



AUDIZIONE XI COMMISSIONE CAMERA DEI DEPUTATI

C.3315 - (Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione)

Premessa

La legge 146/90 e successive modificazioni e integrazioni, individua all'art. 1 i servizi essenziali costituzionalmente tutelati sui quali regolamentare il diritto di sciopero nei servizi pubblici.

Tra essi si prevede la tutela del patrimonio storico artistico (art. 1, comma 2, lettera a).

Con l'Accordo sulle norme di garanzia dei servizi pubblici essenziali e sulle procedure di raffreddamento e conciliazione in caso di sciopero stipulato tra ARAN e Organizzazioni Sindacali in data 8 marzo 2005 si interviene sulla regolamentazione del diritto di sciopero in questo settore tramite due previsioni:

- la prima (art. 2, comma 1, lettera g) individua tra i servizi pubblici essenziali la protezione ambientale e vigilanza sui beni culturali e il successivo articolo 3 demanda alla predisposizione di accordi decentrati l'identificazione dei contingenti minimi di personale da adibire alle prestazioni indifferibili connesse.
- La seconda prevede, nel successivo art. 4 (Modalità di effettuazione degli scioperi) periodi di franchigia, relativamente alla fruizione del patrimonio artistico, archeologico e monumentale, che riguardano il mese di agosto, il periodo che va dal 23 dicembre al 3 gennaio, e nei giorni dal giovedì antecedente la Pasqua fino al martedì successivo. Pertanto in sede di regolamentazione tramite accordo collettivo le parti hanno già concordato e definito i periodi in cui non è possibile proclamare uno sciopero. Il comma 3 art. 3 del medesimo accordo, infine, prevede espressamente eventuali modifiche ed integrazioni ed estensioni della garanzia dei servizi essenziali, su richiesta delle amministrazioni all'ARAN.

In sostanza, la legge 146/90 contiene già oggi la possibilità di aggiungere altri servizi essenziali al catalogo esemplificativo di cui al comma 2 art. 1.

Su detta regolamentazione interviene il decreto legge 146/2015 approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 18 settembre che contiene misure urgenti per il patrimonio storico-artistico della Nazione ed estende la previsione contenuta nell'art.1 della legge 146/90 anche all'apertura dei musei e dei luoghi di cultura individuati dal Codice dei Beni Culturali (art.101 D.lgs 42/2004).



Osservazioni

Il decreto interviene sul diritto di sciopero ed il testo che ha accompagnato lo stesso in un comunicato dichiarava che *"l'intervento legislativo si è reso necessario ed urgente alla luce del ripetuto verificarsi di episodi che hanno impedito la continuità del servizio pubblico di fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione"* e si conclude affermando che si tratta di un'iniziativa che è stata auspicata anche dalla Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Il comunicato **contiene in sintesi tutte le contraddizioni e le illegittimità che caratterizzano il decreto legge** - e che in queste pagine evidenzieremo - a partire dall'eccesso, anche politico, di intervenire con una norma sullo sciopero per reagire ad un'assemblea dei lavoratori, indetta nel rispetto del contratto collettivo e dell'art. 20 dello Statuto dei lavoratori, a seguito del mancato pagamento del salario accessorio protrattosi per mesi.

Illegittimità del decreto legge 146/2015

Il decreto legge non integra i requisiti di necessità e urgenza richiesti dall'articolo 77 della Costituzione e lo spavaldo uso ricorrente a questo strumento cui purtroppo ci hanno abituato le nostre istituzioni non può costituire una giustificazione.

Per la legge 146/1990 lo sciopero (che ricordiamo è previsto quale diritto costituzionale all'art. 40) **va temperato con altri diritti costituzionali "della persona"**.

Ora per quanto si voglia ragionare in termini di espansione naturale dei diritti sociali di seconda o terza generazione, è difficile immaginare che la fruizione di un sito museale proprio quel giorno e a quell'ora, in forma individuale o aggregata per gruppi, possa costituire "diritto della persona" individuabile nella Costituzione quand'anche si volessero collegare in sintesi entrambi i commi dell'articolo 9 della Costituzione il primo dei quali precisa quale obbligo della Repubblica quello di promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica, mentre il secondo le impone di tutelare il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. A voler essere rigorosi, è più illegittimo e sanzionabile il degrado nel quale si trovano molti siti storici e ambientali (assenza di tutela e contrasto col secondo comma) che l'eventuale chiusura di un sito per assemblea o sciopero assistiti da preavviso e rispetto delle norme contrattuali già esistenti.

