



N. 95 - ottobre 2015

Decreto-legge 20 settembre 2015, n. 146, recante misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione (nel testo approvato dalla Camera dei deputati) (A.S. n. 2110)

Contenuto del decreto-legge (nel testo approvato dalla Camera dei deputati)

Il decreto-legge n. 146 in esame - il cui disegno di legge di conversione è stato approvato, con modifiche, dalla Camera dei deputati in prima lettura - inserisce i servizi di apertura al pubblico regolamentata di musei ed altri istituti e luoghi della cultura nell'ambito di applicazione della disciplina sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali. La Camera ha circoscritto il riferimento ai musei ed altri istituti e luoghi della cultura appartenenti a soggetti pubblici.

Si ricorda che la suddetta legislazione sullo sciopero già comprende nel suo ambito di applicazione, in via generale, i servizi di protezione ambientale e quelli di vigilanza sui beni culturali¹.

La Camera ha altresì inserito un **articolo 01**, il quale specifica che - in attuazione dell'art. 9 della Costituzione (che afferma i valori dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica e della tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione) - la tutela, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale sono attività che rientrano tra i livelli essenziali delle pre

stazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale², nel rispetto degli Statuti delle regioni ad autonomia speciale e delle province autonome e delle relative norme di attuazione.

L'**articolo 1-bis** - anch'esso introdotto dalla Camera - del decreto in esame reca la clausola di invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica.

Si ricorda che gli istituti e luoghi della cultura - ai sensi dell'art. 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni - sono costituiti da: i musei; le biblioteche e gli archivi; le aree ed i parchi archeologici; i complessi monumentali.

Come accennato, la Camera - mediante il richiamo, nell'**articolo 1**, del solo comma 3 del citato art. 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio - ha limitato l'estensione (per i servizi di apertura al pubblico regolamentata) della suddetta disciplina sullo sciopero agli istituti e luoghi della cultura appartenenti a soggetti pubblici.

¹ Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera *a*), della L. 12 giugno 1990, n. 146.

² La determinazione di tali livelli essenziali rientra tra le competenze legislative esclusive dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione.

Si rileva che il riferimento summenzionato ai servizi di apertura al pubblico non escludeva, di per sé, dall'ambito della norma gli istituti e luoghi della cultura appartenenti a soggetti privati, in quanto - ai sensi dell'art. 104 del citato codice dei beni culturali e del paesaggio, e successive modificazioni - alcuni beni culturali di proprietà privata possono essere assoggettati a visita da parte del pubblico per scopi culturali.

Si segnala che, successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge in esame, la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali ha invitato le parti datoriali e sindacali a procedere alla sottoscrizione di un accordo, inteso a individuare le prestazioni indispensabili da assicurare in caso di sciopero nella materia oggetto del decreto, fissando un termine di sessanta giorni, decorrenti dal 24 settembre 2015, entro il quale le parti devono sottoporre il testo dell'accordo al giudizio di idoneità della Commissione stessa, avvertendo che, in mancanza di soluzioni concordate entro tale termine, essa potrà esercitare il proprio potere sostitutivo di regolamentazione della materia.

Cenni sulla normativa sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali

La disciplina sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali è stata introdotta, nel nostro ordinamento, dalla L. 12 giugno 1990, n. 146. L'intento generale, enunciato dalla suddetta legge³, è quello di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con la tutela dei seguenti diritti della persona, costituzionalmente riconosciuti: alla vita, alla salute, alla libertà e alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione.

Le linee fondamentali della L. n. 146, nella sua versione originaria, appaiono costituite da:

- l'individuazione dei servizi pubblici essenziali, rientranti nell'ambito di applicazione della disciplina in esame;
- la previsione dell'obbligo di preavviso, da adempiere almeno 10 giorni prima della data dell'astensione dal lavoro;
- la definizione, da parte dei contratti (o accordi) collettivi o dei regolamenti di servizio (adottati in base ad accordi con le rappresentanze del personale), delle prestazioni minime, da assicurare in caso di sciopero, e le relative modalità e procedure di erogazione del servizio;
- la formulazione di un apparato sanzionatorio per la violazione (da parte dei lavoratori, delle organizzazioni dei lavoratori o dei responsabili, amministrativi o aziendali) delle norme summenzionate in materia di preavviso e di prestazioni indispensabili;
- l'istituzione di una "Commissione di garanzia dell'attuazione della legge";
- la previsione - per l'ipotesi di "fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente garantiti" - di una procedura di conciliazione e, in caso di esito negativo di quest'ultima, la possibilità dell'adozione, da parte dell'autorità pubblica competente, di un'ordinanza (cosiddetta di precettazione)⁴, sorretta da uno

³ Cfr. l'art. 1, commi 1 e 2.

