

FRUIZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE E DIRITTO DI SCIOPERO

ROSSELLA SCIOTTI*

SOMMARIO

1. L'urgenza politica di intervenire per via legislativa nella disciplina sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali per il settore dei beni culturali. - 2. La valutazione della essenzialità di un servizio pubblico rientrante nel campo di applicazione della legge 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni. - 3. Il quadro normativo nel quale si inserisce il recente intervento legislativo: l'Accordo dell'8 marzo 2005 sulle prestazioni indispensabili e le altre misure da garantire in caso di sciopero nel comparto Ministeri. - 4. Dal d.l. 20 settembre 2015, n. 146 alla legge 12 novembre 2015, n. 182: le modifiche apportate in sede di conversione. - 5. Gli effetti immediati della nuova legge e le iniziative adottate per la sua completa attuazione. - 6. La qualificazione della fruizione del patrimonio culturale come servizio pubblico essenziale e i dubbi di legittimità costituzionale sul provvedimento adottato dal legislatore. - 7. Considerazioni conclusive sull'esercizio del diritto di sciopero nel settore dei beni culturali nella prospettiva di una più ampia riforma della materia.

1. L'urgenza politica di intervenire per via legislativa nella disciplina sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali per il settore dei beni culturali

Il contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero di cui all'art. 40 Cost. e la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione di cui all'art. 9 Cost. è stato di recente al centro di un intenso dibattito, sorto in occasione di alcune manifestazioni di protesta messe in atto dai dipendenti del Ministero dei beni culturali, nel corso delle quali non solo la "custodia", ma anche e soprattutto la "fruizione" di musei e siti archeologici è stata fortemente compromessa da comportamenti, che pure i lavoratori, come meglio si dirà, avevano posto in essere nel rispetto delle norme vigenti per le astensioni nel settore.

* Ricercatrice di diritto del lavoro - Università di Roma "Tor Vergata".

All'attenzione di operatori istituzionali ed interpreti, allora, si è posta la fondamentale esigenza, definitivamente risolta poi per via legislativa, di ricondurre l'apertura al pubblico dei musei e di altri luoghi della cultura nell'ambito di applicazione della l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni¹, che disciplina lo sciopero nei servizi pubblici essenziali².

Prima di analizzare gli argomenti a favore e quelli contrari alla previsione che qualifica espressamente la fruizione dei beni culturali come un servizio pubblico essenziale e prospettare i possibili sviluppi futuri conseguenti all'entrata in vigore della nuova normativa, sembra utile ricostruire le principali tappe che hanno portato il legislatore ad intervenire di recente in questa materia.

Negli ultimi anni, com'è noto, in diverse città italiane, la proclamazione e successiva effettuazione di alcune azioni sindacali, indette per protestare contro il taglio del salario accessorio e la cronica carenza di personale, ha ritardato l'apertura al pubblico dei musei e dei siti archeologici di maggior interesse ed attrattività turistica del nostro Paese, con conseguenti gravi disagi per i visitatori³.

In ordine di tempo, così ad esempio, si rammentano, per prime, quelle del 20 e del 23 giugno 2013, riguardanti il personale del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali addetto alla custodia ed alla vigilanza del patrimonio artistico

- 1 La l. 12 giugno 1990, n. 146, come è noto, dopo un decennio di applicazione, è stata modificata dalla l. 11 aprile 2000, n. 83, che ne ha integrato significativamente le previsioni. Un successivo intervento correttivo è stato realizzato per effetto del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, convertito con modificazioni dalla l. 26 febbraio 2010, n. 25. Da ultimo, si registra il d.l. 20 settembre 2015, n. 146, recante "Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione", convertito con l. 12 novembre 2015, n. 182, oggetto della presente indagine, che ha esteso il campo di applicazione della legge istitutiva della disciplina.
- 2 La bibliografia sul tema è molto vasta. Tra i commentari alla l. 12 giugno 1990, n. 146 e le monografie interamente dedicati al tema si segnalano, senza alcuna pretesa di esaustività, in particolare: U. ROMAGNOLI, M.V. BALLESTRERO, *Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Comm. cost. Branca, Art. 40 Supplemento*, Bologna-Roma, 1994; M. RUSCIANO, G. SANTORO PASSARELLI, *Lo sciopero nei servizi essenziali. Commentario alla l. 12 giugno 1990, n. 146*, Milano, 1991; T. TREU, T.M. ROCCELLA, A. GARILLI, P. PASCUCCI, *Sciopero e servizi essenziali. Commentario sistematico alla l. 12 giugno 1990, n. 146*, Padova, 1991; nonché dopo le modifiche apportate dalla novella introdotta con la l. 11 aprile 2000, n. 83, AA.VV., *Il conflitto collettivo nei servizi pubblici*, *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 2001; L. MENGHINI, M. MISCIONE, A. VALLEBONA, *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Padova, 2000; P. PASCUCCI (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*, Milano, 2000; A. RAFFI, *Sciopero nei servizi pubblici essenziali. Orientamenti della Commissione di garanzia*, Milano, 2001; M. RICCI (a cura di), *Sciopero e servizi pubblici essenziali*, Torino, 2001; F. SANTONI, *Le regole dello sciopero. Commento sistematico alla l. 83/2000*, Napoli, 2001; A. PILATI, *I diritti di sciopero*, Padova, 2004; G. PINO, *Conflitto e autonomia collettiva. Contributo allo studio della regolamentazione contrattuale del diritto di sciopero*, Torino, 2005; A. VALLEBONA, *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Torino, 2007; AA.VV., *Problematiche attuali dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, *Quaderni AGENS*, n. 8, 2006; G. DI CAGNO, M.P. MONACO, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Diritti dei cittadini utenti e diritti dei cittadini lavoratori*, Bari, 2009; G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Milano, 2015.
- 3 Per una ricognizione sull'andamento della conflittualità nel settore negli anni 2013 e 2014, in particolare, cfr., *Ministeri*, in *Relazione annuale 2014 sull'attività svolta nell'anno 2013*, Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Roma, 2014, 45 ss.; *Ministeri*, in *Relazione annuale 2015 sull'attività svolta nell'anno 2014*, Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Roma, 2015, 45 ss.

presso l'Anfiteatro Flavio, i Musei Statali e le Biblioteche di Roma, che hanno avuto ampia risonanza, anche sulla stampa internazionale.

La chiusura, peraltro, nella maggior parte dei casi era stata determinata non già dalla proclamazione di uno sciopero, bensì dallo svolgimento di un'assemblea sindacale. L'estensione delle garanzie di continuità dei servizi pubblici essenziali alle sospensioni non causate da sciopero, ma da qualsiasi altra iniziativa sindacale, com'è noto, è controversa⁴.

Parte della giurisprudenza, in ragione dell'impatto che l'assemblea può comunque determinare sull'utenza dei servizi pubblici, da tempo, ha finito per equiparare sciopero ed assemblea, vincolando anche quest'ultima al rispetto delle regole previste per il primo⁵.

Ed anche la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, facendo leva sulla necessità di tutela degli utenti dei servizi pubblici essenziali, ha esteso alle assemblee proclamate ai sensi dell'art. 20 della l. 20 maggio 1970, n. 300 le regole applicabili allo sciopero. Con delibera del 1° aprile 2004, n. 04/212, infatti, ha precisato che "... *l'assemblea in orario di lavoro, pur se incidente su servizi pubblici essenziali, non è assoggettata alla disciplina di cui alla l. 146/90 e successive modifiche, laddove sia convocata e si svolga secondo quanto previsto dall'art. 20 della l. 300/1970 detta anche Statuto dei Lavoratori e dalla contrattazione collettiva, a condizione che la disciplina contrattuale garantisca l'erogazione dei servizi minimi. Ogni assemblea che - pur convocata ai sensi dell'art. 20 della l. 300/1970 - si svolga con modalità differenti rispetto a quelle previste dalla contrattazione collettiva, ivi compresa la mancata assicurazione dei servizi minimi, sarà considerata astensione dal lavoro soggetta alla disciplina della l. 146/1990 e successive modifiche, laddove incidente su servizi pubblici essenziali*"⁶.

In occasione delle ricordate assemblee, così, dopo aver richiamato il proprio indirizzo espresso con la citata delibera, l'Organo di garanzia ha disposto l'apertura di un'istruttoria, invitando i soggetti coinvolti a fornire urgentemente ogni utile informazione in merito agli sviluppi della vertenza in atto. In particolare, si chiedeva di conoscere se tali assemblee erano state richieste ed effettuate secondo le modalità prescritte dal CCNL di riferimento e se nel corso del loro svolgimento erano stati assicurati i servizi minimi a salvaguardia dei diritti degli utenti.

4 Sul punto, recentemente, C. ZOLI, *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il d.l. 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, in *Working papers - Centro studi Diritto del lavoro europeo "Massimo D'Antona"*, Catania, IT, 2015, n. 277/2015, 12.

5 Così, ad esempio, nel caso di assemblee svoltesi in orario di lavoro che, comportando un'interruzione delle prestazioni lavorative, presentassero caratteristiche oggettive simili allo sciopero. Cfr. in tal senso, tra le altre, App. Milano 18 novembre 2003, in *Riv. it. dir. lav.*, 2004, II, 272; App. Milano 29 ottobre 2007, in *Dir. rel. ind.*, 2008, 163; *contra* App. Napoli 20 maggio 2004, *ivi*, 2005, 215.

6 Si fa presente che tutta l'attività svolta dalla Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali è dettagliatamente documentata nelle *Relazioni* che sono state via via nel tempo presentate ai Presidenti di Camera e Senato e che sono reperibili sul sito dell'Organo di garanzia www.cgsse.it nella sezione dedicata.

Le astensioni dal lavoro degli addetti a musei e beni culturali, fino al recente intervento del Governo, infatti, erano disciplinate, in conformità di quanto prevede la legge in materia, da uno specifico Accordo sulle prestazioni indispensabili e le altre misure da assicurare in caso di sciopero nel comparto Ministeri, che è stato sottoscritto in data 8 marzo 2005 dalle principali sigle sindacali e valutato idoneo dalla Commissione con deliberazione del 15 aprile 2005, n. 05/1787. Con nota del 28 giugno 2013, pertanto, il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali ha comunicato alla Commissione, anche per conto della Soprintendenza Speciale per i Beni Archeologici di Roma, che le assemblee sindacali erano state richieste ed autorizzate ai sensi della normativa contrattuale vigente (ovvero tre giorni di preavviso e 12 ore annue *pro capite*) e che durante lo svolgimento delle stesse, erano state garantite le prestazioni indispensabili, ovvero la custodia e la vigilanza dei beni culturali, come previsto nella regolamentazione per il settore.

La Commissione, preso atto dei chiarimenti trasmessi dal Ministero, ha deliberato il non luogo a provvedere, posto che, come precisato anche da un parere reso dall'ARAN, in data 27 giugno 2013, non sarebbe stato possibile estendere la garanzia delle prestazioni indispensabili a servizi pubblici non ritenuti essenziali dalla normativa negoziale, come la fruizione del patrimonio artistico ai turisti. Nei mesi successivi le assemblee sindacali nel settore sono riprese. Così, ad esempio, particolare attenzione meritano quelle effettuate il 5 ed il 6 febbraio 2014, nonché il 5 ed il 6 novembre 2014, riguardanti il personale del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, impegnati presso gli scavi archeologici di Pompei.

Lo stato di agitazione indetto da alcune sigle sindacali per protestare contro la cronica carenza del personale addetto alla custodia ed alla vigilanza del patrimonio artistico ha comportato la chiusura del complesso archeologico per diversi giorni, con inevitabili difficoltà per migliaia di turisti provenienti da ogni parte del mondo. L'eco sui disagi provocati dalle assemblee sindacali è stata amplissima, occupando, per giorni, le principali pagine di tutti i giornali.

La Commissione di garanzia, anche in questa circostanza, si è limitata a richiamare la propria delibera di orientamento del 1° aprile 2004, n. 04/212 in materia di assemblee sindacali ed a deliberare l'apertura di due istruttorie sul punto, invitando i soggetti coinvolti a fornire urgentemente ogni utile informazione in merito agli sviluppi della vertenza in atto⁸.

Con riferimento ad entrambe le agitazioni, il Ministero dei Beni e delle Attività

7 L'Accordo sulle norme di garanzia dei servizi pubblici essenziali e sulle procedure di raffreddamento e conciliazione in caso di sciopero nel comparto Ministeri è stato sottoscritto in data 8 marzo 2005 da ARAN e CGIL, CISL, UIL, CONFISAL, CONFINTESA, USAE, FP-CGIL, FPS-CISL, UIL-PA, CONFISAL-UNSA, FEDERAZIONE INTESA, FLP (cfr. testo pubblicato in G.U. 27 aprile 2005, n. 96), per una compiuta disamina del quale si rinvia al § 3.

