



FEDERCULTURE

CAMERA DEI DEPUTATI

XI COMMISSIONE  
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO

AUDIZIONE INFORMALE  
AC. 3315

DECRETO LEGGE 20 SETTEMBRE 2015, N. 146

«MISURE URGENTI PER LA FRUIZIONE DEL PATRIMONIO STORICO E ARTISTICO  
DELLA NAZIONE»

5 OTTOBRE 2015



**Federculture** è l'associazione che rappresenta enti locali, Regioni, nonché le più importanti aziende culturali del Paese e i soggetti responsabili della gestione dei servizi nel settore delle attività culturali e dello spettacolo.

Tra gli associati si annoverano realtà di eccellenza nell'ambito dell'offerta e della produzione culturale in Italia, che ogni anno attirano un vastissimo pubblico tra residenti e turisti. L'Azienda Speciale Palaexpo, la Triennale di Milano, la Fondazione Musei Civici di Venezia, la Fondazione Museo Egizio, la Fondazione Maxxi, la Fondazione Brescia Musei, la Fondazione RavennAntica, la Fondazione Centro Sperimentale di Cinematografia, la Fondazione Musica per Roma e la Fondazione Musei Senesi sono solo alcuni esempi di gestione efficiente che negli anni hanno contribuito a migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini e reso le nostre città più competitive, con ottimi risultati in termini di attrazione territoriale, occupazione e sviluppo.

Federculture è attiva nella promozione della cultura e della sua fruizione e accessibilità a tutti i cittadini, in quanto segno di identità nazionale e risorsa per la crescita sociale e lo sviluppo economico dei territori. Sostiene la valorizzazione del patrimonio culturale e delle attività creative per contribuire a orientare lo sviluppo locale; dà impulso a campagne di sensibilizzazione e interventi legislativi a favore del settore; incoraggia attività di ricerca; progetta e promuove modelli gestionali innovativi che favoriscono la qualità, la produttività e l'organizzazione dei servizi culturali, in una logica di



collaborazione tra pubblico e privati.

Federculture ha promosso e sottoscritto con CGIL, CISL E UIL il primo Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro specifico per i lavoratori del settore culturale, turistico e del tempo libero. Federculture è, quindi, sindacato d'impresa e costituisce un vero e proprio "incubatore" per lo sviluppo dei processi di formazione delle nuove professionalità e di creazione di nuova occupazione nel settore.

Applicano il contratto i soggetti gestori dei servizi pubblici del settore, sia dello Stato che degli enti locali. La diffusione del CCNL ha favorito lo sviluppo di modelli efficienti di gestione anche attraverso forme d'impresa, ha contribuito alla creazione di nuova occupazione, valorizzato le professionalità e affermato la figura dell'impresa culturale nel tessuto produttivo del Paese.

### **Alcuni progetti istituzionali**

Nel corso degli anni la Federazione ha realizzato importanti progetti, ricerche e studi di approfondimento dei temi di settore, momenti di incontro, dibattito di elevato livello istituzionale, nazionali e internazionali.

Il **Rapporto Annuale Federculture** è la fotografia più completa del mondo della cultura e rappresenta la più importante fonte di analisi e aggiornamento sul settore dei beni e delle attività culturali, di cui traccia gli scenari alla luce delle politiche pubbliche e degli interventi dei privati. In particolare, ogni anno, attraverso studi e ricerche inedite, vengono esaminate le dinamiche



della produzione e dei consumi e le esperienze in atto nel nostro Paese anche in un confronto internazionale.

Il **Premio Cultura di Gestione** – realizzato insieme a MiBACT, Anci, Upi, Conferenza delle Regioni, Legambiente, Legautonomie e CTS - è l'unica iniziativa in Italia volta a premiare e dare visibilità alle esperienze di gestione più innovative nel settore culturale e del tempo libero. E' il quadro dell'Italia che funziona.

