

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3315-A-bis

---

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

**(RENZI)**

DAL MINISTRO DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ CULTURALI E DEL TURISMO

**(FRANCESCHINI)**

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

**(PADOAN)**

CON IL MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

**(POLETTI)**

E CON IL MINISTRO PER LA SEMPLIFICAZIONE E LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

**(MADIA)**

---

Conversione in legge del decreto-legge 20 settembre 2015, n. 146,  
recante misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico  
e artistico della Nazione

---

*Presentato il 21 settembre 2015*

---

(Relatrice di minoranza: **CHIMIENTI**)

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il decreto in esame interviene sulla legge n. 146 del 1990, inserendo « l'apertura di musei e luoghi della cultura » nell'elenco dei servizi pubblici essenziali sottoposti alla regolamentazione legislativa dello sciopero.

Il decreto in oggetto è stato licenziato dal Consiglio dei Ministri immediatamente a seguito dell'assemblea dei lavoratori svoltasi all'anfiteatro Flavio di Roma il 18 settembre scorso, dalle 8 alle 11 di mattina, regolarmente convocata e preventivamente autorizzata dal dirigente responsabile, in applicazione del contratto collettivo nazionale. Tale assemblea era finalizzata a discutere, tra le altre cose, di problemi urgenti e gravissimi quali la mancata corresponsione degli emolumenti accessori ai lavoratori, il cui pagamento ha subito ritardi per oltre un anno, nonché il reiterato blocco contrattuale dell'intero comparto.

Proprio la tempistica dell'adozione del decreto, che, come detto, ha seguito di poche ore l'assemblea, unita alle dichiarazioni del Presidente del Consiglio Renzi (« Non lasceremo la cultura ostaggio dei sindacati in Italia ») e di alcuni esponenti del Governo (il sottosegretario Barracciu, che ha addirittura parlato di « reato » e il Ministro Franceschini, che ha ribadito come « la misura sia ormai colma: oggi decreto ») rendono evidente l'intento punitivo del provvedimento, che innanzitutto manca dei requisiti di necessità e urgenza necessari per l'emanazione di un decreto-legge secondo la disciplina dell'articolo 77 della nostra Costituzione.

Nella relazione illustrativa allegata al decreto si dice infatti che occorre « colmare una lacuna nella disciplina della legge n. 146 del 1990 » al fine di rendere un servizio pubblico essenziale l'accesso al patrimonio culturale pubblico ». La legge in questione è risalente a venticinque anni fa, dunque risulta quantomeno dubbio che possa risultare « necessario e urgente »

modificare proprio oggi una disciplina così risalente nel tempo.

Il Governo prosegue nella relazione illustrativa sostenendo che l'urgenza derivi dal « ripetuto verificarsi, nelle ultime settimane, di manifestazioni sindacali e scioperi che hanno impedito l'apertura al pubblico e l'accesso ai luoghi della cultura di appartenenza pubblica, specialmente siti di particolare interesse culturale e attrattività turistica (come Pompei e il Colosseo) ».

Sul punto, è opportuno citare una sentenza di fondamentale importanza, la numero 128, emessa dalla Corte costituzionale nel 2008. La Corte ha stabilito che la sussistenza dei presupposti « non può essere sostenuta da apodittica enunciazione della sussistenza dei richiamati presupposti, né può esaurirsi nella eventuale constatazione della ragionevolezza della disciplina ».

Dunque non è sufficiente scrivere nella relazione illustrativa che i presupposti di necessità e urgenza sussistono, ma occorre che tale affermazione sia riscontrabile nella realtà. E la disposizione contenuta nel decreto manca chiaramente di un riscontro oggettivo circa la sua necessità e urgenza.

Non bisogna infine dimenticare come l'adozione del decreto-legge in esame sia stata giustificata con il verificarsi di eventi diversi ma accomunati tra loro dal fatto che i relativi effetti sono esauriti e merita inoltre di essere rilevato in questa sede che, nel caso in esame, il Governo è intervenuto in una materia, il diritto di sciopero, coperta da riserva di legge (articolo 40 della Costituzione).

Ecco dunque il primo nodo da affrontare: come spesso rilevato dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale, l'utilizzo della decretazione d'urgenza ha nella prassi superato le intenzioni dei costituenti e rappresenta oggi una grave patologia che inficia il sistema delle fonti del

nostro ordinamento e scardina le strutture portanti della nostra forma di governo.

