

Mario Rusciano

**I servizi essenziali nei beni culturali:
prevenire o reprimere il conflitto?**

1. Il decreto-legge 20 settembre 2015 n. 146 (“Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione”) è un classico esempio di intervento autoritario nella delicata materia dello sciopero nei servizi pubblici essenziali. Il Governo lo ha emanato in fretta e furia sull’enorme onda emotiva sollevata dal blocco dell’accesso al Colosseo per un’assemblea del personale (ma un episodio del genere si era già verificato agli Scavi di Pompei alcuni mesi or sono). E poco importa, come si dirà più avanti, che tale decreto sia stato convertito, con una singolare integrazione (vale a dire premettendo, all’unico articolo del decreto, il bizzarro cappello dell’articolo “zerouno”), nella legge 12 novembre 2015 n. 182.

Tanto per cominciare: è vero che, ai fini della continuità di un servizio pubblico, è irrilevante che il blocco sia dovuto a uno sciopero o a un’assemblea, ma è anche vero che, nel caso di specie, l’assemblea era stata regolarmente autorizzata – quindi ovviamente con tanto di preavviso – e solo la superficialità delle notizie di stampa l’aveva equiparata a uno “sciopero improvviso” suscitando l’imbarazzo e l’ira del Governo. Il quale, servendosi del decreto-legge, non si è lasciata sfuggire l’occasione di intervenire a gamba tesa: una ferma e tempestiva reazione politica.

A scanso di ogni equivoco, che può nascere facilmente dalla strumentale confusione governativa tra “politica” e “diritto”, va detto anzitutto che il blocco in questione è apparso ai più – e pure a chi scrive – irrazionale e privo di quel minimo di buon senso che dovrebbe sempre guidare ogni azione di lotta sindacale. A prescindere dalle regole giuridiche! È il caso anzi di ricordare che appunto razionalità e buon senso sono alla base di quella vera e propria filosofia del conflitto, racchiusa nella c.d. “autoregolamenta-

zione”. Che fa parte, per tradizione, della migliore storia sindacale da quando i lavoratori e le loro rappresentanze hanno considerato il riconoscimento, da parte dei cittadini, della giustezza delle proprie rivendicazioni un requisito importante di qualsiasi lotta sociale. Tanto da “autolimitare”, nei servizi pubblici, le loro azioni collettive di pressione, onde contenerne i danni ai cittadini e agli utenti (i quali in gran parte sono anch’essi lavoratori dipendenti e non si possono permettere costosi servizi privati alternativi). È chiaro allora che bloccare in piena estate l’accesso di tanti visitatori, e specie di turisti stranieri, a un sito archeologico di rilevanza mondiale, è a dir poco impopolare – visto che il turismo viene considerato ormai il settore trainante dell’economia del nostro paese – ed è perciò irrazionale. Se non altro perché, invece di conseguire risultati utili alla causa della protesta, suscita riprovazione diffusa e si trasforma in un *boomerang* per gli stessi lavoratori, non a caso additati unanimemente come irresponsabili dall’opinione pubblica, montata dai *mass media*, e meritevoli perciò di una risposta da parte di un Governo che ama presentarsi come un’autorità che decide con fermezza e rapidità (appunto: per decreto-legge).

Questa censura per così dire morale del comportamento dei lavoratori non deve però far perdere di vista la necessità di una valutazione dell’intervento governativo dal punto di vista strettamente giuridico e senza la suggestione massmediale del gradimento populistico che lo ha accolto.

Orbene tale intervento è tecnicamente così discutibile da apparire non meno irrazionale e privo di senso, *mutatis mutandis*, dell’azione dei lavoratori. In parole povere si potrebbe dire che, siccome a ogni azione corrisponde una reazione uguale e contraria, il Governo abbia pensato di rispondere con un comportamento altrettanto irrazionale al comportamento irrazionale dei lavoratori.

2. I problemi sollevati dalla vicenda sul piano giuridico si possono sintetizzare nei seguenti tre quesiti: 1) se sia nel potere del Governo utilizzare un decreto-legge – il tipico strumento per fronteggiare con (provvisoria) autorità una necessità e una urgenza ai sensi dell’art. 77 della Costituzione – per integrare la legge 146 del 1990 e qualificare *tout court* “essenziale” un servizio pubblico; 2) se un servizio etichettato genericamente “fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione” possa davvero considerarsi “essenziale”; 3) infine, quale reale efficacia possa avere un simile provvedimento,

alla luce della *ratio*, dell'impianto e della tecnica di funzionamento della legge 146 del 1990 (modificata con la legge 83 del 2000).

