Il Mulino - Rivisteweb

Giuseppe Piperata

Sciopero e musei: una prima lettura del d.l. n. 146/2015

(doi: 10.7390/82065)

Aedon (ISSN 1127-1345)
Fascicolo 3, settembre-dicembre 2015

Ente di afferenza:
()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it/

Aedon

Rivista di arti e diritto *on line*

quadrimestrale diretto da Marco Cammelli

numero 3, 2015, Issn 1127-1345

Note su alcuni recenti interventi legislativi

Sciopero e musei: una prima lettura del d.l. n. 146/2015

di *Giuseppe Piperata*

Sommario: 1. Il d.l. n. 146/2015: una nuova tappa del processo di definizione giuridica dei limiti del diritto di sciopero. - 2. La qualificazione dei servizi finalizzati alla fruizione del patrimonio culturale della Nazione come servizi pubblici essenziali. - 3. La definizione dell'ambito di applicazione del d.l. n. 146/2015 e delle prestazioni indispensabili.

Strike and Museums: A First Reading of Decree no. 146/2015
The paper analyzes the controversial notion of "essential public services", the conditions and the effects of the qualification of services for the enjoyment of the national cultural heritage as essential public services.

Keywords: Strike; Essential Public Services; Cultural Services.

1. Strike and museums: a first reading of Decree no. 146/2015

Un nuovo capitolo è stato aggiunto, di recente, alla storia della disciplina giuridica dei limiti al diritto costituzionale di sciopero. Si tratta del d.l. 20 settembre 2015, n. 146, che ha affrontato, provando a risolverla, la questione dell'esercizio del diritto di sciopero nei musei e negli altri luoghi di cultura pubblici. Sono numerosi gli argomenti che rendono molto interessante agli occhi del giurista tale decreto: le ragioni che ne stanno alla base; lo strumento - la decretazione d'urgenza - scelto da Governo per intervenire; le scelte regolative operate e la specificità del settore, quello rappresentato dal patrimonio culturale, sul quale esse ricadono. Ma soprattutto, l'attenzione dell'interprete è ulteriormente sollecitata dal particolare oggetto della disciplina in questione, ossia il diritto di sciopero, un fenomeno sociale considerato un importante indicatore di trasformazioni giuridiche e istituzionali incisive e spesso dalle conseguenze di natura costituzionale [1].

Ma vediamo per prima cosa i contenuti della riforma, affidata ad un testo estremamente sintetico, poi arricchito di qualche altro elemento regolativo in sede di conversione.

Con il d.l. n. 146/2015, il Governo ha modificato la legge 12 giugno 1990, n. 146, testo legislativo contenente la disciplina dello sciopero nei settori di servizio pubblico essenziale, in modo da ricomprendere in tale categoria anche "l'apertura al pubblico regolamentata di musei e altri istituti e luoghi della cultura, di cui all'articolo 101, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42" (art. 1).

Nella sua versione originaria il d.l. 146/2015 presentava un contenuto alquanto essenziale e stringato, consistente in un unico articolo di modifica della legge n. 146/1990, che ne estendeva la portata anche alle prestazioni strumentali alla fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione. Infatti, il Governo, considerati anche i ripetuti disservizi registrati nel settore dei beni culturali e subiti dall'utenza per effetto di iniziative sindacali, ha fatto ricorso alla decretazione d'urgenza, preferendo collocare lo sciopero del personale operante nel settore dei beni culturali all'interno del quadro regolativo dato dalla legge n. 146/1990, piuttosto che dedicare una disciplina *ad hoc* per tale settore.

La regolazione introdotta dal d.l. n. 146/2015 è stata successivamente integrata dalla legge di conversione, legge 12 novembre 2015, n. 182, la quale ha apportato alcune modifiche al testo iniziale e aggiunto altre disposizioni con l'intento di rendere più coerente l'innovazione con i parametri costituzionali e di precisare anche alcune limitazioni applicative. Per effetto di tale processo di conversione, quindi, oggi la disciplina dello sciopero nel settore delle attività per la fruizione di beni culturali di appartenenza pubblica è affidata ad una previsione di carattere generale e a due corollari regolativi.

