricorso a una disciplina transitoria può assicurare la prosecuzione dell'azione amministrativa, ma non sostituisce l'adempimento legislativo richiesto dall'art. 144. La Sicilia deve dotarsi di una legge procedurale che definisca fasi, documenti, tempi, pubblicità digitale, modalità di concertazione, controdeduzioni, aggiornamento, monitoraggio e partecipazione nella revisione dei piani.*

A tale quadro si aggiunge una criticità procedurale e temporale rilevante. L'adozione del Piano, avvenuta con D.A. n. 24/GAB del 10 giugno 2026, fa scattare automaticamente il blocco delle salvaguardie ai sensi dell'art. 143, comma 9, del D.lgs. n. 42/2004. Tuttavia, in Sicilia — dove la Regione ha competenza legislativa esclusiva sul paesaggio (art. 14, lett. n, dello Statuto speciale e d.p.r. 637/1975) — manca ancora una legge regionale che definisca tempi certi e procedure per l'approvazione dei piani (art. 144 del Codice). Questa carenza, unita all'uso di regole transitorie che durano da oltre dieci anni, rischia di lasciare i Comuni e l'attività edilizia in una situazione di blocco a tempo indeterminato (*sine die*), in contrasto con i principi di certezza del diritto e di buon andamento della pubblica amministrazione. Si chiede pertanto di introdurre una norma transitoria che fissi una scadenza massima e perentoria entro cui la Regione deve esaminare le osservazioni e approvare definitivamente il Piano.

L'art. 145 completa il sistema. Le previsioni paesaggistiche sono cogenti per gli strumenti urbanistici comunali, metropolitani e provinciali, prevalgono sulle disposizioni difformi e vincolano gli interventi settoriali. Gli enti territoriali devono conformare o adeguare i propri strumenti entro i termini del Piano e comunque non oltre due anni dalla sua approvazione. *La Regione deve disciplinare il procedimento di conformazione e adeguamento assicurando la partecipazione degli organi ministeriali.*

La prevalenza non rende superflui gli enti locali: ne ridefinisce la responsabilità. I Comuni e la Città metropolitana devono tradurre la disciplina paesaggistica nella pianificazione urbanistica, affinare le perimetrazioni alle scale locali nei limiti consentiti, programmare il recupero, assicurare standard e servizi, integrare rischio, mobilità e infrastrutture verdi. Se il procedimento di adeguamento non è regolato e accompagnato, il Piano rischia di restare separato dalla gestione ordinaria.

Infine, l'art. 146, comma 6 — *non l'art. 46, comma 6* — consente alla Regione di delegare l'esercizio della funzione autorizzatoria a province, forme associative e di cooperazione fra enti locali, enti parco o Comuni, purché dispongano di adeguate competenze tecnico-scientifiche, idonee risorse strumentali e garantiscano la separazione tra attività di tutela paesaggistica e funzioni urbanistico-edilizie. Si tratta di una facoltà e non di un obbligo di delega.

L'Ordine ritiene che questa facoltà debba essere attuata in Sicilia in modo selettivo, graduale e verificabile, preferendo forme associate di area vasta per i Comuni che non possiedono strutture adeguate. La delega

non deve tradursi in una municipalizzazione della tutela né in una riduzione del ruolo delle Soprintendenze. Deve diventare uno strumento per avvicinare l'istruttoria ai territori, migliorare i tempi e costruire competenze, mantenendo standard regionali, vigilanza, formazione, interoperabilità dei dati, pubblicazione degli elenchi di cui all'art. 146, comma 13, e poteri sostitutivi o di revoca in caso di inadeguatezza.

3. DISAMINA TECNICA DELLE NORME DI ATTUAZIONE E DEI REGIMI DI TUTELA

3.1. L'articolo 20 e la disciplina del Livello di tutela 3

L'art. 20 articola i regimi dei Paesaggi locali in Livelli di tutela 1, 2 e 3 e Aree di recupero. Il Livello 3 è riferito alle componenti che esprimono valori elevati e invariati da conservare. La norma stabilisce che, di regola, *è esclusa ogni edificazione* e consente sul patrimonio esistente interventi entro limiti stringenti: assenza di nuove piste, rispetto di sagoma, perimetro e altezza, divieto di incremento della superficie utile e di trasferimento di volumetria; nelle Zone E esclude gli interventi di cui all'art. 37 della l.r. n. 19 del 2020.

Proprio questa impostazione rigida — che inibisce l'applicazione dell'art. 37 della l.r. n. 19/2020 nelle zone E — rischia di accelerare l'abbandono delle campagne, indebolendo il presidio manutentivo del territorio. Si chiede perciò di temperare il divieto assoluto consentendo, nei contesti idonei, interventi minimi e strettamente strumentali all'impresa agricola attiva, subordinati a rigorosi criteri di sostenibilità, recupero dell'esistente e reversibilità.

L'inedificabilità costituisce una misura legittima e spesso necessaria per crinali, sistemi naturali integri, aree di elevata intervisibilità, habitat sensibili, boschi e contesti nei quali anche interventi isolati produrrebbero frammentazione o effetti cumulativi. La critica non può quindi investire l'esistenza del Livello 3 in sé. Riguarda la precisione della sua applicazione, la chiarezza dell'espressione *“di norma”*, il rapporto con le discipline speciali dei Paesaggi locali e la possibilità di governare interventi indispensabili alla sicurezza e alla gestione attiva senza introdurre surrettizie capacità edificatorie.

La locuzione *“è esclusa di norma ogni edificazione”* sembra lasciare un margine valutativo, ma la successiva disciplina delle Zone E assume carattere categorico. Per evitare applicazioni disomogenee, le N.d.A. devono indicare se e in quali ipotesi eccezionali siano ammissibili opere non qualificabili come nuova edificazione o strutture strettamente necessarie alla gestione del bene: sistemazioni idraulico-agrarie, interventi antincendio, opere di consolidamento, reti interrato, manufatti tecnici di minima consistenza e interventi previsti da piani forestali o di gestione approvati.

