

Audizione in Commissione Cultura delle associazioni firmatarie del documento

“Restituire ai professionisti competenti la gestione del patrimonio culturale siciliano”

La **Confederazione Italiana Archeologi** e le associazioni **Italia Nostra**, **Ranuccio Bianchi Bandinelli**, **Memoria e Futuro** e **Emergenza Cultura**, hanno più volte denunciato lo stato di grave caos organizzativo e non aderenza alla legislazione regionale e nazionale vigente, con significativi profili di incostituzionalità, dell'attuale organizzazione dell'Assessorato Regionale per i Beni Culturali e l'Identità Siciliana.

In molti documenti congiunti indirizzati alla Giunta e all'ARS si è fatto rilevare come l'attuale organizzazione dell'amministrazione regionale dei beni culturali:

- 1) è in contrasto con la legge regionale 80/1977 che istituisce le Soprintendenze uniche, competenti per l'intero patrimonio culturale e paesaggistico, articolate in sezioni tematiche: archeologica, architettonico-urbanistica, storico-artistica, ambientale, bibliografica;
- 2) è in contrasto con la legge regionale 116/1980 che stabilisce che le sezioni tecnico-scientifiche delle Soprintendenze sono affidate a dirigenti tecnici in possesso degli specifici titoli di studio, che vengono esplicitati all'art. 18;
- 3) è in contrasto con l'articolo 9bis del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. 42/2004), che ribadisce le “rispettive competenze” dei distinti “professionisti dei beni culturali, antropologi, archeologi, archivisti, bibliotecari, restauratori, storici dell'arte” relativamente alla “responsabilità e all'attuazione” dell'attività di “tutela, protezione e conservazione dei beni culturali”, nonché alla valorizzazione e alla fruizione dei beni stessi”, distinti secondo le diverse tipologie disciplinari (L. 22 luglio 2014 n. 110, istitutiva dell'art. 9bis del Codice, attuato dal DM 244/2019);
- 4) è in contrasto con l'articolo 14, comma q dello Statuto della Regione Siciliana: comma q) stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato.

Attualmente il Dipartimento Beni Culturali e Identità siciliana della Regione Siciliana conta circa 90 dirigenti, poco meno dell'intero Ministero della Cultura, ma occorre conteggiare anche le 35 unità operative vacanti. Solo pochissimi di costoro sono stati reclutati tramite un concorso per i ruoli tecnici dei beni culturali, essendo in prevalenza tecnici assunti per espletare le pratiche della sanatoria edilizia del 1985 o dipendenti delle ex Aziende di Soggiorno e Turismo.

Tra i 10 soprintendenti siciliani la maggior parte sono architetti - ad essi si è appena aggiunto un ingegnere elettronico come soprintendente di Agrigento; dei 14 parchi archeologici, solo uno è diretto da un archeologo; tra i direttori degli altri si contano, oltre agli architetti, anche diversi agronomi e geologi; delle gallerie d'arte soltanto una è diretta da una storica dell'arte; dei tre più grandi ed antichi musei archeologici siciliani, soltanto uno, il Salinas di Palermo, ha mantenuto la sua autonomia ed è

attualmente diretto da un'archeologa; il Museo Archeologico Pietro Griffo ha, con l'ultima riorganizzazione, perduto la sua autonomia e costituisce una unità operativa del Parco della Valle dei Templi, cui è preposto un laureato in economia e commercio, mentre il più importante museo archeologico siciliano, il Paolo Orsi di Siracusa, non ha organigramma direttivo.

Ancora più grave appare la situazione delle Unità Operative, corrispondenti alle sezioni tecnico scientifiche: via via che, a seguito dei pensionamenti, si riduceva il numero dei dirigenti del ruolo unico è stato ridotto contestualmente il numero delle Unità Operative, accorpendo competenze diverse, in contrasto con quanto prescritto dalle LL.RR. nn. 80/1977 e 116/1980, ancora vigenti con le successive modifiche. Per ripristinare le cinque sezioni previste dalle leggi (per i beni archeologici, storico artistici, etc.) la **Confederazione Italiana Archeologi** e l'associazione **Memoria e Futuro** hanno promosso un ricorso straordinario al Presidente della Regione.

Oggi la responsabilità dei beni archeologici, storico-artistici e bibliografici non è affidata alla responsabilità delle professionalità specifiche, come richiesto dalla normativa regionale e nazionale, con la conseguenza di rendere illegittimi i provvedimenti di tutela. 35 Unità Operative, inoltre, sono prive di responsabile: valga per tutti il caso della Soprintendenza di Palermo, nella quale la soprintendente, come da lei stessa denunciato, è costretta ad assumere compiti e responsabilità di tutti gli atti dell'ufficio.

