



UNIMORE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
MODENA E REGGIO EMILIA

Dipartimento di
Comunicazione ed Economia

Corso di Laurea Magistrale in Management e Comunicazione d'Impresa

Cultura come risorsa economica. Tutela, valorizzazione e modelli
di governance a confronto tra Italia, Francia e Giappone.

Relatore: Prof. Lemme Giuliano

Laureanda: Zanca Valentina

A.A. 2025/2026

Indice

Introduzione.....	5
Capitolo I – Evoluzione del concetto di cultura.....	7
1.1 Le origini ottocentesche: Edward Burnett Tylor.....	7
1.2 La svolta del Novecento.....	8
1.3 La svolta interpretativa: Clifford Geertz e la cultura come sistema simbolico.....	11
1.4 Le teorie contemporanee.....	13
1.5 Conclusioni.....	15
Capitolo II - La cultura come oggetto di tutela e valorizzazione nell'ordinamento italiano.....	16
2.1 Evoluzione storica della tutela in Italia.....	16
2.1.1 Premesse storiche: tutela preunitaria.....	16
2.1.2 <i>L'Editto Pacca (1820)</i>	21
2.1.3 <i>Post-unificazione: la Legge Rosadi (1909)</i>	24
2.1.4 <i>La Legge Bottai</i>	29
2.1.5 <i>Il dibattito costituente e la nascita dell'Articolo 9</i>	32
2.1.6 <i>Dalla Costituzione al Codice Urbani: evoluzione normativa e istituzionale</i>	33
2.2 Fondamento costituzionale della cultura: gli Articoli 9 e 33.....	36
2.2.1 <i>L'articolo 9: tutela, promozione e paesaggio</i>	36
2.2.2 <i>L'Articolo 33: libertà dell'arte e della scienza, istituzioni culturali</i>	38
2.3 Tutela e valorizzazione dei beni culturali.....	41
2.3.1 <i>Tutela: definizione, principi e competenze</i>	42
2.3.2 <i>Valorizzazione: definizione, principi e competenze</i>	44
2.3.3 <i>Il rapporto tutela-valorizzazione</i>	47
2.4 Il Ministero della Cultura.....	51
2.4.1 <i>Nascita del Ministero della Cultura ed evoluzione storica</i>	51
2.4.2 <i>Struttura attuale del Ministero</i>	52
2.4.3 <i>Funzioni del Ministero della Cultura</i>	55
2.5 Conclusione.....	58
Capitolo III - La cultura oltre l'Italia: i modelli francese e giapponese.....	59
Sezione I.....	59
3. La cultura in Francia: un motore economico e sociale.....	59
3.1 Origini e sviluppo del modello culturale francese.....	59
3.1.1 <i>Rivoluzione francese e nascita del patrimonio come bene pubblico</i>	60
3.1.2 <i>Il modello giacobino e la centralizzazione amministrativa</i>	61
3.1.3 <i>XIX secolo: la tutela moderna</i>	63
3.1.4 <i>La legge del 1913</i>	65
3.1.5 <i>La svolta del 1959: André Malraux e la nascita del Ministero della Cultura</i>	66
3.1.6 <i>Dal '68 a Jack Lang: verso la democrazia culturale</i>	68
3.1.7 <i>La decentralizzazione del 1982-83 e la deconcentrazione</i>	71
3.2 Fondamento costituzionale della cultura in Francia.....	73
3.2.1 <i>Il Preambolo della Costituzione del 1946 e il diritto alla cultura</i>	73
3.2.2 <i>Un fondamento costituzionale frammentato: cultura come missione legislativa e amministrativa</i>	75
3.3 La tutela del patrimonio culturale: il Code du patrimoine.....	76
3.3.1 <i>Origini teoriche e ragioni della codificazione</i>	76
3.3.2 <i>Struttura e principi del Code</i>	80
3.4 Rapporto tutela/valorizzazione come categoria giuridica.....	87
3.5 Il sistema istituzionale: Ministero della Cultura e governance multilivello.....	88
3.5.1 <i>La governance multilivello: Stato, DRAC e collettività territoriali</i>	88
3.5.2 <i>Il Ministero della Cultura: organizzazione e missioni</i>	91
3.6 Conclusioni.....	92
Sezione II.....	93

3. La cultura in Giappone: un paradigma non occidentale.....	93
3.1 Fondamenti filosofici e culturali.....	94
3.1.1 <i>Shintoismo, buddhismo ed estetica dell'impermanenza: il fondamento filosofico del patrimonio giapponese</i>	94
3.1.2 <i>Il patrimonio come pratica vivente, non come bene da conservare</i>	97
3.1.3 <i>Distanza epistemologica con il modello europeo</i>	100
3.2 Modernizzazione e formazione del sistema culturale moderno.....	103
3.2.1 <i>La Restaurazione Meiji e la nascita della tutela giuridica (1868-1897)</i>	103
3.2.2 <i>Tra tutela e modernizzazione: l'evoluzione normativa prebellica (1919-1933)</i>	107
3.2.3 <i>Il dopoguerra: distruzione, trauma e nuova identità nazionale</i>	110
3.3 Il sistema normativo: la Legge del 1950.....	112
3.3.1 <i>Struttura della legge: beni tangibili, intangibili, folk e naturali</i>	112
3.3.2 <i>I Tesori Nazionali Viventi (Ningen Kokuhō): un unicum mondiale</i>	115
3.3.3 <i>Il ruolo dello Stato come garante della continuità, non come proprietario</i>	117
3.4 Amministrazione e governance.....	120
3.4.1 <i>La Bunkachō: struttura, competenze e rapporto con il governo centrale</i>	120
3.4.2 <i>La governance multilivello: Stato, prefetture, comuni e comunità locali</i>	124
3.5 Conclusioni.....	127
Sezione III.....	128
3. Confronto sistematico tra i tre modelli.....	128
3.1 Il profilo costituzionale: fondamento e legittimazione della tutela.....	128
3.2 Il profilo oggettivo: cosa si protegge.....	130
3.3 Il profilo proprietario: Stato e proprietà privata.....	131
3.4 Il profilo amministrativo: modelli di governance.....	132
3.5 Il profilo funzionale: il rapporto tutela/valorizzazione.....	134
3.6 Il profilo genetico: le ragioni storiche della tutela.....	135
3.7 Sintesi comparativa.....	137
Capitolo IV - Il settore culturale e creativo.....	139
4.1 Il settore culturale come settore economico.....	139
4.1.1 <i>Definizioni istituzionali: UNESCO, Commissione Europea, la nozione di ICC</i>	140
4.1.2 <i>Peso economico: dati Italia (Symbola, ISTAT) e confronto Francia/Giappone</i>	144
4.1.3 <i>La cultura come bene meritorio ed externalità positive</i>	148
4.2 Tipologie di imprese culturali.....	152
4.2.1 <i>Performing arts</i>	154
4.2.2 <i>Patrimonio culturale</i>	156
4.2.3 <i>Industrie culturali e media</i>	159
4.2.4 <i>Creatività applicata (design, moda, videogiochi)</i>	161
4.3 Intervento pubblico nel settore culturale: Stati e Unione Europea.....	164
4.3.1 <i>Strumenti di finanziamento pubblico diretto</i>	164
4.3.2 <i>Leve fiscali</i>	167
4.3.3 <i>Il ruolo dei fondi UE</i>	169
4.4 Conclusioni.....	172
Capitolo V – Modelli di governance degli attrattori culturali.....	173
5.1 Assetti giuridici e modelli organizzativi.....	174
5.1.1 <i>In Italia: i musei autonomi (riforma Franceschini 2014), fondazioni di partecipazione</i>	174
5.1.2 <i>In Francia: EPA, EPCC, EPIC</i>	177
5.1.3 <i>In Giappone: il designated administrator system (shitei kanrisha seido), il rapporto Bunkachō-enti locali</i>	181
5.2 Strumenti operativi a disposizione delle istituzioni.....	184
5.2.1 <i>In Italia: Art Bonus, sponsorizzazioni, biglietterie unificate, concessioni di spazi</i>	184
5.2.2 <i>In Francia: mécénat d'entreprise, société d'amis</i>	188

5.2.3 <i>In Giappone: donazioni e crowdfunding (NICH), furusato nōzei, PFI e concessioni...</i>	191
5.3 Incidenza della governance sulla capacità di generare valore.....	194
5.3.1 <i>In Italia: Uffizi e Civita di Bagnoregio.....</i>	194
5.3.2 <i>In Francia: Louvre e Pont du Gard.....</i>	198
5.3.3 <i>In Giappone: Tokyo National Museum e Kumano Kodo.....</i>	199
5.4 Analisi comparativa dei modelli di governance.....	201
5.5 Conclusioni.....	205
Capitolo VI – Il sistema italiano: criticità e prospettive di rafforzamento.....	206
6.1 Criticità strutturali e punti di forza del modello italiano.....	206
6.1.1 <i>Frammentazione amministrativa (Stato/Regioni/Comuni).....</i>	206
6.1.2 <i>Sottofinanziamento cronico e scarsa managerialità.....</i>	210
6.1.3 <i>Punti di forza esistenti (musei autonomi, Art Bonus).....</i>	213
6.2 Risultati del benchmark sui modelli stranieri.....	215
6.2.1 <i>Cosa funziona nel modello francese e perché.....</i>	215
6.2.2 <i>Cosa funziona nel modello giapponese e perché.....</i>	219
6.3 Linee di rafforzamento compatibili con l'ordinamento italiano.....	222
6.3.1 <i>Scenario A: Poli di eccellenza a gestione rafforzata (ispirazione francese).....</i>	222
6.3.2 <i>Scenario B: Valorizzazione diffusa a base comunitaria (ispirazione giapponese).....</i>	227
6.3.3 <i>Proposta di sintesi: governance differenziata per tipologia di bene, con criteri di classificazione.....</i>	231
Conclusione.....	236
Bibliografia.....	241
Sitografia.....	247

Introduzione

Chiunque si trovi a percorrere le strade d'Italia, dai grandi centri metropolitani ai borghi più arroccati delle aree interne, avverte una percezione quasi sensoriale: quella di trovarsi immerso in una stratificazione ininterrotta di bellezza, arte e memoria. Si tratta di un dato di senso comune, quasi autoevidente, che tuttavia convive oggi con un paradosso economico e gestionale tanto evidente quanto impietoso. Nel dibattito contemporaneo sull'economia della cultura, è noto come l'Italia – pur custodendone una quota monumentale – faticchi a tradurre questo primato estetico in un vantaggio gestionale proporzionato, venendo sistematicamente "battuta" in termini di flussi di visitatori e capacità di attrazione finanziaria dai grandi attrattori di altri paesi europei, Francia in primis.

Per comprendere le radici di questo paradosso, è necessario compiere un passo indietro e interrogarsi sulla genesi profonda di questa immensa ricchezza. L'eccezionale densità del patrimonio culturale italiano non è il frutto di un accidente della storia, né di una benevola concessione della natura; essa risiede in una specifica e plurisecolare coordinata antropologica: l'aspirazione all'eccellenza intesa come supremo linguaggio di legittimazione e competizione politica e sociale. Quando l'Italia era ancora divisa in repubbliche, signorie e regni regionali, la costruzione del consenso e l'affermazione della sovranità non passavano soltanto attraverso la forza delle armi o la solidità delle fortezze, ma trovavano la loro espressione più alta nel decoro e nella magnificenza delle città. Dimostrare la propria potenza e la propria ricchezza significava edificare palazzi, erigere torri e affrescare cappelle commissionando l'opera non a un artefice qualunque, bensì al miglior artista disponibile sulla piazza, innescando una competizione emulativa senza eguali. Questa logica non apparteneva esclusivamente ai regnanti e ai pontefici – che pur ne fecero uno strumento di consolidamento del proprio potere spirituale e temporale – ma innervava il tessuto profondo delle grandi famiglie mercantili e delle corporazioni d'arte, disposte a investire patrimoni sterminati per legare il proprio nome alla firma di maestri del calibro di Giotto, Michelangelo o Raffaello. Questa rincorsa all'eccellenza ha strutturato una cultura materiale e immateriale in cui la bellezza non è mai stata concepita come un lusso accessorio o un'esposizione d'élite, ma come un'infrastruttura fondamentale dello spazio pubblico e dell'identità civile. Si tratta di un'impronta antropologica profonda che distingue radicalmente l'esperienza italiana da altri modelli globali, in particolare da quello statunitense, in cui la cultura è nata storicamente su basi privatistiche, filantropiche o legate alle pure dinamiche di mercato. In Italia, al contrario, l'arte è "ordinaria" e diffusa, intimamente intrecciata con il paesaggio e la vita delle comunità locali.

Se questa è la matrice genetica del nostro patrimonio, il passaggio alla modernità ha evidenziato una profonda frattura istituzionale. Come ha potuto la nazione che ha fatto della competizione artistica e

della flessibilità del genio il proprio asse identitario trovarsi oggi imbrigliata in una governance frammentata, in un cronico sottofinanziamento delle istituzioni culturali e in uno sviluppo profondamente lento delle proprie strutture amministrative? È proprio in questa fessura teorica che si inserisce il presente lavoro di ricerca. L'obiettivo della tesi non è semplicemente quello di descrivere le criticità contabili o burocratiche del nostro ordinamento, ma di individuare una via scientificamente fondata per riconciliare la straordinaria peculiarità del nostro patrimonio diffuso con modelli di gestione efficienti, flessibili e sostenibili.

Per fare ciò, la ricerca assume come metodo l'analisi comparata multilivello, mettendo a confronto l'ordinamento italiano con due modelli internazionali emblematici che hanno affrontato il nodo della valorizzazione imboccando strade radicalmente diverse:

- il modello francese, caratterizzato da un forte statalismo e da una compiuta personalità giuridica dei propri grandi attrattori (*établissements publics*), capaci di agire sul mercato globale mantenendo ferma la natura pubblica e demaniale del patrimonio.
- il modello giapponese, un paradigma non occidentale in cui il patrimonio è inteso come "pratica vivente" e continuità dello spirito attraverso la tecnica, e che ha saputo istituzionalizzare la salvaguardia e il sostentamento del patrimonio rurale e diffuso attraverso binari stabili di tutela e canali di finanziamento di eccezionale flessibilità capillarità.

Attraverso lo studio dell'evoluzione storica dei concetti di cultura (Capitolo I), della tutela giuridica in Italia (Capitolo II), del benchmark comparato (Capitolo III), dell'analisi economica del settore (Capitolo IV) e della governance degli attrattori (Capitolo V), la tesi giunge nel Capitolo VI a formulare una proposta di sintesi originale: la transizione verso un sistema di Governance Differenziata. Questa proposta dimostra che l'Italia può e deve superare il dogma dell'indifferenziazione amministrativa, disegnando strumenti operativi compatibili con la nostra Carta Costituzionale e capaci di restituire al nostro patrimonio culturale quella vocazione all'eccellenza, all'innovazione e alla vitalità civile che lo ha generato.

Capitolo I – Evoluzione del concetto di cultura

Il concetto di cultura ha subito, nel corso della storia delle scienze sociali, un'evoluzione radicale e strutturale che riflette trasformazioni storiche, teoriche e metodologiche. Definire cos'è la cultura è complesso, tanto che, come osserva Raymond Williams, la parola "culture" è *una delle più complicate della lingua inglese*¹. Questa complessità non è un limite, ma semplicemente il risultato di un processo di ampliamento progressivo del significato del termine. Di seguito si affronta l'evoluzione del concetto di cultura partendo dalla prima definizione risalente alla fine dell'800 dell'antropologo britannico Edward Burnett Tylor fino alle teorie contemporanee che vedono la cultura come un processo fluido e ibrido a causa dei fenomeni globali come globalizzazione, media digitali, migrazioni.

1.1 Le origini ottocentesche: Edward Burnett Tylor

La prima definizione moderna e sistematica di cultura risale a Edward B. Tylor, antropologo britannico considerato il fondatore dell'antropologia culturale. Il contesto in cui opera - l'Inghilterra vittoriana, periodo in cui si ha forte fiducia nel progresso scientifico e un interesse crescente verso i popoli definiti "primitivi" dovuto all'espansione coloniale - e i suoi viaggi in America Centrale e Messico, gli permisero di elaborare un approccio comparativo allo studio dell'uomo, destinato a rivestire un ruolo centrale nell'antropologia per la sua sistematicità e scientificità².

Il metodo comparativo di Tylor si basa sull'idea che la ricorrenza dei fenomeni etnografici, in società diverse, costituisca una prova empirica della validità delle leggi culturali. Come afferma in "Primitive culture" (1871):

*If two independent visitors to different countries, say a mediæval Mohammedan in Tartary and a modern Englishman in Dahome, or a Jesuit missionary in Brazil and a Wesleyan in the Fiji Islands, agree in describing some analogous art or rite or myth among the people they have visited, it becomes difficult or impossible to set down such correspondence to accident or wilful fraud.*³

Per questo motivo, secondo Tylor, la coincidenza regolare di questi racconti indipendenti dimostra che i fatti riportati non sono invenzioni, ma derivano da cause simili che agiscono ampiamente nel mondo e, pertanto, l'etnografo può stabilire leggi generali poiché i fenomeni culturali si ripetono nel tempo e nello spazio.

Per quanto riguarda i fenomeni etnografici nel tempo, Tylor individua uno schema evolutivo in cui i vari gradi della civiltà non sono eventi isolati, ma stadi di uno sviluppo continuo: dalla "Savagery"

¹ Storey, John, Cultural Theory and Popular Culture: An Introduction, Harlow, Pearson/Longman,

² Tylor, Sir Edward Burnett, in Enciclopedia Treccani online, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana

³ Tylor, Edward B., Primitive Culture: Researches into the Development of Mythology, Philosophy, Religion, Language, Art and Custom, London, John Murray, 1891, p. 9

alle “barbarie”, fino alla “civiltà”. Il motore primario di questa transizione graduale è il progresso, visto come accumulazione graduale di conoscenze e pratiche. Difatti, ogni evoluzione è il risultato di una storia passata e sarà, quindi, il seme per lo sviluppo futuro⁴.

Per dimostrare che esiste una continuità evolutiva, Tylor introduce il concetto di sopravvivenza, definito come:

*processes, customs, opinions, and so forth, which have been carried on by force of habit into a new state of society different from that in which they had their original home.*⁵

Tylor dedica un'ampia sezione della sua opera all'analisi di vari esempi di sopravvivenze, una di queste è, ad esempio, l'utilizzo di armi giocattolo: un tempo l'arco e le frecce erano fondamentali per procurarsi il cibo, oggi sono un gioco o uno sport.

Dopo aver delineato l'approccio evoluzionista di Tylor, si può meglio comprendere la celebre definizione di cultura presente nel primo capitolo di "Primitive culture", intitolato "The Science of Culture":

*La cultura o civiltà, intesa nel suo ampio senso etnografico, è quel complesso insieme che include conoscenze, credenze, arte, morale, legge, costume e ogni altra capacità e abitudine acquisita dall'uomo in quanto membro della società.*⁶

Questa definizione è rivoluzionaria per due motivi. In primo luogo, con il termine “acquisita” Tylor sottolinea che la cultura è un apprendimento sociale e non una cosa innata. In secondo luogo, l'antropologo sceglie di eliminare le considerazioni sulle varietà ereditarie o "razze" dall'analisi culturale, trattando l'umanità come omogenea per natura, sebbene posta in diversi gradi di civiltà, permettendo così di confrontare stadi culturali indipendentemente dalla configurazione fisica o dal colore della pelle.⁷

1.2 La svolta del Novecento

Il Novecento è segnato da un punto di rottura fondamentale del pensiero antropologico e sociologico: l'abbandono dell'idea di una "Cultura" universale e singolare - spesso coincidente con il concetto di Civiltà occidentale - a favore del riconoscimento di una pluralità di "Culture" dotate di pari dignità e logiche interne proprie.

4 Tylor, Edward B., *Primitive Culture: Researches into the Development of Mythology, Philosophy, Religion, Language, Art and Custom*, London, John Murray, 1891, pp. 1-5

5 Ivi, p. 16

6 Ivi, p. 1

7 Ivi, cap. 1

Come osserva il professore Marcello Cini nel saggio *Forme e processi dell'evoluzione culturale*, l'evoluzione dell'uomo non è più un processo puramente genetico ma anche culturale. Ma se la cultura è un "processo evolutivo", allora essa è dominata dall'interazione tra caso e necessità, e ciò spiega l'esistenza di percorsi divergenti e, di conseguenza, di culture plurali. Cini cita il genetista Marcello Buiatti il quale esalta la necessità della diversità culturale perché, senza diversità, una popolazione sarebbe condannata all'estinzione davanti a mutamenti improvvisi. Questa differenziazione è stata favorita dalle migrazioni e dall'isolamento geografico, producendo sia la formazione di differenze genetiche che linguistiche, e la lingua diventa così uno dei principali marcatori dell'identità culturale. Questa nuova prospettiva sposta, quindi, l'attenzione dalla ricerca di una "legge naturale" unica alla comprensione dei percorsi storici divergenti dei gruppi umani, preparando il terreno per la critica all'evoluzionismo ottocentesco.⁸

L'antropologo Franz Boas è uno dei principali artefici di questa svolta: sostenendo che *ogni cultura deve essere vista come un'entità a sé stante*⁹, rompe il pensiero dell'evoluzionismo sociale, il quale pretendeva di classificare tutte le società umane su un'unica scala di sviluppo, ponendo i popoli "primitivi" al gradino più basso e la civiltà europea al vertice. La sua definizione di cultura, formulata nei primi decenni del Novecento, insiste sul fatto che la cultura è *la totalità delle reazioni e delle attività mentali e fisiche che caratterizzano il comportamento degli individui di un gruppo sociale*¹⁰ e che tali comportamenti sono appresi, non ereditati biologicamente. L'approccio utilizzato dall'antropologo, noto come particolarismo storico, mira a ricostruire gli eventi storici unici che hanno portato all'emergere di determinate caratteristiche in quel gruppo specifico. Da questa visione deriva il principio del relativismo culturale, secondo cui *ogni insieme di costumi e istituzioni, o modo di vita, è valido quanto ogni altro*¹¹. Questo approccio ha permesso a Boas di combattere il razzismo implicito nelle teorie evoluzionistiche, dimostrando che le differenze tra i popoli non sono biologiche, ma storiche e culturali¹².

Parallelamente, Bronisław Malinowski si concentra sulla comprensione dell'utilità pratica e vitale di ogni elemento culturale nel presente. In questa nuova prospettiva, definita funzionalismo, la cultura viene vista come un "apparato strumentale" attraverso il quale l'uomo è posto in grado di risolvere i

8 Cini Marcello, *Forme e processi dell'evoluzione culturale*, in *Systema Naturae*, vol. 6, 2004, pp. 191-192, 198-202, 209-210

9 Turner, Jonathan H., Maryanski, Alexandra, *Functionalism*, Menlo Park, Benjamin-Cummings Publishing Company, 1979, cit. "each culture must be viewed as an entity in itself", p. 31

10 White Leslie A., *The Concept of Culture*, *American Anthropologist*, 1959, cit. "the totality of the mental and physical reactions and activities that characterize the behavior of the individuals composing a social group", p. 244

11 Kanarek Jaret, *Critiquing Cultural Relativism*, in *The Intellectual Standard*, vol. 2, iss. 2, 2013, art. 1, cit. "any set of customs and institutions, or way of life, is as valid as any other", p. 2

12 Turner, Jonathan H., Maryanski, Alexandra, *Functionalism*, Menlo Park, Benjamin-Cummings Publishing Company, 1979

problemi specifici che gli derivano dall'ambiente nel corso del soddisfacimento dei suoi bisogni.

Malinowski distingue tre livelli di bisogni:

1. Bisogni primari (biologici): come nutrizione, riproduzione e protezione. La cultura risponde a questi bisogni attraverso "sequenze vitali" che garantiscono la sopravvivenza dell'organismo.
2. Bisogni derivati (strumentali): sono legati all'organizzazione sociale, come economia, controllo sociale, educazione e politica.
3. Bisogni integrativi (simbolici): per integrare e dare senso alla vita collettiva, le società sviluppano sistemi di idee e simboli, come la conoscenza, la magia e la religione.

Da questa scala di bisogni emerge che, per Malinowski, l'unità fondamentale della cultura non è l'individuo, ma l'istituzione. Ogni istituzione è definita da un gruppo organizzato di persone, da uno statuto condiviso e da norme che regolano il comportamento. Pertanto, ogni elemento della cultura - un rito, un oggetto, una credenza - non serve solo al singolo, ma svolge una funzione vitale per il mantenimento dell'intero sistema sociale e della sua integrazione.¹³

Accanto a Boas e Malinowski, Leslie White propone una terza grande riformulazione del concetto di cultura. Pur recuperando l'idea di evoluzione culturale, White la riformula in chiave materialista ed energetica. Autori della sua epoca, come Kroeber e Kluckhohn, definivano la cultura come una mera astrazione del comportamento, ma, se così fosse, secondo White, non si riuscirebbe ad applicare la scienza che, di certo, non lavora con "fantasmi". Dunque, l'obiettivo di White è restituire alla cultura una realtà ontologica concreta, concentrando l'attenzione su *cose ed eventi reali, osservabili direttamente o indirettamente nel mondo reale*¹⁴. Questa difesa della cultura materiale andava contro Tylor e tutti coloro che consideravano gli oggetti fisici come "non-cultura" perché non mentali. White introduce così il concetto di simboles, ovvero quegli oggetti ed eventi che dipendono dalla capacità di simbolizzare e che sono propri della specie umana. Un *simboles* può essere studiato in due contesti fondamentali, che determinano la distinzione tra psicologia e scienza della cultura:

1. Contesto Somatico: Quando il simboles è analizzato in relazione all'organismo umano (struttura biologica, bisogni, emozioni). In questo caso, stiamo studiando il comportamento umano e la scienza di riferimento è la psicologia.

13 Turner, Jonathan H., Maryanski, Alexandra, Functionalism, Menlo Park, Benjamin-Cummings Publishing Company, 1979, pp. 44-57

14 White Leslie A., The Concept of Culture, American Anthropologist, 1959, cit. "real things and events, locatable and observable, directly or indirectly, in the real external world", p. 229

2. Contesto Extrasomatico: Quando il simbolato è analizzato in relazione ad altri simbolati, indipendentemente dal rapporto con l'organismo. In questo caso, il simbolato diventa un tratto culturale e la scienza di riferimento è la culturologia (o scienza della cultura).

Coerentemente con questa distinzione, White sostiene che la cultura è un *processo sui generis*¹⁵ che può essere spiegato solo in termini di cultura: per spiegare le variazioni culturali non occorre studiare la mente degli individui, ma le relazioni tra altri tratti culturali.

Infine, se per Malinowski la cultura era possibile solo se l'individuo era parte di una società, per White ciò che definisce la cultura non è la socialità - che esiste anche tra i primati non umani -, ma la capacità simbolica. Un atto o un'idea sono culturali anche se espressi da un solo individuo, purché dipendano dal simbolizzare e siano inseriti in una tradizione extrasomatica.¹⁶

Boas, Malinowski e White, pur con approcci diversi, contribuiscono tutti a superare definitivamente l'evoluzionismo di fine Ottocento: il primo attraverso la ricostruzione storica e il relativismo, il secondo attraverso l'analisi funzionale delle istituzioni, il terzo attraverso una teoria energetico-simbolica dell'evoluzione culturale. Insieme, aprono la strada a una concezione della cultura come sistema complesso, dinamico e non gerarchico, che sarà ulteriormente sviluppata dalla svolta interpretativa di Clifford Geertz.

1.3 La svolta interpretativa: Clifford Geertz e la cultura come sistema simbolico

Il distacco dalle leggi delle scienze naturali continua con il pensiero di Clifford Geertz. Per molto tempo, le scienze sociali sono state considerate come *scienze naturali sottosviluppate*¹⁷ ma, secondo Geertz, l'analisi della cultura non deve essere una *scienza sperimentale in cerca di leggi, ma una scienza interpretativa in cerca di significato*¹⁸. Geertz, influenzato dalla sociologia comprendente di Max Weber, definisce la cultura come un contesto pubblico di significati, come sintetizza in una celebre formulazione:

*Credendo, con Max Weber, che l'uomo sia un animale sospeso in ragnatele di significati che egli stesso ha tessuto, vedo la cultura come quelle ragnatele e la sua analisi non come una scienza sperimentale in cerca di leggi, ma come una scienza interpretativa in cerca di significato*¹⁹.

Se la cultura è un sistema simbolico, allora le vecchie analogie scientifiche devono essere abbandonate e sostituite con modelli interpretativi: la performance (teatro), l'esposizione (pittura) e,

15 White Leslie A., The Concept of Culture, American Anthropologist, 1959, p. 239

16 White Leslie A., The Concept of Culture, American Anthropologist, 1959, pp. 228-234, 239, 243-244

17 Martin Michael, Geertz and the Interpretive Approach in Anthropology, Synthese, 1993, p. 271

18 Martin Michael, Geertz and the Interpretive Approach in Anthropology, Synthese, 1993, p. 270; Schneider Mark A., Culture-as-Text in the Work of Clifford Geertz, Theory and Society, 1987, p. 810

19 Martin Michael, Geertz and the Interpretive Approach in Anthropology, Synthese, 1993, p. 270; Schneider Mark A., Culture-as-Text in the Work of Clifford Geertz, Theory and Society, 1987, p. 810

soprattutto, il testo²⁰. L'azione sociale non è solo un comportamento fisico, ma un'azione simbolica che *dice qualcosa*²¹, proprio come un'opera letteraria. Si può, dunque, vedere la cultura come un insieme di testi che i membri di una società "leggono" per dare senso al proprio mondo²².

Per poter decifrare questi testi, secondo Geertz, bisogna utilizzare un metodo che non si limiti alla superficie del gesto - la *thin description* - ma che possa individuare significato simbolico e intenzionalità; è necessaria, dunque, una *thick description* (descrizione densa)²³.

Una volta compreso il significato, esso deve essere fissato attraverso l'*inscription*²⁴: l'azione effimera viene trasformata in un testo consultabile, una "finzione" nel senso etimologico di qualcosa di fabbricato, modellato dall'immaginazione scientifica del ricercatore. L'antropologo produce così un documento interpretativo che rende stabile ciò che nella vita sociale è transitorio²⁵.

Tuttavia, questo processo è stato oggetto di critiche significative. Studiosi come Mark A. Schneider e Michael Martin avvertono che l'iscrizione può diventare estremamente soggettiva: l'antropologo rischia di "tessere" ragnatele di significati che appartengono più alla propria sensibilità letteraria che al mondo reale dei nativi, trasformando gesti ordinari in documenti "sublimi" senza fornire prove empiriche oggettive²⁶. Inoltre, concentrarsi quasi esclusivamente sulla decifrazione del significato può portare a trascurare questioni fondamentali sull'origine, le cause e gli effetti dei fenomeni sociali, ignorando dimensioni psicologiche, materiali o geografiche che non rientrano nell'analogia testuale.

Un'ulteriore critica riguarda la tendenza dell'approccio interpretativo a cercare una coerenza simbolica complessiva, come se la cultura fosse un testo unitario dotato di un autore. Ciò rischia di oscurare la frammentazione, le contraddizioni e la pluralità di voci che caratterizzano molte culture, ciò che Bachtin definiva "eteroglossia"²⁷. In questo senso, l'analogia testuale può produrre una sorta di "mistificazione"²⁸, elevando pratiche quotidiane a documenti simbolici profondi e quasi ineffabili, più vicini alla prosa interpretativa del ricercatore che alla realtà empirica osservata.

20 Martin Michael, Geertz and the Interpretive Approach in Anthropology, Synthese, 1993, p. 272

21 Sharma Kriti, «"Dire qualcosa di qualcosa": L'antropologia simbolica di Clifford Geertz», Tesina di laurea magistrale in Sociologia, 2020, p. 6

22 Sharma Kriti, «"Dire qualcosa di qualcosa": L'antropologia simbolica di Clifford Geertz», Tesina di laurea magistrale in Sociologia, 2020, pp. 6-8; Martin Michael, Geertz and the Interpretive Approach in Anthropology, Synthese, 1993, p. 270

23 Sharma Kriti, «"Dire qualcosa di qualcosa": L'antropologia simbolica di Clifford Geertz», Tesina di laurea magistrale in Sociologia, 2020, p. 7; Schneider Mark A., Culture-as-Text in the Work of Clifford Geertz, Theory and Society, 1987, p. 811

24 Martin Michael, Geertz and the Interpretive Approach in Anthropology, Synthese, 1993, p. 272; Sharma Kriti, «"Dire qualcosa di qualcosa": L'antropologia simbolica di Clifford Geertz», Tesina di laurea magistrale in Sociologia, 2020, p. 7

25 Schneider Mark A., Culture-as-Text in the Work of Clifford Geertz, Theory and Society, 1987, p. 830

26 Ivi. pp. 810-811

27 Ivi. pp. 829-830

28 Ivi. p. 835

La svolta interpretativa di Geertz rappresenta un passaggio decisivo nella storia del concetto di cultura: dalla ricerca di leggi generali alla comprensione dei significati locali. Tuttavia, le critiche mostrano come l'analogia testuale, pur feconda, comporti rischi di soggettivismo eccessivo e di perdita di ancoraggio empirico. Questo dibattito apre la strada alle riflessioni successive sulla natura frammentata, plurale e spesso conflittuale della cultura, che saranno centrali nelle teorie post-strutturaliste e nei cultural studies contemporanei.

