

DOSSIER SULLA CRISI DEL SISTEMA DI TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE IN SICILIA

Per la salvezza del Paesaggio e del Patrimonio culturale della Nazione conservato in Sicilia

1. Gli ultimi atti della autonomia siciliana in materia di tutela del paesaggio e dei beni culturali

Gli ultimi atti legislativi e amministrativi della autonomia speciale siciliana in materia di beni culturali e paesaggistici hanno reso evidente in modo drammatico come lo stato di crisi dell'amministrazione regionale di tutela costituisca oggi un grave pericolo per la salvaguardia dell'importante patrimonio paesaggistico e culturale della Nazione conservato in Sicilia.

Ci riferiamo, in particolare, ai decreti emanati dall'assessore regionale al ramo recentemente che intendono avviare un piano di "dismissione" ai privati del patrimonio culturale conservato nei Musei di tutta l'Isola, e alla nuova legge urbanistica regionale già impugnata dal Consiglio dei Ministri (di seguito CdM) perché metterebbe a rischio la tutela paesaggistica in Sicilia.

La Corte Costituzionale ha più volte ribadito che, secondo il *principio fondamentale posto dall'articolo 9 della Costituzione, la tutela dei beni culturali e del paesaggio costituisce un interesse costituzionale primario e assoluto.*

Il Mibact, nel parere con cui ha richiesto l'impugnativa della legge urbanistica n. 19/2020 ha inteso ribadire i limiti giuridici della "potestà legislativa" dell'ARS: *"1. Nonostante alla Regione Siciliana sia stato riconosciuto un certo grado di autonomia in materia di beni culturali e del paesaggio, non vi è dubbio alcuno che la legislazione regionale trova un preciso limite nelle previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, qualificabili come 'norme di grande riforma economica sociale' che si impongono anche alle Autonomie speciali (Corte Costituzionale, Sentenza n. 238 del 2013).*

2. Il ddl sui beni culturali in discussione all'ARS

L'assemblea Regionale Siciliana nell'anno in corso ha prodotto una serie di DDL in materia di beni culturali, urbanistica ed edilizia, tutti apparentemente intenzionati a 'riforme' innovative, ma in realtà rivolti allo smantellamento in Sicilia della normativa nazionale e regionale di tutela e di pianificazione paesaggistica.

In particolare il DDL sui beni culturali intende creare un "Codice regionale dei beni culturali" in contrasto alla gerarchia delle fonti del diritto, disconoscendo il fatto che sin dalla sua approvazione il D.lgs. n. 42/2004 è vigente in Sicilia in virtù del rango costituzionale delle norme nazionali di tutela del Paesaggio e dei beni culturali e del carattere di riforma economico sociale che queste rivestono, come, peraltro, già espressamente rappresentato dallo stesso dirigente generale dell'Assessorato regionale BB.CC. del tempo. Per questi motivi di incostituzionalità durante il suo iter parlamentare questa proposta di legge è stata duramente criticata sia dalle forze politiche di opposizione che da parte di un vasto fronte di associazioni e cittadini. Attualmente, dopo aver subito delle modifiche che però non risolvono le questioni di legittimità costituzionale, attende di

delle modifiche che però non risolvono le questioni di legittimità costituzionale, attende di essere discussa dall'Aula.

3. La nuova legge urbanistica siciliana, L.r. 19/2020

Durante l'estate l'ARS ha approvato la legge regionale 13 agosto 2020, n.19 "*Norme per il governo del territorio*", con la quale si intende sostituire la legge regionale urbanistica 71/78, legge che era stata fortemente voluta dal Governo Mattarella, e offriva ancora oggi dei limiti alla speculazione edilizia. Dopo quarant'anni si è voluta unanimemente la 'riforma' di tale legge urbanistica, spacciandola per una conquista di civiltà che avrebbe drasticamente ridotto il consumo di suolo.

In realtà i legislatori siciliani hanno approvato nel corpo della nuova legge norme incostituzionali e gravemente lesive del principio costituzionale di tutela del Paesaggio della Nazione, che annullano il difficile percorso amministrativo del Piano Paesaggistico della Sicilia, attualmente in fase di adozione, trasferendone la competenza dall'assessorato ai beni culturali all'assessorato ambiente e territorio e per tale via mettendo in dubbio la vigenza delle norme di tutela, regolarmente applicate dalle Soprintendenze provinciali. Inoltre, la nuova legge urbanistica regionale limita fortemente i vincoli del Piano rendendo possibili deroghe e variazioni d'uso da parte della pianificazione di livello inferiore.

Fortunatamente l'Ufficio Legislativo del Ministero, con un parere espresso che si allega al presente documento, si è pronunciato a favore dell'impugnativa di alcuni articoli della legge regionale 13 agosto 2020, n.19, in quanto confliggono sia con i principii costituzionali che con le norme nazionali di tutela del patrimonio culturale e del Paesaggio. Il MIBACT ha inteso sancire i limiti della potestà legislativa in materia di tutela del paesaggio e dei beni culturali che lo Statuto Autonomista del 1946 attribuisce all'ARS.

