

## **Il tempo per l'arte in Umbria**

---

*di Ilenia Filippetti*

### **Sommario**

**1.** *Le ragioni e il metodo della ricerca.* – **2.** *L'attuale assetto normativo del sistema museale dell'Umbria.* – **3.** *Le norme per il coordinamento del tempo sociale.* – **4.** *Il sistema delle fonti dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e le disposizioni della legge n. 53/2000: congruenze, criticità e sviluppi possibili.* – **5.** *Sintesi conclusiva.*

### **1. Le ragioni ed il metodo della ricerca**

Il patrimonio artistico può costituire una risorsa importante per lo sviluppo economico e culturale del Paese, ed appare perciò rilevante l'analisi degli strumenti mediante i quali è possibile valorizzare la peculiare risorsa-arte. Scopo della presente riflessione è, dunque, proprio quello di evidenziare le possibilità per una migliore organizzazione ed un migliore coordinamento dei tempi delle strutture museali rispetto ai tempi di vita della collettività, al fine di garantire un aumento di cultura ed un parallelo incremento degli introiti per gli enti locali che gestiscono i musei.

Partendo dall'esame della specifica realtà umbra, la metodologia di ricerca consisterà, in primo luogo, in un'analisi del sistema museale dell'Umbria e, successivamente, nella verifica degli strumenti che la stessa Regione dovrebbe predisporre per il coordinamento dei tempi dell'arte rispetto alle esigenze di vita della propria popolazione di riferimento. Posto che la prima parte della ricerca si presenta abbastanza agevole – la Regione Umbria ha infatti messo a punto un proprio sistema museale e lo ha perfezionato nel corso del tempo, con l'adozione di normativa anche recente – la seconda parte dell'indagine appare

invece più complessa, poiché attualmente manca un apposito strumento legislativo regionale per il coordinamento dei tempi delle amministrazioni (e, tra di esse, delle strutture che custodiscono il patrimonio artistico). Sul tema del coordinamento dei tempi, infatti, esiste soltanto una normativa nazionale che, emanata prima della riforma del Titolo V della Costituzione, pone oggi una serie di complesse problematiche per quanto attiene la vigenza e l'efficacia delle sue disposizioni: soltanto alcune di esse, infatti, possono ritenersi normativa di principio, mentre altre costituiscono, obiettivamente, normativa di dettaglio. Partendo dal presupposto per cui la normativa contenuta nella legge n. 53/2000 rientra nel novero delle materie soggette a potestà concorrente (in quanto si tratta di normativa finalizzata a consentire anche una migliore valorizzazione del patrimonio culturale), non mancano problemi ermeneutici relativamente alla congruità di questa disciplina rispetto all'assetto costituzionale conseguente alla riforma del 2001. In questo senso, un approccio interpretativo interessante lo si può trarre, *mutatis mutandis*, da recenti pronunce della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato rese relativamente a materie che, ancorché differenti dal tema della valorizzazione dei beni culturali, sono comunque afferenti al riparto delle competenze legislative posteriori alla riforma dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

## 2. *L'attuale assetto normativo del sistema museale dell'Umbria*

Dopo una primissima normazione adottata con legge regionale 3 giugno 1975, n. 39, la prima vera evoluzione normativa in Umbria sul tema del patrimonio artistico è stata segnata dalla legge regionale 3 maggio 1990, n. 35, mentre la seconda stagione *in subiecta materia* è stata frutto dell'emanazione della legge regionale 22 dicembre 2003, n. 24, adottata per dare attuazione e concretezza ai nuovi principi emersi con la riforma costituzionale del 2001 <sup>(1)</sup>.

---

(1) Sul tema, in via generale, si veda REGIONE UMBRIA, *Proposta di piano regionale*

Anche lo Statuto della Regione Umbria costituisce, sotto molteplici aspetti, una fonte importante per la materia dei beni culturali <sup>(2)</sup>: la Regione, infatti, “riconosce [...] il patrimonio culturale qual[e] ben[e] essenzial[e] della collettività e ne assume la valorizzazione ed il miglioramento come obiettivi fondamentali della propria politica, per uno sviluppo equilibrato e sostenibile”. Ancora più specificamente, “la Regione opera per la valorizzazione e la fruizione del patrimonio culturale, storico, archeologico, artistico e paesistico umbro” ed, in quest’ottica, “promuove e sostiene il turismo nel rispetto della qualità e della compatibilità ambientale” <sup>(3)</sup>.

L’elaborazione del concetto di sistema museale operata con legge regionale n. 24/2003, ancora oggi vigente, si è reso indispensabile a causa del mutamento complessivo del contesto istituzionale; la riforma del Titolo V della Costituzione e l’evoluzione dell’intero sistema delle amministrazioni decentra-

---

*per la conservazione e l’uso dei beni culturali e per la promozione delle attività connesse*, Perugia, 1978; G. URBANI, *Piano pilota per la conservazione programmata dei beni culturali in Umbria*, in *Intorno al restauro*, a cura di B. ZANARDI, Milano, 2000; ICR TECNECO, *Piano pilota per la conservazione programmata dei beni culturali in Umbria*, Roma, 1976; *Un buon esempio targato Umbria*, in *Il Sole 24 ore*, 31 luglio 1995; M. MONTELLA, *I circuiti museali dell’Umbria: progettazione e realizzazione. Presentazione del progetto “Un museo per la città” di Assisi*, in E. MANTOVANI (a cura di), *Occupazione e politiche del lavoro*, Perugia, 1995; M. MONTELLA (a cura di), *Il Sistema museale regionale dell’Umbria*, Perugia, 1995; M. MONTELLA, *L’organizzazione dei musei dell’Umbria*, in E. BONAZZA, E. MANTOVANI (a cura di), *Proposte per l’occupazione nel settore dei musei nell’Unione Europea*, Atti del Convegno di Trento del 25-26 ottobre 1996, Perugia, 1996; M. MONTELLA, *Musei: gestione e profitto*, in E. BORSELLINO (a cura di), *Piccoli musei d’arte in Umbria*, Venezia, 2001; AA.VV., *Il Sistema museale della Regione Umbria*, in CENTRO STUDI TCI (a cura di), *Sistemi museali in Italia*, Milano, 2000; REGIONE UMBRIA, *Musei in Umbria*, Perugia, 2001; G. SCIULLO, *L’organizzazione periferica*, in *Aedon* n. 1/2005.

(2) Con legge regionale 16 aprile 2005, n. 21 il Consiglio regionale ha approvato il “Nuovo Statuto della Regione Umbria” ai sensi dell’articolo 123, comma 2, della Costituzione; il Governo ha promosso giudizio di legittimità costituzionale, conclusosi con sentenza della Corte costituzionale n. 378/2004; nessuna richiesta di referendum è stata presentata. È stato infine recentemente definito, con sentenza della Corte costituzionale n. 469/2005, il ricorso elevato in merito al *procedimento per l’approvazione* dello Statuto medesimo. Sul tema dello Statuto regionale come “legge regionale costituzionale” si veda M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, Bologna, 2002, p. 88 ss.

(3) Articolo 11 dello Statuto della Regione Umbria.

te <sup>(4)</sup> hanno imposto, infatti, la necessità di una parallela revisione della legislazione regionale anche per la disciplina del patrimonio artistico e culturale <sup>(5)</sup>. La nuova legislazione, a differenza di quella del 1990, ha inteso disegnare con maggiore nitore un sistema museale organico, con una più attenta definizione dei suoi tratti essenziali e caratterizzanti; il nuovo assetto, in particolare, ha previsto un ruolo diverso della Regione rispetto alla precedente funzione tratteggiata nel 1990, ed i nuovi criteri del 2003 sono stati improntati al più incisivo canone del *coordinamento*, nonché al principio generale della leale collaborazione <sup>(6)</sup> tra le diverse amministrazioni coinvolte nel medesimo procedimento. In questo nuovo contesto, alla Regione è stato assegnato un più intenso ruolo di soggetto promotore di cooperazione tra le amministrazioni decentrate, secondo i più recenti “modelli di *governance* cooperativa territoriale” <sup>(7)</sup>.

Qualche rilievo si può tracciare sul procedimento di partecipazione ed adesione al sistema museale, che nella legge regio-

---

(4) Meritano particolare menzione, sul tema del decentramento delle funzioni amministrative, la legge n. 59/1997 e la legge n. 127/1997, ma anche il d.lgs. n. 112/1998 e la correlativa legge regionale Umbria n. 3/1999.

