

VII COMMISSIONE PERMANENTE

(Cultura, scienza e istruzione)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 146/2015: Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione. C. 3315 Governo (Parere alla XI Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	97
ALLEGATO (<i>Proposta di parere dei deputati Pannarale e Giancarlo Giordano</i>)	100

SEDE CONSULTIVA

Martedì 13 ottobre 2015. — Presidenza della presidente Flavia PICCOLI NARDELLI. — Interviene la sottosegretaria di Stato per i beni e le attività culturali e il turismo, Ilaria Carla Anna Borletti Dell'Acqua.

La seduta comincia alle 14.45.

DL 146/2015: Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione.

C. 3315 Governo.

(Parere alla XI Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, poiché non vi sono obiezioni, accoglie la richiesta di attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Maria COSCIA (PD), *relatrice*, illustra il decreto-legge n. 146 del 2015 il quale inserisce fra i servizi pubblici essenziali – contemplati dalla legge n. 146 del 1990, che disciplina l'esercizio del diritto di

sciopero – « l'apertura al pubblico di musei e luoghi della cultura », di cui all'articolo 101 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. A tal fine, novella l'articolo 1, comma 2, lettera a), della legge n. 146 del 1990, relativa alla « Tutela della vita, della salute, della libertà e della sicurezza della persona, dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico ».

Osserva quindi che, per quanto di competenza della Commissione, la suddetta lettera richiama la tutela del « patrimonio storico-artistico », inserendo fra i servizi pubblici essenziali la (concettualmente correlata) vigilanza sui « beni culturali » (espressione che, in base all'articolo 10, comma 1, del Codice ricomprende anche i beni che presentano interesse archeologico o etnoantropologico, e non solo storico o artistico). Precisa poi che, al profilo relativo alla tutela, con il decreto in esame, se ne aggiunge un altro correlato alla fruizione, nello specifico quello direttamente collegato alla « apertura al pubblico ». Rileva altresì che, d'altra parte, come indicato nella relazione illustrativa del decreto, la tutela del patrimonio culturale è, ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, finalizzata espressamente alla fruizione (articolo 3 del decreto legislativo n. 42 del 2004).

Ricorda inoltre che, in base all'articolo 101 del decreto legislativo n. 42 del 2004, sono istituti e luoghi della cultura, oltre che i musei, le biblioteche e gli archivi, le aree, i parchi archeologici e i complessi monumentali. In particolare, l'articolo 101 fa riferimento sia ad istituti e luoghi della cultura che appartengono a soggetti pubblici – i quali sono destinati alla pubblica fruizione ed espletano un servizio pubblico (comma 3) – sia alle strutture espositive e di consultazione, nonché ai luoghi della cultura che appartengono a soggetti privati e sono aperti al pubblico, i quali espletano un servizio privato di utilità sociale (comma 4). Aggiunge che, in base all'articolo 104, alcuni dei beni culturali di proprietà privata possono essere assoggettati a visita da parte del pubblico per scopi culturali.

Rileva inoltre che, dal combinato disposto degli articoli 101 e 104 del decreto legislativo n. 42 del 2004, nonché dal tenore letterale del testo al nostro esame – nella parte in cui fa riferimento all'«apertura al pubblico» –, la disposizione sembrerebbe applicabile sia agli istituti e luoghi della cultura che appartengono a soggetti pubblici, sia a quelli che appartengono a soggetti privati e sono aperti al pubblico, i quali, però, come si è visto, non esplicano un servizio pubblico, ma un servizio privato di utilità sociale. D'altro canto, dalla relazione illustrativa del decreto-legge si desumerebbe che l'intenzione sia quella di riferirsi solo agli istituti e luoghi della cultura appartenenti a soggetti pubblici. Si tratta, come ha evidenziato anche il Comitato per la legislazione, di un aspetto da chiarire.

Inoltre, ritiene che sia opportuno chiarire se si intenda circoscrivere l'ambito applicativo della norma, oltre che ai luoghi della cultura, ai soli musei, ovvero ricomprendere anche le altre «strutture permanenti» qualificabili, in base all'articolo 101 del Codice, come istituti della cultura, ossia biblioteche ed archivi. Precisa che, anche su tale aspetto, si è soffermato il Comitato per la legislazione.