Si fa rilevare, infatti, che: "*2. Si osserva che la legge regionale, benché ricca di riferimenti testuali alle esigenze di tutela dei beni culturali e del paesaggio, risulta in realtà improntata a una visione riduttiva dei predetti interessi e in particolare la tutela del paesaggio, in quanto diretta ad assorbirli e 'diluirli' nell'ordinaria funzione di pianificazione urbanistica, senza assicurare la differenziazione e la prevalenza della disciplina di tutela. Nell'impianto della legge regionale non sono, infatti, assicurati né la necessaria separatezza e distinzione tra le funzioni di tutela paesaggistica e quelle di disciplina urbanistica né la rigidità e immutabilità ad opera della ordinaria pianificazione urbanistica della disciplina d'uso dei beni paesaggistici, stabilità nei relativi provvedimenti di vincolo (ai sensi dell'art. 140, comma 2 e 141 bis del Codice dei beni culturali e del paesaggio) ovvero in sede di pianificazione paesaggistica*" (Parere MIBACT del 2.10.2020).

A seguito di queste osservazioni il CdM ha impugnato la legge. Gli articoli impugnati prima di essere promulgati, dovranno, quindi, essere sottoposti al giudizio della Corte Costituzionale. Il giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi regionali siciliane è oggi possibile perché nel 2014 la stessa Corte dichiarò incostituzionale l'istituto del Commissario dello Stato che, ai sensi dello Statuto, ha avuto fino a quella data il controllo di legittimità delle leggi regionali.

I costituzionalisti spiegano come questa atipicità siciliana abbia prodotto molte leggi incostituzionali che, dopo la loro approvazione da parte dell'ARS, non vennero impuginate dal

dal Commissario dello Stato e, quindi, sono oggi regolarmente vigenti, tra cui la famigerata legge sulla dirigenza, la L.r. 10/2000, che ha permesso, *ope legis*, l'ingresso nel ruolo unico della dirigenza regionale di tutti i funzionari apicali del comparto, senza il necessario espletamento del concorso pubblico, ponendosi in contrasto con l'articolo 97, commi 1 e 3 della Costituzione, che stabiliscono l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso pubblico come ribadito dalla consolidata giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 194/2002, e n. 90/2012), nonché con il principio di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Gli effetti dannosi di questa legge regionale incostituzionale si perpetuano ancora oggi in tutta l'amministrazione della Regione Siciliana, ed in particolare nel settore dei beni culturali che ha visto sparire i ruoli tecnici specialistici e con essi qualsiasi specificità, autonomia e autorevolezza delle Istituzioni di tutela.

Recentemente, la Giunta regionale ha depositato in ARS un ddl per abrogare le parti della L.r. 19/2020 impugnate dal CdM per incostituzionalità. Quindi, il controllo di legittimità esercitato dal Governo nazionale, a seguito del parere del Mibact, avrebbe funzionato preventivamente, dissuadendo l'esecutivo dal proseguire sulla strada intrapresa.

Il caso della legge regionale urbanistica dimostra, quindi, che non solo è possibile ma è anche utile l'intervento del Governo in Sicilia, a difesa del patrimonio culturale e paesaggistico

4. L'ultimo atto: "La Carta di Catania" e la privatizzazione del Patrimonio culturale

Oltre a questa frenetica attività legislativa regionale in materia di beni culturali e paesaggistici, poco rispettosa dei principi costituzionali e perciò ampiamente contestata dall'opinione pubblica e dallo stesso Ministero, nell'ultimo mese lo stesso Assessorato dei beni culturali e dell'identità siciliana ha manifestato un'idea di onnipotenza nei confronti della gestione del Patrimonio culturale nazionale conservato in Sicilia ed un desiderio di "privatizzazione".

La Giunta regionale ha, infatti, dichiarato il fallimento dell'amministrazione regionale dei beni culturali nell'espletamento dei compiti costituzionali di conservazione, studio e valorizzazione del patrimonio culturale conservato nei Musei siciliani, e ha messo in moto un piano di dismissione dei beni culturali in favore dei privati, considerati come i soggetti più adeguati ad assicurarne la 'messa a valore'.

L'assessore regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, Alberto Samonà, tramite i decreti n. 74/GAB del 30.11.2020 e n. 78/GAB del 10.12.2020, ha avviato la procedura di concessione in uso dei beni culturali "*in giacenza nei depositi degli Istituti periferici*", tramite modalità che appaiono non appropriate alla specificità e singolarità del patrimonio storico artistico, ma sembrano riferirsi piuttosto a qualità merceologiche: dovrebbero redigersi elenchi "*predisponendo lotti omogenei per caratteristiche storico culturali o tipologiche*" al fine di renderli disponibili in massa a concessioni d'uso di lunga durata, "*per una durata tra i due e i sette anni*", con la possibilità di un rinnovo.

Si prevede, quindi, di costituire liste di beni culturali che si possono considerare cedibili in uso ai privati in quanto: "*non siano destinati alla pubblica fruizione*" o "*sono stati acquisiti per confisca, quelli donati o consegnati spontaneamente, quelli di più vecchia acquisizione di cui sia stata*

di cui sia stata smarrita la documentazione e, in generale quelli deprivati di ogni contesto di appartenenza”.

Non è serio imporre agli Istituti *“che hanno in consegna i beni”* di decidere a priori quali opere siano destinate all'esposizione e quali no. Non si tratta di magazzinieri che tengono la contabilità delle 'giacenze', ma di istituzioni scientifiche che hanno il compito di tutelare il patrimonio culturale e di promuoverne la conoscenza. Le istituzioni museali dovrebbero essere ormai comunemente intese come laboratori di ricerca e promozione culturale, capaci di sviluppare attività partecipate di studio sui beni culturali conservati, da cui trarre gli stimoli per rinnovare continuamente esposizioni e percorsi divulgativi.