3. Quanto al primo quesito, non si può non ricordare il certificato di nascita della legge 146 del 1990: che un quarto di secolo fa vide la luce solo grazie all'impegno delle maggiori Centrali sindacali nella fase storica della c. d. "concertazione legislativa" tra Parlamento e forze sociali. Certo in questa sede non ci si può soffermare sull'importanza e sull'utilità, in linea generale, della concertazione nelle materie che non si possono regolare efficacemente in modo autoritario e con norme eteronome. La concertazione, infatti, nelle sue più diverse forme, è considerata ormai fuori moda; anzi, è caduta nel dimenticatoio, quando non viene addirittura vituperata perché artatamente la si confonde, facendo di ogni erba un fascio, con talune sue forme degenerative che, stando all'esperienza, si sono risolte in altrettante forme di perversa cogestione tra potere pubblico e potere sindacale, non di rado a scapito dell'efficienza organizzativa del sistema-paese e della tutela effettiva degli stessi lavoratori.

Pur messa da parte la concertazione – una prassi che però il legislatore, se vuole evitare probabili distonie regolative, farebbe bene a seguire (almeno) quando decide di rimettere le mani su leggi all'origine concertate, per integrarle o modificarle – restano tuttavia fondati dubbi sulla legittimità costituzionale di un decreto-legge come il 146 del 2015. Dubbi che non scompaiono solo perché questo decreto è diventato legge negli ultimi giorni utili alla sua conversione. Assai discutibile, infatti, è soprattutto il metodo dell'intervento governativo dello scorso settembre: che costituisce un paradigma estraneo alla logica costituzionale e, coi tempi che corrono, potrebbe costituire un preoccupante precedente.

Per capirlo, si deve partire dall'art. 40 della Costituzione: che, nel disporre "il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano", contiene, come si sa, una "riserva di legge". Questa, benché non "assoluta" ma "relativa", esige pur sempre che sia la legge in senso formale a stabilire a quali altre fonti giuridiche è possibile affidare la disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero. Proprio grazie alla ricordata concertazione legislativa, la legge 146 del 1990 fissa alcuni principi inderogabili e delega poi alle fonti tipiche dell'autonomo ordinamento sindacale (codici di auto-disciplina, contratti e accordi collettivi), sottoposte beninteso alla valutazione della apposita Commissione di garanzia, le regole dettagliate: sia dei c.d. "ser-

vizi minimi”, sia delle c.d. “prestazioni indispensabili”. Le quali, essendo ovviamente differenti a seconda dei settori, delle amministrazioni, delle aziende, delle categorie e dei profili professionali, non potrebbero certo essere previste da (inumerevoli) leggi settoriali.

Una cosa è certa: al Governo non è consentito alcun intervento teso a limitare un diritto costituzionale, qual è il diritto di sciopero. Dunque, se c'è una fonte giuridica non adatta a dettare regole in materia, questa è il decreto-legge: che, se utilizzato, costituisce un grave *vulnus* costituzionale, per nulla sanato dalla successiva sua conversione in legge.

Ma il decreto legge è incostituzionale anche per un'altra ragione: la mancanza dei requisiti della “necessità” e dell’“urgenza”, sebbene di tali concetti, da un po' di tempo a questa parte, se ne ammetta purtroppo una versione molto più larga. Infatti, come si dirà più avanti, non è che, emanato il decreto-legge con cui si aggiunge all'elenco dei servizi essenziali la “fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione”, il problema della regolazione dello sciopero nel settore dei beni culturali si risolve dall'oggi al domani. La legge 146 del 1990, com'è noto, prevede infatti un percorso non breve per arrivare alla disciplina effettivamente applicabile allo sciopero in questo o quel servizio essenziale. Un percorso del quale la qualificazione di un servizio come “essenziale” è soltanto il primo passo. A questo deve seguire l'incontro tra le parti in conflitto, che deve portare all'accordo sindacale, col quale si stabiliscono le regole di dettaglio dell'azione sindacale (previsione, specialmente, delle c.d. “prestazioni indispensabili”, oltre che del preavviso, della durata e delle ragioni dello sciopero ecc.). Ad accordo concluso scatta poi la competenza della Commissione di garanzia, che dell'accordo deve valutare l'idoneità a contemperare il diritto di sciopero con un altro diritto costituzionalmente tutelato. Soltanto con l'avvenuta valutazione positiva dell'accordo si può dire che esista una vera e propria disciplina dello sciopero nel settore di cui si parla. E soltanto nel caso in cui non si raggiunga l'accordo tra le parti, oppure nel caso di non idoneità dell'accordo raggiunto, scatta il potere della Commissione di garanzia di dettare *ex se* una “regolamentazione provvisoria”, cui le parti in conflitto sono tenute ad attenersi.