8 Anche in questa occasione l'Organo di garanzia ha chiesto di conoscere se tali assemblee sindacali fossero state richieste, ed effettuate, secondo le modalità prescritte dal CCNL di riferimento, e se, nel corso del loro svolgimento, fossero stati garantiti i servizi minimi, a garanzia dei diritti degli utenti.

Culturali ha comunicato ai garanti, anche per conto della Soprintendenza Speciale per i Beni Archeologici di Napoli, che le assemblee sindacali erano state richieste ed autorizzate ai sensi della normativa contrattuale vigente (ovvero tre giorni di preavviso e 12 ore annue *pro capite*) e che, durante lo svolgimento delle stesse, erano state garantite le prestazioni indispensabili di cui all'Accordo sindacale dell'8 marzo 2005, ovvero la custodia e la vigilanza dei beni culturali.

La Commissione, preso atto dei chiarimenti trasmessi dal Ministero, ha deliberato il non luogo a provvedere, ribadendo anche in questa occasione, il principio già richiamato in precedenza e cioè che non è possibile estendere la garanzia di prestazioni indispensabili a servizi pubblici non ritenuti essenziali dalla normativa negoziale.

La "fruizione" dei beni culturali da parte degli utenti, infatti, come ha precisato la Commissione, non era espressamente considerata un servizio pubblico essenziale, né dalla legge che regola l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, né dall'Accordo dell'8 marzo 2005 sulle prestazioni indispensabili e le altre misure in caso di sciopero in vigore per il Comparto Ministeri, che poneva tra i servizi pubblici essenziali esclusivamente la vigilanza e la custodia del patrimonio artistico e culturale.

Per raggiungere tale finalità, tuttavia, l'Organo di garanzia evidenziava che sarebbe stata sufficiente una integrazione legislativa dell'art. 1, secondo comma, lettera a), della l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni, per effetto della quale l'ARAN e le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative avrebbero dovuto modificare quanto previsto dall'art. 2, primo comma, lettera g) della legge in materia di prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, includendo tra queste, oltre alla vigilanza ed alla custodia del patrimonio artistico, archeologico e monumentale, anche la "fruizione" dei beni culturali, mediante l'apertura al pubblico dei siti ritenuti più rappresentativi.

Nuove iniziative sindacali nel settore si sono ripetute anche nel corso dell'anno successivo. Tra le agitazioni più clamorose si segnalano quelle riguardanti il personale della Galleria degli Uffizi a Firenze del 24 marzo 2015 ed un nuovo "caso Pompei" il 25 luglio 2015.

I tentativi svolti dalla Commissione di applicare la l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni anche ai servizi di fruizione del patrimonio culturale, ancora una volta, non sono risultati efficaci nel prevenire o contrastare fenomeni lesivi per la collettività⁹.

Le ultime proteste, in ordine di tempo, sono state quelle verificatesi nella città di Roma ed hanno riguardato il Colosseo, i Fori Imperiali, le Terme di Diocleziano e gli Scavi di Ostia Antica.

⁹ V., in particolare, l'indicazione immediata del 24 marzo 2015, con riguardo a uno sciopero indetto presso la Galleria degli Uffizi di Firenze, in quella occasione dichiarato illegittimo.

Dopo quella del 18 settembre 2015, che vasta eco ha suscitato per i notevoli disagi provocati ad un gran numero di turisti, i dipendenti della Soprintendenza Speciale per l'Anfiteatro Flavio, il Museo Nazionale Romano e l'Area archeologica centrale avevano annunciato nuove e più rilevanti azioni di natura sindacale. Nel documento finale dell'riunione generale che si era svolta in quella data, infatti, i lavoratori avevano mantenuto lo stato di agitazione in previsione di ulteriori iniziative a livello locale, regionale e nazionale¹⁰.

Il timore era soprattutto quello che anche a Milano, dove era in corso l'evento mondiale dell'*Expo 2015* (1° maggio 2015 - 31 ottobre 2015), ed a Roma, dove era imminente l'apertura del "*Giubileo straordinario della Misericordia*" (8 dicembre 2015 - 20 novembre 2016), potessero verificarsi episodi analoghi a quello creato in occasione dell'assemblea dei lavoratori del Colosseo, con disagi per i visitatori e conseguente clamore mediatico, anche sul piano internazionale. Da più parti, così, si è invocata l'adozione di misure adeguate a scongiurare i danni all'immagine per il nostro Paese che sarebbero potuti derivare da interruzioni nella continuità della fruizione del patrimonio culturale causate da astensioni degli addetti del settore.

Il Presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, invero, era intervenuto pubblicamente sul tema in numerose occasioni, dichiarando la propria disponibilità, "*anche alla luce della sua quotidiana attività di temperamento tra diritti costituzionali, all'apertura di un tavolo tecnico con il Governo ed i Sindacati, per affrontare questo tema delicato ed evitare in futuro situazioni come quelle verificatesi*", auspicando al contempo, però, il recepimento, in una disposizione di legge, del principio che la fruizione del patrimonio artistico è, a tutti gli effetti, un servizio pubblico essenziale, perché espressione del più generale diritto alla cultura di cui all'articolo 9 della Costituzione¹¹.

¹⁰ L'assemblea era stata organizzata allo scopo di discutere, fra le altre cose, della mancata corresponsione degli emolumenti accessori, il cui ritardato pagamento (oltre un anno), unitamente al reiterato blocco contrattuale del comparto, pesava sui dipendenti stessi, i quali, pur soggetti a turni, reperibilità e straordinario, non venivano regolarmente pagati dall'Amministrazione per il lavoro svolto. All'indomani della citata assemblea i fondi per i salari accessori 2014-2015 dei dipendenti, che erano in parte alla base della protesta, peraltro, sono stati sbloccati.

¹¹ Così, ad esempio, cfr le dichiarazioni rese alle agenzie di stampa il 23 giugno 2014 (al termine di un'assemblea sindacale convocata presso il sito archeologico di Pompei e che scatenò molte polemiche legate ai disagi subiti dai turisti). In quell'occasione, anche il Ministro dei Beni e le Attività culturali, FRANCESCHINI, intervenne preannunciando la volontà del Governo di ricomprendere i musei ed i luoghi della cultura tra i servizi pubblici essenziali. Dichiarazioni dello stesso tenore erano state rilasciate anche a seguito delle assemblee sindacali del 5 e 6 novembre 2014, che portarono alla chiusura ai visitatori del sito archeologico di Pompei. Anche in occasione del nuovo "caso Pompei", registrato il 25 luglio 2015, in un'intervista rilasciata al Quotidiano il Mattino, del 26 luglio, il Presidente dichiarava: "*i lavoratori dei beni culturali vanno assoggettati alle norme che regolamentano il diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, come quelli dei trasporti, della sanità, dell'ambiente. Per astenersi dal lavoro devono ottenere il via libera dell'Autorità*". Cfr., altresì, sul sito dell'Organo di garanzia www.cgsse.it nella sezione dedicata: *Relazione*

Anche all'indomani delle proteste attuate a Roma, così, aveva ribadito la necessità di un intervento politico efficace in materia. La chiusura ai visitatori dei principali siti archeologici della Capitale, motivata da un'assemblea sindacale, pur regolarmente convocata¹², infatti, poneva "l'urgenza di ricomprendere la fruizione dei beni culturali tra i servizi pubblici essenziali", giacché tale esclusione "avrebbe voluto dire continuare a dare una pessima immagine... ai cittadini e ai milioni di turisti che quotidianamente scelgono di visitare le nostre città"¹³.

La risposta dell'Esecutivo è stata immediata. Il Governo ha predisposto il decreto l. 20 settembre 2015, n. 146, recante "*Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione*"¹⁴, con il quale "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", ha incluso nel campo di applicazione della l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni, proprio "*l'apertura al pubblico di musei e luoghi di cultura*" (art. 1). Il provvedimento, all'esito del suo iter legislativo, è poi stato convertito con alcune modificazioni nella l. 12 novembre 2015, n. 182¹⁵.

La fruizione dei beni relativa al patrimonio storico artistico, così, si configura ora espressamente come servizio pubblico essenziale da garantire e da tutelare nell'interesse della collettività, sicché, in caso di mobilitazioni sindacali, i lavoratori preposti a tali attività dovranno osservare le regole previste dalla l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni, potendo, ove ne ricorrano i presupposti, anche essere precettati.

In attuazione della nuova previsione legale, peraltro, sarà necessario adottare misure idonee a garantire la continuità del servizio, attraverso l'imposizione di contingenti minimi di personale ed altre misure da concordare con i soggetti collettivi coinvolti (ARAN e sindacati)¹⁶.

La scelta di un intervento legislativo diretto a limitare le astensioni degli addetti ai musei e beni culturali, tuttavia, non ha mancato di destare perplessità tra interpreti ed operatori della materia, tenuto conto dello spirito e dell'impianto norma-

del Presidente Roberto Alesse per l'Anno 2014 (Roma, 1° luglio 2015), Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Roma, 2015, 23-24; nonché il testo della *Relazione* resa nel corso dell'audizione del Presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Roberto Alesse, presso la Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati (Roma, 7 ottobre 2015).

¹² L'assemblea sindacale era stata regolarmente convocata e preventivamente autorizzata dal dirigente responsabile in applicazione del CCNL ed era stata preceduta da un comunicato stampa della stessa RSU che segnalava possibili disagi per i visitatori.

¹³ Cfr. dichiarazioni rese all'ANSA il 20 settembre 2015 dal Presidente dell'Autorità di garanzia per gli scioperi, R. ALESSE.

¹⁴ Il d.l. 20 settembre 2015, n. 146 è stato pubblicato in G.U. 21 settembre 2015, n. 219 ed è entrato in vigore il 21 settembre 2015.

¹⁵ La l. 12 novembre 2015, n. 182 è stata pubblicata in G.U. 18 novembre 2015, n. 269. Sul quale diffusamente *infra* § 4.

¹⁶ Sul punto diffusamente *infra* § 5.

tivo sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, nonché dell'esistenza di un sistema di regole che già garantiva lo svolgimento delle attività sindacali in questo settore¹⁷.

La l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni, come è noto, infatti, nel disciplinare una materia di rango costituzionale qual è quella del diritto di sciopero (art. 40 Cost.), attribuisce un ruolo fondamentale all'autonomia collettiva, chiamata ad individuare concretamente le prestazioni indispensabili e gli altri meccanismi necessari per salvaguardarle in occasione di sciopero, tenendo conto delle peculiarità dei diversi servizi essenziali.

Si tratta di un modello normativo che, com'è stato evidenziato, combina intervento autonomo ed eteronomo, frutto di una prospettiva "interordinamentale", coerente con la scelta di politica del diritto secondo cui le regole riguardanti i rapporti di lavoro possono essere elaborate più efficacemente dagli stessi attori collettivi, mentre all'intervento legislativo spetta il ruolo di dare sostegno alle disposizioni collettive e di assicurare la garanzia finale degli interessi generali¹⁸. Il legislatore ha stabilito al riguardo una serie di prescrizioni vincolanti per l'autonomia collettiva, nonché un vero e proprio obbligo a trattare che impone sia al datore di lavoro, impresa o pubblica amministrazione, sia alle organizzazioni sindacali di negoziare in buona fede. Ciò non garantisce la stipulazione dell'accordo, ma si prevede altresì l'intervento di un soggetto esterno, la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, chiamata ad agire con funzioni, tra le altre, di controllo sull'operato delle parti sociali e di surroga della relativa volontà in via provvisoria, qualora queste non raggiungano alcun accordo o pattuiscono una regolamentazione ritenuta non idonea. L'Organo di garanzia, così, è chiamato ad assicurare che le prestazioni indispensabili e le altre misure da assicurare in caso di sciopero vengano innanzitutto previste e determinate, potendo incentivare in tale prospettiva la contrattazione collettiva ed esercitare una possibile iniziativa d'ufficio qualora le parti sociali risultino inerti¹⁹.

Agli accordi sindacali od eventualmente, in mancanza o inidoneità degli stessi, alla Commissione, però, è sempre stato affidato, come meglio si dirà, pure il compito di individuare l'essenzialità di servizi non direttamente riconducibili alla definizione di carattere generale di cui al primo comma dell'art. 120.

Si tratta di verificare, allora, da un lato, se le norme preesistenti fossero di per sé inidonee a governare il fenomeno, impedendo piena fruibilità dei diritti ai citta-

17 Per una ricostruzione delle principali critiche avanzate nei primi commenti al recente intervento legislativo si rinvia al § 6.