1.4 Le teorie contemporanee

Nel panorama delle teorie contemporanee, il concetto di cultura ha subito una trasformazione radicale, abbandonando definizioni statiche per assumere una dimensione processuale e dinamica. Una figura centrale in questa svolta è Raymond Williams, che definisce la cultura come *una delle due o tre parole più complicate della lingua inglese*²⁹, poiché i suoi significati non sono semplici definizioni, ma condensano problemi storici e sociali complessi. Williams distingue tre accezioni fondamentali:

1. cultura come ideale: lo sviluppo intellettuale, spirituale ed estetico dell'umanità;
2. cultura come particolare modo di vita: le pratiche quotidiane di un popolo, di un periodo o di un gruppo;
3. cultura come pratica significante: le opere e le attività intellettuali e artistiche che producono significato.³⁰

Williams rifiuta la visione elitaria che limita la cultura alle "belle arti" e afferma che *la cultura è ordinaria*³¹: radicata nelle istituzioni, nelle strutture materiali e nelle pratiche quotidiane. Essa comprende tutto ciò che facciamo, sentiamo e pensiamo all'interno della nostra comunità. Questa prospettiva permette di distinguere tra cultura come "testo" (un film, un libro) e cultura come "pratica vissuta" (una vacanza, una festa, un rituale familiare)³².

Un contributo decisivo di Williams riguarda l'analisi del cambiamento culturale. Ogni formazione culturale è attraversata da tre forze:

1. dominante: i valori prevalenti in un dato momento;
2. residuo: elementi del passato ancora attivi;
3. emergente: nuovi significati e pratiche che si affermano progressivamente.³³

29 Storey John, *Cultural Theory and Popular Culture: An Introduction*, Routledge, 2021, p. 1

30 Ivi. pp. 1-2

31 Bennett Tony, *Cultural Studies and the Culture Concept*, *Cultural Studies*, 2015, pp. 546, 552

32 Storey John, *Cultural Theory and Popular Culture: An Introduction*, Routledge, 2021, p. 2

33 Ivi. p. 10

Ispirandosi a Gramsci, Williams interpreta la cultura come un terreno di lotta egemonica³⁴, dove si decide collettivamente come il mondo debba essere visto e interpretato. Inoltre, collega l'emergere del concetto moderno di cultura alla Rivoluzione Industriale, individuando tre trasformazioni decisive: il passaggio al cash nexus, la segregazione urbana di classe e la nascita di uno spazio culturale indipendente dalle élite³⁵.

Con Williams, la cultura non è più un oggetto da catalogare – come nell'antropologia evoluzionista di Tylor – ma un processo attivo. Le teorie contemporanee spingono questa intuizione ancora oltre, definendo la cultura come una *categoria concettuale vuota*³⁶, riempita di significati diversi a seconda dei contesti, delle politiche e delle relazioni di potere globali.

Questa prospettiva si intreccia con la nozione di “conoscenza locale”. Clifford Geertz ha mostrato come *le forme del sapere siano ineluttabilmente locali, indivisibili dai loro strumenti e dai loro contesti*³⁷, e anche Williams, pur parlando di cultura ordinaria, la concepiva inizialmente come profondamente situata in luoghi specifici³⁸. Tuttavia, questa visione rischia di trattare le culture come unità omogenee e separate, dove i contatti esterni appaiono come eccezioni. Le teorie contemporanee contestano questa “finzione dell'unità” culturale³⁹ e propongono una “visione sintetica”: la cultura non è un tutto olistico, ma un “ordine configurazionale instabile”, continuamente negoziato⁴⁰.

In questa prospettiva, il locale non è un'entità pura, ma una costruzione che le comunità utilizzano per negoziare la propria identità in un contesto più ampio: la conoscenza locale è dunque *non solo locale 'in sé', ma locale 'per sé'*, ovvero una categoria politica⁴¹. I *confini culturali sono porosi e permeabili*⁴², e ciò ha fondato le basi per le teorie moderne sui flussi transfrontalieri e sulle migrazioni. Da qui nasce il passaggio dalla località alla *translocalità*⁴³, il terreno su cui si manifesta la globalizzazione non come omogeneizzazione, ma come ibridazione.

34 Storey John, *Cultural Theory and Popular Culture: An Introduction*, Routledge, 2021, pp. 3-4

35 Ivi. pp. 12-13

36 Ivi. p. 1

37 Kraidy Marwan M., *Hybridity, or the Cultural Logic of Globalization*, Temple University Press, Philadelphia, 2005, p. 153

38 Bennett Tony, *Cultural Studies and the Culture Concept*, Cultural Studies, 2015, pp. 556

39 Kraidy Marwan M., *Hybridity, or the Cultural Logic of Globalization*, Temple University Press, Philadelphia, 2005, p. 153

40 Kraidy Marwan M., *Hybridity, or the Cultural Logic of Globalization*, Temple University Press, Philadelphia, 2005, p. 149

41 Kraidy Marwan M., *Hybridity, or the Cultural Logic of Globalization*, Temple University Press, Philadelphia, 2005, p. 154

42 Bennett Tony, *Cultural Studies and the Culture Concept*, Cultural Studies, 2015, pp. 557

43 Kraidy Marwan M., *Hybridity, or the Cultural Logic of Globalization*, Temple University Press, Philadelphia, 2005, p. 155

L'ibridazione produce ciò che Néstor García Canclini definisce "eterogeneità multitemporale": tradizioni antiche e modernità tecnologica convivono senza annullarsi⁴⁴. Secondo le teorie contemporanee, l'ibridazione è pienamente compatibile con la globalizzazione, che non impone un modello culturale unico, ma governa attraverso una "varietà di capitali locali". L'ibridità diventa così un "cuneo transculturale" che permette ai media e ai prodotti globali di radicarsi nelle comunità locali⁴⁵.

Marwan Kraidy sostiene che l'ibridità sia oggi la vera *logica culturale della globalizzazione*⁴⁶, un *segno polisemico*⁴⁷ costantemente conteso all'interno delle lotte per l'egemonia simbolica.

1.5 Conclusioni

L'evoluzione del concetto di cultura mostra un percorso complesso che attraversa più di un secolo di trasformazioni teoriche. Dalla definizione ottocentesca di Edward B. Tylor, che concepiva la cultura come un "complesso insieme" di conoscenze e abitudini acquisito dall'uomo in quanto membro della società, si passa nel Novecento alla critica radicale dell'evoluzionismo e alla nascita di una pluralità di prospettive. Franz Boas afferma l'autonomia storica di ogni cultura e introduce il relativismo culturale; Bronisław Malinowski interpreta la cultura come un apparato funzionale orientato alla soddisfazione dei bisogni; Leslie White restituisce alla cultura una dimensione energetico-materiale, definendola un sistema extrasomatico fondato sulla capacità simbolica.

Con Clifford Geertz, la cultura diventa un sistema di significati pubblici da interpretare attraverso la *thick description*: non più un insieme di tratti da classificare, ma un testo simbolico da decifrare. Le critiche rivolte all'analogia testuale – il rischio di soggettivismo, la mancanza di criteri di validazione, la tendenza a costruire coerenze simboliche artificiali – mostrano tuttavia i limiti di un approccio esclusivamente interpretativo.

Le teorie contemporanee, a partire da Raymond Williams, spostano ulteriormente l'attenzione: la cultura non è più un'entità stabile, ma un processo storico e sociale attraversato da forze dominanti, residue ed emergenti. La cultura è "ordinaria", radicata nelle pratiche quotidiane e nelle strutture materiali, e al tempo stesso è un terreno di lotta egemonica in cui si definiscono i significati condivisi.

44 Kraidy Marwan M., *Hybridity, or the Cultural Logic of Globalization*, Temple University Press, Philadelphia, 2005, pp. 62-63

45 Kraidy Marwan M., *Hybridity, or the Cultural Logic of Globalization*, Temple University Press, Philadelphia, 2005, p. 148

46 Kraidy Marwan M., *Hybridity, or the Cultural Logic of Globalization*, Temple University Press, Philadelphia, 2005, p. 148

47 Milner Andrew e Browitt Jeff, *Contemporary Cultural Theory: An Introduction*, Routledge, 2002, p.1

La globalizzazione e i flussi transnazionali hanno reso ancora più evidente la natura dinamica e relazionale della cultura. La critica alla “conoscenza locale” come entità chiusa porta a riconoscere la porosità dei confini culturali e la centralità della translocalità. L’ibridazione – come mostrano Néstor García Canclini e Marwan Kraidy – diventa la logica culturale della contemporaneità: tradizioni e modernità convivono in configurazioni instabili, producendo eterogeneità multitemporali e nuove forme di appartenenza.

In questo percorso, la cultura emerge come un concetto intrinsecamente plurale, instabile e contestato: non un oggetto da classificare, ma un processo in cui si intrecciano storia, potere, significato e globalizzazione. Questa trasformazione teorica permette oggi di comprendere la cultura non solo come patrimonio simbolico, ma come dimensione fondamentale della vita collettiva, capace di orientare identità, istituzioni e politiche pubbliche. È proprio a partire da questa consapevolezza che diventa possibile analizzare come gli ordinamenti giuridici – e in particolare quello italiano – abbiano definito, tutelato e promosso la cultura all’interno delle proprie strutture normative e istituzionali.

Capitolo II - La cultura come oggetto di tutela e valorizzazione nell’ordinamento italiano

2.1 Evoluzione storica della tutela in Italia

Per comprendere come è nata l’idea di tutelare il patrimonio in Italia, è necessario ripercorrere il processo plurisecolare che ha visto la necessità di affermare l’identità civile e il potere politico attraverso il decoro urbano nel Basso Medioevo, fino ad arrivare a una strutturata disciplina giuridica.

2.1.1 Premesse storiche: tutela preunitaria

Nel tardo Medioevo, dopo i saccheggi e le demolizioni subite dai popoli germanici, si è vista l’esigenza di dover proteggere tutti i simboli che caratterizzano l’identità di una città e, dunque, è venuta a riaffermarsi l’idea che l’essenza della vita civile dovesse manifestarsi nel decoro delle città, in particolar modo nei beni immobili come edifici pubblici e chiese.

A ricoprire un ruolo fondamentale nel processo di conservazione e decoro dell’architettura e dell’assetto urbano, fu il papato attraverso una serie di provvedimenti. Nello specifico, il riadattamento con ornamenti classici degli edifici privati consentiva al papato di utilizzare l’immagine del passato, in cui Roma era rigogliosa e ricopriva un certo potere, per consolidare la propria supremazia spirituale e temporale.⁴⁸

⁴⁸ Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.48

In realtà, già in questo periodo si ebbe un momento di svolta rappresentato dalla proprietà della Colonna Traiana. Nel 1162, il monumento era conteso tra la badessa di S. Ciriaco e il prete Angelo della chiesa di S. Nicola, ma si ebbe l'attribuzione della chiesa e della Colonna alla badessa rappresentando, così, uno dei primi esempi in cui un monumento viene esplicitamente regolato come proprietà pubblica, vietandone la demolizione per l'onore di tutto il popolo romano.

A seguito del cosiddetto periodo di cattività avignonese, ovvero il periodo durante il quale la sede papale fu trasferita ad Avignone e la città di Roma subì devastazioni per mano delle famiglie arricchitesi grazie ai favori della Curia, i papi umanisti rafforzarono progressivamente le misure di tutela, con l'obiettivo esplicito di frenare i comportamenti predatori e prevenire danni e dispersioni del patrimonio storico-artistico.⁴⁹

Tra i primi strumenti normativi specifici emessi dai pontefici ricordiamo:

- nel 1425 la Bolla *Etsi de cunctarum* emanata da Martino V, per punire i danni agli edifici pubblici e imporre restauri;
- la Bolla *Cum Almam Nostram Urbem* del 1462 di Pio II, la quale vietava la distruzione di edifici antichi per farne calce;
- la Bolla *Cum provida Sanctorum Patrum decreta* del 1474 voluta da Sisto IV per estendere la tutela ai beni mobili proibendo la vendita di opere d'arte sacra.

Da questo momento, l'oggetto della tutela non fu più solo l'immobile, ma anche manoscritti, reperti archeologici e opere d'arte sacra.⁵⁰

Nel periodo umanistico e rinascimentale, tuttavia, la tutela rimase ancora legata a scopi politici piuttosto che all'interesse reale verso monumenti storici. Un episodio che sottolinea questa volontà della Chiesa di proteggere i beni per affermare il proprio potere, è la contraddizione tra l'avvio delle bolle papali, e quindi l'avvio di una forma di tutela, e l'autorizzazione dello spoglio di monumenti antichi per costruire nuove chiese e palazzi.⁵¹

L'anno di svolta fu il 1515 quando il papa Leone X nominò Raffaello Sanzio Prefetto della Fabbrica di San Pietro. Questo evento è rilevante sotto due aspetti: in primo luogo, segna la nascita della figura dell'amministratore tecnico nel settore culturale. Raffaello cercò attivamente di impedire la distruzione delle antiche iscrizioni e si oppose alla prassi di trasformare i marmi antichi in calce per

49 Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, pp.48-50

50 Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.50; Casini Lorenzo, *A proposito di beni culturali ecclesiastici e fondazioni*, Aedon, 2023, p.125

51 Emiliani Andrea, *Per un nuovo concetto di bene culturale*, *Il Capitale Culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage*, 2020, p.133; Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.51

le nuove costruzioni. In secondo luogo, c'è un cambio di prospettiva nella considerazione del "passato": prima era visto solo come una cava da saccheggiare, da questo momento diventa, invece, un modello da scoprire e proteggere.

Un'altra figura importante nacque nel 1534 quando la Chiesa, dopo aver riacquisito forza e autorità, volle riportare alla memoria quelle testimonianze che la univano alla Chiesa delle origini⁵². Per questo motivo, i papi attuarono delle campagne di intervento sui monumenti e istituirono l'ufficio del Commissario delle Antichità, il cui compito era vigilare su scavi, monumenti e antichi edifici, prevenire demolizioni e alienazioni, e impedire nuove costruzioni accanto ai monumenti.

Il principale strumento di tutela dei beni mobili divenne il divieto di esportazione, introdotto dall'Editto Aldobrandini (1624) e riproposto in tutti i provvedimenti successivi.⁵³

Di seguito, si riporta una tabella (Tabella 1) che vuole mostrare l'evoluzione della normativa di tutela emanata nei secoli dallo Stato Pontificio, in cui si è avuto un ampliamento dei beni da proteggere e un cambiamento negli obiettivi che si intendevano perseguire con i diversi provvedimenti.⁵⁴

Tabella 1 - Evoluzione degli atti normativi pontifici in materia di tutela dei beni culturali (XV–XVIII secolo)

Anno	Atto normativo	Obiettivi principali	Beni tutelati	Innovazioni/ Ampliamento delle tutele
1425	Etsi de cunctarum (Martino V)	Ripristino del decoro urbano; contenere i danni agli edifici pubblici	Edifici pubblici e privati	Obbligo di restauro; prime sanzioni per danni al patrimonio
1462	Cum Almam Nostram Urbem (Pio II)	Conservazione delle antichità come memoria per i posteri	Edifici antichi e rovine	Primo divieto di demolizione senza licenza; tutela motivata da valori storici
1474	Cum provida Sanctorum Patrum decreta (Sisto IV)	Protezione dei beni sacri e prevenzione della dispersione	Opere sacre, manoscritti, reperti	Prima tutela dei beni mobili; divieto di vendita; scomunica come sanzione

⁵² Legnani Annichini Alessia, The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.52

⁵³ Ivi pp.51-52

⁵⁴ Ivi pp.50-55

1624	Editto Aldobrandini	Controllo degli scavi e prevenzione del traffico illecito	Reperti archeologici, iscrizioni	Introduzione del divieto di esportazione; disciplina degli scavi
1646	Editto Sforza	Rafforzare i controlli sull'esportazione	Beni mobili antichi	Inasprimento delle pene; ampliamento dei controlli
1686	Editto Altieri	Protezione sistematica dei monumenti e dei reperti	Monumenti, reperti, iscrizioni	Consolidamento della disciplina su scavi e tutela monumentale
1704	I Editto Spinola	Valorizzazione storica e prestigio internazionale di Roma	Opere d'arte, manoscritti, reperti, iscrizioni	Introduzione della finalità culturale e identitaria; obbligo di denuncia dei ritrovamenti
1726	I Editto Albani	Controllo tecnico degli scavi e dei ritrovamenti	Reperti, iscrizioni, materiali lapidei	Regolamentazione dei ritrovamenti fortuiti; disciplina per scalpellini e cavaatori
1733	II Editto Albani	Tutela delle opere rare e di pregio; promozione del turismo culturale	Opere d'arte rare e preziose	Introduzione della funzione turistica; definizione dell'“oggetto della tutela”
1750	Editto Valenti Gonzaga	Educazione artistica; tutela integrata del patrimonio	Opere d'arte antiche e moderne, reperti	Procedura definitiva per l'esportazione; pene corporali; funzione educativa

Fonte: elaborazione propria

La legislazione pontificia divenne un modello per la maggior parte degli Stati italiani preunitari, che, seppur con differenze, svilupparono sistemi di tutela ispirati a quello romano. In particolare, in Toscana, già dal XVI secolo furono emanate delle disposizioni aventi ad oggetto tre misure d'azione ben specifiche. La prima riguardava la regolamentazione dell'esportazione di oggetti artistici ed un esempio furono la legge del Granduca Cosimo I, che vietò la *rimozione o la violazione di lapidi e targhe sulle pareti di palazzi e altri edifici, pubblici o privati, in memoria dei loro costruttori o fondatori*⁵⁵, e la legge emanata da Ferdinando I la quale proibiva *l'esportazione non autorizzata di dipinti da Siena e Firenze*⁵⁶. Il divieto di esportazione fu successivamente esteso a tutte le opere d'arte del Granducato, con confisca e multa pari al doppio del valore dell'opera, nel 1754 con l'Editto del Consiglio di Reggenza. Pur ispirandosi all'Editto Valenti Gonzaga, tale

⁵⁵ Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.56

⁵⁶ Ivi

legislazione si differenziava per l'introduzione di pene afflittive, previste non discrezionalmente ma esclusivamente qualora il trasgressore non potesse corrispondere la multa.⁵⁷

La seconda azione della legislazione toscana interessava la conservazione e l'acquisizione delle pietre dure. Questa misura fu legata alla necessità di mantenere l'approvvigionamento di pietre semipreziose per l'Opificio di Firenze e, quindi, ne era proibita l'estrazione e il commercio non autorizzato per garantire la continuità di questa attività artistica e proteggere un settore artistico identitario.⁵⁸

Infine, si voleva avere una disciplina per gli scavi archeologici in modo tale da regolare gli scavi, evitare la dispersione dei reperti e prevenire il commercio clandestino. Questa protezione si ebbe con la dinastia dei Lorena e, in particolare, con Francesco Stefano di Lorena, il quale stabilì che gli oggetti ritrovati appartenessero al tesoro reale, e Pietro Leopoldo che liberalizzò gli scavi e il commercio di antichità, ma mantenne il divieto di esportare dipinti antichi senza autorizzazione.⁵⁹ Nonostante la libertà di scavo, esisteva un vincolo: l'inventore doveva notificare il ritrovamento di oggetti di pregio (statue, iscrizioni, medaglie, etc.) al Direttore della Reale Galleria. Lo Stato - il Reale Erario - aveva il diritto di acquistare i pezzi migliori pagando un *prezzo rigoroso corrispondente alla rarità e bellezza* del monumento.⁶⁰

Dunque, nel periodo preunitario, vigeva ancora il principio "la proprietà del suolo si estende al sottosuolo" e lo Stato si riservava un diritto di prelazione, ovverosia non interveniva come proprietario originario, ma come acquirente privilegiato per finalità di pubblica utilità.⁶¹ Solo con le leggi del XX secolo (n. 364 del 1909 e n. 1089 del 1939) la tutela archeologica ha trovato la sua compiuta definizione giuridica ribaltando la visione leopoldina del possesso privato a favore della proprietà demaniale pubblica.⁶²

57 Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, pp.55-57

58 Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.57; Roccella Alberto, *Conservazione e restauro nella disciplina italiana dei beni culturali*, Aedon, 2011, p.12

59 Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, pp.57-58; Famiglietti Gino, *Le cose scoperte appartengono allo Stato. Egesi storica di un enunciato normativo, tanto fortunato quanto controverso*, Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa. Classe di Lettere e Filosofia, 2024, p.381

60 Famiglietti Gino, *Le cose scoperte appartengono allo Stato. Egesi storica di un enunciato normativo, tanto fortunato quanto controverso*, Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa. Classe di Lettere e Filosofia, 2024, p.381

61 Ivi p.381, 391-393

62 Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.68; Famiglietti Gino, *Le cose scoperte appartengono allo Stato. Egesi storica di un enunciato normativo, tanto fortunato quanto controverso*, Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa. Classe di Lettere e Filosofia, 2024, pp.376, 381, 424, 428

2.1.2 L'Editto Pacca (1820)

L'Italia preunitaria subì un altro periodo di danni al patrimonio storico artistico conosciuto come le spoliazioni napoleoniche. Tra la fine del XVIII e l'inizio del XIX secolo, Napoleone conquistò gran parte della penisola italiana imponendo, attraverso vari trattati come quelli di Tolentino e Campoformio, il trasferimento sistematico a Parigi di centinaia di opere d'arte come "indennizzi di guerra". L'azione di Napoleone fu principalmente basata sul desiderio illuminista di creare collezioni universali.

Dopo la sconfitta definitiva di Napoleone, venne per la prima volta affrontata la tutela del patrimonio artistico a livello internazionale con il Trattato di Parigi (1814), il quale imponeva alla Francia di restituire le opere d'arte rubate "poiché inseparabili dal paese a cui appartenevano". Questa azione legislativa rafforzò l'idea dell'opera d'arte come bene identitario e pubblico. In Italia, fu il pittore Antonio Canova, nominato Ispettore Generale di antichità e belle arti, a riportare gran parte dei beni pontifici sottratti.

In questo contesto, i pontefici emanarono una serie di Editti per la salvaguardia dei beni culturali. L'Editto che ha segnato una svolta nel diritto dei beni culturali e che viene considerato il primo sistema legale organico per la protezione del patrimonio culturale è l'Editto Pacca, emanato nel 1820 dal Cardinale Bartolomeo Pacca, su suggerimento dell'abate Carlo Fea.

Le finalità dell'Editto erano estremamente ampie e non si limitavano alla semplice conservazione fisica dei beni, ma abbracciavano obiettivi politici, educativi ed economici. Una delle finalità primarie era quella di unire la comunità attorno ai beni in cui essa riconosceva la propria storia e identità. La protezione del patrimonio veniva intesa come un atto di sovranità volto a riaffermare il prestigio del Papato dopo la crisi napoleonica.⁶³ In secondo luogo, c'era la volontà di far sì che i monumenti venissero tramandati ai posteri e che potessero fungere da "scopo e modello" per gli studi dei numerosi artisti che accorrevano a Roma da ogni parte d'Europa.⁶⁴ Oltre ad attrarre artisti, avere un patrimonio culturale ben conservato attira turisti e, quindi, porta benefici economici alla città.⁶⁵

L'Editto Pacca viene considerato una vera e propria "pietra miliare" per le sue azioni innovative che hanno ispirato tutta la normativa europea successiva.⁶⁶ Innanzitutto, gli articoli dall'1 al 6 dell'Editto definiscono la struttura amministrativa e istituzionale incaricata della tutela del patrimonio. Al

63 Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, pp.60-63

64 Pacca Bartolomeo (Cardinal), *Editto sopra le antichità e gli scavi*, Tipografia Poggioli, Roma, 1820, p.3

65 Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.62

66 Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.63; Casini Lorenzo, *A proposito di beni culturali ecclesiastici e fondazioni*, Aedon, 2023, p.112

centro di questa struttura vi è la Commissione di Belle Arti, il cui ruolo è quello di agire come organo tecnico e consultivo del Camerlengo, ed è definita all'articolo 1.⁶⁷ Nei due articoli successivi (2 e 3) viene specificata la composizione della Commissione - presieduta dall'Uditore del Camerlengo e composta da figure tecniche di alto profilo - e la giurisdizione assoluta e indipendente del Camerlengo sopra le antichità sacre e profane e le belle arti, sia a Roma che nello Stato Ecclesiastico. Mentre gli articoli 4 e 5 dell'Editto istituiscono le Commissioni ausiliarie nelle province dello Stato Pontificio, sottolineando la loro dipendenza dalla Commissione di Roma e dal Camerlengo, e stabilendo che nessuna autorità subordinata può prendere provvedimenti in materia di belle arti senza il parere della Commissione e la successiva approvazione del Camerlengo. Infine, l'articolo 6 rimanda a particolari istruzioni e discipline il compito di regolare il funzionamento interno della Commissione principale e di quelle ausiliarie.⁶⁸

Un'altra innovazione di rilievo riguarda la catalogazione. L'articolo 7 ha introdotto l'obbligo per tutti gli amministratori di stabilimenti pubblici ed ecclesiastici di presentare una nota esatta e distinta (in doppio originale) di tutte le opere d'arte e antichità possedute. In caso di mancata presentazione degli elenchi o l'invio di dati inesatti, era prevista una sanzione pecuniaria per ogni oggetto non assegnato.

Un ulteriore pilastro della tutela del patrimonio mobile presente nell'Editto è rappresentato dalla regolamentazione sulle esportazioni che comprende gli articoli 11-22. Nello specifico, gli articoli dall'11 al 16 trattano le procedure doganali, stabilendo che il commercio è libero solo all'interno della città di Roma per gli oggetti non vincolati e che nessun oggetto d'arte o di antichità può essere trasportato fuori dalle province o da Roma senza una "speciale licenza" concessa dal Camerlengo. Per tutte le opere riconosciute come "necessarie" per le collezioni governative, l'esportazione era assolutamente proibita. Mentre, se la Commissione di Belle Arti giudicava che l'oggetto non fosse indispensabile per lo Stato, l'esportazione all'estero era permessa previo pagamento di un dazio del 20% sul valore della stima.⁶⁹ L'importazione è, invece, trattata all'articolo 22, nel quale viene stabilito che i beni culturali potevano essere introdotti dall'estero nei Domini Pontifici senza il pagamento di alcuna tassa o dazio. Questa misura aveva l'obiettivo di favorire l'arricchimento del patrimonio nazionale attirando nuove opere dall'estero. Infine, gli articoli dal 17 al 21 ampliano la categoria degli oggetti soggetti a tutela, estendendo la protezione oltre le antichità classiche per includere opere medievali, rinascimentali e persino moderne, al fine di prevenirne la dispersione.⁷⁰

67 Pacca Bartolomeo (Cardinal), Editto sopra le antichità e gli scavi, Tipografia Poggioli, Roma, 1820, p.4; Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.63

68 Pacca Bartolomeo (Cardinal), Editto sopra le antichità e gli scavi, Tipografia Poggioli, Roma, 1820, pp.4-6

69 Ivi pp.6-10

70 Pacca Bartolomeo (Cardinal), Editto sopra le antichità e gli scavi, Tipografia Poggioli, Roma, 1820, p.10; Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.63

L'ultima innovazione che si vuole approfondire riguarda le scoperte archeologiche. L'Editto stabilisce, all'articolo 25, che nessuno potesse intraprendere scavi, nemmeno nei propri fondi, senza una "speciale licenza" del Camerlengo, pena una sanzione pecuniaria e la perdita degli oggetti rinvenuti.⁷¹ Per ottenere il permesso era necessario provare la proprietà del fondo o il consenso del proprietario (Art. 27) e rispettare distanze di sicurezza da strade, edifici, acquedotti e ruderi antichi (Art. 31). Anche per le scoperte archeologiche, c'era l'obbligo di dichiarare settimanalmente gli oggetti ritrovati (art. 33), fornendone una descrizione esatta, e di lasciarli nel loro stato originario - "vergine" - affinché gli esperti potessero valutarne correttamente il pregio (art. 34). Per quanto riguarda la proprietà dei beni rinvenuti, nonostante vigesse ancora il principio "la proprietà del suolo si estende al sottosuolo" - la proprietà dello Stato sul sottosuolo arriverà solo nel 1909 con la Legge Rosadi -, l'Editto stabiliva che gli oggetti di marmo appartenessero allo scavatore o al proprietario (Art. 49), mentre per i ritrovamenti fortuiti la proprietà era divisa a metà tra lo scopritore e il padrone del fondo (Art. 50). Nel caso in cui i beni siano ritenuti di pregio, il proprietario poteva decidere di trattenerli solo per "proprio uso e ornamento", ma, in caso di futura vendita, era obbligato a notificarlo allo Stato per permetterne l'acquisto privilegiato (art. 37). In ultimo, qualora emergesse un monumento meritevole di conservazione (come un antico fabbricato), lo Stato doveva indennizzare il proprietario per la perdita del suolo e farsi carico delle spese per renderlo accessibile al pubblico (Art. 46).⁷²

L'Editto Pacca rappresenta la formalizzazione definitiva del passaggio da conservazione reale - il bene non è percepito come un oggetto esterno da proteggere per legge, ma come parte integrante della vita quotidiana - a conservazione legale.⁷³ Tutti gli articoli sopracitati sono la dimostrazione della presa di coscienza dello Stato sul valore del patrimonio che deve essere inteso come un servizio alla collettività e alla nazione, in cui l'interesse pubblico prevale sulla disponibilità assoluta del proprietario privato.

Inoltre, ciò significava che la tutela non era più basata solo sulla bellezza estetica ma era fondata sul valore storico e documentario del bene.⁷⁴

71 Pacca Bartolomeo (Cardinal), Editto sopra le antichità e gli scavi, Tipografia Poggioli, Roma, 1820, p.11; Famiglietti Gino, Le cose scoperte appartengono allo Stato. Egesi storica di un enunciato normativo, tanto fortunato quanto controverso, Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa. Classe di Lettere e Filosofia, 2024, p.381

72 Pacca Bartolomeo (Cardinal), Editto sopra le antichità e gli scavi, Tipografia Poggioli, Roma, 1820, pp.11-13

73 Emiliani Andrea, Per un nuovo concetto di bene culturale, Il Capitale Culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage, 2020, pp.137-138.

74 Emiliani Andrea, Per un nuovo concetto di bene culturale, Il Capitale Culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage, 2020, p.140; Legnani Annichini Alessia, The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.63

2.1.3 *Post-unificazione: la Legge Rosadi (1909)*

Dopo l'Unità d'Italia del 1861, la normativa in materia di tutela del patrimonio risultava fortemente frammentata.⁷⁵ Tale situazione era dovuta alla riluttanza del Parlamento ad intervenire a causa dell'articolo 29 dello Statuto Albertino, il quale sanciva l'inviolabilità di tutte le proprietà, riflettendo il clima liberale che caratterizzò il periodo dell'unificazione.⁷⁶ Per evitare un vuoto normativo, il legislatore intervenne comunque con la Legge n. 286 del 28 giugno 1871, stabilendo che, fino all'adozione di una legge generale, sarebbero rimaste in vigore le normative speciali degli Stati preunitari.⁷⁷ In questo scenario si aveva, dunque, l'Editto Pacca nelle province dell'ex Stato Pontificio e i regolamenti borbonici o leopoldini nelle altre regioni.⁷⁸ Tali normative ereditate restarono valide fino all'entrata in vigore della Legge n. 185 del 12 giugno 1902, la cosiddetta Legge Nasi. Questa legge fu, presto, definita "legge inutile" per la sua sostanziale inefficacia nel proteggere il patrimonio artistico nazionale.⁷⁹ In primo luogo, vi era un'eccessiva liberalizzazione dell'esportazione: era possibile la vendita all'estero anche di oggetti classificati di "sommo pregio" qualora lo Stato non avesse esercitato il diritto di prelazione. Dal momento in cui lo Stato non disponeva delle risorse finanziarie necessarie per acquistare le opere e, quindi il diritto di prelazione era, di fatto, puramente teorico, in Italia si poteva vendere tutto, persino il Colosseo. Questa situazione fu aggravata dalla mancanza di un catalogo nazionale previsto dall'articolo 23, strumento indispensabile per l'effettiva operatività della tutela. L'articolo 35 della Legge stabiliva che, dopo un anno dalla sua entrata in vigore, sarebbero decadute le norme restrittive degli stati preunitari sull'esportazione. Poiché la protezione dei beni dipendeva dall'inclusione nel catalogo, l'assenza di quest'ultimo comportava che, allo scadere dell'anno, la vendita e l'esportazione dei beni d'arte sarebbero divenute completamente libere.⁸⁰

Per tamponare queste lacune della Legge Nasi, il Parlamento intervenne d'urgenza emanando nel 1903 la Legge n.242 - la cosiddetta Legge catenaccio - per sospendere temporaneamente le esportazioni in attesa di una normativa più rigorosa.⁸¹

Si iniziò a lavorare ad una nuova normativa nel 1906, quando fu istituita una commissione presieduta dal senatore Codronchi e guidata da Giovanni Rosadi per la stesura della nuova proposta di legge per la tutela delle 'cose' di antichità e d'arte. Il cambio termine - da 'monumenti/oggetti' a

75 Roccella Alberto, Conservazione e restauro nella disciplina italiana dei beni culturali, *Aedon*, 2011, p.4

76 Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.67

77 Roccella Alberto, Conservazione e restauro nella disciplina italiana dei beni culturali, *Aedon*, 2011, p.4

78 Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, pp.56-59

79 Ivi pp.67-68

80 Famiglietti Gino, Le cose scoperte appartengono allo Stato. Egesi storica di un enunciato normativo, tanto fortunato quanto controverso, *Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa. Classe di Lettere e Filosofia*, 2024, pp.394-398

81 Ivi p.398

‘cose’ - sottolinea l’uniformità della nuova disciplina di tutela. Il dibattito per arrivare ad una legge fu acceso: si contrapposero i sostenitori dell’impostazione liberale in materia di proprietà e circolazione dei beni d’arte e i promotori di un rafforzamento dell’intervento statale nella tutela del patrimonio. Ma il 20 giugno 1909, dopo mesi di discussioni e ampliamenti della legge, fu promulgata la Legge n. 364, legge generale “Per le antichità e le belle arti” - la cosiddetta Legge Rosadi.⁸²

La Legge Rosadi ha introdotto strumenti giuridici fondamentali che hanno ridefinito il rapporto tra proprietà privata e interesse pubblico. L’articolo 1 della Legge delimita l’ambito oggettivo della tutela, specificando quali categorie di beni rientrano nella protezione statale.⁸³ Il testo dell’articolo recita:

Sono soggette alle disposizioni della presente legge le cose immobili e mobili che abbiano interesse storico, archeologico, paleontologico o artistico.