La previsione di carattere generale è contenuta nell'art. 1, d.l. n. 146/2015, disposizione per effetto della quale in caso di conflitti collettivi nel settore dei servizi di apertura al pubblico dei musei e degli altri luoghi di cultura pubblici

dovranno trovare applicazione le regole e le procedure disciplinate dalla legge n. 146/1990, al fine di rendere effettivi quei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, che altrimenti verrebbero sacrificati. Sotto tale profilo, quindi, il d.l. n. 146/2015 condivide l'obiettivo perseguito dalla legge n. 146/1990, ossia quello di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero, che la Costituzione italiana riconosce ai lavoratori (art. 40), con il godimento da parte dei singoli di tutti quei diritti, "alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione" (art. 2, c. 1, legge n. 146/1990), che trovano anch'essi nella stessa fonte costituzionale la loro forza ed il loro fondamento.

Fanno da corollario a tale previsione - come si diceva - le due disposizioni introdotte in sede di conversione. La prima opera un raccordo tra l'innovazione voluta dal d.l. n. 146/2015 nell'ordinamento vigente in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali ed il contesto costituzionale (art. 01). E lo fa in due modi; innanzitutto, precisando che tutela, fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale sono tutte attività che rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni. L'obiettivo perseguito dal legislatore è evidente: individuare i livelli essenziali delle prestazioni nella cultura in modo da ricondurli all'art. 117, c. 2, lett. *m*), Cost., e così facendo legittimare l'intervento legislativo statale. Inoltre, la stessa disposizione ricorda anche che le prestazioni essenziali che lo Stato è tenuto a disciplinare nel settore dei beni culturali trovano la loro ragion d'essere in quell'altra disposizione costituzionale che rappresenta il parametro giuridico più importante in materia di patrimonio culturale, ossia l'art. 9.

Il secondo corollario regolativo, invece, stabilisce una clausola la cui funzione è quella di neutralizzare l'impatto finanziario della riforma, nel senso di impedire che l'attuazione di quanto disposto con il d.l. n. 146/2015 si trasformi in un'occasione legittimante interventi straordinari sul personale o le risorse. In altri termini, la collocazione delle attività di fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale tra i servizi pubblici essenziali imporrà, come si è visto, in futuro un necessario contemperamento tra l'esercizi del diritto di sciopero da parte dei lavoratori operanti in tale settore e il godimento dei diritti costituzionalmente garantiti dell'utenza. Ebbene, tale contemperamento dovrà avvenire senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, dato che all'attuazione del nuovo sistema voluto dal d.l. n. 146/2015, le amministrazioni interessate dovranno provvedere attraverso le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente (art. 1-*bis*).

Fin qui l'impianto regolativo contenuto nel d.l. n. 146/2015. Ovviamente, i problemi applicativi che le nuove disposizioni sollevano sono molto più ampi ed estesi, in primo luogo perché abbracciano anche l'applicazione al settore dei beni culturali dell'intero sistema di regolazione dello sciopero nei servizi essenziali contenuto nella legge n. 146/1990. Inoltre, sia la legge del 1990 che il decreto legge del 2015 rappresentano solo una parte di tale sistema, dato che alla definizione del quadro regolativo saranno chiamati a contribuire in futuro non solo gli atti in cui si sostanzierà l'esercizio delle funzioni normative e di indirizzo preventivo spettanti alla Commissione di garanzia dell'attuazione della legge (art. 12, legge n. 146/1990), ma soprattutto gli strumenti pattizi (contratti collettivi; accordi; codici di autoregolamentazione; ecc.) e gli altri strumenti regolamentari, negoziali o concessori cui sono normalmente affidati gli aspetti organizzativi e funzionali del servizio. Si pensi solo alla rilevanza di tali strumenti ai fini dell'individuazione delle prestazioni indispensabili con riferimento ai singoli settori di servizio pubblico essenziale, la cui definizione è fondamentale per assicurare il corretto funzionamento della legge [2].