18 T. TREU, *Commento agli artt. 1, 2, 3, 19*, in T. TREU, A. GARILLI, M. ROCCELLA, P. PASCUCCI (a cura di), *Sciopero e servizi essenziali. Commentario sistematico alla l. 12 giugno 1990, n. 146*, cit., 21.

19 C. ZOLI, *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il d.l. 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, cit., 8.

20 Sul ruolo riservato dalla legge all'autonomia collettiva ed all'Autorità di garanzia diffusamente *infra* § 2.

dini e, dall'altro, se vi fosse effettivamente, come si legge nel decreto l. 20 settembre 2015, n. 146, una “*straordinaria necessità e urgenza*” di ridefinire, oltre le ipotesi espressamente previste all'art. 1 della l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni, talune attività svolte dai dipendenti del settore, e segnatamente “*l'apertura al pubblico... di musei e luoghi della cultura*”, espressamente come servizio pubblico essenziale per via legislativa, evitando così che la qualificazione, come di regola è sempre accaduto, fosse operata direttamente dall'autonomia collettiva oppure, in caso di inerzia o di inadeguatezza dei risultati raggiunti da questa, dall'Organo di garanzia.

2. La valutazione della essenzialità di un servizio pubblico rientrante nel campo di applicazione della l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni

Al fine di individuare i servizi pubblici essenziali rientranti nel campo di applicazione della l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni, il legislatore, com'è noto, all'art. 1, adotta una tecnica definitoria composita, basata, cioè, su duplice ordine di criteri. Al primo comma, infatti, definisce i servizi pubblici essenziali attraverso l'elencazione dei diritti della persona costituzionalmente tutelati cui tali servizi sono funzionali (criterio c.d. teleologico); nel secondo, invece, individua una serie di servizi in tutto o in parte essenziali (criterio c.d. analitico). A differenza della enumerazione dei diritti della persona contenuta nel primo comma che deve ritenersi tassativa, l'elencazione dei servizi di cui al secondo comma, invece, come è stato ampiamente riconosciuto in dottrina, è meramente esemplificativa²¹.

Che il secondo elenco non sia tassativo, del resto, lo si deduce dall'uso della locuzione “*in particolare nei seguenti servizi...*”. Ciò significa che questo secondo elenco può essere esteso, nell'ambito dei diritti elencati nella prima parte, anche ad altri servizi che risultino strettamente strumentali e/o funzionali a quelli già indicati dal legislatore come essenziali²².

Si tratta di una scelta che è stata ritenuta non solo come la sola praticabile, data l'impossibilità tecnica di una individuazione esaustiva a priori, ma anche opportuna, in quanto rende possibile un continuo aggiornamento interpretativo ed evita gli inevitabili limiti di una elencazione chiusa²³. L'essenzialità di un servizio,

²¹ Così, espressamente, G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Bari, 2014, 289. V., per primi, M. PERSIANI, *Diritti fondamentali della persona e diritto dei lavoratori a scioperare*, in *Dir. Lav.*, 1992; T. TREU, *Lo sciopero nei servizi pubblici*, in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1992. Dopo la novella, per tutti, P. PASCUCCI, *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, 2000, 10-11; M. MAGNANI, *Servizi pubblici essenziali e outsourcing*, in *Newsletter Cgs*, n.3, 2005, 3 ss.

²² M. GRANDI, M. PERA, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Padova, 2001, 1213.

²³ Così, F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *Il diritto sindacale*, 2002, 284.

infatti, è un concetto storicamente mutevole, da adeguare non solo secondo l'evoluzione delle strutture organizzative e dei bisogni sociali, ma anche in rapporto alle esigenze della vita collettiva.

Ne deriva, allora, che la mancata previsione all'art. 1, secondo comma, della citata legge di una determinata attività tra i servizi pubblici essenziali, non impedisce di ritenere che essa possa comunque ritenersi assoggettabile alla disciplina per questi prevista, quanto meno nei casi in cui detta attività sia strettamente strumentale a garantire la prestazione del servizio pubblico essenziale.

La l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni demanda il compito di individuare "nuovi e diversi" servizi da considerare come "pubblici essenziali", secondo la definizione di carattere generale di cui al primo comma dell'art. 1, essenzialmente a due fonti, che, dunque, devono ritenersi deputate ad integrarla e svilupparla: alla contrattazione collettiva (art. 2) ed, in caso di inerzia di quest'ultima, alla Commissione di garanzia (art. 12 e 13)²⁴.

La decisione di estendere l'ambito di applicazione della disciplina sui servizi pubblici essenziali anche a servizi non espressamente compresi nel secondo elenco di cui al secondo comma dell'art. 1, infatti, per espressa previsione normativa, può essere sollecitata dalla Commissione di garanzia ed adottata dalle parti sociali con gli accordi sulle prestazioni indispensabili (art. 13, primo comma, lett. a).

All'Organo di garanzia, successivamente, competerà la valutazione di idoneità dell'accordo in considerazione dei requisiti sulla essenzialità del servizio posti dall'art. 1, primo comma ²⁵.

Ma alla Commissione compete pure, nel caso di inerzia delle parti, una funzione, per così dire, suppletiva in materia. Essa, infatti, "valuta, anche di propria iniziativa" le misure volte "a garantire il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, di cui al primo comma dell'articolo 1 e, verificata l'indisponibilità delle parti a raggiungere un accordo, adotta, con propria delibera, una Provvisoria regolamentazione (art. 13, primo comma, lett. a).

La valutazione della essenzialità o non essenzialità di un servizio, con conseguente esclusione dagli obblighi previsti dalla l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni, non può essere rimessa, invece, a soggettive valutazioni di una singola parte, venendo a mancare, in questo caso, quelle garanzie procedurali che sono indispensabili per la tutela dei diritti costituzionali degli utenti.

L'esigenza di una continua riconsiderazione del carattere di essenzialità dei servizi pubblici ha indotto più volte la Commissione a valutare, in via interpretativa, oltre che normativa, l'eventualità di ricomprendere alcuni servizi pubblici nella disciplina limitativa del diritto di sciopero e ad elaborare alcuni criteri interpretativi per i casi in cui fosse controversa o dubbia la qualificazione di un ser-

²⁴ Così, M. GRANDI, M. PERA, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, cit., 1213; F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *Il diritto sindacale*, cit., 284.

²⁵ M. GRANDI, M. PERA, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, cit., 1213.

vizio pubblico essenziale, ai sensi ed ai fini della l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni²⁶.

L'Organo di garanzia ha stabilito, così, che la qualificazione è possibile: "in via diretta", quando l'erogazione del servizio soddisfi direttamente uno dei diritti della persona tassativamente elencati nel primo comma dell'art. 1; ovvero, "in via indiretta", quando l'erogazione del servizio non è direttamente collegabile alla soddisfazione di uno dei diritti della persona tassativamente indicati nel predetto comma, né rientri nell'elencazione esemplificativa contenuta nell'art. 1, secondo comma.

In questa seconda ipotesi - da effettuarsi caso per caso - l'essenzialità del servizio, secondo la Commissione, può essere dedotta, tra l'altro, dall'esistenza di un nesso di strumentalità necessaria tra il servizio di cui si tratta ed un servizio pubblico senz'altro definibile come essenziale. La strumentalità deve essere valutata tenendo conto dell'incidenza che l'esercizio del diritto di sciopero (anche in ragione delle sue modalità e della sua durata) può avere sul funzionamento del servizio pubblico essenziale, e sulla stessa erogazione delle prestazioni indispensabili, quando vi sia concomitanza di scioperi nei due servizi.

La categoria dei servizi strumentali non prevista dalla lettera della norma (e difficilmente avrebbe potuto esserlo), com'è noto, è andata assumendo via via nel tempo una rilevanza sempre maggiore.

La complessità delle forme di erogazione dei servizi essenziali, specie in un contesto dinamico qual è quello attuale, ha imposto di considerare il loro funzionamento all'interno di un sistema integrato di attività ausiliarie, le quali, pur non presentando il predetto carattere dell'essenzialità, forniscono un supporto indispensabile per il funzionamento del servizio essenziale principale, che potrebbe essere seriamente compromesso dall'effettuazione di astensioni dal lavoro, con conseguente grave pregiudizio dei diritti della persona costituzionalmente garantiti²⁷. La Commissione, così, in diverse occasioni, ha dovuto stabilire, con delibere interpretative destinate a specifici settori, la connessione tra servizi il cui contenuto essenziale deve essere garantito in funzione della tutela di diritti dell'utenza direttamente soddisfatti attraverso altri servizi.

Tale attività ha permesso di considerare implicitamente ricompresi nell'ambito di applicazione della legge servizi in sé privi del carattere dell'essenzialità, per il solo fatto che fossero prestati in connessione oggettiva con altri e, dunque, di poterne disciplinare gli esiti del conflitto funzionalmente alla garanzia del servizio principale (essenziale)²⁸.

²⁶ Cfr. Linee guida in *Relazione sull'attività della Commissione, 1° agosto 1996-30 aprile 1997*, Roma, 1997, 16-17.

²⁷ Sul tema v. i contributi di M. MAGNANI, G. SANTORO PASSARELLI E P. FERRARI pubblicati in *Newsletter Cgs*, n. 3, 2005.

²⁸ Così ad esempio, l'Organo di garanzia ha ricompreso nell'ambito di applicazione della legge il servizio del *soccorso stradale* (delibera 28 ottobre 1992 ACI), il *trasporto merci* quando la sospensione del servizio si configuri "come sciopero dei piccoli esercenti rientrante in quanto tale nel campo di applicazione della l.

3. Il quadro normativo nel quale si inserisce il recente intervento legislativo: l'Accordo dell'8 marzo 2005 sulle prestazioni indispensabili e le altre misure da garantire in caso di sciopero nel comparto Ministeri.

Il Comparto Ministeri cui appartiene il settore oggetto dell'indagine, com'è noto, era stato inizialmente regolato da una Proposta della Commissione di garanzia integrativa di un accordo tra ARAN ed organizzazioni sindacali del 16 maggio 1995, non valutato idoneo, adottata con delibera del 14 settembre 1995, n. 192/6.7, successivamente integrata con delibera del 22 aprile 1999, n. 99/284.

In seguito, con l'entrata in vigore della l. 11 aprile 2000, n. 83, ha preso l'avvio un lungo processo di adeguamento dei contenuti della l. 12 giugno 1990, n. 146 sull'esercizio del diritto di sciopero ai dettami introdotti dalla novella²⁹.

Prima di entrare nel merito dei contenuti della disciplina definitivamente adottata per il settore, pare utile illustrare le principali fasi del percorso che è stato seguito, dando conto, per quanto possibile, delle ragioni che hanno notevolmente dilatato i tempi per la conclusione dell'Accordo, portando così la Commissione ad attendere a lungo prima di esercitare quel ruolo di supplenza che la legge la chiama a svolgere.

Scaduto il termine di sei mesi dall'entrata in vigore della nuova legge assegnato alle parti per concordare nuove discipline, si è aperta una lunga fase di incontri nel corso dei quali l'Organo di garanzia ha verificato, attraverso varie audizioni, l'andamento della negoziazione tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali nell'ambito di tutti i comparti del pubblico impiego.

In un primo momento le parti avevano trasmesso un Protocollo di intesa sulle linee guida in materia di procedure di raffreddamento e conciliazione, dando così avvio alle trattative nei diversi comparti e nelle aree dirigenziali per la definizione degli accordi sindacali e delle procedure di raffreddamento e conciliazione.

Con delibera del 7 giugno 2001, la Commissione, preso atto del Protocollo di intesa trasmessole, ha sollecitato le parti alla rapida conclusione di singoli accor-

n. 146 del 1990" (delibera 15 luglio 1993 e v. anche Corte cost. n. 222 del 1975), l'attività di *distribuzione dei farmaci*, in quanto il servizio erogato dalle società di distribuzione è da ritenersi indispensabile nei confronti delle farmacie che rimangono in servizio in caso di sciopero (delibera 29 ottobre 1998, n. 98/743), il *servizio di rimorchio delle petroliere* in quanto servizio strumentale alla raffinazione del petrolio e, dunque, all'approvvigionamento energetico (delibera 4 marzo 1999, n. 99/142, il *settore del catering e approvvigionamento a bordo degli aeromobili* (delibera 24 febbraio 2000, n. 00/103); il *servizio informatico di trattamento e distribuzione di documenti e informazioni per le Camere di commercio*, in quanto strumentale al servizio essenziale svolto da queste ultime (delibera 23 febbraio 2000, n. 00/167 - Infocamere S.p.a); il *servizio di mensa* presso Enti ospedalieri, in quanto direttamente strumentale al godimento del diritto alla salute ed alla vita (delibera 1 aprile 2004, n. 04/004).