I risultati sono: estrema lentezza nel rispondere alle legittime richieste degli utenti; difficoltà nella progettazione e nella spesa dei fondi regionali ed extra-regionali; carente attività scientifica di ricerca, divulgazione e valorizzazione degli istituti della cultura, ridotti ormai a semplici produttori di nulla osta o, per quanto riguarda parchi e musei, a contenitori di attività di intrattenimento e/o di iniziative enogastronomiche. La situazione promette di diventare esplosiva in vista della enorme mole di procedimenti autorizzativi che ricadranno sulle Soprintendenze per la realizzazione dei progetti da finanziare nell'ambito del PNRR, nonché della progettazione degli interventi a carico degli istituti stessi.

Negli organici dell'Assessorato Regionale Beni Culturali sono tuttavia attualmente in servizio 56 funzionari archeologi e storici dell'arte, vincitori del concorso per dirigenti tecnici bandito nel 2000. A questi funzionari, come avviene nel corrispondente Ministero della Cultura, potrebbero essere assegnate le Unità Operative tecnico-scientifiche, secondo i titoli di studio e le competenze. Ciò sarebbe doveroso alla luce della normativa vigente e consentirebbe di restituire legittimità ed efficienza all'amministrazione ed alla gestione del patrimonio culturale siciliano. Illustriamo qui di seguito le problematiche del sistema regionale di tutela e le proposte di soluzione.

Proposte per il riordino del sistema regionale di tutela tramite il ripristino, per via amministrativa, di un ordinamento professionale dei ruoli tecnici direttivi dell'Assessorato regionale dei beni culturali e

dell'identità siciliana e provvedimenti per il corretto inquadramento del personale dell'Assessorato ai Beni culturali vincitore del concorso per "dirigente tecnico" bandito nel 2000.

Per poter giungere a formulare le soluzioni alle criticità esposte sopra, occorre preliminarmente spiegare le distorsioni organizzative che hanno determinato il caos organizzativo attuale. Ripercorriamo pertanto sinteticamente lo sviluppo degli atti amministrativi che hanno creato l'attuale matassa di disposizioni, circolari, pareri e intese sindacali, spesso *contra legem*.

In premessa occorre ricordare che l'Assessorato dei beni culturali e ambientali ha bandito nel 2000 un ultimo concorso per 'dirigente tecnico' nei 'ruoli tecnici dei beni culturali', come previsti dalla L.R. n. 116/1980, ancora vigente, di cui al decreto assessoriale del 29 marzo 2000, corrispondente all'ex VIII livello retributivo di cui alla tabella A del decreto del Presidente della Regione 20 gennaio 1995 n. 11 e successive modifiche ed integrazioni, per la copertura dei relativi posti in organico di cui alla L.R. n. 8/99 e successive modificazioni, finalizzata alla rideterminazione degli organici del ruolo tecnico dei Beni Culturali ed Ambientali.

Con il suddetto Concorso sono state selezionate diverse figure in possesso dei titoli di qualificazione professionale, quali laurea specialistica e titoli post-laurea, al fine di ricoprire i ruoli previsti per la direzione delle strutture dell'Assessorato dei beni culturali. Tuttavia, i vincitori del sopracitato concorso, tra i quali 70 archeologi e 35 storici dell'arte, sono stati assunti in servizio nel 2005 e inquadrati in posizione D1, inferiore economicamente e giuridicamente alle posizioni D3-5 a cui erano giunti centinaia di 'assistenti tecnici' (ex VI livello), in possesso del solo diploma, per effetto del CCRL 2001-2005, emanato con D.P.R.S. 9/10/2001, che erano in servizio nello stesso Assessorato beni culturali al momento della immissione in servizio dei vincitori di concorso, ai quali vennero sovraordinati, nonostante svolgessero mansioni inferiori.

In realtà il CCRL 2001-2005, vigente al momento dell'assunzione, nella tabella delle equivalenze tra vecchie e nuove qualifiche, nella fascia D riservata ai laureati (D1-5) non citava l'ex VIII livello, mentre indicava l'ex VII livello come corrispondente alle posizioni a partire dal nuovo D3, cui erano attribuite le mansioni di 'funzionario direttivo', mansioni che erano precluse, invece, alle posizioni D1-2.