Non mancano, poi, le questioni interpretative, alcune nuove, altre più tradizionali, ma destinate ad essere riviste sotto una nuova luce per effetto dell'impatto della nuova riforma, a cominciare dell'estensione delle garanzie sulla funzionalità e continuità del servizio pubblico essenziale assicurate dal sistema delineato dalla legge n. 146/1990 anche alle forme anomale di conflitto sindacale, come nel caso di assemblee indette con modalità e caratteristiche simili a quelle dello sciopero [3].

Non è questa la sede per poter affrontare tutte le questioni che l'estensione della disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali alle attività di apertura dei musei e dei luoghi di cultura pubblici solleva, né tantomeno ricordare i passi salienti di tale disciplina, contestualizzandoli al nuovo ambito di applicazione. Tuttavia, in una prima lettura del d.l. n. 146/2015 non si possono non evidenziare almeno due aspetti che connotano la scelta legislativa operata e che riguardano la qualificazione (e conseguenti ricadute) della fruizione del patrimonio culturale della Nazione come servizio pubblico essenziale e l'ambito di applicazione della disciplina di garanzia.

2. La qualificazione dei servizi finalizzati alla fruizione del patrimonio culturale della Nazione come servizi pubblici essenziali

Ma i servizi diretti a garantire l'apertura dei musei e degli altri luoghi di cultura sono servizi pubblici essenziali? È questa la domanda che viene spontaneo porsi una volta letto il d.l. n. 146/2015 che ricomprende tali servizi nell'ambito di applicazione della legge n. 146/1990.

In realtà, la categoria dei servizi pubblici essenziali è una categoria controversa, in quanto non disponiamo di criteri condivisi e oggettivi da utilizzare per qualificare in tal senso i vari servizi pubblici che potrebbero considerarsi essenziali. Inoltre, la nozione di servizio pubblico essenziale viene utilizzata nel nostro ordinamento in contesti differenti [4]: sono servizi pubblici essenziali i servizi nazionalizzabili ai sensi dell'art. 43 Cost., mentre la legge n. 146/1990 contiene una definizione di servizi pubblici essenziali che vale "ai fini della presente legge" (art. 1, comma 1).

A proposito della nozione di servizio pubblico essenziale accolta nella legge del 1990, essa, come ampiamente segnalato in dottrina, ha carattere teleologico, in quanto considera appartenenti a tale categoria, "indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto di lavoro, anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione, quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione" (art. 1, comma 1).

A seguire, lo stesso articolo della legge n. 146/1990 indica alcuni settori rispetto ai quali, proprio perché appartenenti alla categoria dei servizi pubblici essenziali, è necessario definire le prestazioni indispensabili da garantire in caso di conflitto collettivo. I settori sono diversi e riguardano differenti attività di servizio o anche funzioni riconducibili ai compiti spettanti ai pubblici poteri. Si va dalla sanità alle dogane, dalla protezione civile all'amministrazione della giustizia, da alcuni servizi pubblici locali di rilevanza economica (rifiuti, energia elettrica) ai trasporti locali e nazionali, all'istruzione, ai servizi di protezione ambientale e di vigilanza sui beni culturali, fino ai servizi di comunicazione (art. 1, comma 2).

Sembra esserci un filo rosso che lega tutte le ipotesi considerate dalla disposizione: si tratta sempre di settori nei quali le conseguenze negative dei conflitti collettivi non sono tanto a carico del datore di lavoro, quanto piuttosto dell'utenza [5]. Ciò giustifica allora l'intervento della legge del 1990, che prova a mettere al riparo - assicurando un livello minimo di continuità ed efficienza del settore - da legittime interruzioni beni fondamentali della vita di ogni utente. In questo - se vogliamo - sta l'essenzialità che caratterizza alcuni servizi pubblici, carattere che in più occasioni la Corte costituzionale ha indicato come "limite esterno" al diritto di sciopero, con la conseguenza che in questi settori è sempre necessario garantire quei valori costituzionali di cui l'utenza è portatrice, attraverso una definizione preventiva e perlopiù pattizia di un livello minimo di funzionamento del servizio [6].