²⁹ Per una ricostruzione del quale si rinvia a C. CATANOSO, *Ministeri*, in *Relazione sull'attività della Commissione 1° gennaio 2004 - 31 dicembre 2004*, Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Roma, 2005, 39 ss.; nonché M.P. MONACO, C. CATANOSO, *Ministeri*, in *Relazione sull'attività della Commissione 1° gennaio 2005 - 30 giugno 2006*, Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Roma, 2006, 61 ss.

di nazionali di comparto. Sono stati pertanto sottoscritti e valutati idonei, in rapida successione, gli Accordi del personale del comparto Sanità, del personale delle Regioni ed Autonomie locali e del personale degli Enti pubblici non economici, fino a giungere alla valutazione di idoneità dell'Accordo riguardante il personale dipendente dall'Enea (per il comparto delle Istituzioni degli Enti di ricerca e sperimentazione)³⁰.

Le trattative relative all'Accordo del personale del Comparto dei Ministeri, invece, non hanno avuto uno sviluppo positivo, principalmente a causa delle divergenze tra le parti in ordine alla necessità di una nuova individuazione delle prestazioni indispensabili, ritenute dalle organizzazioni sindacali non più adeguate, a seguito dei nuovi assetti organizzativi dei Ministeri determinati dai provvedimenti di riforma introdotti dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

Sul punto la Commissione è intervenuta sollecitando l'ARAN ad intensificare gli sforzi per giungere ad un'intesa che tenesse debitamente conto delle innovazioni apportate all'assetto dei Ministeri. Le parti, così, hanno trasmesso alla Commissione un'Ipotesi di accordo del 16 luglio 2003 sulla disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero del personale dipendente dalle Amministrazioni del comparto dei Ministeri, poi valutata idonea dalla Commissione con alcune "precisazioni interpretative", essenzialmente riguardanti la materia delle astensioni dal lavoro straordinario, delle assemblee e delle prestazioni indispensabili nell'ambito delle amministrazioni giudiziarie³¹.

Alla valutazione di idoneità dell'Ipotesi di accordo, tuttavia, non è seguita la sottoscrizione dell'Accordo definitivo, poiché le parti non avevano condiviso le "precisazioni integrative" formulate dalla Commissione, ritenendo che le stesse, di fatto, rappresentassero una integrazione dei contenuti dell'intesa³².

Ricevuta la comunicazione della mancata sottoscrizione dell'accordo definitivo, allora, la Commissione ha ritenuto di non poter più eludere il dovere di esercitare i compiti assegnati dalla legge ed, all'esito del procedimento previsto dall'art. 13, lett. a) della legge, con delibera del 27 maggio 2004, n. 04/373, ha formulato una proposta di Provvisoria regolamentazione delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all'art. 2 secondo comma, della legge.

L'iniziativa, invero, ha prodotto l'effetto di attivare un procedimento negoziale tra le parti per la conclusione di un Accordo. Sulla proposta, infatti, si sono pronunciate sia le organizzazioni sindacali, sia l'ARAN e la Commissione, nel rigoroso rispetto dei termini previsti dalla legge, ha svolto una serie di audizioni con tutti i soggetti coinvolti, nel corso delle quali è emersa la volontà di entrambe le parti di riaprire il procedimento negoziale, al fine di raggiungere un accordo che

³⁰ Accordo sottoscritto in data 16 luglio 2003. V. delibera del 26 febbraio 2004, n. 04/38.

³¹ V. delibera del 9 marzo 2004, n. 03/160.

³² Secondo le parti stipulanti, le integrazioni, anche se non inserite nel testo, con la pubblicazione dell'accordo stesso sulla Gazzetta Ufficiale (nella quale in calce viene riprodotta la delibera integrale della Commissione), sarebbero state ritenute operative come se sottoscritte dalle parti medesime.

tenesse conto delle modifiche introdotte dalla proposta di Provvisoria regolamentazione elaborata dai garanti.

L'ARAN ha poi trasmesso alla Commissione il testo di una nuova Ipotesi di accordo sottoscritta con le organizzazioni sindacali in data 16 novembre 2004, che, sebbene rappresentasse la conclusione di un lungo *iter* atto a realizzare l'adeguamento della disciplina preesistente alle innovazioni introdotte dalla legge del 2000, ad avviso dell'Organo di garanzia, avrebbe presentato un eccessivo numero di spunti problematici.

La Commissione, allora, anziché dichiarare inidonea l'intesa raggiunta, ha dato corso ad una nuova serie di incontri, all'esito dei quali le parti sociali hanno predisposto il testo definitivo di un Accordo sindacale per individuare le prestazioni indispensabili e le procedure di raffreddamento e conciliazione in caso di sciopero nel comparto Ministeri, che è stato sottoscritto l'8 marzo 2005 dall'ARAN dalle principali confederazioni sindacali ed è stato successivamente valutato idoneo dalla Commissione con delibera del 15 aprile 2005, n. 05/178.

Prima di passare all'esame dei contenuti della disciplina negoziale adottata, limitando peraltro l'analisi alle previsioni che individuano i servizi pubblici essenziali e le prestazioni indispensabili ad essi relativi per addetti ai musei e beni culturali, sembra opportuno chiarire preliminarmente quanto segue.

Gli accordi collettivi e le regolamentazioni provvisorie sulle prestazioni indispensabili e sulle altre misure di cui all'art. 2, secondo comma, della l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni, di regola, non distinguono tra attività incluse e quelle escluse dal proprio ambito di applicazione, con ciò accogliendo il principio, affermatosi nelle prassi applicativa, secondo il quale è l'intera organizzazione aziendale a dover essere considerata assoggettata alle prescrizioni della legge, fermo restando che la garanzia dell'erogazione del servizio durante lo sciopero deve pur sempre essere circoscritta alle sole prestazioni individuate come indispensabili.

La Commissione, infatti, ha sempre valutato con cautela la possibilità di scorporare parti del servizio dal campo di applicazione della disciplina di settore per le potenziali ricadute sui diritti degli utenti, nonché per le problematiche relative alle attività strumentali, accessorie o ausiliarie rispetto all'erogazione di un servizio pubblico essenziale³³.

In tale prospettiva, così, le discipline di settore tendono generalmente ad evitare di circoscrivere il proprio ambito ad una determinata categoria di servizi³⁴.

Il presupposto di talune limitazioni è che attività ulteriori e diverse rispetto a quelle indicate, sia pure svolte dal personale dipendente operante nel settore, non

33 Così, P. FERRARI, *Servizio pubblico essenziale, attività strumentali ed esternalizzazione*, in *Newsletter Cgs*, n. 3, 2003, 17. Sul punto recentemente A. VALLEBONA, *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Torino, 2007, 60.

34 In tal senso fa eccezione, ad esempio, la *Regolamentazione provvisoria per il soccorso e la sicurezza sulla rete autostradale*, adottata dalla Commissione di garanzia con delibera 4 ottobre 2001, n. 01/112. Il campo di applicazione della citata regolamentazione, infatti, risulta circoscritto ad una determinata categoria di servizi e, precisamente, al "soccorso ed alla sicurezza", esclusivamente, peraltro, sulla "rete autostradale".

siano collegabili alla soddisfazione di uno dei diritti della persona tassativamente indicati al primo comma dell'art. 1 della l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni, né si possano far rientrare, indirettamente, nell'elencazione esemplificativa contenuta nel secondo comma della stessa norma.

A tale riguardo, invero, nell'Accordo sindacale dell'8 marzo 2005 sulle norme di garanzia dei servizi pubblici essenziali nel comparto Ministeri si legge all'art. 1, "*Campo di applicazione e finalità*", che "*1. Le norme contenute nel presente accordo si applicano a tutto il personale con rapporto a tempo indeterminato o a tempo determinato, esclusi i dirigenti, dipendente dalle amministrazioni del comparto...*".

La previsione sembrerebbe non lasciare dubbi sul fatto che non sarebbe stato possibile escludere dalle limitazioni imposte dalla legge gli addetti a talune attività del settore. Nel successivo art. 2, "*Servizi pubblici essenziali*", tuttavia, si precisa che "*1. Ai sensi degli articoli 1 e 2 della l. n. 146 del 1990, i servizi pubblici da considerare essenziali nel comparto del personale dipendente dai Ministeri sono...*", tra gli altri, anche la "*.. vigilanza sui beni culturali*" (lettera g)), aggiungendo altresì che "*2. Nell'ambito dei servizi essenziali... è garantita... la continuità delle ... prestazioni indispensabili; ove non siano indicati i Ministeri, ciascuna amministrazione provvede secondo le proprie competenze*" alla "*custodia del patrimonio artistico, archeologico e monumentale*".

Nella seduta del 26 ottobre 2005 (verbale n. 624), peraltro, la Commissione di garanzia ha precisato che, ove il personale interessato sia adibito al servizio pubblico essenziale della "*protezione ambientale e vigilanza sui beni culturali*", di cui all'art. 1, secondo comma della l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni, nonché all'art. 2 lett. g) dell'Accordo sulle norme da assicurare in caso di sciopero per il Comparto Ministeri, lo stesso sarebbe soggetto alle norme della l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni³⁵.

L'art. 1 del provvedimento in esame, "*ambito soggettivo di applicazione*", individua quali destinatari della disposizioni in esso contenute, "*tutti i soggetti... a qualunque titolo... coinvolti nell'erogazione del servizio di soccorso meccanico e delle prestazioni connesse con la sicurezza degli utenti sulla rete autostradale*" e l'art. 2, "*ambito oggettivo di applicazione*", precisa, altresì, che la regolamentazione trova applicazione "*: a) per quanto concerne il servizio di soccorso meccanico, alle ipotesi di veicolo fermo, per avaria, incidente, o altra situazione di pericolo, sulle carreggiate, sulle rampe, sugli svincoli, sulle corsie di emergenza, nonché nelle aree di servizio o di parcheggio*" e "*b) per quanto concerne le prestazioni connesse con la sicurezza, alle ipotesi di soccorso sanitario, nonché agli interventi tesi alla salvaguardia e al ripristino delle condizioni di sicurezza della viabilità*". Per una ricostruzione dell'iter che ha condotto all'adozione del provvedimento cfr. *Relazione sull'attività della Commissione, 26 aprile 2000 - 30 settembre 2001*, Roma, 2002, 89 ss. Non pochi dubbi e perplessità, invero, suscita l'esclusione del personale addetto al soccorso meccanico ed alla sicurezza sulla rete stradale. Al riguardo mi sia consentito rinviare a R. SCIOTTI, *Orientamenti in tema di sciopero degli addetti all'esazione del pedaggio autostradale*, in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, I, 2, 2008, 323-331.

³⁵ Con riferimento allo sciopero del "personale co.co.co. ex LSU", proclamato in data 21 ottobre 2005 (atto pervenuto in pari data), per la giornata del 9 novembre, precisando altresì che "in tal caso, ai sensi dell'art. 2, secondo comma, della l. 146/1990 e dell'art. 5 Accordo Comparto Ministeri, le procedure di raffreddamento e conciliazione devono essere esperite prima della proclamazione dello sciopero, di talchè la proclamazione contestuale non risulterebbe regolare".

A garanzia dei predetti servizi l'Accordo in questione, recependo quanto in proposito prescrive la legge, stabilisce altresì le “*Modalità di effettuazione degli scioperi*” (art. 4), prevedendo una serie di limitazioni per quanto riguarda la durata, la rarefazione degli stessi ove insistano sui medesimi bacini di utenza, nonché forme di pubblicità adeguate.

In particolare, poi, ed è quello che qui maggiormente rileva, le parti sociali, svolgendo il ruolo loro attribuito dalla legge, hanno regolato l'esercizio dello sciopero nel settore anche al fine di garantire l'accesso ai visitatori nei periodi di massima affluenza turistica. Una scelta nata dall'esigenza di evitare disagi tali da mettere in pericolo interessi, se non di portata costituzionale, certamente di rilevanza pubblica (come, ad esempio, i rischi per la sicurezza o per la stessa circolazione).

In questa prospettiva deve essere interpretata la disposizione del citato Accordo nazionale dell'8 marzo 2005 sulle prestazioni indispensabili da garantire nell'ambito del comparto Ministeri, nella quale si precisa che, “*limitatamente ai servizi: di fruizione del patrimonio artistico, archeologico e monumentale*”, si individuano specifici periodi di franchigia durante i quali non possono essere proclamati scioperi e, precisamente, “*nel mese di agosto, nei giorni dal 23 dicembre al 3 gennaio e nei giorni dal giovedì antecedente la Pasqua al martedì successivo*” (art. 4, quinto comma).