Ne sono esclusi gli edifici e gli oggetti d'arte di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquant'anni.

*Tra le cose mobili sono pure compresi i codici, gli antichi manoscritti, gli incunabuli, le stampe e incisioni rare e di pregio e le cose d'interesse numismatico.*⁸⁴

L’articolo 1 trova completamento nell’articolo 2, il quale sancisce l’inalienabilità dei beni individuati quando appartengono allo Stato o ad altri enti pubblici e religiosi.⁸⁵ La lettura congiunta dei due articoli mostra come il legislatore abbia inteso affermare un forte principio: i beni culturali non sono assimilabili a beni patrimoniali ordinari, ma costituiscono una categoria speciale, sottratta alla libera circolazione quando ricadono nella sfera pubblica.⁸⁶ Affinché tale principio possa operare, è necessario che lo Stato sia a conoscenza dei beni che rientrano nella tutela. L’articolo 3 risponde a questa esigenza introducendo l’obbligo di catalogazione, strumento che evita la dispersione dei beni e che consente allo Stato di esercitare i propri poteri. Poiché la catalogazione costituisce il presupposto per gli strumenti di tutela giuridica, si analizzano ora gli articoli dedicati alla notifica (art. 5) e alla prelazione (art. 6).⁸⁷ L’articolo 5 introduce un obbligo di denuncia a carico

82 Famiglietti Gino, Le cose scoperte appartengono allo Stato. Egesi storica di un enunciato normativo, tanto fortunato quanto controverso, Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa. Classe di Lettere e Filosofia, 2024, pp.401-402

83 Legnani Annichini Alessia, The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law, Mucchi Editore, Modena, 2023, pp.68-69

84 LEGGE 20 giugno 1909, n. 364, in Normattiva

85 Roccella Alberto, Conservazione e restauro nella disciplina italiana dei beni culturali, Aedon, 2011, p.6

86 Roccella Alberto, Conservazione e restauro nella disciplina italiana dei beni culturali, Aedon, 2011, p.7; Legnani Annichini Alessia, The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.69

87 Legnani Annichini Alessia, The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.69

del proprietario o del semplice detentore del bene dichiarato di interesse.⁸⁸ Una volta ricevuta la notifica dell'importante interesse da parte dell'autorità, il soggetto non può trasferire la proprietà né dimettere il possesso del bene senza darne preventiva comunicazione al Ministero della Pubblica Istruzione.⁸⁹ Questo non è l'unico obbligo previsto dalla legge in capo al proprietario di un bene dichiarato di interesse:

- egli non può demolire, rimuovere, modificare o restaurare il bene senza la preventiva autorizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione (art. 12). La violazione di tale divieto comporta la multa prevista dall'articolo 31 (da 500 a 10.000 lire), come stabilito dall'articolo 34, oltre all'obbligo di corrispondere “un'indennità equivalente al valore della cosa perduta o alla diminuzione del suo valore” qualora il danno sia in tutto o in parte irreparabile.⁹⁰
- egli deve provvedere ai restauri necessari per evitare il deterioramento del bene. Qualora non adempia entro il termine fissato dal Ministero, l'articolo 7 prevede la possibilità di espropriazione, attribuita non solo allo Stato ma anche a Province, Comuni ed enti dotati di personalità giuridica che perseguano finalità culturali.⁹¹
- l'articolo 8 stabilisce che se il proprietario intende esportare il bene, deve fare denuncia all'Ufficio di esportazione, il quale si occuperà di valutare se esso rientra tra i beni di cui è vietata l'esportazione. Qualora l'esportazione sia consentita, interviene l'articolo 10, che assoggetta il bene a una tassa progressiva calcolata sul suo valore. Tale valore è determinato sulla base della dichiarazione dell'esportatore, riscontrata dalla stima dell'Ufficio di esportazione; in caso di dissenso, il prezzo è fissato da una Commissione.⁹²

Il diritto di prelazione viene disciplinato agli articoli 6 e 9, i quali operano in contesti differenti. L'articolo 6 regola la prelazione nelle alienazioni tra privati: una volta denunciato il trasferimento, il Governo può acquistare il bene allo stesso prezzo stabilito nel contratto, entro due mesi prorogabili a quattro, durante i quali il contratto rimane sospeso. L'articolo 9 estende il medesimo meccanismo al caso della denuncia di esportazione: il Governo può acquistare il bene al prezzo dichiarato

88 Famiglietti Gino, *Le cose scoperte appartengono allo Stato. Egesi storica di un enunciato normativo, tanto fortunato quanto controverso*, Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa. Classe di Lettere e Filosofia, 2024, pp.394-395

89 Roccella Alberto, *Conservazione e restauro nella disciplina italiana dei beni culturali*, Aedon, 2011, p.6; Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.69

90 Roccella Alberto, *Conservazione e restauro nella disciplina italiana dei beni culturali*, Aedon, 2011, pp.6-7; LEGGE 20 giugno 1909, n. 364, in Normattiva

91 Famiglietti Gino, *Le cose scoperte appartengono allo Stato. Egesi storica di un enunciato normativo, tanto fortunato quanto controverso*, Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa. Classe di Lettere e Filosofia, 2024, p.402; LEGGE 20 giugno 1909, n. 364, in Normattiva

92 Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.69; LEGGE 20 giugno 1909, n. 364, in Normattiva

dall'esportatore e, qualora si tratti di un bene la cui esportazione è vietata, può attivare una procedura di valutazione per determinarne il valore interno.⁹³

Uno degli articoli più innovativi della Legge Rosadi è l'articolo 4 poichè introduce la tutela attiva, ovverosia la possibilità per lo Stato di intervenire materialmente sul bene per garantirne la conservazione.⁹⁴

L'articolo recita: Il Ministero della pubblica istruzione, sentito il parere della Giunta del Consiglio superiore per le antichità e le belle arti, ha facoltà di provvedere, ove occorra, all'integrità e alla sicurezza delle cose previste nell'art. 2, facendole trasportare e custodire temporaneamente in pubblici Istituti.

In caso di urgenza il Ministero potrà procedere ai provvedimenti conservativi di cui sopra anche senza parere della Giunta suddetta, ma gl'interessati potranno richiamarsi al Consiglio superiore.

Sentito il parere della Giunta del Consiglio superiore il Ministero ha anche la facoltà di far restaurare, ove occorra, le predette cose e di adottare tutte le provvidenze idonee ad impedirne il deterioramento. Le spese saranno a carico dell'ente proprietario, se ed in quanto l'ente medesimo sia in grado di sostenerle.

Contro il giudizio sulla necessità della spesa e la possibilità dell'ente a sostenerla è dato ricorso alla V sezione del Consiglio di Stato.⁹⁵

I primi tre commi attribuiscono dunque al Ministero della Pubblica Istruzione tre poteri fondamentali:

1. trasferire e custodire temporaneamente i beni in istituti pubblici quando necessario per garantirne integrità e sicurezza;
2. adottare provvedimenti conservativi urgenti, anche senza il parere della Giunta del Consiglio Superiore;
3. disporre restauri e interventi preventivi per evitare il deterioramento.

Questi poteri mostrano che la tutela non è solo un insieme di divieti o controlli sulla circolazione, ma anche un'attività positiva, che richiede interventi tecnici, decisioni rapide e capacità di sostituirsi al proprietario quando necessario. Il Ministero può infatti intervenire quando il

93 Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.69; Famiglietti Gino, *Le cose scoperte appartengono allo Stato. Egesi storica di un enunciato normativo, tanto fortunato quanto controverso*, *Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa. Classe di Lettere e Filosofia*, 2024, pp.395-397

94 Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.69; Roccella Alberto, *Conservazione e restauro nella disciplina italiana dei beni culturali*, *Aedon*, 2011, pp.25-26

95 LEGGE 20 giugno 1909, n. 364, in *Normattiva*

proprietario non è in grado o non provvede a garantire la conservazione del bene. Si tratta di un'evoluzione significativa rispetto alla precedente legislazione e di un'anticipazione della logica che sarà sviluppata con la legge 1089/1939 (Legge Bottai).⁹⁶

Il principio di tutela attiva introdotto dall'articolo 4 si estende anche alla fase della scoperta dei beni. L'ambito degli scavi archeologici era già presente nell'Editto Pacca del 1820 ma, con la Legge Rosadi, viene riconosciuto un ruolo centrale allo Stato: "Le cose appartengono allo Stato" (comma 3 articolo 15 Legge 364/1909). La parola appartenenza non è sinonimo di "proprietà dello Stato" bensì di "potere di gestione": *la nozione di 'appartenenza' [...] indicava la possibilità [...] di esercitare un potere di gestione e di governo delle 'cose' venute alla luce*⁹⁷. Questa nozione di appartenenza come potere di gestione trova la sua applicazione concreta nella struttura dell'articolo 15, che disciplina in modo dettagliato gli scavi archeologici eseguiti dallo Stato. Il primo comma riconosce al Governo la facoltà di effettuare scavi *in qualunque punto del territorio dello Stato*⁹⁸, senza necessità del consenso del proprietario del fondo, purché ne sia dichiarata la convenienza con decreto ministeriale. Si tratta di un potere incisivo, che conferma la centralità dello Stato nella fase della scoperta. Il secondo comma enuncia il diritto del proprietario a un indennizzo per il danno o il lucro mancato derivante dagli scavi. Una volta effettuati i rinvenimenti, tutti gli oggetti scoperti vengono presi in consegna dallo Stato, il quale decide se trattenerli per le collezioni pubbliche oppure rilasciarne una parte al proprietario del fondo. La legge prevede infatti che a quest'ultimo spetti una quota pari a un quarto dei reperti, o il valore corrispondente, mentre il Ministero può anche concedere una quota maggiore – o addirittura l'intera scoperta – qualora i materiali non siano ritenuti necessari per il patrimonio statale.⁹⁹

Un altro punto di distacco dalla legislazione precedente in materia di scavi archeologici è presente all'articolo 17 della Legge Rosadi. Mentre in passato il proprietario del fondo o lo "scavatore" godeva di un diritto quasi naturale a intraprendere scavi e a trattenere i reperti, la Legge Rosadi introduce la concessione, ovverosia per poter effettuare gli scavi è necessaria una specifica autorizzazione governativa.¹⁰⁰

96 Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.69; Roccella Alberto, *Conservazione e restauro nella disciplina italiana dei beni culturali*, Aedon, 2011, pp.25-26

97 Famiglietti Gino, *Le cose scoperte appartengono allo Stato. Egesi storica di un enunciato normativo*, tanto fortunato quanto controverso, *Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa. Classe di Lettere e Filosofia*, 2024, p.

98 LEGGE 20 giugno 1909, n. 364, in *Normattiva*

99 Famiglietti Gino, *Le cose scoperte appartengono allo Stato. Egesi storica di un enunciato normativo*, tanto fortunato quanto controverso, *Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa. Classe di Lettere e Filosofia*, 2024, pp.406-411

100 Famiglietti Gino, *Le cose scoperte appartengono allo Stato. Egesi storica di un enunciato normativo*, tanto fortunato quanto controverso, *Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa. Classe di Lettere e Filosofia*, 2024, pp.340 e 350; LEGGE 20 giugno 1909, n. 364, in *Normattiva*

Infine, se con l'Editto Pacca lo scopritore di ritrovamenti fortuiti doveva ripartire la proprietà con il proprietario del fondo, con l'articolo 18 della Legge 364/1909 il privato che effettua la scoperta ha diritto a una metà dei reperti o del loro valore, mentre l'altra metà spetta allo Stato.¹⁰¹

Nel suo insieme, la Legge Rosadi costruisce un sistema di tutela che segna una svolta decisiva nella storia della legislazione italiana sui beni culturali. Essa anticipa molti dei principi che saranno poi sviluppati nella legge Bottai del 1939 come: la centralità dello Stato, la tutela attiva, la funzione pubblica del patrimonio, la necessità di un controllo sulla circolazione e sulla scoperta dei beni.¹⁰²

2.1.4 La Legge Bottai

La Legge Rosadi rimase in vigore per trent'anni: nel giugno del 1939 venne abrogata dalla Legge 1089 - la cosiddetta Legge Bottai - la quale riprese i contenuti della normativa precedente, affinandoli e sviluppando un apparato normativo e amministrativo solido.¹⁰³ La Legge fu il risultato di una commissione di esperti insediata dal ministro Giuseppe Bottai nel 1937. A presiedere i lavori fu chiamato Santi Romano, allora presidente del Consiglio di Stato, che elaborò una bozza con l'obiettivo di creare un sistema protettivo adeguato al patrimonio nazionale. Bottai approvò il testo quasi integralmente, dichiarando che la legge era *congegnata in modo perfetto*¹⁰⁴ e che modificarla sarebbe stato dannoso.¹⁰⁵

Il primo grande cambiamento introdotto dalla Legge Bottai riguarda l'ampliamento dell'ambito oggettivo della tutela. Rispetto alla Legge Rosadi, che proteggeva le "cose di interesse storico, archeologico, paleontologico o artistico", la Legge 1089/1939 estende la protezione a una categoria più ampia e articolata di beni. L'articolo 1 precisa che sono soggetti a tutela anche testimonianze di interesse etnografico, paleontologico e numismatico, materiali archivistici e librari come manoscritti, autografi e incunaboli, nonché complessi storico-artistici quali ville, parchi e giardini. La tutela si applica inoltre alle opere di autori non più viventi o la cui esecuzione risalga ad almeno cinquant'anni, ampliando così la protezione anche alla produzione artistica più recente.

101 Pacca Bartolomeo (Cardinal), Editto sopra le antichità e gli scavi, Tipografia Poggioli, Roma, 1820, p.13; Famiglietti Gino, Le cose scoperte appartengono allo Stato. Egesi storica di un enunciato normativo, tanto fortunato quanto controverso, Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa. Classe di Lettere e Filosofia, 2024, pp.362-365

102 Roccella Alberto, Conservazione e restauro nella disciplina italiana dei beni culturali, *Aedon*, 2011, p.14; Famiglietti Gino, Le cose scoperte appartengono allo Stato. Egesi storica di un enunciato normativo, tanto fortunato quanto controverso, Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa. Classe di Lettere e Filosofia, 2024, p.419

103 Roccella Alberto, Conservazione e restauro nella disciplina italiana dei beni culturali, *Aedon*, 2011, p.14

104 Famiglietti Gino, Le cose scoperte appartengono allo Stato. Egesi storica di un enunciato normativo, tanto fortunato quanto controverso, Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa. Classe di Lettere e Filosofia, 2024, p.423

105 Ivi

A questo ampliamento si affianca l'articolo 2, che introduce una categoria ulteriore di beni sottoposti a tutela: gli immobili che, per il loro riferimento alla storia politica, militare, letteraria, artistica o culturale, siano riconosciuti di "interesse particolarmente importante".¹⁰⁶ Questo articolo riflette, implicitamente, la nuova prospettiva elaborata dagli antropologi del Novecento sulla concezione di cultura.¹⁰⁷ Come osservava Geertz, la cultura è un sistema di simboli attraverso cui una collettività costruisce la propria identità; allo stesso modo, Boas sottolineava il ruolo della storia condivisa e dell'eredità sociale nella definizione di ciò che una comunità considera significativo. Difatti, il primo comma dell'articolo 2 afferma che la tutela non dipende più soltanto dal valore artistico o dall'antichità del bene, ma anche dal suo ruolo nella memoria storica e nell'identità nazionale.¹⁰⁸

L'ampliamento non riguardò solo la Legge 1089, ma fu parte di una riforma che comprendeva anche la Legge 1497/1939. Quest'ultima ha esteso la tutela alle "bellezze naturali", introducendo per la prima volta in Italia una tutela autonoma del paesaggio.¹⁰⁹ L'articolo 1 individua quattro categorie di beni paesaggistici di "notevole interesse pubblico": le cose immobili caratterizzate da bellezza naturale o singolarità geologica, le ville e i giardini di particolare pregio, i complessi che compongono un caratteristico aspetto estetico o tradizionale, e le bellezze panoramiche, comprese le vedute e i punti di belvedere. Affinché a tali beni si possa applicare la tutela, gli articoli 2 e 3 disciplinano la procedura di individuazione delle bellezze naturali. L'articolo 2 affida a una Commissione provinciale la compilazione degli elenchi dei beni paesaggistici, prevedendo la partecipazione di soprintendenze, enti locali, categorie professionali ed esperti. Una volta predisposti, gli elenchi devono essere pubblicati per tre mesi negli albi dei Comuni interessati, così da garantire la massima trasparenza. L'articolo 3 garantisce il contraddittorio, ovvero consente ai proprietari e agli interessati di presentare opposizioni entro tre mesi dalla pubblicazione degli elenchi, prima dell'approvazione definitiva da parte del Ministro.

Inoltre, la Legge prevedeva, agli articoli 5 e 7, la possibilità di redigere piani territoriali paesistici, degli strumenti di pianificazione finalizzati a disciplinare in modo organico le trasformazioni delle aree vincolate. Sebbene tali piani abbiano trovato concreta applicazione solo con la legislazione successiva, essi rappresentano il primo nucleo della moderna pianificazione paesaggistica.¹¹⁰

106 Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.71

107 Emiliani Andrea, *Per un nuovo concetto di bene culturale, Il Capitale Culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage*, 2020, p.134.

108 Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.72; Rimoli Francesco, *Profili costituzionali della tutela del patrimonio culturale*, p.92

109 Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, pp.71-72; Roccella Alberto, *Conservazione e restauro nella disciplina italiana dei beni culturali*, Aedon, 2011, p.14

110 Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.72; Sciuolo, Girolamo, *I vincoli paesaggistici ex lege: origini e ratio*, Aedon, 2012, pp.1-2

Infine, sebbene non si tratti di una "nuova categoria" di oggetti, la Legge 1089/1939 ha ampliato la sovranità statale per quanto riguarda i reperti rinvenuti nel sottosuolo. Se con la Legge Rosadi lo Stato aveva un potere di gestione e governo, con la Legge Bottai viene stabilito il principio assoluto secondo cui "Le cose ritrovate appartengono allo Stato" (Art. 44). A differenza del sistema precedente, che riconosceva al privato una quota dei reperti, la Legge Bottai prevede solo un "premio" - in denaro o in natura - per il proprietario dell'immobile o lo scopritore. Tale premio non è inteso come prezzo per l'acquisto di un diritto, ma come modo per compensare il sacrificio del privato - in quanto perde la disponibilità del bene trovato sul suo terreno - che ha contribuito, volontariamente o meno, alla tutela del patrimonio comune.¹¹¹

Il secondo cambiamento introdotto dalla Legge 1089/1939 riguarda il potenziamento degli strumenti amministrativi volti a garantire una tutela organica del patrimonio culturale. La Bottai riprende strumenti già noti e li rende più efficaci, come nel caso della denuncia dei beni, per la quale sono previsti obblighi più precisi di denuncia, catalogazione e vigilanza, rafforzando il ruolo delle soprintendenze. Un ulteriore esempio riguarda i divieti di demolizione, alienazione dei beni pubblici ed esportazione, la cui disciplina diventa più severa e rigorosa. Accanto al rafforzamento degli strumenti esistenti, la riforma introduce strumenti completamente nuovi come il divieto di utilizzare un bene in modi che ne snaturino, danneggino o contraddicano il suo valore storico o artistico. In questo caso, il nuovo principio introdotto riguarda la funzione del bene. In precedenza si tutelava il bene da demolizioni, esportazioni, dal 1939 si tutela anche la funzione in quanto anch'essa può compromettere il valore culturale del bene tanto quanto un intervento edilizio.¹¹²

Oltre a rafforzare norme e vincoli, la Legge Bottai ha creato nuove istituzioni tecniche: nel 1939 ha preso forma l'Istituto Centrale del Restauro (ICR). La sua nascita rispondeva all'esigenza di affiancare alla tutela giuridica un apparato tecnico-scientifico capace di garantire interventi di conservazione uniformi, controllati e fondati su criteri rigorosi. Difatti, l'ICR eseguiva e supervisionava i restauri, svolgeva ricerche scientifiche sui materiali e sulle tecniche di conservazione, esprimeva pareri sui progetti di restauro e formava i restauratori attraverso un corso triennale con diploma finale. La direzione fu affidata a Cesare Brandi, che guidò l'istituto dal 1939 al 1961 e che elaborò una teoria del restauro destinata a influenzare profondamente la prassi italiana - le idee di Brandi confluiranno nella "Carta del Restauro" del 1972, ovverosia il riferimento ufficiale per il restauro archeologico, architettonico, pittorico e scultoreo, nonché per la tutela dei centri storici.¹¹³

111 Famiglietti Gino, *Le cose scoperte appartengono allo Stato. Egesi storica di un enunciato normativo, tanto fortunato quanto controverso*, Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa. Classe di Lettere e Filosofia, 2024, pp.409-411 e 423-426

112 Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, pp.71-72

113 Roccella Alberto, *Conservazione e restauro nella disciplina italiana dei beni culturali*, Aedon, 2011, pp.10-11

La riforma del 1939 rappresenta dunque il primo tentativo compiuto di costruire un sistema unitario di tutela, destinato a costituire la base dell'intero sviluppo successivo della legislazione italiana in materia di beni culturali.¹¹⁴

2.1.5 *Il dibattito costituente e la nascita dell'Articolo 9*

Durante la Seconda Guerra Mondiale il patrimonio culturale italiano subì - tra bombardamenti e furti d'arte - *distruzioni e saccheggi di una gravità senza precedenti da parte dei tedeschi*¹¹⁵. Per far fronte all'emergenza, il presidente americano F.D. Roosevelt istituì i "Monuments Men", un corpo speciale composto da direttori di musei, architetti e studiosi d'arte incaricati di mettere in salvo le opere d'arte europee minacciate dai combattimenti e di recuperare quelle trafugate. Nel dopoguerra, questo lavoro fu proseguito in Italia da figure come Rodolfo Siviero, che guidò le delegazioni per la restituzione delle opere sottratte dopo l'armistizio del 1943, in attuazione del Trattato di Pace di Parigi del 1947. La guerra accelerò anche la riflessione internazionale sulla tutela: nel 1946 nacque l'UNESCO, fondata sull'idea che la pace dovesse poggiare sulla cultura, sull'educazione e sulla cooperazione tra i popoli.

In questo contesto, in Italia, maturò il dibattito costituente che portò alla formulazione dell'Articolo 9 della Costituzione¹¹⁶. La discussione opponeva la visione liberale ottocentesca di Vittorio Emanuele Orlando e quella innovativa di Costantino Mortati. Orlando propose di sopprimere l'Articolo - allora era il 29 - o di spostarlo in un preambolo, in quanto privo di reale contenuto normativo e composto da *definizioni che non servono a niente*¹¹⁷. Egli riteneva che la materia dovesse essere regolata solo dalla legge ordinaria e che principi così astratti potessero minacciare la certezza del diritto. Mortati, al contrario, sostenne il valore prescrittivo della norma, vedendola come l'espressione di un preciso indirizzo politico dello Stato che avrebbe dovuto guidare ogni futura legislazione. Secondo Mortati, la Costituzione doveva delineare *il volto della Repubblica*¹¹⁸, includendo la cultura come elemento fondante del rapporto tra istituzioni e società.¹¹⁹

L'emendamento proposto da Orlando fu respinto e l'Articolo 9 assunse pieno valore giuridico.¹²⁰ La redazione dell'Articolo fu affidata principalmente a Concetto Marchesi e Aldo Moro, membri della I

114 Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, pp.71-72; Roccella Alberto, *Conservazione e restauro nella disciplina italiana dei beni culturali*, Aedon, 2011, p.14

115 Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.73

116 Legnani Annichini Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Mucchi Editore, Modena, 2023, pp.73-75

117 Ragusa Andrea, *Costituzione e cultura. Il dibattito in tema di beni culturali nei lavori dell'Assemblea costituente*, Storia e Futuro. Rivista di Storia e Storiografia Contemporanea, 2014, p.151

118 Ivi p.158

119 Ivi pp.149-158

120 Ivi p.154

Sottocommissione all'interno della Commissione dei 75: il primo influenzò la stesura con la sua sensibilità per il *culto della bellezza*¹²¹, il secondo interpretò l'Articolo 9 come una *formula di convivenza*¹²², attribuendogli un valore prescrittivo e vedendo nella promozione della cultura un compito essenziale dello Stato democratico. La formulazione finale si ispirò anche all'Articolo 150 della Costituzione di Weimar del 1919, che unificava la tutela di monumenti, arte e paesaggio, anticipando l'idea moderna di patrimonio culturale come bene unitario.¹²³

L'esame sistematico del contenuto e della portata normativa dell'Articolo 9 sarà sviluppato nel sotto paragrafo 2.2.1.

2.1.6 Dalla Costituzione al Codice Urbani: evoluzione normativa e istituzionale

L'attuazione dell'Articolo 9 della Costituzione, nonostante il suo valore innovativo, fu ostacolata da una combinazione di fattori economici, politici e istituzionali che ne rallentarono l'attuazione per quasi un ventennio.¹²⁴ Pertanto, continuarono ad applicarsi la disciplina della legge Bottai del 1939 e le disposizioni del Codice Civile del 1942, di cui fu di rilevante importanza l'Articolo 822, il quale qualificava i beni culturali come beni del demanio pubblico.¹²⁵

In questo periodo, uno spartiacque fondamentale nella storia della tutela del patrimonio in Italia fu rappresentato dall'istituzione della Commissione Franceschini con la legge 26 aprile 1964, n. 310. La Commissione, voluta sotto il governo di Aldo Moro su iniziativa del Ministero della pubblica istruzione, era composta da una vasta gamma di esperti, tecnici e intellettuali incaricati di una vera e propria "inchiesta" sul campo per verificare le condizioni reali dei beni storici, artistici e del paesaggio.¹²⁶ Nel 1966 la Commissione pubblicò i risultati della propria indagine in tre volumi dal titolo emblematico "Per la salvezza dei beni culturali in Italia", rivelando il quadro allarmante di incuria, abbandono e dispersione del patrimonio culturale e ambientale italiano.¹²⁷ La Commissione raccomandò interventi urgenti e delineò un progetto di riforma che prevedesse la creazione di un'amministrazione autonoma - più agile e moderna - costituita da cinque Soprintendenze generali

121 Ragusa Andrea, Costituzione e cultura. Il dibattito in tema di beni culturali nei lavori dell'Assemblea costituente, Storia e Futuro. Rivista di Storia e Storiografia Contemporanea, 2014, p.181

122 Ivi pp.195-196

123 Ivi p.197; Rimoli Francesco, Profili costituzionali della tutela del patrimonio culturale, p.91

124 Ragusa Andrea, Costituzione e cultura. Il dibattito in tema di beni culturali nei lavori dell'Assemblea costituente, Storia e Futuro. Rivista di Storia e Storiografia Contemporanea, 2014, p.197

125 Famiglietti Gino, Le cose scoperte appartengono allo Stato. Egesi storica di un enunciato normativo, tanto fortunato quanto controverso, Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa. Classe di Lettere e Filosofia, 2024, p.428

126 Piacentini Vernata Andrea e Caviotti Marco, Plus ça change, plus c'est la même chose. La genealogia di un Ministero, dai beni culturali alla cultura: riforme e continuità, Costituzionalismo.it, 2025, pp.113-114; Legnani Annichini Alessia, The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law, Mucchi Editore, Modena, 2023, p.75

127 Diegoli Mario, Introduzione alla legislazione dei beni culturali, Liceo Artistico "Callisto Piazza", Lodi, 2020, p.7

divise per tipologia di bene.¹²⁸ Sebbene le proposte non trovarono un'attuazione immediata, le riflessioni della Commissione Franceschini furono il presupposto teorico che portò, nel 1974-1975, alla nascita del Ministero per i beni culturali e ambientali su iniziativa di Giovanni Spadolini.¹²⁹ Un ulteriore contributo fondamentale della Commissione fu l'introduzione del termine "bene culturale", definito come *testimonianza materiale avente valore di civiltà*¹³⁰. Questa definizione spostava l'attenzione dal pregio estetico al valore storico e sociale del bene come testimonianza della storia umana.¹³¹

Negli anni '90, in Italia, si è cambiato approccio per quanto riguarda la tutela del patrimonio: da una visione puramente conservativa alla valorizzazione economica e gestionale. L'idea che il patrimonio non dovesse essere solo protetto ma potesse essere reso produttivo e meglio fruibile, è evidente con la Legge n. 4/1993 - Legge Ronchey - la quale introdusse criteri di gestione manageriale nei musei statali. Nello specifico, permise l'istituzione di tariffe d'ingresso differenziate e, soprattutto, l'attivazione dei "servizi aggiuntivi" (come librerie, caffetterie e guardaroba) affidati in gestione a privati. La Legge mirava, da un lato, a rafforzare le entrate degli istituti, così da sostenerne la gestione e la conservazione; dall'altro, a favorire una maggiore autonomia e la capacità di coinvolgere un pubblico più ampio. Nel 1995, con la Legge n.85, venne ampliato il ruolo dei privati a cui si affidano non solo i servizi aggiuntivi ma anche la gestione e la fruizione stessa dei beni.¹³²

Per quanto riguarda, invece, la semplificazione dell'attività amministrativa furono di grande importanza le cosiddette Leggi Bassanini - l. 59/1997 e l. 127/1997 - in quanto delegarono il Governo per riorganizzare la pubblica amministrazione, che, con il D.Lgs. n. 368 del 20 ottobre 1998, creò il Ministero per i beni e le attività culturali. La grande novità fu l'accentramento, in un'unica struttura ministeriale, sia dei *beni* culturali sia delle *attività culturali*¹³³, comprendendo quindi spettacolo dal vivo, cinema, editoria e sport.¹³⁴

L'esigenza di semplificare l'attività amministrativa andava di pari passo con l'urgenza di avere una legislazione in materia di tutela del patrimonio riordinata e unificata. Questo bisogno viene colmato dal D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, noto come "Testo Unico dei beni culturali e ambientali". Il Testo Unico è nato in attuazione della Legge n. 352 del 1997, che delegava il Governo a riunire e coordinare tutte le disposizioni legislative vigenti in materia: furono abrogate le Leggi Bottai e sono

128 Piacentini Vernata Andrea e Caviotti Marco, *Plus ça change, plus c'est la même chose. La genealogia di un Ministero, dai beni culturali alla cultura: riforme e continuità*, Costituzionalismo.it, 2025, p.114

129 Diegoli Mario, *Introduzione alla legislazione dei beni culturali*, Liceo Artistico "Callisto Piazza", Lodi, 2020, p.7;
Piacentini Vernata Andrea e Caviotti Marco, *Plus ça change, plus c'est la même chose. La genealogia di un Ministero, dai beni culturali alla cultura: riforme e continuità*, Costituzionalismo.it, 2025, p.116

130 Rimoli Francesco, *Profili costituzionali della tutela del patrimonio culturale*, p.94

131 Ivi p.95

132 Piacentini Vernata Andrea e Caviotti Marco, *Plus ça change, plus c'est la même chose. La genealogia di un Ministero, dai beni culturali alla cultura: riforme e continuità*, Costituzionalismo.it, 2025, pp.122-123

133 Ivi p.123

134 Ivi p.124

state accorpate in un unico testo le norme relative ai beni culturali (storico-artistici) e quelle relative ai beni ambientali (paesaggistici). Ma l'importanza di questo decreto è stata essere la base tecnica e giuridica per il successivo Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004.¹³⁵

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, emanato con il D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 - noto anche come Codice Urbani -, rappresenta il punto di arrivo del percorso normativo in materia di patrimonio culturale, offrendo per la prima volta una disciplina organica della tutela, della valorizzazione e del paesaggio.¹³⁶

Il testo si articola in cinque parti, dedicate rispettivamente alle disposizioni generali, ai beni culturali, ai beni paesaggistici, al sistema sanzionatorio e alle disposizioni transitorie e abrogative.¹³⁷

L'articolo 2 definisce il patrimonio culturale come insieme dei beni culturali e dei beni paesaggistici: i primi sono *le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà*; i secondi sono *gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge*.¹³⁸

Il sistema del Codice si fonda su tre concetti chiave: tutela, valorizzazione e fruizione. La tutela, definita dall'articolo 3, consiste nell'individuazione dei beni del patrimonio culturale e nella garanzia della loro protezione e conservazione per fini di pubblica fruizione, rientrando nella competenza esclusiva dello Stato.¹³⁹ La valorizzazione, ai sensi dell'articolo 6, mira a promuovere la conoscenza del patrimonio e ad assicurarne le migliori condizioni di utilizzazione, anche attraverso il concorso delle Regioni e degli altri enti territoriali. In questo quadro si colloca una delle principali novità del Codice: l'apertura alla partecipazione dei soggetti privati nelle attività di valorizzazione.¹⁴⁰ La fruizione, infine, è concepita come destinazione del bene alla collettività, ma nel rispetto del principio di prevalenza della tutela, che impone di non compromettere la conservazione del bene.¹⁴¹

135 Diegoli Mario, Introduzione alla legislazione dei beni culturali, Liceo Artistico "Callisto Piazza", Lodi, 2020, p.3; Piacentini Vernata Andrea e Caviotti Marco, Plus ça change, plus c'est la même chose. La genealogia di un Ministero, dai beni culturali alla cultura: riforme e continuità, Costituzionalismo.it, 2025, pp.123-124

136 Diegoli Mario, Introduzione alla legislazione dei beni culturali, Liceo Artistico "Callisto Piazza", Lodi, 2020, p.3

137 Ivi p.

138 D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in Normattiva

139 D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in Normattiva; Diegoli Mario, Introduzione alla legislazione dei beni culturali, Liceo Artistico "Callisto Piazza", Lodi, 2020, p.