Per completezza ricorda che, successivamente all'entrata in vigore del decreto-

legge, la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali ha invitato le parti sociali a procedere, in tempi rapidi, alla sottoscrizione di un accordo finalizzato a individuare le prestazioni indispensabili da assicurare in caso di sciopero nelle materie oggetto del decreto: in particolare, ha fissato un termine di sessanta giorni, decorrenti dal 24 settembre 2015, entro il quale le parti dovranno sottoporre il testo dell'accordo alla Commissione stessa, avvertendo che, in mancanza di soluzioni concordate entro tale termine, essa potrà esercitare il proprio potere sostitutivo di regolamentazione della materia.

Il decreto-legge n. 146, a suo avviso, più che mettere in discussione diritti dei lavoratori, inserisce i servizi culturali nel novero di quelli essenziali, così subordinando l'esercizio di quei diritti a talune forme procedurali che garantiscano un livello minimo di prestazione. Ciò accade in diversi altri ambiti delle prestazioni pubbliche, quali per esempio la sanità e i trasporti, e in questo caso potrebbe rivelarsi assai utile ad assistere il potenziamento del settore del turismo. A tale ultimo riguardo, si sente di invitare i colleghi a guardare la questione anche dal punto di vista del possibile superamento degli strozzamenti burocratici e finanziari alle assunzioni. Proprio il connotato di servizio pubblico essenziale, dato alle prestazioni connesse alla fruizione dei beni culturali, può costituire ragione e impulso per il MIBACT di attingere alle graduatorie di concorsi già svolti, secondo le vigenti disposizioni di legge. Osservato, infine, che presto o tardi una legge dovrà fissare i livelli essenziali delle prestazioni nell'ambito culturale, rinvia per ulteriori approfondimenti al *dossier* del Servizio Studi e si riserva di presentare una proposta di parere all'esito del dibattito.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, preso atto che la relatrice si è riservata di presentare la sua proposta di parere dopo aver ascoltato la discussione, fa presente che la deputata Pannarale ha, a sua volta,

depositato una proposta di parere, sottoscritta anche dal deputato Giancarlo Giordano e già posta in distribuzione (*vedi allegato*).

Annalisa PANNARALE (SEL) conferma di aver presentato una proposta di parere a nome del suo gruppo. Osserva che il decreto-legge n. 146 è un atto politico, ad alto contenuto ideologico, su cui dissente radicalmente. Si rammarica della fretta con cui viene impostato il dibattito – sia pure in sede consultiva – su un argomento così importante. Crede che i nessi tra cultura e lavoro, conoscenze e diritti, patrimonio storico-artistico e sviluppo economico siano un tema degno di un dibat-

tito alto e denso, che invece qui prende le mosse con una pessima declinazione.

Simone VALENTE (M5S) chiede al rappresentante del Governo di mettere a disposizione della Commissione ulteriore documentazione relativa ai servizi aggiuntivi nel 2014, che dovrebbero essere in possesso dell'ufficio statistico del MIBACT.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame alla seduta già convocata per domani.

La seduta termina alle 15.

ALLEGATO

**DL 146/2015: Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico
e artistico della Nazione. C. 3315 Governo.**

**PROPOSTA DI PARERE DEI DEPUTATI PANNARALE
E GIANCARLO GIORDANO**

La VII Commissione,

chiamata ad esprimere un parere sull'AC 3315: « Conversione in legge del decreto-legge 20 settembre 2015, n. 146, recante misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione », premesso che:

con il disegno di legge AC 3315, recante misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico ed artistico del Paese, il Governo, ricorrendo ad un imperdonabile quanto ingiustificabile eccesso di interventismo normativo, esercitando la facoltà accordatagli dalla Carta costituzionale di ricorrere alla decretazione d'urgenza, ha inteso modificare un quadro regolatorio che già ampiamente disciplina la materia;