L'insieme delle previsioni fin qui richiamate, anche alla luce dell'interpretazione autentica fornita dall'Organo di garanzia, invero, evidenziano come nella disciplina sullo sciopero per il settore degli addetti ai musei e beni culturali, prima dell'entrata in vigore della legge di recente introduzione, vi fosse una chiara distinzione tra i servizi di “custodia”, espressamente qualificati come essenziali, e quelli di mera “fruizione” del patrimonio artistico, archeologico e monumentale, con piena assoggettabilità a tutte le limitazioni previste dalla legge solo per “i servizi di vigilanza sui beni culturali”, e non invece sull'apertura al pubblico di musei e luoghi della cultura, per la quale era espressamente previsto un solo divieto: quello di evitare le astensioni in alcuni periodi (c.d. franchigia), garantendo in tal modo l'accesso ai visitatori durante gli stessi.

La stessa fonte negoziale, peraltro, precisando che “*3. Con un ulteriore accordo nazionale, a seguito di verifica annuale, potranno essere individuate eventuali modifiche o integrazioni dei servizi essenziali e delle prestazioni indispensabili, indicati nel presente articolo...*” (art. 2), in linea con le disposizioni della legge, prefigurava da parte dell'autonomia collettiva la possibilità di una estensione del novero delle attività incluse, anche in caso di necessità urgenti non previste all'epoca di conclusione dell'accordo, fermo restando, come si è detto, che, in caso di inerzia di queste ultime, sarebbe stato sempre possibile un intervento da parte della Commissione di garanzia.

Nessun adeguamento nel senso dianzi prospettato, com'è noto, però, è mai stato posto in essere. Autonomia collettiva ed Organo di garanzia, entrambe, per la

prima volta, hanno di fatto abdicato a questa primaria funzione, preferendo piuttosto sollecitare un intervento diretto da parte del Governo che potesse offrire una soluzione legislativa immediata, anziché mediata da parte dei soggetti preposti.

4. Dal d.l. 20 settembre 2015, n. 146 alla l. 12 novembre 2015, n. 182: le modifiche apportate in sede di conversione

Il decreto l. 20 settembre 2015, n. 146, recante “*Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione*”, com’è noto, è stato emanato dal Governo, su proposta del Presidente del Consiglio e del Ministro dei beni e attività culturali e del turismo, a seguito della deliberazione adottata nella riunione del Consiglio dei Ministri del 18 settembre 2015.

Contrariamente a quanto la rubrica potrebbe lasciare intendere, il provvedimento non contiene finanziamenti o nuove risorse per la tutela e lo sviluppo del patrimonio culturale italiano, ma, “*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*”, la sola estensione al personale preposto a musei e luoghi artistico-archeologici delle norme della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Nel testo, composto da un unico articolo, infatti, si stabilisce esclusivamente che “*l’apertura al pubblico di musei e luoghi della cultura*” rientra tra i servizi pubblici essenziali disciplinati dalla legge.

A tal fine il decreto ha previsto una integrazione dell’articolo 1, secondo comma, lettera a), della legge 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni, sicché, dopo le parole “*di vigilanza sui beni culturali*” sono state aggiunte “*l’apertura al pubblico di musei e luoghi della cultura, di cui all’articolo 101 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni*”³⁶.

³⁶ L’art. 101, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e succ. modd., “Codice dei Beni culturali e del Paesaggio”, stabilisce che: “*Istituti e luoghi della cultura - 1. Ai fini del presente codice sono istituti e luoghi della cultura i musei, le biblioteche, gli archivi, le aree e i parchi archeologici, i complessi monumentali. 2. Si intende per: Museo - Una struttura permanente che acquisisce, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio; Biblioteca - Una struttura permanente che raccoglie e conserva un insieme organizzato di libri, materiali e informazioni, comunque editi o pubblicati su qualunque supporto, e ne assicura la consultazione al fine di promuovere la lettura e lo studio; Archivio - Una struttura permanente che raccoglie, inventaria e conserva documenti originali di interesse storico e ne assicura la consultazione per finalità di studio e di ricerca; Area archeologica - Un sito caratterizzato dalla presenza di resti di natura fossile o di manufatti o strutture preistorici o di età antica; Parco archeologico - Un ambito territoriale caratterizzato da importanti evidenze archeologiche e dalla compresenza di valori storici, paesaggistici o ambientali, attrezzato come museo all’aperto; Complesso monumentale - Un insieme formato da una pluralità di fabbricati edificati anche in epoche diverse, che con il tempo hanno acquisito, come insieme, una autonoma rilevanza artistica, storica o etnoantropologica. 3. Gli istituti ed i luoghi di cui al primo comma, che appartengono a soggetti pubblici sono destinati alla pubblica fruizione ed espletano un servizio pubblico. 4. Le strutture espositive e di consultazione nonché i luoghi di cui al primo comma che appartengono a soggetti privati e sono aperti al pubblico espletano un servizio privato di utilità sociale”.*

In questo modo si è voluto specificare che, in relazione alla tutela dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico, tra i servizi pubblici essenziali rientrano non solo quelli di protezione ambientale e di vigilanza sui beni culturali, ma anche l'apertura al pubblico di musei e altri istituti e luoghi della cultura.

Il d.l. 20 settembre 2015, n. 146, dopo l'approvazione della Camera, ha acquisito il parere favorevole della Commissione Affari Costituzionali del Senato in ordine ai requisiti di necessità ed urgenza ed ha poi avviato il suo *iter* avanti alla Commissione Lavoro, all'esito del quale è stato convertito dall'Assemblea del Senato con alcune modificazioni con l. 12 novembre 2015, n. 182.

Il testo originario è stato integrato come segue. All'articolo 1 è premesso l'art. 01. *“Livelli essenziali delle prestazioni nella cultura”*, secondo il quale, *“1. 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, nel rispetto degli statuti delle regioni ad autonomia speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle relative norme di attuazione”*. All'art. 1 del decreto legge, poi, sono state aggiunte alcune precisazioni terminologiche³⁷. In particolare, in relazione all'apertura al pubblico si è specificato trattarsi di apertura al pubblico *“regolamentata”* ed alle parole musei è seguita altresì quella di *“istituti”*.

L'art. 1, secondo comma, lettera a), della legge 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni, così, per quanto concerne *“la tutela... del patrimonio storico-artistico”*, oltre ai *“servizi di protezione ambientale e di vigilanza sui beni culturali”*, include espressamente ora anche *“l'apertura al pubblico regolamentata di musei e altri istituti e luoghi della cultura, di cui all'articolo 101, terzo comma, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”*.

Il riferimento originario, nel decreto-legge, all'intero articolo 1 del Codice dei beni culturali e del paesaggio ricomprendeva tutti i servizi di apertura al pubblico, senza escludere dall'ambito di applicazione della norma gli istituti e luoghi della cultura appartenenti a soggetti privati.

Limitando il riferimento al solo terzocomma, secondo il quale *“Gli istituti e i luoghi di cui al primo comma che appartengono a soggetti pubblici sono destinati alla pubblica fruizione ed espletano un servizio pubblico”*, invece, la portata della nuova norma è stata circoscritta.

L'aggiunta del requisito che gli istituti e luoghi della cultura appartengano a *“soggetti pubblici”*, infatti, esclude musei, pinacoteche, biblioteche, archivi, edifici storici di valore artistico e altri beni culturali appartenenti a fondazioni o comunque a soggetti privati, sicché sembrerebbe avere l'effetto di limitare

³⁷ Cfr., altresì art. 1 bis, Clausola di neutralità finanziaria, *“1. All'attuazione delle disposizioni del presente decreto 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”*.

l'estensione della disciplina dello sciopero agli istituti e luoghi della cultura appartenenti solo a soggetti pubblici.

Questa restrizione, "ispirata all'intendimento apprezzabile di circoscrivere il più possibile la portata della limitazione del diritto degli addetti ad astenersi dal lavoro per sciopero", presenterebbe, come è stato osservato, però, "una difficoltà di armonizzazione con l'impianto della legge sullo sciopero nei servizi pubblici", la quale, in linea generale, non distingue tra servizi pubblici gestiti da soggetti pubblici e servizi gestiti da soggetti privati, ed, in particolare, nell'estendere il proprio ambito di applicazione ai servizi di protezione e vigilanza sui beni culturali, non distingue tra beni gestiti da soggetti pubblici e privati³⁸.

Il Codice dei beni culturali del 2004, secondo tale impostazione, non imporrebbe al soggetto privato titolare di un museo o sito di interesse culturale di aprirlo al pubblico, trattandosi di un bene oggetto non di un servizio pubblico, ma di un "servizio privato di utilità sociale". Una considerazione che consentirebbe di superare la censura di incostituzionalità che potrebbe altrimenti essere mossa alla restrizione introdotta, ponendo in luce un profilo di ragionevolezza del diverso trattamento riservato ai musei e siti di interesse culturale in ragione della qualità e natura del loro titolare³⁹.

5. Gli effetti immediati della nuova legge e le iniziative adottate per la sua completa attuazione.

Il riconoscimento legislativo della natura di "servizio pubblico essenziale", come correttamente osservato, conferisce alla qualificazione una "stabilità" superiore a quella negoziale, "impedendo eventuali ripensamenti da parte della contrattazione collettiva". I servizi elencati dall'art. 1, secondo comma, l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni, infatti, godono ora di una presunzione assoluta di essenzialità, non attribuibile a quelli che la giurisprudenza o le parti sociali abbiano qualificato come tali⁴⁰.

Conseguenza applicativa fondamentale è che, in caso di sciopero e/o assemblee del personale preposto alla fruizione dei beni culturali, le organizzazioni sindacali proclamanti sono tenute ad osservare le regole dettate dalla l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni, come l'espletamento di procedure di raffreddamento e di conciliazione prima della proclamazione dell'astensione collettiva dal lavoro, la forma scritta della comunicazione di quest'ultima nel rispetto di un termine di preavviso, l'indicazione della durata, delle modalità di attua-

³⁸ Così, P. ICHINO, *L'accessibilità a musei e siti storici come servizio pubblico*, Relazione svolta il 27 ottobre 2015 alla Commissione Lavoro del Senato sul decreto l. 20 settembre 2015 n. 146, (nel testo approvato dalla Camera dei deputati) e sul disegno di legge di conversione n. 2110, trasmesso dalla Camera dei Deputati il 22 ottobre 2015, in <http://www.pietroichino.it>, (30 novembre 2015), 3 ss.

³⁹ Così, P. ICHINO, *L'accessibilità a musei e siti storici come servizio pubblico*, cit., 3 ss.

⁴⁰ C. ZOLI, *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il d.l. 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, cit., 4 ss.

zione e delle motivazioni della stessa e, soprattutto, l'individuazione di prestazioni indispensabili da assicurare in ogni caso.

Effetto istantaneo diretto del riconoscimento legislativo della essenzialità del servizio di fruizione del patrimonio artistico, archeologico e monumentale, è altresì quello di consentire dal parte del Governo, nella persona del Presidente del Consiglio, di un Ministro o del Prefetto, di azionare la minaccia della precettazione, ogniqualvolta si ritenga sussistente un "*fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati*" (art. 8, l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni).

L'intervento eteronomo, tuttavia, non avrebbe potuto stabilire a priori ogni profilo di regolamentazione del conflitto collettivo, sicché le stesse previsioni dovranno poi essere definite in concreto attraverso un nuovo Accordo nazionale di settore.

Il profilo di disciplina che necessiterà maggiormente dell'opera di dettaglio da parte dell'autonomia collettiva o, in assenza di questa, dell'intervento in chiave sostitutiva della Commissione, è certamente quello dell'individuazione delle prestazioni indispensabili riguardanti il nuovo servizio essenziale dell'apertura al pubblico di musei e luoghi della cultura.

In assenza di un accordo valutato idoneo dalla Commissione ovvero della Provvisoria regolamentazione, peraltro, le parti coinvolte nel conflitto collettivo saranno comunque tenute a garantire l'erogazione delle prestazioni indispensabili (art. 19, secondo comma e art. 2, secondo e terzo comma, l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni)⁴¹.

Ove manchi una precisa individuazione delle stesse, invero, in dottrina ed in giurisprudenza, si discute se il datore di lavoro possa oppure no emanare un regolamento nel quale definire unilateralmente le suddette prestazioni⁴².

