

Sicilia – OSSERVAZIONI

ASSOCIAZIONE RANUCCIO BIANCHI BANDINELLI e ITALIA NOSTRA sulle Disposizioni in materia di beni culturali e di tutela del paesaggio dell'ARS

Dall'Assemblea Regionale Siciliana un altro disegno di legge sconcertante: un DDL apparentemente all'insegna della sistematizzazione e della sburocratizzazione ma che di fatto è il consueto attacco ai beni culturali. Diciamolo: se c'è una costante che attraversa la storia politica della Sicilia dai primi anni Ottanta ai giorni nostri, è il pervicace, ostinato tentativo di mettere fuori gioco il sistema istituzionale della tutela dei beni culturali e del paesaggio.

Il disegno di legge intitolato “**Disposizioni in materia di beni culturali e di tutela del paesaggio**” in questi giorni in discussione all'**Assemblea Regionale Siciliana** (a firma dei deputati Sammartino, Aricò, Bulla, Cafeo, ecc.), presenta nel suo insieme aspetti di incostituzionalità riguardo al mancato rispetto del principio dettato dall'articolo 9 dell'obbligo della tutela del “Paesaggio e del patrimonio storico artistico della Nazione” e contiene norme che confliggono con la legislazione nazionale di tutela che dà attuazione al dettato costituzionale dell'art. 9.

In premessa il DDL non cita i **decreti delega del Presidente della Repubblica del 1975** nn. 635 e 637 e fa discendere la competenza legislativa della Regione Siciliana in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici direttamente dallo Statuto Autonomistico del 1946, senza considerare che, invece, l'esercizio regionale di funzioni statali deriva da una delega espressa dal più alto organo dello Stato e pertanto deve essere contenuta entro i limiti prescritti dai decreti presidenziali.

Tra gli obiettivi indicati dal DDL in esame si rileva la volontà di recepimento da parte del legislatore regionale della normativa del **Codice dei beni culturali e del Paesaggio**, approvato con D. Lgs n. 42/2004 e s.m.i. Occorre chiarire l'illegittimità di tale dichiarata volontà del legislatore regionale di recepimento della normativa statale, che si configura come travalicamento dei limiti imposti alle norme regionali dalla gerarchia delle leggi nell'ordinamento giuridico italiano. Le norme di recepimento del Codice dei beni culturali e del paesaggio, contenute nel DDL, sono illegittime in quanto il Codice, approvato con D. Lgs. n. 42/42 e s.m.i., non è suscettibile di recepimento, poiché si tratta di una riforma nazionale di carattere economico-sociale che dà attuazione ad un principio fondamentale della nostra Costituzione, l'articolo 9, e all'art. 117, novellato dalla Riforma Costituzionale del Titolo V del 2001, come è precisato chiaramente dall'articolo 1 dello stesso Codice: “In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione e secondo le disposizioni del presente codice”. **Pertanto il Codice dei beni culturali e del paesaggio è vigente in Sicilia dal momento della sua approvazione, in virtù del principio del recepimento dinamico.**

Gli articoli da ritenere incostituzionali sono:

1. L'**articolo 4** che replica l'articolo 10 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.
2. L'**articolo 5** che rimanda genericamente ad articoli del Codice.
3. L'**articolo 6** che prescrive al comma 1: “Art. 6. Interventi soggetti ad autorizzazione 1. Sono subordinati ad autorizzazione del dirigente generale del Dipartimento dei beni culturali e dell'identità siciliana” in quanto in contrasto con l'articolo 21 del Codice che espressamente dà ai Soprintendenti la potestà di autorizzazione di interventi sui beni culturali. (Codice dei beni culturali e del paesaggio, Art 21, commi 4 e 5: “4. l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su

beni culturali è subordinata ad autorizzazione del soprintendente. Il mutamento di destinazione d'uso dei beni medesimi è comunicato al soprintendente per le finalità di cui all'articolo 20, comma 1.5. L'autorizzazione è resa su progetto o, qualora sufficiente, su descrizione tecnica dell'intervento, presentati dal richiedente, e può contenere prescrizioni. Se i lavori non iniziano entro cinque anni dal rilascio dell'autorizzazione, il soprintendente può dettare prescrizioni ovvero integrare o variare quelle già date in relazione al mutare delle tecniche di conservazione.) Da qui discende il fatto che le autorizzazioni per interventi sui beni culturali non possano essere di potestà del dirigente generale del dipartimento che non è un organo tecnico scientifico.