La conclusione dovrebbe portare ad una revisione mirata, il che non significa stralciare il livello massimo di tutela. Occorre definire categorie tassative, criteri dimensionali e prestazionali, obbligo di dimostrazione dell'assenza di alternative localizzative, valutazione degli effetti cumulativi, reversibilità ove possibile e progetto paesaggistico unitario. La disciplina specifica dei Paesaggi locali deve poter confermare il divieto assoluto nei contesti più sensibili.

3.2. Edilizia rurale, attività agricola e presidio agronomico

Il paesaggio agrario deriva dalla continuità delle pratiche produttive, dalla manutenzione delle opere di regimazione, dei terrazzamenti, delle colture e delle architetture rurali. L'abbandono può determinare perdita di mosaico paesaggistico, erosione, incremento della biomassa combustibile e degrado del patrimonio edilizio. Ciò non significa che ogni nuova costruzione agricola produca tutela: la residenzializzazione impropria delle campagne, la frammentazione fondiaria e la proliferazione di manufatti costituiscono a loro volta fattori rilevanti di consumo e banalizzazione del paesaggio.

L'art. 37 della l.r. n. 19 del 2020 disciplina interventi nelle zone agricole. L'art. 20 delle N.d.A. ne esclude l'applicazione nelle Zone E ricadenti in Livello 3. Il rapporto fra le due discipline deve essere letto alla luce dell'art. 145: la norma paesaggistica prevale sulla previsione urbanistica. Non sussiste quindi un diritto generale dell'imprenditore agricolo a edificare in contrasto con il Piano, ma resta da valutare la gerarchia delle fonti.

Resta tuttavia un tema di proporzionalità e differenziazione. In aree nelle quali il valore paesaggistico dipende dalla permanenza dell'attività agricola, ed anche dalla stanzialità antropica, il Piano dovrebbe distinguere fra volumi a finalità residenziale o speculativa e opere realmente strumentali a un'impresa agricola attiva. La strumentalità deve essere dimostrata da un piano aziendale, dalla congruità con superficie e colture, dall'impossibilità di riutilizzare edifici esistenti, dalla sostenibilità degli accessi e dalla capacità del progetto di evitare frammentazione e alterazione delle visuali.

L'Ordine propone che, nei soli sottoambiti in cui la disciplina del Paesaggio locale lo ritenga compatibile, possano essere valutati manufatti minimi e strettamente strumentali, subordinati a criteri più restrittivi degli indici urbanistici ordinari. Il progetto dovrebbe privilegiare recupero del patrimonio esistente, accorpamento dei volumi, aderenza alla morfologia, materiali durevoli e coerenti, reversibilità delle strutture leggere, riduzione dei movimenti di terra, gestione delle acque, permeabilità e inserimento vegetazionale con specie appropriate.

Non pensiamo di trasformare il progetto in una deroga alla tutela. Si tratta di attribuire al Piano la capacità di riconoscere quando l'architettura rurale contemporanea di qualità, se controllata, sia funzionale alla conservazione del paesaggio produttivo e quando, invece, debba essere esclusa. Linee guida regionali, schede tipologiche non prescrittive e valutazioni cumulative per ambito possono ridurre la discrezionalità e migliorare la qualità.

3.3. Coordinamento tra Livello di tutela 3 e Aree di recupero

L'art. 20 definisce le Aree di recupero come ambiti interessati da trasformazioni intense e disordinate, usi incompatibili o condizioni di compromissione paesaggistica. In tali aree possono essere previsti, attraverso

strumenti urbanistici attuativi comunali finalizzati al recupero e alla riqualificazione, anche interventi di nuova costruzione compatibili con le destinazioni e i caratteri del paesaggio.

Questa previsione non equivale a una sanatoria e non attribuisce automaticamente diritti edificatori. L'autorizzazione paesaggistica resta necessaria nei casi previsti dal Codice; l'eventuale regolarizzazione edilizia segue una disciplina distinta e non può essere desunta dalla classificazione paesaggistica.

Permane, tuttavia, un problema di coerenza. Un'area già compromessa può richiedere trasformazioni più incisive per rimuovere detrattori, ricostruire spazi pubblici, restituire permeabilità, migliorare accessi e continuità ecologiche. Un'area integra può richiedere il semplice divieto. La differenza è ragionevole solo se le nuove previsioni nelle Aree di recupero sono strettamente legate a un bilancio paesaggistico positivo e a benefici pubblici misurabili. Se la norma si limita ad ammettere nuova costruzione senza criteri prestazionali, aumenta il rischio che la rigenerazione venga utilizzata come giustificazione generica.

La proposta deve pretendere di integrare l'art. 20 con contenuti minimi obbligatori per i piani attuativi: *censimento della legittimità e dello stato degli immobili; individuazione dei detrattori da eliminare; obiettivi di riduzione del suolo impermeabile; demolizioni e delocalizzazioni; rete ecologica; accessibilità pubblica; qualità dello spazio aperto; gestione delle acque; mitigazione climatica; fasi, risorse e monitoraggio; bilancio volumetrico motivato; esclusione di automatismi premiali.*

Le aree periurbane non integralmente compromesse, ma caratterizzate da discontinuità e degrado diffuso, possono essere assoggettate a specifici *“progetti di paesaggio”* ai sensi dell'art. 143, comma 8, senza essere necessariamente riclassificate come Aree di recupero. In questo modo si amplia la capacità progettuale del Piano senza abbassare il livello di tutela degli ambiti integri.

3.4. Centri e nuclei storici, integrazione energetica e qualità delle coperture

L'art. 16 delle N.d.A. consente l'installazione di impianti fotovoltaici e solari termici sulle coperture a condizione che non siano visibili dalle principali strade e piazze e da eventuali punti panoramici. Per coperture inclinate richiede disposizione parallela alle falde, occupazione parziale, colori coerenti o scuri e superfici non riflettenti; per coperture piane prevede il contenimento entro il parapetto; per edifici sottoposti alle categorie di tutela richiamate limita l'installazione alle terrazze.

La finalità di proteggere la quinta urbana, i manti di copertura tradizionali e le visuali panoramiche è pienamente condivisibile. Il quadro europeo e nazionale di accelerazione sull'utilizzo delle fonti rinnovabili non elimina la tutela dei beni culturali e paesaggistici e ammette discipline differenziate per edifici e contesti di particolare valore. Non è dunque corretto affermare un contrasto irriducibile e generico fra art. 16 e normativa energetica.

