

**COMUNE DI RAGUSA  
CONSIGLIO COMUNALE**

**Mozione consiliare  
ai sensi dell'articolo 34 del Regolamento del Consiglio Comunale**

**Oggetto:       Regolarizzazione del servizio di apertura, custodia e accoglienza presso il Castello di Donnafugata**

**Presentata dai Consiglieri Comunali del Gruppo del Partito Democratico:**

**Giuseppe Antonio Calabrese**

**Mario Chiavola**

**Giuseppe Podimani**

**PREMESSO CHE**

- con deliberazione della Giunta comunale n. 39 del 2 febbraio 2026 l'Amministrazione ha espresso un atto di indirizzo volto ad individuare enti del Terzo Settore per collaborare con il Comune nella coprogettazione finalizzata alla gestione e valorizzazione di attività culturali e museali;
- il Settore XII, con determina n. 85 del 10.02.2026, in attuazione dell'indirizzo politico fornito dalla Giunta Municipale con la richiamata delibera, ha avviato una procedura di manifestazione di interesse per la coprogettazione finalizzata alla definizione del progetto di gestione, programmazione e realizzazione di attività culturali nel complesso museale denominato Castello di Donnafugata, ai sensi dell'articolo 55 del decreto legislativo 117 del 3 luglio 2017 e che dall'allegato 1 alla determina si evince che *"il Progetto oggetto della presente procedura di co-progettazione si svolgerà entro il periodo di tre (3) anni decorrenti dalla data di sottoscrizione della convenzione ..."* con possibilità di rinnovo per altro medesimo periodo di tre anni;
- il progetto preliminare allegato agli atti prevede, tra le attività da garantire, servizi di accoglienza dei visitatori, custodia delle sale museali, assistenza alla visita, biglietteria e attività di promozione culturale del complesso museale (Castello, Parco e MUDECO);
- il progetto preliminare, in maniera lesiva della dignità del personale che avrebbe dovuto svolgere le attività ivi descritte, prevedeva che:
  - *"La discrezione nel rapportarsi col pubblico con toni della voce adeguati e gentili."*
  - *Il personale presente lungo il percorso ... Non si distrarrà con il cellulare di cui terrà bassa la suoneria. Non consumerà cibi e bevande, spuntini e altro durante le ore di servizio in sala. Non fumerà sigarette, pipa, sigari e sigarette elettroniche";*
- le prescrizioni comportamentali previste nel progetto preliminare risultano formulate con modalità tipiche di un regolamento disciplinare del personale, imponendo indicazioni dettagliate sui comportamenti individuali, sull'uso del telefono cellulare, sul consumo di cibi e bevande e persino sui toni della voce nei rapporti con il pubblico;
- tali prescrizioni, oltre ad apparire sproporzionate rispetto alla natura volontaria delle attività previste, introducono un modello organizzativo e gerarchico proprio di un rapporto di lavoro subordinato;
- l'applicazione di un simile apparato prescrittivo nei confronti di soggetti qualificati come "volontari" risulta potenzialmente lesiva della dignità e dell'autonomia del volontariato, che

per sua natura dovrebbe fondarsi su partecipazione libera e non su vincoli assimilabili a quelli di un rapporto di lavoro subordinato;

- lo stesso progetto preliminare prevede che tali attività possano essere svolte anche tramite volontari, prevedendo un numero minimo di unità dedicate ai servizi di accoglienza e custodia durante i periodi di apertura del sito museale;