secondo quanto stabilito dall'articolo 77, comma 2 della Costituzione, il Governo è autorizzato ad esercitare funzioni di normazione primaria all'esclusivo fine di sopperire, con necessità ed urgenza, a sopravvenute, imprevedibili ed indifferibili esigenze, che non potrebbero altrimenti e tempestivamente essere soddisfatte né con la legislazione vigente né, tantomeno, con gli ordinari procedimenti legislativi avviati in Parlamento, in guisa che la decretazione d'urgenza non può costituire il grimaldello attraverso cui scardinare la normale procedura di approvazione delle leggi. D'altra parte, per gli stessi padri costituenti il requisito della « necessità » è un elemento che qualifica e giustifica una fattispecie normativa che non andrebbe mai confuso con l'opportunità politica dell'atto, presupponendo che

il ricorso allo stesso sia indispensabile e dovuto in quanto unica modalità per produrre determinati effetti, mentre il requisito dell'« urgenza » presuppone che l'adozione del provvedimento sia indifferibile, pena, vanificarne gli effetti: quindi non sinonimo di speditezza, né tanto meno aspetto identificabile con le difficoltà del Governo di vedere approvate le proprie proposte, ma risolvendosi, al contrario, nella sua « imprevedibilità »;

la sussistenza dei suddetti requisiti deve essere inoltre, ai sensi dell'articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400, rilevabile nel preambolo. Al contrario, il preambolo del decreto-legge in questione, che testualmente recita: « Rilevata la straordinaria necessità e urgenza di adottare misure che assicurino la continuità del servizio pubblico di fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione; », si limita ad una apodittica enunciazione. A tal proposito, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 171 del 2007 ha rilevato il vizio della motivazione e la conseguente illegittimità costituzionale di un decreto-legge, precisando che « l'utilizzazione del decreto-legge – e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'articolo 77 della Costituzione – non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta ». Tutto ciò postula l'esigenza imprescindibile

bile, che identica e rigorosa vigilanza venga esercitata dal Parlamento nella fase di conversione in legge dello stesso;

altro principio invalicabile che non consente di disattendere la Carta costituzionale è quello della distinzione e del reciproco rispetto delle prerogative istituzionali, in forma di leale cooperazione, tra poteri e organi costituzionali dello Stato, anch'esso evocato in parte dall'articolo 77 della Costituzione, laddove configura, nelle sue scarse enunciazioni, una precisa concezione della forma di governo parlamentare, dei rapporti tra il Parlamento e l'Esecutivo, nonché del procedimento legislativo;

l'esercizio della potestà legislativa da parte del Governo, facendo ricorso in maniera reiterata al decreto-legge, ha determinato da tempo che esso non possa più essere ritenuto uno strumento eccezionale, come invece richiesto dalla Costituzione. Il Governo ha alterato la tradizionale divisione di poteri e l'equilibrio definito dalla Costituzione, facendo assumere alla decretazione d'urgenza un ruolo sistematico e primario rispetto al procedimento ordinario di formazione delle leggi, lesivo delle prerogative parlamentari;

con riferimento al contenuto dell'AC 3315, la pervasività del provvedimento nella disciplina della regolamentazione del diritto di sciopero arriva a spingersi fino ad intervenire sull'articolo 1, comma 2, lettera a), della legge 12 giugno 1990, n. 146, per precisare che tra i servizi pubblici essenziali disciplinati dalle norme in materia di sciopero, oltre ai servizi di vigilanza sui beni culturali, rientra l'apertura al pubblico di musei e luoghi della cultura;

l'intervento legislativo che, secondo quanto dichiarato, a più riprese dal Governo, si è reso necessario ed urgente alla luce del ripetuto verificarsi di episodi che avrebbero impedito la continuità del servizio pubblico di fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione e che sarebbe stata anche auspicata dalla Commissione di garanzia dell'attuazione della

legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, si limita ad equiparare l'apertura dei musei e dei luoghi di cultura ai cosiddetti « servizi pubblici essenziali »;