È però opportuno evitare che il requisito di non visibilità sia applicato come divieto assoluto, soprattutto nei centri collinari nei quali quasi ogni copertura è percepibile da punti panoramici. La qualità paesaggistica deve essere valutata in termini di compatibilità, integrazione materica, limitazione dell'abbagliamento, ordine compositivo, reversibilità e rilevanza della visuale. Le tecnologie integrate — coppi e tegole fotovoltaiche, moduli colorati, membrane, sistemi complanari — consentono soluzioni diverse dal pannello sovrapposto e devono trovare una disciplina prestazionale.

L'Ordine propone linee guida regionali articolate per tipologia di copertura, valore dell'edificio e rilevanza della visuale, accompagnate da abachi di soluzioni e casi dimostrativi. Per gli immobili di maggiore valore la conservazione può giustificare l'esclusione; per l'edilizia storica diffusa non monumentale deve essere possibile dimostrare un'integrazione compatibile. La motivazione dell'eventuale diniego deve confrontare alternative tecniche e non limitarsi alla visibilità in sé.

3.5. Paesaggio costiero e infrastrutture a rete

I territori costieri sono beni paesaggistici tutelati per legge entro la fascia dei trecento metri dalla battigia, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera a), del Codice, oltre alle ulteriori discipline derivanti da dichiarazioni di interesse pubblico, piani e demanio marittimo. L'art. 11 delle N.d.A. e le prescrizioni dei Paesaggi locali devono essere lette in questo quadro.

La protezione della morfologia costiera, delle dune, delle visuali e dell'accesso pubblico richiede particolare rigore. Nello stesso tempo, erosione, innalzamento del livello marino, sicurezza, depurazione, reti idriche ed energetiche possono rendere necessari interventi pubblici. Non ogni opera di difesa protegge il paesaggio: opere rigide e isolate possono trasferire l'erosione e produrre alterazioni irreversibili. Analogamente, la reversibilità dichiarata di una struttura turistico-balneare non garantisce da sola la compatibilità.

La disciplina deve distinguere: interventi di conservazione e ripristino degli ecosistemi costieri; opere pubbliche di difesa motivate da studi di dinamica litoranea; infrastrutture a rete strategiche prive di alternative ragionevoli; accessi leggeri e reversibili finalizzati alla fruizione pubblica; usi economici privati. Ciascuna categoria richiede criteri, soglie, alternative localizzative e valutazione cumulativa.

Il D.A. n. 25/GAB introduce, per alcuni piani regionali elencati nel decreto, una valutazione dell'Osservatorio per specifiche infrastrutture a rete strategiche di interesse pubblico almeno regionale, previa istruttoria della Soprintendenza. Il meccanismo conferma l'esigenza di un esame qualificato e non di una negoziabilità generalizzata del vincolo. Per Palermo occorre chiarire in un testo coordinato se e in quali termini tale disciplina trovi applicazione.

La proposta dell'Ordine è integrare le N.d.A. con linee guida costiere fondate su unità fisiografiche, scenari climatici, accessibilità pubblica, soluzioni basate sulla natura, reversibilità effettiva e monitoraggio. La

valutazione non deve limitarsi al singolo manufatto ma considerare il tratto costiero e gli effetti a monte e a valle.

3.6. Boschi, fasce forestali e fasce esterne di rispetto nel quadro normativo vigente

La disciplina dei boschi rappresenta uno dei profili che richiedono maggiore precisione. L'art. 142, comma 1, lettera g), del Codice tutela per legge i territori coperti da foreste e boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, *“come definiti dagli articoli 3 e 4 del decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34”*. Il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali ha sostituito il D.Lgs. n. 227 del 2001 e stabilisce una definizione statale di bosco, consentendo alle Regioni integrazioni che non riducano il livello di tutela.

L'art. 3 del D.Lgs. n. 34 del 2018 qualifica, in via generale, come bosco le superfici coperte da vegetazione forestale arborea associata o meno a quella arbustiva, di origine naturale o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo ed evoluzione, con estensione non inferiore a 2.000 metri quadrati, larghezza media non inferiore a venti metri e copertura arborea forestale maggiore del venti per cento. Gli artt. 4 e 5 disciplinano, rispettivamente, le aree assimilate a bosco e le aree escluse dalla definizione; la trasformazione del bosco è regolata dall'art. 8. Il quadro deve essere letto insieme alla normativa regionale più rigorosa.

In Sicilia l'art. 37, comma 4, della L.R. 13 agosto 2020, n. 19, come sostituito dall'art. 12 della L.R. 3 febbraio 2021, n. 2, dispone che si applichi il D.Lgs. n. 34 del 2018 e successive modificazioni. La Corte costituzionale, con sentenza n. 135 del 2022, ha dichiarato l'illegittimità della soppressione della disciplina dell'art. 10, commi da 1 a 10 e 12, della L.R. 6 aprile 1996, n. 16, con riferimento ai boschi e alle fasce forestali, determinandone la reviviscenza; ha invece ritenuto non fondata la questione relativa all'abrogazione del comma 11, che estendeva ope legis il vincolo paesaggistico alle zone esterne di rispetto.

Le circolari regionali n. 3 del 17 giugno 2022 e n. 7 del 26 luglio 2022 hanno chiarito, sul piano amministrativo, che resta vigente l'applicazione del D.Lgs. n. 34 del 2018; che rivivono i divieti e gli arretramenti riferiti a boschi e fasce forestali; che il comma 11 dell'art. 10 della l.r. n. 16 del 1996 resta abrogato; e che le “zone di rispetto” esterne non possono essere confuse con i boschi e le fasce forestali. Le circolari costituiscono indirizzi amministrativi e non fonti primarie, ma sono rilevanti per comprendere l'interpretazione regionale successiva alla sentenza.