Oltre che illegittimo, dunque, è illogico che un decreto-legge, pur con la sua immediata entrata in vigore – e tra l'altro con l'incertezza (nel caso di specie ormai superata) circa la sua ratifica entro sessanta giorni da parte del Parlamento – sia lo strumento adatto a una esigenza del momento.

Tutto questo è fuori discussione. A meno che il decreto – e l'ipotesi sa-

rebbe però assai grave, tanto sul piano politico quanto sul piano giuridico, aumentando le perplessità sulla legittimità dell'intervento – sia stato adottato dal Governo col preciso intento di alterare la *ratio* della legge 146 del 1990, alterandone la normale procedura ivi prevista. In altri termini, si potrebbe pensare (da mal pensanti) che il Governo, affermando con decreto-legge la “essenzialità” di un certo servizio, volesse, da un lato, imporre alla Commissione di garanzia la rapida emanazione di una “regolamentazione provvisoria” bypassando l'accordo sindacale e, da un altro lato, porre le basi per una più facile “precettazione” degli scioperanti.

Ci si troverebbe, in questo caso, in presenza di un vero e proprio sovvertimento degli assetti costituzionali e legali della disciplina vigente. Infatti: a) la Commissione di garanzia, che è un'autorità indipendente – anzitutto dal Governo – subirebbe una grave interferenza politica e sarebbe investita di un compito *contra legem*; b) si arriverebbe a reprimere il diritto di sciopero con l'atto amministrativo di precettazione, per giunta adottato con superficiale rispetto della procedura prevista dalla legge.

4. La risposta al primo quesito sarebbe già di per sé assorbente. Tuttavia, venendo al secondo quesito, dubbi non minori suscita la frettolosa elevazione a “servizio essenziale” della “apertura al pubblico regolamentata di musei e altri istituti e luoghi della cultura, di cui all'art. 101, co. 3 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42”: così recita ora la legge di conversione del decreto. Sennonché un servizio può dirsi essenziale se è davvero indispensabile a garantire il rispetto di un diritto dei cittadini costituzionalmente tutelato e come tale suscettibile di essere “contemperato” col diritto di sciopero, altrettanto costituzionalmente tutelato. Lo dice con chiarezza – e *tassativamente* – il 1° comma dell'art. 1 della legge 146 del 1990: “Ai fini della presente legge sono considerati servizi pubblici essenziali ... quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà e alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione e alla libertà di comunicazione”.

Solo nei servizi strumentali alla garanzia dei diritti appena menzionati il conflitto collettivo deve rispettare, secondo quanto stabilisce il comma 2 dello stesso art. 1, determinate regole e procedure per garantire l'effettività del godimento dei diritti medesimi: ma – si badi – “limitatamente all'insieme delle prestazioni individuate come indispensabili ai sensi dell'art. 2”.

Ora, mentre la salvaguardia dei beni culturali (cioè conservazione, vigilanza, manutenzione ecc.) è già prevista dalla legge 146 del 1990 in quanto riconducibile senz'altro al 2° comma dell'art. 9 della Costituzione – sicché si può affermare che esista un diritto dei cittadini costituzionalmente tutelato a vedere custodito e mantenuto il prezioso patrimonio storico-artistico della collettività – non si può dalla stessa norma ricavare, per contrapporlo al diritto di sciopero, un diritto costituzionale a entrare nei musei e addirittura in non meglio precisati “altri istituti e luoghi della cultura” (con il serio rischio che un semplice atto amministrativo appiccichi l’etichetta di “istituto e luogo della cultura” a qualsiasi istituzione o luogo: magari a capricciosa discrezione di un funzionario pubblico). Forse soltanto se si paragona il diritto a entrare in un museo (o in un luogo della cultura) al diritto alla salute – che esige l’assoluta continuità del servizio ospedaliero – si riesce davvero a capire la forzatura governativa di qualificare il primo come costituzionalmente tutelato e, quindi, a ritenere “essenziale” l’apertura di un museo, di un istituto o di un luogo di cultura.