4. L'articolo 7 assegna la tutela dei beni culturali e paesaggistici ad accordi tra amministrazioni scavalcando il ruolo tecnico scientifico delle Istituzioni di tutela, in contrasto con gli obblighi di tutela imposti dall'articolo 9 della Costituzione. A sostegno dell'illegittimità di questa norma occorre rilevare il fatto che anche la legge Madia sulla semplificazione amministrativa ha dovuto escludere la fattispecie delle autorizzazioni sui beni culturali e paesaggistici dalla possibilità di accordi tra Enti perché i pareri degli Enti di tutela sono imposti da obblighi costituzionali.
5. L'articolo 8 è incongruo perché sembra assegnare tutti i compiti di conservazione, studio e restauro dell'intero patrimonio culturale siciliano al Centro regionale del restauro, in palese contraddizione con quanto stabilito dalle LL. RR. 80/1977 e 116/1980 sui compiti istituzionali delle Soprintendenze e dei Musei regionali. Ma conoscono questi legislatori le attuali drammatiche carenze d'organico tecnico scientifico del Centro regionale di restauro?
6. L'articolo 10 è una replica dell'articolo 101 del Codice. Gli articoli 49 e 54 contengono la delega da parte della Regione dell'autorizzazione paesaggistica al responsabile dello sportello unico per l'edilizia dei Comuni, in palese contrasto con quanto prescritto dall'articolo 146 del Codice che prevede al comma 6: "La regione esercita la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio avvalendosi di propri uffici dotati di adeguate competenze tecnico-scientifiche e idonee risorse strumentali. Può tuttavia delegarne l'esercizio, per i rispettivi territori, a province, a forme associative e di cooperazione fra enti locali come definite dalle vigenti disposizioni sull'ordinamento degli enti locali, agli enti parco, ovvero a comuni, purché gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia". Come è evidente, il legislatore regionale, in contrasto con quanto disposto dall'articolo 146 del Codice, intende delegare le funzioni regionali in materia di autorizzazione paesaggistica ad un organo comunale che esercita funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia e, peraltro, senza valutare, in modo puntuale, se gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche.

In sintesi, il disegno di legge intitolato "Disposizioni in materia di beni culturali e di tutela del paesaggio" in discussione all'ARS contiene norme di recepimento del Codice dei beni culturali e del paesaggio che sono illegittime in quanto il Codice, approvato con D. Lgs. n. 42/42 e s.m.i., non è suscettibile di recepimento, ed, inoltre, tali norme modificherebbero i compiti istituzionali degli organi tecnico-scientifici regionali delegati dallo Stato ad esercitare gli obblighi di tutela del patrimonio culturale imposti dal dettato costituzionale.

Invece il disegno di legge in esame **non affronta le problematiche reali dell'attuale sistema regionale di tutela**, queste di sua esclusiva competenza, che costituiscono la **causa principale dell'inefficienza amministrativa** nell'espletamento da parte della Regione Siciliana dei compiti costituzionali di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale conservato nei suoi territori, per il quale è competente a seguito della delega delle funzioni statali da parte del Presidente della Repubblica, contenuta nei DPR nn. 635 e 637

del 30 agosto 1975. L'inefficienza amministrativa discende dalle attuali distorsioni nell'assetto organizzativo dell'amministrazione regionale dei beni culturali che sono evidenti anche solo a scorrere l'organigramma delle strutture centrali e periferiche dell'Assessorato dei beni culturali e dell'Identità siciliana. Infatti, a seguito dell'istituzione del "ruolo unico della dirigenza" con la L. R. 10/2000, e della conseguente soppressione di fatto del "ruolo tecnico dei beni culturali" istituito, con la relativa pianta organica, dalla L. R. 116/1980, tuttora vigente, è sparito qualsiasi ordinamento disciplinare degli incarichi dirigenziali e direttivi delle Soprintendenze, Biblioteche, Musei e Parchi archeologici.

Ad esempio quasi tutti i **Parchi e i Musei archeologici**, come anche la maggioranza delle sezioni tecnico scientifiche per i beni archeologici delle Soprintendenze **non sono dirette da archeologi**, in contrasto con la normativa regionale già citata e quella nazionale sui "professionisti dei beni culturali" (art. 9bis del Codice e il recente DM 224/2019). Risulta in contrasto con tale ampia normativa anche il fatto che tutte le sezioni per i beni storici-artistici, demotnoantropologici e bibliografici delle Soprintendenze siciliane non siano dirette rispettivamente da storici dell'arte, antropologi e bibliotecari. La giustificazione dell'amministrazione che non sarebbero presenti nei ruoli regionali queste figure professionali è contraddetta dalla presenza in buon numero nell'assessorato dei beni culturali di funzionari direttivi archeologi e storici dell'arte, assunti nel 2000 per la qualifica di "dirigente tecnico archeologo e storico dell'arte" e ancora privi di incarichi direttivi, a differenza dei pari grado funzionari direttivi statali che nel MiBACT dirigono aree e Parchi archeologici, Musei e le rispettive aree di competenza previste nelle Soprintendenze uniche territoriali. Si tratta di incarichi statali non dirigenziali, analoghi per funzioni tecniche e ruolo direttivo alle direzioni delle Unità Operative di base della Regione Siciliana, che invece vengono, inspiegabilmente, assegnate ai dirigenti del ruolo unico, con aggravio di spesa e spesso senza la giusta corrispondenza tra le mansioni professionali esercitate e i titoli richiesti dalle leggi.