L'art. 12 delle N.d.A. del Piano della provincia di Palermo mostra di conoscere il nuovo quadro, poiché richiama il D.Lgs. n. 227 del 2001 come modificato e sostituito dal D.Lgs. n. 34 del 2018. Esso assume tuttavia quale riferimento l'Inventario forestale regionale approvato il 10 gennaio 2012, formato sotto il precedente quadro, la Carta Forestale disponibile nel SITR e il catasto delle aree percorse dal fuoco,

prevedendo aggiornamenti e verifiche dell'Amministrazione forestale o da altre autorità competenti. Stabilisce inoltre l'assoggettamento all'autorizzazione di cui all'art. 146 per le "fasce di rispetto boschive" previste dall'art. 10 della L.R. n. 16 del 1996.

Il Piano, dunque, non ignora il D.Lgs. n. 34 del 2018; tuttavia, il solo rinvio non dimostra che la ricognizione cartografica sia stata integralmente riallineata alle definizioni vigenti. La base inventariale del 2012 deve essere verificata rispetto ai parametri statali, alle definizioni regionali compatibili, alle variazioni intervenute, agli incendi e ai provvedimenti di accertamento. La formula *"fasce di rispetto boschive"* risulta inoltre ambigua perché può sovrapporre tre categorie non coincidenti: bosco; fascia forestale intesa come formazione vegetazionale sottoposta alla disciplina sostanziale; fascia o zona esterna di rispetto, per la quale il vincolo paesaggistico *ope legis* del previgente comma 11 non è rivissuto.

Questa ambiguità può produrre due esiti entrambi inaccettabili: estendere il vincolo paesaggistico oltre quanto previsto dalla legge, oppure indebolire la protezione sostanziale dei boschi e delle vere fasce forestali. La soluzione non è una riduzione generalizzata, ma una revisione terminologica e cartografica che associ a ogni poligono la categoria giuridica, la fonte, la data, il soggetto accertatore e il regime applicabile.

La previsione secondo cui le verifiche dell'Amministrazione forestale possano modificare la cartografia di Piano senza ripubblicazione può essere funzionale all'aggiornamento di un dato ricognitivo, ma deve essere inquadrata in una procedura certa. *Se l'aggiornamento incide sulla stessa esistenza del bene tutelato per legge, occorrono istruttoria tecnica, contraddittorio, tracciabilità del provvedimento, immediato aggiornamento del dataset pubblico e coordinamento con Soprintendenza e Comune. Se invece modifica una scelta pianificatoria non meramente ricognitiva, devono essere rispettate le forme proprie della variante.*

La valutazione dell'Ordine è pertanto netta e motivata: *prima dell'approvazione del Piano va effettuata una ricognizione forestale aggiornata e documentata, applicando il D.Lgs. n. 34 del 2018 nel quadro siciliano successivo alla sentenza n. 135 del 2022; l'art. 12 delle N.d.A. deve distinguere espressamente boschi, aree assimilate, fasce forestali e fasce esterne di rispetto; deve inoltre essere approvata una procedura pubblica e uniforme di verifica e rettifica cartografica. Tale operazione rafforza la tutela, perché riduce sia le indebite estensioni sia i vuoti di protezione.*

3.7. Coordinamento con il D.A. n. 25/GAB del 10 giugno 2026 e necessità di un testo consolidato

Il D.A. n. 25/GAB, adottato nello stesso giorno del Piano di Palermo, modifica le Norme di attuazione di una serie di piani paesaggistici regionali già adottati o approvati. Il decreto interviene, tra l'altro, sul

rapporto con le zone urbanistiche A, B, C e D, sui piani attuativi già convenzionati, sulle aree ex ASI, sulle Aree di recupero e sulla valutazione di specifiche infrastrutture strategiche a rete.

Le disposizioni del decreto non possono essere generalizzate oltre il loro ambito soggettivo e territoriale. Gli elenchi contenuti negli articoli del D.A. n. 25/GAB non ricomprendono espressamente il Piano di Palermo adottato con D.A. n. 24/GAB. Al tempo stesso, il testo palermitano contiene formulazioni in parte analoghe alla disciplina standardizzata. La contemporaneità dei due atti rende necessario evitare che operatori e amministrazioni ricostruiscano il regime mediante interpretazioni divergenti.

La conclusione è che l'Assessorato deve pubblicare, prima dell'approvazione, un testo consolidato ufficiale delle N.d.A. della provincia di Palermo e da un'esplicita norma di salvaguardia che metta al riparo i piani attuativi già convenzionati o regolarmente assentiti alla data di adozione del Piano. Tale testo deve essere corredato da una nota di coordinamento che indichi puntualmente quali disposizioni del D.A. n. 25/GAB siano applicabili, recepite, non applicabili o destinate a successivo adeguamento. Il testo consolidato deve riportare data e versione, rendere evidenti le modifiche e mantenere accessibili le versioni precedenti.

Questo chiarimento è particolarmente importante perché il Livello di tutela 1 non equivale ad assenza di tutela. Anche quando una zona urbanistica o un piano attuativo rientrano in un regime meno preclusivo, continuano ad applicarsi l'autorizzazione paesaggistica nei casi previsti, le prescrizioni d'uso e la disciplina del Paesaggio Locale. La standardizzazione deve quindi aumentare la certezza senza appiattire le specificità dei luoghi.

4. IMPATTI SULLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E SULLA PROFESSIONE

4.1. Rigenerazione periurbana e dei territori rur-urbani

Le aree periurbane sono spesso caratterizzate da frammentazione, alternanza di coltivazioni e lotti edificati, infrastrutture, residui rurali, margini incompiuti e deficit di spazio pubblico. Non sono paesaggi privi di valore: costituiscono il luogo nel quale la città incontra la campagna e nel quale possono essere ricostruite continuità ecologiche, sistemi di drenaggio, reti lente, agricoltura di prossimità e nuove centralità.

Una disciplina esclusivamente fondata sull'alternativa fra edificabilità e inedificabilità non è sufficiente a governarle. Occorrono progetti di paesaggio di scala intermedia, coerenti con l'art. 143, comma 8, capaci di integrare demolizione, riuso, forestazione urbana, agricoltura, percorsi, servizi ecosistemici e messa in sicurezza. L'eventuale nuova costruzione deve essere residuale e funzionale al progetto complessivo, non costituirne il motore economico automatico.