(5) L'articolo 117 della Costituzione, nella sua nuova formulazione, attribuisce alla potestà normativa esclusiva dello Stato la materia della “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” (comma 2, lettera s)), ed alla potestà normativa concorrente tra Stato e regioni la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali” (comma 3).

(6) Sul principio di leale collaborazione si vedano R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2003, p. 249 ss.

(7) A. IUNTI, *Il nuovo sistema museale umbro nella legge regionale 22 dicembre 2003*, n. 24, in *Aedon*, n. 1/2005 che a sua volta cita F. MORATA, *Reti territoriali e governo cooperativo nell'Unione europea*, in questa *Rivista*, 2000, p. 45 ss. Sul tema si veda anche S. BAGDADLI, *Cooperazione o isolamento? Verso una nuova organizzazione dei musei italiani*, in *Economia & Management*, 7, 1995. Il termine *governance* deriva dal latino *gubernum*, che sta a significare il gesto del “reggere il timone della nave”: così G. CATTURI, Introduzione al Convegno *La governance nei gruppi di interesse locale*, realizzato il 26 ottobre 2005 dal Dipartimento di Studi aziendali e sociali dell'Università degli Studi di Siena. La *governance* può dunque essere definita come “l'insieme di regole, istituzioni e dispositivi che permettono alle diverse reti, sulla base di relazioni e accordi contrattuali flessibili [...] di partecipare alla fissazione di regole, firmare accordi, mettere in comune le risorse necessarie alla realizzazione di progetti comuni che tendano a obiettivi condivisi e convergenti”: R. PETRELLA, *Il diritto di sognare*, Milano, 2003, p. 173. Sul tema della *governance*, più in generale, si veda G. CATTURI, *Lezioni di economia aziendale*, Padova, 1997.

nale n. 24/2003 prevede la necessità – per le strutture candidate – di formalizzare l'intenzione di aderire con l'elevazione di un'istanza specifica e mirata; ciò dovrebbe garantire, secondo le intenzioni del legislatore, il principio della *libertà di partecipazione* di derivazione comunitaria, peraltro recepito formalmente anche nella normativa statale contenuta nel recente Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>(8)</sup>. Si evidenzia, anche sotto questo aspetto, il nuovo ruolo più marcatamente propulsivo assegnato alla Regione rispetto al passato<sup>(9)</sup>: a fronte della presentazione dell'istanza d'adesione al sistema, infatti, diventa centrale la valutazione regionale del rilievo e dell'interesse pubblico dei beni conservati nel museo istante. Ed infatti, solo successivamente alla valutazione positiva, potrà essere disposto l'ingresso del soggetto all'interno del sistema museale<sup>(10)</sup> mediante la stipula di accordi specifici che – in caso di strutture museali pubbliche – assumeranno la formula già consolidata degli accordi previsti dalla legge generale sul procedimento amministrativo<sup>(11)</sup>. Nel caso in cui l'istanza provenga, invece, da una struttura privata, l'accordo dovrà essere preceduto da una preventiva ed attenta programmazione negoziata<sup>(12)</sup>.

(8) Articolo 111, comma 3 del d.lgs. n. 42/2004; sul tema si veda C. BARBATI, *Articolo 111 - Attività di valorizzazione*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2004, p. 434 ss. Sul tema del principio consensuale per la valorizzazione dei beni culturali codificato all'articolo 112 del d.lgs. n. 42/2004 si veda, inoltre, L. ZANETTI, *Articolo 112 - Valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice*, cit., p. 437 ss.

(9) Articolo 3 della legge regionale n. 24/2003.

(10) Articolo 3, comma 3 della legge regionale n. 24/2003.

(11) A. IUNTI, *Il nuovo sistema museale umbro*, cit., rileva che “solitamente si distinguono norme generali sugli accordi tra pubbliche amministrazioni (articolo 15 legge n. 241/1990) e quelle relative agli accordi fra enti pubblici e soggetti privati (articolo 11 legge n. 241/1990; articolo 43, commi 1 e 2 legge n. 449/1997); si vedano anche G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche*, Milano, 1984; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992; R. FERRARA, *Gli accordi di programma*, Padova, 1993; E. BRUTI LIBERATI, *Accordi pubblici*, in *Enciclopedia del diritto*, V aggiornamento, Milano, 2001; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Accordi di programma*, in *Enciclopedia del diritto*, V aggiornamento, Milano, 2001; G. SCIULLO, *Musei e codecisione delle regole*, in *Aedon*, n. 2/2001.

(12) P. PETRAROIA, *Il governo*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, G. SCIULLO (a cura di), *Il diritto dei beni culturali*, Bologna, 2003, p. 161 ss.; A. IUNTI, *Il nuovo sistema museale umbro*, cit., p. 13 ss.

Nella legislazione del 2003, dunque, il ruolo programmatario e propulsivo della Regione è stato definito più nettamente rispetto al passato <sup>(13)</sup>, mentre le funzioni assegnate alle autonomie locali sembrano essere più limitate all'ambito della *gestione* del patrimonio artistico, in stretto connubio con le concrete funzioni di governo ad esse attribuite sul proprio territorio di riferimento.

Dall'esame di questo nuovo contesto normativo ed istituzionale (nel quale peraltro manca, per l'organizzazione dei beni culturali, una strutturazione sistemica rigida e nel quale l'unico organo espressamente previsto è costituito dall'*Osservatorio tecnico-scientifico*, dotato di compiti essenzialmente di supporto <sup>(14)</sup>) sembra potersi dedurre che la flessibilità e la duttilità costituiscono i tratti fondamentali e caratterizzanti.

Invero, proprio questa plasticità del sistema museale è stata concepita dal legislatore umbro come lo strumento più efficace per la valorizzazione delle manifestazioni d'arte e di cultura sorte sul territorio. In questa luce, appare pertanto lungimirante prevedere la costruzione di sinergie efficaci tra i vari segmenti del territorio, attraverso la creazione di reti stabili per la comunicazione e il confronto delle idee tra diversi attori sociali.

### 3. *Le norme per il coordinamento del tempo sociale*

Appare, a questo punto, indispensabile procedere all'analisi delle norme statali dettate per il "coordinamento dei tempi sociali", considerato che quest'armonizzazione costituisce uno dei

---

(13) È necessario evidenziare peraltro che, in materia di programmazione, l'articolo 18 del vigente Statuto della Regione Umbria dispone che "la Regione assume la programmazione e la valutazione degli obiettivi conseguiti come metodo della propria azione e come processo democratico, per assicurare il concorso dei soggetti sociali ed istituzionali all'equilibrato sviluppo ed alla coesione della società regionale. Il piano regionale di sviluppo, il documento di programmazione ed il piano urbanistico territoriale sono strumenti generali della programmazione regionale. La legge regionale disciplina le procedure di formazione, aggiornamento ed attuazione degli strumenti programmatori e di verifica dei risultati".

(14) Articolo 4 della legge regionale n. 24/2003.

possibili strumenti per la valorizzazione e la fruizione dei beni culturali, in conformità all'attuale disposto dell'articolo 117, comma 3 della Costituzione; quest'ultima disposizione, infatti, pone un principio fondamentale, lasciando libero il legislatore ordinario di scegliere quali strategie perseguire, mediante l'adozione di fonti primarie destinate a dettare le disposizioni-quadro; nel contempo, trattandosi di materia soggetta a potestà ripartita, attribuisce alle regioni l'onere di adottare la normativa di dettaglio necessaria a consentire un concreto coordinamento dei tempi sociali, anche al fine di consentire la valorizzazione del patrimonio culturale.

A fronte del nostro tentativo di considerare le norme sul tempo come strumento per la valorizzazione dell'arte si potrebbe, peraltro, obiettare che il vigente sistema museale dell'Umbria potrebbe già essere sufficiente, di per sé, a realizzare quell'armonizzazione di orari che riteniamo utile a consentire l'accesso al patrimonio d'arte durante il tempo libero.