Il decreto in questione rappresenta solo l'ultimo esempio di questo utilizzo eccessivo e largamente abusato di uno strumento che, mai come in questo caso, avrebbe potuto e dovuto essere sostituito da un disegno di legge ordinario, data la quantità di problematiche connesse e relative alla gestione pubblica dei beni artistici, ignorate in nome di un intervento mediatico ma del tutto insufficiente nel concreto a garantire davvero la fruizione ai turisti del nostro patrimonio.

La pretestuosità del decreto in esame appare tanto più evidente se si considera che la legge su cui va a intervenire riguarda unicamente il diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, ma non si riferisce in nessun modo al diritto di assemblea, la cui legittima convocazione da parte dei lavoratori ha portato alla chiusura temporanea del Colosseo ed era stata dunque alla base dei disagi per i turisti.

Venuto meno il collegamento con i fatti del 18 settembre, che costituirebbero il presupposto di necessità e urgenza, si rafforza ulteriormente il convincimento che questo provvedimento abbia sfruttato la mediaticità della vicenda per legittimare un restringimento del diritto di sciopero dei lavoratori, in un'ottica punitiva e autoritaria.

Venendo ai contenuti della legge n. 146 del 1990, rubricata « Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge », su cui interviene, con un'aggiunta, il decreto in esame, osserviamo come essa proceda innanzitutto all'identificazione dei servizi pubblici essenziali (articolo 1, comma 1).

L'elenco contenuto nell'articolo 1, comma 2, della legge n. 146 e modificato dal recente decreto legge, rappresenta un elenco tassativo dei servizi pubblici per i quali il legislatore presume che il diritto di sciopero vada temperato con altri diritti della persona di pari rango costitu-

zionale. Secondo la legge in questione, possono essere considerati servizi pubblici essenziali solo quelli finalizzati a « garantire i diritti della persona costituzionalmente tutelati »: il diritto 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.

Tale elencazione ha carattere tassativo, poiché in caso contrario risulterebbe consentita una deroga alla riserva di legge stabilita in materia di sciopero dall'articolo 40 della nostra Carta costituzionale (« Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano »). La *ratio* della legge n. 146 del 1990 si fondava sulla rilevanza costituzionale del diritto di sciopero, sancita in maniera inequivocabile dalla sentenza n. 290 del 27 dicembre 1974, in cui la Consulta stabilisce che « lo sciopero acquista rilievo costituzionale in una duplice direzione: come specifico strumento di tutela degli interessi che fanno capo ai lavoratori [...] e come manifestazione di una libertà che non può essere penalmente compromessa se non a tutela di interessi che abbiano rilievo costituzionale e siano inerenti alla difesa dell'assetto previsto dalla vigente Costituzione ».

Tra questi interessi di rilievo costituzionale, vi erano secondo il legislatore anche « i servizi di protezione ambientale e di vigilanza sui beni culturali », considerati dunque già inerenti alla difesa dell'assetto previsto dalla Costituzione (*ex* articolo 9 della Carta).

Nonostante il contenuto della legge n. 146 del 1990, ricordiamo che le modalità di esercizio del diritto di sciopero nel comparto oggetto della modifica apportata dal decreto in questione sono state ridefinite da un accordo sindacale siglato l'8 marzo 2005. Tale accordo, realizzando una sorta di auto-limitazione da parte delle associazioni di rappresentanza della categoria, norma lo sciopero nel settore artistico e culturale e annovera tra i servizi pubblici essenziali quelli riferiti alla « protezione ambientale e vigilanza sui beni culturali », aggiungendo in particolare la « custodia del patrimonio artistico, ar-

cheologico e monumentale». Sancisce, inoltre, che in questo settore non vengano 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 ».

Il decreto-legge in oggetto non fa altro che intervenire su una materia che è già stata oggetto di regolamentazione da parte di fonti legislative (la già citata legge n. 146 del 1990) e successivamente pattizie (l'accordo tra le organizzazioni sindacali e l'ARAN del 2005).