Il Piano può diventare il quadro che orienta tali progetti, individuando ambiti prioritari, obiettivi di qualità, indicatori e strumenti di attuazione. In assenza di questa dimensione, i livelli di tutela rischiano di operare come campiture statiche su territori che richiedono azioni coordinate.

4.2. Dalla tutela meramente conformativa alla tutela attiva attraverso il progetto

La prescrizione è indispensabile, ma non esaurisce la tutela. L'art. 143 attribuisce al Piano anche il compito di individuare interventi di recupero e riqualificazione, misure per il corretto inserimento delle trasformazioni e linee guida per progetti di conservazione, valorizzazione e gestione. L'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 è a sua volta una verifica di compatibilità fra interesse tutelato e progetto.

La competenza progettuale non conferisce un diritto alla trasformazione e non può superare le prescrizioni del Piano. Essa diventa rilevante nei margini che il Piano consente: recupero degli edifici, riqualificazione delle aree compromesse, infrastrutture necessarie, adattamento climatico, architettura rurale compatibile, integrazione energetica. In questi ambiti la qualità del progetto deve essere misurabile attraverso alternative, analisi visive, materiali, ciclo di vita, reversibilità, gestione e monitoraggio.

L'Ordine deve quindi rivendicare non una riduzione dei livelli di tutela, ma la responsabilità professionale di dare forma alla tutela attiva. Ciò richiede concorsi di progettazione per gli interventi pubblici più significativi, linee guida non meramente illustrative, formazione congiunta di tecnici pubblici e professionisti, commissioni con competenze paesaggistiche effettive e repertori di buone pratiche verificati nel tempo.

4.3. Certezza amministrativa, uguaglianza territoriale e capacità istituzionale

La qualità di un Piano si misura anche nella sua applicazione quotidiana. Perimetrazioni non perfettamente allineate, formulazioni ambigue, versioni normative non coordinate e prassi differenti fra uffici generano tempi lunghi e risultati diseguali. Il problema non è soltanto economico: *una tutela applicata in modo imprevedibile perde autorevolezza e favorisce contenzioso.*

Occorre una piattaforma pubblica unica che consenta di interrogare il territorio, scaricare dati vettoriali, ricostruire il regime vigente, accedere alle schede del Paesaggio locale, verificare la versione delle N.d.A. e consultare gli aggiornamenti. La piattaforma deve avere valore informativo chiaramente dichiarato e deve rinviare agli atti ufficiali, evitando che schermate oggi non attendibili visionabili *nel portale paesaggistica Sicilia* sostituiscano o interferiscano con la fonte normativa.

La capacità amministrativa è parte della tutela. Soprintendenze, Comuni, Città metropolitana, enti parco e amministrazione forestale devono disporre di professionalità, tempi e strumenti adeguati. L'eventuale delega ai sensi dell'art. 146, comma 6, che l'ordine promuove rivolgendosi alle istituzioni regionali deve essere subordinata a una verifica iniziale e periodica delle strutture; in mancanza, la delega produrrebbe disparità invece di sussidiarietà.

5. PROPOSTE TECNICHE E NORMATIVE PER UN TAVOLO REGIONALE

5.1. Concertazione strutturata con gli enti locali e Tavolo tecnico permanente

Si propone l'istituzione immediata di un Tavolo tecnico permanente coordinato dall'Assessorato e composto da Dipartimento regionale, Soprintendenza di Palermo, Città metropolitana, rappresentanze dei Comuni organizzate per sistemi territoriali omogenei, enti parco, amministrazione forestale, autorità ambientali e rappresentanze delle professioni. Il Tavolo non sostituisce le competenze decisionali e non introduce poteri di veto; rende stabile l'istruttoria cooperativa.

Nella fase successiva all'adozione il Tavolo dovrebbe: organizzare le osservazioni per tema e geografia; verificare i contributi comunali 2021–2022 e quelli sopravvenuti; pubblicare una matrice di controdeduzione; individuare le rettifiche cartografiche; proporre integrazioni normative; definire il monitoraggio. Dopo l'approvazione dovrebbe proseguire per l'adeguamento degli strumenti urbanistici, la gestione delle rettifiche, l'interpretazione coordinata e la valutazione periodica degli effetti.

La concertazione non assume valore vincolante per l'autorità di tutela, ma produce un obbligo di motivazione istruttoria. Questa è la forma più equilibrata di partecipazione: preserva la prevalenza del Piano e valorizza le conoscenze locali.

5.2. Aggiornamento cartografico, interoperabilità GIS e micro-zonizzazione

Si propone un programma straordinario di aggiornamento del Piano articolato in tre livelli. Il primo consiste nel censimento dei metadati e nella certificazione delle fonti. Il secondo prevede l'allineamento dei dataset regionali con ortofoto recenti, rilievi LiDAR disponibili, catasto incendi, inventario forestale, dissesti, dinamica costiera, strumenti urbanistici e piani attuativi. Il terzo riguarda gli approfondimenti di dettaglio nelle aree di margine o conflitto.

Le scale 1:50.000 e 1:25.000 devono essere mantenute per la struttura di area vasta; per l'applicazione operativa si devono produrre dati vettoriali accurati ed elaborati 1:10.000, 1:5.000 o 1:2.000 nei casi necessari. Ogni modifica deve avere un identificativo, una data, una fonte e uno storico.

Non si propone una sospensione indiscriminata delle misure di salvaguardia, che discendono dall'art. 143, comma 9, e proteggono i beni di cui all'art. 134. Si propone invece di adottare istruzioni transitorie uniformi per le aree nelle quali emerga una documentata incertezza cartografica, consentendo verifiche rapide senza autorizzare trasformazioni irreversibili prima della decisione.

Per superare definitivamente i limiti intrinseci della rappresentazione a scala ridotta e la cronica difficoltà di coordinamento tra uffici tecnici comunali e Soprintendenza, l'Ordine propone di affiancare

all'aggiornamento dei dati l'introduzione progressiva di standard digitali avanzati basati sull'integrazione tra BIM (Building Information Modeling) e sistemi geografici GIS.