Ciò nonostante, si deve sottolineare che l'attuale sistema-museo umbro, pur comportando il rispetto di alcuni canoni in merito ai tempi di apertura al pubblico, non sembra tuttavia particolarmente attento e sensibile alla necessità di considerare le difficoltà di organizzazione dei tempi della vita quotidiana. La prospettiva nella quale si muove la legge regionale n. 24/2003 sembra essere, infatti, quella di promuovere l'armonizzazione degli orari soltanto per i musei aderenti al sistema, e comunque senza una particolare attenzione verso l'apertura delle strutture anche durante le fasce serali, o durante i giorni festivi. Da ciò consegue che l'adozione di nuovi strumenti giuridici (ai sensi della legge n. 53/2000) finalizzati ad estendere gli orari di apertura degli uffici pubblici – e, tra di essi, anche dei soggetti aderenti al sistema – potrebbe avere un effetto di portata maggiore rispetto all'attuale coordinamento inter-museale.

Come già evidenziato, il tema del coordinamento dei tempi è stato oggetto della normazione adottata con la legge 8 marzo 2000, n. 53, contenente "*Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*". La struttura es-

senziale di questa disciplina poggia le basi sull'esigenza di un coordinamento dei tempi sociali e, più in particolare, dei tempi delle città – nell'ottica di una migliore vivibilità – secondo una logica orientata alla solidarietà sociale nell'uso del tempo ed alla possibilità di scambio reciproco del tempo libero <sup>(15)</sup> (quest'ultimo aspetto è stato affrontato, in particolare, con l'istituzione delle ccdd. *banche del tempo* <sup>(16)</sup>).

In questa cornice generale il legislatore, con l'emanazione della legge n. 53/2000, ha previsto ruoli ben definiti per l'adozione degli strumenti essenziali all'armonizzazione dei tempi sociali. Secondo una struttura di competenze articolate *a cascata*, il primo soggetto individuato è la regione, alla quale è demandato il compito di dare attuazione ai principi generali della legge nazionale mediante l'emanazione della legislazione regionale <sup>(17)</sup>. La prima notazione è che, in questo caso, ci si trova al cospetto di una manifestazione perfetta dell'istituto della potestà legislativa concorrente, posto che la migliore organizzazione dei tempi sociali costituisce uno strumento essenziale per la "valorizzazione dei beni culturali" e per la "promozione e organizzazione di attività culturali" <sup>(18)</sup>. Altra notazione, forse ancora più pregnante, è quella per cui, anche nell'affrontare il tema dell'equilibrio dei tempi, la legge in commento fa riferimento allo stesso centro di competenza, allo stesso soggetto promotore, coordinatore e programmatore individuato per l'organizzazione del sistema museale: è la regione, infatti, a ve-

---

(15) Sul concetto di tempo sociale si vedano G. GASPARINI, *La dimensione sociale del tempo*, Milano, 2000; C. BELLONI, M. RAMPAZI (a cura di), *Tempo, spazio, attore sociale*, Milano, 1989.

(16) La disciplina delle banche del tempo esula dalla presente ricerca, trattandosi di uno strumento finalizzato essenzialmente allo scambio solidale della "risorsa tempo" tra individui singoli, anche se appartenenti alla stessa comunità. Per maggiori indicazioni su questo strumento di solidarietà sociale è possibile consultare il sito [www.tempomat.it](http://www.tempomat.it) dove sono riportate anche alcune delle esperienze di banche del tempo realizzate in Umbria. Sul tema si vedano anche L. DE SANTIS, *Il P.r.o. e le banche del tempo*, in A. BIANCO, L. DE SANTIS, A. MUSCI, *Cronopolis. Guida pratica per riprogettare la gestione del tempo in funzione delle esigenze sociali*, Rimini, 2000, p. 110 ss.; *Tenere il tempo*, Atti del convegno delle banche del tempo del Comune di Perugia, dicembre 1986.

(17) Articolo 22 della legge n. 53/2000.

(18) Articolo 117, comma 3 della Costituzione nella sua formulazione attuale.



dersi assegnato il compito di armonizzare i tempi sociali (inclusi i tempi per l'accesso all'arte, in combinato disposto con la legge regionale n. 24/2003), e ciò non tanto mediante l'esercizio di attività d'immediata portata amministrativa, ma piuttosto con l'ampia facoltà di coordinamento ad essa attribuita in via generale. Entro il termine fissato (peraltro, in via puramente ordinatoria) dalla legge n. 53/2000, la regione avrebbe dovuto fornire le linee guida alle autonomie locali, ovverosia ai comuni – per antonomasia, enti esponenziali della comunità – in relazione agli orari degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici e degli uffici periferici delle amministrazioni.

Per quanto concerne l'esame specifico delle disposizioni in argomento, la legge n. 53/2000 si propone – fin dal suo *incipit* – la finalità di promuovere un “equilibrio tra tempi di lavoro, di cura, di formazione e di relazione” mediante, tra l'altro, “il coordinamento dei tempi di funzionamento delle città e la promozione dell'uso del tempo per fini di solidarietà sociale”<sup>(19)</sup>. Evidenziando l'aspirazione che la nuova disciplina abbia efficacia concreta sul miglioramento dei tempi di vita nelle città, la stessa legge prevede<sup>(20)</sup> che l'ISTAT assicuri un flusso informativo quinquennale sull'organizzazione dei tempi di vita della popolazione mediante la rilevazione sull'uso del tempo e disaggregando le informazioni per sesso e per età; l'analisi delle informazioni sui tempi delle città è, dunque, considerata dal legislatore quale strumento prioritario ed essenziale per una politica dei tempi efficiente ed efficace<sup>(21)</sup>.

Al Capo VII la legge n. 53/2000 disciplina dettagliatamente i tempi delle città disponendo che<sup>(22)</sup>, entro sei mesi dalla data

---

(19) Articolo 1, lettera *c*), della legge n. 53/2000. Più in particolare, sul tema della relazione tra tempi sociali e città, A. MUSCI, *Il labirinto di pietra: lineamenti di critica dello spazio/tempo metropolitano*, in A. BIANCO, L. DE SANTIS, A. MUSCI, *Cronopolis*, cit., p. 19 ss.

(20) Articolo 16 della legge n. 53/2000.

(21) Nella stessa prospettiva, la legge prevede lo svolgimento delle attività di ricerca disarticolate secondo aggregati significativi, indicati dalla stessa fonte normativa, con rinvio poi dell'attività di ricerca all'Istituto nazionale di statistica, forse anche per esigenze di omogeneità del sistema di rilevazione dei tempi sociali sull'intero territorio nazionale e, quindi, in un'ottica di una confrontabilità concreta dei risultati.

(22) Articolo 22 della legge n. 53/2000.

di entrata in vigore, le regioni avrebbero dovuto definire con leggi proprie le norme per il coordinamento degli orari degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici e degli uffici periferici delle amministrazioni pubbliche, nonché per la promozione dell'uso del tempo a fini di solidarietà sociale. Le disposizioni regionali avrebbero dovuto vertere su due assi portanti essenziali, ovverosia:

- la determinazione di linee guida di coordinamento per i comuni in merito ai poteri gestori da essi esercitati sul tema degli orari;
- “la promozione dell'uso del tempo per fini di solidarietà sociale”<sup>(23)</sup>.

Quest'ultimo punto è particolarmente rilevante per quanto concerne la relazione tra il tema della valorizzazione del patrimonio culturale e la necessità di un coordinamento dei tempi delle città. Il nodo centrale, a ben vedere, sta proprio in ciò, ossia nella capacità concreta delle regioni di dettare principi guida solidi e chiari per armonizzare i tempi sociali – rendendo più semplice *anche* l'accesso ai musei – e nell'abilità delle autonomie locali di attuare quei principi con una gestione efficace e coordinata dei tempi dei servizi pubblici e delle attività commerciali.

Le leggi regionali avrebbero dovuto inoltre indicare<sup>(24)</sup>:

- i criteri generali di amministrazione e coordinamento degli orari di apertura al pubblico dei servizi pubblici e privati, degli uffici della pubblica amministrazione, dei pubblici esercizi commerciali e turistici, delle attività culturali, dello spettacolo e dei trasporti;
- i criteri per l'adozione dei piani territoriali degli orari;
- i criteri e le modalità per la concessione ai comuni di finanziamenti per l'adozione dei piani territoriali degli orari e per la costituzione delle banche dei tempi, con priorità per le iniziative esercitate congiuntamente dai comuni con popolazione non superiore a 30.000 abitanti.

---

(23) Articolo 1 della legge n. 53/2000.

(24) Articolo 22, comma 5 della legge n. 53/2000.

I comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti <sup>(25)</sup> dovrebbero attuare, singolarmente o in forma associata, le disposizioni di cui all'articolo 50, comma 7 del TUEL <sup>(26)</sup> nei tempi indicati dalle leggi regionali; in caso di inadempimento dell'obbligo, il Presidente della Giunta regionale potrebbe nominare un commissario *ad acta* <sup>(27)</sup>.

Il piano territoriale degli orari (di seguito indicato anche con l'acronimo PRO) <sup>(28)</sup> costituisce lo strumento principale per l'attuazione del miglioramento della qualità dei tempi sociali; esso è articolato in progetti, anche sperimentali, relativi al funzionamento dei diversi sistemi orari dei servizi urbani, ed alla loro graduale armonizzazione <sup>(29)</sup>. È competenza del sindaco quella di elaborare le linee guida del piano, attuando forme di consultazione con le amministrazioni pubbliche, con le parti sociali, nonché con le associazioni esponenziali degli interessi diffusi e con le associazioni delle famiglie <sup>(30)</sup>: il tema della concertazione pone in rilievo lo strumento del confronto e del dialogo, elementi essenziali per un governo delle città che risponda realmente alle esigenze dei cittadini. Nell'elaborazione del piano è previsto l'obbligo espresso di tener conto degli ef-

---

(25) Articolo 23 della legge n. 53/2000.

(26) "Il sindaco, altresì, coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla Regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti": articolo 50, comma 7 del d.lgs. n. 267/2000.

(27) Articolo 23, comma 2 della legge n. 53/2000. L'articolo 27 dello Statuto della Regione Umbria prevede, peraltro, che "la legge regionale disciplina le modalità e le garanzie del potere sostitutivo in caso di inerzia da parte dei Comuni e delle Province nell'esercizio delle funzioni amministrative loro conferite. La Giunta regionale, previa diffida all'ente inadempiente con fissazione di un congruo termine, esercita, sentito il Consiglio delle Autonomie locali, il potere sostitutivo e adotta gli atti necessari dandone comunicazione al Consiglio regionale". Sul tema del Consiglio delle Autonomie locali si veda, altresì, l'articolo 28 dello Statuto della Regione Umbria.

(28) Articolo 24 della legge n. 53/2000.

(29) Per il panorama normativo vigente prima della disciplina in commento si veda S. BONFIGLIOLI, *Il Piano degli orari. Antologia di materiali per progettare ed attuare politiche pubbliche*, Milano, 1993.

(30) Articolo 25 della legge n. 53/2000.

fetti sul traffico, sull'inquinamento e sulla qualità della vita cittadina, nonché degli orari di apertura al pubblico dei servizi pubblici e privati, degli uffici periferici delle amministrazioni, delle attività commerciali <sup>(31)</sup> e delle istituzioni formative, culturali e del tempo libero, con riflessi evidenti in termini di benessere sociale. Il piano, una volta perfezionato nella stesura, viene approvato dal Consiglio comunale, ed il suo contenuto diventa vincolante per l'amministrazione comunale che deve adeguare la propria azione (politica e burocratico-amministrativa) alle scelte in esso espresse <sup>(32)</sup>; l'attuazione concreta del piano è poi demandata all'adozione di specifiche ordinanze sindacali <sup>(33)</sup>. Dopo l'approvazione da parte del Consiglio comunale, il piano viene comunicato alla regione che lo trasmette – a sua volta – al Comitato interministeriale per la programmazione economica <sup>(34)</sup>. Per la verifica dell'attuazione dei progetti contenuti nel piano il sindaco istituisce un apposito tavolo di concertazione <sup>(35)</sup>, e promuove accordi con i soggetti pubblici e

---

(31) “Ferre restando le disposizioni degli articoli da 11 a 13 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114”: articolo 24 legge n. 53/2000.

(32) Articolo 24 della legge n. 53/2000.

(33) Articolo 24, comma 6, della legge n. 53/2000; sul tema si veda anche, ampiamente, A. BIANCO, *Le norme*, in A. BIANCO, L. DE SANTIS, A. MUSCI, *Cronopolis*, cit., p. 93.

(34) Articolo 28 della legge n. 53/2000. Per le finalità e per l'attuazione concreta del piano è istituito, infatti, un Fondo per l'armonizzazione dei tempi delle città, alla cui ripartizione provvede il CIPE, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. I contributi assegnati al fondo sono concessi prioritariamente per: associazioni di comuni; progetti presentati da comuni che abbiano attivato forme di coordinamento e cooperazione con altri enti locali per l'attuazione di specifici piani di armonizzazione degli orari dei servizi con vasti bacini di utenza; interventi attuativi degli accordi di cui all'articolo 25, comma 2 della stessa legge.

(35) Articolo 25 della legge n. 53/2000: al tavolo di concertazione partecipano: il sindaco stesso o, per suo incarico, il responsabile del PRO; il prefetto o un suo rappresentante; il Presidente della provincia o un suo rappresentante; i presidenti delle comunità montane o loro rappresentanti; un dirigente per ciascuna delle pubbliche amministrazioni non statali coinvolte nel piano; rappresentanti sindacali degli imprenditori della grande, media e piccola impresa, del commercio, dei servizi, dell'artigianato e dell'agricoltura; rappresentanti sindacali dei lavoratori; il provveditore agli studi ed i rappresentanti delle università presenti nel territorio; i presidenti delle aziende dei trasporti urbani ed extraurbani, nonché i rappresentanti delle aziende ferroviarie. Sul tema si veda A. BIANCO, *Le norme*, in A. BIANCO, L. DE SANTIS, A. MU-

privati; anche le altre amministrazioni pubbliche sono inoltre tenute ad adeguare gli orari di funzionamento degli uffici al contenuto delle ordinanze sindacali emanate in tema di orari<sup>(36)</sup>. I comuni capoluogo di provincia devono concertare con i comuni limitrofi – attraverso la conferenza dei sindaci – la riorganizzazione territoriale degli orari; alla conferenza partecipa anche un rappresentante del Presidente della provincia<sup>(37)</sup>.

È importante notare come tra gli elementi che devono dare un'impronta caratterizzante al piano spicca proprio la necessità di assegnare un *tempo per la cultura*, tempo che costituisce, dunque, una priorità chiaramente segnalata dalla legge, e che viene demandata poi al coordinamento regionale da attuare mediante l'adozione della legislazione di dettaglio.

Il piano degli orari può prevedere modalità ed articolazioni differenziate per l'apertura al pubblico dei servizi della p.a.<sup>(38)</sup>: le amministrazioni, attraverso l'informatizzazione dei servizi, possono garantire prestazioni anche durante gli orari di chiusu-

---

SCI, *Cronopolis*, cit., p. 93 ss.

(36) Articolo 26 della legge n. 53/2000.

(37) Articolo 25, u.c. della legge n. 53/2000. A. BIANCO, *Le norme*, in A. BIANCO, L. DE SANTIS, A. MUSCI, *Cronopolis*, cit., p. 96 nota che "l'accordo tra il comune e un altro soggetto tra quelli indicati come facenti parte del tavolo di concertazione costituisce lo strumento ulteriore individuato dalla norma per dare attuazione operativa alle indicazioni del "piano". Siamo dinanzi ad una previsione obbligatoria in capo ai sindaci dei comuni capoluogo che infatti "sono tenuti a concertare [...] la riorganizzazione territoriale degli orari". Lo strumento concreto è la "conferenza dei sindaci". Risulta del tutto evidente la volontà di fondo che caratterizza le scelte del legislatore: utilizzare in via ordinaria gli strumenti della concertazione e dell'intesa tra i vari soggetti coinvolti. Ricorrere alla previsione di obblighi solo per tipologie assai specifiche e particolari".

La Provincia di Perugia, movendo i primi passi per redigere un piano regolatore degli orari aveva redatto, a suo tempo, un'ipotesi di protocollo di intesa nella quale erano indicati almeno tre interventi considerati come prioritari:

- riduzione della mobilità individuale, con conseguente potenziamento del trasporto pubblico e riorganizzazione delle attività produttive, del terziario ecc., con orari flessibili e differenziati;
- decentramento degli uffici e dei servizi della pubblica amministrazione, apertura di sportelli unici, snellimento delle procedure attraverso l'uso dell'informatica e della telematica;
- maggiore accessibilità a servizi ed informazioni, con particolare riguardo alle categorie più deboli.