140 D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in Normattiva; Diegoli Mario, Introduzione alla legislazione dei beni culturali, Liceo Artistico "Callisto Piazza", Lodi, 2020, p.

141 D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in Normattiva; Diegoli Mario, Introduzione alla legislazione dei beni culturali, Liceo Artistico "Callisto Piazza", Lodi, 2020, p.

L'analisi approfondita del contenuto e delle implicazioni sistematiche del Codice sarà sviluppata nelle sezioni successive.

2.2 Fondamento costituzionale della cultura: gli Articoli 9 e 33

Dopo aver ricostruito l'evoluzione storica e normativa della tutela dei beni culturali in Italia, è ora necessario approfondire i due articoli della Costituzione che ne rappresentano il fondamento: l'Articolo 9 e l'Articolo 33.

2.2.1 L'articolo 9: tutela, promozione e paesaggio

In Italia, prima della Costituzione del 1948, la materia di tutela del patrimonio culturale era regolata dalle Leggi Bottai del 1939. Sebbene fossero leggi rivoluzionarie in materia, risentivano dell'impronta autoritaria del fascismo. Per questo motivo, i Costituenti sentirono la necessità di riaffermare la libertà della cultura e il suo valore come luogo di identità, democrazia e pluralismo. Nonostante alcuni deputati ritenessero inizialmente "superflua" una norma in materia, il testo definitivo fu approvato il 22 dicembre 1947.¹⁴²

L'articolo 9 è stato protagonista di una profonda evoluzione interpretativa e giurisprudenziale. Subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione, l'articolo 9 era considerato da molti come una norma puramente programmatica, ovverosia come una serie di indicazioni di principio non vincolanti per il legislatore o per i giudici. A partire dagli anni '70, tuttavia, si è affermata una visione più ampia: una rinnovata sensibilità sociale e una serie di leggi di settore hanno portato a riconoscere all'articolo la portata di norma precettiva. Una norma è precettiva quando è immediatamente operativa e non richiede necessariamente ulteriori interventi legislativi per essere fatta valere, e vincola direttamente l'interprete. Difatti, oggi l'Articolo 9 è un principio cardine, che indirizza l'interprete e viene utilizzato dalla Corte costituzionale come parametro di legittimità.¹⁴³

Tutte le giurisdizioni (costituzionale, civile, penale e amministrativa) hanno contribuito ad affermare che i beni tutelati dall'articolo 9 hanno un valore "primario ed assoluto". Ciò significa che l'interesse alla tutela del paesaggio e dell'ambiente non può essere "sacrificato", ma deve avere priorità rispetto ad altri interessi, inclusi quelli urbanistici, edilizi o di libera iniziativa economica.¹⁴⁴

L'altra evoluzione che ha subito l'Articolo 9, riguarda nello specifico i tre commi. Il primo comma recita: *La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica [cfr. artt.*

¹⁴² Rimoli Francesco, *Profili costituzionali della tutela del patrimonio culturale*, pp.91-92

¹⁴³ Repetto Giorgio, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Il Mulino, Bologna, 2018, pp.65-66; Nazzicone Loredana, *L'art. 9 della Costituzione*, La Magistratura, 2022

¹⁴⁴ Nazzicone Loredana, *L'art. 9 della Costituzione*, La Magistratura, 2022

33, 34].¹⁴⁵ Pertanto, il primo comma impegna la Repubblica a un compito dinamico e rivolto al progresso attraverso il verbo "promuove" - quindi lo Stato ha un intervento attivo sullo sviluppo della cultura e della ricerca.¹⁴⁶ Gli oggetti della promozione sono, dunque, la cultura e la ricerca. La prima deve essere intesa come espressione del talento e della sensibilità umana.¹⁴⁷ La nozione di cultura, in questo caso, non si limita alla cultura "alta", ma include ogni elemento che contribuisce allo sviluppo della personalità individuale e della vita collettiva.¹⁴⁸ Quest'ultimo aspetto era stato anticipato da Franz Boas, il quale interpretava la cultura come un insieme complesso di significati e pratiche condivise, fondamentali per la costruzione dell'identità di una comunità.

La seconda, invece, è espressione dell'ingegno umano. E' fondamentale promuovere la ricerca scientifica e tecnica affinché si possano rinnovare i contenuti dell'insegnamento, favorire l'elevazione professionale dei lavoratori e garantire la sicurezza sociale e sul lavoro.¹⁴⁹

La promozione deve avvenire salvaguardando l'assoluta libertà della cultura e della scienza, evitando la creazione di una "cultura di Stato" e la soggettività alle dinamiche del mercato, ovverosia lo Stato deve sostenere le espressioni culturali o i soggetti di ricerca più deboli che non troverebbero spazio nel mercato.¹⁵⁰

Mentre il primo comma guarda al futuro, il secondo si concentra sulla conservazione del passato e del presente - attraverso la parola "tutela" - e recita: *Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*.¹⁵¹ Anche in questo comma si possono distinguere due oggetti di tutela: il paesaggio e il patrimonio storico e artistico. Il termine "paesaggio" ha subito un'evoluzione interpretativa: originariamente inteso come "bellezza naturale" estetica, si è evoluto in *paesaggio integrale*¹⁵², ovverosia la forma del territorio risultante dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro reciproche interazioni.¹⁵³

145 Brocardi.it, Articolo 9 Costituzione, www.brocardi.it; Senato della Repubblica, Articolo 9 della Costituzione, www.senato.it

146 Repetto Giorgio, La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, Il Mulino, Bologna, 2018, p.66; Nazzicone Loredana, L'art. 9 della Costituzione, La Magistratura, 2022

147 Fondazione Roberto Franceschi, Articolo 9 della Costituzione italiana: il commento, www.fondazionerobertofranceschi.it

148 Repetto Giorgio, La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, Il Mulino, Bologna, 2018, p.67

149 Brocardi.it, Articolo 9 Costituzione, www.brocardi.it

150 Brocardi.it, Articolo 9 Costituzione, www.brocardi.it; Rimoli Francesco, Profili costituzionali della tutela del patrimonio culturale, p.95; Repetto Giorgio, La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, Il Mulino, Bologna, 2018, p.67

151 Nazzicone Loredana, L'art. 9 della Costituzione, La Magistratura, 2022

152 Ivi

153 Repetto Giorgio, La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, Il Mulino, Bologna, 2018, p.68

Invece, per patrimonio storico e artistico si intendono quei beni mobili e immobili che rappresentano *testimonianze aventi valore di civiltà*.¹⁵⁴ Il patrimonio è inteso come il luogo dell'identità di un popolo e la memoria della comunità nazionale.

La tutela non è fine a sé stessa, ma è volta a garantirne la pubblica fruizione - tutti devono avere il diritto di conoscenza e accesso - e la valorizzazione, affinché la memoria del passato possa stimolare la creazione di nuova cultura.¹⁵⁵

Infine, il terzo comma - *Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*. - è stato introdotto con la Legge Costituzionale n. 1/2022 per esplicitare valori che si potevano ricavare dal secondo comma - collegato alla salute dell'articolo 32 - in via interpretativa.¹⁵⁶ La tutela dell'ambiente viene, quindi, elevata a valore costituzionale esplicito. In questo comma ci sono due caratteri di novità: per la prima volta si menziona l'interesse delle future generazioni, imponendo un dovere di conservazione che trascende il presente; si affida alla legge dello Stato la disciplina della tutela degli animali. Questo segna un passaggio storico: gli animali non sono più visti solo in funzione del sentimento umano, ma come esseri meritevoli di protezione in quanto parte della biodiversità e degli ecosistemi.¹⁵⁷

La volontà di esplicitare la tutela dell'ambiente ha comportato anche una modifica dell'articolo 41, stabilendo che l'iniziativa economica privata non può recare danno all'ambiente e alla salute, rendendo così l'ambiente un limite esplicito all'esercizio dell'attività economica.¹⁵⁸

In sintesi, i tre commi formano un'unità inscindibile: la tutela del passato (patrimonio) e del presente (ambiente e paesaggio) è il presupposto indispensabile per promuovere liberamente le conquiste del futuro (cultura e ricerca).¹⁵⁹

2.2.2 L'Articolo 33: libertà dell'arte e della scienza, istituzioni culturali

L'Articolo 33 della Costituzione - così come l'Articolo 34, il quale sancisce il diritto all'istruzione - è un pilastro fondamentale del sistema educativo e culturale della Repubblica, concepito per garantire che la cultura, l'arte e la scienza siano strumenti di emancipazione e non di controllo.¹⁶⁰

154 Brocardi.it, Articolo 9 Costituzione, www.brocardi.it; Rimoli Francesco, Profili costituzionali della tutela del patrimonio culturale, p.95

155 Rimoli Francesco, Profili costituzionali della tutela del patrimonio culturale, pp.92-93

156 Repetto Giorgio, La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, Il Mulino, Bologna, 2018, p.69; Nazzicone Loredana, L'art. 9 della Costituzione, La Magistratura, 2022

157 Nazzicone Loredana, L'art. 9 della Costituzione, La Magistratura, 2022

158 Fondazione Roberto Franceschi, Articolo 9 della Costituzione italiana: il commento, www.fondazionerobertofranceschi.it; Nazzicone Loredana, L'art. 9 della Costituzione, La Magistratura, 2022

159 Repetto Giorgio, La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, Il Mulino, Bologna, 2018, p.66; Nazzicone Loredana, L'art. 9 della Costituzione, La Magistratura, 2022

160 De Benetti Cristina, La libertà della ricerca scientifica e la libertà della scuola tra i diritti e i doveri dello Stato sociale, pp.5-7

Il primo comma dell'Articolo stabilisce che *l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento*.¹⁶¹ Questa formulazione trae ispirazione dall'Articolo 142 della Costituzione di Weimar ed è frutto di una reazione all'esperienza del regime fascista, che aveva cercato di imporre un'"arte di stato" e di strumentalizzare la cultura a fini propagandistici. In particolare, l'Articolo 33 sancisce due aspetti della libertà: il primo è la cosiddetta libertà negativa, ovverossia quella libertà da censura o indirizzi autoritativi dello Stato; il secondo è la libertà positiva, quindi la libertà che garantisce ad ogni individuo di esprimere la propria personalità. Si analizza ora ogni aspetto del primo comma. In primo luogo, la libertà dell'arte, a differenza della generale libertà di manifestazione del pensiero (Art. 21), non è soggetta al limite del "buon costume". Questo perché l'opera d'arte, per sua natura, deve poter sfidare le convenzioni e perseguire finalità critiche e di rottura senza essere vincolata a parametri morali prestabiliti. Difatti, l'arte è intesa dalla dottrina come un antidoto contro il nichilismo e la barbarie.¹⁶²

Il diritto non interviene solo contro la censura esplicita, ma deve misurarsi con i condizionamenti del cosiddetto "sistema dell'arte". Le logiche del mercato possono entrare in conflitto con la libertà artistica quando la speculazione prende il sopravvento sull'autonomia del linguaggio. Un esempio significativo è la mercificazione dell'arte: l'opera perde la sua funzione critica e si riduce a un semplice "bene di consumo", pensato più per consolidare lo status delle élite piuttosto che per stimolare il pensiero critico.¹⁶³

In secondo luogo, la libertà della scienza, la quale non è un privilegio riservato agli accademici, ma un diritto soggettivo assoluto ed erga omnes. Affinché un'attività possa definirsi "scienza" in senso costituzionale, deve rispondere a criteri precisi che la distinguono dalla mera opinione o dalla propaganda. Anzitutto, la scienza è una ricerca metodica volta a eliminare il dominio delle pure opinioni attraverso l'analisi critica e la confutazione. Essa include intrinsecamente il "diritto all'errore", poiché i suoi risultati non sono verità assolute ma sono destinati a un incessante rinnovamento. Inoltre, un risultato è scientifico solo se viene reso pubblico e sottoposto alla critica della comunità degli scienziati. Una ricerca segreta o finalizzata esclusivamente agli interessi di un committente privato, senza possibilità di pubblicazione, non soddisfa questo requisito costituzionale.¹⁶⁴

La libertà di scienza implica dunque che lo scienziato è libero di individuare l'oggetto della sua indagine, il metodo scientifico da applicare e gli strumenti necessari per l'elaborazione e la

¹⁶¹ Articolo 33, in Normattiva

¹⁶² Della Morte Michele, *Arte, diritto, sistema. Libertà e liberazione nell'art. 33, primo comma, Cost.*, *Costituzionalismo.it*, 2025, pp.89-92

¹⁶³ *Ivi* pp.97-100

¹⁶⁴ Cavallo Perin Roberto, *Il contributo italiano alla libertà di scienza nel sistema delle libertà costituzionali*, *Diritto Amministrativo*, 2021, pp.593-594 e 612-613

divulgazione; nonché il diritto del ricercatore di astenersi dal collaborare a determinati progetti per ragioni etiche, ad esempio in ambiti come la bioetica o il pacifismo.¹⁶⁵

Sebbene l'enunciato dell'Articolo 33 sia incondizionato e non preveda riserve di legge, la libertà della scienza incontra limiti nel bilanciamento con altri valori costituzionali. In primo luogo, la ricerca non può mai ledere la pari dignità della persona umana o mettere a rischio la salute e l'incolumità pubblica.¹⁶⁶ In secondo luogo, la libertà di ricerca deve bilanciarsi con la tutela degli animali e gli interessi collettivi legati alla salute.¹⁶⁷

Infine, la libertà di insegnamento che, oltre ad essere libertà, è un diritto sociale (o di prestazione), poiché richiede che la Repubblica istituisca un sistema scolastico pubblico accessibile a tutti per rendere effettivo il diritto all'istruzione.¹⁶⁸ Inoltre, la libertà di insegnamento non è un privilegio esclusivo del docente, ma un diritto che tutela anche lo studente.¹⁶⁹ Questa libertà consente dunque: al docente di essere libero di scegliere non solo i contenuti, ma anche i metodi e gli strumenti pedagogici ritenuti più idonei¹⁷⁰; mentre allo studente di ricevere un'istruzione che sia frutto di una ricerca libera e non condizionata da interessi di parte¹⁷¹. Anche la libertà di insegnamento deve bilanciarsi con altri valori costituzionali: l'insegnamento non può mai ledere la dignità della persona e la Repubblica prescrive un esame di Stato per l'ammissione e la conclusione dei vari cicli di studio, a garanzia della serietà e dell'uniformità minima dei percorsi formativi - come sancito al comma 5 dell'Articolo.¹⁷²

Accanto alle libertà dell'arte, della scienza e dell'insegnamento, l'Articolo 33 interviene anche sulle istituzioni dell'istruzione e della cultura, sancendo un pluralismo istituzionale che sottrae allo Stato l'esclusività dell'istruzione e della cultura, e ne consente l'esercizio a soggetti pubblici e privati. Per quanto riguarda le scuole, la Repubblica ha il dovere di istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi, ma garantisce contemporaneamente la "libertà nella scuola", ovvero il diritto di soggetti diversi dallo Stato di offrire istruzione. In questo modo, enti e privati hanno il diritto di istituire scuole e istituti di educazione senza oneri per lo Stato, e la legge garantisce agli alunni delle scuole

165 Cavallo Perin Roberto, Il contributo italiano alla libertà di scienza nel sistema delle libertà costituzionali, Diritto Amministrativo, 2021, pp.613-614

166 Ivi 599-600; De Benetti Cristina, La libertà della ricerca scientifica e la libertà della scuola tra i diritti e i doveri dello Stato sociale, pp.24-26

167 Cavallo Perin Roberto, Il contributo italiano alla libertà di scienza nel sistema delle libertà costituzionali, Diritto Amministrativo, 2021, pp.599-601

168 De Benetti Cristina, La libertà della ricerca scientifica e la libertà della scuola tra i diritti e i doveri dello Stato sociale, p.15

169 Cavallo Perin Roberto, Il contributo italiano alla libertà di scienza nel sistema delle libertà costituzionali, Diritto Amministrativo, 2021, p.596

170 De Benetti Cristina, La libertà della ricerca scientifica e la libertà della scuola tra i diritti e i doveri dello Stato sociale, p.25

171 Cavallo Perin Roberto, Il contributo italiano alla libertà di scienza nel sistema delle libertà costituzionali, Diritto Amministrativo, 2021, pp.594-595

172 De Benetti Cristina, La libertà della ricerca scientifica e la libertà della scuola tra i diritti e i doveri dello Stato sociale, pp.20 e 26

private una parità scolastica. Invece, le istituzioni di alta cultura - Università e accademie - hanno un'autonomia organizzativa che si traduce in una forma di autodeterminazione del corpo accademico, il quale governa liberamente l'istituzione attraverso i propri organi.¹⁷³

Infine, il pluralismo delle istituzioni culturali. Queste istituzioni sono viste come veri e propri agenti di cambiamento sociale che hanno l'obiettivo di produrre un impatto sociale, di inclusione e avanzamento della conoscenza. Lo Stato deve, quindi, garantire il pluralismo culturale attraverso forme di sostegno che permettano a diverse realtà, anche meno remunerative, di sopravvivere, evitando che la cultura venga omologata dalle sole logiche del mercato.¹⁷⁴

2.3 Tutela e valorizzazione dei beni culturali

L'analisi dell'articolo 9 ha mostrato come la Costituzione attribuisca alla Repubblica un duplice compito: da un lato, la tutela del patrimonio culturale; dall'altro, la promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca. Queste due dimensioni, nonostante siano accomunate dalla finalità di garantire la trasmissione e la fruizione del patrimonio culturale, presentano logiche e strumenti diversi.¹⁷⁵

Nel sistema giuridico italiano, infatti, la tutela si presenta come una funzione pubblica volta a preservare l'integrità materiale e immateriale dei beni culturali, mentre la valorizzazione riguarda l'insieme delle attività dirette che mirano a promuoverne la conoscenza, la fruizione e una più ampia utilizzazione sociale.¹⁷⁶ Questa distinzione era già stata introdotta dalla legislazione degli anni Novanta, ma solo con il Codice dei beni culturali del 2004 è stata sistematizzata ed ha assunto un ruolo centrale anche nella giurisprudenza costituzionale, soprattutto per quanto riguarda il riparto delle competenze tra Stato e Regioni.¹⁷⁷

Nelle pagine che seguono si prenderanno in esame separatamente i due profili, per poi soffermarsi sul loro rapporto e sulle forme di complementarità che caratterizzano il sistema attuale.

173 De Benetti Cristina, La libertà della ricerca scientifica e la libertà della scuola tra i diritti e i doveri dello Stato sociale, pp.26 e 29

174 Della Morte Michele, Arte, diritto, sistema. Libertà e liberazione nell'art. 33, primo comma, Cost., *Costituzionalismo.it*, 2025, pp.94-95 e 102

175 Cammelli Marco, La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali. Introduzione e commento del d. lg. 490/1999, *Aedon*, 2000, pp.2 e 5; Manfredi Giuseppe, Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione, *Le istituzioni del federalismo*, 2017, pp.792-795

176 Cammelli Marco, La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali. Introduzione e commento del d. lg. 490/1999, *Aedon*, 2000, p.8; Manfredi Giuseppe, Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione, *Le istituzioni del federalismo*, 2017, pp.792, 795, 806

177 Manfredi Giuseppe, Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione, *Le istituzioni del federalismo*, 2017, pp.797-802

2.3.1 Tutela: definizione, principi e competenze

La tutela è una materia trasversale, anche definita come "materia-attività", o "materia-scopo", in quanto non è una disciplina limitata a un oggetto specifico e circoscritto, ma è una funzione che "taglia" le competenze di diversi livelli di governo, influenzando ogni ambito in cui vengano in rilievo valori culturali o ambientali. A differenza delle "materie-oggetto", che si definiscono in base a ciò di cui trattano, la tutela si definisce in base alla finalità perseguita. Essa contiene l'indicazione di un obiettivo, ovverosia proteggere e conservare il patrimonio, che deve essere garantito in ogni campo d'azione della pubblica amministrazione.¹⁷⁸

Questa caratteristica deriva dal fatto che il patrimonio culturale è considerato un bene intrinsecamente comune alla nazione, che la Costituzione affida alla cura della Repubblica nelle sue varie articolazioni (Stato, Regioni, Comuni) senza possibilità di "arbitrarie frantumazioni". La trasversalità serve dunque a garantire una finalizzazione unitaria della protezione su tutto il territorio nazionale.¹⁷⁹

Secondo il Codice dei beni culturali e la giurisprudenza costituzionale, la definizione di tutela comprende l'esercizio delle funzioni e la disciplina delle attività dirette a individuare, proteggere e conservare i beni costituenti il patrimonio culturale per fini di pubblica fruizione.¹⁸⁰ Più specificamente, si sostanzia in ogni intervento volto a impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e nel suo contenuto culturale.¹⁸¹ Tra le attività fondamentali della tutela rientrano il restauro, la manutenzione e la prevenzione, finalizzati a mantenere l'integrità materiale del bene.¹⁸²

In base all'articolo 117 della Costituzione e al Codice Urbani, allo Stato spetta la potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dei beni culturali e ambientali.¹⁸³ In particolare, le competenze dello Stato includono:

178 Cavaliere Stefania, Riflessioni per una "composizione" del "contrasto" fra tutela e valorizzazione dei beni culturali, Giustamm, 2007, p.15; Sobrino Giorgio, Gli Enti territoriali possono sottoporre a tutela gli immobili di interesse culturale presenti nel loro territorio? Il rapporto tra i poteri in tema di beni culturali in una recente decisione del Consiglio di Stato (Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 519/2016), Osservatorio Costituzionale AIC, 2016, pp.7-8

179 Sobrino Giorgio, Gli Enti territoriali possono sottoporre a tutela gli immobili di interesse culturale presenti nel loro territorio? Il rapporto tra i poteri in tema di beni culturali in una recente decisione del Consiglio di Stato (Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 519/2016), Osservatorio Costituzionale AIC, 2016, pp.7-8

180 Ivi p.11; Tubertini Claudia, I limiti della potestà legislativa regionale in materia di formazione professionale nella tutela dei beni culturali (Nota a sentenza 9/2004), Aedon, 2004, pp.3-4

181 Cavaliere Stefania, Riflessioni per una "composizione" del "contrasto" fra tutela e valorizzazione dei beni culturali, Giustamm, 2007, pp.6, 14

182 Tubertini Claudia, I limiti della potestà legislativa regionale in materia di formazione professionale nella tutela dei beni culturali (Nota a sentenza 9/2004), Aedon, 2004, pp.3-4

183 Sobrino Giorgio, Gli Enti territoriali possono sottoporre a tutela gli immobili di interesse culturale presenti nel loro territorio? Il rapporto tra i poteri in tema di beni culturali in una recente decisione del Consiglio di Stato (Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 519/2016), Osservatorio Costituzionale AIC, 2016, p.2

- compito unitario di decidere se un bene sia di interesse culturale e di stabilire gli strumenti legali per proteggerlo.¹⁸⁴
- il restauro e la manutenzione sono attività considerate "fondamentali" per la tutela e rientrano nella competenza statale poiché incidono direttamente sull'integrità fisica e la struttura del bene.¹⁸⁵
- definizione di livelli minimi e uniformi di protezione che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, impedendo alle Regioni di abbassarli, possono solo aumentarli.¹⁸⁶
- gestione della fase post-imposizione del vincolo, come l'autorizzazione di lavori o l'esercizio del diritto di prelazione.¹⁸⁷
- la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e la disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali.¹⁸⁸

Mentre le Regioni esercitano una potestà legislativa concorrente per quanto riguarda la valorizzazione dei beni culturali e la promozione delle attività culturali. Ma dal momento in cui tutela e valorizzazione sono due facce della stessa medaglia, una separazione netta è impossibile, rendendo il concorso di competenze una situazione fisiologica.¹⁸⁹ Il principio di leale collaborazione è lo strumento necessario per evitare conflitti e paralisi decisionali. Affianco alla leale collaborazione, si ha il principio di sussidiarietà sancito all'articolo 118 della Costituzione, il quale stabilisce che le funzioni amministrative siano generalmente attribuite ai Comuni, essendo l'ente più vicino ai cittadini. Tuttavia, se l'esigenza di esercizio unitario lo richiede, tali funzioni possono essere allocate a livelli di governo superiori (Province, Città metropolitane, Regioni o Stato) sulla base dei principi di adeguatezza e differenziazione.¹⁹⁰

184 Sobrino Giorgio, Gli Enti territoriali possono sottoporre a tutela gli immobili di interesse culturale presenti nel loro territorio? Il rapporto tra i poteri in tema di beni culturali in una recente decisione del Consiglio di Stato (Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 519/2016), Osservatorio Costituzionale AIC, 2016, p.6

185 Cavaliere Stefania, Riflessioni per una "composizione" del "contrasto" fra tutela e valorizzazione dei beni culturali, Giustamm, 2007, p.14; Tubertini Claudia, I limiti della potestà legislativa regionale in materia di formazione professionale nella tutela dei beni culturali (Nota a sentenza 9/2004), Aedon, 2004, pp.11-12

186 Sobrino Giorgio, Gli Enti territoriali possono sottoporre a tutela gli immobili di interesse culturale presenti nel loro territorio? Il rapporto tra i poteri in tema di beni culturali in una recente decisione del Consiglio di Stato (Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 519/2016), Osservatorio Costituzionale AIC, 2016, pp.9-10

187 Ivi p.6

188 Diegoli Mario, Introduzione alla legislazione dei beni culturali, Liceo Artistico "Callisto Piazza", Lodi, 2020, p.6

189 Cavaliere Stefania, Riflessioni per una "composizione" del "contrasto" fra tutela e valorizzazione dei beni culturali, Giustamm, 2007, pp.1, 6; Sobrino Giorgio, Gli Enti territoriali possono sottoporre a tutela gli immobili di interesse culturale presenti nel loro territorio? Il rapporto tra i poteri in tema di beni culturali in una recente decisione del Consiglio di Stato (Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 519/2016), Osservatorio Costituzionale AIC, 2016, pp.11-12

190 Cavaliere Stefania, Riflessioni per una "composizione" del "contrasto" fra tutela e valorizzazione dei beni culturali, Giustamm, 2007, p.17; Sobrino Giorgio, Gli Enti territoriali possono sottoporre a tutela gli immobili di interesse culturale presenti nel loro territorio? Il rapporto tra i poteri in tema di beni culturali in una recente decisione del Consiglio di Stato (Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 519/2016), Osservatorio Costituzionale AIC, 2016, p.13

Questa divisione di competenze, con comunque un'esigenza di coordinamento tra i livelli di governo, è stata sottolineata dalla Corte costituzionale che, in particolare con le sentenze n. 9/2004 e n. 232/2005, ha chiarito che la tutela costituisce una competenza esclusiva statale, mentre la valorizzazione rientra nella competenza concorrente.¹⁹¹ Tuttavia, mentre la 9/2004 blocca l'aspetto tecnico-conservativo (il restauro) nelle mani dello Stato, la 232/2005 riconosce la trasversalità della materia, imponendo il ricorso al principio di leale collaborazione e a forme di intesa quando le esigenze di tutela si intrecciano con le competenze regionali.¹⁹²

2.3.2 Valorizzazione: definizione, principi e competenze

Il concetto moderno di valorizzazione prese forma negli anni '60, quando il dibattito giuridico e culturale cominciò a superare la visione elitaria delle "cose d'arte" tipica delle leggi Bottai del 1939.¹⁹³ In questo contesto, la Commissione Franceschini ha svolto un ruolo decisivo introducendo la nozione di bene culturale *come testimonianza materiale avente valore di civiltà*¹⁹⁴. Questa definizione ha spostato l'attenzione dal valore estetico al valore storico e sociale del bene, aprendo la strada a un'idea del patrimonio come risorsa collettiva e non più riservata a pochi specialisti. La valorizzazione è quindi emersa come uno strumento essenziale per rendere effettiva la funzione democratica del patrimonio, contribuendo alla crescita culturale e al pieno sviluppo dell'individuo, in conformità con gli articoli 3 e 9 della Costituzione.

Questa evoluzione è stata favorita anche da una nuova lettura sistematica dell'articolo 9, interpretato congiuntamente con gli articoli 1, 2 e 3. La cultura è stata intesa come un ambito in cui la Repubblica deve intervenire attivamente per rimuovere gli ostacoli che limitano la partecipazione dei cittadini, soprattutto dei più vulnerabili. La Commissione Franceschini ha inoltre sottolineato la

191 Cavaliere Stefania, Riflessioni per una "composizione" del "contrasto" fra tutela e valorizzazione dei beni culturali, Giustamm, 2007, p.14; Sobrino Giorgio, Gli Enti territoriali possono sottoporre a tutela gli immobili di interesse culturale presenti nel loro territorio? Il rapporto tra i poteri in tema di beni culturali in una recente decisione del Consiglio di Stato (Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 519/2016), Osservatorio Costituzionale AIC, 2016, p.9

192 Cavaliere Stefania, Riflessioni per una "composizione" del "contrasto" fra tutela e valorizzazione dei beni culturali, Giustamm, 2007, p.14; Sobrino Giorgio, Gli Enti territoriali possono sottoporre a tutela gli immobili di interesse culturale presenti nel loro territorio? Il rapporto tra i poteri in tema di beni culturali in una recente decisione del Consiglio di Stato (Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 519/2016), Osservatorio Costituzionale AIC, 2016, p.13

193 Cammelli Marco, La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali. Introduzione e commento del d. lg. 490/1999, Aedon, 2000, sez.1; Manfredi Giuseppe, Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione, Le istituzioni del federalismo, 2017, p.795

194 Cammelli Marco, La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali. Introduzione e commento del d. lg. 490/1999, Aedon, 2000, sez.1; Manfredi Giuseppe, Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione, Le istituzioni del federalismo, 2017, p.796; Melis Guido, Dal Risorgimento a Bottai e a Spadolini. La lunga strada dei beni culturali nella storia dell'Italia unita, Aedon, 2016, sez.5

funzione sociale del patrimonio, sottolineando come il suo utilizzo sia parte integrante dello sviluppo della personalità umana.¹⁹⁵

Il Codice del patrimonio culturale del 2004 ha incorporato questo approccio, definendo la valorizzazione come l'esercizio di funzioni e attività volte a promuovere la consapevolezza del patrimonio e garantire le migliori condizioni per l'uso e il godimento pubblico, anche per le persone con disabilità.¹⁹⁶ Si tratta di una funzione pubblica che non si limita all'esposizione dei beni, ma richiede un insieme complesso di interventi: dalla diffusione delle conoscenze e della ricerca scientifica all'organizzazione delle risorse necessarie per garantire un accesso effettivo e qualificato.¹⁹⁷

La valorizzazione comprende anche attività che incidono sul contesto territoriale e paesaggistico, come la riqualificazione di aree degradate o la creazione di nuovi valori paesaggistici coerenti con l'ambiente circostante.¹⁹⁸ In questa prospettiva, essa assume un ruolo strategico nei processi di sviluppo sostenibile e di rigenerazione urbana, integrando la dimensione culturale con quella ambientale e infrastrutturale.¹⁹⁹

Accanto alla dimensione culturale e sociale, la valorizzazione presenta oggi anche una componente economica.²⁰⁰ Il patrimonio culturale è considerato una risorsa capace di generare valore non solo attraverso il turismo, ma anche tramite forme di sfruttamento immateriale rese possibili dalle tecnologie digitali. La cosiddetta "dematerializzazione" consente infatti di separare il valore simbolico e culturale del bene dalla sua materialità, alimentando settori come il design, la moda e la comunicazione visiva. Questa autonomia del valore immateriale richiede tuttavia nuove forme di

195 Cammelli Marco, La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali.

Introduzione e commento del d. lg. 490/1999, Aedon, 2000, sez.3; Manfredi Giuseppe, Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione, Le istituzioni del federalismo, 2017, pp.794-796

196 Cammelli Marco, La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali.

Introduzione e commento del d. lg. 490/1999, Aedon, 2000, sez.4; Manfredi Giuseppe, Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione, Le istituzioni del federalismo, 2017, p.795

197 Cammelli Marco, La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali.

Introduzione e commento del d. lg. 490/1999, Aedon, 2000, sez.3; Manfredi Giuseppe, Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione, Le istituzioni del federalismo, 2017, p.795; Sobrino Giorgio, Gli Enti territoriali possono sottoporre a tutela gli immobili di interesse culturale presenti nel loro territorio? Il rapporto tra i poteri in tema di beni culturali in una recente decisione del Consiglio di Stato (Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 519/2016), Osservatorio Costituzionale AIC, 2016, p.6

198 Capriotti Paola, Per un approccio integrato al patrimonio culturale, Aedon, 2017, sez.3; Manfredi Giuseppe, Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione, Le istituzioni del federalismo, 2017, p.795; Sobrino Giorgio, Gli Enti territoriali possono sottoporre a tutela gli immobili di interesse culturale presenti nel loro territorio? Il rapporto tra i poteri in tema di beni culturali in una recente decisione del Consiglio di Stato (Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 519/2016), Osservatorio Costituzionale AIC, 2016, p.5

199 Capriotti Paola, Per un approccio integrato al patrimonio culturale, Aedon, 2017, sez.1

200 Cammelli Marco, La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali.

Introduzione e commento del d. lg. 490/1999, Aedon, 2000, sez.2; Capriotti Paola, Per un approccio integrato al patrimonio culturale, Aedon, 2017, sez.1

protezione dell'immagine del bene, poiché il suo sfruttamento può avvenire indipendentemente dall'oggetto fisico.²⁰¹