Del resto, la Corte costituzionale, già prima dell'entrata in vigore della legge n. 146/1990, era intervenuta per fornire elementi utili all'individuazione dei servizi pubblici essenziali, evidenziandone l'importanza nella prospettiva di soddisfazione dei bisogni collettivi ed individuali e le ricadute rispetto all'esercizio del diritto allo sciopero da parte dei lavoratori interessati. Un passaggio di una sentenza del Giudice delle leggi coglie molto bene questo aspetto: "la interdipendenza e la correlazione tra i servizi costituiscono l'espressione di un fatto organizzatorio caratteristico di ogni tipo di comunità, da cui, tuttavia, non può trarsi la conclusione che tutti i servizi abbiano uguale grado di importanza e di indispensabilità. Certo, tutti sono necessari e tra loro in qualche modo complementari, quando la complessa attività cui dà luogo la vita della comunità si svolge in regime di normalità. Ma, quando ragioni di necessità impongono di ridurre, eventualmente anche al minimo, l'appagamento delle esigenze della collettività o di una più ristretta comunità sociale, é sempre possibile individuare tra i servizi quelli che debbono conservare la necessaria efficienza - e che sono poi quelli essenziali - e quelli suscettibili di essere sospesi o ridotti. Orbene, quando ricorrono i presupposti perché uno sciopero venga proclamato ed attuato, quei servizi essenziali debbono essere mantenuti in efficienza, ed in nessun caso possono essere trasgredite le specifiche norme inderogabili eventualmente al riguardo esistenti" [7].

Se queste sono le premesse, allora la scelta operata dal d.l. n. 146/2015 di assoggettare l'apertura al pubblico regolamentata dei musei, di altri istituti e di altri luoghi della cultura alle garanzie funzionali assicurate dalla legge n. 146/1990 per i casi di sciopero nei servizi pubblici essenziali non appare una scelta particolarmente innovativa, né tantomeno può essere vista come una forzatura legislativa.

Per prima cosa, la portata innovativa dell'inserimento delle attività di fruizione e valorizzazione dei musei e degli altri luoghi della cultura tra i servizi considerati dalla legge n. 146/1990 rischia di essere depotenziata se si tiene presente il fatto che già i beni culturali erano considerati dalla legge in questione, sia pure per quanto riguarda le attività di vigilanza sul patrimonio culturale. Infatti, la legge n. 146/1990, valorizzando alcuni orientamenti interpretativi che comprendevano tra i beni e gli interessi costituzionalmente protetti da garantire in caso di sciopero anche (la salvaguardia e il godimento di) alcuni beni pubblici, come quelli culturali, aveva già inserito i servizi di vigilanza su tali beni tra i servizi regolati dalla legge stessa.

Tra l'altro, secondo alcuni interpreti, anche se i servizi finalizzati alla fruizione dei beni culturali sono cosa diversa da quelli finalizzati alla loro tutela, tuttavia, non è da escludere che forse l'intenzione del legislatore fin dall'origine fosse stata quella di considerare anche i primi attività da assoggettare alle regole della legge n. 146/1990. Infatti, come è stato notato, considerata l'ampiezza della categoria di attività riguardanti la tutela dei beni culturali, è certo che "deve essere garantito in ogni caso il servizio di vigilanza nei musei, ma non altrettanto può dirsi per la presenza dei custodi necessari a garantire l'apertura dei musei ai visitatori: eppure si può star certi che, mentre inserivano i beni culturali nell'elenco, i parlamentari pensavano anche al danno all'economia e all'immagine turistica del nostro paese provocato dalle frequenti chiusure per sciopero dei musei" [8]. Dopo 25 anni, quindi, il d.l. n. 146 non ha fatto altro che disciplinare il sistema giuridico attraverso il quale porre rimedio al problema che il legislatore della legge n. 146 inizialmente aveva preso in considerazione, senza però regolarlo.

In ogni caso, la novella apportata nel 2015 alla disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali per collocare in tale categoria di servizi, oltre alla vigilanza, pure l'apertura dei musei non appare neanche tanto una forzatura, visto che anche la fruizione dei beni culturali implica l'esistenza di un apparato organizzativo il cui funzionamento ben può richiedere un livello minimo da garantire in caso di conflitti collettivi.