Incomprensibile e poco pertinente poi, ai fini qui rilevanti, è la disposizione inserita dalla legge 182 del 2015 di conversione del decreto, che detta testualmente: “*All’articolo 1 è premesso il seguente “articolo 01. (Livelli essenziali delle prestazioni nella cultura). – 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 Bolzano e delle relative norme di attuazione”*”.

Basta ricordare che l’art. 117 Cost. riguarda la divisione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni nelle diverse materie; in particolare, il secondo comma prevede – alla lettera m) – la legislazione esclusiva dello Stato in materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Lode al legislatore se ha voluto dire che, in questa materia, rientrano pure le attività di tutela, fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale. Così finalmente vedremo aperti al pubblico e valorizzati straordinari luoghi chiusi da anni: chiese, musei, biblioteche storiche (spesso saccheggiate) e pinacoteche abbandonate, zone di scavi con reperti millenari dove abbondano crolli e sterpaglie e via dicendo. Codesta decisione è dunque più che condivisibile e apprezzabile, vista la bassa percentuale di Pil che il Governo destina ai beni culturali. Ma è evidente che una decisione del ge-

nere mira a evitare l'interferenza delle Regioni in tale settore (perché la legge dello Stato può far meglio da sola) e poco o nulla ha a che vedere coi limiti allo sciopero nel settore medesimo, i quali dovranno pur sempre essere contemplati dalla contrattazione collettiva. O magari, visto che il servizio è meno essenziale di quanto si voglia far pensare, da quel più appropriato insieme di regole che va sotto il nome di "codice di autodisciplina".

La verità è che il legislatore sembra divertirsi a confondere le carte in tavola giocando con le parole: parla di "livelli essenziali delle prestazioni nella cultura" scambiandoli coi "servizi essenziali" la cui continuità va garantita in caso di sciopero. Forse il Parlamento, consapevole della debole base costituzionale del decreto-legge del Governo, ha tentato di rafforzarla facendo rientrare la "tutela, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale" appunto nei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, co. 2, lett. m) della Costituzione. Ma è facile scoprire il gioco: che, per quanto qui interessa, è giuridicamente irrilevante.

5. Con la risposta al terzo quesito si aggiunge, ai suddetti profili di illegittimità, la inutilità del decreto-legge in discussione e ora della stessa legge di conversione. Come tutti sanno e si è prima accennato, il fulcro della legge 146 del 1990 è il "contemperamento" tra il diritto di sciopero e gli altri diritti dei cittadini costituzionalmente tutelati e, ci si ripete, dalla stessa legge tassativamente elencati al comma 1 dell'art. 1.

Il contemperamento, presupponendo concettualmente una valutazione compromissoria tra due situazioni soggettive di pari valore, non può realizzarsi che mediante il negoziato tra i due portatori degli interessi confliggenti. Perciò la *ratio* della legge sta nella valorizzazione dell'autonomia collettiva: nella banale considerazione che un fenomeno di massa come lo sciopero può essere regolato solamente attraverso la consapevole adesione degli stessi destinatari della disciplina alle regole che ne limitano l'azione di protesta, costituzionalizzata come diritto. Dunque il contemperamento non può che essere assicurato dalla equilibrata combinazione tra disposizioni della legge e clausole degli accordi sindacali valutati positivamente dalla Commissione di garanzia. Non per nulla la legge 146 del 1990 costituisce un esempio emblematico di complementarità tra ordinamento statale e ordinamento sindacale nella regolazione dei rapporti di lavoro individuali e collettivi.

Si spiega così la struttura complessa della legge 146 del 1990: che, con

rigorosa coerenza logica, prevede apposite procedure di contrattazione collettiva attraverso cui stabilire i “servizi minimi” e le relative “prestazioni indispensabili” degli addetti ai servizi essenziali, pubblici o privati che siano. Persino quando la Commissione formula una sua regolamentazione provvisoria, in attesa che le parti raggiungano un accordo oppure quando l’accordo sia valutato non idoneo al contemperamento, “deve tenere conto delle previsioni degli atti di autoregolamentazione vigenti in settori analoghi o similari nonché degli accordi sottoscritti nello stesso settore dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale” (art. 13, co. 1, lett. a).