Qualora il decreto in oggetto venisse approvato, le limitazioni al diritto di sciopero in questi settori non sarebbero più solo finalizzate alla conservazione del patrimonio ambientale e culturale tutelato dalla Costituzione (articolo 9) e già prevista dall'accordo sindacale del 2005, ma si estenderebbero fino a includere l'interesse dei visitatori a godere di quel patrimonio, considerandolo come un diritto di pari rango costituzionale.

Non si ritiene tuttavia che le prestazioni indispensabili che la legge n. 146 impone per il rispetto degli interessi di rango costituzionali contro i quali collide il diritto di sciopero debbano estendersi oltre i limiti della salvaguardia, della protezione e della tutela del nostro patrimonio artistico e culturale, fino a comprenderne la fruizione al pubblico e la conseguente apertura perenne dei musei e di tutti i siti.

In questo modo, infatti, il diritto costituzionale alla tutela del patrimonio artistico e paesaggistico del nostro Paese (articolo 9 della Costituzione) verrebbe considerato, in una forma estensiva a forte rischio di incostituzionalità, alla stregua del diritto alla fruizione di quel patrimonio. Una differenza non di poco conto, su cui è opportuno riflettere: la fruizione di un sito museale a tutte le ore, in forma individuale o aggregata, costituirebbe di fatto un « diritto della persona » costituzionalmente tutelato, il che risulta difficile da sostenere.

Se davvero il Governo avesse voluto adottare delle « misure urgenti per garan-

tire la fruizione del patrimonio artistico e storico della Nazione », sarebbe partito da altre priorità.

Il M5S non può non concordare con l'intento di rendere il nostro straordinario patrimonio aperto a tutti, ma non accetta che l'unico provvedimento per raggiungere l'obiettivo sia una norma che va nella direzione di limitare il diritto di sciopero di lavoratori vessati da anni di malgoverno e di incapacità di gestire con efficacia il bene pubblico.

Per tenere aperti i musei e i luoghi della cultura occorre innanzitutto chiedersi perché questi luoghi sono stati (anche se per poco) chiusi al pubblico e quali siano le rivendicazioni di lavoratori in evidente difficoltà, costretti a turni massacranti e a fare gli straordinari per garantire un servizio adeguato.

E allora la cultura e il patrimonio artistico del nostro Paese sono un settore strategico da valorizzare e rilanciare prima di tutto attraverso misure che vadano nella direzione di un incremento degli organici, dell'assunzione di personale dotato dello specifico profilo professionale indispensabile a fornire un servizio in linea con le esigenze del settore.

L'evidente carenza degli organici, anche a fronte dell'altissimo afflusso turistico, deve essere fronteggiata con l'indizione di regolari concorsi pubblici che consentano di non ricorrere all'istituto dello straordinario e che interrompano l'ormai consueto affidamento a società *in house* o a società private di parte delle attività connesse.

L'esternalizzazione dei servizi non garantisce il reclutamento trasparente dei lavoratori e costringe lo Stato a pagare i propri dipendenti una volta e mezzo in più di quanto avverrebbe se fossero assunti direttamente dal Ministero, secondo quanto riportato dalla Federazione lavoratori pubblici e funzioni pubbliche durante l'audizione svolta presso la Commissione Lavoro nell'ambito dell'esame del decreto in oggetto.

Secondo quanto riferito dalla Federazione lavoratori pubblici e funzioni pubbliche, nel 2001 i dipendenti pubblici del Ministero dei beni e delle attività culturali

e del turismo ammontavano a circa 27.500 unità, mentre oggi sono ridotti a 17.000, con un'età media di oltre 55 anni.

Solo nel 2014, il Governo ha finanziato società *in house* per un importo di 27 milioni di euro, a fronte di 39 milioni complessivi disponibili per spese di investimento nel medesimo anno 2014. Una cifra enorme che impone delle domande: perché questi soldi non possono essere dirottati nel pubblico e perché il Governo non si è mosso per ridefinire

organici che chiaramente sono gravemente sottodimensionati?

Il patrimonio culturale italiano necessiterebbe, per essere rilanciato, della reinternalizzazione immediata di attività come il restauro, la manutenzione e la didattica e di una seria politica di investimenti che rompa il sistema opaco degli affidamenti esterni, poco convenienti e poco chiari.

Silvia CHIMIENTI,  
*Relatrice di minoranza.*

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 1,00



\*17PDL0034670\*