



Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione - D.L. 146/2015

A.C. 3315-A

Dossier n° 344/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
16 ottobre 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3315-A
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 20 settembre 2015, n. 146, recante misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione
Iniziativa:	Governativa
Date:	
approvazione in Commissione:	15 ottobre 2015

Contenuto

Il [decreto-legge n. 146/2015](#) (A.C. [3315-A](#)) è volto a consentire l'applicazione della normativa vigente in materia di **sciopero nei servizi pubblici essenziali** (di cui alla [legge n.146/1990](#)) anche in relazione all'attività di **apertura al pubblico di musei e altri istituti e luoghi della cultura**.

A tal fine il decreto-legge integra l'articolo 1, comma 2, lettera a), della [legge n.146/1990](#), specificando che in relazione alla "tutela dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico", rientrano tra i servizi pubblici essenziali non solo "i servizi di protezione ambientale e di vigilanza sui beni culturali", ma anche l'apertura al pubblico di musei e altri istituti e luoghi della cultura, di cui all'[articolo 101 del decreto legislativo n. 42/2004](#) (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Le **modifiche apportate nel corso dell'esame in Commissione** hanno riguardato:

- l'introduzione dell'**articolo 01**, il quale stabilisce che "in attuazione dell'[articolo 9 della Costituzione](#), la tutela, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale sono attività che rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'[articolo 117, secondo comma, lettera m\), della Costituzione](#)";
- la limitazione dell'ambito applicativo del provvedimento alle **sole strutture appartenenti a soggetti pubblici** (mediante il richiamo al solo [comma 3 dell'articolo 101, del decreto legislativo n.42/2004](#));
- la specificazione che **l'apertura al pubblico deve essere "regolamentata"**;
- la specificazione che tra le strutture coinvolte rientrino anche gli **"istituti"** della cultura (ossia quelle "strutture permanenti" - come biblioteche ed archivi - non riconducibili all'espressione "musei e altri luoghi della cultura" prevista nel testo del decreto-legge);
- l'introduzione di una clausola di invarianza degli oneri finanziari.

Per una descrizione del quadro normativo in materia di **sciopero nei servizi pubblici essenziali** e di **beni culturali** (limitatamente a quanto in questa sede rileva) si rinvia all'apposita sezione nel presente *dossier*.

Merita segnalare, infine, che successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge in esame, 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, fissando 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.

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

Nel corso dell'esame in sede referente è stato svolto un ciclo di audizioni che ha coinvolto Federculture, l'ARAN, l'ANCI, i sindacati (FLP-BAC, USB Pubblico impiego e CONFSAI-UNSA; CGIL, CISL, UIL e UGL) e la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Le Commissioni II (Giustizia) e la Commissione parlamentare per le questioni regionali hanno espresso **parere favorevole senza osservazioni**.

La I Commissione (Affari costituzionali) ha espresso **parere favorevole con due osservazioni**.

La VII Commissione (Cultura) ha espresso **parere favorevole con due condizioni** (entrambe recepite nel testo): la prima volta all'introduzione di una disposizione per inserire la tutela, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale nelle attività che rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione; la seconda volta alla più puntuale definizione dell'ambito applicativo del provvedimento, al fine di includervi anche gli "altri istituti" della cultura ed escludere le strutture appartenenti a soggetti privati.

Il Comitato per la legislazione ha formulato rilievi analoghi a quelli contenuti nella seconda condizione del parere della VII Commissione, al fine di includere anche gli "altri istituti" della cultura ed escludere le strutture appartenenti a soggetti privati dall'ambito applicativo del provvedimento.

Infine, la V Commissione (Bilancio) ha espresso **parere favorevole con una condizione**, volta a prevedere che le amministrazioni interessate provvedono con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (la condizione è stata recepita con l'introduzione dell'articolo 1-bis).

Quadro normativo

Sciopero nei servizi pubblici essenziali

La disciplina sullo **sciopero nei servizi pubblici essenziali** è stata introdotta, nel nostro ordinamento, dalla [L. 12 giugno 1990, n. 146](#) (successivamente modificata dalla [L. 83/2000](#)). L'intento generale della legge (ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 2), è quello di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con la tutela dei diritti della persona, costituzionalmente riconosciuti: alla vita, alla salute, alla libertà e alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione. Le attività svolte nell'ambito di un servizio pubblico essenziale sono qualificabili come essenziali solamente se sono direttamente attinenti all'esercizio del diritto costituzionale garantito dal servizio pubblico.

Con la riforma della legge sullo sciopero ([L. 83/2000](#)), i principi della [L. 146/1990](#) sono stati estesi anche alle forme di protesta collettiva dei lavoratori autonomi, dei professionisti e dei piccoli imprenditori ([articolo 2-bis della L. 146/1990](#)).