Il **Concorso Internazionale per Giovani artisti "Centro-Periferia"** vuole favorire l'emergere di giovani talenti in Italia e all'estero, partendo dall'idea di valorizzare il contributo dei territori nella formazione e nella promozione dell'arte contemporanea giovanile e incoraggiare il confronto culturale. Il Concorso viene realizzato in una logica di rete tra le aziende del Sistema Federculture.

**Ravello LAB – Colloqui Internazionali** è un'iniziativa di studio, confronto e scambio di livello internazionale; è il forum europeo su cultura e sviluppo, promosso da Federculture e dal Centro Universitario Europeo per i beni culturali di Ravello.



*Federculture ritiene importante aver affermato che la cultura è un servizio pubblico essenziale, ma il diritto dei cittadini all'accesso alla cultura (e non solo ai luoghi e beni culturali) e ad una piena fruizione non può essere affrontato esclusivamente da questa norma e inserito solo nel quadro dei diritti sindacali e di sciopero. La novità rappresentata dal decreto legge n. 146/2015 deve essere la premessa per una profonda riforma dei sistemi di gestione dei servizi culturali, attraverso la quale ampliare le possibilità di fruizione di cittadini e turisti, affermando anche standard di qualità dei servizi stessi. Le recenti riforme del Ministro Franceschini in materia di gestione dei siti statali vanno nella giusta direzione. Ma, per quanto riguarda gli Enti locali e i soggetti di pubblico servizio, il quadro normativo è complesso e per alcuni aspetti ostile ad una efficiente gestione della cultura, tanto che è divenuto ormai indispensabile superare le numerose norme che limitano l'autonomia gestionale delle aziende culturali pubblico-private. Resta il fatto che il nostro patrimonio culturale non è costituito solamente dai luoghi e dai beni artistici ma anche dal capitale umano e professionale che non può essere sempre considerato come un nemico. La buona gestione, di cui Federculture è promotrice attraverso l'esempio dei propri associati e del CCNL di cui è titolare, anche per questo è una risposta ai diritti dei cittadini e alla necessità di valorizzazione delle professionalità nel rispetto dei diritti dei lavoratori. Il diritto di sciopero e di assemblea viene, infatti, attuato correttamente grazie alla regolamentazione degli stessi prevista nel CCNL e alla buona gestione aziendale dei rapporti sindacali.*



### **Ambito di applicazione del decreto legge n. 146/2015**

In Italia ci sono **4.588** tra musei, monumenti e aree archeologiche. Di questi, **2.925 sono di proprietà pubblica** (41,6% dei comuni; 2% delle Regioni; 1,8% delle province; 9% del MiBACT; 2,4% delle Università), mentre **1.618 appartengono ai privati** (enti ecclesiastici, società cooperative associazioni, fondazioni non bancarie, privato cittadino, altro).

Un patrimonio così ampio e variegato rende assolutamente necessario circoscrivere al meglio l'ambito di applicazione del decreto legge 146/2015, invece la sua attuale formulazione lascia aperti alcuni dubbi.

Il decreto 146, nell'inserire l'apertura al pubblico di *musei e luoghi della cultura* tra i servizi pubblici essenziali sottoposti alla regolamentazione legislativa dello sciopero, fa un espresso rimando all'articolo 101 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Quest'ultimo, rubricato "*Istituti e luoghi della cultura*", elenca tra gli istituti, non solo i musei, ma anche le biblioteche e gli archivi. La non perfetta coincidenza della formulazione utilizzata dal decreto con quella del richiamato art. 101 del Codice dei beni culturali, fa sorgere dubbi circa la corretta individuazione dell'ambito applicativo della norma.

Occorre dunque specificare se anche l'apertura al pubblico di biblioteche ed archivi sia considerato un *diritto della persona costituzionalmente tutelato*.