In termini operativi, l'obiettivo è superare la logica dei supporti analogici e dei procedimenti puramente bidimensionali per adottare, in via graduale e con un piano di attuazione sostenibile, piattaforme digitali condivise. Ciò significa consentire ai professionisti di trasmettere i progetti in formato digitale intelligente — estendendo l'approccio HBIM per gli interventi sul patrimonio storico e architettonico — affinché dialoghino direttamente con le banche dati e le perimetrazioni ufficiali. Questa transizione tecnologica permetterà di azzerare i margini di errore nell'interpretazione dei vincoli, velocizzare le istruttorie e garantire la certezza e la trasparenza dei tempi procedurali.

5.3. Revisione mirata dell'articolo 20 e architettura rurale di qualità

Si propone di mantenere il Livello di tutela 3 e di revisionarne la formulazione per rendere esplicite finalità, fattispecie e condizioni. Nei Paesaggi locali di maggiore integrità deve restare possibile il divieto assoluto. Negli ambiti agricoli in cui la continuità produttiva è parte del valore paesaggistico, la norma può consentire esclusivamente opere minime e strumentali, previa dimostrazione rigorosa.

Le condizioni cumulative dovrebbero comprendere: impresa agricola effettiva e piano aziendale; priorità al recupero; impossibilità di localizzazioni alternative; dimensionamento strettamente funzionale; esclusione di uso residenziale autonomo; accorpamento dei volumi; inserimento morfologico; gestione delle acque; mitigazione vegetale; controllo degli accessi; valutazione cumulativa; obbligo di mantenimento della destinazione e rimozione delle strutture reversibili alla cessazione dell'attività.

La Regione dovrebbe approvare linee guida per l'architettura rurale contemporanea mediante concorso o consultazione interdisciplinare. Le linee guida non devono imporre un falso vernacolare, ma tradurre i caratteri insediativi in criteri di scala, rapporto col suolo, materiali, ombra, acqua, vegetazione e reversibilità.

5.4. Superamento delle discontinuità non motivate lungo i confini amministrativi

Si propone una verifica GIS di tutti i tratti nei quali il cambio di livello di tutela coincide con un confine comunale. L'esito deve distinguere discontinuità motivate e discontinuità prive di riscontro paesaggistico. Le prime saranno confermate con motivazione; le seconde saranno corrette seguendo crinali, corsi d'acqua, continuità vegetazionali, unità insediative, bacini visivi e altri elementi riconoscibili.

La verifica deve essere svolta in sessioni congiunte fra Comuni confinanti e coordinata dalla Soprintendenza. Non introduce una perequazione edificatoria fra territori, ma un principio di coerenza paesaggistica e uguaglianza nell'applicazione della tutela.

5.5. Rimodulazione delle Aree di recupero mediante criteri prestazionali

Si propone di integrare le N.d.A. con una disciplina minima dei piani attuativi delle Aree di recupero. La nuova costruzione non deve essere assunta come diritto o premio, ma ammessa soltanto quando indispensabile a un bilancio paesaggistico positivo e accompagnata da demolizioni, riduzione dell'impermeabilizzazione, spazi pubblici, infrastrutture verdi e impegni gestionali.

Per le aree periurbane non integralmente compromesse si propone l'individuazione di progetti di paesaggio ai sensi dell'art. 143, comma 8, con obiettivi e finanziamenti specifici. La classificazione come Area di recupero deve restare riservata ai contesti effettivamente degradati e non diventare la via ordinaria per introdurre flessibilità.

5.6. Linee guida per l'integrazione delle fonti rinnovabili nei contesti storici e nei contesti rurali

Si propone di sostituire l'applicazione automatica del criterio di invisibilità con una valutazione graduata di compatibilità, senza ridurre la tutela degli edifici monumentali e delle visuali identitarie. Le linee guida dovrebbero distinguere beni culturali, immobili di interesse storico diffuso, tessuti urbani e visuali; disciplinare coperture inclinate e piane; definire riflettanza, colore, complanarità, ordine dei moduli, reversibilità e passaggi impiantistici.

Un catalogo regionale di soluzioni tecniche, aggiornabile, aiuterebbe progettisti e uffici. Per gli interventi più complessi dovrebbe essere richiesta una simulazione delle visuali e un confronto fra alternative. L'energia rinnovabile è compatibile con la tutela solo quando il progetto dimostra che il valore culturale non è sacrificato. Tuttavia, è necessario tenere in considerazione che l'energia rinnovabile rappresenta una soluzione importante di sostenibilità che contrasta le emissioni nocive; è necessario, pertanto, individuare delle aree ben precise dove è possibile realizzare gli impianti e, ancor di più, effettuare repowering di impianti esistenti pur in aree individuate oggi con alti valori di tutela.

5.7. Aggiornamento della disciplina dei boschi e procedura pubblica di rettifica

Si propone una revisione dell'art. 12 delle N.d.A. fondata su cinque contenuti: recepimento operativo delle definizioni del D.Lgs. n. 34 del 2018; coordinamento con l'art. 4 della L.R. n. 16 del 1996 e con la disciplina regionale vigente; distinzione terminologica fra boschi, aree assimilate, fasce forestali e zone esterne di rispetto; aggiornamento dell'inventario del 2012; procedura uniforme di accertamento e rettifica.

La nuova cartografia forestale deve indicare fonte, data e categoria giuridica di ogni elemento. Le aree percorse dal fuoco devono essere aggiornate mediante il catasto comunale previsto dalla legge 21 novembre 2000, n. 353, e coordinate con la permanenza della tutela ex art. 142, comma 1, lettera g), del

Codice. Gli accertamenti devono essere svolti congiuntamente, per i rispettivi profili, da amministrazione forestale e Soprintendenza, con partecipazione del Comune e comunicazione agli interessati nei casi in cui il provvedimento incida direttamente.

La rettifica cartografica deve distinguere l'aggiornamento ricognitivo, che prende atto dell'esistenza o inesistenza di un bene tutelato per legge, dalla variante pianificatoria, che modifica una scelta discrezionale. Solo il primo può seguire una procedura semplificata; entrambi devono essere pubblici, immediatamente recepiti nel SIT.