Ma neppure è fondato far rientrare la legittimità del decreto nell'ambito del primo comma dell'articolo 9 della Costituzione, in quanto lo sviluppo della cultura ha di per sé significato complesso e trasversale che non può essere ridotto a singole fattispecie o eventi in grado da soli di minarne la portata. In quest'ottica, si andrebbe a violare l'impianto della stessa legge n. 146 del 1990, conforme all'art. 40 Cost., il quale, nel definire lo sciopero come "diritto" esso stesso di rango costituzionale, implica la tassatività, la proporzionalità e la prevedibilità delle limitazioni ad esso opponibili, anche in relazione alle esigenze di tutela di altri diritti costituzionalmente garantiti della persona, che non possono e non debbono confondersi con un potere discrezionale di interdizione dello sciopero da parte delle Amministrazioni Pubbliche.

Il decreto viola anche l'art.15 comma 3 della legge n.400/1988 che nel disciplinare l'attività del Governo impone che decreti legge debbano contenere misure di immediata applicazione. Al contrario la semplice integrazione dell'elenco dei servizi essenziali non rende la norma immediatamente auto-applicativa ma segna solo l'inizio della procedura che dovrà condurre alla definizione delle prestazioni indispensabili da garantire in occasione di sciopero. Infatti, come dice l'art. 2 della legge 146/1990 "Nell'ambito dei servizi pubblici essenziali indicati nell'articolo 1, il diritto di sciopero è esercitato nel rispetto di misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili (...)". E "le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi **concordano, nei contratti collettivi le prestazioni indispensabili che sono tenute ad assicurare**, nell'ambito dei servizi di cui all'articolo 1, le modalità e le procedure di erogazione e le altre misure dirette a

consentire gli adempimenti di cui al comma 1 del presente articolo”. È quindi chiaro che si pone ora la necessità che sia avviato un confronto negoziale per definire quali siano le modalità e le prestazioni indispensabili per garantire l’apertura al pubblico, modificando o integrando contratti collettivi precedenti del livello (in particolare l’accordo per il comparto Ministeri del 08/03/2005).

Sul ruolo della Commissione di garanzia

L’articolo 2 della legge 146/1990 è chiaro nell’affermare che i contratti collettivi che individuano le prestazioni indispensabili sono stipulati dalle parti e non è previsto, né sull’intera procedura negoziale né sulla predisposizione del contenuto, il coinvolgimento della Commissione di garanzia che svolge appunto una funzione di garante autonomo, intervenendo a valle del contratto per valutarne la idoneità ai fini della legge (art. 13.1.a) ed emanando una regolamentazione provvisoria solo qualora le parti non siano in grado di raggiungere un accordo valutato come valido.

Quindi, anche **la decisione della Commissione, al termine della riunione con ARAN e Funzione Pubblica, di assegnare un termine per la stipulazione del contratto collettivo è illegittima** in quanto instaura una procedura non prevista dalla legge 146 e condiziona la libera negoziabilità delle parti; anche a questo proposito va ricordato che l’art. 13 della legge 146/1990 non attribuisce alcuna prerogativa alla commissione di garanzia prima della stipulazione del contratto collettivo e che solo in caso di valutazione negativa sull’idoneità del contratto stipulato a rispettare i principi della legge è consentito alla Commissione – al termine di una procedura di stimolo e assistenza – di intervenire con una regolamentazione provvisoria.