invero, l'intervento è inutile, illegittimo e denuncia una preoccupante ignoranza della normativa italiana. La legge n. 146 del 1990, sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, già ricomprende nel novero dei servizi oggetto della sua disciplina limitativa del diritto di sciopero, il patrimonio storico-artistico e la vigilanza sui beni culturali. L'articolo 1, comma 2, della citata legge infatti recita: « *Allo scopo di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, di cui al comma 1, la presente legge dispone le regole da rispettare e le procedure da seguire in caso di conflitto collettivo, per assicurare l'effettività, nel loro contenuto essenziale, dei diritti medesimi, in particolare nei seguenti servizi e limitatamente all'insieme delle prestazioni individuate come indispensabili ai sensi dell'articolo 2: a) per quanto concerne la tutela della vita, della salute, della libertà e della sicurezza della persona, dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico: la sanità; l'igiene pubblica; la protezione civile; la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani e di quelli speciali, tossici e nocivi; le dogane, limitatamente al controllo su animali e su merci deperibili; l'approvvigionamento di energie, prodotti energetici, risorse naturali e beni di prima necessità, nonché la gestione e la manutenzione dei relativi impianti, limitatamente a quanto attiene alla sicurezza degli stessi; l'amministrazione della giustizia, con particolare riferimento a provvedimenti restrittivi della libertà personale ed a quelli cautelari ed urgenti, nonché ai processi penali con imputati in stato di detenzione; i servizi di protezione ambientale e di vigilanza sui beni culturali; »;*

l'inclusione nel novero dei servizi di pubblica utilità è del tutto ultronea poiché non vi è chi non individua nella richiamata « vigilanza sui beni culturali » anche l'attività di apertura al pubblico dei

siti essendo la stessa una preconditione per il godimento dei beni vigilati;

di contro, appare evidente che le assemblee di lavoratori svolte durante l'orario di lavoro, pur se incidenti sui servizi pubblici essenziali, se convocate nel rispetto dell'articolo 20 dello Statuto dei lavoratori e della contrattazione collettiva sono perfettamente legittime, a maggior ragione se, come avvenuto nel caso dei dipendenti del Colosseo, sono tenute responsabilmente in un orario il più compatibile e rispettoso possibile dei flussi turistici. Appare inoltre evidente che tra « i casi straordinari di necessità e d'urgenza » invocati dall'articolo 77 della Costituzione, non vi possano rientrare le conseguenze di una assemblea di lavoratori, durata, peraltro, meno di tre ore, e legittimamente indetta per reagire al protratto mancato pagamento di prestazioni di lavoro accessorio! Semmai, una eventuale astensione dei lavoratori, per mancata corresponsione di emolumenti, si configurerebbe non come sciopero, bensì come un'eccezione di inadempimento *ex* articolo 1460 del codice civile, che consente, nei contratti con prestazioni corrispettive, quale è il contratto di lavoro, di rifiutare la prestazione nell'ipotesi in cui la controparte non offra di adempiere contemporaneamente la propria, un diritto, quindi, all'astensione al quale i lavoratori del Colosseo hanno responsabilmente rinunciato;

per garantire il diritto dei turisti alla fruizione del patrimonio storico ed artistico italiano sarebbe stato sufficiente che il Governo, piuttosto che ricorrere alla decretazione d'urgenza, avesse convocato le parti sociali ed avesse provveduto a pagare le retribuzioni concordate;

di più: il diritto di sciopero è rafforzato dalla riserva di legge *ex* articolo 40 della Costituzione, che preclude al Governo di limitare il diritto di sciopero mediante lo strumento del decreto legge. Inoltre, sempre per la richiamata legge 146 del 1990, oggetto di modifica del provvedimento in questione, eventuali ulteriori restrizioni del diritto di sciopero vanno

concordate con le parti sociali, secondo strumenti e procedure preposti a garanzia di servizi minimi essenziali, che stabiliscono periodi di astensione dallo sciopero che i dipendenti devono osservare, al fine di garantire i diritti degli utenti alla fruizione, in questo caso, del patrimonio storico ed artistico;