⁴¹ La disciplina negoziale o la Provvisoria regolamentazione della Commissione di garanzia, che prima o poi individuerà le prestazioni indispensabili relative al nuovo servizio pubblico essenziale dell'"*apertura al pubblico di musei e luoghi della cultura*", inoltre, produrrà automaticamente i propri effetti anche sulla disciplina dell'assemblea che impone gli stessi obblighi di tutela dei minimi di servizio previsti per l'esercizio del diritto di sciopero. La disciplina delle assemblee per il settore pubblico, infatti, è contenuta all'art. 2 del CCNL quadro sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi, nonché delle altre prerogative sindacali del 7 agosto 1998, il cui sesto comma stabilisce che "*Durante lo svolgimento delle assemblee deve essere garantita la continuità delle prestazioni indispensabili nelle unità operative interessate secondo quanto previsto dai singoli accordi di comparto*".

⁴² In dottrina, al riguardo, cfr. P. PASCUCCI, *L'esercizio del diritto di sciopero nei servizi essenziali: una prima ricognizione*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1993, 369; A. RAFFI, *Sciopero nei servizi pubblici essenziali. Orientamenti della Commissione di garanzia*, Milano, 2001, 91 ss.; C. ZOLI, *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il d.l. 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, cit., 9. La Corte di Cassazione, con riferimento all'originaria formulazione della l. n. 146/1990, si era espressa in termini contrastanti, perlomeno nell'ipotesi in cui l'individuazione unilaterale delle prestazioni indispensabili avesse recepito le indicazioni contenute in una precedente proposta della Commissione di garanzia. Secondo Cass. 20 marzo 1999, n. 2626, in *Mass. giur. lav.*, 1999, pag. 588, con nota di F. SANTONI, non integra sotto il profilo oggettivo gli estremi della condotta antisindacale l'ordine di servizio, con cui il datore di lavoro abbia comandato al lavoro il personale necessario per assicurare le prestazioni ritenute essenziali nella proposta precedentemente formulata della Commissione di garanzia; a giudizio di Cass. 15 marzo 2001, n. 3785, *ivi*, 2001, pag. 661, con nota di F. SANTONI, è invece antisindacale il comportamento del datore di lavoro che abbia comandato l'esplicitamento delle prestazioni nei limiti stabiliti dalla proposta della Commissione di garanzia.

Nelle more di una definizione concordata in sede di contrattazione nazionale e decentrata e di specifiche previsioni in tal senso da parte dei garanti è ipotizzabile che i servizi minimi da garantire dovranno necessariamente essere individuati dalle Amministrazioni interessate, tenute, in ogni caso, proprio in considerazione della previsione legale, ad adottare le misure organizzative più idonee per prevenire indebiti disagi all'utenza⁴³.

Il rischio in questo caso, tuttavia, è che, sul presupposto di assicurare il "nucleo essenziale" del diritto diffuso delle persone a fruire dei "beni culturali", il decreto governativo possa "dilatare, in maniera incontrollata e per ciò stesso sproporzionata e non prevedibile, i poteri delle Amministrazioni Pubbliche e dei gestori di servizi pubblici di interdire arbitrariamente lo sciopero ai lavoratori da essi dipendenti", ciò in aperto contrasto con l'impianto originario della l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni, che, invece, esclude che le limitazioni all'art. 40 Cost., anche in relazione alle esigenze di tutela di altri diritti costituzionali delle persone, possa confondersi con un potere discrezionale di interdizione dei datori di lavoro⁴⁴.

Quanto al divieto di scioperare nei periodi di franchigia, in particolare, a quelli già individuati per via negoziale, validi fino ad una loro eventuale sostituzione, dovranno necessariamente aggiungersi, limitatamente a tale periodo, anche ulteriori giorni coincidenti con i prossimi eventi in programma durante l'anno giubilare che, implicando un'affluenza di partecipanti da tutto il mondo, determineranno un impatto straordinario sulla funzionalità del sistema nazionale di tutti i servizi pubblici, a partire da quello dei trasporti, ma non solo.

La Commissione di garanzia per gli scioperi, infatti, dopo aver discusso con il Commissario Straordinario per la provvisoria gestione di Roma Capitale, F.P. Tronca, diversi temi legati al governo del conflitto collettivo di lavoro e degli scioperi nei settori strategici dei servizi pubblici essenziali, a partire dal trasporto pubblico nella città di Roma nel periodo considerato, con deliberazione del 30 novembre 2015, n. 15/337⁴⁵, ha valutato idoneo ai sensi dell'art. 13, primo comma, lettera a), della l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni, un

⁴³ Il principio, del resto, trova precedenti negli indirizzi interpretativi dell'Organo di garanzia. Cfr., in proposito, l'art. 16 della Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto pubblico locale (adottata con delibera del 31 gennaio 2002, n. 02/13, pubblicata nella G.U. del 23 marzo 2002, n. 70), secondo il quale "Al fine di consentire la emanazione dei regolamenti di servizio, le aziende concorderanno con le rappresentanze sindacali aziendali le seguenti modalità operative.....in caso di trasporto di merci, garanzia dei servizi necessari al trasporto di prodotti energetici di risorse naturali, di beni di prima necessità, di animali vivi, di merci deperibili, nonché per la continuità delle attività produttive..." e la Commissione di garanzia con delibera del 16 gennaio 2003 n. 03/19 ha ritenuto opportuno integrare il citato art. 16, precisando espressamente che "in mancanza di accordo con le Rappresentanze Sindacali Aziendali le Aziende sono comunque tenute ad emanare i regolamenti di servizio", per quel che riguarda la garanzia del servizio completo durante tutta la durata delle fasce.

⁴⁴ Così, v. ANGIOLINI, *Prime note di commento al decreto l. n. 146/2015 su sciopero e beni culturali*, cit., 1.

⁴⁵ La deliberazione 30 novembre 2015, n. 15/337 è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale e sul sito internet (www.cgsse.it), dove è consultabile.

“Protocollo di intesa per il Giubileo straordinario della Misericordia” sottoscritto in data 24 novembre 2015 con il quale, tra l’altro, sono state individuate, ad integrazione alle discipline di settore, con particolare riferimento ai periodi di franchigia, alcune date durante le quali non sarà possibile effettuare scioperi nei trasporti⁴⁶.

L’Organo di garanzia, nel valutare l’idoneità dell’intesa, ha assicurato “la necessaria vigilanza, anche segnalando direttamente ai soggetti interessati: “a) *al di fuori delle date già individuate, situazioni di particolare criticità nell’ambito delle quali eventuali astensioni potrebbero determinare effetti ultrattivi per l’utenza; b) ulteriori criticità che dovessero verificarsi in caso di scioperi proclamati in altri settori dei servizi pubblici essenziali per lo svolgimento degli eventi giubilari e che coincidono con le date indicate nel Protocollo di intesa...*”⁴⁷.

La modifica legislativa, come si è detto, potrà produrre effetti pieni e generalizzati solo all’esito del procedimento necessario per la definizione di una nuova regolamentazione concordata nel settore dei beni culturali conforme alle previsioni del nuovo disposto normativo.

Con la conversione del decreto legge, infatti, le parti sociali, tenuto conto della disposizione che ricomprende nel campo di applicazione della legge servizi in precedenza non inclusi, dovranno concludere un nuovo Accordo collettivo sulle prestazioni indispensabili e le altre misure da garantire in occasione di scioperi che ricomprenda nel campo di applicazione sia la custodia, sia la fruizione al pubblico dei beni culturali.

In questa prospettiva, si ravvisa la necessità di un clima di relazioni sindacali disteso, finalizzato alla ricerca di un equilibrio tra i diritti costituzionalmente tutelati e le prerogative sindacali dei lavoratori.

Le intese sottoscritte dovranno successivamente essere ritenute idonee dalla

⁴⁶ Il Protocollo d’intesa, sottoscritto dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, dalle Associazioni datoriali (Agens, Anav, Asstra, Assaereo, Assaeroporti, Assocontrol, Assohandlers, Unindustria) e dalle organizzazioni sindacali (Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti), secondo quanto si legge nelle premesse della citata deliberazione 30 novembre 2015, n. 15/337, ha previsto “l’istituzione di una Cabina di regia permanente presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con la partecipazione di rappresentanti del medesimo Ministero e delle Parti datoriali e sindacali firmatarie del presente Accordo, per monitorare e prevenire vertenze conflittuali che - con particolare riferimento ai servizi di trasporto - potrebbero determinare difficoltà nelle seguenti date di maggiore rilevanza del calendario giubilare e dei grandi eventi: 8, 12, 13, 27 dicembre 2015; 1, 19-21 gennaio 2016; 10, 22 febbraio 2016; 4-5 marzo 2016; 1-3, 23-25 aprile 2016; 5, 27-29 maggio 2016; 1-3, 10-12 giugno 2016; 2-4, 23-25 settembre 2016; 7-9 ottobre 2016; 6, 13, 20 novembre 2016”. Nei giorni indicati “è assicurata la franchigia dagli scioperi, fermi restando, altresì, i periodi di franchigia già previsti dagli accordi di cui alla l. n.146 del 1990, e successive modificazioni, o, in assenza di tali accordi, dalle delibere della Commissione di garanzia”. È rimessa alla valutazione della Cabina di regia ed alla responsabilità delle Parti “la possibilità di estendere, mediante accordi aggiuntivi, la franchigia ai giorni precedenti e successivi agli eventi richiamati, nonché ad ulteriori eventi giubilari. Le date in cui non è consentito effettuare scioperi, in quanto strumentali alle esigenze di mobilità collegate ai più significativi eventi giubilari, si aggiungono ai periodi già esistenti (previsti negli Accordi fra le parti o nelle proposte della Commissione temporaneamente sostitutive di questi) e le Parti si sono riservate la possibilità di estendere, mediante accordi aggiuntivi, la franchigia ai giorni precedenti e successivi agli eventi richiamati, nonché ad ulteriori eventi giubilari.

⁴⁷ Così, si legge nel “considerato altresì che” della citata deliberazione 30 novembre 2015, n. 15/337 al punto 9.

Commissione di garanzia, che, in caso di inerzia delle parti o inidoneità di quanto concordato dall'autonomia collettiva, sarà comunque tenuta a redigere una Provvisoria regolamentazione⁴⁸.

Si pone l'esigenza, allora, di tentare di prefigurare tempi e modi per l'effettiva attuazione in concreto della nuova disciplina.

Nelle more della sottoscrizione di un nuovo accordo che recepisca le previsioni della legge di conversione o di un intervento sostitutivo da parte dei garanti, invece, l'intesa che ha regolato la materia dello sciopero nel settore fino all'entrata in vigore del d.l. 20 settembre 2015, n. 146 potrebbe continuare ad operare, ma solo per i servizi di "custodia", a suo tempo espressamente qualificati come essenziali. Il condizionale è d'obbligo. Le parti sociali, infatti, potrebbero dichiarare di voler disdettare fin da subito l'Accordo esistente, in considerazione della circostanza che l'entrata in vigore della nuova legge renderebbe oramai superate le intese a suo tempo raggiunte, imponendo l'esigenza di dover al più presto riconsiderare assetti ed equilibri in un contesto di riferimento profondamente mutato.

A tale riguardo è opportuno ricordare l'indirizzo interpretativo adottato dalla Commissione con delibera del 30 settembre 2004, n. 04/548, secondo il quale "*1. anche in caso di disdetta, gli accordi sindacali valutati idonei hanno efficacia fino alla loro sostituzione con un nuovo accordo valutato idoneo ovvero con una regolamentazione provvisoria; 2. in caso di disdetta di un accordo sindacale valutato idoneo, comunicata da tutte le parti sindacali o datoriali stipulanti, il nuovo accordo deve essere stipulato entro il termine di sei mesi dalla comunicazione della disdetta e successivamente valutato idoneo dalla Commissione di garanzia; 3. qualora le parti non addivengano alla stipulazione di un nuovo accordo sostitutivo di quello nei cui confronti è stata comunicata la disdetta entro il termine di 6 mesi dalla medesima, la Commissione di Garanzia avvierà la procedura per la regolamentazione provvisoria sostitutiva ai sensi dell'art. 13 lett. a) della l. n. 146/1990, fermo restando che, nelle more della procedura, conserva efficacia l'accordo già valutato idoneo*".

In ogni caso, non sembra si possa dubitare che, da questo momento in poi, un ruolo fondamentale e non più eludibile dovrà essere svolto principalmente della Commissione di garanzia per gli scioperi.

Già nell'ambito dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto legge, il Presidente aveva illustrato il percorso che l'Organo di garanzia intendeva seguire per giungere ad un Accordo nazionale in materia di prestazioni indispensabili condiviso in modo più ampio possibile⁴⁹.

⁴⁸ Così auspicava nel comunicato inviato all'Ansa il giorno della sua approvazione il Garante per gli scioperi, sottolineando come, una volta che il decreto sarà convertito in legge, assemblee come quella verificata al Colosseo, saranno sottoposte "al vaglio dell'Autorità di garanzia".