Sul piano delle competenze, la valorizzazione rientra nella legislazione concorrente tra Stato e Regioni, secondo quanto stabilito dalla riforma del Titolo V del 2001.²⁰² Il criterio dominicale, introdotto dal d.lgs. n. 112/1998 e confermato dalla giurisprudenza costituzionale, attribuisce la responsabilità della valorizzazione al soggetto pubblico che ha la titolarità o la disponibilità del bene.²⁰³ Lo Stato mantiene poteri significativi sui beni del demanio culturale statale, come riconosciuto dalla Corte costituzionale, e ha rafforzato la propria capacità di intervento attraverso l'autonomia museale.²⁰⁴

Le Regioni e gli enti locali svolgono un ruolo centrale nella valorizzazione del patrimonio di interesse locale, sia attraverso la legislazione regionale sugli "altri beni culturali", sia tramite la pianificazione territoriale e urbanistica.²⁰⁵ I Comuni, in particolare, operano mediante il Piano Urbanistico Generale, con cui disciplinano le trasformazioni edilizie, salvaguardano i centri storici e tutelano la cornice ambientale degli immobili, contribuendo alla qualità del paesaggio urbano.²⁰⁶ La zonizzazione rappresenta lo strumento principale attraverso cui gli enti locali possono preservare i valori identitari del territorio e prevenire fenomeni di degrado.²⁰⁷

La valorizzazione richiede inoltre forme costanti di cooperazione tra i diversi livelli di governo, poiché il patrimonio culturale è un bene intrinsecamente comune e strettamente legato al contesto territoriale.²⁰⁸ Gli accordi di valorizzazione previsti dall'articolo 112 del Codice rispondono proprio a questa esigenza: consentono di superare la frammentazione derivante dal criterio dominicale, coordinare le politiche culturali e mettere a sistema risorse statali, regionali e locali.²⁰⁹ Strumenti

201 Cammelli Marco, La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali. Introduzione e commento del d. lg. 490/1999, Aedon, 2000, sez.2

202 Cammelli Marco, La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali. Introduzione e commento del d. lg. 490/1999, Aedon, 2000, sez.4; Manfredi Giuseppe, Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione, Le istituzioni del federalismo, 2017, pp.798, 801

203 Manfredi Giuseppe, Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione, Le istituzioni del federalismo, 2017, pp.797, 802

204 Cammelli Marco, La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali. Introduzione e commento del d. lg. 490/1999, Aedon, 2000, sez.4

205 Cammelli Marco, La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali. Introduzione e commento del d. lg. 490/1999, Aedon, 2000, sez.4; Manfredi Giuseppe, Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione, Le istituzioni del federalismo, 2017, pp.802-804

206 Sobrino Giorgio, Gli Enti territoriali possono sottoporre a tutela gli immobili di interesse culturale presenti nel loro territorio? Il rapporto tra i poteri in tema di beni culturali in una recente decisione del Consiglio di Stato (Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 519/2016), Osservatorio Costituzionale AIC, 2016, pp.2, 5

207 Ivi p.6

208 Capriotti Paola, Per un approccio integrato al patrimonio culturale, Aedon, 2017, sez.1; Sobrino Giorgio, Gli Enti territoriali possono sottoporre a tutela gli immobili di interesse culturale presenti nel loro territorio? Il rapporto tra i poteri in tema di beni culturali in una recente decisione del Consiglio di Stato (Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 519/2016), Osservatorio Costituzionale AIC, 2016, pp.7, 13

209 Cammelli Marco, La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali. Introduzione e commento del d. lg. 490/1999, Aedon, 2000, sez.5; Manfredi Giuseppe, Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione, Le istituzioni del federalismo, 2017, p.807

come le intese, le conferenze e la copianificazione paesaggistica permettono di integrare le diverse competenze e di definire strategie condivise, garantendo una gestione coerente e orientata alla fruizione pubblica.²¹⁰

Infine, la valorizzazione territoriale si realizza anche attraverso la cura del decoro urbano e la prevenzione del degrado.²¹¹ La qualità dello spazio pubblico incide direttamente sulla fruizione del patrimonio e sulla percezione dei valori culturali da parte della collettività.²¹² La manutenzione del contesto, la tutela della cornice ambientale e la continuità d'uso degli spazi storici contribuiscono a preservare l'identità dei luoghi e a promuovere modelli di sviluppo sostenibile, in linea con la funzione sociale del patrimonio culturale.²¹³

2.3.3 Il rapporto tutela-valorizzazione

Si è visto come la distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali non sia meramente terminologica, ma si basi su criteri concettuali e funzionali precisi che definiscono la natura stessa dell'azione pubblica. I criteri fondamentali per distinguere le due funzioni riguardano principalmente la finalità dell'intervento, l'impatto sulla struttura materiale del bene e le logiche amministrative a cui risponde.²¹⁴

Tabella 2 – Confronto tutela e valorizzazione

Criterio di distinzione	Tutela	Valorizzazione
Definizione e finalità	Attività diretta a riconoscere, conservare e	Attività diretta a migliorare le

210 Capriotti Paola, Per un approccio integrato al patrimonio culturale, Aedon, 2017, sez.3; Manfredi Giuseppe, Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione, Le istituzioni del federalismo, 2017, pp.800, 807

211 Capriotti Paola, Per un approccio integrato al patrimonio culturale, Aedon, 2017, sez.2; Sobrino Giorgio, Gli Enti territoriali possono sottoporre a tutela gli immobili di interesse culturale presenti nel loro territorio? Il rapporto tra i poteri in tema di beni culturali in una recente decisione del Consiglio di Stato (Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 519/2016), Osservatorio Costituzionale AIC, 2016, p.5

212 Cammelli Marco, La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali. Introduzione e commento del d. lg. 490/1999, Aedon, 2000, sez.3

213 Capriotti Paola, Per un approccio integrato al patrimonio culturale, Aedon, 2017, sez.1-2; Manfredi Giuseppe, Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione, Le istituzioni del federalismo, 2017, p.794

214 Cavaliere Stefania, Riflessioni per una "composizione" del "contrasto" fra tutela e valorizzazione dei beni culturali, Giustamm, 2007, p.4; Tubertini Claudia, I limiti della potestà legislativa regionale in materia di formazione professionale nella tutela dei beni culturali (Nota a sentenza 9/2004), Aedon, 2004, p.3

	proteggere i beni culturali per fini di pubblica fruizione. Mira a impedire il degrado della struttura fisica del bene.	condizioni di conoscenza e incrementare la fruizione pubblica del patrimonio.
Competenza Legislativa (Art. 117 Cost.)	Potestà legislativa esclusiva dello Stato.	Potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni.
Natura dell'azione amministrativa	Qualificata come amministrazione di intervento, dove l'interesse pubblico può confliggere con quello dei privati (es. apposizione di vincoli).	Qualificata come amministrazione di prestazione, dove l'interesse pubblico converge con quello dei destinatari per offrire un servizio.
Tipo di discrezionalità	Esercizio di discrezionalità tecnica: valutazione basata su canoni scientifici senza ponderazione di interessi contrastanti.	Esercizio di discrezionalità amministrativa: comporta scelte di opportunità, convenienza e bilanciamento tra diversi interessi.
Impatto sul bene	Ha una natura prevalentemente statica e conservativa; incide sulla "realità" e materialità del bene.	Ha una natura dinamica e promozionale; trasforma il bene in una risorsa attiva di sviluppo culturale ed economico.
Rapporto gerarchico	Funzione preminente: ogni attività di valorizzazione deve essere compatibile con le esigenze della tutela.	Funzione complementare o "ancillare" rispetto alla tutela, che ne costituisce il limite invalicabile.

Fonte: elaborazione propria

Sebbene distinte, le funzioni di tutela e valorizzazione sono considerate "inscindibili" e strettamente correlate poiché perseguono il medesimo fine ultimo: la conservazione della memoria della comunità nazionale e la promozione dello sviluppo della cultura.²¹⁵ Questa esigenza di correlazione è, in qualche modo, intrinseco al bene: non è possibile valorizzare un bene che non sia stato preventivamente riconosciuto e protetto nella sua integrità fisica. Pertanto, la tutela costituisce il presupposto logico e giuridico della valorizzazione e non è mai fine a sé stessa.²¹⁶ Gli obiettivi divergenti perseguiti dalle due funzioni fanno sì che la relazione tra tutela e valorizzazione sia caratterizzata da una "tensione strutturale" che emerge ogni volta che il confine tra le due funzioni diventa mobile o incerto.²¹⁷ Una delle tensioni più forti si verifica nel paesaggio, dove l'interesse pubblico alla trasformazione del territorio (per infrastrutture o sviluppo) entra in conflitto con l'esigenza di tutela. La giurisprudenza ha più volte affermato che la tutela del paesaggio non può essere oggetto di bilanciamento con altri interessi, neppure pubblici, per evitare che proprio i contesti di maggior pregio ricevano una protezione attenuata. Esiste poi una tensione tra la necessità di rendere il bene "economicamente vitale" attraverso la valorizzazione e l'obbligo di non

215 Cavaliere Stefania, Riflessioni per una "composizione" del "contrasto" fra tutela e valorizzazione dei beni culturali, Giustamm, 2007, pp.6, 11; Diegoli Mario, Introduzione alla legislazione dei beni culturali, Liceo Artistico "Callisto Piazza", Lodi, 2020, p.7

216 Cavaliere Stefania, Riflessioni per una "composizione" del "contrasto" fra tutela e valorizzazione dei beni culturali, Giustamm, 2007, pp.6, 11

217 Cavaliere Stefania, Riflessioni per una "composizione" del "contrasto" fra tutela e valorizzazione dei beni culturali, Giustamm, 2007, p.6; Sobrino Giorgio, Gli Enti territoriali possono sottoporre a tutela gli immobili di interesse culturale presenti nel loro territorio? Il rapporto tra i poteri in tema di beni culturali in una recente decisione del Consiglio di Stato (Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 519/2016), Osservatorio Costituzionale AIC, 2016, p.12

pregiudicarne la sopravvivenza fisica: un uso troppo intensivo può accelerare il degrado, mentre un'assenza di utilizzo può portare all'abbandono e alla rovina del bene stesso.²¹⁸ Infine, si possono creare attriti laddove le modalità di gestione economica, per l'affidamento a soggetti privati di servizi per il miglioramento della fruizione, non rispettano i rigidi parametri tecnici della tutela stabiliti dallo Stato.²¹⁹

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004 ha sistematizzato il rapporto tra le due funzioni superando le definizioni meramente organizzative dei decreti precedenti, fornendo una definizione sostanziale di ciascuna, e delineando i confini, nonché la risoluzione delle ambiguità.²²⁰ L'articolo 1 del Codice Urbani sancisce che la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio in coerenza con i riparti di competenza stabiliti dall'art. 117 della Costituzione e che entrambe le funzioni concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e a promuovere lo sviluppo della cultura.²²¹ Mentre le definizioni delle funzioni sono definite all'articolo 3 per la tutela, intesa come l'insieme delle funzioni dirette a individuare, proteggere e conservare i beni per fini di pubblica fruizione;²²² all'articolo 6 per la valorizzazione, ovverosia l'attività diretta a promuovere la conoscenza del patrimonio e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica, includendo anche il sostegno agli interventi di conservazione.²²³ La conservazione, all'articolo 29, integra le due funzioni, comprendendo prevenzione, manutenzione e restauro, finalizzati all'integrità materiale del bene.²²⁴

Il Codice, infine, stabilisce una chiara gerarchia: le attività di conservazione e fruizione devono sempre conformarsi alla normativa di tutela, che rappresenta il limite invalicabile per ogni intervento.²²⁵

218 Severini Giuseppe, Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità, Aedon, 2016, p.7

219 Cavaliere Stefania, Riflessioni per una "composizione" del "contrasto" fra tutela e valorizzazione dei beni culturali, Giustamm, 2007, p.9

220 Ivi p.11

221 Cavaliere Stefania, Riflessioni per una "composizione" del "contrasto" fra tutela e valorizzazione dei beni culturali, Giustamm, 2007, p.11; Diegoli Mario, Introduzione alla legislazione dei beni culturali, Liceo Artistico "Callisto Piazza", Lodi, 2020, p.7

222 Diegoli Mario, Introduzione alla legislazione dei beni culturali, Liceo Artistico "Callisto Piazza", Lodi, 2020, p.9; Sobrino Giorgio, Gli Enti territoriali possono sottoporre a tutela gli immobili di interesse culturale presenti nel loro territorio? Il rapporto tra i poteri in tema di beni culturali in una recente decisione del Consiglio di Stato (Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 519/2016), Osservatorio Costituzionale AIC, 2016, p.11

223 Diegoli Mario, Introduzione alla legislazione dei beni culturali, Liceo Artistico "Callisto Piazza", Lodi, 2020, p.11; Sobrino Giorgio, Gli Enti territoriali possono sottoporre a tutela gli immobili di interesse culturale presenti nel loro territorio? Il rapporto tra i poteri in tema di beni culturali in una recente decisione del Consiglio di Stato (Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 519/2016), Osservatorio Costituzionale AIC, 2016, p.11

224 Tubertini Claudia, I limiti della potestà legislativa regionale in materia di formazione professionale nella tutela dei beni culturali (Nota a sentenza 9/2004), Aedon, 2004, pp.3-4

225 Diegoli Mario, Introduzione alla legislazione dei beni culturali, Liceo Artistico "Callisto Piazza", Lodi, 2020, pp.6-7; Tubertini Claudia, I limiti della potestà legislativa regionale in materia di formazione professionale nella tutela dei beni culturali (Nota a sentenza 9/2004), Aedon, 2004, p.4

Come già detto in precedenza, il Codice ha trasformato il dualismo spesso conflittuale in un sistema basato sulla leale collaborazione e sulla chiara distinzione tra la salvaguardia dell'integrità fisica del bene (Stato) e la promozione della sua conoscenza (Regioni/Enti Locali).²²⁶

Il quadro complesso in cui tutela e valorizzazione sono funzioni distinte ma intrinsecamente connesse emerge anche dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa. La Sentenza n. 9/2004 della Corte costituzionale ha chiarito che il restauro costituisce un'attività fondamentale della tutela: la tutela, e quindi il restauro, si distingue dalla valorizzazione perché incide direttamente sulla struttura fisica del bene per impedirne il degrado.²²⁷ Inoltre, mentre la valorizzazione mira al miglioramento della fruizione, la tutela ha come obiettivo primario la conservazione e la protezione. La Corte giustifica la riserva statale sulla tutela affermando che il patrimonio culturale italiano va considerato come un "tutt'uno" unitario e non frazionabile, richiedendo quindi una protezione uniforme a livello nazionale.²²⁸ Con la Sentenza n. 232/2005, la Corte ha riconosciuto che le due funzioni sono "intrecciate" tra loro. In materie come i beni culturali, dove prevale il profilo finalistico, la coesistenza di competenze statali e regionali è la norma. Proprio a causa di questo intreccio, la Corte richiama l'articolo 118, comma 3 della Costituzione, sottolineando che la disciplina dei beni culturali richiede necessariamente forme di intesa e coordinamento tra i diversi livelli di governo. La Corte ha inoltre ribadito il potere dello Stato di fissare standard di protezione inderogabili, che le Regioni possono solo rafforzare con misure aggiuntive.²²⁹

In definitiva, tutela e valorizzazione configurano un sistema unitario fondato su funzioni distinte ma coordinate, nel quale la protezione dell'integrità del bene e la promozione della sua fruizione concorrono alla realizzazione del mandato costituzionale dell'articolo 9. È in questo quadro che si colloca l'azione del Ministero della Cultura, cui spetta il compito di garantire l'equilibrio tra le due dimensioni.

226 Cavaliere Stefania, *Riflessioni per una "composizione" del "contrasto" fra tutela e valorizzazione dei beni culturali*, Giustamm, 2007, pp.11-12

227 Cavaliere Stefania, *Riflessioni per una "composizione" del "contrasto" fra tutela e valorizzazione dei beni culturali*, Giustamm, 2007, p.8; Tubertini Claudia, *I limiti della potestà legislativa regionale in materia di formazione professionale nella tutela dei beni culturali* (Nota a sentenza 9/2004), Aedon, 2004, p.4

228 Cavaliere Stefania, *Riflessioni per una "composizione" del "contrasto" fra tutela e valorizzazione dei beni culturali*, Giustamm, 2007, p.6; Tubertini Claudia, *I limiti della potestà legislativa regionale in materia di formazione professionale nella tutela dei beni culturali* (Nota a sentenza 9/2004), Aedon, 2004, p.4

229 Cavaliere Stefania, *Riflessioni per una "composizione" del "contrasto" fra tutela e valorizzazione dei beni culturali*, Giustamm, 2007, pp.8-10; Sobrino Giorgio, *Gli Enti territoriali possono sottoporre a tutela gli immobili di interesse culturale presenti nel loro territorio? Il rapporto tra i poteri in tema di beni culturali in una recente decisione del Consiglio di Stato* (Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 519/2016), Osservatorio Costituzionale AIC, 2016, pp.9, 13

2.4 Il Ministero della Cultura

2.4.1 Nascita del Ministero della Cultura ed evoluzione storica

Nel 1974 fu creato il Ministero per i beni culturali e ambientali per cercare di superare un sistema di tutela ormai considerato inadeguato.²³⁰ Prima del 1974, la gestione del patrimonio culturale era caratterizzata da una storica frammentazione delle competenze tra diversi dicasteri: la tutela era affidata principalmente al Ministero della pubblica istruzione - Antichità, Belle Arti, Accademie e Biblioteche -, mentre gli archivi dipendevano dal Ministero dell'interno e la diffusione della cultura dalla Presidenza del Consiglio. Questo sistema mancava di una visione unitaria e risultava burocraticamente insufficiente.²³¹

Negli anni '70 aumentò la consapevolezza del valore strategico del patrimonio non solo come oggetto di conservazione, ma come fattore di crescita civile e sociale. Parallelamente, l'entrata in vigore dell'ordinamento regionale (1971) spinse verso nuovi modelli gestionali territoriali e verso la necessità per lo Stato di dotarsi di un interlocutore unico e specializzato. La volontà politica si concretizzò grazie all'azione di figure come Giovanni Battista Ripamonti, ministro senza portafoglio delegato ai beni culturali, e Giovanni Spadolini, che fu il primo titolare del nuovo dicastero istituito con il decreto legge 14 dicembre 1974, n. 657.²³²

Nel 1998 si ha la prima grande trasformazione guidata dalla riforma Bassanini: Ministero per i beni e le attività culturali (MiBAC).²³³ La riforma mirava a integrare competenze giuridiche ed economiche in un apparato fino ad allora dominato da profili tecnico-scientifici (archeologi, storici dell'arte), ampliando così la capacità amministrativa del Ministero. Questo ha portato alla nascita di strutture dedicate specificamente alla valorizzazione e all'economia della cultura. Dunque, in questo caso, la logica è l'ampliamento delle competenze: il Ministero assorbe lo spettacolo, il cinema e lo sport - quest'ultimo poi ceduto nel 2006. L'obiettivo era creare un modello "alla francese" che unisse il patrimonio materiale alle attività creative, intese come generatrici di attività economica.²³⁴

230 Piacentini Vernata Andrea e Cavietti Marco, *Plus ça change, plus c'est la même chose*. La genealogia di un Ministero, dai beni culturali alla cultura: riforme e continuità, *Costituzionalismo.it*, 2025, pp.113, 116; Edises Blog, Struttura e organizzazione del MIC, p.615

231 Piacentini Vernata Andrea e Cavietti Marco, *Plus ça change, plus c'est la même chose*. La genealogia di un Ministero, dai beni culturali alla cultura: riforme e continuità, *Costituzionalismo.it*, 2025, p.118; Edises Blog, Struttura e organizzazione del MIC, p.615

232 Piacentini Vernata Andrea e Cavietti Marco, *Plus ça change, plus c'est la même chose*. La genealogia di un Ministero, dai beni culturali alla cultura: riforme e continuità, *Costituzionalismo.it*, 2025, pp.116, 118; Edises Blog, Struttura e organizzazione del MIC, p.615

233 Piacentini Vernata Andrea e Cavietti Marco, *Plus ça change, plus c'est la même chose*. La genealogia di un Ministero, dai beni culturali alla cultura: riforme e continuità, *Costituzionalismo.it*, 2025, p.123; Edises Blog, Struttura e organizzazione del MIC, p.615

234 Piacentini Vernata Andrea e Cavietti Marco, *Plus ça change, plus c'est la même chose*. La genealogia di un Ministero, dai beni culturali alla cultura: riforme e continuità, *Costituzionalismo.it*, 2025, pp.113, 125-130; Edises Blog, Struttura e organizzazione del MIC, pp.615-616

Dal 2013 al 2021 - con brevi parentesi di distacco nel 2018-2019 - è stato integrato nel ministero il turismo divenendo, così, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MiBACT). La logica è la sinergia strategica: il patrimonio culturale viene visto come il principale attrattore turistico e dunque come "motore" dello sviluppo economico nazionale.²³⁵ In questo contesto, la riforma Franceschini del 2014 ha separato la gestione dei musei dalla tutela del territorio, rafforzando il comparto museale come ambito capace di generare risorse proprie.²³⁶

L'ultima denominazione - Ministero della cultura - riflette un mutamento di paradigma: la cultura non è più solo un insieme di "beni" o "attività", ma un valore sociale e civile complessivo. Il turismo viene scorporato in un dicastero autonomo, ma il Ministero della cultura mantiene una forte vocazione alla digitalizzazione e alla creatività contemporanea.²³⁷

In sintesi, l'evoluzione del Ministero della Cultura riflette il passaggio da un modello centrato sulla tutela conservativa a una visione più ampia, orientata alla gestione integrata, alla valorizzazione e alla dimensione economica della cultura, in linea con le trasformazioni della pubblica amministrazione degli ultimi decenni.

2.4.2 *Struttura attuale del Ministero*

L'attuale organizzazione del Ministero della Cultura è stata definita dal DPCM - Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - 15 marzo 2024, n. 57, il quale ha previsto un modello dipartimentale che vede al vertice figure di indirizzo politico e tecnico-amministrativo.²³⁸

Il Ministro, titolare dell'indirizzo politico e responsabile dell'attuazione delle funzioni istituzionali, presiede la Conferenza dei capi dei Dipartimenti ed è affiancato dai Sottosegretari di Stato, che esercitano le funzioni e i compiti a loro espressamente delegati.²³⁹ A supporto dell'organo di direzione politica operano gli uffici di diretta collaborazione - Gabinetto, Ufficio Legislativo, Ufficio Stampa e Comunicazione, Segreterie del Ministro, dei Sottosegretari e Segreteria tecnica - con il compito di raccordare la direzione politica con l'amministrazione. I Capi dei Dipartimenti svolgono funzioni di coordinamento, direzione e controllo sulle strutture pertinenti al proprio

235 Piacentini Vernata Andrea e Caviotti Marco, *Plus ça change, plus c'est la même chose*. La genealogia di un Ministero, dai beni culturali alla cultura: riforme e continuità, *Costituzionalismo.it*, 2025, pp.130, 133-134; Edises Blog, Struttura e organizzazione del MIC, p.616

236 Cammelli Marco, Ministero della cultura: le due riforme, Aedon, 2021; Piacentini Vernata Andrea e Caviotti Marco, *Plus ça change, plus c'est la même chose*. La genealogia di un Ministero, dai beni culturali alla cultura: riforme e continuità, *Costituzionalismo.it*, 2025, pp.131-132

237 Piacentini Vernata Andrea e Caviotti Marco, *Plus ça change, plus c'est la même chose*. La genealogia di un Ministero, dai beni culturali alla cultura: riforme e continuità, *Costituzionalismo.it*, 2025, pp.133-134; Edises Blog, Struttura e organizzazione del MIC, p.616

238 Piacentini Vernata Andrea e Caviotti Marco, *Plus ça change, plus c'est la même chose*. La genealogia di un Ministero, dai beni culturali alla cultura: riforme e continuità, *Costituzionalismo.it*, 2025, pp.113, 148; Edises Blog, Struttura e organizzazione del MIC, p.619; Ministero della Cultura, Dipartimenti, www.cultura.gov.it

239 Edises Blog, Struttura e organizzazione del MIC, pp.619, 623; Ministero della Cultura, Dipartimenti, www.cultura.gov.it

dipartimento, rispondendo dei risultati raggiunti. Il monitoraggio del sistema di valutazione e trasparenza è affidato all'Organismo Indipendente di Valutazione della performance (OIV).²⁴⁰

La struttura centrale si articola in quattro Dipartimenti. Il Dipartimento per l'amministrazione generale (DiAG) presiede alla gestione delle risorse umane, finanziarie e all'innovazione tecnologica, attraverso direzioni dedicate al personale, al bilancio, agli affari europei e internazionali e alla digitalizzazione - quest'ultima comprende l'Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale, Digital Library. Presso il DiAG opera inoltre l'Unità di Missione per l'attuazione del PNRR, attiva fino al 2026.

Il Dipartimento per la tutela del patrimonio culturale (DiT) si occupa della protezione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico: al suo interno la Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio esercita il coordinamento sulle Soprintendenze territoriali, la Direzione generale Archivi cura il patrimonio documentario, e la Soprintendenza speciale di Roma svolge funzioni di tutela sul territorio comunale. In questo Dipartimento è inclusa anche la Soprintendenza speciale per il PNRR.

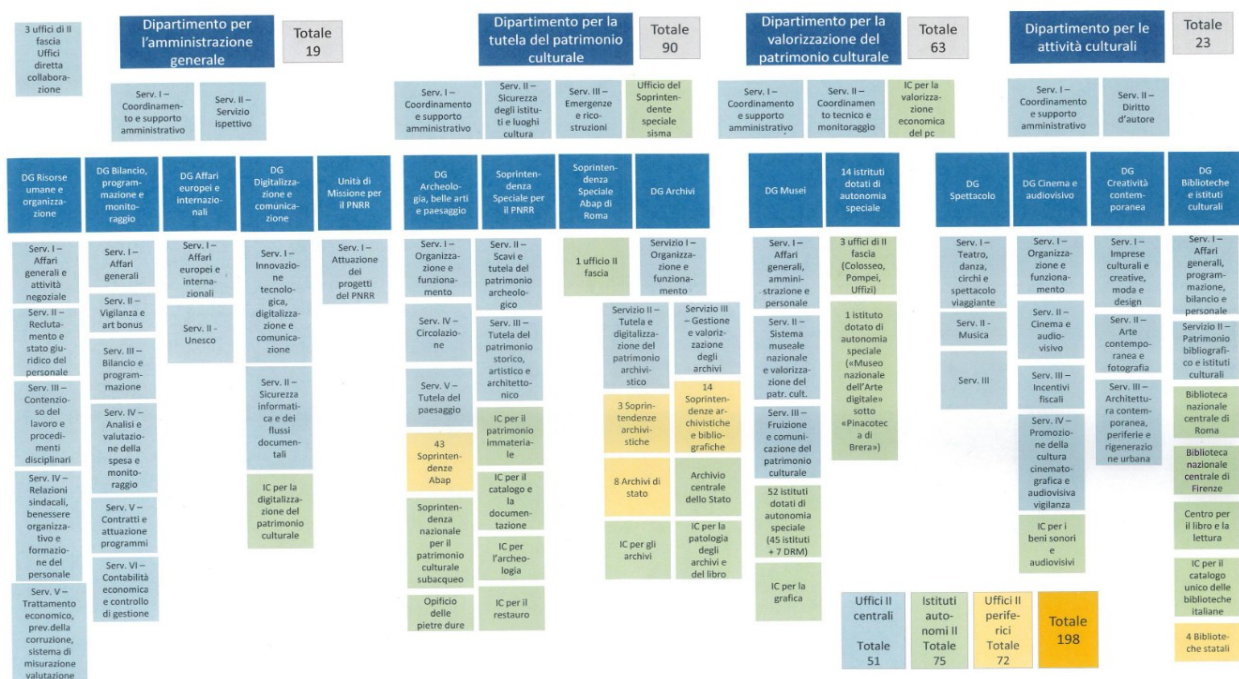
Il Dipartimento per la valorizzazione del patrimonio culturale (DiVa) è dedicato alla fruizione pubblica e alla valorizzazione, anche economica, del patrimonio: comprende la Direzione generale Musei - che sovrintende al Sistema museale nazionale e coordina le Direzioni regionali Musei - e i quattordici musei e parchi archeologici dotati di autonomia speciale, tra cui Uffizi, Colosseo e Pompei, che operano come articolazioni del Dipartimento.

Infine, il Dipartimento per le attività culturali (DiAC) presiede alla promozione delle arti e della creatività contemporanea, articolandosi nelle Direzioni generali per lo Spettacolo, per il Cinema e l'audiovisivo - che include l'Istituto centrale per i beni sonori e audiovisivi -, per la Creatività contemporanea e per le Biblioteche e istituti culturali.²⁴¹

Figura 1 - Struttura organizzativa del Ministero della Cultura (DPCM n. 57/2024)

²⁴⁰ Edises Blog, Struttura e organizzazione del MIC, pp.622, 638

²⁴¹ Edises Blog, Struttura e organizzazione del MIC, pp.619-633; Ministero della Cultura, Dipartimenti, www.cultura.gov.it



Fonte: Portale Trasparenza Ministero della Cultura

I Dipartimenti centrali coordinano una rete di istituti specializzati distribuiti sul territorio, ciascuno con competenze definite e complementari. Sul fronte della tutela materiale, le Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio (ABAP) assicurano la tutela del patrimonio storico, artistico, archeologico e paesaggistico nei rispettivi ambiti, garantendo vigilanza, ispezione e autorizzazione degli interventi conservativi. A queste si affiancano le Soprintendenze archivistiche e bibliografiche, le quali estendono la funzione di vigilanza al patrimonio documentario e librario non appartenente allo Stato. La conservazione della memoria storica è, invece, affidata agli Archivi di Stato, presenti in ogni capoluogo di provincia, che custodiscono la documentazione dello Stato unitario e degli Stati preunitari assicurandone la consultabilità per fini di ricerca. Parallelamente, le Biblioteche pubbliche statali svolgono funzioni di conservazione e valorizzazione del patrimonio bibliografico nazionale. Per quanto riguarda il versante museale, le Direzioni regionali Musei nazionali coordinano i musei e i luoghi della cultura statali privi di autonomia speciale, promuovendo la creazione di sistemi museali territoriali. Seguono un modello diverso i quattordici istituti dotati di autonomia speciale, che operano in piena indipendenza scientifica, finanziaria e organizzativa, configurandosi come uffici dirigenziali di livello generale. A congiungere l'insieme intervengono infine le Commissioni regionali per il patrimonio culturale, istituite presso i capoluoghi di regione e presiedute dai Soprintendenti ABAP, con funzioni di coordinamento intersettoriale e di armonizzazione delle attività di tutela e valorizzazione a livello regionale.²⁴²

²⁴² Edises Blog, Struttura e organizzazione del MIC, pp.619-622, 631, 633, 642-650; Ministero della Cultura, Dipartimenti, www.cultura.gov.it

La struttura attuale del Ministero della Cultura riflette un mutamento di paradigma nel concetto stesso di cultura e nelle finalità dell'amministrazione culturale.²⁴³ La creazione del DiVa, con l'esplicito mandato di incrementare la redditività e la capacità di auto-sostenibilità degli istituti, segna il passaggio definitivo da una logica esclusivamente conservativa a una visione del patrimonio come risorsa economica strategica.²⁴⁴ La separazione organizzativa tra le funzioni di tutela del territorio, affidate alle Soprintendenze, e la gestione dei siti espositivi, rimessa ai musei autonomi, risponde all'esigenza di liberare il potenziale produttivo dei beni culturali, pur mantenendo ferma la centralità della conservazione.²⁴⁵ Il cambio di denominazione in "Ministero della cultura" (2021), insieme alla presenza di Direzioni generali dedicate alla creatività contemporanea e alla rigenerazione urbana, evidenzia un ampliamento dell'orizzonte istituzionale: la cultura non è più limitata ai beni storici materiali, ma comprende l'intera produzione culturale come fattore di inclusione sociale e sviluppo civile.²⁴⁶ La centralità attribuita alla Digital Library e alle strutture dedicate alla trasformazione digitale testimonia, infine, l'evoluzione verso modelli di fruizione dematerializzata e tecnologicamente avanzata. Parallelamente, il ricorso ai DPCM per le riorganizzazioni e l'applicazione dello spoil system alle nomine dirigenziali indicano una crescente verticalizzazione dell'indirizzo politico, volta a rendere l'apparato amministrativo più sensibile alle priorità del governo in carica.²⁴⁷

2.4.3 Funzioni del Ministero della Cultura

Le funzioni del Ministero della Cultura trovano il loro fondamento nel Codice dei beni culturali, che distingue tra tutela, valorizzazione e conservazione, attribuendo allo Stato un ruolo centrale nel garantire un esercizio unitario e coerente di tali attività.