Ma, in contrasto con tale previsione, lo stesso CCRL 2001-2005 ha promosso nella fascia D, destinata ai laureati, inserendoli nella posizione apicale di D3 (funzionario direttivo, ex VII livello), tutti gli 'assistenti tecnici' appartenenti all'ex VI livello in possesso del solo diploma (D.P.R.S. n. 9 e n. 10 del 2001) che, nel 2005, avevano già raggiunto, tutti, le posizioni D5.

È evidente, pertanto, come l'inquadramento in D1 dei vincitori del suddetto concorso abbia sovvertito l'ordinamento delle strutture centrali e periferiche dell'Assessorato beni culturali, ponendo attualmente, in tali strutture, al culmine del comparto non dirigenziale (D6-7) migliaia di dipendenti entrati nell'amministrazione con il solo diploma, che rivestono oggi le stesse mansioni da assistente, e relegando un'ottantina di funzionari vincitori del concorso per 'dirigenti tecnici', che prevedeva il

possesto di diploma di specializzazione o dottorato di ricerca, in posizioni che vanno dal D1 al D3, in seguito al riconoscimento di anzianità di servizio e PEO.

In alcuni casi più fortunati ha posto rimedio all'ingiusto demansionamento l'autorità giudiziaria: alcuni vincitori di concorso hanno ottenuto l'inquadramento in D3 dall'assunzione in forza di sentenze (una delle quali di terzo grado, la sentenza riformata della Corte d'Appello N. 207/2018 pubblicata 7.03.2018, seguita al giudizio in Cassazione); mentre in sei hanno avuto riconosciuto l'inquadramento nella terza fascia della dirigenza dall'assunzione in servizio, in forza di sentenze di Corte d'Appello, passate in giudicato.

A sostegno del diritto dei vincitori di concorso all'inquadramento in D3 occorre richiamare, come fa la sentenza N. 207/2018, il contratto collettivo nazionale di riclassificazione del personale delle regioni e delle autonomie locali del 1998, il quale aveva espressamente riservato all'ex VIII qualifica, all'interno della nuova categoria di classificazione D, di cui all'allegato A, l'inquadramento non solo economico ma anche giuridico in D3 che doveva essere, quindi, applicato anche ai vincitori del concorso regionale per 'dirigenti tecnici dei beni culturali'.

È evidente, infine, come l'attuale mancato ordinamento dei profili professionali e dei ruoli direttivi dei beni culturali, dopo il transito di tutti i dipendenti diplomati nella fascia D, ha creato una situazione di fatto che contrasta gravemente con quanto prescritto dalla vigente L.R. 116/1980 che, nel normare il 'ruolo tecnico dei beni culturali', prevede una precisa gerarchia degli organici fondata sulle competenze specialistiche dei beni culturali: all'apice del comparto sono previsti i 'dirigenti tecnici' con laurea specialistica e titolo post-laurea (archeologi, storici dell'arte e così via), ai quali devono essere subordinati gli 'assistenti tecnici' diplomati, i quali sono oggi, al contrario, sovraordinati rispetto ai laureati. La legge regionale 116/1980, inoltre, prescrive quali specializzazioni disciplinari debbano possedere i 'direttori delle sezioni tecnico-scientifiche', delle Soprintendenze, prescritte nel numero di cinque dalla L.R. n. 80/1977: gli archeologi per le sezioni archeologiche, gli architetti per le sezioni architettoniche; i bibliotecari e archivisti per le sezioni bibliotecarie; i naturalisti per le sezioni paesaggistiche e gli storici dell'arte per le sezioni storico- artistiche.

Invece, da più di vent'anni, gli incarichi di responsabilità delle sezioni tecnico-scientifiche delle Soprintendenze, Musei e Parchi archeologici, pur essendo postazioni direttive non dirigenziali, vengono assegnati, ogni due anni, ai dirigenti del ruolo unico, tutti (tranne due) sprovvisti dei titoli specialistici richiesti dalle LL.RR. n. 80/1977 e n. 116/1980, tuttora vigenti con le successive modifiche e integrazioni.