### CONSIDERATO CHE

- negli anni 2023, 2024, 2025 il medesimo servizio è stato erogato dalla Associazione Anas Zonale di Ragusa individuata all'esito di tre procedure ad evidenza pubblica della durata di un anno ciascuna;
- che nell'anno 2023 l'avviso richiedeva un numero variabile di volontari da **4** (nei mesi di Febbraio, Marzo, Novembre, Dicembre e Gennaio) a **12** nei restanti mesi da impiegare genericamente nelle "strutture culturali" tra cui era compreso anche il Castello di Donnafugata;
- che nell'anno 2025 l'avviso richiedeva un numero variabile di volontari da **12** (nei mesi di Febbraio, Marzo, Novembre, Dicembre e Gennaio) a **16** nei restanti mesi da impiegare genericamente nelle "strutture culturali" tra cui era compreso anche il Castello di Donnafugata;
- che nei tre anni della seconda amministrazione Cassì il fenomeno è triplicato;
- che in seno all'articolo 3 di ciascun avviso, rubricato "Requisiti richiesti per i volontari", in modo lesivo della dignità di queste persone veniva prescritto che *"L'Organizzazione/Associazione dovrà garantire che i volontari impiegati siano in possesso dei requisiti sanitari, attitudinali e competenze relazionali per lo svolgimento delle mansioni indicate. Gli operatori volontari sono tenuti a mantenere, nell'ambito del servizio disciplinato dal presente accordo, comportamenti conformi alle vigenti disposizioni legislative e regolamentari, nonché consoni al comune senso della **civica educazione** e devono sempre risultare **decorosi nell'abbigliamento e nell'immagine della loro persona**. L'età massima per lo svolgimento dell'attività di volontariato è fissata in anni 75 ad eccezione di chi svolge attività di coordinamento"*;
- in detti avvisi risultava essere chiaro che l'attività doveva essere resa dai volontari gratuitamente salvo il "rimborso delle spese" di cui all'art. 5 "volto a coprire i costi effettivamente sostenuti per lo svolgimento delle attività oggetto del presente avviso";
- le attività sopra indicate costituiscono, per loro natura, **servizi ordinari e continuativi di gestione di un bene culturale pubblico**, connessi all'apertura quotidiana del sito e alla fruizione turistica e culturale dello stesso;
- tali attività richiedono una presenza stabile e organizzata di personale, con turnazioni e responsabilità connesse alla custodia del patrimonio culturale e all'accoglienza dei visitatori;
- il ricorso sistematico a volontari per lo svolgimento di attività strutturali e continuative rischia di determinare una **sostituzione di lavoro ordinario con prestazioni di natura volontaria**, con possibili criticità sotto il profilo della tutela del lavoro e della qualità del servizio;
- il Castello di Donnafugata rappresenta uno dei principali attrattori culturali e turistici del territorio comunale e genera introiti derivanti dalla bigliettazione e dalle attività culturali svolte nel complesso museale;

### ACCERTATO CHE

- dalla documentazione fornita dal Comune ai consiglieri del Partito Democratico all'esito di una istanza di accesso agli atti è emerso che l'Associazione ANAS Zonale mensilmente ha fornito in modo certosino e puntuale il numero di ore erogato per la gestione degli impianti con

- indicazione precipua dei turni effettuati da ciascun “volontario” (*rectius* lavoratore) ed ha richiesto il pagamento di € 4,00 per ogni ora erogata a titolo di “rimborso spese orario”;
- non emergendo da alcun avviso pubblico il corrispettivo pattuito di € 4,00 per ogni ora di volontariato (*rectius* di lavoro) erogata, evidentemente appare sussistere un accordo tacito in tal senso in quanto solo in questo modo è possibile spiegare la richiesta mensile di un rimborso spese di 4,00 euro per ogni ora erogata ed una liquidazione di pari ammontare;
  - dalla medesima documentazione è emerso che il Castello di Donnafugata è stato aperto ripetutamente anche di sabato e domenica con turni che vanno dalle ore 09.00 alle ore 16.00 in periodo invernale;
  - da ulteriori elementi conoscitivi acquisiti, sebbene non integralmente riscontrabili nella documentazione trasmessa in quanto l’istanza di accesso agli atti, non generalizzata ma puntuale, non è stata evasa integralmente, emerge che nel periodo estivo la turnazione ha previsto oltre 40 ore settimanali;
  - sempre dalla medesima documentazione è emersa l’assoggettamento di questi “volontari” (*rectius* lavoratori) a precisi turni lavorativi;
  - oltre alla dimostrazione delle ore di “volontariato” (*rectius* di lavoro) l’associazione per un ammontare pari alla moltiplicazione delle 4,00 euro per ogni ora diligentemente forniva una autodichiarazione del “volontario” (*rectius* lavoratore) di rimborso spese forfettario sino ad € 150,00 e per l’eccedenza, e sino al predetto ammontare, forniva scontrini o ricevute di rimborso spese *ictu oculi* non coerenti allo “svolgimento delle attività oggetto” dell’avviso;
  - in altre parole, se un “volontario” (*rectius* un lavoratore) svolgeva attività per 100 ore con corrispondente aspettativa ad € 400,00 (100 ore X 4 euro), sino a 150,00 euro depositava una autodichiarazione e per l’eccedenza sino a 250,00 depositava scontrini fiscali o altra tipologia di ricevuta;
  - dalle informazioni assunte appare che taluni di questi “volontari” (*rectius* lavoratori) hanno come principale fonte di reddito quella derivante dal rimborso spese erogato dal Comune ai sensi dell’art. 5 dei diversi avvisi all’Associazione ANAS Zonale di Ragusa e da quest’ultima al “volontario” (*rectius* lavoratore);
  - che presumiamo sia questa condizione di assenza di alternative concrete di sostentamento che ha condotto questi “volontari” (*rectius* lavoratori) ad accettare simili condizioni illegittime di compenso, orario, assenza di contribuzione previdenziale, assenza di ferie retribuite e di tutela per malattia, assenza di riconoscimento dello straordinario ed, in generale, assenza di qualsivoglia tutela lavorativa;
  - le attività richieste negli avvisi ed effettivamente svolte di apertura, chiusura, custodia e piccola manutenzione degli impianti costituiscono **servizi continuativi e strutturali** indispensabili al funzionamento del Castello di Donnafugata e del MUDECO;
  - la gestione del Castello di Donnafugata comporta responsabilità connesse alla sicurezza delle strutture, alla custodia dei beni pubblici e alla tutela degli utenti;
  - il ricorso a volontari per lo svolgimento di tali attività con le modalità descritte ha determinato una sostituzione del volontariato in lavoro ordinario;
  - il volontariato, ai sensi del d.lgs. 117/2017, non può costituire forma sostitutiva di lavoro dipendente né essere utilizzato per lo svolgimento stabile di servizi pubblici continuativi;
  - l’uso distorto del volontariato rischia di ledere l’immagine e l’importanza del ruolo degli Enti del Terzo Settore nel nostro paese;
  - la presenza di personale stabile rappresenta una garanzia sia per la sicurezza del Castello di Donnafugata sia per la corretta valorizzazione del bene nonché del Mudeco;