Ai sensi dell'articolo 3 del Codice, la tutela non è una funzione statica, ma un insieme dinamico di attività dirette a individuare, proteggere e conservare i beni culturali sulla base di un'adeguata attività conoscitiva. Essa comprende anche l'adozione di provvedimenti volti a conformare e regolare i diritti e i comportamenti inerenti al patrimonio culturale. Questa funzione è attribuita in via esclusiva allo Stato, che la esercita tramite il Ministero per assicurare un'azione uniforme su

243 Piacentini Vernata Andrea e Caviotti Marco, *Plus ça change, plus c'est la même chose*. La genealogia di un Ministero, dai beni culturali alla cultura: riforme e continuità, *Costituzionalismo.it*, 2025, pp.134-135

244 Piacentini Vernata Andrea e Caviotti Marco, *Plus ça change, plus c'est la même chose*. La genealogia di un Ministero, dai beni culturali alla cultura: riforme e continuità, *Costituzionalismo.it*, 2025, pp.113, 149-150; Edises Blog, Struttura e organizzazione del MIC, p.626

245 Cammelli Marco, Ministero della cultura: le due riforme, Aedon, 2021; Piacentini Vernata Andrea e Caviotti Marco, *Plus ça change, plus c'est la même chose*. La genealogia di un Ministero, dai beni culturali alla cultura: riforme e continuità, *Costituzionalismo.it*, 2025, pp.131-132

246 Piacentini Vernata Andrea e Caviotti Marco, *Plus ça change, plus c'est la même chose*. La genealogia di un Ministero, dai beni culturali alla cultura: riforme e continuità, *Costituzionalismo.it*, 2025, pp.134-136; Edises Blog, Struttura e organizzazione del MIC, p.618

247 Piacentini Vernata Andrea e Caviotti Marco, *Plus ça change, plus c'est la même chose*. La genealogia di un Ministero, dai beni culturali alla cultura: riforme e continuità, *Costituzionalismo.it*, 2025, pp.113, 134, 143-146; Edises Blog, Struttura e organizzazione del MIC, p.629

tutto il territorio nazionale (art. 4).²⁴⁸ La tutela si articola in tre momenti distinti. Il primo è l'individuazione, presupposto di ogni azione di tutela, basata sulla ricerca e sulla catalogazione: l'Istituto centrale per l'archeologia supporta le attività di studio necessarie a far emergere il valore culturale dei beni, mentre l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione (ICCD) definisce standard e strumenti per la catalogazione del patrimonio archeologico, architettonico e storico-artistico.²⁴⁹ Il secondo momento è la protezione, che riguarda l'esercizio di poteri autoritativi volti a prevenire danni o usi impropri del patrimonio: le Soprintendenze ABAP svolgono attività di vigilanza, ispezione e autorizzazione degli interventi sui beni, il DiT coordina le iniziative in materia di prevenzione dei rischi e sicurezza in collaborazione con il Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale, e il controllo della circolazione internazionale dei beni è affidato agli Uffici esportazione.²⁵⁰ Il terzo momento è la conservazione, che mira a preservare l'integrità materiale del bene nel tempo: lo Stato, le Regioni, gli enti pubblici e i privati proprietari o detentori di beni culturali sono tenuti ad assicurarla (art. 29), e il Ministero si avvale a tal fine di istituti di eccellenza come l'Istituto centrale per il restauro e l'Opificio delle pietre dure.²⁵¹ Il Ministero garantisce l'uniformità della tutela attraverso direttive e atti di indirizzo rivolti agli uffici periferici e agli enti territoriali e, in caso di inerzia o inadempienza degli enti delegati, può esercitare poteri sostitutivi.

A differenza della tutela, la valorizzazione è materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni (art. 117 Cost.). L'articolo 6 del Codice la definisce come l'insieme delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio e ad assicurarne le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica.²⁵² Il coordinamento tra i livelli di governo avviene secondo tre modalità: la ripartizione delle competenze, per cui lo Stato fissa i principi fondamentali mentre le Regioni esercitano la potestà legislativa nel rispetto di tali principi; l'integrazione e armonizzazione, perseguita tramite accordi di valorizzazione che definiscono strategie e obiettivi comuni tra Ministero, Regioni ed enti locali; e infine la partecipazione dei privati, che la Repubblica favorisce attraverso forme di gestione indiretta e mecenatismo.²⁵³

Accanto alla tutela e alla valorizzazione, il Codice attribuisce un ruolo centrale alla conservazione, intesa come l'insieme degli interventi volti a garantire l'integrità materiale del bene nel tempo. L'articolo 29, in combinato disposto con l'articolo 1, configura la conservazione come un dovere condiviso, delineando un sistema di "responsabilità diffusa" che si estende a una pluralità di

248 Edises Blog, Struttura e organizzazione del MIC, p.614

249 Ivi pp.635-636

250 Ivi pp.625-626, 644

251 Ivi pp.614, 635-636

252 Edises Blog, Struttura e organizzazione del MIC, p.614

253 Piacentini Vernata Andrea e Caviotti Marco, *Plus ça change, plus c'est la même chose*. La genealogia di un Ministero, dai beni culturali alla cultura: riforme e continuità, *Costituzionalismo.it*, 2025, pp.129, 148; Edises Blog, Struttura e organizzazione del MIC, pp.614-615, 647-648

soggetti: Stato, Regioni ed enti territoriali sono tenuti ad assicurarla nell'ambito delle rispettive competenze; i privati proprietari, possessori o detentori di beni dichiarati di interesse culturale sono obbligati a garantirne la conservazione secondo criteri scientifici adeguati²⁵⁴; il Ministero, attraverso il DiT e le Soprintendenze, definisce gli indirizzi tecnici per la conservazione programmata, vigilando affinché le attività di manutenzione e restauro siano svolte nel rispetto degli standard metodologici e scientifici più elevati.²⁵⁵ Questa impostazione conferma che la conservazione rappresenta il punto di raccordo tra tutela e valorizzazione: da un lato assicura la protezione materiale del bene, dall'altro costituisce il presupposto indispensabile per ogni forma di fruizione pubblica.

Gli istituti periferici del Ministero svolgono un ruolo essenziale poiché possiedono la conoscenza ravvicinata del territorio e la memoria storica dei beni.²⁵⁶ Le loro funzioni principali sono:

- esercizio della tutela: identificazione dei beni, vigilanza, autorizzazioni e controllo degli interventi;²⁵⁷
- valorizzazione e fruizione: musei, biblioteche e archivi definiscono il progetto culturale del luogo, stabilendo orari, standard qualitativi e modalità di accesso;²⁵⁸
- relazioni con le autonomie territoriali: stipulano accordi di valorizzazione e coordinano interventi con Regioni ed enti locali;²⁵⁹
- gestione delle emergenze: intervengono per la messa in sicurezza dei beni in caso di calamità;²⁶⁰
- ricerca ed educazione: promuovono catalogazione, studio, pubblicazioni e programmi di educazione al patrimonio.²⁶¹

L'insieme delle funzioni attribuite al Ministero della Cultura delinea un modello di governo del patrimonio fondato sull'integrazione tra tutela, valorizzazione e gestione territoriale, che trova nell'amministrazione centrale il suo fulcro operativo e strategico.²⁶²

254 Edises Blog, Struttura e organizzazione del MIC, p.614

255 Edises Blog, Struttura e organizzazione del MIC, pp.625-626, 644; Ministero della Cultura, Dipartimenti, www.cultura.gov.it

256 Cammelli Marco, Ministero della cultura: le due riforme, Aedon, 2021

257 Edises Blog, Struttura e organizzazione del MIC, pp.621, 644, 649

258 Ivi pp.644-651

259 Edises Blog, Struttura e organizzazione del MIC, pp.643, 647-648

260 Ivi pp.625-626, 636

261 Ivi pp.625, 644-645, 648

262 Piacentini Vernata Andrea e Caviotti Marco, *Plus ça change, plus c'est la même chose*. La genealogia di un Ministero, dai beni culturali alla cultura: riforme e continuità, *Costituzionalismo.it*, 2025, pp.113, 148-149; Edises Blog, Struttura e organizzazione del MIC, p.614

2.5 Conclusione

Il percorso ricostruito in questo capitolo mostra come la tutela del patrimonio culturale in Italia non sia il frutto di una scelta politica contingente, ma il risultato di una sedimentazione plurisecolare di esperienze normative, istituzionali e culturali. Dalle prime bolle pontificali del XV secolo, motivate da ragioni estetiche e di affermazione del potere temporale, fino al Codice Urbani del 2004, che offre per la prima volta una disciplina organica e sistematicamente coerente, si è assistito a un progressivo ampliamento sia dell'oggetto della tutela sia delle finalità che essa persegue.

Tre trasformazioni fondamentali attraversano questa evoluzione. La prima riguarda la nozione stessa di bene da proteggere: da bene immobile e monumento isolato a "testimonianza materiale avente valore di civiltà", secondo la definizione della Commissione Franceschini, fino all'attuale patrimonio culturale inteso come insieme inscindibile di beni culturali e paesaggistici. La seconda trasformazione riguarda il rapporto tra proprietà privata e interesse pubblico: dalla prelazione leopoldina, che riconosceva allo Stato un privilegio di acquisto senza intaccare il principio dominicale, al ribaltamento operato dalla Legge Rosadi e poi dalla Legge Bottai, che hanno affermato progressivamente la proprietà demaniale pubblica sul sottosuolo e il primato dell'interesse collettivo sull'autonomia del proprietario. La terza trasformazione, infine, concerne la funzione stessa dell'azione pubblica: dalla mera conservazione fisica, cui si limitava la normativa preunitaria, alla valorizzazione come strumento di accesso democratico e sviluppo civile, consacrata dall'articolo 9 della Costituzione e sistematizzata dal Codice del 2004.

L'Articolo 9 non si limita a recepire il lavoro normativo precedente, ma lo eleva a principio costituzionale fondante, attribuendo alla tutela del patrimonio e alla promozione della cultura il carattere di valori "primari ed assoluti" che non possono essere sacrificati a fronte di interessi confliggenti, neppure di rango pubblico. L'Articolo 33, su cui si regge la libertà dell'arte, della scienza e dell'insegnamento, completa questo quadro garantendo che la cultura rimanga uno spazio di autonomia e pluralismo, sottratto tanto alla strumentalizzazione statale quanto alle sole logiche del mercato.

La distinzione tra tutela e valorizzazione, che il Codice Urbani ha sistematizzato senza tuttavia risolvere le tensioni strutturali che la caratterizzano, costituisce il nucleo operativo di questo sistema. Come si è visto, le due funzioni rispondono a logiche diverse - amministrazione di intervento la prima, amministrazione di prestazione la seconda - e coinvolgono livelli di governo distinti, ma condividono la medesima finalità ultima: preservare la memoria della comunità nazionale e garantirne la trasmissione alle generazioni future. È in questa finalità comune che risiede la coerenza profonda dell'intero impianto normativo.

Il Ministero della Cultura, nella sua attuale configurazione, è l'istituzione chiamata a tradurre in azione concreta questo mandato costituzionale. La sua evoluzione storica - dalla frammentazione preunitaria alla creazione del dicastero nel 1974, fino alla riorganizzazione dipartimentale del 2024 - riflette con fedeltà i mutamenti di paradigma che hanno attraversato la disciplina: dal modello conservativo-autorizzatorio al modello integrato, in cui tutela, valorizzazione e gestione economica convivono, non senza tensioni, in un'unica struttura amministrativa.

Il modello italiano, profondamente radicato nella storia del Paese, costituisce il punto di partenza per comprendere le differenze e le convergenze con altri sistemi di protezione del patrimonio.

Capitolo III - La cultura oltre l'Italia: i modelli francese e giapponese

Sezione I

3. La cultura in Francia: un motore economico e sociale

Il modello culturale francese è spesso considerato uno dei più solidi e riconoscibili in Europa. Non si tratta soltanto di un sistema amministrativo ben organizzato, ma del risultato di una lunga tradizione in cui lo Stato ha scelto di assumere un ruolo diretto nella gestione della cultura. Nel corso dei secoli, questa presenza pubblica si è trasformata da semplice mecenatismo a una vera politica autonoma, provvista di strumenti giuridici propri, di una dottrina e di un apparato tecnico-burocratico stabile.

In questo capitolo si ripercorrono le principali tappe di questa evoluzione: dalle origini rivoluzionarie del concetto di *patrimoine national* fino alla struttura istituzionale contemporanea. Il percorso passa attraverso il modello giacobino, la progressiva professionalizzazione ottocentesca della tutela, la svolta del 1959 - la quale ha condotto alla creazione del Ministero della Cultura -, le trasformazioni degli anni Sessanta e Ottanta e, infine, la sistematizzazione normativa del *Code du patrimoine* del 2004. Si analizza infine il sistema istituzionale attuale, con particolare attenzione alla governance multilivello e al ruolo del Ministero della Cultura, per restituire la logica complessiva di un modello in continua evoluzione tra centralizzazione e autonomia territoriale, tra tutela e valorizzazione.

3.1 Origini e sviluppo del modello culturale francese

Il modello culturale francese si distingue per una caratteristica strutturale: la centralità attribuita allo Stato. Questa impostazione non è una scelta recente ma affonda le sue radici nella Rivoluzione francese e si consolida progressivamente nel corso dell'Ottocento, fino a trovare una prima formalizzazione giuridica nella legge del 1913. L'idea di base è che lo Stato sia l'unico soggetto

legittimato a definire, proteggere e trasmettere il patrimonio culturale della nazione, assumendo un ruolo che va ben oltre la semplice conservazione materiale.

Il filo conduttore di questo processo è la costruzione del cosiddetto “Stato-macchina”, ovvero un apparato amministrativo stabile, razionale e capace di esercitare un controllo uniforme sul territorio. Questo modello assumerà una forma più precisa, come si vedrà successivamente, con la nascita del Ministero della Cultura nel 1959 e la politica culturale promossa da André Malraux, che trasformerà la tutela in una vera missione pubblica.

3.1.1 *Rivoluzione francese e nascita del patrimonio come bene pubblico*

La Rivoluzione francese rappresenta il momento in cui cambia radicalmente il modo di concepire i beni culturali.²⁶³ Il sentimento di appartenenza nazionale e l'idea di un popolo unito attorno a una storia comune portarono a rivedere completamente il rapporto tra opere d'arte, istituzioni e cittadini.²⁶⁴

Sotto l'Ancien Régime, opere d'arte, biblioteche e monumenti erano proprietà della Corona, della Chiesa o di singole famiglie aristocratiche; la loro fruizione era limitata e il valore culturale era subordinato al prestigio del proprietario. Con il periodo rivoluzionario, questa logica viene capovolta.²⁶⁵ Lo Stato introduce il concetto moderno di *patrimoine national*, trasformando i beni culturali in simboli della sovranità popolare: ogni cittadino diventa, almeno teoricamente, co-proprietario dell'eredità storica del Paese.²⁶⁶

La nazionalizzazione dei beni ecclesiastici e aristocratici non fu soltanto un atto amministrativo ma servì a rafforzare l'idea per cui il patrimonio non rappresentava più una distinzione di casta ma un elemento condiviso di identità.²⁶⁷ Lo Stato assume così il ruolo di custode della memoria collettiva e di arbitro dell'interesse generale, con l'obiettivo di far “comunicare” il popolo attraverso l'ammirazione delle stesse opere e la condivisione di un immaginario culturale unificato.²⁶⁸

263 Mollier Jean-Yves, Sirinelli Jean-François, Poirrier Philippe, *L'histoire culturelle en France. Des politiques culturelles à l'approche historiographique*. Sciences Po Paris, 2004.

264 Dubois Vincent, “Une politique pour quelle(s) culture(s)?”, *Les Cahiers français: documents d'actualité*, n. 312, 2003, p. 19; Leniaud Jean-Michel, “L'État, les sociétés savantes et les associations de défense du patrimoine: l'exception française”, *La Revue Administrative*, 50, n. 295, 1997, p. 57

265 Mollier Jean-Yves, Sirinelli Jean-François, Poirrier Philippe, *L'histoire culturelle en France. Des politiques culturelles à l'approche historiographique*. Sciences Po Paris, 2004.

266 Portaleone Dana, “L'ultimo passo per l'uguaglianza. Eredità e costituzione della società nella Francia post-rivoluzionaria”, *Giornale di Storia Costituzionale*, 48/II — eum, Edizioni Università di Macerata, 2024, p. 212

267 Leniaud Jean-Michel, “L'État, les sociétés savantes et les associations de défense du patrimoine: l'exception française”, *La Revue Administrative*, 50, n. 295, 1997, p. 53; Portaleone Dana, “L'ultimo passo per l'uguaglianza. Eredità e costituzione della società nella Francia post-rivoluzionaria”, *Giornale di Storia Costituzionale*, 48/II — eum, Edizioni Università di Macerata, 2024, p. 215

268 Dubois Vincent, “Une politique pour quelle(s) culture(s)?”, *Les Cahiers français: documents d'actualité*, n. 312, 2003, p. 19; Croisat Maurice, Marcou Jean, “Lo Stato e le collettività locali: la tradizione francese”, *CIRCaP — Università degli Studi di Siena*, n. 8, 2000, p. 3

In questo decennio rivoluzionario nascono anche le prime istituzioni pubbliche dedicate alla tutela: la Commission des Monuments (1790), incaricata di selezionare cosa conservare e cosa distruggere; i musei e le biblioteche nazionali, creati per raccogliere e rendere accessibili i beni nazionalizzati. Nascono inoltre gli Archives Nationales (1790) e, successivamente, gli archivi dipartimentali, destinati a custodire la memoria del nuovo ordine politico.²⁶⁹

In sintesi, la Rivoluzione francese non solo trasferisce i beni culturali alla collettività, ma fonda un nuovo paradigma: il patrimonio come strumento di educazione civica, coesione sociale e legittimazione dello Stato.²⁷⁰ (Philippe Poirrier, *Les politiques culturelles en France*, Paris, La Documentation française, 2002; Jean-Michel Leniaud, *Affaires culturelles et culture...*, La Revue administrative, No. 295, 1997, p. 53) Questo principio statocentrico accompagnerà tutta l'evoluzione amministrativa del XIX secolo e influenzerà profondamente il modello culturale francese contemporaneo.²⁷¹

3.1.2 *Il modello giacobino e la centralizzazione amministrativa*

Durante il decennio della Rivoluzione francese si è sviluppato il modello giacobino - spesso definito "giacobino-bonapartista" - un sistema di organizzazione politica e amministrativa fondato su quattro pilastri:²⁷²

1. unità: la Francia è definita come "una e indivisibile", rifiutando ogni riconoscimento di diversità territoriale, culturale o linguistica;²⁷³
2. supremazia dello Stato: il quale è il solo arbitro dell'interesse generale e definisce i doveri dei cittadini e delle collettività;²⁷⁴
3. centralizzazione: il potere decisionale risiede nel centro sovrano, che ha l'esclusiva facoltà di delegare o richiamare competenze;²⁷⁵
4. uniformità del diritto: ogni parte del territorio è soggetta alle stesse leggi, agli stessi programmi educativi e agli stessi funzionari, garantendo l'assenza di asimmetrie regionali.²⁷⁶

269 Mollier Jean-Yves, Sirinelli Jean-François, Poirrier Philippe, *L'histoire culturelle en France. Des politiques culturelles à l'approche historiographique*. Sciences Po Paris, 2004; Croisat Maurice, Marcou Jean, "Lo Stato e le collettività locali: la tradizione francese", CIRCAP – Università degli Studi di Siena, n. 8, 2000, p.5

270 Leniaud Jean-Michel, "L'État, les sociétés savantes et les associations de défense du patrimoine: l'exception française", La Revue Administrative, 50, n. 295, 1997, p. 53

271 Croisat Maurice, Marcou Jean, "Lo Stato e le collettività locali: la tradizione francese", CIRCAP – Università degli Studi di Siena, n. 8, 2000, p. 3; D'Alessandro Chiara A., "La tutela giuridica del patrimonio culturale immateriale in Francia. Spunti ricostruttivi", federalismi.it, 2018

272 Croisat Maurice, Marcou Jean, "Lo Stato e le collettività locali: la tradizione francese", CIRCAP – Università degli Studi di Siena, n. 8, 2000, p. 3

273 Ibid

274 Ibid

275 Ibid

276 Ivi, p. 5

L'idea che l'interesse generale debba essere definito dallo Stato centrale nasce dalla convinzione che solo la coordinazione centrale possa garantire una politica pubblica efficace.²⁷⁷ Lo Stato agisce come arbitro imparziale tra gli interessi particolari e l'interesse della nazione, proteggendo l'omogeneità del corpo sociale. L'unitarismo giacobino vede nelle identità locali dei residui di feudalità o ostacoli alla modernità, promuovendo invece un modello culturale unico.²⁷⁸

L'affermazione di una struttura burocratica razionale, centralizzata e impersonale determina la nascita dello "Stato macchina": una nuova organizzazione strutturale che rende l'azione politica permanente, stabile e razionale. Questo apparato permette allo Stato di far pervenire ai cittadini la propria volontà in maniera uniforme, sostituendo il tradizionale rapporto di fedeltà personale con un rapporto funzionale.²⁷⁹ La creazione dei dipartimenti nel 1790 rappresenta un esempio paradigmatico di questo "ritaglio" territoriale razionale.

Questa centralizzazione trovò il suo culmine con l'Impero Napoleonico e la creazione della figura del Prefetto (legge del 28 piovoso anno VIII, 1800). I prefetti sono funzionari di alto livello la cui nomina dipende esclusivamente dal governo centrale; il loro ruolo è duplice: rappresentanti del governo nel dipartimento e, al contempo, difensori degli interessi locali a Parigi.²⁸⁰ La legge ATR del 1992 valorizzerà ulteriormente la figura del Prefetto di Regione, attribuendogli una funzione di direzione sulle politiche pubbliche dello Stato e autorità di indirizzo sui Prefetti di Dipartimento.²⁸¹

La struttura prefettizia ha segnato profondamente la tutela del patrimonio, imponendo una visione statocentrica e scontrandosi spesso con le realtà locali. Lo Stato, agendo attraverso i prefetti, ha storicamente esercitato un triplo potere sui beni culturali: controllo, arbitraggio tra gruppi sociali ed expertise tecnica, limitando l'autonomia delle collettività locali. Un caso emblematico fu la restaurazione della cattedrale di Évreux, dove lo Stato impose i propri esperti contro il parere locale.²⁸² Ancora oggi il prefetto mantiene un ruolo di controllo sulla legalità degli atti amministrativi locali, potendo annullare permessi di demolizione rilasciati dai sindaci qualora minaccino monumenti storici o i loro dintorni.²⁸³

277 Mollier Jean-Yves, Sirinelli Jean-François, Poirrier Philippe, *L'histoire culturelle en France. Des politiques culturelles à l'approche historiographique*. Sciences Po Paris, 2004

278 Leniaud Jean-Michel, "L'État, les sociétés savantes et les associations de défense du patrimoine: l'exception française", *La Revue Administrative*, 50, n. 295, 1997, p. 53

279 Negri Antonio, "Problemi di storia dello Stato moderno. Francia: 1610-1650", *Rivista Critica di Storia della Filosofia*, 22, n. 2, 1967, pp. 182-183

280 Croisat Maurice, Marcou Jean, "Lo Stato e le collettività locali: la tradizione francese", *CIRCaP – Università degli Studi di Siena*, n. 8, 2000, p. 5

281 Ivi, pp. 17-18

282 Mollier Jean-Yves, Sirinelli Jean-François, Poirrier Philippe, *L'histoire culturelle en France. Des politiques culturelles à l'approche historiographique*. Sciences Po Paris, 2004; Leniaud Jean-Michel, "L'État, les sociétés savantes et les associations de défense du patrimoine: l'exception française", *La Revue Administrative*, 50, n. 295, 1997, pp. 56-57

283 Croisat Maurice, Marcou Jean, "Lo Stato e le collettività locali: la tradizione francese", *CIRCaP – Università degli Studi di Siena*, n. 8, 2000, p. 13; Leniaud Jean-Michel, "L'État, les sociétés savantes et les associations de défense du patrimoine: l'exception française", *La Revue Administrative*, 50, n. 295, 1997, p. 59

La missione del prefetto e degli organi statali - come le Direzioni Regionali degli Affari Culturali (DRAC) - è stata spesso quella di diffondere un modello culturale unico, guardando con sospetto agli obiettivi regionalisti o identitari, considerati vestigia di feudalità. Questo modello continua a esercitare un'influenza profonda sulla struttura politica e amministrativa francese del XX e XXI secolo.²⁸⁴

3.1.3 XIX secolo: la tutela moderna

Il consolidamento dello "Stato macchina" e la volontà del potere centrale di avocare a sé il controllo sul patrimonio determinano una progressiva professionalizzazione della tutela.²⁸⁵ Il momento di svolta è la Monarchia di Luglio, durante la quale lo Stato francese inizia a farsi carico attivamente e sistematicamente delle questioni culturali, trasformandole in una missione di servizio pubblico.

Sotto l'impulso di figure come François Guizot, lo Stato integra la conservazione del patrimonio tra le proprie funzioni sovrane. Nel 1830 viene istituita la carica di Ispettore Generale dei Monumenti Storici, con il compito di censire e proteggere le opere d'arte nazionali. È tuttavia con la lunga attività di Prosper Mérimée (nominato nel 1834) che questa funzione acquisisce una struttura amministrativa solida: sotto la sua guida, lo Stato cessa di essere un semplice spettatore per diventare il "giudice sovrano" della conservazione. La decisione su cosa meritasse di essere salvaguardato passa dai proprietari privati e dalle autorità locali alla Commission des Monuments Historiques (istituita stabilmente nel 1837), che centralizza le scelte a Parigi.

La volontà di centralizzazione burocratica genera forti tensioni tra lo Stato e le sociétés savantes - organizzazioni che si occupavano di archeologia, musei e storia locale. Lo Stato utilizza diversi strumenti per inquadrare e limitare l'autonomia di queste associazioni, vedendole come potenziali ostacoli al discorso unitario della nazione: nel 1833 viene istituita la Société de l'histoire de France per supportare il Ministero dell'Istruzione Pubblica; nel 1854 il ministro Hippolyte Fortoul crea un bollettino delle sociétés savantes per instaurare un controllo amministrativo tramite le sovvenzioni; nel 1856 le sottomette formalmente all'autorità dei Rettori delle facoltà, trasformandole di fatto in appendici delle università statali.

Lo Stato spesso si appropriava di progetti nati dall'iniziativa privata. Un esempio emblematico fu la riunione dei rappresentanti delle sociétés savantes nel 1861 alla Sorbona, dove il ministro Rouland riprese per conto dello Stato l'idea dell'Institut des provinces lanciata da Arcisse de Caumont, omettendone persino il nome.

284 Croisat Maurice, Marcou Jean, "Lo Stato e le collettività locali: la tradizione francese", CIRCAP – Università degli Studi di Siena, n. 8, 2000, p. 27

285 Negri Antonio, "Problemi di storia dello Stato moderno. Francia: 1610-1650", Rivista Critica di Storia della Filosofia, 22, n. 2, 1967, p. 182; Mollier Jean-Yves, Sirinelli Jean-François, Poirrier Philippe, L'histoire culturelle en France. Des politiques culturelles à l'approche historiographique. Sciences Po Paris, 2004

Mérimée puntava a sostituire il "dilettantismo" delle società erudite locali con professionisti di Stato, imponendo criteri scientifici uniformi su tutto il territorio. Uno di questi professionisti fu Eugène Viollet-le-Duc, la cui visione del restauro rimane emblematica, e controversa, del periodo. Mentre Viollet-le-Duc mirava a riportare l'edificio a un'unità stilistica originaria (spesso eliminando aggiunte post-medievali), il modello conservativo che si affermerà successivamente impone di preservare sia lo stato iniziale sia le alterazioni e aggiunte successive dotate di valore storico o artistico. Questo cambio di paradigma anticipa i principi che informeranno la legislazione del XX secolo.²⁸⁶

La Commission des Monuments Historiques, stabilizzata nel 1837, rappresenta il momento in cui lo Stato francese trasforma definitivamente la tutela del patrimonio da attività associativa o dilettantistica in una funzione burocratica razionale e centralizzata.²⁸⁷ I suoi compiti principali erano: decidere quali monumenti sottoporre a tutela sulla base del criterio del "mérite incontestable"; prevenire le distruzioni e frenare gli eccessi sia di demolizione sia di conservazione; centralizzare le decisioni sui restauri, affidandoli a una tecnostuttura di professionisti parigini formati secondo criteri uniformi.²⁸⁸ In linea con il principio dell'indivisibilità della Repubblica, la Commissione rifiuta di riconoscere le diversità territoriali o linguistiche come criteri di tutela, promuovendo un modello culturale unico.²⁸⁹

La tutela operava attraverso il triangolo di potere Ministero–Commissione–Prefetti: la Commissione, sotto l'egida del Ministero (inizialmente della Pubblica Istruzione), definiva le linee programmatiche e le priorità nazionali;²⁹⁰ i prefetti costituivano il "braccio operativo" dello Stato sul territorio, garantendo che le decisioni della Commissione fossero applicate in modo uniforme in ogni dipartimento e neutralizzando le resistenze locali.²⁹¹

286 Leniaud Jean-Michel, "L'État, les sociétés savantes et les associations de défense du patrimoine: l'exception française", *La Revue Administrative*, 50, n. 295, 1997, pp. 54-58

287 Mollier Jean-Yves, Sirinelli Jean-François, Poirrier Philippe, *L'histoire culturelle en France. Des politiques culturelles à l'approche historiographique*. Sciences Po Paris, 2004; Leniaud Jean-Michel, "L'État, les sociétés savantes et les associations de défense du patrimoine: l'exception française", *La Revue Administrative*, 50, n. 295, 1997, p. 55

288 Leniaud Jean-Michel, "L'État, les sociétés savantes et les associations de défense du patrimoine: l'exception française", *La Revue Administrative*, 50, n. 295, 1997, pp. 55-56

289 Croisat Maurice, Marcou Jean, "Lo Stato e le collettività locali: la tradizione francese", *CIRCaP – Università degli Studi di Siena*, n. 8, 2000, p. 3; Leniaud Jean-Michel, "L'État, les sociétés savantes et les associations de défense du patrimoine: l'exception française", *La Revue Administrative*, 50, n. 295, 1997, p. 53

290 Leniaud Jean-Michel, "L'État, les sociétés savantes et les associations de défense du patrimoine: l'exception française", *La Revue Administrative*, 50, n. 295, 1997, pp. 54-55

291 Mollier Jean-Yves, Sirinelli Jean-François, Poirrier Philippe, *L'histoire culturelle en France. Des politiques culturelles à l'approche historiographique*. Sciences Po Paris, 2004; Croisat Maurice, Marcou Jean, "Lo Stato e le collettività locali: la tradizione francese", *CIRCaP – Università degli Studi di Siena*, n. 8, 2000, p. 5

3.1.4 *La legge del 1913*

La professionalizzazione della tutela sviluppata nel XIX secolo, pur avendo creato un sistema amministrativo solido, non era sostenuta da un quadro giuridico organico. La legge del 1913 rappresenta il punto di arrivo di un lungo processo iniziato con la Monarchia di Luglio e consolidato dalla Commission des Monuments Historiques: confermò e codificò legalmente un potere che l'amministrazione aveva già costruito burocraticamente nel corso dell'Ottocento.

Il sistema di tutela ottocentesco presentava tuttavia limiti strutturali rilevanti. Nonostante l'ambizione unitaria, la presenza dello Stato sul territorio era spesso più teorica che pratica: le risorse finanziarie erano insufficienti rispetto alle ambizioni di tutela universale e i trasferimenti dal centro alla periferia erano rari, rendendo il controllo tecnico locale spesso una "retorica paternalistica" di scarsa efficacia.²⁹² Il modello giacobino, inoltre, rifiutava ogni riconoscimento di diversità territoriale, culturale o linguistica, portando alla distruzione o alla negazione di patrimoni legati a identità regionali non conformi al modello di "cultura nazionale" promosso da Parigi.²⁹³ Il sistema dell'Ottocento riuscì a salvare grandi monumenti di rilievo nazionale, ma al prezzo di emarginare la società civile, soffocare le tradizioni locali e imporre una visione del patrimonio calata dall'alto.

Era dunque chiaro che servisse un quadro legislativo più organico. Tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo si sviluppò un intenso dibattito tra diverse figure professionali e una crescente pressione dell'opinione pubblica. Un ruolo decisivo nel denunciare il cosiddetto "vandalismo" e nel richiedere leggi più severe fu svolto dalla stampa e dall'opinione pubblica. Il vero "risveglio" della coscienza nazionale avvenne con la separazione tra Chiesa e Stato (1905), quando gli edifici religiosi vennero affidati alla gestione dei sindaci: lo scrittore Maurice Barrès, attraverso i media e i circoli letterari, attirò l'attenzione del governo sulla "grande pietà delle chiese di Francia". Nel 1910–1911 circolò una vasta petizione di scrittori e artisti per la salvaguardia degli edifici sacri, che raccolse l'adesione di prestigiose società storiche e scientifiche, portando infine al voto parlamentare per la legge del 1913. La legge del 31 dicembre 1913 confermò il modello giacobino-statocentrico della cultura francese: la responsabilità della tutela era affidata esclusivamente allo Stato, ai suoi architetti e ai professionisti della Commissione dei Monumenti Storici. Paradossalmente, nonostante la mobilitazione delle associazioni fosse stata fondamentale per far votare la legge, il testo finale non

292 Mollier Jean-Yves, Sirinelli Jean-François, Poirrier Philippe, *L'histoire culturelle en France. Des politiques culturelles à l'approche historiographique*. Sciences Po Paris, 2004; Leniaud Jean-Michel, "L'État, les sociétés savantes et les associations de défense du patrimoine: l'exception française", *La Revue Administrative*, 50, n. 295, 1997, pp. 56-58

293 Croisat Maurice, Marcou Jean, "Lo Stato e le collettività locali: la tradizione francese", *CIRCaP – Università degli Studi di Siena*, n. 8, 2000, p. 3; Leniaud Jean-Michel, "L'État, les sociétés savantes et les associations de défense du patrimoine: l'exception française", *La Revue Administrative*, 50, n. 295, 1997, p. 53

concesse loro alcun ruolo legale: le associazioni non potevano intervenire se lo Stato rifiutava di classificare un bene o intraprendeva restauri discutibili.