La concezione museale antiquata che traspare dai decreti, invece, ci riporta ad un'idea di Museo chiuso ai contributi esterni, mummificato in sè stesso, ormai polveroso e respingente, cui contrapporre le brillanti vetrine di centri commerciali o lussuosi alberghi e residenze private.

Ricordiamo che gli elenchi delle opere d'arte, ai sensi del R.D. 26 agosto 1927 n. 1917, dovrebbero essere realizzati a fini di tutela, per conoscere la consistenza dell'intero patrimonio storico artistico, secondo un piano sistematico di catalogazione scientifica delle singole opere e non possono certo essere redatti per 'lotti'. È necessario, invece, procedere prioritariamente all'inventariazione dei singoli beni e alla rilevazione dell'attuale stato di conservazione e delle misure di restauro da adottare per ciascun bene.

La necessaria catalogazione dei beni culturali in consegna alle Istituzioni regionali di tutela è una questione molto seria che attende da decenni una soluzione. Nel frattempo, il personale assunto per questo compito da una società della Regione da molti anni viene impiegato solo per svolgere compiti burocratici d'ufficio e le schede informatizzate di catalogazione, realizzate a partire dal secolo scorso in modo difforme dagli standard nazionali, sono rese inutilizzabili da sistemi di accesso digitale ormai desueti.

Il decreto affida la realizzazione degli elenchi propedeutici alla concessione dei 'lotti' di beni culturali proprio agli *“esperti catalogatori che prestano servizio nella Società in house Servizi Ausiliari Sicilia”*, ignorando, forse, il fatto che tra questo personale sono oggi in servizio solo pochissimi archeologi e storici dell'arte. Quindi il lavoro di inventariazione sarebbe affidato esclusivamente ai giovani *“studenti universitari in discipline connesse alla conservazione dei beni culturali che operano in regime di tirocinio formativo”*, citati sempre nel decreto 74/GAB.

La 'valorizzazione' di tale immenso e sconosciuto patrimonio sarà condotta semplicemente stabilendone un valore monetario d'uso, consistente nel *“pagamento di un corrispettivo che non potrà essere inferiore ad un decimo del valore dei beni concessi, così come desunto dalle stime inventariali operate dal deposito regionale di origine”*.

Per tale vasta operazione di trasferimento dei beni culturali si prevede una procedura amministrativa semplificata di concessione: il Dipartimento definirà un unico bando pubblico e un unico responsabile del procedimento, *“con il compito di uniformare le procedure attraverso le quali la Regione Siciliana, tramite i propri Istituti periferici concede il prestito dei beni”*. In tal modo 'gli Istituti periferici', che dovrebbero essere gli organi tecnico scientifici dell'Assessorato, cui compete un parere autonomo, perdono il proprio ruolo e a decidere sarà l'esecutivo politico.

Una volta di più le competenze scientifiche, quelle che sole possono riconoscere il 'valore' storico e civile del patrimonio culturale conservato in Sicilia e assicurarne un'adeguata tutela e valorizzazione, vengono ritenute solo fastidiosi ostacoli alla rapida realizzazione della volontà politica del momento.

La nomina politica, senza alcun rispetto per le competenze specialistiche dei diversi settori, di tutte le figure apicali del sistema regionale di tutela, calcolabili in circa trecento posizioni dirigenziali e direttive, ha determinato un forte condizionamento politico all'azione amministrativa degli organi tecnico scientifici che hanno perso autonomia e autorevolezza.

Ma questo evidentemente non basta alla politica regionale e ora la gestione del patrimonio culturale deve essere affidata direttamente ai privati, separando il bene culturale dalla sua dimensione pubblica e dal suo valore storico e civico. Per assicurarsi il controllo di tutta l'operazione 'privatizzazione' del Patrimonio l'esecutivo regionale commissaria le Soprintendenze ed i luoghi della cultura, nominando un 'Responsabile Unico del Procedimento'.

Un analogo commissariamento delle funzioni degli organi tecnico scientifici è in atto nel campo della progettazione di tutti gli interventi sui beni culturali dell'Isola a valere sui prossimi fondi europei. Infatti, l'assessore ha nominato un Responsabile Unico di tutti i progetti regionali sul Patrimonio culturale. Inoltre, è di questi giorni la notizia di un accordo quadro tra l'Assessorato e tutti i GAL (Gruppi di Azione Locale) delle nove province siciliane, che sono Consorzi pubblico-privati, *"per accelerare i processi di valorizzazione del patrimonio culturale siciliano e ottimizzare l'utilizzazione dei canali di finanziamenti comunitari"*.

Quindi, oltre che ai privati che deterranno i beni culturali concessi in uso, come previsto nel decreto, l'Assessore all'identità siciliana intende devolvere l'impiego delle risorse europee anche ad altri enti privati, riservandosi l'attività di indirizzo politico. In tal modo di fatto si esternalizza quasi totalmente l'attività istituzionale di progettazione degli interventi sui beni culturali conservati in Sicilia, come se non esistesse più un'amministrazione regionale di tutela dei beni culturali e come se non fosse più necessario un 'patrimonio' di conoscenze scientifiche per dare valore al patrimonio storico artistico della Nazione.