Bisogna, inoltre, chiarire se, come sembrerebbe evincersi dal dettato dell'art. 101, siano inclusi, non solo tutti i musei e luoghi della cultura dei soggetti pubblici (statali e locali) – e, di conseguenza, degli organismi da essi



partecipati - ma anche le strutture espositive e i luoghi della cultura appartenenti ai privati che espletano un servizio privato di utilità sociale.

\* \* \*

### **Diritto di assemblea sindacale e diritto di sciopero**

E' opportuno sottolineare che l'evento scatenante il decreto legge è stata l'assemblea sindacale svoltasi nelle settimane scorse al Colosseo che ha impedito l'apertura al pubblico del monumento. Come noto, il diritto di assemblea sindacale è disciplinato dall'art. 20 dello Statuto dei lavoratori e non già dalla legge n. 146/1990, pertanto non è sottoposto alle limitazione che riguardano invece lo sciopero nei diritti pubblici essenziali. La norma in questione, in sostanza, poiché richiama espressamente nella relazione illustrativa il caso del Colosseo, potrebbe non sortire l'effetto desiderato, poiché il rischio dello svolgimento di un'assemblea sindacale potrebbe sempre presentarsi.

6

---

\* \* \*

### **L'apertura al pubblico di musei e di luoghi della cultura come servizio pubblico essenziale.**

Come noto, l'art. 9 della Costituzione pone tra i "principi fondamentali" lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica, nonché la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione. Pertanto, per quel che concerne la cultura, la Costituzione ha inteso elevare a principi fondamentali, tanto la protezione del patrimonio artistico, quanto la



promozione dello stesso. Non si tratta di salvaguardare esclusivamente, secondo una vetusta concezione “statica”, i beni culturali, ma anche e soprattutto di destinarli alla pubblica fruizione e valorizzazione attraverso l’apertura al pubblico, secondo una più attuale concezione “dinamica”.

L’inserimento dell’apertura di musei e luoghi della cultura nell’elenco dei servizi pubblici essenziali può essere considerata una conquista, una vera e propria conferma del dettato costituzionale, nonché un’inversione di rotta della legislazione più recente, purché questa attestazione non rimanga legata solo ed esclusivamente alla regolamentazione del diritto di sciopero.

Se la fruizione del patrimonio culturale rientra nel novero dei servizi pubblici essenziali, diviene fondamentale la garanzia di una piena fruizione, attraverso l’eliminazione di vincoli e limiti normativi che non consentono il raggiungimento di quegli standard di qualità che permettono ai cittadini il sostanziale esercizio del diritto di godimento del bene.

L’inserimento dell’apertura al pubblico dei musei e luoghi della cultura può essere considerata un’occasione, ma proprio per tutelare quel diritto del cittadino alla fruizione del patrimonio culturale, occorre affrontare tutti i problemi legati alla gestione. Non ci si può limitare a garantire al cittadino l’accesso ad un museo, nel senso di possibilità di “varcare la soglia”, ma occorre fare in modo che possa beneficiare di modalità di fruizione della visita al museo stesso e dei servizi che rendano il diritto effettivamente godibile.



A che serve assicurare l'apertura dei musei, quando agli enti ed organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato, che gestiscono servizi culturali sono imposti limiti alle spese per i consumi intermedi, (decreto legge n. 95/2012 "spending review") o limiti di spesa per consulenze, mostre, sponsorizzazioni, missioni (decreto legge n. 78/2010)?

Negli ultimi anni, infatti, il sistema di offerta culturale ha subito una dura battuta d'arresto a causa di una serie di norme che, nel piano generale di revisione della spesa pubblica, hanno introdotto vincoli e limiti anche alle aziende culturali, equiparandole alle pubbliche amministrazioni, ingessando la loro autonomia e rendendole esclusivamente centri di costo incapaci di programmare le attività e sviluppare la produzione, con gravi conseguenze per il servizio offerto ai cittadini e ai turisti.

Il vero cardine di una riforma del settore culturale non può che partire, dunque, dalla gestione, eliminando vincoli e limiti normativi e semplificando le procedure.