Una tale anomalia, tutta siciliana, deriva dal fatto che nel 2000 tutti i 'dirigenti tecnici' della Regione passarono dagli ex livelli VII e VIII del comparto alla terza fascia del ruolo unico della dirigenza (circa 3000 dipendenti), senza concorso, ma solo in virtù di una norma della legge regionale 10/2000. Per paradosso, la legislazione che avrebbe dovuto "riordinare" la burocrazia regionale, recependo la riforma

Bassanini, in realtà distrusse qualsiasi ordinamento professionale dei ruoli direttivi della Regione, i quali, infatti, svuotati di tutto il personale laureato, furono riempiti da tutti i dipendenti regionali entrati con il diploma, senza alcuna selezione. In tale macroscopico slittamento di ruoli e funzioni dal basso verso l'alto non vennero tenuti in alcun conto i fabbisogni professionali dell'amministrazione, in particolare non vennero rispettati i ruoli tecnici dei beni culturali, come previsti ancor oggi dalla L.R. 116/1980 e s.m.i.

Il conseguente enorme esubero di figure dirigenziali nella Regione, posto il principio che ciascuno di essi avesse diritto ad un incarico retribuito con indennità dirigenziale, ha determinato la necessità di assegnare ai dirigenti anche le postazioni non dirigenziali, che nello Stato e negli Enti Locali spettano, ovviamente, ai funzionari. Questa prassi, oltre a costituire un evidente danno erariale continuato nel tempo, ha prodotto un grave danno istituzionale, minando l'efficienza dell'intera macchina burocratica, perché nella nomina dei dirigenti (intesi come manager) non vengono rispettati i requisiti professionali, anche se gli incarichi attribuiti, in realtà, sono di natura professionale. Questa anomalia ha conseguenze gravissime nell'amministrazione dei beni culturali, dove i ruoli di direttore di sezione, come abbiamo già visto, non possono prescindere dal possesso dei requisiti specialistici che costituiscono il fondamento giuridico della "discrezionalità tecnico-scientifica" che legittima gli atti di tutela dei diversi beni culturali.

Il caos organizzativo del sistema regionale di tutela pregiudica, quindi, gravemente il doveroso adempimento dei compiti istituzionali discendenti dai D.P.R. n. 635 e n. 637 del 30 agosto 1975, che hanno delegato alla Regione Siciliana le competenze statali derivanti dall'obbligo costituzionale di tutela "*del paesaggio e del patrimonio storico artistico della Nazione*" conservato in Sicilia, posto tra i principi fondamentali della Costituzione, all'articolo 9 e attuato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Infine, la mancata attribuzione del ruolo direttivo (ex VIII livello) e delle mansioni specialistiche previste dal bando di concorso, ai vincitori, oltre a minare l'efficienza e l'efficacia dell'amministrazione regionale dei beni culturali, costituisce una forte disparità di trattamento tra questo personale e i funzionari direttivi archeologi, storici dell'arte etc. pari grado del Ministero della Cultura cui, invece, sono regolarmente attribuiti incarichi specialistici, quale la direzione di tutte le unità operative, in quanto incarichi di natura non dirigenziale. In tal modo viene leso il principio di parità economica e giuridica tra i dipendenti regionali e quelli statali prescritto dall'articolo 14 dello Statuto Autonomistico Siciliano, confermato dalla legge costituzionale n. 2/1948, con relativa violazione anche agli articoli 3, 36 e 97 della Costituzione della Repubblica Italiana.

Proprio per poter utilizzare gli specialisti in servizio da vent'anni nei ruoli direttivi dell'amministrazione regionale dei beni culturali, ai fini del buon andamento degli Istituti di tutela e dei Luoghi della Cultura, l'ARS ha provveduto al corretto inquadramento dei vincitori del concorso per 'dirigenti tecnici' dei

beni culturali, con una norma regionale (L.R. 8/2018) che prevedeva la classificazione *ex lege* nel livello apicale di comparto D6 di questi professionisti dei beni culturali. Ma la norma è stata dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale, non per un profilo di merito, ma perché la Corte ha ritenuto la materia di natura contrattuale e non legislativa. A seguito di questa sentenza della Corte Costituzionale appare quindi necessario dare una interpretazione autentica in sede ARAN delle norme contrattuali che opacamente regolano la questione. L'interpretazione può spingersi sino al punto di accertare quanto qui sostanzialmente sostenuto: ossia la prevalenza della norma contrattuale nazionale sull'inquadramento in D3; tale materia contrattuale, come suggerito dalla Corte Costituzionale, può costituire oggetto di un'interpretazione autentica degli originali contraenti siciliani, perché oggetto dell'interpretazione può essere anche l'accertamento di una eterointegrazione del contratto regionale da parte delle pattuizioni presenti nel C.C.N.L.