Invece di affrontare i gravi problemi dell'amministrazione regionale dei beni culturali che impediscono l'assolvimento dei compiti costituzionali di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale conservato in Sicilia, delegati dallo Stato nel 1975, la giunta regionale pensa di assolversi dall'obbligo costituzionale trasferendo la gestione del patrimonio culturale ad altri enti, Società o associazioni di cui non vengono precisati neanche i fini, se di lucro o meno.

La *"Carta di Catania"* posta in premessa al decreto, infatti, così recita: *"In un contesto in cui, quasi dopo mezzo secolo dalla piena attuazione dell'autonomia regionale in materia di beni culturali non si accenna ad una soluzione di sistema per diretto intervento pubblico, appare necessario restituire la massa indistinta dei depositi pubblici ai destinatari costituzionali di tali beni, attraverso un regolamento dei rapporti di gestione"*.

Quindi la stessa Regione Siciliana, paradossalmente, ammette di essersi resa colpevole di non aver ottemperato agli obblighi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale prescritti dai decreti presidenziali del 1975 ("per diretto intervento pubblico") e, incredibilmente, ne delega l'assolvimento a non ben precisati 'destinatari costituzionali'.

I veri beneficiari dell'articolo 9 della Costituzione dovrebbero essere, invece, i potenziali fruitori del pubblico godimento di tale immenso patrimonio oggi abbandonato al degrado dalla Regione Siciliana che ne ha la responsabilità pubblica. Ricordiamo come le giunte regionali che si sono succedute nell'ultimo decennio hanno sistematicamente sottratto risorse ordinarie alla conservazione, valorizzazione e fruizione dei 'luoghi della cultura' dell'Isola, fino agli attuali miseri capitoli di bilancio dell'Assessorato che dell'identità siciliana ha solo il nome.

Per capire come si sia giunti oggi a questa totale debacle dell'amministrazione regionale di tutela cercheremo in questa sede di fare un breve bilancio dell'autonomia speciale siciliana in materia di tutela del Paesaggio e dei beni culturali, riassumendo tutte le questioni che sono oggi aperte.

5. La potestà legislativa "esclusiva" della Regione Siciliana in materia di beni paesaggistici e culturali

La potestà legislativa dell'Assemblea regionale siciliana "*nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato*" in materia di "*tutela del paesaggio, conservazione delle antichità e delle opere artistiche, Musei, biblioteche, accademie*" sancita dall'articolo 14 dello Statuto Autonomistico, approvato con Regio Decreto Legislativo il 15 maggio 1946 (n.455) e convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 2, venne rese effettiva solo il 30 agosto 1975, tramite i decreti di attuazione n. 635 e 637 del Presidente della Repubblica.

I decreti trasferirono alla Regione Siciliana le Biblioteche statali e le Soprintendenze tematiche "*alle Antichità, ai monumenti e alle Gallerie*", istituite dalla L. n. 823 emanata nel 1939, con le relative competenze istituzionali specialistiche derivanti dall'applicazione della normativa nazionale di tutela del patrimonio paesaggistico e culturale, oggi unificata nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, approvato con Decreto Legislativo n. 42/2004.

All'interno dell'ARS nacque, quindi, un ampio dibattito parlamentare che diede vita all'istituzione del sistema siciliano di tutela, con la promulgazione della L.r. 1 agosto 1977 n. 80, "*Norme per la tutela, la valorizzazione e l'uso sociale dei beni culturali e ambientali nel territorio della Regione Siciliana*", tuttora vigente, che dovrebbe essere alla base dell'ordinamento regionale delle Istituzioni di tutela.

La legge regionale 80/1977 istituì le "*Soprintendenze per i beni culturali e ambientali*" provinciali e i due Centri regionali per il restauro e per il catalogo. Si provava, per tale via, a sperimentare in Sicilia un modello di tutela contestuale basato sulla unificazione delle competenze specialistiche su base territoriale.

Per dare attuazione a questo modello organizzativo, il legislatore siciliano, con la L.r. 7 novembre 1980 n. 116, dispose in modo dettagliato le competenze scientifiche e le funzioni specialistiche del "*ruolo tecnico dei beni culturali*", in modo che all'interno delle Soprintendenze uniche fosse garantita la multidisciplinarietà.

I direttori delle sezioni tecnico scientifiche (ambientale, archeologica, architettonica, bibliografica, storico-artistica) dovevano essere dotati di un profilo specialistico (naturalisti, archeologi, architetti, bibliotecari, storici dell'arte) e avevano piena potestà e autonomia nell'emettere il parere tecnico di loro competenza, che poi veniva controfirmato dal Soprintendente con una sigla che aveva solo carattere burocratico, non tecnico.

6. Lo smantellamento del "ruolo tecnico dei beni culturali" nella Regione Siciliana: la dissoluzione del sistema di tutela multidisciplinare

Purtroppo, però, il modello siciliano di tutela ideato con la L.r. 80/1977 e attuato con la L.r. 116/1980 che prescrive, ancora oggi, un organico specifico per i ruoli dell'amministrazione regionale dei beni culturali, è stato lentamente snaturato, svuotandolo proprio di quelle competenze scientifiche che ne dovevano essere il motore.

Tra gli anni '80 e '90, infatti, mentre si realizzavano le nuove Soprintendenze unificate, i governi regionali immisero nei ruoli dell'amministrazione il personale tecnico assunto con contratti a tempo determinato, ai sensi della L.r. 37/1985 che aveva recepito la legge 47/1985 con cui si promosse il primo grande condono edilizio nazionale. Ai fini dell'espletamento delle tantissime richieste di sanatoria, la legge regionale aveva previsto l'assunzione pro tempore di migliaia di tecnici laureati e diplomati. Tutto questo personale, dopo molte proroghe, transitò a tempo indeterminato nei ruoli regionali nel 1991 con la L.r. n. 11, e venne immesso nei diversi dipartimenti, tra cui anche quello per i beni culturali.