Le linee fondamentali della [L. 146/1990](#) sono costituite da:

- l'individuazione dei **servizi pubblici essenziali**, rientranti nell'ambito di applicazione della disciplina in esame;
- la previsione dell'**obbligo di preavviso**, da adempiere almeno 10 giorni prima della data dell'astensione dal lavoro;
- la definizione, da parte dei contratti (o accordi) collettivi o dei regolamenti di servizio (adottati in base ad accordi con le rappresentanze del personale), delle **prestazioni minime**, da assicurare in caso di sciopero, e le relative modalità e procedure di erogazione del servizio;
- la formulazione di un **apparato sanzionatorio** per la violazione (da parte dei lavoratori, delle organizzazioni dei lavoratori o dei responsabili, amministrativi o aziendali) delle norme summenzionate in materia di preavviso e di prestazioni indispensabili;
- l'istituzione di una "**Commissione di garanzia dell'attuazione della legge**";
- la previsione - per l'ipotesi di "fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente garantiti" - di una **procedura di conciliazione** e, in caso di esito negativo di quest'ultima, la possibilità dell'adozione, da parte dell'autorità pubblica competente, di un'ordinanza (cosiddetta di **precettazione**), sorretta da uno specifico apparato sanzionatorio, al fine di imporre adeguati livelli di funzionamento del servizio e/o il differimento dello sciopero.

Inoltre, l'[articolo 2, comma 7, della L. 146/1990](#), nel caso di astensione dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori, non prevede l'obbligo del preavviso e dell'indicazione della durata dell'astensione dal lavoro.

Secondo quanto contenuto nell'[articolo 1 della L. 146/1990](#), sono **servizi pubblici essenziali** quelli volti alla **tutela di diritti costituzionalmente garantiti** e, in particolare:

- in riferimento al diritto alla vita, alla salute, alla tutela dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico, si possono individuare 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; **i servizi di protezione ambientale e di vigilanza sui beni culturali**;
- in riferimento quanto alla libertà e sicurezza della persona, si possono individuare l'amministrazione della giustizia, con particolare riferimento ai provvedimenti restrittivi della libertà personale ed a quelli cautelari ed urgenti, nonché ai processi penali con imputati in stato di detenzione;
 - in riferimento alla libertà di circolazione, si possono individuare i trasporti pubblici urbani ed extraurbani autoferrotranviari, ferroviari, aerei, aeroportuali e quelli marittimi limitatamente al collegamento con le isole;
 - in riferimento all'assistenza e previdenza sociale, nonché al diritto a percepire gli emolumenti retributivi o comunque quanto economicamente necessario al soddisfacimento delle necessità della vita attinenti ai diritti della persona costituzionalmente garantiti, si possono individuare i servizi di erogazione dei relativi importi anche effettuati a mezzo del servizio bancario;
 - in riferimento al diritto all'istruzione, si possono individuare l'istruzione pubblica, con particolare riferimento all'esigenza di assicurare la continuità dei servizi degli asili nido, delle scuole materne e delle scuole elementari, nonché lo svolgimento degli scrutini finali e degli esami, e l'istruzione universitaria, con particolare riferimento agli esami conclusivi dei cicli di istruzione;
 - in riferimento alla libertà di comunicazione, si possono individuare le poste, le telecomunicazioni e l'informazione radiotelevisiva pubblica.

E' altresì previsto l'obbligo, per i **soggetti che proclamano lo sciopero**, di inviare una **comunicazione scritta**, nel termine di preavviso, contenente la durata e le modalità di attuazione, nonché le motivazioni, dell'astensione collettiva dal lavoro. Tale comunicazione deve essere inviata al datore di lavoro e, a seconda della rilevanza territoriale del conflitto, al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Prefetto, che la trasmettono alla Commissione di garanzia ([articolo 2, comma 1, della L. 146/1990](#)).

Inoltre, i contratti collettivi devono indicare gli **intervalli minimi** da osservare tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, al fine di garantire la continuità dei servizi pubblici, nonché **procedure di raffreddamento e conciliazione obbligatorie**, da esperire prima della proclamazione dello sciopero. In assenza di regolamentazione contrattuale o di provvisoria regolamentazione della Commissione o qualora le parti non ritengano opportuno applicare le procedure concordate, il tentativo di conciliazione deve essere svolto davanti alla pubblica autorità entro 5 giorni lavorativi successivi alla richiesta. Decorso inutilmente tale termine, l'obbligo di esperire preventivamente il tentativo di conciliazione si considera assolto ([articolo 2, comma 2, della L. 146/1990](#)).

L'[articolo 2, comma 6, della L. 146/1990](#) sancisce altresì l'obbligo, per il datore di lavoro che eroga il servizio pubblico, a comunicare agli utenti, almeno 5 giorni prima dell'inizio dello sciopero, **l'elenco dei servizi che saranno garantiti e i relativi orari**; inoltre, non appena si è conclusa l'astensione, a rendere nota la riattivazione del servizio.