(38) Articolo 24 della legge n. 53/2000.

ra dei servizi medesimi e – attraverso la semplificazione delle procedure – possono consentire agli utenti tempi di attesa più brevi, nonché percorsi più semplici per l'accesso ai servizi <sup>(39)</sup>.

Analogamente a quanto accade per il sistema museale, anche in tema di armonizzazione degli orari la regione assume il ruolo di centro unificatore di programmazione; non tanto un ruolo gerarchico, ma piuttosto una funzione di promotore, di soggetto produttivo di direttrici tendenzialmente uniformi. Gli strumenti sono quelli canonici della definizione di criteri omogenei regionali (con l'adozione di legislazione concorrente) e dell'erogazione di contributi finanziari premianti a favore delle autonomie più attive, più innovative e quindi più meritevoli di sostegno. Nel campo dell'armonizzazione degli orari sembra dunque spiccata la relazione merito/contributi, mentre nel sistema museale l'erogazione di fondi avviene (di fatto) in maniera più *meccanicistica*, quasi secondo un automatismo istanza/erogazione.

Gli strumenti per il tempo appena descritti possono poi essere utilizzati dalla regione in ambiti diversi, in particolare (con rilievo evidente ai fini di questa ricerca) per la promozione dell'estensione dei tempi d'apertura al pubblico dei servizi (pubblici e privati), di pari passo con la maggiore apertura verso l'utenza delle attività turistiche e delle attività culturali.

La legge n. 53/2000 coinvolge nell'attuazione del PRO tutta la struttura comunale, sia nella sua parte politica (l'elaborazione delle linee guida e la proposta competono al sindaco, e l'approvazione compete al Consiglio comunale, organi politici per eccellenza), ma anche nella sua parte burocratica; la legge parla, infatti, di "amministrazione comunale" <sup>(40)</sup> e, considerata la riforma delle autonomie iniziata a partire dal 1990 (con la più intensa responsabilità gestionale assegnata alla dirigenza) ne consegue che tutti gli organi e gli uffici del comune sono tenuti all'attuazione del PRO, con un dovere di collaborazione fattiva ed efficace per la sua concreta attuazione. Analogamente, la

---

(39) Articolo 26, comma 3 della legge n. 53/2000.

(40) Articolo 24 della legge n. 53/2000.

previsione di un tavolo di concertazione per l'attuazione e la verifica dei progetti contenuti nel PRO prevede il coinvolgimento delle diverse amministrazioni e dei rappresentanti degli imprenditori, nonché dei rappresentanti del commercio, dei servizi, dell'artigianato e dell'agricoltura, oltre che delle organizzazioni sindacali dei lavoratori <sup>(41)</sup>.

In Umbria, invero, è mancata l'elaborazione delle linee guida sul tempo e l'emanazione della normativa concorrente prevista dalla legge n. 53/2000. Questa lacuna ha comportato una carenza piuttosto rilevante per una politica dei tempi per la cultura realmente efficace ed omogenea tra le varie realtà del territorio.

Ciò nonostante, il potere di regolazione degli orari d'accesso all'arte ed una certa facoltà di raccordo tra le strutture museali è stata comunque esercitata fondandone le basi proprio sul sistema-museo già esistente. Questo sistema, infatti, prevede un intervallo minimo per i tempi di accesso del pubblico alle strutture aderenti, anche se questo approccio sembra improntato a una logica *minimalista*, mentre le istituzioni che volessero dare un impulso effettivo e concreto per uno sviluppo della *governance* culturale dovrebbero predisporre fasce orarie di apertura più estese o, quantomeno, diversificate.

#### 4. *Il sistema delle fonti dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e le disposizioni della legge n. 53/2000: congruenze, criticità e sviluppi possibili*

Come già notato, di fronte alla lacuna normativa per la disciplina regionale dei tempi per l'accesso all'arte, uno strumento normativo utile a realizzare un coordinamento dei tempi sociali (e, quindi, una maggiore armonia tra i tempi di vita quotidiana ed il tempo libero da dedicare *anche* alla cultura) potrebbe essere costituito dalla legge n. 53/2000. Dall'esame delle disposizioni appena tracciato (e partendo dal presupposto per cui

---

(41) Articolo 25 della legge n. 53/2000.

questo testo di legge costituisce *uno* dei possibili strumenti per la valorizzazione e la migliore organizzazione dei beni culturali) consegue che essa debba essere ricompresa nel novero delle materie soggette a potestà normativa concorrente tra Stato e regioni, ai sensi dell'articolo 117, comma 3 della Costituzione<sup>(42)</sup>; la disciplina dei tempi sociali va ad influire, infatti, sulla valorizzazione e sull'organizzazione dell'arte da parte delle singole regioni, materie che rientrano espressamente tra i campi passibili di potestà legislativa ripartita.

Il nuovo Titolo V all'articolo 117 distingue, a ben vedere, fra "tutela" e "valorizzazione" dei beni culturali<sup>(43)</sup> riservando la prima alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, e la seconda alla competenza legislativa ripartita tra Stato e regioni, quasi a dichiarare – con l'autorità di norma costituzionale – il lungo cammino normativo percorso dall'idea di tutela (ovvero sia di conservazione) verso i nuovi principi di valorizzazione, promozione e migliore accessibilità del patrimonio artistico. Per quanto concerne, poi, le funzioni prettamente gestorie, il nuovo articolo 118 della Costituzione ha previsto che tali funzioni siano esercitate alla luce dei principi di sussidiarietà<sup>(44)</sup>,

---

(42) In tema di potestà legislativa, l'articolo 34 dello Statuto della Regione Umbria dispone che "le materie di competenza della Regione sono disciplinate con legge" e che "la potestà legislativa non può essere delegata".

(43) In base alle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 112/1998 (capo V, articolo 148), per tutela deve intendersi "ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali"; per gestione deve intendersi "ogni attività diretta, mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e di valorizzazione"; per valorizzazione deve intendersi "ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione"; per attività culturali debbono intendersi "quelle rivolte a formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte" infine, per promozione deve intendersi "ogni attività diretta a suscitare e a sostenere le attività culturali".

(44) "Per sussidiarietà si intende che le decisioni dovrebbero essere assunte dal livello istituzionale più decentrato possibile qualora ciò sia giustificato o compatibile con l'esigenza di assicurare efficienza ed effettività all'azione dei pubblici poteri": G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2002, p. 148, dove evidenzia anche la distinzione tra sussidiarietà verticale ("la sussidiarietà può essere utilizzata proficuamente [...] per distribuire le competenze a livello verticale tra il centro e la periferia dell'amministrazione pubblica") e la sussidiarietà orizzontale "tra gli enti pubblici, le autonomie sociali e i privati. In questo secondo caso si privilegia una no-



di differenziazione<sup>(45)</sup> e di adeguatezza<sup>(46)</sup>, con la conseguenza (*a contrariis*) che anche nelle materie di competenza legislativa statale “esclusiva” le funzioni gestorie potrebbero essere esercitate da regioni ed autonomie locali allorchè ciò sia imposto dalla natura e dalla dimensione delle funzioni da esercitare. Per converso, sarà necessario conservare al potere centrale le funzioni amministrative che richiedono *ex se* un esercizio unitario e coeso su tutto il territorio nazionale. In questa luce, il nuovo articolo 118 supera l’originario principio costituzionale del parallelismo tra competenze legislative e competenze amministrative e detta, invece, criteri nuovi per il riparto delle funzioni amministrative fondandoli – essenzialmente – sul principio di sussidiarietà e della massima prossimità delle funzioni rispetto ai cittadini ed alle realtà sociali a cui tali funzioni si riferiscono<sup>(47)</sup>. La nuova formulazione dell’articolo 118, comma 1 consente, in questo modo, la creazione – sia per quanto attiene la tutela, sia per quanto concerne la valorizzazione dei beni culturali – di un sistema integrato di governo tra amministrazioni diverse sulla base di ruoli distinti, alla luce delle funzioni esercitabili in modo differenziato ed ottimale a seconda delle concrete esigenze della collettività.

Merita sottolineare, inoltre, che il terzo comma dell’articolo 118 della Costituzione – facendo espresso riferimento alla “tutela dei beni culturali” – prevede la possibilità di stipulare intese e coordinamenti tra Stato e regioni per l’esercizio delle funzioni amministrative; la materia della valorizzazione dei beni

---

zione non istituzionale della sussidiarietà ma prevalentemente sociale in base alla quale l’intervento diretto dell’amministrazione pubblica è necessario nei casi in cui l’iniziativa dei privati, delle associazioni o delle formazioni sociali non sarebbe in grado di esplicarsi – in relazione ai fini ed ai valori costituzionali comunemente accettati – agli stessi livelli di quella pubblica”.