5.8. Attuazione regionale degli artt. 144, 145 e 146, comma 6, del Codice

Si propone che la Regione avvii l'elaborazione di una legge organica sul procedimento paesaggistico, in attuazione dell'art. 144 del Codice. La legge deve disciplinare formazione, adozione, pubblicazione, partecipazione, controdeduzioni, approvazione, aggiornamento, revisione e monitoraggio dei piani, superando il ricorso strutturale a una disciplina transitoria.

La stessa legge deve regolare la conformazione e l'adeguamento degli strumenti comunali e metropolitani ai sensi dell'art. 145, commi 4 e 5, definendo tempi, documenti, partecipazione degli organi ministeriali, esito delle verifiche e raccordo con i procedimenti urbanistici della l.r. n. 19 del 2020. Il Comune non può modificare la prescrizione paesaggistica, ma deve poter concorrere alla sua traduzione operativa e alla programmazione del recupero.

Si propone inoltre di esercitare la facoltà dell'art. 146, comma 6, mediante un sistema regionale di accreditamento. La delega dovrebbe essere attribuita soltanto a enti o forme associate dotati di unità paesaggistica separata dall'ufficio edilizia, responsabile qualificato, almeno adeguate competenze multidisciplinari, accesso ai dati, formazione continua e capacità di rispettare i termini. Per i Comuni minori la forma associata o metropolitana rappresenta la soluzione ordinaria.

Il sistema deve prevedere verifica iniziale, audit periodici, indicatori di qualità, pubblicazione mensile degli elenchi autorizzativi, banca dati regionale, supporto interpretativo della Soprintendenza, poteri sostitutivi e revoca. La delega così costruita non diminuisce la tutela: distribuisce la capacità amministrativa sotto un controllo regionale uniforme.

6. CONCLUSIONI

Il Piano Paesaggistico della Provincia di Palermo costituisce un passaggio istituzionale necessario e atteso. La sua adozione offre la possibilità di portare a compimento un processo lungo, dotando il territorio di un quadro unitario capace di prevalere sulle decisioni settoriali e di orientare la conservazione, il recupero e la qualità delle trasformazioni. Questa funzione deve essere riconosciuta e sostenuta dall'intera comunità degli architetti.

Il sostegno alla pianificazione non esclude un esame rigoroso. Le principali questioni riguardano l'aggiornamento documentato dei dati dinamici; il rapporto fra scale di area vasta e precisione operativa; la tracciabilità della concertazione; la riconoscibilità del percorso VAS; la coerenza transcomunale; la proporzionalità del Livello 3; la disciplina dei territori rurali e delle Aree di recupero; l'integrazione energetica; le coste; il quadro forestale successivo al d.lgs. n. 34 del 2018 e alla sentenza costituzionale n. 135 del 2022; il coordinamento con il D.A. n. 25/GAB.

Tali rilievi non conducono a chiedere l'arretramento della tutela né la prevalenza delle previsioni urbanistiche comunali. Conducono a chiedere che, prima dell'approvazione, il Piano sia consolidato attraverso aggiornamenti mirati, chiarimenti normativi, dati pubblici, controdeduzioni motivate e procedure di rettifica uniformi. Nei casi di incertezza cartografica documentata, le istruzioni transitorie devono impedire sia trasformazioni irreversibili sia applicazioni non coerenti.

La questione istituzionale più ampia riguarda la partecipazione. Il D.A. n. 24/GAB prende atto dell'assenza di una legge regionale sul procedimento di pianificazione paesaggistica. A distanza di oltre vent'anni dall'entrata in vigore del Codice, questa lacuna deve essere colmata. L'attuazione degli artt. 144 e 145 e l'uso responsabile della facoltà prevista dall'art. 146, comma 6, possono costruire un sistema nel quale Regione, Soprintendenze ed enti locali operino secondo competenze distinte ma coordinate.

Il contributo dell'Ordine deve quindi assumere una posizione propositiva: tutela rigorosa dei valori autentici; conoscenza aggiornata; cooperazione istituzionale; qualità del progetto; gestione competente; monitoraggio degli effetti. Il paesaggio non è il terreno di una contrapposizione semplificata fra conservazione e sviluppo. È il luogo nel quale la comunità decide quali caratteri trasmettere, quali degradi rimuovere e quali trasformazioni rendere compatibili con la storia, l'ecologia e la forma dei territori.

Su queste basi, approvato formalmente dal Consiglio dell'Ordine, il presente dossier viene trasmesso alla Regione Siciliana quale contributo ufficiale e formale all'interno della fase partecipativa, richiedendo contestualmente l'apertura di un Tavolo tecnico regionale permanente finalizzato al successivo lavoro di coordinamento, adeguamento e gestione del Piano.

APPENDICE — QUADRO NORMATIVO E GIURISPRUDENZIALE

ESSENZIALE

A. Fonti costituzionali, europee e statali

Costituzione della Repubblica italiana, art. 9. Tutela del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni.

Convenzione europea del paesaggio, Firenze, 20 ottobre 2000, ratificata con legge 9 gennaio 2006, n. 14. In particolare, art. 5, lettera c), sul coinvolgimento delle autorità pubbliche, locali e regionali e degli altri soggetti interessati; art. 6 sulle misure di sensibilizzazione, formazione, identificazione e partecipazione.

D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Parte terza. Sono centrali: artt. 131 e 135 sul concetto e sulla pianificazione del paesaggio; art. 142 sui beni tutelati per legge; art. 143 su contenuti, scala idonea, recupero, corretto inserimento, progetti e salvaguardia; art. 144 su pubblicità, partecipazione e legge regionale di procedura; art. 145 su prevalenza, adeguamento e partecipazione ministeriale; art. 146 sull'autorizzazione e sulla delega; art. 158 sul regime transitorio.

D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Parte seconda, Titolo II. Valutazione ambientale strategica, consultazione, parere motivato e monitoraggio.

D.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, Testo unico in materia di foreste e filiere forestali, in particolare artt. 3, 4, 5 e 6.

Legge 21 novembre 2000, n. 353, legge-quadro in materia di incendi boschivi, con particolare riferimento al catasto delle aree percorse dal fuoco.