⁴ L'autorità competente ad emanare le ordinanze di precettazione è rappresentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da un Ministro da lui delegato, se il conflitto ha rilevanza nazionale o interregionale, ovvero, negli altri casi, dal prefetto (o dal corrispondente organo nelle regioni a statuto speciale).

specifico apparato sanzionatorio, al fine di imporre adeguati livelli di funzionamento del servizio e/o il differimento dello sciopero.

La L. n. 146 è stata poi oggetto di varie novelle, in larga misura operate dalla L. 11 aprile 2000, n. 83.

Tra le principali innovazioni stabilite da quest'ultima, si ricordano:

- l'estensione dell'ambito di applicazione della normativa anche alle situazioni di "astensione collettiva dalle prestazioni, a fini di protesta o di rivendicazione di categoria, da parte di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, che incida sulla funzionalità" di servizi pubblici essenziali;
- la prescrizione che i contratti (o accordi) collettivi contemplino altresì procedure di raffreddamento e di conciliazione, obbligatorie per entrambe le parti, da esperire prima della proclamazione dello sciopero (sostituibili, in ogni caso, con lo svolgimento di un tentativo di conciliazione presso determinate amministrazioni pubbliche);
- la previsione che, qualora le prestazioni indispensabili e le relative modalità e procedure non siano definite dalle fonti contrattuali⁵ o - per quanto riguarda i lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori - dai codici di autoregolamentazione, oppure siano valutate inidonee dalla Commissione di garanzia, quest'ultima adotti una provvisoria regolamentazione. Tale novella ha inteso definire due problemi interpretativi, sorti in base alla versione originaria della L. n. 146, rappresentati dal carattere vin-

colante o meno delle proposte avanzate dalla Commissione e dalla valenza limitata o universale (concernente, cioè, anche i soggetti che non si riconoscessero nel contratto o nell'accordo) del quadro delle prestazioni indispensabili (riconosciuto idoneo dalla Commissione);

- la definizione, per le prestazioni indispensabili individuate provvisoriamente dalla Commissione, dei seguenti vincoli (fatti salvi casi particolari): il divieto di superamento del 50 per cento di quelle normalmente erogate - con esclusione, tuttavia, dal computo per le fasce orarie di erogazione piena dei servizi che occorra eventualmente garantire -; il ricorso all'impiego (tenuto conto delle condizioni tecniche e della sicurezza) di una quota strettamente necessaria di personale, non superiore ad un terzo di quello impiegato in via ordinaria;
- il riferimento ai suddetti parametri ai fini della valutazione, da parte della Commissione, dell'idoneità degli atti negoziali e di autoregolamentazione;
- una revisione dell'apparato sanzionatorio, anche al fine di estendere quest'ultimo agli obblighi introdotti dalla medesima L. n. 83. Successive riformulazioni delle norme sanzionatorie sono state operate dall'art. 8, comma 3-bis, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 135, e dall'art. 1, comma 522, della L. 24 dicembre 2012, n. 228;
- la legittimazione, in alcuni casi, per le associazioni degli utenti, ad agire in giudizio, anche al solo fine di ottenere la pubblicazione, a spese del responsabile, della sentenza che ac-

⁵ Ivi compresi i summenzionati regolamenti di servizio, adottati in base ad accordi con le rappresentanze del personale.

certi la violazione dei diritti degli utenti;

- la possibilità, per le ordinanze (dell'autorità pubblica competente alla precettazione) che differiscano l'astensione, di disporre anche l'unificazione di scioperi già proclamati;

l'introduzione di nuovi poteri della Commissione di garanzia, tra cui quelli di adottare: nel caso di violazioni delle disposizioni relative alle fasi che precedono l'astensione collettiva (preavviso, durata massima, esperimento delle procedure preventive di raffreddamento e di conciliazione, periodi di franchigia, rispetto degli intervalli minimi tra successive proclamazioni, e così via), delibere che impongano la riformulazione della proclamazione in conformità alle regole e il relativo differimento; nel caso di concomitanza tra interruzioni o riduzioni di servizi alternativi in uno stesso bacino di utenza, delibere di differimento per i promotori dell'astensione collettiva comunicata successivamente.

A cura di M. Bracco

L'ultima nota breve:

[Disegno di legge Atto Senato n. 361-A Modifiche al decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, in materia di limiti al rinnovo dei mandati degli organi del Comitato olimpico nazionale italiano \(CONI\) e delle federazioni sportive nazionali \(n. 94 - ottobre 2015\)](#)

nota breve

sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

www.senato.it