La legge stabilì che l'interesse pubblico per la conservazione di un monumento prevalesse sui diritti del proprietario privato, permettendo allo Stato di imporre vincoli rigidi, e elevò il patrimonio a bene pubblico supremo: il monumento diventa oggetto di servizio pubblico gestito da una tecnostuttura centralizzata. Questo approccio comportò tuttavia due limiti duraturi: in primo luogo, continuò a favorire una visione del patrimonio focalizzata sull'architettura monumentale (soprattutto medievale), spesso a scapito delle diversità regionali.²⁹⁴ In secondo luogo, integrò definitivamente la gestione del patrimonio nello "Stato macchina", rendendo l'azione di tutela permanente e stabile ma distante dalle comunità locali.²⁹⁵

La legge del 1913 è rimasta il pilastro della tutela francese per tutto il XX secolo.²⁹⁶ Solo nel 2004 i suoi principi sono stati codificati all'interno del nuovo Code du patrimoine, che ha raccolto e modernizzato le disposizioni di un secolo di legislazione.²⁹⁷

Pur essendo una pietra miliare, la legge rimaneva concentrata sulla tutela monumentale e non costituiva ancora una vera politica culturale. Sarà solo con il secondo dopoguerra e con la nascita del Ministero della Cultura nel 1959 che la Francia passerà dalla protezione dei monumenti alla costruzione di una politica culturale nazionale.²⁹⁸

3.1.5 *La svolta del 1959: André Malraux e la nascita del Ministero della Cultura*

Nel secondo dopoguerra, la situazione culturale e istituzionale della Francia era caratterizzata da un profondo divario tra le aspirazioni ideali e la realtà amministrativa.²⁹⁹ Sebbene il preambolo della Costituzione del 1946 avesse sancito per la prima volta il diritto all'accesso alla cultura - garantendo l'eguale accesso di fanciulli e adulti all'istruzione, alla formazione professionale e alla cultura -, l'attuazione di tale principio rimaneva limitata.³⁰⁰ Il panorama istituzionale era segnato da una forte

294 Mollier Jean-Yves, Sirinelli Jean-François, Poirrier Philippe, *L'histoire culturelle en France. Des politiques culturelles à l'approche historiographique*. Sciences Po Paris, 2004; Leniaud Jean-Michel, "L'État, les sociétés savantes et les associations de défense du patrimoine: l'exception française", *La Revue Administrative*, 50, n. 295, 1997, pp. 53-58

295 Negri Antonio, "Problemi di storia dello Stato moderno. Francia: 1610-1650", *Rivista Critica di Storia della Filosofia*, 22, n. 2, 1967, p. 183; Leniaud Jean-Michel, "L'État, les sociétés savantes et les associations de défense du patrimoine: l'exception française", *La Revue Administrative*, 50, n. 295, 1997, p. 56

296 Mollier Jean-Yves, Sirinelli Jean-François, Poirrier Philippe, *L'histoire culturelle en France. Des politiques culturelles à l'approche historiographique*. Sciences Po Paris, 2004

297 D'Alessandro Chiara A., "La tutela giuridica del patrimonio culturale immateriale in Francia. Spunti ricostruttivi", *federalismi.it*, 2018

298 Mollier Jean-Yves, Sirinelli Jean-François, Poirrier Philippe, *L'histoire culturelle en France. Des politiques culturelles à l'approche historiographique*. Sciences Po Paris, 2004; Dubois Vincent, "Une politique pour quelle(s) culture(s)?", *Les Cahiers français: documents d'actualité*, n. 312, 2003, p. 24

299 Négrier Emmanuel, *Le ministère de la Culture et la Politique culturelle en France: Exception culturelle ou exception institutionnelle?*, HAL, 2017, p.5

300 Girel Sylvia, *Politiques culturelles (cours et compléments de cours rédigés en 2010-2011)*, Master, France, 2010, p.34

frammentazione: gli interventi pubblici non erano coordinati da un unico organismo, ma dispersi tra vari ministeri. Le Belle Arti e la letteratura dipendevano dall'Educazione Nazionale, il cinema dal Ministero dell'Industria, mentre le biblioteche e l'amministrazione dei monumenti storici erano sotto la tutela rispettivamente dell'Interno e dei Lavori Pubblici. La frammentazione amministrativa si accompagnava a una marginalità politica del settore: il budget culturale non superava lo 0,13% del bilancio statale alla fine degli anni '50, e la cultura non era considerata priorità di governo.³⁰¹

La necessità di una politica culturale nazionale divenne urgente a causa delle trasformazioni portate dalla ricostruzione e dalla modernizzazione sociale. Dopo il trauma della guerra e dell'occupazione, la cultura fu vista come un elemento indispensabile per la rigenerazione politica e civica della nazione. Inoltre, l'ascesa dei nuovi mezzi di comunicazione di massa (cinema, radio e televisione) impose allo Stato il compito di regolamentare e sostenere finanziariamente questi settori per evitarne il degrado o la sottomissione alle sole leggi di mercato.³⁰²

Questa urgenza preparò il terreno per la svolta del 1959, quando la creazione del Ministero degli Affari Culturali, affidato ad André Malraux, segnò il passaggio definitivo dalle frammentate politiche delle "Belle Arti" a una moderna e coerente politica culturale nazionale. Le funzioni del Ministero furono sancite ufficialmente dal decreto del 24 luglio 1959, che ne delineò la missione in tre punti:

1. rendere accessibili le opere capitali dell'umanità al maggior numero possibile di cittadini;
2. assicurare la più vasta diffusione del patrimonio culturale nazionale;
3. sostenere la creazione di opere che arricchiscano tale patrimonio.³⁰³

Sul piano amministrativo, il Ministero accentra competenze prima disperse tra dicasteri diversi: le Direzioni delle Belle Arti, dell'Architettura e degli Archivi vengono sottratte all'Educazione Nazionale, il Centro Nazionale della Cinematografia (CNC) viene trasferito dall'Industria.³⁰⁴

Malraux intendeva dare un senso profondo all'azione pubblica, considerando l'arte come una "nuova religione" capace di rigenerare il tessuto sociale e civile della nazione di fronte alle forze del mercato e della società industriale.³⁰⁵ L'obiettivo fondamentale era trasformare la cultura da un privilegio d'élite in un bene comune accessibile a tutti, inserendo la politica culturale nella logica

301 Négrier Emmanuel, *Le ministère de la Culture et la Politique culturelle en France: Exception culturelle ou exception institutionnelle?*, HAL, 2017, pp. 3, 5

302 Girel Sylvia, *Politiques culturelles (cours et compléments de cours rédigés en 2010-2011)*, Master, France, 2010, pp. 24-25

303 Poirrier Philippe, "Démocratie et culture. L'évolution du référentiel des politiques culturelles en France, 1959-2004", *La démocratie, patrimoine et projet*, Dijon, Eud, 2006

304 Négrier Emmanuel, *Le ministère de la Culture et la Politique culturelle en France: Exception culturelle ou exception institutionnelle?*, HAL, 2017, p. 6

305 Urfalino Philippe, Fabre Thierry, *L'invention de la politique culturelle, et après?*, *La pensée de midi*, 2005, p. 11

dello Stato sociale (État-providence).³⁰⁶ La reinterpretazione del ruolo dello Stato nella cultura di Malraux segnò una rottura epocale con il passato: lo Stato diventa uno "Stato Estetico". Questa missione si tradusse nella dottrina della democratizzazione culturale: l'incontro diretto e fisico tra cittadino e opera d'arte (lo "shock estetico"), da realizzare non attraverso l'insegnamento ma attraverso l'esperienza immediata.³⁰⁷

Lo strumento istituzionale di questa dottrina sono le Maisons de la Culture, enti gestiti come associazioni ai sensi della legge del 1901 e finanziati in modo paritario da Stato e Comune, organizzati attorno a tre principi: animazione (la struttura va incontro al pubblico), libertà (indipendenza da gerarchie sociali e politiche) e polivalenza (più forme d'arte nello stesso spazio).³⁰⁸ Il progetto resta però largamente incompiuto - delle 95 Maisons previste (una per dipartimento) solo nove vengono inaugurate nel decennio di Malraux³⁰⁹ - anche per la persistente scarsità di risorse, con un budget ministeriale che oscilla tra lo 0,34% e lo 0,43% del bilancio statale.³¹⁰ Il limite più profondo, messo in luce dalla critica sociologica di Pierre Bourdieu, è però strutturale: la fruizione dell'arte dipende dal capitale culturale acquisito in famiglia e a scuola, e lo shock estetico da solo non basta a colmare questo divario, tanto che le Maisons de la Culture finiscono per essere frequentate soprattutto dalla borghesia istruita.³¹¹ Nonostante ciò, il 1959 resta la data fondativa della politica culturale francese come politica pubblica autonoma, dotata di ministero, budget e dottrina propri.³¹²

Il decreto del 1959 conferma che è un atto amministrativo, e non una norma costituzionale, a definire per la prima volta contenuti e strumenti dell'intervento statale nella cultura. Questa scelta di fondo lascerà la politica culturale francese strutturalmente più esposta alle riformulazioni discrezionali del potere esecutivo rispetto a un sistema, come quello italiano, ancorato a una norma costituzionale.³¹³

3.1.6 Dal '68 a Jack Lang: verso la democrazia culturale

La crisi del 1968 ha rappresentato un momento di rottura fondamentale nella storia delle politiche culturali francesi, mettendo radicalmente in discussione il modello di "democratizzazione culturale"

306 Poirrier Philippe, "Démocratie et culture. L'évolution du référentiel des politiques culturelles en France, 1959-2004", La démocratie, patrimoine et projet, Dijon, Eud, 2006

307 Loyer Emmanuelle, Les Maisons de la culture, entre sanctuarisation culturelle et messianisme politique, Éditions La Découverte, 2008, pp. 2-3

308 Girel Sylvia, Politiques culturelles (cours et compléments de cours rédigés en 2010-2011), Master, France, 2010, p. 49

309 Ivi, p. 45

310 Loyer Emmanuelle, Les Maisons de la culture, entre sanctuarisation culturelle et messianisme politique, Éditions La Découverte, 2008, p. 4

311 Ivi, pp. 6-7

312 Poirrier Philippe, "Démocratie et culture. L'évolution du référentiel des politiques culturelles en France, 1959-2004", La démocratie, patrimoine et projet, Dijon, Eud, 2006

313 Négrier Emmanuel, Le ministère de la Culture et la Politique culturelle en France: Exception culturelle ou exception institutionnelle?, HAL, 2017, pp. 5, 8

imposto da André Malraux a partire dal 1959.³¹⁴ Fino a quel momento, la politica di Malraux si era basata sull'idea che l'intervento statale dovesse limitarsi a rendere accessibili le "opere capitali dell'umanità" al maggior numero possibile di cittadini, basandosi sul criterio dell'eccellenza artistica e sul concetto di "shock estetico" tra l'opera e lo spettatore.³¹⁵

La Dichiarazione di Villeurbanne, sottoscritta dai direttori delle Maisons de la Culture e dei centri drammatici nazionali, introdusse il concetto di "non-pubblico" - coloro che non hanno accesso, né prospettive di averlo, al fenomeno culturale istituzionale - e propone il modello dell'animazione culturale in luogo della diffusione dall'alto dei capolavori. Questo approccio, influenzato da figure come Francis Jeanson, mirava a rendere ogni individuo un potenziale creatore e a utilizzare la cultura come un processo di liberazione sociale e civile.³¹⁶

Si passò così dalla democratizzazione culturale (visione unitaria, top-down, centrata sul capolavoro) alla democrazia culturale (visione plurale, partecipativa, centrata sul diritto all'espressione individuale).³¹⁷ Questa visione si basa su un approccio antropologico e pluralista: non esiste più una sola cultura "vera", ma una diversità di culture.³¹⁸ L'esistenza di una pluralità di culture, ciascuna dotata di una propria logica interna, era un principio già affermato dall'antropologia boasiana, secondo cui non esiste una cultura "superiore", ma molte culture storicamente situate e ugualmente legittime.³¹⁹

Di seguito si riporta una tabella (Tabella 3) per mostrare i punti di distinzione tra democratizzazione culturale e democrazia culturale.

Tabella 3 - Differenze chiave tra i due modelli

Caratteristica	Democratizzazione Culturale	Democrazia Culturale
----------------	-----------------------------	----------------------

314 Fondu Quentin et Vermerie Margaux, Les politiques culturelles : évolution et enjeux actuels. Informations sociales, 2015, pp. 58-59

315 Gouchon Maëli, "La démocratisation culturelle en France", Regards croisés sur l'économie, n° 30-31, Éditions La Découverte, 2022, p. 36

316 Fondu Quentin et Vermerie Margaux, Les politiques culturelles : évolution et enjeux actuels. Informations sociales, 2015, p. 59

317 Gouchon Maëli, "La démocratisation culturelle en France", Regards croisés sur l'économie, n° 30-31, Éditions La Découverte, 2022, pp. 37-38

318 Bernié-Boissard Catherine, Le développement culturel Genèse et temporalités, Développement culturel et territoires, L'harmattan, 2010

319 Dubois Vincent, "Une politique pour quelle(s) culture(s)?", Les Cahiers français: documents d'actualité, n. 312, 2003, p. 21

Definizione di Cultura	Unitaria, accademica, "alta"	Plurale, antropologica, "tutto è cultura"
Ruolo del Cittadino	Spettatore/Consumatore di capolavori	Creatore/Attore delle proprie pratiche
Approccio	<i>Top-down</i> (dallo Stato al pubblico)	Partecipativo e orizzontale
Meccanismo	Choc estetico e contemplazione	Espressione di sé e creatività individuale
Riferimento politico	Malraux (anni '60)	Lang (anni '80)

Fonte: elaborazione propria

Questa filosofia trova piena attuazione con Jack Lang, ministro dal 1981 sotto la presidenza di François Mitterrand. La visione di Lang si riassume nel celebre slogan "tutto è cultura", il quale mirava ad abbattere le gerarchie tradizionali tra arti "nobili" e arti "minori": jazz, fumetto, moda, design e industrie culturali (cinema, libro, disco) entrano così nel perimetro del sostegno statale.

Il decreto del 10 maggio 1982 ridefinisce formalmente la missione del Ministero, non più solo limitata a "rendere accessibili le opere capitali", ma volta a permettere a ogni cittadino di "coltivare la propria capacità di inventare e creare", esaminare i propri talenti e ricevere la formazione artistica desiderata. Lang lega inoltre esplicitamente la cultura allo sviluppo economico nel celebre discorso di Città del Messico del 1982, definendo la creazione come "motore della rinascita economica" e ponendo le basi del concetto di "eccezione culturale" - il regime volto a sottrarre il cinema e l'audiovisivo europeo alle regole del libero scambio internazionale (GATT) per tutelare l'identità culturale.

È in questo periodo che si concretizzano i progetti architettonici monumentali, noti come Grands Travaux (tra cui il Grand Louvre, l'Opéra Bastille e la nuova Biblioteca Nazionale), destinati a segnare il paesaggio urbano e celebrare la modernità. Queste opere non furono semplici operazioni urbanistiche, ma la materializzazione del "progetto di civiltà" di Lang e Mitterrand, volta a dimostrare che la Francia poteva competere sul piano dell'immagine e del prestigio internazionale attraverso la cultura.³²⁰

Sul piano finanziario, il budget ministeriale raddoppia sensibilmente, passando dallo 0,48% allo 0,76% del bilancio statale nel 1982, con l'obiettivo di raggiungere la soglia dell'1%.³²¹ La svolta suscita una reazione intellettuale di segno opposto a quella di Bourdieu, guidata dalle critiche di Alain Finkielkraut e Marc Fumaroli, che leggono in questa politica una dissoluzione dell'eccellenza

³²⁰ Poirrier Philippe, *L'État culturel en débat (1981-1995)*, Politiques de la culture, 2015

³²¹ Lang Jack, "Un ministère de la culture, pour quoi faire?", Assemblée nationale (discorso del 17 novembre 1981)

artistica in favore di un'amministrazione statale del tempo libero di massa e di una "religione della modernità". Tuttavia, tali critiche ebbero un impatto limitato sulla successiva prassi amministrativa, che proseguì sostanzialmente nel solco tracciato da Lang anche sotto governi di diverso orientamento politico, come dimostrato dalla continuità operativa dei ministri successivi.³²² Sul piano giuridico, il decreto del 1982 non abroga quello del 1959, ma lo riscrive mantenendo la forma di atto regolamentare del potere esecutivo, confermando che in Francia l'evoluzione del rapporto Stato-cultura avviene prioritariamente per via amministrativa anche nei suoi momenti di rottura più radicale - a differenza del modello italiano, dove un cambio di paradigma di pari portata avrebbe richiesto il passaggio da una legge ordinaria e da un dibattito parlamentare pieno.³²³

3.1.7 *La decentralizzazione del 1982-83 e la deconcentrazione*

Sotto la presidenza di François Mitterrand e l'impulso di Jack Lang, le leggi di decentralizzazione hanno formalizzato i primi trasferimenti di competenze culturali.³²⁴ La decentralizzazione comporta il trasferimento effettivo di competenze, poteri e risorse dallo Stato a enti giuridici distinti, ovvero le collettività territoriali - Comuni, Dipartimenti e Regioni.³²⁵

La decentralizzazione in Francia è avvenuta in due atti: il primo è quello dell'82-83 in cui è stata trasferita la gestione dei servizi degli archivi dipartimentali e delle biblioteche dipartimentali di prestito (BDP) ai dipartimenti. Più che per l'entità dei trasferimenti giuridici - considerati da alcuni storici come "rari" - l'Atto I è ricordato per aver sancito il passaggio dallo "Stato-tutore" allo "Stato-partner", favorendo una massiccia crescita dei budget culturali locali che rese le città e i dipartimenti i primi finanziatori della cultura nel paese.³²⁶ Il II atto è del 2004 che, con la legge del 13 agosto 2004 sulle "Responsabilità locali", ha impresso una nuova accelerazione, andando a toccare settori precedentemente rimasti sotto lo stretto controllo statale, come il trasferimento dei servizi regionali dell'Inventario.

La decentralizzazione è stata accompagnata da un costante movimento di deconcentrazione, ovvero il trasferimento di poteri decisionali e risorse finanziarie dagli uffici centrali di Parigi ai propri rappresentanti sul territorio, senza però cederli alle autonomie locali. Lo strumento con cui lo Stato francese ha attuato la deconcentrazione culturale sono le DRAC (Direzioni Regionali degli Affari Culturali). Nate inizialmente nel 1969 e stabilizzate nel 1977, le DRAC sono state istituite in ogni regione per dare allo Stato un volto locale. Questo ha permesso di:

322 Poirrier Philippe, *L'État culturel en débat (1981-1995)*, Politiques de la culture, 2015

323 Négrier Emmanuel, *Le ministère de la Culture et la Politique culturelle en France: Exception culturelle ou exception institutionnelle?*, HAL, 2017, p. 12

324 Poirrier Philippe, *L'État culturel en débat (1981-1995)*, Politiques de la culture, 2015

325 Négrier Emmanuel, *Le ministère de la Culture et la Politique culturelle en France: Exception culturelle ou exception institutionnelle?*, HAL, 2017, p. 12

326 Mollier Jean-Yves, Sirinelli Jean-François, Poirrier Philippe, *L'histoire culturelle en France. Des politiques culturelles à l'approche historiographique*. Sciences Po Paris, 2004

- avvicinare l'amministrazione ai cittadini, portando i servizi tecnici e amministrativi più vicino ai beneficiari e ai partner locali.
- superare il centralismo parigino: entro la fine degli anni '90, il numero di dipendenti statali che lavorano nelle DRAC (circa 1.900) ha superato quello dei funzionari presenti negli uffici centrali di Parigi.

Il successo della deconcentrazione è visibile nell'evoluzione dei budget gestiti localmente: negli anni '90 si è verificata una vera accelerazione, poiché nel 1990 le DRAC gestivano solo il 28% dei crediti statali "deconcentrabili", mentre nel 1998 questa quota è salita all'81%, segnando il passaggio definitivo della gestione operativa dei fondi dal centro alla periferia.³²⁷

Le DRAC hanno trasformato la figura dello Stato da "tutore" a partner delle collettività locali.³²⁸ Invece di imporre decisioni unilaterali, lo Stato - attraverso i direttori regionali - ha iniziato a contrattualizzare l'azione pubblica, utilizzando strumenti come le Conventions de développement culturel per finanziare progetti comuni con le città, e a fornire competenza tecnica, mettendo a disposizione esperti in vari settori - musica, teatro, patrimonio, musei - per garantire standard di qualità nazionale.

A differenza dell'amministrazione centrale, spesso frammentata in direzioni verticali e rigide, le DRAC sono state progettate per favorire un approccio trasversale. Sul campo, i diversi servizi (archeologia, spettacolo dal vivo, musei) possono teoricamente dialogare meglio per rispondere alle esigenze specifiche di un territorio, anche se le logiche settoriali professionali sono rimaste talvolta prevalenti.

Nonostante l'autonomia delle collettività locali, le DRAC assicurano che la politica culturale mantenga una coerenza nazionale esercitando un controllo scientifico e tecnico su musei, conservatori e archivi locali, garantendo che l'eccellenza artistica e la conservazione del patrimonio non dipendano esclusivamente dal volontarismo politico degli eletti locali.³²⁹

In sintesi, la deconcentrazione ha permesso allo Stato di rimanere un attore tecnico autorevole sul campo³³⁰, mentre la decentralizzazione ha reso i territori i veri protagonisti della vita culturale, trasformando il patrimonio e le arti in risorse per lo sviluppo locale e l'espressione delle identità regionali.³³¹

327 Négrier Emmanuel, *Le ministère de la Culture et la Politique culturelle en France: Exception culturelle ou exception institutionnelle?*, HAL, 2017, pp. 8-14

328 Mollier Jean-Yves, Sirinelli Jean-François, Poirrier Philippe, *L'histoire culturelle en France. Des politiques culturelles à l'approche historiographique*. Sciences Po Paris, 2004

329 Négrier Emmanuel, *Le ministère de la Culture et la Politique culturelle en France: Exception culturelle ou exception institutionnelle?*, HAL, 2017, p. 13

330 Ibid

331 Bernié-Boissard Catherine, *Le développement culturel Genèse et temporalités, Développement culturel et territoires*, L'harmattan, 2010

Queste due azioni hanno trasformato il modello culturale francese da un sistema dirigista e centralizzato a uno di cooperazione policentrica.³³² Lo Stato ha progressivamente ceduto le funzioni operative alle collettività territoriali, mantenendo però un ruolo di garante tecnico e normativo attraverso le DRAC.³³³ Questo nuovo equilibrio ha ridefinito in profondità le dinamiche di tutela, valorizzazione e programmazione culturale - aprendo la strada alla razionalizzazione giuridica che troverà la sua formalizzazione con le riforme del 2004 (par. 3.3) e alla riflessione sul rapporto tra protezione e valorizzazione come categorie complementari per l'assetto del territorio (par. 3.4).³³⁴

3.2 Fondamento costituzionale della cultura in Francia

Prima di analizzare il Code du patrimoine, è necessario soffermarsi sul fondamento costituzionale su cui poggia l'intervento dello Stato nella cultura - un elemento che, come si vedrà, caratterizza il modello francese in modo strutturalmente diverso rispetto ad altri sistemi giuridici, e in particolare rispetto al modello italiano, dove il fondamento costituzionale della cultura si articola invece su due norme dedicate e di rango costituzionale pieno (gli articoli 9 e 33 Cost.).

3.2.1 Il Preambolo della Costituzione del 1946 e il diritto alla cultura

Prima del 1946, il diritto francese non prevedeva alcun obbligo costituzionale dello Stato in materia culturale. La cultura era concepita come una facoltà individuale - una libertà negativa da proteggere dalle ingerenze del potere pubblico, non un diritto sociale da garantire attivamente. Le politiche culturali esistevano, ma poggiavano su una base esclusivamente legislativa e amministrativa, priva di ancoraggio costituzionale.³³⁵

La svolta avviene con il Preambolo della Costituzione del 27 ottobre 1946, che introduce per la prima volta nel diritto costituzionale francese un principio di intervento attivo dello Stato nella cultura. L'alinnea 13 del Preambolo recita: *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture.*³³⁶

La portata di questa disposizione è duplice. In primo luogo, essa trasforma la cultura da facoltà individuale a diritto sociale garantito dalla nazione, introducendo un principio di eguaglianza nell'accesso che impone allo Stato un ruolo attivo di intervento.³³⁷ In secondo luogo, accosta esplicitamente la cultura all'istruzione e alla formazione professionale, collocandola tra i diritti

332 Poirrier Philippe, *L'État culturel en débat (1981-1995)*, Politiques de la culture, 2015

333 Négrier Emmanuel, *Le ministère de la Culture et la Politique culturelle en France: Exception culturelle ou exception institutionnelle?*, HAL, 2017, pp. 13-14

334 Mollier Jean-Yves, Sirinelli Jean-François, Poirrier Philippe, *L'histoire culturelle en France. Des politiques culturelles à l'approche historiographique*. Sciences Po Paris, 2004

335 Iogna-Prat Paul, *Le patrimoine culturel entre le national et le local: chances et limites de la décentralisation*, Droit, Université d'Angers, 2009, pp. 912, 924

336 D'Alessandro Chiara A., "La tutela giuridica del patrimonio culturale immateriale in Francia. Spunti ricostruttivi", *federalismi.it*, 2018

337 Ibid

economici e sociali "particolarmente necessari al nostro tempo" - una formulazione che riflette il clima politico del dopoguerra e la volontà di costruire uno Stato sociale capace di garantire il pieno sviluppo dell'individuo.³³⁸

Tuttavia, il Preambolo del 1946 non era inizialmente dotato di forza giuridica vincolante. Incorporato per rinvio nella Costituzione della Quinta Repubblica del 1958, il suo valore costituzionale effettivo fu riconosciuto solo con la celebre decisione del Conseil constitutionnel del 16 luglio 1971, che sancì il valore costituzionale del bloc de constitutionnalité - ovvero l'insieme formato dalla Costituzione del 1958, dalla Dichiarazione dei diritti del 1789 e dal Preambolo del 1946. Da quel momento, l'alea 13 diventa parametro di legittimità costituzionale, vincolante per il legislatore.

Nella pratica giurisprudenziale, tuttavia, l'alea 13 ha stentato ad affermarsi come fondamento autonomo di un vero e proprio "diritto fondamentale alla cultura". Il Conseil constitutionnel ha fatto ricorso a questa disposizione in modo discontinuo, preferendo spesso altri parametri costituzionali - come il principio di eguaglianza o la libertà di espressione - per valutare la legittimità degli atti legislativi in materia culturale. Questo utilizzo "a bassa intensità" dell'alea 13 riflette una caratteristica strutturale del sistema francese: il fondamento costituzionale della cultura è presente ma debole, e la politica culturale si è storicamente costruita più per via legislativa e amministrativa che per via costituzionale.

Il rapporto conclusivo del progetto "QPC et diritto della cultura", condotto dal Conseil constitutionnel nel 2020 sull'insieme delle questioni prioritarie di costituzionalità sollevate in materia culturale, conferma empiricamente questa debolezza strutturale: l'alea 13 non è mai stato eretto a "barriera" effettiva contro interventi legislativi che incidono sulla vita culturale (ad esempio in materia di autonomia universitaria), e il Conseil investe raramente le disposizioni potenzialmente più favorevoli a un interesse culturale, preferendo ricostruire la soluzione attorno ad altri parametri.³³⁹ Un'eccezione significativa, tuttavia, riguarda proprio il rapporto tra tutela e valorizzazione: nella questione sul diritto all'immagine dei domaines nationaux introdotto dalla Loi LCAP del 2016, il Conseil constitutionnel ha esplicitamente affiancato, sullo stesso piano, due obiettivi di interesse generale legittimanti - la protezione dei "beni che presentano un legame eccezionale con la storia della Nazione" e "la valorizzazione economica del patrimonio costituito dai domaines nationaux" - riconoscendo così, per la prima volta in modo esplicito, una dignità costituzionale autonoma alla valorizzazione economica del patrimonio accanto alla sua tutela

³³⁸ Iogna-Prat Paul, *Le patrimoine culturel entre le national et le local: chances et limites de la décentralisation*, Droit, Université d'Angers, 2009, p. 1303

³³⁹ D'Alessandro Chiara A., "La tutela giuridica del patrimonio culturale immateriale in Francia. Spunti ricostruttivi", *federalismi.it*, 2018

storico-identitaria.³⁴⁰ Questa decisione sarà ripresa nel paragrafo 1.3.4, dedicato al rapporto tra tutela e valorizzazione.

3.2.2 Un fondamento costituzionale frammentato: cultura come missione legislativa e amministrativa

A differenza di altri sistemi costituzionali che hanno concentrato in un'unica disposizione il fondamento dell'intervento pubblico nella cultura, il diritto costituzionale francese non prevede un articolo dedicato esclusivamente alla cultura. Il fondamento costituzionale della politica culturale francese è distribuito tra fonti diverse e di natura eterogenea, che insieme compongono un quadro frammentato ma coerente nella sua logica di fondo.

Il primo livello è quello del bloc de constitutionnalité, che comprende, oltre all'alinéa 13 del Preambolo del 1946, i principes fondamentaux reconnus par les lois de la République - principi non scritti ricavati per via giurisprudenziale dalla tradizione legislativa repubblicana. Tra questi rientra implicitamente la libertà della creazione artistica e intellettuale, che il Conseil constitutionnel ha progressivamente riconosciuto come principio costituzionale non scritto, senza tuttavia formalizzarlo in una disposizione esplicita.

Il secondo livello è quello legislativo e amministrativo, che in Francia ha storicamente svolto la funzione che in altri sistemi è affidata alla Costituzione.³⁴¹ In assenza di un ancoraggio costituzionale forte e unitario, è attraverso la legge ordinaria e il decreto che lo Stato francese ha definito la propria missione culturale, i propri strumenti di intervento e i propri obiettivi.³⁴² Il decreto del 24 luglio 1959, che istituisce il Ministero degli Affari Culturali e ne definisce la missione in tre punti - accessibilità, diffusione del patrimonio e sostegno alla creazione - rappresenta il momento in cui la politica culturale francese trova la sua formalizzazione più compiuta, non in una norma costituzionale ma in un atto amministrativo.³⁴³

È proprio in questo secondo livello che si colloca l'esempio più significativo della differenza strutturale con il modello italiano. Mentre in Italia la libertà dell'arte trova affermazione diretta nell'Articolo 33 della Costituzione fin dal 1948, in Francia un principio equivalente - la liberté de création artistique - ha dovuto attendere il 2016 per ricevere un riconoscimento espresso, e lo ha ottenuto non con una revisione costituzionale ma con una legge ordinaria: la Loi n. 2016-925 del 7

340 Pontier Jean-Marie, Les enjeux de la loi LCAP en matière de patrimoine, Juris art etc, 2017

341 D'Alessandro Chiara A., "La tutela giuridica del patrimonio culturale immateriale in Francia. Spunti ricostruttivi", federalismi.it, 2018

342 Iogna-Prat Paul, Le patrimoine culturel entre le national et le local: chances et limites de la décentralisation, Droit, Université d'Angers, 2009, pp. 971-972

343 Battesti Jean-Pierre, Renaud-Boulesteix Bénédicte, Meyer-Lereculeur Catherine, "Bilan de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel", Paris, Inspection générale de l'administration (IGA) / Inspection générale des affaires culturelles (IGAC), 2015, p. 89; Iogna-Prat Paul, Le patrimoine culturel entre le national et le local: chances et limites de la décentralisation, Droit, Université d'Angers, 2009, p. 1030

luglio 2016, relativa alla libertà della creazione, all'architettura e al patrimonio (Loi LCAP). L'articolo 1 della legge stabilisce che *la création artistique est libre* e l'articolo 2 che *la diffusion de la création artistique est libre*, precisando che tale libertà si esercita "nel rispetto dei principi che disciplinano la libertà di espressione" (art. L. 421-1 e ss., Code du patrimoine come modificato dalla Loi LCAP).³⁴⁴ Significativamente, i lavori parlamentari e la dottrina concordano nel ricondurre questo principio non a una fonte autonoma, ma a un corollario della libertà di espressione di rango costituzionale, sancita dall'articolo 11 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789: la *liberté de création* non è quindi, essa stessa, un principio di rango costituzionale, ma un diritto legislativo che "trae la propria forza" da un principio costituzionale superiore.³⁴⁵

Questa caratteristica strutturale ha conseguenze rilevanti sul piano giuridico e politico. Da un lato, conferisce alla politica culturale francese una flessibilità che un ancoraggio costituzionale rigido non avrebbe permesso: il legislatore e il governo hanno potuto ridefinire periodicamente gli obiettivi e gli strumenti dell'intervento pubblico nella cultura - come avverrà con il Code du patrimoine del 2004 - senza dover ricorrere a revisioni costituzionali.³⁴⁶ Dall'altro, questa stessa flessibilità ha reso la politica culturale più esposta alle variazioni politiche contingenti e meno protetta da una garanzia costituzionale esplicita.³⁴⁷

In sintesi, il fondamento costituzionale della cultura in Francia è reale ma incompleto: l'alinéa 13 del 1946 sancisce il principio dell'eguale accesso, ma non definisce né i contenuti né gli strumenti dell'intervento statale. È la legge - e in particolare il decreto istitutivo del 1959, la Loi LCAP del 2016 e il Code du patrimoine del 2004 - a svolgere quella funzione ordinatrice che in altri sistemi è affidata alla Costituzione, confermando la centralità della tradizione legislativa e amministrativa nella costruzione del modello culturale francese.