(45) “Per differenziazione si intende che il legislatore, nell’allocazione delle funzioni, deve considerare le diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi”: G. ROLLA, *Diritto regionale*, cit., p. 147.

(46) “Per adeguatezza si intende l’idoneità organizzativa delle amministrazioni a garantire, anche in forma associata con altri enti, l’esercizio delle funzioni”: G. ROLLA, *Diritto regionale*, cit., p. 147.

(47) G. PASTORI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazioni in atto e tendenze*, in *Aedon*, n. 3/2004.

culturali esula, naturalmente, da questo specifico strumento di raccordo tra Stato e regioni, in quanto per la valorizzazione è stato previsto il diverso meccanismo della potestà legislativa ripartita ex articolo 117, comma 3 della Costituzione <sup>(48)</sup>.

Si è già sottolineato che la legge n. 53/2000, entrata in vigore prima dell'ultima riforma costituzionale, può essere intesa come uno strumento utile a consentire la fruizione – e, quindi, la valorizzazione – dei beni culturali, e che essa dovrebbe pertanto rientrare tra le materie soggette a potestà legislativa ripartita, ai sensi del nuovo testo dell'articolo 117, comma 3 della Costituzione.

Nell'esaminare le disposizioni contenute nella legge n. 53/2000, tuttavia, emergono talora alcune contraddizioni ed incongruenze rispetto al nuovo assetto istituzionale, in particolare per quanto concerne le disposizioni della legge che sono oggettivamente specifiche e di dettaglio e che, a tutt'oggi, dispiegano la propria efficacia in un ambito (l'armonizzazione dei tempi sociali) nel quale la Regione Umbria non ha ancora esercitato la propria potestà legislativa.

*Quid iuris*, in presenza di questo genere di contraddizioni? Ci si deve chiedere, infatti, quale sia il regime giuridico delle disposizioni della legge n. 53/2000 che, ancorché emanate anteriormente alla riforma, siano rimaste ancor oggi formalmente in vigore, scontrandosi con il nuovo assetto istituzionale in quanto disciplinano materie sottratte alla potestà legislativa dello Stato.

A questo proposito può essere interessante rilevare come la giurisprudenza si è espressa chiaramente – anche molto di recente – su alcuni problemi simili a quello in esame (anch'essi compresi nel novero delle materie dell'articolo 117, comma 3 della Costituzione, anche se su temi diversi dalla valorizzazione dell'arte). La Corte costituzionale ed il Consiglio di Stato hanno infatti chiarito i principi da applicare in presenza di contraddizioni tra la legislazione (e la regolamentazione) anteriore alla

---

(48) Oltre a ciò, lo stesso articolo 118, comma 4 riporta a sua volta, espressamente, il principio di sussidiarietà sociale o orizzontale, per cui “tutte le istituzioni che compongono la Repubblica devono favorire lo svolgimento di attività di interesse generale da parte dei cittadini, come singoli oppure come membri delle formazioni sociali”.

riforma, ed il nuovo assetto delle competenze, sia legislative sia regolamentari successivo al 2001.

In particolare, nel periodo immediatamente successivo alla riforma il Consiglio di Stato aveva sottolineato<sup>(49)</sup> che la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salvo che esso disponga un'espressa delega alle regioni; parallelamente, la potestà regolamentare spetta alle regioni in ogni altra materia. Il Consiglio di Stato ha sottolineato come la revisione costituzionale abbia modificato profondamente il sistema delle fonti, attribuendo la potestà regolamentare allo Stato *solo* sulla falsariga della stretta corrispondenza rispetto alla sua competenza legislativa esclusiva; in altri termini, lo Stato può emanare *ex novo* una disciplina regolamentare *solo* se il regolamento verta su materia attribuita alla sua competenza legislativa esclusiva. Da ciò consegue l'estinzione del potere regolamentare dello Stato su materie che – nel mutato quadro delle fonti – non sono più di sua competenza, nemmeno con limitazioni o con adattamenti: ed infatti, il Consiglio di Stato ha sottolineato che non può più trovare applicazione il meccanismo della cedevolezza delle disposizioni poiché, con l'entrata in vigore della nuova normativa costituzionale, è stata attribuita la titolarità stessa del potere a soggetti individuati precisamente; *ergo*, l'esercizio del potere regolamentare da parte dello Stato implicherebbe un'invasione indebita all'interno di un campo ormai riservato alla competenza di altri soggetti istituzionali. La giurisprudenza amministrativa ha poi confermato<sup>(50)</sup> che non permane nessun potere regolamentare allo Stato nemmeno nelle materie attribuite alla legislazione regionale, sia che si tratti di competenza attribuita alle regioni in via ripartita, sia che si tratti di competenza legislativa esclusiva.

A ciò va aggiunto che, nelle materie in cui – parimenti a quanto concerne la disciplina dei beni culturali – non si verificano forme di “vuoto normativo incolmabile”, nell'ordina-

---

(49) Consiglio di Stato, Sezione consultiva atti normativi, parere n. 3608/2002, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); si veda, più recentemente, anche Consiglio di Stato, Adunanza generale, parere n. 5/2002, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(50) Consiglio di Stato, parere n. 3608/2002 cit.

mento antecedente alla modifica del 2001 la giurisprudenza della Consulta (<sup>51</sup>) consentiva l'“intervento sostitutivo dello Stato con norme cedevoli”, ovvero sia l'adozione di norme (anche di dettaglio) destinate a cadere successivamente all'entrata in vigore della pertinente normativa regionale o di quella regolamentare. Posto, pertanto, che nel precedente assetto costituzionale le disposizioni statali rimanevano interamente in vigore – indipendentemente dalla data di emanazione – fino all'entrata in vigore delle norme regionali di dettaglio, e considerato che questo meccanismo di cedevolezza non può più considerarsi valido nel mutato assetto costituzionale per quanto concerne le norme statali nuove, ci si deve chiedere *quid iuris* in merito alle disposizioni di dettaglio contenute nella legge n. 53/2000 (qui intese – si ripete – come strumento per la valorizzazione dei beni e delle attività culturali).

Argomentando in senso conforme ai principi espressi dalla giurisprudenza in fattispecie analoghe a quella in esame (<sup>52</sup>), si deve ritenere che – al fine di evitare inauspicabili lacune normative – le norme della legge n. 53/2000 debbano considerarsi ancora in vigore anche laddove si tratti di disposizioni di dettaglio, e ciò in quanto si tratta di legge emanata prima della revisione costituzionale e, comunque, con la precisazione che tale vigore deve intendersi ammesso in via puramente transitoria.

Resta ferma, in ogni caso, la facoltà delle Regioni di sollevare l'eccezione d'incostituzionalità delle disposizioni di dettaglio e, soprattutto, si deve sottolineare l'onere delle Regioni di adottare la normativa concorrente di propria competenza.

Per quanto concerne, invece, la normativa di carattere regolamentare il Consiglio di Stato ha sottolineato che l'“aporia normativa” che si è venuta a creare anche sotto tale aspetto (data la persistenza di regolamenti statali in materie soggette a potestà regolamentare assegnata, attualmente, alle regioni od alle autonomie locali) comporta l'urgenza dell'adempimento dell'obbligo costituzionale, per il soggetto deputato all'ema-

---

(51) Corte costituzionale, sentenza n. 214/1985, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

(52) Il parere n. 3608/2002 cit. è stato reso in materia di “tutela della salute”, compresa anch'essa tra le materie di cui all'articolo 117, comma 3 della Costituzione.

nazione della fonte di rango superiore, di adottare la disciplina che consenta l'adozione delle norme secondarie. In altri termini compete – urgentemente – allo Stato l'adozione di norme di principio necessarie a consentire alle regioni l'adozione della normazione ripartita e, parimenti, urge che le regioni adottino le disposizioni di legge necessarie a consentire alle autonomie locali l'esercizio di poteri gestori.