⁴⁹ Cfr., *Relazione* della audizione del Presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Roberto Alesse, presso la Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati (7 ottobre 2015), il testo della quale è stato pubblicato sul sito internet dell'Organo di garanzia www.cgsse.it.

In una prima fase il compito dei garanti è essenzialmente quello di verificare la disponibilità delle parti a raggiungere soluzioni condivise per l'attuazione dei contenuti della nuova legge.

Al riguardo occorre fare presente che all'indomani dell'emanazione del decreto legge la Commissione ha immediatamente fissato una prima audizione con le parti sociali per il 24 settembre 2015, alla quale, però, le organizzazioni sindacali dei lavoratori (FP-CGIL, CISL-FP, UIL-PA), dopo una prima parziale adesione, hanno poi deciso di non prendere parte, invocando il principio di autonomia negoziale nella definizione degli accordi attuativi della legge. I sindacati, in altri termini, ritengono che una nuova intesa debba essere trovata aprendo un confronto diretto con un unico interlocutore, la controparte (ARAN), e non invece con la Commissione di garanzia.

Una prima ricognizione delle problematiche connesse all'attuazione del decreto legge, così, si è svolta alla presenza dei soli rappresentanti dell'ARAN, della Presidenza del Consiglio e del Ministero dei beni culturali ed il Garante.

Nel corso dell'audizione le parti convenute hanno concordato sulla necessità di procedere, in primo luogo, ad una integrazione e/o modifica dei servizi essenziali e delle prestazioni indispensabili contenute negli Accordi sulle norme di garanzia dei servizi pubblici essenziali del Comparto Ministeri (8 marzo 2005) e del Comparto Regioni-Autonomie Locali - Personale non dirigenziale (19 settembre 2002), e ciò in quanto sia il decreto legge citato, che il Codice dei Beni Culturali, richiamato dallo stesso decreto, non operano una distinzione tra musei e luoghi di cultura di competenza statale e quelli di rilievo locale.

A tal fine, l'ARAN, per la parte pubblica, si è impegnata ad avviare, il più celermente possibile, il tavolo di contrattazione nazionale e, quindi, a convocare tutti i soggetti coinvolti in tempi ragionevolmente brevi.

Al fine di dare concreta attuazione al disposto normativo, altro passo da compiere è quello tecnicamente più complicato relativo all'individuazione di appositi contingenti di personale da adibire ai servizi pubblici essenziali e, pertanto, da esonerare dallo sciopero, sulla base di appositi Protocolli d'intesa stipulati in sede di negoziazione decentrata di livello nazionale.

Una formulazione così ampia del servizio pubblico essenziale qual è quello individuato dalla nuova legge, invero, potrebbe ingenerare qualche difficoltà in fase applicativa, soprattutto in relazione all'individuazione delle prestazioni indispensabili e del contingente di personale da esonerare in caso di sciopero.

La l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni, infatti, dispone che le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero *“salvo casi particolari, ... devono essere contenute in misura non eccedente mediamente il 50 per cento delle prestazioni normalmente erogate e riguardare quote strettamente necessarie di personale non superiori mediamente ad un terzo del personale normalmente utilizzato per la piena erogazione del servizio nel tempo interessato dallo sciopero”* (art. 13, primo comma, lett. a), quinto periodo).

Tale previsione, dettata con riferimento alla Provvisoria regolamentazione della Commissione, è destinata a produrre effetti anche sugli accordi tra le parti sociali, posto che su di essi l'Organo di garanzia dovrà comunque emettere il proprio giudizio di idoneità.

La necessità di assicurare l'apertura di tutti i musei ed i luoghi di cultura, peraltro, potrebbe in concreto essere ostacolata dalla cronica carenza di personale preposto a tale servizio.

Si apre così un altro scenario, che vede protagoniste le parti sociali, e che, necessariamente, dovrà tener conto della dotazione organica delle articolazioni territoriali del Dicastero e delle Soprintendenze, con conseguente valutazione in ordine ad un'eventuale ricollocazione delle risorse umane, che dovrebbe essere più funzionale alla fruizione del vasto patrimonio artistico⁵⁰.

Al riguardo, nel corso dell'audizione, i rappresentanti del Ministero dei beni culturali hanno espresso la volontà di effettuare una rapida ricognizione sulle prestazioni indispensabili che potrebbero essere garantite in caso di sciopero, avviando un tavolo di confronto con le rappresentanze sindacali maggiormente rappresentative finalizzato a giungere ad una soluzione quanto più ampiamente condivisa.

All'esito di una discussione apparsa lunga e complessa, il Presidente della Commissione di garanzia ha illustrato la necessità di arrivare in tempi rapidi alla sottoscrizione di un accordo al fine di individuare le prestazioni indispensabili da assicurare in caso di sciopero nel comparto dei beni culturali, come previsto dal decreto legge - nel frattempo in corso di conversione in Parlamento - ed ha assegnato alle parti sociali, a decorrere dal 24 settembre 2015, il termine di sessanta giorni legislativamente previsto per trovare una intesa che recepisca i contenuti della nuova legge ed entro il quale le parti dovranno sottoporre il testo di tale accordo al giudizio di idoneità dell'Organo di garanzia, ai sensi dell'articolo 13, primo comma, lett. a), della l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni⁵¹.

In mancanza di utili iniziative da parte dell'autonomia collettiva volte a disciplinare, in via negoziale, i servizi minimi da garantire in caso di sciopero, la Commissione dovrà esercitare i poteri sostitutivi ad essa conferiti dalla legge, adottando una Provvisoria regolamentazione in materia di prestazioni indispensabili, ai sensi dell'articolo 13, primo comma, lett. a), della citata legge.

⁵⁰ Cfr. *Relazione* svolta in occasione dell'audizione del Presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Roberto Alesse, presso la Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati (7 ottobre 2015), cit. *l. ss.*

⁵¹ Termine comunicato anche ai rappresentanti delle Soprintendenze Speciali per il Colosseo, il Museo Nazionale Romano e l'Area Archeologica di Roma, per il Polo Museale della Città di Firenze e per i beni Archeologici di Pompei, Ercolano e Stabia, sentiti dalla Commissione nella medesima giornata, ma in un'audizione separata, al fine di acquisire contributi in merito ai possibili criteri da seguire per l'individuazione delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero in conformità di quanto prescritto dal nuovo decreto legge. Cfr. i comunicati stampa in <http://www.cgsse.it/web/guest/comunicati-stampa>.

L'assenza dei sindacati a questo primo fondamentale momento di confronto, tuttavia, è apparsa fin da subito non deporre a favore di un percorso rapido per la conclusione dell'Accordo definitivo.

6. La qualificazione della fruizione del patrimonio culturale come servizio pubblico essenziale e i dubbi di legittimità costituzionale sul provvedimento adottato dal legislatore.

Tanto il merito, quanto la ragione stessa di un intervento legislativo volto a limitare lo sciopero nel settore dei beni culturali hanno sollevato un ampio dibattito e numerosi interrogativi dividono gli interpreti, perplessi essenzialmente sulla qualificazione di servizio pubblico essenziale operata dal legislatore e sul ricorso alla decretazione d'urgenza in una materia tradizionalmente riservata all'autonomia collettiva⁵².

Riguardo al primo profilo, in sede di conversione del decreto legge, com'è noto, sono state illustrate le principali argomentazioni a sostegno della riconduzione della fruizione del patrimonio storico e artistico alla categoria dei servizi pubblici essenziali ai fini della regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero. La l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni comprendeva originariamente nel suo ambito di applicazione, in via generale, i servizi di *protezione ambientale* e quelli di *vigilanza* sui beni culturali (art. 1, secondo comma, lettera a), sicché "una interpretazione non restrittiva di questa disposizione", secondo un'autorevole opinione favorevole al provvedimento, avrebbe potuto consentire di sussumere nella nozione di "servizi di vigilanza" anche quelli svolti dagli apparati preposti alla gestione dei flussi di visitatori degli istituti e luoghi ove i beni culturali sono custoditi"⁵³.

L'opzione interpretativa che le parti sociali hanno fatta propria nella disciplina concordata e valutata idonea dai garanti, come si è detto, invece, è stata più aderente al tenore letterale della legge, in quanto distingue tra servizi di protezione e vigilanza in senso stretto e servizi di fruizione (apertura al pubblico dei visitatori), escludendo questi ultimi dal campo di applicazione della legge, con un'unica eccezione, consistente nella previsione, per essi, di un periodo di franchigia.

⁵² Tra i primi commenti critici si segnalano R. BORTONE, *Il decreto beni culturali alla prova della legittimità costituzionale*, in <http://www.quotidianoentilocali.ilsole24ore.com> del 29 settembre 2015; i contributi di V. ANGIOLINI, G. ORLANDINI pubblicati come *Prime note di commento al decreto l. n. 146/2015 su sciopero e beni culturali*, in <http://www.cgil.it/news>; G. DI CAGNO, "Ma i beni culturali da 25 anni sono nella legge sugli scioperi...", in *Gazzetta del Mezzogiorno*, 20 settembre 2015; G. FALASCA, A. RECALCATI, *Il decreto Colosseo, le novità in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Guida lav.*, 2015, n. 39, 31 ss.; C. ZOLI, *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il d.l. 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, cit., 1 ss. Criticità nei riguardi dell'intervento legislativo sono state evidenziate anche da parte delle stesse organizzazioni sindacali, specialmente in sede di audizione alla XI Commissione della Camera dei Deputati (cfr. Atti parlamentari).

⁵³ Così, P. ICHINO, *L'accessibilità a musei e siti storici come servizio pubblico*, cit., 1-7.

Una distinzione che è stata mantenuta nonostante il ripetersi di episodi di chiusura di monumenti e siti archeologici che, provocando gravi disagi ai turisti, hanno determinato ricadute molto rilevanti sull'immagine del Paese.

Proprio la "sproporzione evidente tra gli interessi coinvolti nelle vertenze sindacali e gli interessi generali pregiudicati in questi episodi di blocco del servizio", tuttavia, avrebbe messo in rilievo "la duplice natura di servizio pubblico insita nel servizio di vigilanza" che costituirebbe "servizio pubblico, per un verso, in quanto assicura la conservazione e protezione del bene culturale, per altro verso, in quanto consente la fruizione del bene stesso da parte di una popolazione vastissima, costituita in prevalenza da persone che per goderne affrontano viaggi anche transoceanici"⁵⁴.

Tale bivalenza non poteva continuare ad essere ignorata neanche per il legislatore. Nella *Relazione* di accompagnamento alla legge di conversione, perciò si legge che l'intervento legislativo ha avuto l'obiettivo di colmare una lacuna nella disciplina della l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni, che, pur menzionando la tutela del patrimonio storico-artistico, non include espressamente anche la sua fruizione, mentre sarebbe di tutta evidenza, invece, che "non può esservi effettiva tutela di un museo senza la sua apertura al pubblico, in quanto il patrimonio culturale è conservato proprio per essere fruito".

In un museo, come in un sito archeologico, in altri termini, l'apertura non consisterebbe solo nel permettere l'ingresso, ma, soprattutto, nel vigilare e tutelare il prezioso patrimonio ivi custodito, come prevede l'articolo 9 della Costituzione, sicché non potrebbe esserci apertura al pubblico di musei e siti archeologici senza adeguata vigilanza che ne garantisca la tutela stessa.

La nuova previsione, secondo questa impostazione, perciò, sarebbe coerente con i principi costituzionali (art. 9 Cost.) e con il Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs 22 gennaio 2004, n. 42), che, infatti, all'art. 3, prevede che la tutela del patrimonio culturale deve garantirne "la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione", ed, all'art. 101, stabilisce altresì che i musei e i luoghi della cultura (quali aree e parchi archeologici e complessi monumentali) che appartengono a soggetti pubblici "sono destinati alla pubblica fruizione ed espletano un servizio pubblico".

La previsione che qualifica l'apertura al pubblico di musei e luoghi di cultura come un servizio pubblico essenziale, tuttavia, non ha mancato di suscitare perplessità e critiche.

Si tratta, infatti, di stabilire se, effettivamente, "la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione" costituisca espressione di un diritto costituzionale della persona, la garanzia del quale giustificherebbe una limitazione del diritto di sciopero ed, altresì, l'esercizio di un potere autoritativo eccezionale del Governo, giacché qualificare come "servizio essenziale" un'attività per ammetterne l'attra-

⁵⁴ Così, P. ICHINO, *L'accessibilità a musei e siti storici come servizio pubblico*, cit., 2.

zione nell'ambito delle regole che governano l'esercizio dello sciopero nei servizi pubblici non sarebbe sufficiente⁵⁵.