A conferma di quanto qui esposto, le pronunce della Corte di Appello di Palermo, tra le quali la sentenza N. 207/2018 di revisione della Corte d'Appello di Messina, a seguito di pronunciamento della Cassazione, hanno riconosciuto la piena sussistenza dei presupposti normativo-contrattuali per una originaria collocazione nella suddetta posizione D3. Considerato che i successivi livelli economici D4, D5, D6, costituiscono un mero svolgimento di natura retributiva della qualifica giuridica testimoniata nell'originaria collocazione in D3, il tempo trascorso dal momento dell'assunzione di questo personale nel 2005, le attività fin qui svolte e il consolidamento del bagaglio professionale dei funzionari direttivi laureati e specializzati di cui si discute, giustificherebbe anche secondo le modalità procedurali stabilite per la professione orizzontale, l'attribuzione di un trattamento economico apicale di comparto così come, del resto, ha tentato di fare il legislatore siciliano, non avendone però competenza.

Con ciò si opererebbe anche un riordino dell'organigramma direttivo del comparto, ristabilendo almeno la parità di trattamento economico tra i vincitori del concorso per dirigenti tecnici dei ruoli dei beni culturali ex VIII livello funzionale, qualificabili oggi quali 'professionisti dei beni culturali' in quanto tutti in possesso dei requisiti scientifici e professionali richiesti dall'articolo 9bis del Codice dei beni culturali e del paesaggio, come attuato dal D.M. MIBACT n. 244/2019, e i semplici diplomati, 'assistenti tecnici, ex VI livello funzionale' transitati nella fascia riservata ai laureati nella posizione D3 a seguito del CCRL 2001-2005 e giunti oggi alle posizioni D6-7, per anzianità e procedura PEO a cui non è stato consentito l'accesso, per il D7, al personale con titoli postlaurea di cui si discute.

Solo operando tale riordino, potranno essere attribuiti ai professionisti dei beni culturali (ex VIII livello) gli incarichi direttivi e le mansioni specialistiche che sono essenziali per lo svolgimento dei compiti istituzionali delle Soprintendenze, Gallerie d'arte, Musei e Parchi archeologici siciliani.

Con ciò si restituirebbe al sistema regionale di tutela l'assetto direttivo disciplinare, che solo può assicurare l'adempimento dei delicati compiti costituzionali di tutela del patrimonio culturale. Occorre solo applicare, finalmente, le leggi regionali e nazionali esistenti ed attribuire a ciascun funzionario i

compiti istituzionali previsti da tali norme. Come prescrive la Costituzione all'articolo 97: *“I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari”*.

Considerato tutto questo, chiediamo alla Commissione Cultura ARS:

di sollecitare i necessari provvedimenti amministrativi da parte della Giunta regionale per:

- 1) riordinare le strutture centrali e periferiche dell'Assessorato beni culturali secondo le previsioni legislative regionali e nazionali già citate, ripristinando le sezioni tecnico scientifiche disciplinari previste dalle LL.RR. 80/1977 e 116/1980, tra cui le sezioni archeologica, architettonica, bibliotecaria, paesaggistica, demo-etnoantropologica e storico artistica;
- 2) procedere alla immediata ed urgente richiesta di una interpretazione autentica in sede ARAN delle norme contrattuali nei termini indicati al fine di provvedere al riconoscimento dell'inquadramento nella categoria D3, dal momento dell'assunzione, ai vincitori del concorso del 2000 per “dirigenti tecnici” ex livello VIII;
- 3) ristabilire l'assetto disciplinare dei ruoli direttivi, così come previsti dalla normativa vigente, al fine di garantire la corrispondenza tra profili professionali, livelli retributivi, responsabilità e funzioni, affidando le unità operative tecniche ai funzionari direttivi che ne hanno la competenza ai sensi della normativa regionale e nazionale vigente, analogamente a quanto avviene nel Ministero della Cultura.

Si allegano:

- 1) *Il documento “Restituire ai professionisti competenti la gestione del patrimonio culturale siciliano”*
- 2) *L'organico dei dirigenti e dei funzionari archeologi e storici dell'arte del Dipartimento dei Beni culturali e dell'identità siciliana.*

LE ASSOCIAZIONI FIRMATARIE

CONFEDERAZIONE ITALIANA ARCHEOLOGI (Angela Abbadessa, Presidente Nazionale)

ITALIA NOSTRA (Leandro Janni, Presidente regionale)

RANUCCIO BIANCHI BANDINELLI (Rita Paris, Presidente nazionale)

MEMORIA E FUTURO (Adriana Laudani, Presidente nazionale)

EMERGENZA CULTURA (Maria Pia Guermandi, Coordinatrice nazionale)