I datori di lavoro devono inoltre fornire tempestivamente alla Commissione di garanzia che ne faccia richiesta, le informazioni riguardanti gli scioperi, le revoche, le sospensioni ed i rinvii degli scioperi proclamati e le relative motivazioni, nonché le cause di insorgenza dei conflitti; la violazione di tale obbligo determina l'irrogazione di una sanzione pecuniaria ([articolo 2, comma 6, della L. 146/1990](#)).

In base a quanto disposto dall'[articolo 2, comma 2, della L. 146/1990](#), le prestazioni indispensabili che devono essere comunque garantite in caso di sciopero e le procedure per la loro erogazione sono concordate nei contratti collettivi (per il settore privato) e nelle disposizioni di cui all'[articolo 42 del D.Lgs. 165/2001](#) (per il settore pubblico).

Le determinazioni pattizie ed i regolamenti di servizio, nonché i codici di autoregolamentazione e le regole di condotta vengono comunicate all'apposita Commissione di garanzia, la quale ne valuta l'idoneità ([articolo 2, comma 4, della L. 146/1990](#)). Qualora la richiamata Commissione non giudichi idonee tali determinazioni, sottopone alle parti una proposta sull'insieme delle prestazioni da considerarsi indispensabili. Entro 15 giorni dalla notifica, le parti devono pronunciarsi sulla proposta. In caso di mancato accordo, la Commissione adotta (con propria delibera) la regolamentazione provvisoria delle prestazioni, che devono essere contenute, salvo casi particolari, in misura non eccedente il 50% delle prestazioni normalmente erogate e riguardare quote di personale non superiori mediamente a un terzo del personale normalmente utilizzato ([articolo 13, lettera a\), della L. 146/1990](#)).

E' prevista la possibilità di esperire un **tentativo di conciliazione** (ai sensi dell'[articolo 8 della L. 146/1990](#)) da parte del Prefetto, di un Ministro o del Presidente del Consiglio (in questi ultimi casi se si tratta di conflitto a carattere nazionale o interregionale) quando esiste un fondato pericolo di pregiudizio a un diritto della persona costituzionalmente protetto, dovuto all'astensione collettiva dal lavoro. Nel caso in cui tale tentativo non produca effetti, le autorità richiamate emanano un'ordinanza motivata diretta a garantire le prestazioni indispensabili (nonché anche solamente a stabilire un differimento dell'agitazione sindacale, la riduzione della sua durata o la prescrizione, del rispetto di adeguati livelli di funzionamento del servizio). E' perciò possibile che, anche in caso di proclamazione di sciopero, venga concordata o imposta la prestazione

lavorativa, con erogazione del servizio pubblico essenziale in alcune ore predeterminate (determinandosi così una limitazione del diritto allo sciopero). In caso di inosservanza dell'ordinanza relativa alle misure per garantire adeguati livelli di servizio, è prevista l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria per i singoli lavoratori e le organizzazioni sindacali.

E' previsto un apposito **apparato sanzionatorio** in caso di inottemperanza delle prescrizioni di legge, che si concretizza, come accennato in precedenza, nell'irrogazione di sanzioni a carico dei lavoratori (attraverso i datori di lavoro) che vi hanno partecipato e dei sindacati in caso di attuazione di uno sciopero senza il rispetto dei minimi garantiti dai contratti collettivi e regolamenti di servizio (di cui all'articoli 2, comma 2, della [L. 146/1990](#)) oppure senza il rispetto dell'obbligo del preavviso e dell'indicazione della durata dello sciopero. Più specificamente, ai sensi dell'[articolo 4 della L. 146/1990](#), i lavoratori saranno passibili di sanzione disciplinare proporzionata alla gravità dell'infrazione (escluso il licenziamento e qualunque sanzione che comporti un mutamento definitivo del rapporto di lavoro). Inoltre, i sindacati che proclamino o aderiscano ad uno sciopero in violazione delle disposizioni legali o contrattuali, possono essere esclusi dalle trattative alle quali partecipino, per un periodo di 2 mesi a decorrere dalla cessazione del loro comportamento, decadendo al contempo dai benefici dei permessi retribuiti e/o dei contributi sindacali, per la durata dell'astensione e comunque per un ammontare economico complessivo non inferiore a € 2.500 e non superiore a € 50.000 (tenuto conto della consistenza associativa, della gravità della violazione e della eventuale recidiva, nonché della gravità degli effetti dello sciopero sul servizio pubblico).

La **Commissione di garanzia** dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, istituita dall'[articolo 12 della L. 146/1990](#), è una Amministrazione indipendente, composta da 5 membri (designati dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica) tra esperti in materia di diritto costituzionale, di diritto del lavoro e di relazioni industriali e nominati con decreto del Presidente della Repubblica.