A tale riguardo, tuttavia, in dottrina, si è sottolineato che la "custodia" e la "fruizione" del patrimonio artistico, contrariamente a quanto sostenuto, non possono ritenersi interessi coincidenti. Le limitazioni allo sciopero in questo settore, infatti, dovrebbero tendere alla conservazione del patrimonio culturale tutelato dalla Costituzione, mentre non troverebbero una giustificazione nel diritto dei visitatori a godere di tale bene⁵⁶.

Nel testo vigente prima dell'intervento governativo, dunque, tra i servizi "per assicurare l'effettività" dei diritti della persona costituzionalmente tutelati, la "vigilanza sui beni culturali" avrebbe dovuto ritenersi sufficiente ad assicurare i diritti derivanti dall'art. 9 Cost. nel loro "contenuto essenziale", dato dalla "tutela", e quindi dalla non dispersione e dalla garanzia di integrità, oltre che del "paesaggio", del "patrimonio storico e artistico della nazione"⁵⁷.

Nell'impianto originario della l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni, in altri termini, lo sciopero non avrebbe potuto mettere in pericolo la salvaguardia del patrimonio artistico del Paese, pena la lesione di altri interessi e beni di rilievo costituzionale, ma tra questi, tuttavia, non era sancito il diritto fondamentale del turista ad accedere ad un museo o ad un sito archeologico.

Altra questione problematica che divide gli interpreti è poi la scelta di un intervento autoritativo in chiave sostitutiva dell'Esecutivo tendente, di fatto, a privare l'autonomia collettiva del ruolo tradizionalmente svolto in questa materia.

I principali motivi per adottare misure volte ad assicurare la continuità del servizio pubblico in questione, alla base del provvedimento recentemente approvato, come si è detto, consistevano essenzialmente nel rischio che episodi analoghi a quelli già accaduti, potessero ripetersi anche a Milano, in occasione dell'Expo 2015 che era in corso, ed a Roma, durante il Giubileo straordinario, che era imminente.

L'impatto mediatico dei disagi che ne sarebbero derivati per i visitatori, infatti, avrebbe provocato inevitabilmente sdegno nell'opinione pubblica nazionale ed internazionale.

L'utilizzo da parte del Governo del decreto-legge in materia di sciopero, tuttavia, ha suscitato dubbi di legittimità costituzionale proprio in relazione ai requisiti di "necessità" ed "urgenza" dell'art. 77 Cost.⁵⁸.

La giustificazione al ricorso alla decretazione d'urgenza ai sensi della norma citata, come è stato in proposito evidenziato, "dovrebbe fondarsi su ragioni dav-

⁵⁵ G. ORLANDINI, *Prime note di commento al decreto l. n. 146/2015 su sciopero e beni culturali*, cit., 2.

⁵⁶ Così, R. BORTONE, *Il decreto beni culturali alla prova della legittimità costituzionale*, cit., 3.

⁵⁷ Così, V. ANGIOLINI, *Prime note di commento al decreto l. n. 146/2015 su sciopero e beni culturali*, cit., 1.

⁵⁸ Alla Camera, nel corso della prima lettura del decreto-legge, è ripetutamente emersa la contestazione dei requisiti di necessità e urgenza. Cfr. negli Atti parlamentari la *Relazione* di minoranza di S. CHIMIENTI e intervento di C. COMINARDI, cui hanno risposto, oltre alla relazione di maggioranza di Alessia Rotta e l'intervento della sottosegretaria ai Beni Culturali I. BORLETTI DELL'ACQUA, anche quello di T. DI SALVO.

vero eccezionali ed esplicitate nel decreto, posto il rilievo costituzionale del diritto che si è inteso limitare”⁵⁹, ragioni che, invero, pur sovente richiamate nelle discussioni avvenute nelle sedi parlamentari, nonché più spesso dichiarate agli organi di stampa, non sono state neanche menzionate nel testo del decreto.

La Corte costituzionale ha certamente ampliato tale nozione “fino al punto di trasformare questo presupposto in una semplice valutazione di opportunità politica”; come è stato evidenziato, in numerosi casi “l’urgenza non deriva da ragioni obiettive, ma soltanto dall’intento di realizzare un certo progetto di riforma legislativa più rapidamente (o più energicamente) di quanto sarebbe possibile per le vie ordinarie”⁶⁰.

L’obiezione più convincente e fondata al riguardo, però, sembra essere essenzialmente una.

La l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni, come è stato più volte ricordato, rimette il compito di stabilire le regole dell’esercizio dello sciopero alle stesse parti sociali ed, in caso di mancato od insoddisfacente accordo da parte delle stesse, alla Commissione di Garanzia.

Un procedimento di definizione delle regole che, dunque, richiede pur sempre un congruo periodo di tempo, sicché “ne esce di per sé contraddetta la possibilità di rispondere alla supposta situazione di “*straordinaria necessità e urgenza*” alla quale ci si appella”⁶¹.

L’adozione del decreto, invece, ha reso possibile agitare fin da subito la minaccia della precettazione, il ricorso alla quale non presuppone l’esistenza delle regole d’esercizio dello sciopero, ma è attivabile ogni volta il Governo (nella persona del Presidente del Consiglio, di un Ministro o del Prefetto) ritenga sussistente un “*fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati*”⁶².

7. Considerazioni conclusive sull’esercizio del diritto di sciopero nel settore dei beni culturali nella prospettiva di una più ampia riforma della materia.

La disposizione legislativa che eleva la fruizione di musei e luoghi di cultura a servizio pubblico essenziale è intervenuta a soddisfare la fondamentale esigenza,

⁵⁹ Così, G. ORLANDINI, *Prime note di commento al decreto l. n. 146/2015 su sciopero e beni culturali*, cit., 1.

⁶⁰ In tema cfr. C. ZOLI, *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il d.l. 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, cit., 2.

⁶¹ Così, G. ORLANDINI, *Prime note di commento al decreto l. n. 146/2015 su sciopero e beni culturali*, cit., 1.

⁶² Una nozione che, però, non coinciderebbe, come è stato osservato, con il concetto di grave disagio e che presupporrebbe, sotto il profilo cronologico, la prossimità dell’evento potenzialmente lesivo (Così, C. ZOLI, *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il d.l. 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, cit., 10).

da più parti ritenuta come non più prorogabile, di una piena valorizzazione del patrimonio culturale italiano.

Già la previsione da parte dell'autonomia collettiva di una franchigia per la chiusura al pubblico, come è stato evidenziato, invero, poteva ritenersi "sintomatica di una sensibilità da tempo maturata", volta ad assecondare una "concezione dinamica della tutela del patrimonio storico e artistico"⁶³.

Anche il Codice dei beni culturali, del resto, ha istituito un forte legame tra la valorizzazione e la tutela del patrimonio culturale, diretta soprattutto alla fruizione di quest'ultimo.

Si pone rimedio, così, ad un lungo periodo di scarsa attenzione nei confronti di beni che sono espressione della storia e della identità della Nazione.

Questa ritrovata considerazione è sorta, come si è detto, in un momento nel quale l'esigenza di garantire la massima ricezione nei musei e luoghi della cultura è stata avvertita con particolare forza in funzione dell'incremento turistico legato a scadenze importanti per il Paese.

Il Governo, allora, è intervenuto con sollecitudine, per fornire una soluzione diretta a favorire una mediazione tra i diritti legittimi dei lavoratori e la tutela delle altrettanto legittime aspettative dei turisti di poter ammirare il nostro patrimonio artistico e culturale.

Il recente intervento legislativo, auspicato più volte, è stato accolto favorevolmente "in quanto rispondente all'esigenza di dare maggior tutela e certezza ai diritti degli utenti"⁶⁴.

Al di là dell'esigenza di risolvere rapidamente una questione contingente che aveva sollevato l'attenzione dei *media* e dell'opinione pubblica, invero, non sembra si possa dubitare del fatto che all'iniziativa governativa, fortemente sollecitata da più parti, sia sottesa una finalità più complessiva.

Si è parlato perciò di una "straordinaria occasione affinché il parlamento avvii una riflessione complessiva..." sulla l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni, "... una buona legge, che ha dato buoni frutti, ma che necessita di essere aggiornata", come è stato chiarito dal Presidente della Commissione di garanzia, il quale ha auspicato al riguardo "un aumento dei poteri di mediazione del Garante in chiave di prevenzione del conflitto collettivo di lavoro, soprattutto con riferimento alle controversie di rilievo nazionale, dove in gioco non c'è solo l'interesse dei lavoratori, ma del Paese, a cominciare dalla difesa della sua immagine", ed una eventuale "trasformazione dell'Organo in un'Autorità per le relazioni industriali a tutti gli effetti"⁶⁵.

⁶³ C. ZOLI, *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il d.l. 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, cit., 4 ss.

⁶⁴ Cfr., *Relazione della audizione del Presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Roberto Alesse, presso la Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati (7 ottobre 2015), cit. 1 ss.

⁶⁵ Cfr. dichiarazioni rese all'Ansa il 20 settembre 2015.

Già da qualche tempo, com'è noto, le Commissioni riunite Affari costituzionali e Lavoro del Senato della Repubblica sono impegnate nell'esame di alcuni disegni di legge di modifica della disciplina sul diritto di sciopero⁶⁶.

Esula dai fini della presente indagine una compiuta ricostruzione delle proposte che intendono riformare ampiamente la materia, intervenendo anche sulle competenze e sulla struttura organizzativa dell'Organo di garanzia.

La contemporaneità delle iniziative, però, sembrerebbe confermare l'esistenza della volontà politica di pervenire, quanto prima, ad una revisione organica della legge attualmente vigente in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali.

RIASSUNTO

Negli ultimi anni, alcune assemblee sindacali hanno impedito ai turisti l'ingresso ai musei ed ai siti archeologici di maggior interesse ed attrattività turistica del nostro Paese, come Pompei ed il Colosseo, con conseguenti gravi disagi per i visitatori e notevoli danni d'immagine per la Nazione.

In prossimità dell'incremento turistico legato a scadenze importanti per il Paese, quali l'*Expo* 2015 a Milano ed il Giubileo a Roma, allora, il Governo è intervenuto con il d.l. 20 settembre 2015, n. 146, convertito con l. 12 novembre 2015, n. 182, per estendere il campo di applicazione della l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni, istitutiva dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, anche all'apertura al pubblico dei musei e di altri luoghi della cultura.

La presente indagine ricostruisce le principali tappe della vicenda, per poi passare ad analizzare gli argomenti a favore e quelli contrari alla previsione legislativa che qualifica espressamente la fruizione dei beni culturali come un servizio pubblico essenziale ed a prospettare i possibili profili problematici conseguenti all'entrata in vigore della nuova normativa.

Particolare attenzione è dedicata al ruolo svolto dalla Commissione di garanzia ed alle prime iniziative da questa adottate per l'avvio delle trattative necessarie alla conclusione di un nuovo Accordo sindacale sulle prestazioni indispensabili e le altre misure da garantire in caso di sciopero nel settore dei beni culturali in sostituzione di quello dell'8 marzo 2005 necessario per dare attuazione alle previsioni della legge appena entrata in vigore.

⁶⁶ Per alcune considerazioni critiche sui disegni di legge firmati da M. SACCONI e da P. ICHINO nn. 550, 1286 e 2006 e proposte di modifica della normativa vigente cfr. il testo della *Relazione* della audizione del Presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Roberto Alesse, presso le Commissioni Affari Costituzionali e Lavoro riunite del Senato della Repubblica (15 ottobre 2015) pubblicato sul sito internet dell'Organo di garanzia www.cgsse.it.

SUMMARY

In recent years, some union assemblies have prevented tourists from entering museums and high-interest archaeological sites and tourism attractions of our Country, such as Pompeii and the Colosseum, resulting in serious inconvenience to visitors and considerable reputational damage for the Nation.

In proximity to the tourism increment linked to important deadlines for the Country, such as Expo 2015 in Milan and the Jubilee in Rome, the Government intervened with the Italian Decree Law of 20th September 2015, n.146, converted with Italian Law of 12th November 2015, n.182, to extend the scope of the Italian Law of the 12th June 1990, n. 146 as amended, establishing the strike in essential public services, also for opening museum and other cultural locations to the public.

This study reconstructs the main steps of this story, to then go on to analyse the arguments for and against the legislative provision that expressly qualifies the use of cultural heritage as an essential public service and envisages the possible issues resulting from the enforcement of the new legislation.

Particular attention is paid to the role performed by the Guarantee Commission and the first steps taken to start negotiations for the conclusion of a new trade union agreement on the indispensable services and other measures to be guaranteed in case of strike in the sector of cultural heritage, to replace the agreement of the 8th of March 2005 required to implement the provisions of the law that had just been enforced.