In altri termini, il legislatore privilegia in modo inequivocabile la bilateralità, insita nelle intese sindacali, rispetto all’unilateralità delle disposizioni eteronome. E proprio seguendo rigorosamente questa linea di pensiero va salutato positivamente il Protocollo d’intesa firmato dal Governo e dai maggiori sindacati – e valutato idoneo dalla Commissione di garanzia, che lo ha esteso anche ai sindacati non firmatari – col quale si è stabilito che, durante tutto il 2016, anno del Giubileo, non ci saranno a Roma scioperi nei servizi pubblici essenziali, pena la precettazione e le relative sanzioni per quanti dovessero violare le regole previste. Un provvedimento concertato – dettato da vari e fondati motivi di ordine pubblico, data la eccezionalità dell’evento – che ha seguito esattamente la procedura di legge.

Un esempio in più, questo, che dimostra come il buon funzionamento della legge dipenda dall’esaurirsi della procedura, non breve, che si conclude appunto o con la dichiarazione, da parte della Commissione di garanzia, della idoneità degli accordi sindacali a contemperare il diritto di sciopero con gli altri diritti dei cittadini costituzionalmente tutelati o con la formulazione, sempre da parte della Commissione, di una sua regolamentazione provvisoria, alle condizioni stabilite dalla legge e fermo restando che il sopraggiungere di un accordo idoneo soppianta la medesima regolamentazione, proprio per questo definita “provvisoria”.

Non può certo sfuggire che il bilanciamento costituzionale tra diritto di sciopero e diritti dei cittadini – che ispira l’intera normativa, dal momento che compare *per tabulas* in tutte le sue disposizioni – sia un’operazione assai delicata e complessa, che non si esaurisce in quattro e quattro otto, ma richiede una notevole capacità di penetrare nella logica del conflitto. Nella quale, oltre tutto, campeggiano le procedure di prevenzione e di raffreddamento del conflitto medesimo. Non per nulla il legislatore (sia del 1990 sia

del 2000) si fa carico di questa esigenza prevedendo, al comma 2 dell'art. 2 della legge 146 del 1990, che “nei... contratti e accordi collettivi devono essere in ogni caso previste procedure di raffreddamento e di conciliazione, obbligatorie per entrambe le parti, da esperire prima della proclamazione dello sciopero...” e aggiungendo l'eventuale mediazione dei pubblici poteri (locali o nazionali, a seconda dell'area territoriale interessata al conflitto) qualora le parti non intendano servirsi delle procedure stabilite contrattualmente.

Perciò l'emanazione di un decreto-legge, che eleva a servizio essenziale “l'apertura al pubblico di musei e luoghi della cultura...” lascia il tempo che trova, pur entrando in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale: non serve cioè a fissare limiti al diritto di sciopero degli addetti ai musei e ai luoghi della cultura e tanto meno serve a porre fine, quasi magicamente, alla protesta. E in pratica il discorso non cambia gran che dopo la conversione del decreto nella legge 182 del 2015.

Se poi corrisponde a verità che l'assemblea indetta dai lavoratori del Colosseo aveva a oggetto la mancata corresponsione di spettanze economiche cui i lavoratori avevano diritto – e già in precedenza inutilmente sollecitate – appare ancora più evidente il carattere politico del provvedimento del Governo, teso esclusivamente a reprimere la protesta dei lavoratori. Ed è appena il caso di ricordare, a questo proposito, che persino il potere punitivo della Commissione di garanzia, quando essa valuta il comportamento degli scioperanti da (eventualmente) sanzionare, deve tener “conto anche delle cause di insorgenza del conflitto...” (art. 4, co. 4 *quater*).

In definitiva il Governo avrebbe potuto davvero risolvere ogni problema se, anziché emanare un decreto-legge dalla dubbia legittimità e dalla sicura inutilità, avesse tenuto conto della “causa di insorgenza del conflitto” intervenendo su di essa: vale a dire avesse semplicemente imposto, con pari sollecitudine, all'amministrazione competente di corrispondere immediatamente ai lavoratori le loro spettanze. Chissà se adesso – grazie alla legge 182 di conversione del decreto, con cui lo Stato-legislatore ha voluto affermare che la tutela, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale sono attività rientranti nei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117 Cost. – lo Stato-datore di lavoro sarà più attento e puntuale a pagare i suoi debiti ai dipendenti, evitando così di indurli a fare assemblee e a scioperare solo per ottenere quanto è loro dovuto!