\* \* \*

### **Proposta di emendamento**

FederCulture intende porre l'accento su un'altra questione urgente, la cui soluzione potrebbe trovare sede nell'ambito del decreto in fase di conversione.

Recentemente, infatti, è stata eliminata la deroga a favore delle istituzioni culturali in tema di limite al numero dei componenti degli organi di



amministrazione, deroga che consentiva l'ingresso ai privati – e delle loro competenze e risorse - nell'ambito della gestione degli istituti culturali.

L'attuale formulazione della norma dà la possibilità di nominare più di cinque componenti nei consigli di amministrazione solo alle associazioni e fondazioni costituite con finalità di gestione di beni del patrimonio mondiale dell'umanità (UNESCO) che ricadono nel territorio di più province.

Sottolineiamo pertanto la necessità di ripristinare nuovamente la deroga a favore di tutti gli istituti culturali e il suo carattere di estrema urgenza posto che, come noto, sta creando problemi per il rinnovo del consiglio di amministrazione della Fondazione Musica per Roma.

Di seguito si riporta la proposta di emendamento di Federculture.

\* \* \*

9

---

Al decreto legge 20 settembre 2015, n. 146 *“Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione”* dopo l'art. 1 è inserito il seguente:

Art. 1-bis

Organi di amministrazione istituti culturali

L'articolo 1, comma 420 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 è sostituito dal seguente: *«Al fine di favorire l'intervento congiunto di soggetti pubblici e privati, con la maggioranza in ogni caso costituita da membri designati dai fondatori pubblici, il limite massimo di cinque componenti degli organi di amministrazione, previsto dall'articolo 6, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con*



*modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, non si applica alle istituzioni culturali che comprovino la gratuità dei relativi incarichi»:*

### *Motivazione*

Nel 2010 la manovra finanziaria estiva (art. 6, comma 5, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78), ha posto un limite al numero di componenti degli organi di amministrazione degli enti pubblici, anche economici, e degli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato.

Con l'art. 1, comma 420 della legge di stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147) era stata introdotta una deroga al limite massimo di cinque componenti degli organi di amministrazione in favore delle istituzioni culturali, con lo scopo di favorire l'intervento congiunto di soggetti pubblici e privati.

Tale disposizione è stata recentemente novellata dall'art. 16-bis della legge 6 agosto 2015, n. 125 di conversione del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78 c.d. "decreto enti territoriali", il quale ha trasformato la deroga riguardante le istituzioni culturali in un'altra che riguarda invece più specificamente le associazioni e fondazioni costituite al fine di gestire beni inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'umanità (UNESCO) ricadenti nel territorio di più province.

Con il presente emendamento s'intende ripristinare l'«eccezione culturale» originaria, che dava alle aziende culturali la possibilità di accogliere



finanziamenti e competenze del mondo delle imprese, grazie a un'equilibrata *governance* pubblico-privata. Imporre un limite al numero dei componenti dei consigli di amministrazione degli enti che gestiscono servizi e beni culturali significa infatti introdurre una norma di sbarramento nei confronti dei privati, del loro *know-how* e delle loro risorse finanziarie e, quindi, impedire sostanzialmente la possibilità di garantire una gestione più efficiente dei servizi resi ai cittadini.

Peraltro, occorre precisare che l'attuale formulazione della norma ha un ambito di applicazione estremamente circoscritto, poiché la deroga riguarda solo ed esclusivamente le "associazioni" e "fondazioni" costituite con finalità di gestione di beni UNESCO e che ricadono nel territorio di più province.

Si evidenzia, infine, che dalla modifica in questione non deriverebbero maggiori oneri a carico delle finanze pubbliche; piuttosto, la concreta possibilità di far confluire ulteriori fondi agli istituti culturali – stante la natura gratuita degli incarichi - costituirebbe senza dubbio una vera e propria opportunità per il settore culturale.