a riprova della limitata portata tecnica dell'intervento di urgenza, si osserva che anche se si fosse trattato di un'assemblea illegittima, la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, quella che in forza del nuovo decreto « vigilerà » anche sui sindacati dei musei, ha negli anni predisposto un adeguato regime sanzionatorio che permette di ricostruire agevolmente come si sarebbe mossa l'*Authority*, qualora avesse avuto già giurisdizione sul settore. Nell'eventualità in cui l'assemblea, sebbene legittimamente convocata, nel concreto si fosse svolta con modalità differenti rispetto a quelle previste dalla contrattazione collettiva (quindi anche in caso di mancata garanzia sull'erogazione dei servizi minimi), sarebbe stata da considerarsi come astensione dal lavoro soggetta alla disciplina della legge n. 146 del 1990;

la suddetta Commissione, valutando il caso di specie, avrebbe potuto ordinare: nei confronti dei lavoratori, sanzioni disciplinari; avverso le sigle sindacali, sospensione dei permessi sindacali retribuiti, temporanea esclusione dalle trattative, pagamento di una sanzione pecuniaria (laddove l'organizzazione non godesse di un diritto da poter sospendere), ed infine, avrebbe potuto disporre il pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria anche nei confronti dell'amministrazione di appartenenza;

il fatto che il provvedimento in questione non abbia aggiunto nulla di nuovo rispetto alla disciplina previgente in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali lo si capisce anche studiando la prassi contrattuale. Con l'accordo siglato l'8 marzo 2005 tra l'ARAN e la larga

maggioranza delle organizzazioni sindacali, infatti, si sono definite le norme di garanzia per l'esercizio del diritto di sciopero da parte dei lavoratori del comparto Ministeri, cui fa riferimento anche il personale in forza al Colosseo;

il suddetto accordo, che individua adeguatamente i servizi pubblici da considerare essenziali e le prestazioni indispensabili da assicurare in caso di sciopero, è stato ritenuto idoneo dalla Commissione di garanzia con propria delibera e già annovera, come si è visto sopra, tra i servizi pubblici essenziali quelli riferiti alla « protezione ambientale e vigilanza sui beni culturali », con particolare riferimento alla « custodia del patrimonio artistico, archeologico e monumentale ». Lo stesso accordo stabilisce, inoltre, che in questo settore non possono comunque essere proclamati scioperi « nel mese di agosto, nei giorni dal 23 dicembre al 3 gennaio e nei giorni dal giovedì antecedente la Pasqua al martedì successivo », garantendo così l'accesso ai visitatori nei periodi connessi alle festività natalizie e pasquali, nonché durante la pausa estiva, in cui si concentra maggiormente l'afflusso di turisti;

esiste dunque una specifica regolamentazione a livello di contrattazione collettiva che rende piuttosto inutile l'atto legislativo del Governo: se i servizi minimi garantiti non sono più ritenuti sufficienti, occorrerebbe semmai una nuova regola-

zione pattizia o della Commissione di garanzia. Ma la semplice inclusione per decreto-legge dei « musei e luoghi della cultura » potrà, al più, servire a coprire ambiti marginali scoperti come i musei privati;

le testuali parole contenute nella relazione di accompagnamento: « La scarsa chiarezza del dettato normativo, insieme con comportamenti non virtuosi da parte di tutti gli attori coinvolti, hanno sino ad oggi impedito di considerare a pieno titolo l'apertura al pubblico di musei e luoghi della cultura nell'ambito dei servizi pubblici essenziali. », sono utili solo ad occultare le responsabilità politiche del Governo di fronte ad una vertenza ignorata da lungo tempo, e non impediranno ai lavoratori di convocare in futuro altre assemblee, nel rispetto della procedura prevista dallo Statuto dei lavoratori;

il provvedimento, che come si è visto incide su un quadro normativo e di rapporti tra parti sociali già ben definito in grado, più di un decreto, di governare i rapporti tra i lavoratori e le amministrazioni pubbliche, senza arrivare al paradossale di dover definire d'urgenza servizio essenziale il sistema museale italiano,

esprime

PARERE CONTRARIO.