Il rinvio alla contrattazione collettiva

Il rinvio alla contrattazione collettiva per la determinazione delle prestazioni indispensabili comporta il rinvio alle procedure previste dalla d.lgs. 165/2001 per la stipulazione dei contratti collettivi; ciò comporta che è necessario un atto di indirizzo che consenta l’avvio del negoziato presso l’ARAN, e che non è possibile aggirare questa procedura con prassi diverse non previste dalla legge. In particolare non è possibile avviare il negoziato sulla sola base di una comunicazione della Commissione di garanzia, alla quale né il d.lgs. 165/2001 né la legge 146/1990 riconosce un ruolo nella fase di avvio della contrattazione collettiva. Un’ultima considerazione a proposito della fonte contrattuale. Attualmente le prestazioni indispensabili sono previste dai contratti di comparto, mentre il contratto quadro si limita a individuare le procedure di raffreddamento e conciliazione. L’eventuale riassorbimento delle regole sulle prestazioni indispensabili nell’ambito del CCNQ comporterebbe una confusione tra fonti che non appare opportuna in questa fase e che può invece essere rinviata al momento della definizione dei nuovi comparti.

Effetti concreti sull’esercizio del diritto di sciopero

Nei Documenti di Prevenzione e valutazione dei Rischi previsti dal D.Lgs 81/2008 predisposti a livello di singolo Istituto viene individuato il numero minimo delle professionalità necessarie per garantire la sicurezza del sito aperto al pubblico. Tale previsione, nelle attuali condizioni dell’organico, con riferimento alle carenze accertate che allo stato ammontano a circa 1300 unità lavorative rispetto ad un organico previsionale complessivo di 19.050 dipendenti, comporta che nella generalità dei luoghi della cultura aperti al pubblico, l’apertura si garantisce ordinariamente con il numero minimo previsto da detti Documenti di valutazione dei rischi. Ne consegue che l’emanazione del Decreto Legge 146/2015, comporta l’impossibilità pressoché totale per i lavoratori impiegati nei cicli

lavorativi di vigilanza, custodia e fruizione del patrimonio culturale di esercitare il diritto di sciopero costituzionalmente garantito dall'art.40 della Costituzione.

Conclusioni

In sostanza il Governo, che dovrebbe emettere decreti legge a tutela dell'abuso di potere del datore di lavoro, emana norme urgenti per sopprimere le proteste legittime dei lavoratori. Il Parlamento non può accettare un atteggiamento che potrebbe essere indentificato come dittatoriale di padre padrone che si verificava nelle fabbriche degli anni '70. Ricordiamo che il diritto allo sciopero è una conquista dei nostri padri e non può essere cancellato con un decreto legge.

Tale provvedimento se approvato sarà visto, da tutta la cittadinanza, come messaggio di avvertimento per tutto il Pubblico Impiego che dovrà essere assoggettato al volere politico.

Sottolineiamo che nei Paesi della Comunità Europea siti di importanza internazionale sono rimasti chiusi ad oltranza (10 gg) per manifestare il diritto di sciopero e nessuna autorità, né locale né nazionale, si è permessa di prendere alcun provvedimento per sopprimere o regolamentare tale diritto.

Non sono le assemblee dei lavoratori a denigrare l'immagine della Nazione ma forse i mancati provvedimenti che il Governo dovrebbe emettere per la ristrutturazione dei beni artistici della nazione.

Di conseguenza, come abbiamo ampiamente argomentato:

1. Il decreto legge 146/2015

- è costituzionalmente illegittimo in quanto non ricorrono i requisiti di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 Cost. per l'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo;
- è costituzionalmente illegittimo per l'impossibilità di ricondurre l'apertura al pubblico di musei e siti archeologici a diritti della persona costituzionalmente garantiti;
- è normativamente superfluo in quanto la contrattazione collettiva già regola l'assemblea in modo che siano comunque garantite le prestazioni indispensabili.

2. La soluzione adottata dalla Commissione di garanzia

- è illegittima in quanto impone un termine alle parti per la stipulazione del contratto collettivo esorbitando dai poteri riconosciutigli dall'art. 13 della legge 146/2015
- è illegittima in quanto considera non necessario l'Atto di indirizzo del Comitato di settore per la revisione del CCNL di comparto che contiene la normativa in materia
- è illegittima se presuppone che si possa regolare la materia con CCNQ che invece riguarda solo le procedure di conciliazione e raffreddamento.

In questa sede le organizzazioni sindacali chiedono che il Parlamento non converta il decreto legge 146/2015 ritenendolo illegittimo.

Roma, 06 ottobre 2015

CGIL Fabrizio Solari
CISL Maurizio Petriccioli
UIL Antonio Focillo

CGIL FP Salvatore Chiaramonte
CISL FP Daniela Volpato
UILPA Andrea Bordini