Se si accoglie la lettura teologica della nozione di servizio pubblico essenziale proposta dalla legge n. 146/1990, la collocazione in tale categoria dei servizi di apertura dei musei e degli altri luoghi della cultura si giustifica solo se i servizi in questione risultino "volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione" (art. 1, comma 1).

Ora, le attività destinate a garantire l'apertura dei musei e degli altri luoghi di appartenenza pubblica della cultura sono funzionali a consentire la fruizione degli stessi da parte dei visitatori. Per espressa previsione dell'art. 101, comma 3, d.lgs. n. 42/2004, infatti, tali beni "sono destinati alla pubblica fruizione ed esplicano un servizio pubblico", mentre i soggetti pubblici proprietari sono tenuti a garantirne la fruizione da parte degli utenti (art. 102, comma 1). Dalle disposizioni codicistice discende che non solo le attività nelle quali si sostanzia la fruizione del beni culturali di appartenenza pubblica hanno natura di servizio pubblico, ma gli enti proprietari hanno un preciso obbligo ad assicurare la fruizione dei beni stessi. Una dinamica, quindi, molto simile a quanto riscontrabile a proposito

dell'essenzialità che caratterizza altri servizi pubblici ai fini dell'applicazione della legge n. 146/1990.

Ma c'è un altro elemento interpretativo codicistico che può essere utilizzato per non considerare del tutto azzardato l'accostamento legislativo delle attività di apertura al pubblico dei musei pubblici e degli altri luoghi della cultura ai servizi pubblici essenziali. Sono queste - abbiamo detto - attività dirette a consentire la fruizione dei beni culturali da parte dei visitatori. Anche la tutela, così come previsto dall'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 42/2004, ha la funzione di garantire la protezione e la conservazione del patrimonio culturale "per fini di pubblica fruizione". Nel quadro codicistico, tuttavia, la fruizione, pur evidenziata e tenuta in debita considerazione, non ha una sua autonoma collocazione, ma - come segnalato in dottrina - "rimane, sul piano sistematico, solo un aspetto della valorizzazione" [9]. Ma se la fruizione è attratta dalla valorizzazione allora rileva ai nostri fini l'impianto di fondo della disciplina codicistica del 2004 in tema di beni culturali, la quale considera la valorizzazione sullo stesso piano della tutela e impone ad entrambe di concorrere "a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura" (art. 1, comma 2). Tutt'e due sono, quindi, facce della stessa medaglia, considerato che l'attuazione dell'art. 9 Cost. presuppone una Repubblica che, allo stesso tempo, "tutel[i] e valorizz[i] il patrimonio culturale" (art. 1, comma 1).

La conseguenza che si può trarre da questa equiparazione legislativa tra tutela e valorizzazione ai fini della interpretazione del d.l. n. 146/2015 è immaginabile. Se la tutela e la valorizzazione, entrambe, concorrono alla realizzazione di quanto voluto dall'art. 9 Cost. e assicurano la conservazione del patrimonio culturale ed il suo godimento da parte dei visitatori, allora nel momento in cui una legge riconosce un carattere di essenzialità ad una delle due funzioni, può fare altrettanto anche per la seconda. In altri termini, se l'attività di vigilanza sui beni culturali può giustificare la definizione di prestazioni essenziali minime da garantire anche nelle ipotesi di conflitto collettivo, lo stesso può valere anche per l'attività di apertura al pubblico di quegli stessi beni, considerato che si tratta di una attività finalizzata alla fruizione e valorizzazione del bene stesso e che per il Codice del 2004 tali funzioni si collocano sullo stesso piano della tutela.

3. La definizione dell'ambito di applicazione del d.l. n. 146/2015 e delle prestazioni indispensabili

L'obiettivo del d.l. n. 146/2015 è quello di adottare misure urgenti per garantire e rendere più funzionale la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione da parte degli utenti. A tal fine, come abbiamo già anticipato, il decreto del 2015 sottopone alla disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, contenuta nella legge n. 146/1990, anche le attività relative alla "apertura al pubblico regolamentata di musei e altri istituti e luoghi della cultura, di cui all'articolo 101, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42" (art. 1).