Per tale via gli enti regionali di tutela si riempirono, anche in soprannumero, di architetti, ingegneri, geologi, nei ruoli di dirigente tecnico e di geometri nei ruoli di assistente tecnico. Si era così di fronte ad un organico scientifico di diritto, appartenente al "*ruolo tecnico dei beni culturali*" previsto dalle leggi regionali 80/1977 e 116/1980, ed uno di fatto, creato dalle immissioni di personale del ruolo transitorio.

Questa situazione di fatto venne formalizzata nel 2000 dalla L. n. 10. Tutti i dirigenti tecnici della Regione Siciliana, erano circa tremila, comunque entrati nell'amministrazione, transitarono nella terza fascia del "*ruolo unico della dirigenza*". In questa terza fascia della dirigenza transitò il personale proveniente dagli ex livelli VIII e VII, quindi tutto il personale laureato della Regione.

Per effetto domino, con gli accordi sindacali del 2001, recepiti nei DPRS nn. 9 e 10, gli ex assistenti tecnici diplomati, VI e V livello, divennero tutti funzionari direttivi, assumendo quindi i ruoli dei funzionari laureati dello Stato.

In definitiva tutto l'organico della Regione Siciliana ha perso in pochi anni un assetto istituzionale che garantisca la corrispondenza tra livelli retributivi, ruoli, profili professionali e funzioni esercitate. In tal modo sparirono le dotazioni organiche di ciascun Assessorato e con loro venne soppresso di fatto il ruolo tecnico dei beni culturali.

Non vennero però soppresse le leggi regionali 80/1977, 116/1980 e 17/1991 e negli stessi mesi del 2000 nei quali veniva approvata la Lr. n. 10, l'assessore bandì i concorsi per i ruoli tecnici dei beni culturali, previsti dalla L. 8/1999, istitutiva dell'ultima pianta organica dell'assessorato regionale dei beni culturali. La matassa siciliana continuava a ingarbugliarsi, producendo leggi e atti amministrativi che si contraddicevano tra di loro.

I vincitori dei Concorsi per "*dirigente tecnico archeologo, storico dell'arte, naturalista, paleografo, etnolinguistica, chimico e fisico*", non vennero immessi nella terza fascia della dirigenza, come sarebbe stato richiesto dal livello VIII previsto dal Bando. Questi professionisti, cui era stato richiesto il possesso di titoli specialistici post-laurea ai fini della selezione per i ruoli tecnici dei beni culturali vennero, inspiegabilmente, assunti con la qualifica di semplici funzionari, privi del profilo professionale previsto dai bandi, con un livello inferiore al personale diplomato al quale, quindi, vennero subordinati in via gerarchica. Infatti, le migliaia di dipendenti entrati nei ruoli regionali con il solo diploma oggi sono giunti tutti ai vertici del comparto della Regione Siciliana solo per anzianità e senza alcuna selezione.

Paradossalmente, proprio il personale specializzato nel campo dei beni culturali, essendo stato inquadrato dall'amministrazione che lo ha selezionato ad un livello inferiore rispetto agli altri funzionari diplomati, viene volutamente tenuto da oltre quindici anni inattivo rispetto ai compiti specialistici per cui è stato selezionato. Ai funzionari regionali archeologi e storici dell'arte viene negata qualsiasi possibilità di accesso all'organigramma del Dipartimento regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, rimanendo così privi di un profilo professionale e di incarichi

In ragione del forte esubero dei dirigenti, nell'amministrazione regionale, infatti, in contrasto con quanto avviene nello Stato e negli altri enti locali, non viene rispettata, nell'attribuzione delle nomine, la distinzione tra incarichi dirigenziali e incarichi direttivi "non dirigenziali".

In Sicilia, dunque, gli stessi incarichi tecnici, di natura non dirigenziale, che nello Stato vengono assegnati ai funzionari direttivi in possesso di lauree specialistiche nei beni culturali, per esempio la responsabilità delle sezioni scientifiche delle Soprintendenze, dei Parchi e dei Musei, nell'amministrazione regionale sono di esclusivo appannaggio dei dirigenti del ruolo unico in sovrannumero, a prescindere dal possesso dei requisiti professionali richiesti dalle leggi.

In tal modo, ormai da molti anni, le sezioni tecnico scientifiche delle Soprintendenze, dei Musei, delle Gallerie d'arte e delle Biblioteche, che ai sensi della legge regionale 116/ 1980 e del Codice dei beni e del paesaggio, dovrebbero essere affidate ad archeologi, storici dell'arte, bibliotecari, etnoantropologi, naturalisti, vengono dirette in prevalenza da architetti, geologi o ingegneri, ma anche agronomi e laureati nelle discipline più varie.

7. Le rimodulazioni organizzative dell'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana negli ultimi dieci anni: La sparizione dei "Parchi archeologici siciliani" e dei Musei regionali

L'ultima riforma legislativa del sistema regionale di tutela è stata approvata dall'ARS con l'emanazione della L.r. 20/2000 che istituì il "*Parco archeologico e paesaggistico della Valle dei Templi di Agrigento*" e con esso il "*sistema dei parchi archeologici siciliani*". Nel 2001 venne stabilito con un decreto dell'assessore l'elenco dei 14 Parchi archeologici che sarebbero dovuti essere istituiti entro breve tempo. Ma questi nuovi 'luoghi della cultura' hanno dovuto aspettare quasi due decenni per vedere la luce, per poi, subito, sparire di nuovo.