La Commissione svolge, tra gli altri, i **seguenti compiti**:

- valutazione dell'idoneità delle prestazioni indispensabili, individuate negli accordi tra le parti sociali e nei codici di autoregolamentazione, a garantire il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati;
- espressione del giudizio sulle questioni interpretative o applicative dei contenuti degli accordi o codici di autoregolamentazione su richiesta congiunta delle parti o di propria iniziativa;
- invito al differimento di data dell'astensione dal lavoro ai soggetti che hanno proclamato lo sciopero nel caso in cui ritenga necessario consentire l'esperimento di un tentativo di composizione della controversia o qualora la medesima violi gli obblighi legali e/o contrattuali previsti per l'esercizio di sciopero nei servizi pubblici essenziali
- indicazione ai soggetti interessati di eventuali violazioni delle disposizioni relative al preavviso, alla durata massima, all'esperimento delle procedure preventive di raffreddamento e di conciliazione, ai periodi di franchigia, agli intervalli minimi tra successive proclamazioni, e ad ogni altra prescrizione riguardante la fase precedente all'astensione collettiva;
- rilevazione di eventuali concomitanze tra interruzioni o riduzioni di servizi pubblici alternativi, che interessano il medesimo bacino di utenza, per effetto di astensioni collettive proclamate dai soggetti sindacali diversi e invitare i soggetti la cui proclamazione sia stata comunicata successivamente in ordine di tempo a differire l'astensione collettiva ad altra data;
- segnalazione alle autorità competenti per la precettazione delle situazioni nelle quali dallo sciopero o astensione collettiva può derivare un imminente e fondato pericolo di pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati;
- rilevazione dei comportamenti delle amministrazioni o imprese che erogano i servizi pubblici essenziali in evidente violazione della [L. 146/1990](#) o delle procedure previste da accordi o contratti collettivi o comportamenti illegittimi che comunque possano determinare l'insorgenza o l'aggravamento di conflitti;
- valutazione del comportamento delle parti e rilevazione di eventuali inadempienze o violazioni degli obblighi legali o contrattuali sulle prestazioni indispensabili;
- deliberazione sulle sanzioni previste dall'[articolo 4 della L. 146/1990](#) nonché le prescrizioni al datore di lavoro dell'applicazione delle sanzioni disciplinari.

Musei, istituti e luoghi della cultura

L'[articolo 101 del decreto legislativo n. 42/2004](#) (Codice dei beni culturali e del paesaggio) definisce **istituti e luoghi della cultura** i musei, le biblioteche e gli archivi, le aree e i parchi archeologici, i complessi monumentali . In particolare, l'art. 101 del codice fa riferimento sia ad istituti e luoghi della cultura **appartenenti a soggetti pubblici** – i quali sono destinati alla pubblica fruizione ed espletano un servizio pubblico – sia alle strutture espositive e di consultazione, nonché ai luoghi della cultura, **appartenenti a**

soggetti privati e aperti al pubblico, i quali espletano un "servizio privato di utilità sociale".

In base all'[articolo 104 del decreto legislativo n. 42/2004](#), infatti, alcuni dei **beni culturali di proprietà privata** possono essere **assoggettati a visita da parte del pubblico** per scopi culturali. Si tratta, in particolare, dei beni culturali immobili indicati all'art. 10, co. 3, lett. a) e d), che rivestono interesse eccezionale, e le collezioni dichiarate di interesse culturale ai sensi dell'art. 13. Le **modalità di visita** sono **concordate** tra il proprietario e il soprintendente, che ne dà comunicazione al comune e alla città metropolitana nel cui territorio si trovano i beni.

In particolare, l'[articolo 10 del decreto legislativo n. 42/2004](#) definisce **(co.1) beni culturali** le **cose immobili e mobili** appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico o a persone giuridiche private senza fine di lucro, compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, **che presentano interesse artistico, storico, (nonché) archeologico o etnoantropologico** (c.d. **interesse culturale**). Il **co. 2** del medesimo articolo considera, inoltre, "beni culturali", laddove siano di **appartenenza pubblica**: le **raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi**; gli **archivi e i singoli documenti**; le **raccolte librerie delle biblioteche**. A sua volta, il **co. 3** ricomprende nella categoria dei "beni culturali" i **beni a chiunque appartenenti, quando sia intervenuta la dichiarazione di interesse culturale (art. 13 ss. del Codice)**. Si tratta, in particolare, di: a) cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante; b) archivi e singoli documenti che rivestono interesse storico particolarmente importante; c) raccolte librerie di eccezionale interesse culturale; d) cose immobili e mobili che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose; e) collezioni o serie di oggetti che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, ovvero per rilevanza artistica, storica, archeologica, numismatica o etnoantropologica rivestano come complesso un eccezionale interesse.