Inoltre, per quanto attiene alla carenza di **antropologi e bibliotecari**, va rilevato il fatto che la stessa amministrazione regionale ha recentemente sospeso l'assunzione dei vincitori dei concorsi per dirigente tecnico antropologo e bibliotecario, dichiarando che la Regione Siciliana non necessita di queste figure professionali.

Per queste ragioni oggi **l'intero sistema istituzionale pluridisciplinare di tutela del patrimonio culturale della Regione Siciliana**, fondato sulla unificazione di competenze diverse negli stessi enti di tutela, le Soprintendenze territoriali, e sulla natura scientifica differenziata delle sezioni tecnico scientifiche, che debbono essere assegnate ai diversi specialisti della tutela dei beni culturali, **è stato disarticolato** di fatto nel suo ordinamento, nonostante restino in vigore le leggi regionali che introdussero il modello siciliano di tutela olistica, le LL. RR. 80/1977 e 116/1980.

Tale crisi del sistema regionale di tutela si evidenzia in tutta la sua gravità oggi nel confronto con l'attuale sistema nazionale che ha preso a modello proprio le Soprintendenze uniche siciliane per una riforma delle strutture periferiche del MiBACT, con la finalità dichiarata di realizzare una tutela multidisciplinare e contestuale del patrimonio culturale della Nazione. La **tutela olistica dei beni culturali**, obiettivo dichiarato della innovativa normativa regionale, prodotta quarant'anni fa in forte anticipo con il quadro legislativo nazionale, è, oggi, proprio in Sicilia, **impossibile da realizzare da parte delle Soprintendenze** provinciali e degli altri organi tecnico scientifici dell'Assessorato **a causa del caos organizzativo** prodotto da successive leggi e atti amministrativi che hanno distrutto l'assetto multidisciplinare degli Istituti siciliani di tutela.

Il disegno di legge in esame non affronta alcuno di questi problemi che, invece, rappresentano il cuore della questione siciliana dei beni culturali. Non li affronta forse perché l'unica ossessione dei Governi regionali

che si sono succeduti in questi ultimi decenni è stata ed è ancora il pervicace tentativo di sottrarre ai competenti Organi tecnico scientifici, delegandole all'esecutivo o agli enti locali, le autorizzazioni paesaggistiche, al fine di "liberare" dai vincoli di tutela dettati dalla Costituzione la pianificazione territoriale e renderla assoggettabile agli interessi speculativi.

Per tutti i motivi tecnico-giuridici espressi in questa nota il DDL " Disposizioni in materia di beni culturali e di tutela del paesaggio" in discussione all'ARS **non è emendabile** e andrebbe respinto in toto, per la pericolosità e illegittimità delle norme sopra descritte, che inficiano l'intero complesso normativo del disegno di legge che, peraltro, appare gravemente insufficiente, rispetto ai temi affrontati. **I capi del DDL dedicati al sistema regionale museale e a quello delle biblioteche sono generici e ripetitivi delle disposizioni statali in merito**, senza alcun riferimento concreto al contesto siciliano, in particolare alle drammatiche **carenze di professionisti dei beni culturali negli organici di musei e biblioteche regionali e degli enti locali**.

Anche la possibilità, introdotta dal DDL, di bandi internazionali per selezionare i direttori dei "luoghi della cultura" siciliani (non si sa bene quali!), rivela tutta la sua inconsistenza se si guarda al drammatico contesto organizzativo nel quale si trovano oggi i grandi Musei siciliani, confusi dentro i carrozzoni burocratici di Parchi archeologici che non hanno né una delimitazione territoriale né tematica!

In conclusione, il disegno di legge in esame si rappresenta come un dispositivo di norme che, per un verso, hanno l'obiettivo dichiarato di recepire la legislazione nazionale di tutela del patrimonio culturale e paesaggistico, che, invece, non è assolutamente suscettibile di recepimento, in quanto norma di rango costituzionale nata in attuazione di riforme economico sociali. Per altro verso, tali norme rivelano chiaramente l'obiettivo strumentale, non confessabile, di depotenziare in Sicilia la potestà di autorizzazione degli Enti regionali di tutela, la cui azione è stata, per la verità, già molto fiaccata dal rapporto troppo stretto con gli esecutivi politici che hanno determinato, negli ultimi decenni, un continuo svuotamento degli organici tecnico-scientifici ed un vero e proprio caos organizzativo.

Roma, 18 maggio 2020