La legge di conversione n. 182/2015 ha modificato il testo dell'art. 1 del decreto legge, in modo da circoscrivere la portata applicativa della riforma solo ai beni culturali di appartenenza pubblica, escludendo così gli istituti e i luoghi della cultura appartenenti ai privati, che in un primo tempo sembravano rientrare nel campo di applicazione della disposizione. Il testo modificato dell'art. 1, d.l. n. 146/2015, infatti, richiama l'art. 101, comma 3, d.lgs. n. 42/2004, disposizione che destina gli istituti ed i luoghi della cultura che appartengono a soggetti pubblici alla pubblica fruizione e li qualifica come strumentali all'esercizio di un servizio pubblico. La disposizione non richiama, invece, l'art. 102, d.lgs. n. 42/2004, il quale, però, contribuisce a definire il quadro giuridico di riferimento, considerato che per effetto delle sue previsioni negli istituti della cultura di appartenenza pubblica "la fruizione deve essere in ogni caso assicurata" [10].

La novella legislativa ha, inoltre, precisato che l'apertura al pubblico deve essere "regolamentata", lasciando intendere che il museo o altro luogo di cultura debba già avere un minimo di definizione dell'assetto organizzativo e delle attività necessarie per poterne assicurare la fruizione da parte dell'utenza.

L'esistenza di un preliminare quadro regolativo può tornare utile soprattutto nella fase di definizione delle prestazioni indispensabili, che le parti dovranno individuare per poter, poi, concretamente bilanciare l'esercizio del diritto di sciopero con l'obbligo di garantire una fruizione minima del servizio da parte dell'utenza. Come è stato già segnalato, l'individuazione di queste prestazioni non sarà operazione semplice, considerato che, a differenza di altri settori di servizio pubblico essenziale, come la sanità o i trasporti, è difficile trovare i criteri legislativi che potranno essere utilizzati dalle parti sociali in sede di accordo [11].

A ciò si aggiunga che nelle strutture museali più interessanti per l'utenza si registra un contesto organizzativo dinamico e articolato, nel quale possono essere presenti operatori economici privati chiamati a diverso titolo a contribuire alla fornitura del servizio o a processi di valorizzazione dei beni. Si pensi soltanto al caso dei musei e luoghi della cultura di appartenenza pubblica nei quali siano stati attivati i servizi per il pubblico mediante gestione indiretta garantita da uno o più concessionari esterni secondo quanto previsto dall'art. 117, d.lgs. n. 42/2004 [12]. Ai fini della applicazione della disciplina di garanzia nel caso di conflitto collettivo, la descritta complessità organizzativa e la presenza di attività strumentali all'erogazione del servizio incideranno non solo sulla definizione delle prestazioni indispensabili, ma anche sulla definizione del quadro regolativo di riferimento, considerata anche la presenza nella stessa struttura di personale lavorativo con rappresentanza sindacale non omogenea [13].

Non sarà facile definire le prestazioni indispensabili nel settore museale pubblico, come non sarà facile dare puntuale attuazione alla riforma contenuta nel d.l. 146 del 2015. Tra l'altro, come giustamente segnalato, la portata innovativa della riforma dipenderà soprattutto dagli interventi regolativi che le parti sociali sapranno trovare per garantire l'attuazione della stessa [14].

Il d.l. n. 146/2015 conferma l'importanza dei beni culturali all'interno della nostra società, beni che nell'interesse dei cittadini (e anche delle generazioni future) devono essere tutelati e salvaguardati, ma allo stesso tempo inseriti in un contesto organizzativo per poter essere fruiti al meglio da coloro che ad essi sono interessati. La novità contenuta