Dopo il 2000 non ci sono state altre riforme organiche ma solo 'riorganizzazioni' dell'amministrazione regionale dei beni culturali, operate tramite semplici atti amministrativi che per loro natura non avrebbero dovuto modificare l'assetto istituzionale degli enti regionali di tutela previsto dalle leggi istitutive, le LL.RR. 80/1977, 116/1989, 17/1991, 8/1999, 20/2000.

Invece, negli ultimi dieci anni i governi regionali hanno modificato profondamente il sistema regionale di tutela, attraverso una serie successiva di atti dell'esecutivo che hanno contraddetto il dettato normativo approvato dall'assemblea regionale.

La riforma organizzativa, dichiaratamente 'di stampo borbonico', promossa dal Governo Lombardo venne attuata tramite un semplice decreto del dirigente generale del Dipartimento dei beni culturali e dell'identità siciliana, n. 15131 del 20 luglio 2010. Tale disposizione amministrativa separò dalle Soprintendenze provinciali che li avevano fondati i piccoli Musei regionali istituiti dalla L.R. 17/1991, trasformandoli in strutture autonome, che vennero private del personale tecnico che ne aveva la cura, e furono dotate di nuovi dirigenti transitati spesso da altri Dipartimenti. Questi furono poi accorpatisi nei Poli museali relativi alle tre macro aree territoriali corrispondenti alla ripartizione amministrativa delle tre 'Valli' di tradizione borbonica.

Una successiva circolare del dirigente generale dispose che archivi e depositi dei beni culturali conservati nei musei resi autonomi dovessero essere trasferiti dalla competenza delle Soprintendenze a quella delle nuove strutture. Ciò determinò, negli anni successivi al 2010, un intricato e problematico processo amministrativo di trasferimento di competenze che ha prodotto confusione di ruoli e responsabilità ed ha messo in moto una perenne conflittualità tra i diversi enti di tutela, Soprintendenze, Musei e Parchi archeologici, che dura tuttora.

Tre anni dopo questa 'rivoluzione' dell'assetto organizzativo dell'amministrazione regionale di tutela, il Governo Crocetta, tramite il D.P.R.S. n. 237 del 7 agosto 2013, per esigenze di riduzione dei costi, provvide ad un forte ridimensionamento delle strutture intermedie del Dipartimento. Si operò una riduzione del numero dei servizi, accorpando le strutture museali che, però, non tornarono più sotto la responsabilità delle Soprintendenze ma rimasero come 'unità operative' dirette centralmente dai servizi del Dipartimento.

Il Governo Crocetta nel 2016 attuò un'altra 'rimodulazione', con la Delibera di Giunta n. 207 del 7 giugno 2016, derivata da una norma inserita nella legge regionale finanziaria che imponeva, per limiti di spesa, una riduzione delle strutture organizzative dell'amministrazione regionale. Con tale ennesima rimodulazione venne definitivamente stravolto l'assetto istituzionale degli Istituti di tutela previsto dalle leggi regionali 80/1977 e 116/1980.

In contrasto con quanto richiesto dall'articolo 12 della L.r. 80/1977, vennero accorpate le sezioni tecnico scientifiche: quella architettonica con la storico-artistica e quella paesaggistica con la demoetnoantropologica. Vennero quindi istituiti nove Poli museali provinciali che gestivano sia i Musei regionali che i nascenti parchi archeologici, anche quelli non ancora istituiti ai sensi della L.r. 20/2000, ma solo perimetrati.

In realtà questa nuova 'riforma' del Dipartimento privò della loro autonomia i grandi Musei e le Gallerie d'Arte di istituzione statale ormai secolare che le leggi regionali 80/1977 e 116/1980 avevano regionalizzato e dotato di specifiche competenze, affidate alla responsabilità di direttori e personale con curricula specialistici. Quindi prima si erano separati i piccoli Antiquaria dalle Soprintendenze, rendendoli autonomi, e alla fine del compulsivo processo di riforma, l'esecutivo giunse a privare dell'autonomia anche i grandi Istituti museali che hanno fatto la storia della tutela in Sicilia, come il Museo Paolo Orsi di Siracusa e il Museo Antonino Salinas di Palermo.

Nel corso degli anni, gli assessori che si sono succeduti, sotto il Governo Crocetta, prima, e il Governo Musumeci, dopo, e in particolare per impulso dell'assessore Sebastiano Tusa, tragicamente scomparso il 10 marzo 2019, hanno portato a compimento l'iter ventennale di istituzione del sistema dei parchi archeologici siciliani previsto dal Titolo II della L.r. 20/2000, con la perimetrazione e l'approvazione di altri 20 parchi archeologici. L'11 aprile 2020, il Presidente della Regione, in qualità di assessore ad interim dei beni culturali, ha decretato l'istituzione degli ultimi parchi archeologici accorpandone alcuni.