D.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 e decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, convertito con modificazioni dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, in materia di promozione e semplificazione delle fonti rinnovabili, ferme le discipline di tutela culturale e paesaggistica.

Direttiva (UE) 2024/1275 sulla prestazione energetica nell'edilizia, da coordinare con le eccezioni e le cautele relative agli edifici protetti per il loro valore architettonico o storico.

B. Fonti regionali e atti del Piano

D.P.R. 30 agosto 1975, n. 637; l.r. 1° agosto 1977, n. 80; l.r. 7 novembre 1980, n. 116: quadro delle competenze regionali siciliane in materia di beni culturali e paesaggistici.

D.A. n. 6080 del 21 maggio 1999, approvazione delle Linee guida del Piano territoriale paesistico regionale.

D.A. n. 5820 dell'8 maggio 2002, Atto di indirizzo per la pianificazione paesaggistica regionale.

D.A. n. 24/GAB del 10 giugno 2026, adozione della proposta di Piano paesaggistico degli Ambiti 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10 e 12 ricadenti nella provincia di Palermo, con Norme di attuazione ed elaborati.

D.A. n. 25/GAB del 10 giugno 2026, modifiche delle Norme di attuazione dei piani paesaggistici regionali adottati e approvati, da coordinare espressamente con il Piano di Palermo.

L.r. 6 aprile 1996, n. 16, in particolare artt. 4 e 10, come risultanti dal quadro successivo alla sentenza della Corte costituzionale n. 135 del 2022.

L.r. 19 agosto 1999, n. 13, modifiche alla disciplina regionale dei boschi.

L.r. 13 agosto 2020, n. 19, art. 37, come sostituito dall'art. 12 della **L.r. 3 febbraio 2021, n. 2**; il comma 4 dispone l'applicazione in Sicilia del d.lgs. n. 34 del 2018.

Circolare del Dipartimento regionale dell'urbanistica n. 3/2022, prot. n. 10392 del 17 giugno 2022, e **Circolare n. 7/2022**, prot. n. 12448 del 26 luglio 2022, sugli effetti della sentenza n. 135 del 2022. Si tratta di indirizzi amministrativi, da leggere nel rispetto delle fonti primarie e della decisione costituzionale.

C. Giurisprudenza richiamata

Corte costituzionale, sentenza n. 180 del 2008. Centralità del piano paesaggistico e sua posizione nel sistema della tutela; coordinamento e prevalenza rispetto alla pianificazione territoriale.

Corte costituzionale, sentenza n. 197 del 2014. La VAS appartiene al quadro statale di tutela ambientale uniforme; le discipline regionali non possono ridurre lo standard. La decisione richiama inoltre il ruolo statale nei procedimenti di conformazione paesaggistica.

Corte costituzionale, sentenza n. 219 del 2021. Rilevanza della pianificazione condivisa Stato–Regione e incompatibilità di discipline regionali derogatorie che riducano la tutela durante il percorso di pianificazione.

Corte costituzionale, sentenza n. 135 del 2022. Quadro siciliano dei boschi: reviviscenza della disciplina sostanziale dell'art. 10, commi da 1 a 10 e 12, l.r. n. 16 del 1996 per boschi e fasce forestali; mancata reviviscenza del comma 11 relativo al vincolo paesaggistico ope legis sulle zone esterne di rispetto.

Corte costituzionale, sentenze nn. 192 e 235 del 2022 e n. 163 del 2023. Conferma del principio di prevalenza e inderogabilità della pianificazione paesaggistica e della necessaria coerenza degli strumenti territoriali e settoriali.

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sentenze nn. 811, 812, 813, 814, 815, 817 e 819 del 2012 e n. 278 del 2025. Decisioni richiamate nel preambolo del D.A. n. 24/GAB in relazione al

procedimento seguito in assenza di una legge regionale organica sulla pianificazione paesaggistica. Il presente dossier rinvia al contenuto integrale delle pronunce per ogni specifica applicazione.

D. Collegamenti

- Regione Siciliana, D.A. n. 24/GAB e allegato: [consulta la fonte ufficiale](#)
- Regione Siciliana, D.A. n. 25/GAB e allegato: [consulta la fonte ufficiale](#)
- Regione Siciliana, documentazione tecnica del Piano di Palermo: [consulta la fonte ufficiale](#)
- Normattiva, d.lgs. n. 42 del 2004: [consulta la fonte ufficiale](#)
- Normattiva, d.lgs. n. 152 del 2006: [consulta la fonte ufficiale](#)
- Normattiva, d.lgs. n. 34 del 2018: [consulta la fonte ufficiale](#)
- Regione Siciliana, Circolare n. 3/2022: [consulta la fonte ufficiale](#)
- Regione Siciliana, Circolare n. 7/2022: [consulta la fonte ufficiale](#)
- Corte costituzionale, sentenza n. 135 del 2022: [consulta la fonte ufficiale](#)
- Corte costituzionale, sentenza n. 180 del 2008: [consulta la fonte ufficiale](#)
- Corte costituzionale, sentenza n. 197 del 2014: [consulta la fonte ufficiale](#)
- Corte costituzionale, sentenza n. 219 del 2021: [consulta la fonte ufficiale](#)
- Corte costituzionale, sentenza n. 192 del 2022: [consulta la fonte ufficiale](#)
- Corte costituzionale, sentenza n. 235 del 2022: [consulta la fonte ufficiale](#)
- Corte costituzionale, sentenza n. 163 del 2023: [consulta la fonte ufficiale](#)
- Consiglio d'Europa, Convenzione europea del paesaggio: [consulta la fonte ufficiale](#)
- EUR-Lex, Direttiva (UE) 2024/1275: [consulta la fonte ufficiale](#)

Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Palermo

Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Palermo Documento ufficiale di osservazioni approvato dal Consiglio dell'Ordine nella seduta del 31.07.2026, Verbale n. 21.

Il presente documento è una copia elettronica del documento originale depositato presso gli archivi dell'Ente Ordine Degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Palermo.

Impronta del documento: 880c372ca36702fe7cdf0d0878940384a9b6354e41db622bd02abc414b1fcd2c