nel decreto legge del 2015 non può essere letta riduttivamente come una misura finalizzata ad evitare che lo sciopero nei settori della gestione dei beni culturali danneggi il turismo o l'immagine del nostro Paese. La portata della disposizione è ben più ampia, in quanto tende a valorizzare ulteriormente il patrimonio culturale come un bene che deve necessariamente essere fruito, affinché possa svolgere la sua funzione che è quella di trasmettere testimonianze di civiltà e favorire lo sviluppo della cultura. Si giustifica pertanto la definizione di un sistema di garanzie di prestazioni minime che debbono essere assicurate anche in presenza di conflitti sindacali. È evidente che di tale sistema ne beneficeranno i visitatori, non solo italiani, ma anche stranieri. Ormai, i beni culturali hanno un'importanza e una funzione che vanno ben al di là dei confini nazionali e la loro fruizione interessa sempre di più visitatori stranieri [15]. Del resto, come scriveva Giulio Carlo Argan, "il patrimonio culturale è mondiale, dunque ciascun paese risponde del proprio a tutto il mondo civile (...). La proprietà e la gestione pubbliche del patrimonio culturale interessano l'intera collettività dei cittadini (...) perché sono un fattore essenziale dell'educazione" [16]: proprio in questo può essere riscontrato quel carattere di essenzialità delle prestazioni che se riconosciuto a proposito delle attività di vigilanza sui beni culturali, può essere ugualmente attribuito alle attività necessarie per la fruizione degli stessi.

Note

[1] Il riferimento è al lavoro di O. Roselli, *La dimensione costituzionale dello sciopero. Lo sciopero come indicatore delle trasformazioni costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2005. Ma si v. anche V. Bavaro, *Lo sciopero e il diritto fra innovazione, tradizione e ragione pratica*, in *Lav. dir.*, 2015, pag. 285 ss.

[2] Evidenzia molto bene tale aspetto A. D'Atena, *Sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Enc. dir.*, Agg. III, Milano, Giuffrè, 1999, pag. 950 ss.

[3] Al riguardo, cfr. C. Zoli, *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il d.l. 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, in questo numero.

[4] Cfr. U. Pototschnig, *Pubblici servizi essenziali: profili generali*, in *Rass. giur. en. elettr.*, 1992, pag. 269 ss.

[5] Come sottolineato da S. Grassi, *Diritti costituzionalmente garantiti e tutela degli utenti: lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Codice delle cittadinanze*, (a cura di) R. Ferrara, F. Manganaro, A. Romano Tassone, Milano, Giuffrè, 206, pag. 932.

[6] Sul carattere dell'essenzialità del servizio inteso come "limite esterno" al diritto di sciopero cfr. C. Colapietro, *Sciopero*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, VI, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 5473 ss.

[7] Corte Cost., 3 agosto 1976, n. 222.

[8] Così U. Romagnoli, M.V. Ballestrero, *Art. 40 Supplemento. Legge 12 giugno 1990, n. 146. Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di) G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna, Zanichelli, 1994, pag. 79.

[9] Così G. Sciullo, *Le funzioni*, in *Diritto e gestione dei beni culturali*, (a cura di) C. Barbati, M. Cammelli, G. Sciullo, Bologna, Il Mulino, 2011, pag. 62, ma negli stessi termini, M. Dugato, *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità pubblica*, in *Aedon*, 2007, 2.

[10] Così R. Rotigliano, *Art. 102*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) M. Cammelli, Bologna, Il Mulino, 2007, pag. 414.

[11] Cfr. O. Roselli, *Sensibilità sociale e diritto di sciopero: un indicatore di trasformazioni profonde. Riflessioni a proposito del decreto legge 20 settembre 2015*, n. 146, in www.confronticostituzionali.eu.

[12] Su tale disciplina sia consentito rinviare al mio *La nuova disciplina dei servizi aggiuntivi dei musei statali*, in *Aedon*, 2008, 2.

[13] Segnala molto bene il problema M. Magnani, *Sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Enc. giur.*, XXXIII, Roma, Treccani, 2007, pag. 3.

[14] 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.

[15] Come segnala giustamente L. Casini, *La globalizzazione giuridica dei beni culturali*, in *Aedon*, 2012, 3, e in termini più ampi *La globalizzazione dei beni culturali*, (a cura di) L. Casini, Bologna, Il Mulino, 2010.

[16] Così G.C. Argan, *Beni culturali: ma di chi?*, in *Insegnare*, 1986, 7-8, pag. 7 ss.

copyright 2016 by Società editrice il Mulino
Licenza d'uso