Dagli accorpamenti sono sorti parchi che non hanno una continuità territoriale ma solo un'unità amministrativa: il "*Parco di Catania e della Valle dell'Acì*"; il "*Parco archeologico di Siracusa, Eloro e della Villa del Tellaro*"; il "*Parco archeologico di Kamarina e Cava d'Ispica*"; il "*Parco archeologico di Himera, Solunto, e Monte Iato*"; il "*Parco archeologico di Morgantina e della Villa Romana del*

Morgantina e della Villa Romana del Casale"; il *"Parco archeologico di Selinunte, Cave di Cusa e Pantelleria"*.

Con altri decreti, in quella stessa data, sono stati istituiti anche Parchi archeologici che comprendono un'unica individuazione entro una stessa perimetrazione: il D.A. n. 23/2019 ha istituito il *"Parco di Gela"*; il D.A. n. 21/2019 il *"Parco di Lilibeo- Marsala"*; il D.A. n. 22/2019 il *"Parco delle Isole Eolie"*; il D.A. n. 24/2019 il *"Parco di Tindari"*.

In tutto, quindi, si è giunti al numero di 14 parchi archeologici sommando a questi di nuova istituzione quelli istituiti prima dell'11 aprile: il *"Parco della Valle dei Templi di Agrigento"*; il *"Parco archeologico di Naxos"*; il *"Parco archeologico di Segesta"*, già avviati da tempo, ed il *"Parco di Leontinoi"*, istituito dall'assessore Tusa solo pochi giorni prima della disgrazia aerea.

Sembrava aver avuto, così, un esito positivo il lungo processo di istituzione del *"sistema dei parchi archeologici siciliani"* avviato con la L.r. 20/2000 e, pochi mesi dopo, con il decreto dell'assessore Granata di approvazione, nel 2001, dell'elenco degli istituendi parchi archeologici regionali.

Ma solo due mesi dopo i decreti di aprile, come è ormai d'abitudine nella amministrazione regionale, una semplice disposizione di Giunta, la Delibera n. 239/2019, ha modificato l'assetto istituzionale di tutti i parchi archeologici siciliani, contravvenendo alle *"Norme sull'istituzione del sistema dei parchi archeologici in Sicilia"* contenute nel titolo II della legge regionale 20/2000.

La giunta Musumeci, con tale atto amministrativo, ha creato dei mega servizi del Dipartimento regionale Beni culturali, che ha denominato Parchi archeologici, ma ai quali ha attribuito le competenze su tutti i Musei regionali piccoli e grandi, tutte le aree archeologiche demaniali, sottoposte alla tutela delle Soprintendenze, e, infine, i Parchi archeologici ricadenti nello stesso ambito provinciale.

Tale scelta organizzativa, operata tramite un atto amministrativo, in realtà, priva di autonomia gli stessi parchi archeologici istituiti ai sensi della L.r. 20/2000, e si pone in palese contrasto con la normativa regionale che assegna a questi Istituti competenze specifiche nella tutela delle aree archeologiche perimetrata in un contesto territoriale ben definito e precise responsabilità gestionali e finanziarie.

8. L'atto di accusa della Corte dei Conti sullo stato dell'amministrazione regionale dei beni culturali in Sicilia

Il risultato di questa intricata serie di atti amministrativi, immissioni in ruolo in sanatoria, circolari assessoriali, ha prodotto gravi risultati, stigmatizzati nel 2017, dal Procuratore Generale presso la Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana, Pino Zingale, in occasione dell'annuale adunanza delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti della Regione siciliana per la parifica del rendiconto generale della Regione Siciliana.

In quell'anno, per la prima volta nella storia di questa istituzione, il Procuratore Generale chiese la bocciatura del bilancio della Regione siciliana, dedicando ampio spazio, nella sua requisitoria, alle evidenti disfunzioni dell'amministrazione regionale dei beni culturali. Dopo una serie di audizioni dirette, Zingale ritenne di poter individuare le principali cause della pessima gestione del patrimonio culturale siciliano in:

- Carenza di personale, ed in particolare di personale tecnico quali restauratori, archeologi ecc.: *“La gestione dei siti e dei parchi archeologici in Sicilia è al limite di collasso, è il frutto di una mancata progettualità. Basti pensare che molti siti archeologici non hanno neppure un archeologo. Il personale, non solo di vigilanza, ma anche tecnico, è ampiamente carente sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo”.*
- Assenza di *“una consapevole progettualità gestoria”* che si traduce, tra l'altro, nella *“perdurante assenza di precostituite piante organiche sulla base di una seria valutazione delle effettive esigenze e dei carichi di lavoro”*;
- *“uso distorto delle politiche assunzionali”* con *“la chiusura alle opportunità di reclutamento attraverso le ordinarie procedure concorsuali e meritocratiche, sostituite da lunghi e complessi percorsi di stabilizzazione del personale precario”* e un *“evidente vulnus ai valori costituzionali che regolano l'accesso al pubblico impiego e garantiscono il buon andamento della pubblica amministrazione”*;
- *“una rideterminazione della dotazione organica [...] che pare piuttosto assecondare lo stato di fatto anziché discendere da una razionale revisione dei fabbisogni di professionalità funzionale al riassetto dei servizi erogati e al mutamento della missione pubblica”.*

9. Proposte per il sistema siciliano di tutela

La soluzione ai gravi problemi del sistema regionale di tutela può venire solo dal ripristino del *ruolo tecnico del personale dell'amministrazione regionale dei beni culturali*, come previsto dalla pianta organica contenuta dalla legge regionale 8/1999, mai abrogata.