Ancora più recentemente il Consiglio di Stato<sup>(53)</sup> ha sottolineato l'importanza di individuare l'esatto *limite* della potestà legislativa statale nelle materie oggetto di legislazione concorrente, alla luce del nuovo quadro costituzionale. Il Giudice amministrativo ha evidenziato, nuovamente, l'importanza di una lettura "costituzionalmente orientata" del nuovo sistema normativo, alla luce del principio di gerarchia delle fonti che impone un'interpretazione delle norme di rango primario compatibile con quelle costituzionali sovraordinate; in tal modo, il Consiglio di Stato è tornato ad evidenziare che solo nell'ambito del precedente quadro istituzionale la giurisprudenza costituzionale aveva ritenuto possibile che il legislatore statale potesse dettare disposizioni di dettaglio anche in materie di legislazione ripartita, riconoscendone – in base al principio di continuità – un carattere suppletivo e cedevole al sopraggiungere della legislazione regionale competente<sup>(54)</sup>. Conseguentemente, si è così veri-

---

(53) Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 31 gennaio 2005, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(54) Corte costituzionale, sentenze n. 373/1995, n. 214/1985 e n. 13/1974, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Il Consiglio di Stato, nel parere reso in Adunanza plenaria nel gennaio del 2005, sottolinea anche che "la stessa giurisprudenza affermava che le leggi regionali potevano essere abrogate, oltre che da leggi regionali sopravvenute, anche per effetto del sopravvenire di nuove leggi statali recanti norme di principio, con le quali la legge regionale (di dettaglio) preesistente fosse incompatibile secondo il meccanismo previsto dall'articolo 10 della legge n. 62/1953; veniva anche ammesso che la legge statale, allorquando interveniva a modificare i principi di disciplina di una materia di competenza regionale (con effetto eventualmente abrogativo delle leggi regionali preesistenti divenute incompatibili, ai sensi del citato articolo 10 della legge n. 62/1953), potesse altresì, al fine di garantire l'attuazione immediata dei nuovi principi, recare una normativa di dettaglio, immediatamente operativa, idonea a disciplinare la materia fino a quando non venisse sostituita da una legislazione regionale conforme ai nuovi principi (Corte costituzionale, sentenze nn. 214/1985, 226/1986, 165/1989, 378/1995, 425/1999 e 507/2000; ordinanza n. 106/2001) en-

ficato che in molte materie – sia pur attribuite alla competenza legislativa regionale – l’assenza di una compiuta disciplina dettata dalla fonte regionale ha lasciato integra l’efficacia delle leggi statali previgenti, e ciò non solo come fonti destinate a dettare principi fondamentali vincolanti per le regioni<sup>(55)</sup>, ma anche come disciplina di dettaglio pienamente efficace in ogni suo aspetto, stante l’assenza dell’intervento del legislatore regionale. La *ratio* ultima di questo meccanismo, difforme dal sistema previsto dal costituente ma ammesso dalla giurisprudenza costituzionale era, peraltro, esclusivamente quella di non precludere – a causa dell’inerzia statale – l’esercizio delle competenze legislative da parte delle neo-costituite regioni. Ciò che pare particolarmente rilevante è che questo principio, tratteggiato dalla Corte costituzionale nel momento in cui occorreva rendere operativo ed efficace l’operato delle regioni all’alba della loro costituzione, è stato “temporaneamente ammesso” dalla Corte costituzionale – con espresse e rilevanti limitazioni – anche con riferimento al quadro vigente. La Corte ha precisato<sup>(56)</sup>, infatti, che “nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore”. In base al principio di continuità, inoltre, possono ritenersi in vigore – anche dopo la modifica costituzionale – le norme preesistenti purché adottate in conformità al precedente quadro delle fonti: tali disposizioni possono rimanere temporaneamente in vigore, infatti, fino a quando esse non vengano sostituite dalle norme nuove dettate dall’autorità competente alla luce del nuovo sistema, fermo restando che le regioni potrebbero – *medio tempore* – sollevare questione di legittimità costituzionale per le disposizioni ritenute in contrasto con le attribuzioni previste

---

trambi i principi ribaditi, con riferimento al sistema precedente, da Corte costituzionale sentenza n. 376/2002”. Tutte le sentenze della Corte costituzionale appena citate sono consultabili in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

(55) Secondo la previsione dell’articolo 9, comma 1 della legge n. 62/1953, come modificato dall’articolo 17 della legge n. 281/1970.

(56) Corte costituzionale, sentenza n. 282/2002, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

dall'ordinamento nella configurazione odierna <sup>(57)</sup>.

Più recentemente l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato <sup>(58)</sup> ha sottolineato come la dottrina maggioritaria ritenga, a sua volta, che l'articolo 117, comma 3 della Costituzione "pone una riserva di competenza che non può essere derogata senza incidere sul regime di validità della legge statale". A differenza di quanto ritenuto ammissibile nel quadro costituzionale previgente lo Stato non dispone più della competenza legislativa generale e, conseguentemente, esso sarebbe rimasto "privo di titolo di legittimazione" <sup>(59)</sup> ad adottare una nuova normativa di dettaglio in materia concorrente <sup>(60)</sup>.

---

(57) Consiglio di Stato, Adunanza generale n. 1/2002; Consiglio di Stato, Adunanza generale n. 5/2002, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). La Corte costituzionale, con sentenza n. 376/2002 (consultabile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)) ha precisato inoltre che "al fine di adeguare l'ordinamento al mutato quadro costituzionale, l'articolo 1 della legge n. 131/2003 ha conferito una delega al Governo per la ricognizione dei principi fondamentali della legislazione statale nelle diverse materie di competenza concorrente. La legittimità di tale delega è stata vagliata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 280/2004 (consultabile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)) con cui è stata data una lettura "minimale" – ritenuta l'unica conforme a Costituzione – dell'oggetto della delega, in termini di "mera ricognizione" e non di innovazione-determinazione dei principi fondamentali vigenti. L'articolo 1, comma 4 della legge n. 131/2003 è stato così ritenuto una norma dichiaratamente di "prima applicazione", finalizzata a predisporre un meccanismo di ricognizione dei principi fondamentali, allo scopo esclusivo di "orientare" l'iniziativa legislativa statale e regionale, utilizzabile transitoriamente fino a quando il nuovo assetto delle competenze legislative regionali, determinato dal mutamento del Titolo V della Costituzione, andrà a regime, e cioè fino al momento della entrata in vigore delle apposite leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali".

(58) Consiglio di Stato, Adunanza del 31 gennaio 2005 *cit.*

(59) Si vedano i termini utilizzati dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 1/2004, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

(60) Con la già citata sentenza n. 282/2002, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), la Corte sembra condividere tale principio, nel punto in cui viene affermato che la "nuova formulazione dell'articolo 117, comma 3 rispetto a quella previgente dell'articolo 117, comma 1 esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina". È vero che con successive pronunce la Corte ha ritenuto costituzionalmente legittimo il recupero della competenza statale in ordine ad una legislazione di dettaglio, ma ciò è avvenuto sulla base del diverso principio di sussidiarietà, invocabile come titolo di competenza legislativa solo in ipotesi eccezionali e subordinatamente al rispetto di gravosi oneri procedurali (Corte costituzionale, sentenza n. 303/2003, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)). "Né appare invocabile a fondamento dell'opposta tesi, tendente a ritenere ancora ammissibile l'intervento

Ciò pone, ancora una volta, una serie di interrogativi di non semplice soluzione per quanto concerne la legge n. 53/2000 alorché si intenda questo testo normativo quale strumento utile per la valorizzazione dei beni culturali: la legge in esame, infatti, contiene alcune disposizioni particolarmente dettagliate e stringenti, che difficilmente possono essere considerate quale normativa di principio coerente con il nuovo dettato costituzionale.

Si è già ampiamente dato conto di come la disciplina del tempo per l'arte, intesa come strumento per la valorizzazione, per la promozione e per l'organizzazione dei beni e delle attività culturali, rientra tra le materie di cui all'articolo 117, comma 3 nella sua formulazione attuale <sup>(61)</sup>: si tratta, dunque, di discernere quali norme della legge n. 53/2000 siano coerenti con il nuovo testo della Costituzione, e quali invece non lo siano più.

Alcune delle disposizioni contenute nella legge n. 53/2000 sembrano, in effetti, costituire normativa di principio: tra queste, rientrano certamente l'articolo 22 (che detta i limiti entro i quali può essere esercitata la potestà legislativa da parte delle regioni) e l'articolo 26, che detta le disposizioni generali per la regolamentazione degli orari delle amministrazioni pubbliche.