**VISTO CHE**

- il complesso museale del Castello di Donnafugata osserva un orario di apertura al pubblico articolato come segue:
  - orario estivo: dalle ore 09:00 alle ore 19:00 (dal 1 aprile al 25 ottobre);
  - orario invernale: dalle ore 09:00 alle ore 16:00 (dal 26 ottobre al 31 marzo);
  - con chiusura settimanale nella giornata di lunedì;
- il progetto preliminare prevede l'erogazione di una pluralità di servizi durante l'intero orario di apertura al pubblico, tra cui servizio di biglietteria, accoglienza dei visitatori, custodia e presidio delle sale museali, accompagnamento dei visitatori all'interno del Castello, del Parco e del MUDECO, nonché attività di informazione e assistenza alla visita;
- la natura e la tipologia delle attività sopra descritte richiedono necessariamente la presenza contemporanea di più operatori per garantire la continuità del servizio, la sicurezza dei visitatori e la corretta gestione dei flussi turistici;
- in particolare, al fine di assicurare il regolare funzionamento del complesso museale durante l'intero orario di apertura, risulta necessario garantire un presidio minimo contemporaneo di almeno cinque unità di personale, destinate rispettivamente alle funzioni di biglietteria, accoglienza e controllo accessi, accompagnamento dei visitatori all'interno del Castello, accompagnamento al MUDECO e vigilanza/custodia delle sale museali;
- tenuto conto dell'orario giornaliero di apertura, che nel periodo estivo raggiunge dieci ore consecutive, la copertura del servizio richiede necessariamente l'organizzazione di almeno due turnazioni giornaliere, al fine di rispettare i limiti ordinari di durata dell'orario di lavoro e garantire la continuità delle attività;
- applicando criteri organizzativi ordinari per i servizi museali e turistico-culturali, e considerando la necessità di coprire sei giorni di apertura settimanale, nonché di garantire turnazioni, riposi settimanali, ferie e assenze fisiologiche, il fabbisogno minimo di personale necessario per l'erogazione stabile dei servizi sopra indicati risulta quantificabile in un numero non inferiore a dodici unità lavorative;