Ciò renderà possibile l'indizione, dopo vent'anni, di nuovi bandi di concorso per i *professionisti dei beni culturali* previsti dall'articolo 9 bis del Codice dei beni culturali e del paesaggio, per cui si rilevano diffusi vuoti di organico nell'attuale assetto dell'amministrazione regionale dei beni culturali. La ridefinizione della pianta organica, inoltre, darebbe l'opportunità ai professionisti dei beni culturali attualmente in servizio nei ruoli regionali di avere finalmente il giusto riconoscimento dei propri titoli specialistici e adeguate funzioni direttive, che attendono da più di quindici anni.

Una volta restituito al sistema regionale di tutela l'assetto specialistico multidisciplinare prescritto dalla normativa regionale e nazionale, si dovrà ripristinare l'ordinamento istituzionale previsto dalle leggi regionali 80/1977, 116/1980 e 20/2000. Queste Norme regionali, tutte attualmente vigenti, attribuiscono alle Soprintendenze per i beni culturali e ambientali, ai Musei, alle Gallerie d'Arte e, infine ai Parchi archeologici distinte competenze di tutela, studio e valorizzazione del vasto patrimonio culturale della Nazione conservato nei territori siciliani.

Tali complessi compiti di rango costituzionale necessitano di un organigramma dotato di adeguate competenze specialistiche nel campo dei beni culturali e di un assetto istituzionale stabile. Pertanto, da un lato, va restituita la necessaria autonomia scientifica e gestionale sia ai grandi Istituti museali che ai Parchi archeologici, dotandoli di un organico tecnico adeguato. Dall'altro lato le aree archeologiche ed i Musei territoriali vanno nuovamente affidati alle Soprintendenze provinciali, deputate, ai sensi della L.r. 80/1977, alla tutela contestuale del patrimonio culturale diffuso.

Da un punto di vista delle risorse finanziarie è necessario un nuovo e più efficace trasferimento di risorse ordinarie al settore dei beni culturali. Nel corso di questi ultimi decenni si è infatti assistito

decenni si è infatti assistito ad una costante diminuzione delle risorse che la Regione ha stanziato per tale fondamentale settore all'interno del proprio bilancio: si è passati dai 500 milioni stanziati nel 2009 per i beni culturali siciliani ai soli 10 milioni degli ultimi anni. Si è in parte provato a colmare questa grave carenza di adeguati finanziamenti utilizzando le risorse rese disponibili dai fondi strutturali della Comunità Europea, senza però ottenere risultati significativi in tal senso, soprattutto per la scarsa capacità di progettazione degli interventi causata dal mancato rispetto delle competenze specialistiche nei ruoli dell'Assessorato dei beni culturali e ambientali. Il risultato è davvero desolante: fondi non utilizzati e restituiti all'Europa, interventi realizzati e poi resi inefficaci dalla mancanza di una seria politica gestionale e, allo stesso tempo, una drastica diminuzione dei fondi ordinari che rendono inefficace l'azione degli Istituti regionali di tutela.

Appello al Governo Nazionale e al Parlamento:

Per la salvezza del Paesaggio e del Patrimonio culturale della Nazione conservato in Sicilia

Siamo di fronte ad un drammatico stato di crisi istituzionale dell'amministrazione regionale siciliana dei beni culturali che costituisce un grave pericolo per la salvaguardia del vasto e multiforme patrimonio paesaggistico e culturale della Nazione conservato in Sicilia. Tale stato di crisi è la diretta conseguenza delle scelte politiche operate negli ultimi vent'anni che hanno di fatto smantellato il sistema regionale multidisciplinare di tutela istituito dalle leggi regionali 80/1977 e 116/1980.

Nel territorio della Regione Siciliana non sono più garantite le condizioni amministrative per assicurare l'esercizio efficace dell'azione istituzionale di tutela del patrimonio culturale prescritto dal dettato costituzionale: mancano infatti sia la necessaria specificità degli istituti regionali dei beni culturali, sia la differenziazione degli organi tecnico scientifici dell'Assessorato regionale rispetto all'esecutivo politico

Inoltre, i diversi Governi regionali che si sono succeduti nell'ultimo decennio hanno ridotto in modo insostenibile i trasferimenti economici ai capitoli di bilancio dell'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, tanto da rendere impossibile qualsiasi attività istituzionale di ricerca, restauro, manutenzione, fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale della Nazione conservato nei territori siciliani.

Per tutti i motivi richiamati nel presente documento,

Si reputa necessario appellarsi con forza al Governo nazionale perché eserciti nei confronti della Regione Siciliana il potere sostitutivo previsto dall'articolo 120 della Costituzione, al fine di ripristinare l'assetto istituzionale legale degli organi regionali di tutela, perché questi Istituti possano adempiere agli obblighi di tutela derivanti dalla normativa comunitaria e nazionale, oggi in gran parte disattesi su tutto il territorio dell'Isola, e possano impiegare efficacemente e pienamente i fondi ordinari e i fondi strutturali messi a disposizione dalla Comunità Europea.

Occorre ripristinare l'unitarietà giuridica del sistema di tutela su tutto il territorio nazionale e restituire la dignità del proprio ruolo pubblico ai professionisti dei beni culturali in servizio presso le Istituzioni di tutela dell'Isola.

Il patrimonio culturale della Nazione conservato nei territori siciliani dovrà tornare a godere della cura istituzionale che solo organi tecnico scientifici di tutela dotati di personale con elevate

elevate competenze professionali specialistiche e di adeguati investimenti pubblici possono assicurare.

18 gennaio 2021