Altre disposizioni della stessa legge, al contrario, sembrano contenere prescrizioni di dettaglio così specifiche e particolareggiate da far apparire violato il meccanismo del riparto di

---

statale con disposizioni cedevoli di dettaglio in materia di legislazione concorrente, la sentenza n. 196 del 2004, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), sul condono edilizio, in cui l'affermata applicabilità della normativa statale in assenza dell'esercizio della potestà legislativa regionale nel termine fissato appare essere stata dettata unicamente dall'esigenza di pronunciare una sentenza "auto-portante", che non lasciasse lacune nella delicata disciplina del nuovo condono edilizio, inerente a materie non solo di legislazione concorrente ma anche di legislazione esclusiva dello Stato".

(61) A questa conclusione, peraltro, sembrano condurre anche altri elementi: la legge n. 53/2000, infatti, disciplina aspetti essenziali della prestazione di lavoro (disciplinando il diritto alla fruizione dei congedi parentali); essa riguarda momenti importanti dell'istruzione, anche se successiva all'educazione dell'obbligo ed orientata ad un'idea di formazione permanente dell'adulto; si tratta, a ben vedere, di materie (tutela del lavoro, e istruzione), espressamente previste anch'esse al comma 3 dell'articolo 117 della Costituzione, sicché sembra ulteriormente confortata la tesi per cui la disciplina del tempo sociale rientra tra le materie oggetto di legislazione concorrente.



competenza previsto all'articolo 117, comma 3 della Costituzione. Si pensi, in particolare, a quanto disposto all'articolo 23 commi 1 e 3, nei quali si prevede specificamente il limite dei 30.000 abitanti come discrimine tra comuni grandi e comuni piccoli; questa facoltà, a ben vedere, avrebbe dovuto essere assegnata alla libera scelta delle regioni, le quali avrebbero potuto compiere valutazioni diverse, indipendenti dalla dimensione demografica (accentuando, ad esempio, l'importanza di alcuni comuni che – anche se dotati di popolazione inferiore a 30.000 abitanti – hanno oggettivamente un valore artistico di estremo rilievo) <sup>(62)</sup>.

Si pensi, inoltre, al disposto dell'articolo 24 nella parte in cui, oltre a ribadire il limite dimensionale che distingue i comuni grandi da quelli piccoli, individua anche la figura del “responsabile” per il PRO, al quale assegna direttamente una specifica competenza in tema di tempi ed orari, e per il quale prevede anche il diritto di partecipare alla conferenza dei dirigenti (senza quindi lasciare margini a soluzioni diverse da parte dei singoli comuni mediante l'adozione dell'apposito strumento regolamentare interno) <sup>(63)</sup>.

Analoghe considerazioni riguardano, poi, la fase dell'approvazione del piano degli orari, assegnata dalla legge nazionale all'organo consiliare su proposta del sindaco, senza che nulla si dica circa la possibilità di apportare eventuali emendamenti in

---

(62) Si pensi, ad esempio, all'importanza storico-artistica della città di Assisi, la cui popolazione è inferiore al limite imposto dalla legge n. 53/2000 e che pertanto, laddove intendesse adottare un PRO in conformità alle procedure previste con la legge n. 53/2000, dovrebbe farlo in maniera associata con comuni limitrofi del tutto diversi per storia, arte e cultura. Si noti per inciso, che la città di Assisi è annoverata tra le testimonianze del patrimonio dell'umanità: con il “concetto di patrimonio culturale dell'umanità [...] l'UNESCO fa sì che l'insieme degli Stati membri riconosca un sito, un monumento, un'opera o una città come patrimonio dell'umanità. Si tratta di un piccolo passo, perché l'umanità non diventa per questo soggetto responsabile e garante della protezione, della conservazione e della valorizzazione di questo sito o monumento. Il responsabile proprietario del patrimonio resta la collettività locale o nazionale, e l'UNESCO svolge essenzialmente un ruolo di garante morale”: R. PETRELLA, *Il diritto* cit., p. 171.

(63) Sul tema si veda il disposto dell'articolo 48, comma 3 del T.U.E.L., ai sensi del quale “è, altresì, di competenza della Giunta l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio”.

sede d'approvazione, all'esito del dibattito consiliare.

Altro aspetto di dettaglio è quello che assegna al vertice monocratico dell'amministrazione la competenza di elaborare il piano, senza concedere alla legislazione regionale la possibilità di assegnare questa competenza ad altri organi non monocratici (ad esempio alla Giunta municipale, oppure al Consiglio).

Lo stesso articolo prevede, inoltre, che il piano debba tenere in considerazione gli effetti riflessi che esso può comportare su alcune materie che sono individuate direttamente e con precisione – e, quindi, in via esclusiva – dal legislatore nazionale: “effetti sul traffico, sull'inquinamento e sulla qualità della vita cittadina degli orari di lavoro pubblici e privati, degli orari di apertura al pubblico dei servizi pubblici e privati, degli uffici periferici delle amministrazioni pubbliche, delle attività commerciali”; *ubi lex dixit, ibi voluit*, con la conseguenza che l'elencazione delle materie dovrebbe intendersi – a rigore – come previsione tassativa e non estensibile dalla legge regionale.

Analoghe considerazioni possono essere tratteggiate, poi, anche per quanto concerne l'articolo 25 della legge in commento, nella parte in cui vi si elencano con precisione i soggetti che prendono parte ai lavori del “tavolo di concertazione”, e nella parte in cui vi si prevede dettagliatamente – e, quindi, *esclusivamente* – le materie rilevanti ai fini delle valutazioni da parte di questo organo (“emergenze” o “straordinarie necessità dell'utenza” oppure “gravi problemi connessi al traffico e all'inquinamento”).

Si pensi, ancora, al disposto del medesimo articolo 25 nella parte in cui impone che i comuni capoluogo di provincia debbano concertare con i comuni limitrofi (attraverso la “conferenza dei sindaci”) la riorganizzazione territoriale degli orari: trattandosi di disposizioni particolarmente precise, si deve ritenere che su di esse alla legislazione regionale non residuino margini per esprimersi in modo divergente.

## 5. Sintesi conclusiva

Riallacciando le considerazioni sopra tracciate in tema di legislazione concorrente con le aporie appena rilevate nel testo della legge n. 53/2000 si può dedurre, sinteticamente, che:

- sulla materia del tempo per la valorizzazione e la promozione dell'arte, il legislatore statale potrebbe emanare *leggi nuove* soltanto ove si trattasse di normativa di principio, e non anche ove si trattasse di leggi contenenti disposizioni di dettaglio, nemmeno se caratterizzate da temporaneità e cedevolezza;

- le disposizioni di dettaglio già contenute nella legge n. 53/2000 debbono, invece, ritenersi ancora oggi in vigore con il carattere della cedevolezza, ma solo fino a quando esse non vengano sostituite dalle linee guida dettate dalla regione, fermo restando che la stessa regione potrebbe nel frattempo sollevare questione di legittimità costituzionale ritenendo gli articoli 23, 24 e 25 della legge n. 53/2000 in contrasto rispetto alle attuali competenze regionali;

- a questi principi va aggiunto che nelle materie di legislazione concorrente (compresa la valorizzazione dei beni culturali) il nuovo Titolo V della Costituzione esclude che lo Stato possa disciplinare *ex novo* tali materie nella loro intera estensione e, per giunta, a livello regolamentare: da ciò consegue che restano in vigore gli *standard* museali adottati, prima della riforma costituzionale, con il d.m. 10 maggio 2001. Per converso, lo Stato non può adottare una normativa regolamentare nuova sui tempi sociali per la valorizzazione e per la promozione dell'arte.

In via più generale, si deve evidenziare l'importanza assoluta che le regioni adottino quanto prima la legislazione di propria specifica competenza al fine di consentire l'ottimale armonizzazione dei tempi sociali, proprio in quanto – in tema di valorizzazione dei beni culturali – è oggi quanto mai indispensabile utilizzare ogni strumento giuridicamente disponibile: nel contesto elaborato a seguito della più recente riforma costituzionale, alle regioni è stato infatti assegnato, *in subiecta materia*, un ruolo preciso ed incisivo, ed in questo nuovo contesto

ciascuna regione dovrebbe indicare con chiarezza, operatività ed efficacia i principi fondamentali volti ad esaltare l'accesso e la fruizione del patrimonio artistico.