#### RITENUTO CHE

- **da quanto sopra emerge una stabile esigenza negli anni di fabbisogno lavorativo per un numero di 12 (dodici) unità per l'erogazione dei servizi di accoglienza dei visitatori, custodia delle sale museali, assistenza alla visita, biglietteria e attività di promozione culturale del complesso museale (Castello, Parco e MUDECO);**
- l'Amministrazione comunale debba programmare un sistema di gestione del Castello di Donnafugata e del MUDECO fondato su personale regolarmente contrattualizzato attraverso un bando di appalto di servizi indicando quali qualifiche richieste le competenze acquisite negli anni dal personale "volontario" (*rectius* di lavoro) sfruttato negli anni dal Comune di Ragusa;
- nelle more della definizione di un appalto di servizi sia necessario assicurare la continuità dei servizi di accoglienza dei visitatori, custodia delle sale museali, assistenza alla visita, biglietteria e attività di promozione culturale del complesso museale del Castello di Donnafugata e del MUDECO attraverso il ricorso ai meccanismi di somministrazione del lavoro per mezzo di agenzia interinale;
- il numero di lavoratori da impiegare non va individuato alla luce delle risorse economiche attualmente presenti nel capitolo di spese dei volontari bensì alla luce dell'effettivo fabbisogno lavorativo;

- conseguentemente, occorre procedere ad una variazione di bilancio volta a fornire la copertura economica necessaria;
- sia necessario garantire la piena regolarità del lavoro e la qualità dei servizi di accoglienza, custodia e gestione del complesso museale;
- l'Amministrazione comunale debba programmare un modello di gestione fondato su **personale regolarmente retribuito**, evitando il ricorso improprio al volontariato per attività continuative;
- che le risorse derivanti dalla **bigliettazione del Castello di Donnafugata** e una quota delle entrate della **tassa di soggiorno** possano contribuire al finanziamento del servizio;  
le risorse derivanti dagli incarichi di consulenza in materia di cultura e turismo, la cui utilità appare fortemente discutibile alla luce dei risultati conseguiti, possono contribuire al finanziamento parziale del servizio in relazione al Museo Civico, al San Vincenzo Ferreri, alla Biblioteca ed al CCC

### IL CONSIGLIO COMUNALE IMPEGNA L'AMMINISTRAZIONE

1. ad annullare la delibera di Giunta Municipale n. 39 del 02.02. 2026;
2. ad invitare il Dirigente del Settore 12° ad annullare tutte le determine ed in particolare la n. 85 del 09.02.2026 ed atti consequenziali a detta determina;
3. a predisporre una **variazione di bilancio** finalizzata alla copertura dei costi necessari alla gestione dei servizi di accoglienza dei visitatori, custodia delle sale museali, assistenza alla visita, biglietteria e attività di promozione culturale del complesso museale del Castello di Donnafugata e del MUDECO tramite personale retribuito destinando prioritariamente a tal fine i ricavi derivanti dalla bigliettazione del Castello di Donnafugata e del MUDECO eccedenti rispetto ai costi di gestione del Castello e, qualora non sufficienti, quota parte della tassa di soggiorno;
4. ad attivare, nelle more della procedura di gara, **contratti di somministrazione di lavoro tramite agenzia interinale** per garantire i servizi di accoglienza dei visitatori, custodia delle sale museali, assistenza alla visita, biglietteria e attività di promozione culturale del complesso museale del Castello di Donnafugata e del MUDECO attraverso l'utilizzo di numero 12 (dodici) risorse;
5. a predisporre entro sei mesi un **bando pubblico per l'affidamento dei servizi di accoglienza dei visitatori, custodia delle sale museali, assistenza alla visita, biglietteria e attività di promozione culturale del complesso museale del Castello di Donnafugata e del MUDECO che preveda l'erogazione del servizio mediante impiego di personale regolarmente contrattualizzato in numero non inferiore a 12 (dodici) risorse;**
6. valorizzare, nelle future procedure di selezione, le competenze e l'esperienza maturate da coloro che negli anni hanno collaborato alla gestione dei servizi di accoglienza dei visitatori, custodia delle sale museali, assistenza alla visita, biglietteria e attività di promozione culturale del complesso museale del Castello di Donnafugata e del MUDECO.
7. a dichiarare in modo inequivoco che il volontariato, ai sensi del d.lgs. 117/2017 (Codice del Terzo Settore), non può essere utilizzato per sostituire prestazioni di lavoro dipendente né per lo svolgimento continuativo di servizi pubblici strutturali.

Ragusa li 09.03.2026

I Consiglieri Comunali del Gruppo del Partito Democratico di Ragusa  
 Giuseppe Antonio Calabrese  
 Mario Chiavola  
 Giuseppe Podimani