3.3 La tutela del patrimonio culturale: il Code du patrimoine

3.3.1 Origini teoriche e ragioni della codificazione

Si è visto nei paragrafi precedenti come la nozione di patrimonio si sia espansa nei secoli. La nozione poggia innanzitutto sul concetto latino di *patrimonium*, che indicava i "beni ereditati dal padre" (*pater*) all'interno del nucleo familiare. Questa radice privata è fondamentale: il patrimonio è ciò che si riceve dagli antenati per trasmetterlo ai discendenti, un atto che Jean-Michel Leniaud definisce come una ricerca di legittimità attraverso la filiazione (di sangue o spirituale).³⁴⁸

344 Pontier Jean-Marie, *Les enjeux de la loi LCAP en matière de patrimoine*, Juris art etc, 2017

345 Loi n. 2016-925, artt. 1-3; Sénat, Rapport d'information n. 117, 2024-2025

346 D'Alessandro Chiara A., "La tutela giuridica del patrimonio culturale immateriale in Francia. Spunti ricostruttivi", *federalismi.it*, 2018

347 Iogna-Prat Paul, *Le patrimoine culturel entre le national et le local: chances et limites de la décentralisation*, Droit, Université d'Angers, 2009, p. 1039

348 Ivi pp. 53-54

Françoise Choay, nella sua opera *L'Allégorie du patrimoine*, traccia la genesi del "monumento storico", distinguendo tra:

- monumenti intenzionali: opere create originariamente per ricordare un evento o una persona (es. l'Arco di Trionfo).
- monumenti storici: opere che non avevano inizialmente una funzione memorabile, ma che la acquisiscono successivamente grazie a uno "sguardo distanziato" ed estetico, nato in Italia durante il Quattrocento.

Choay evidenzia come oggi si assista a una "dematerializzazione" dei segni: il monumento non è più solo una pietra immutabile, ma diventa un segnale identitario in un rapporto dinamico con il tempo.³⁴⁹

Dominique Poulot analizza il "fatto patrimoniale" attraverso tre lenti: la destinazione degli oggetti, la rappresentazione di una collettività e l'interpretazione del passato.³⁵⁰ Le sue ricerche sottolineano come la Rivoluzione Francese sia stata il momento di rottura decisivo: in primo luogo, la nazionalizzazione dei beni del clero e della nobiltà trasforma l'orgoglio del "patrimonio di famiglia" in "patrimonio nazionale"; in secondo luogo, il museo (come quello dei Petits Augustins di Alexandre Lenoir) diventa il luogo dove i resti del passato offrono una "lezione di storia" sulla grandezza della nazione, proteggendo le opere dal "vandalismo".³⁵¹

A partire dagli anni '70 e '80, l'approccio scientifico e razionalista ha aperto la strada a una visione antropologica del patrimonio.³⁵² Questo ha portato a quello che lo storico Pierre Nora definisce l'"esplosione del patrimonio", che ora include:

- patrimonio industriale e rurale: non solo capolavori, ma testimonianze della vita quotidiana, dei mestieri e dei saperi tecnici.³⁵³
- patrimonio immateriale: pratiche, rappresentazioni e conoscenze che le comunità riconoscono come parte della propria identità (Convenzione UNESCO 2003).³⁵⁴

Il patrimonio moderno non è più solo un deposito di storia, ma un supporto per la memoria collettiva. Pierre Nora ha teorizzato i *lieux de mémoire* (luoghi della memoria), spiegando che la

349 Champy Florent, "Françoise Choay, *L'Allégorie du patrimoine*.", *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 1995, p. 348

350 Poulot Dominique, *Le sens du patrimoine: hier et aujourd'hui* (note critique), *Annales, Economies, sociétés, civilisations*, 1993, p. 1601

351 Iogna-Prat Paul, *Le patrimoine culturel entre le national et le local: chances et limites de la décentralisation*, *Droit, Université d'Angers*, 2009, pp. 71, 125

352 Ivi p. 133

353 Ivi p. 27

354 D'Alessandro Chiara A., "La tutela giuridica del patrimonio culturale immateriale in Francia. Spunti ricostruttivi", *federalismi.it*, 2018

società contemporanea, sentendo svanire la memoria viva delle tradizioni, ha bisogno di "fissarla" in oggetti, monumenti o siti simbolici. Il patrimonio diventa "rivendicato" dalle comunità locali e non più solo "ereditato" dallo Stato. Si passa da un valore puramente storico a un valore emozionale e identitario, dove il patrimonio serve a "dare un'anima" al territorio.³⁵⁵

Oltre alla riscoperta del patrimonio industriale, ci fu un'evoluzione dal punto di vista del patrimonio paesaggistico.³⁵⁶ Il paesaggio è passato da una visione puramente estetica a una identitaria e ambientale. Dalla legge del 1906 a quella del 1930: inizialmente si proteggevano solo i "monumenti naturali" e i siti "pittoreschi" (come cascate o rocce particolari) per il loro valore artistico.³⁵⁷ Con la "Legge Paesaggio" del 1993, si introdusse il paesaggio come componente essenziale del quadro di vita e fondamento dell'identità delle popolazioni. Oggi il paesaggio è integrato nelle strategie di sviluppo duraturo e di gestione del territorio.³⁵⁸

Questa estensione indefinita rendeva impossibile per lo Stato mantenere il monopolio della conoscenza e della tutela su una scala così vasta e diversificata. Questo è stato uno dei motivi per cui si è reso necessario il II atto della decentralizzazione. La codificazione introdotta con la Legge n. 2004-809 del 13 agosto 2004, relativa alle libertà e responsabilità locali, nasce da motivazioni operative, identitarie e finanziarie: da un lato il visibile fallimento della gestione centralizzata dell'Inventario Generale, che a quarant'anni dalla sua creazione (1964) copriva appena un quarto del territorio metropolitano, un ritardo che il senatore Yann Gaillard imputava a un "impantanamento" (enlissement) di matrice eccessivamente scientifica e poco operativa; dall'altro la convinzione che un trasferimento di competenze alle collettività territoriali potesse insieme accelerare i lavori, rafforzare l'identità dei territori e alleggerire il bilancio dello Stato.³⁵⁹

La legge del 2004 fu preparata da anni di riflessioni, tra cui il Rapporto Mauroy (2000), che proponeva il trasferimento dell'inventario ai dipartimenti, e il Rapporto Bady (2002), che suggeriva il trasferimento alle regioni mantenendo un controllo scientifico statale.³⁶⁰ Anche le sperimentazioni dei protocolli di decentralizzazione culturale (2000-2001) e la Legge sulla democrazia di prossimità

355 Iogna-Prat Paul, *Le patrimoine culturel entre le national et le local: chances et limites de la décentralisation*, Droit, Université d'Angers, 2009, p. 518

356 Le Hégarat Thibault, *Un historique de la notion de patrimoine*, 2015

357 Iogna-Prat Paul, *Le patrimoine culturel entre le national et le local: chances et limites de la décentralisation*, Droit, Université d'Angers, 2009, pp. 373-375

358 Iogna-Prat Paul, *Le patrimoine culturel entre le national et le local: chances et limites de la décentralisation*, Droit, Université d'Angers, 2009, pp. 378-379

359 Battesti Jean-Pierre, Renaud-Boulesteix Bénédicte, Meyer-Lereculeur Catherine, "Bilan de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel", Paris, Inspection générale de l'administration (IGA) / Inspection générale des affaires culturelles (IGAC), 2015, pp. 23-24, 40-41; Sénat, *La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*, Études du service des Collectivités territoriales, 2004

360 Battesti Jean-Pierre, Renaud-Boulesteix Bénédicte, Meyer-Lereculeur Catherine, "Bilan de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel", Paris, Inspection générale de l'administration (IGA) / Inspection générale des affaires culturelles (IGAC), 2015, pp. 36, 42

del 2002 avevano già aperto la strada alla delega di competenze patrimoniali.³⁶¹ La riforma si inseriva nel quadro della revisione costituzionale del 2003, che sanciva nell'articolo 1 della Costituzione che l'organizzazione della Repubblica francese è decentralizzata, promuovendo il principio di sussidiarietà.³⁶²

Gli obiettivi dichiarati dal legislatore francese con la Loi n. 2004-809 del 13 agosto 2004, per quanto riguarda l'*Inventaire général du patrimoine culturel*, sono:³⁶³

- Maggiore efficacia operativa, il postulato centrale della riforma era che i servizi dell'inventario sarebbero stati più efficaci se affidati alle collettività territoriali, le quali erano ritenute capaci di assegnare obiettivi operativi chiari da raggiungere in tempi limitati. Il legislatore intendeva superare quello che veniva percepito come un "impantanamento" (*enlisement*) scientifico dello Stato, che portava a lavori troppo lenti.³⁶⁴
- Accelerazione della copertura nazionale, uno degli obiettivi primari era completare il censimento del patrimonio su tutto il territorio francese. Nel 2004, infatti, a quarant'anni dalla creazione dell'*Inventaire* (1964), solo un quarto del territorio metropolitano era stato coperto dalle operazioni di censimento.³⁶⁵
- Rafforzamento dell'identità regionale e prossimità. Il legislatore mirava a fare del patrimonio un elemento centrale per la costruzione e l'affermazione dell'identità dei territori. Affidare questa competenza alle Regioni era considerato il modo migliore per "dare un'anima" alle politiche locali e riavvicinare i cittadini alla propria storia comune attraverso una gestione di prossimità.³⁶⁶
- Ridefinizione delle responsabilità e sussidiarietà. La riforma perseguiva l'obiettivo di chiarire le responsabilità di ogni livello amministrativo. Seguendo il principio di sussidiarietà sancito dalla revisione costituzionale del 2003, lo Stato doveva concentrarsi sulle sue missioni regaliane (norme e controllo), delegando le funzioni operative a chi era più vicino al terreno.³⁶⁷

361 Iogna-Prat Paul, *Le patrimoine culturel entre le national et le local: chances et limites de la décentralisation*, Droit, Université d'Angers, 2009, pp. 605-610

362 Sénat, *La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*, Études du service des Collectivités territoriales, 2004

363 Battesti Jean-Pierre, Renaud-Boulesteix Bénédicte, Meyer-Lereculeur Catherine, "Bilan de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel", Paris, Inspection générale de l'administration (IGA) / Inspection générale des affaires culturelles (IGAC), 2015, p. 5

364 Battesti Jean-Pierre, Renaud-Boulesteix Bénédicte, Meyer-Lereculeur Catherine, "Bilan de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel", Paris, Inspection générale de l'administration (IGA) / Inspection générale des affaires culturelles (IGAC), 2015, pp. 5, 40-41

365 Ivi p. 5

366 Ivi p. 24; Iogna-Prat Paul, *Le patrimoine culturel entre le national et le local: chances et limites de la décentralisation*, Droit, Université d'Angers, 2009, p. 618

367 Battesti Jean-Pierre, Renaud-Boulesteix Bénédicte, Meyer-Lereculeur Catherine, "Bilan de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel", Paris, Inspection générale de l'administration (IGA) / Inspection

- Ragioni finanziarie e riduzione del carico statale, lo Stato necessitava di ridurre il proprio "tenore di vita" e la spesa pubblica, trasferendo alle collettività locali funzioni considerate "secondarie" rispetto alle grandi competenze regaliane (come difesa o giustizia), pur garantendo la compensazione finanziaria dei trasferiti.³⁶⁸
- Democratizzazione della cultura. L'inventario non doveva essere solo un'attività accademica per ricercatori, ma uno strumento per "far conoscere" il patrimonio a un pubblico diversificato, favorendo l'accesso dei cittadini alla cultura e valorizzando il patrimonio come leva di sviluppo economico e turistico locale.³⁶⁹

3.3.2 *Struttura e principi del Code*

Il Code du patrimoine, istituito nel 2004 per raccogliere e organizzare la legislazione francese in materia di beni culturali, segue una struttura settoriale e tematica. È organizzato gerarchicamente in Libri (Livres), a loro volta suddivisi in Titoli (Titres), Capitoli (Chapitres) e Sezioni (Sections).³⁷⁰ Il Codice è composto da sette libri, ognuno dei quali è dedicato a un ambito specifico della gestione del patrimonio:

- Libro I Disposizioni comuni (Dispositions communes): contiene i principi generali e la definizione stessa di patrimonio (Art. L. 1), che dal 2016 include formalmente anche il patrimonio culturale immateriale.³⁷¹
- Libro II Archivi (Archives): disciplina la tutela e la gestione dei documenti d'archivio, inclusi quelli digitali.³⁷²
- Libro III Biblioteche (Bibliothèques): regola il patrimonio librario e le istituzioni bibliotecarie.³⁷³
- Libro IV Musei (Musées): si concentra sui "Musées de France", regolando anche il trasferimento di proprietà delle collezioni statali alle collettività locali.³⁷⁴

générale des affaires culturelles (IGAC), 2015, pp. 9, 31; Sénat, La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, Études du service des Collectivités territoriales, 2004

368 Iogna-Prat Paul, *Le patrimoine culturel entre le national et le local: chances et limites de la décentralisation*, Droit, Université d'Angers, 2009, pp. 619-620

369 Battesti Jean-Pierre, Renaud-Boulesteix Bénédicte, Meyer-Lereculeur Catherine, "Bilan de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel", Paris, Inspection générale de l'administration (IGA) / Inspection générale des affaires culturelles (IGAC), 2015, pp. 24, 61

370 Iogna-Prat Paul, *Le patrimoine culturel entre le national et le local: chances et limites de la décentralisation*, Droit, Université d'Angers, 2009, pp. 307-313

371 D'Alessandro Chiara A., "La tutela giuridica del patrimonio culturale immateriale in Francia. Spunti ricostruttivi", *federalismi.it*, 2018

372 Pontier Jean-Marie, *Les enjeux de la loi LCAP en matière de patrimoine*, Juris art etc, 2017

373 Iogna-Prat Paul, *Le patrimoine culturel entre le national et le local: chances et limites de la décentralisation*, Droit, Université d'Angers, 2009, p. 767

374 Ivi p. 1256

- Libro V Archeologia (Archéologie): disciplina l'archeologia preventiva e programmata, definendo il regime dei ritrovamenti e degli scavi.³⁷⁵
- Libro VI Monumenti storici, siti e aree protette (Monuments historiques, sites et espaces protégés): è il libro più corposo e riprende la struttura della storica legge del 1913 sui monumenti storici. Comprende la tutela di immobili, oggetti mobili, siti naturali e zone di protezione (come i settori salvaguardati e le ZPPAUP).³⁷⁶
- Libro VII Disposizioni relative all'oltremare: adatta l'applicazione del Codice nei territori esterni alla Francia metropolitana.³⁷⁷

La logica che sottende questa organizzazione è quella della settorializzazione. Invece di avere leggi sparse ed eterogenee, il legislatore ha scelto di raggruppare le norme in base alla natura del bene o al campo di intervento professionale (archeologi, archivisti, conservatori di musei).³⁷⁸

Questa suddivisione permette di:

- Integrare la conoscenza scientifica (come l'Inventario) con la protezione legale e le sanzioni.³⁷⁹
- Coordinare le polizze speciali, ad esempio, il Libro VI coordina la protezione dei monumenti storici con le regole dell'urbanistica e dell'ambiente.³⁸⁰
- Chiarire le competenze, facilitando l'attribuzione delle responsabilità tra Stato ed enti locali, principio cardine della decentralizzazione avviata nel 2004.³⁸¹

Il patrimonio viene definito all'articolo 1 del Codice, il quale recita: *Per patrimonio si intende qualsiasi bene, mobile o immobile, di proprietà pubblica o privata, che abbia valore storico, artistico, archeologico, estetico, scientifico o tecnico. Comprende inoltre elementi del patrimonio culturale immateriale, come definito dall'articolo 2 della Convenzione internazionale per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, adottata a Parigi il 17 ottobre 2003, e del patrimonio linguistico, costituito dalla lingua francese e dalle lingue regionali. Lo Stato e le*

375 Ivi p.651

376 Ivi pp. 307, 397, 421

377 Battesti Jean-Pierre, Renaud-Boulesteix Bénédicte, Meyer-Lereculeur Catherine, "Bilan de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel", Paris, Inspection générale de l'administration (IGA) / Inspection générale des affaires culturelles (IGAC), 2015, p. 72

378 Iogna-Prat Paul, *Le patrimoine culturel entre le national et le local: chances et limites de la décentralisation*, Droit, Université d'Angers, 2009, p. 468

379 Ivi p. 469

380 Ivi p. 823

381 Battesti Jean-Pierre, Renaud-Boulesteix Bénédicte, Meyer-Lereculeur Catherine, "Bilan de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel", Paris, Inspection générale de l'administration (IGA) / Inspection générale des affaires culturelles (IGAC), 2015, p. 24

*autorità locali contribuiscono all'insegnamento, alla diffusione e alla promozione di queste lingue.*³⁸²

Rispetto alle concezioni e definizioni precedenti, questa formulazione introduce diverse novità fondamentali. La più significativa, introdotta ufficialmente dalla Loi LCAP del 2016, è l'inclusione degli elementi immateriali. Il Codice del 2004 si limitava quasi esclusivamente alla cultura materiale (edifici e oggetti). Sebbene esistesse già una sensibilità etnologica, il patrimonio immateriale non aveva "piena cittadinanza" legislativa. Inoltre, l'articolo recepisce la definizione della Convenzione UNESCO del 2003, integrando nel patrimonio nazionale le tradizioni orali, le arti dello spettacolo, i rituali e i savoir-faire artigianali. Questo segna il passaggio da un patrimonio che "esiste di per sé" a un patrimonio che vive solo se condiviso e ricreato dalle comunità.³⁸³

L'articolo 1 aggiunge esplicitamente la lingua francese e le lingue regionali come componenti del patrimonio. Storicamente, le lingue regionali erano viste con sospetto (considerate "patois") in nome dell'unità nazionale. La loro inclusione nel Codice riconosce la lingua non solo come strumento di comunicazione, ma come un bene culturale da salvaguardare, impegnando lo Stato e le autorità locali alla loro promozione e insegnamento.³⁸⁴

Rispetto alla nozione ottocentesca di "monumento storico", centrata quasi esclusivamente sul valore artistico o storico dei capolavori, la definizione attuale include i valori scientifici e tecnici. Questo permette di proteggere quello che un tempo era considerato "minore" o privo di estetica tradizionale, come il patrimonio industriale (fabbriche, macchinari) o le testimonianze del progresso scientifico.³⁸⁵

Il Code du patrimoine del 2004, insieme alla legge di decentramento dello stesso anno (Loi n. 2004-809), non si è limitato a riordinare le leggi esistenti, ma ha consolidato e ridefinito alcuni principi cardine che regolano il rapporto tra lo Stato, i beni culturali e il territorio.³⁸⁶ Il Codice consolida il passaggio definitivo dal concetto ottocentesco di "interesse nazionale" a quello più ampio di interesse pubblico. Questo principio legittima l'intervento dello Stato anche su beni di proprietà privata.³⁸⁷

382 Code du patrimoine

383 D'Alessandro Chiara A., "La tutela giuridica del patrimonio culturale immateriale in Francia. Spunti ricostruttivi", *federalismi.it*, 2018

384 Battesti Jean-Pierre, Renaud-Boulesteix Bénédicte, Meyer-Lereculeur Catherine, "Bilan de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel", Paris, Inspection générale de l'administration (IGA) / Inspection générale des affaires culturelles (IGAC), 2015, pp. 123-124; Leniaud Jean-Michel, "L'État, les sociétés savantes et les associations de défense du patrimoine: l'exception française", *La Revue Administrative*, 50, n. 295, 1997, p. 55

385 Iogna-Prat Paul, *Le patrimoine culturel entre le national et le local: chances et limites de la décentralisation*, Droit, Université d'Angers, 2009, pp. 14, 27

386 Ivi p. 518

387 Ivi pp. 315, 321

La tutela del patrimonio in Francia è un sistema complesso e strutturato che si fonda sul ruolo storicamente centrale dello Stato come "guardiano del tempio", investito del monopolio della conservazione e della salvaguardia dei beni culturali. Il cardine normativo di questo sistema è la Legge del 31 dicembre 1913, i cui principi sono stati ampiamente integrati nel moderno Code du patrimoine. La tutela degli immobili e dei mobili si articola principalmente in due livelli, basati sull'intensità dell'interesse pubblico:³⁸⁸

- Classement (Classamento), riservato ai beni la cui conservazione presenta un interesse pubblico maggiore dal punto di vista della storia o dell'arte. È l'atto di protezione più forte e può essere imposto d'ufficio dallo Stato anche contro il volere del proprietario privato.³⁸⁹
- Inscription (Iscrizione), riguarda beni che presentano un interesse sufficiente a rendere desiderabile la loro preservazione. La decisione è generalmente deconcentrata a livello regionale e spetta al Prefetto di regione.³⁹⁰

Per il primo livello si fa riferimento all'articolo L621-1, il quale definisce gli edifici che vengono ritenuti di interesse pubblico e che, quindi, sono monumenti storici di cui lo Stato deve tutelare la conservazione. Se un bene è ritenuto di interesse pubblico, lo Stato può imporre vincoli (servitù), vietarne la distruzione o la modifica senza autorizzazione, e in casi estremi procedere all'esproprio come sancito dall'articolo L621-9. In questo caso, vige un regime di autorizzazione preventiva obbligatoria: nessun lavoro può iniziare senza il consenso esplicito dell'autorità amministrativa.³⁹¹

Mentre, l'iscrizione di edifici pubblici o privati come monumenti storici viene stabilita all'articolo L621-25 e l'articolo L621-27 descrive il meccanismo di notifica preventiva qualora il proprietario del bene volesse eseguire dei lavori: il proprietario effettua una comunicazione quattro mesi prima e lo Stato può opporsi solo attivando la procedura di classement. Se non si oppone entro i quattro mesi, i lavori possono procedere.³⁹²

L'ultimo comma di quest'ultimo articolo recita: *Gli interventi sugli edifici vincolati vengono eseguiti sotto il controllo scientifico e tecnico dei servizi statali preposti alla tutela dei monumenti storici.*³⁹³ Quanto riportato sottolinea che lo Stato mantiene il controllo tecnico.³⁹⁴ Nello specifico, il sistema si avvale di esperti tecnici e organi consultivi che garantiscono il rigore scientifico della

388 Ivi pp. 854, 870

389 Ivi pp. 866, 901

390 Iogna-Prat Paul, *Le patrimoine culturel entre le national et le local: chances et limites de la décentralisation*, Droit, Université d'Angers, 2009, pp. 883, 905

391 Ivi pp. 866, 913, 918-919, 941-942

392 Ivi pp. 874, 962, 965

393 Ivi pp. 966

394 Battesti Jean-Pierre, Renaud-Boulesteix Bénédicte, Meyer-Lereculeur Catherine, "Bilan de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel", Paris, Inspection générale de l'administration (IGA) / Inspection générale des affaires culturelles (IGAC), 2015, p. 126

tutela. Il primo di questi è l'Architectes des Bâtiments de France (ABF), ovverosia dei funzionari di prossimità che vigilano quotidianamente sul patrimonio di ogni dipartimento. Il loro parere è spesso vincolante per il rilascio di autorizzazioni edilizie in zone protette. Il secondo gruppo di tecnici è identificato dagli Architectes en chef des monuments historiques (ACMH), dei professionisti d'élite incaricati della sorveglianza e della direzione dei lavori di restauro sui monumenti classificati di proprietà dello Stato. Infine, due organi collegiali che emettono pareri sulle proposte di protezione e sui progetti di lavori più significativi: Commissione Nazionale e Commissioni Regionali (CRPS).³⁹⁵

La protezione francese non riguarda solo il singolo monumento, ma si estende al contesto circostante e agli insiemi urbani. Esiste una servitù automatica in un raggio di 500 metri attorno a ogni monumento protetto; qualsiasi modifica dell'aspetto degli immobili in questa zona richiede l'accordo dell'ABF.³⁹⁶

Il sistema appena descritto - fondato sul classement, sull'inscription e sulle zone di protezione - riguarda sia i beni pubblici sia quelli privati, ma con conseguenze giuridiche profondamente diverse a seconda della natura del proprietario. Quando il bene appartiene a un soggetto pubblico, entra automaticamente nel regime del demanio pubblico, che costituisce il quadro giuridico più ampio entro cui si colloca la tutela patrimoniale francese.³⁹⁷

Nel Code du patrimoine viene consolidato e ampliato il raggio di applicazione di un concetto molto importante per la storia francese: il demanio pubblico, il quale costituisce il quadro giuridico che garantisce la protezione e la permanenza dei beni appartenenti alla collettività (Stato, enti locali o stabilimenti pubblici). Il regime del demanio pubblico si regge su due principi cardine, nati in epoca medievale per proteggere i beni della Corona e della Chiesa (patrimonium Petri) e sanciti dall'articolo L3111-1 del Codice generale della proprietà pubblica (CG3P):³⁹⁸

- Inalienabilità, i beni del demanio pubblico non possono essere venduti o ceduti a privati. Questo principio garantisce che il patrimonio nazionale non venga disperso per esigenze finanziarie contingenti dello Stato.³⁹⁹
- Imprescrittibilità, lo Stato non può perdere la proprietà di un bene demaniale a causa del decorso del tempo o del possesso prolungato da parte di terzi.⁴⁰⁰

³⁹⁵ Iogna-Prat Paul, *Le patrimoine culturel entre le national et le local: chances et limites de la décentralisation*, Droit, Université d'Angers, 2009, pp. 752, 789, 798, 806, 822

³⁹⁶ Iogna-Prat Paul, *Le patrimoine culturel entre le national et le local: chances et limites de la décentralisation*, Droit, Université d'Angers, 2009, pp. 1024, 1034

³⁹⁷ Ivi pp. 410, 453, 518

³⁹⁸ Ivi pp. 382, 452, 454

³⁹⁹ Ivi pp. 457-458

⁴⁰⁰ Ivi pp. 460, 467

I beni che rientrano nel demanio pubblico sono stabiliti dall'articolo L2112-1 del CG3P, il quale recita: *Fatte salve le disposizioni applicabili in materia di tutela dei beni culturali, fanno parte del demanio mobile pubblico dell'ente pubblico che ne è proprietario: i beni di interesse pubblico dal punto di vista storico, artistico, archeologico, scientifico o tecnologico.*

Tra i beni che rientrano nel demanio pubblico ci sono, in particolare, gli oggetti classificati o iscritti ai sensi del Libro VI del Code du patrimoine (comma 6) e le collezioni dei musei (comma 8).⁴⁰¹ La Loi LCAP del 2016 ha introdotto una nuova categoria, i "domini nazionali", ovvero complessi immobiliari con un legame eccezionale con la storia della nazione. Le parti di questi domini appartenenti allo Stato o a enti pubblici sono dichiarate inalienabili e imprescrittibili di diritto.⁴⁰²

Per quanto riguarda le collezioni dei "Musées de France", l'articolo L451-5 del Code du patrimoine stabilisce che essendo appartenenti al demanio pubblico, sono soggette al regime di inalienabilità. Tuttavia, l'articolo L451-9 del Codice disciplina il trasferimento gratuito della proprietà dei depositi statali effettuati prima del 1910 alle collettività territoriali che ne hanno la custodia, a condizione che il museo mantenga l'apposizione "Musée de France".⁴⁰³ Mentre il demanio pubblico riguarda esclusivamente beni di enti pubblici, la legislazione francese sul patrimonio interviene anche sulla proprietà privata. Quando un bene privato viene classificato come monumento storico, lo Stato impone una servitù di utilità pubblica che, pur non trasferendo la proprietà, limita fortemente il diritto del proprietario di modificare o distruggere il bene, prevalendo l'interesse pubblico sulla libertà individuale.⁴⁰⁴

Accanto a questi strumenti di tutela diretti - che operano su beni già identificati e protetti - il Codice introduce un sistema di prevenzione del rischio patrimoniale che interviene prima ancora che i beni vengano portati alla luce: l'archeologia preventiva - una novità introdotta con le leggi del 2001 e 2003. L'archeologia preventiva è definita all'articolo L521-1 come una missione volta a individuare, conservare o salvaguardare tramite lo studio scientifico gli elementi del patrimonio archeologico minacciati da lavori pubblici o privati.⁴⁰⁵

Il processo si divide generalmente in due momenti operativi distinti:

1. la fase diagnostica in cui si effettua un'indagine preliminare per verificare se il terreno interessato dai lavori contenga resti archeologici e per valutarne l'estensione e l'importanza. Per facilitare questa fase, lo Stato redige e aggiorna la Carta archeologica nazionale (Art. L522-5), che mappa i siti noti o probabili incrociandoli con i dati catastali, permettendo ai

401 Ivi pp. 581, 808, 821

402 Pontier Jean-Marie, Les enjeux de la loi LCAP en matière de patrimoine, Juris art etc, 2017

403 Iogna-Prat Paul, Le patrimoine culturel entre le national et le local: chances et limites de la décentralisation, Droit, Université d'Angers, 2009, pp. 581, 808

404 Ivi pp. 913, 941-942

405 Ivi pp. 712, 761, 764-765

comuni e ai costruttori di conoscere in anticipo il rischio archeologico già durante la progettazione urbanistica.⁴⁰⁶

2. la fase di scavo in cui, se il diagnostico rivela scoperte significative, lo Stato può prescrivere uno scavo integrale per raccogliere sistematicamente i dati e i reperti prima che il cantiere proceda.⁴⁰⁷

Anche in questo contesto si ha un sistema incentrato su un equilibrio tra autorità statale e operatori tecnici: il Prefetto di regione, assistito dai Servizi Regionali dell'Archeologia (SRA), ha il potere di prescrivere gli interventi, controllarne l'esecuzione e valutarne i risultati scientifici;⁴⁰⁸ mentre l'ente pubblico nazionale incaricato della missione di servizio pubblico (l'I.N.R.A.P.), dal 2016, si occupa solo della fase diagnostica.⁴⁰⁹

Tutti i beni mobili archeologici scoperti durante scavi o ritrovati fortuitamente su terreni acquisiti dopo l'entrata in vigore della legge, appartengono allo Stato, vige quindi la cosiddetta “presunzione di proprietà dello Stato”. Lo Stato può poi trasferire la proprietà di questi beni ad altre persone pubbliche che si impegnino a garantirne la conservazione e l'accessibilità al pubblico.⁴¹⁰

Nonostante il decentramento di molte funzioni operative (come l'Inventario Generale trasferito alle Regioni), lo Stato mantiene un ruolo centrale attraverso il controllo scientifico e tecnico (CST). Il decreto del 20 luglio 2005 chiarisce che tale controllo è destinato a garantire la qualità, la coerenza, la perennità e l'accessibilità dei dati e delle operazioni patrimoniali su tutto il territorio.⁴¹¹

In sintesi, il Code du patrimoine segna il passaggio da un sistema in cui lo Stato agiva come unico esecutore diretto della tutela a un modello in cui esso assume il ruolo di garante della coerenza nazionale: stabilisce le norme metodologiche, mantiene il controllo scientifico e tecnico attraverso le DRAC e gli ABF, ma trasferisce le competenze operative alle collettività territoriali.⁴¹² La tutela del patrimonio diventa così una missione condivisa, pur rimanendo ancorata a un quadro normativo unitario definito dallo Stato centrale.⁴¹³

406 Ivi pp. 703-704, 785

407 Ivi pp. 785

408 Ivi pp. 769, 771

409 Pontier Jean-Marie, *Les enjeux de la loi LCAP en matière de patrimoine*, Juris art etc, 2017

410 Ibid

411 Battesti Jean-Pierre, Renaud-Boulesteix Bénédicte, Meyer-Lereculeur Catherine, "Bilan de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel", Paris, Inspection générale de l'administration (IGA) / Inspection générale des affaires culturelles (IGAC), 2015, p. 128

412 Iogna-Prat Paul, *Le patrimoine culturel entre le national et le local: chances et limites de la décentralisation*, Droit, Université d'Angers, 2009, pp. 382, 495

413 Battesti Jean-Pierre, Renaud-Boulesteix Bénédicte, Meyer-Lereculeur Catherine, "Bilan de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel", Paris, Inspection générale de l'administration (IGA) / Inspection générale des affaires culturelles (IGAC), 2015, p. 163

3.4 Rapporto tutela/valorizzazione come categoria giuridica

Nella tradizione giuridica francese, *protection* e *mise en valeur* non costituiscono categorie rigidamente separate, ma si inseriscono in una "catena patrimoniale" - un processo continuo che va dalla conoscenza scientifica del bene fino alla sua fruizione collettiva - in cui le due funzioni sono concepite come orientamenti complementari di una stessa missione pubblica.⁴¹⁴

La *protection* rappresenta la funzione primaria e storicamente più consolidata: si tratta dell'insieme delle misure legali, amministrative e tecniche volte a garantire la conservazione fisica e l'integrità del bene, assicurandone la trasmissione alle generazioni future. Sul piano normativo, essa si attua attraverso la qualificazione giuridica del bene - il *classement* o l'*inscription* come monumento storico, disciplinati rispettivamente dagli articoli L621-1 e L621-25 del *Code du patrimoine* - che impone vincoli e servitù di utilità pubblica opponibili ai proprietari, pubblici o privati. È la missione regaliana per eccellenza, in cui lo Stato esercita un potere autoritativo che si concentra sul "valore di esistenza" del bene come testimonianza storica o artistica da preservare da distruzioni, alterazioni o usi impropri.⁴¹⁵

La *mise en valeur* designa invece l'insieme delle azioni volte a rendere il patrimonio accessibile, comprensibile e integrato nella vita sociale ed economica contemporanea: la presentazione al pubblico, l'animazione culturale, la promozione turistica, l'editoria scientifica e la segnaletica interpretativa. Nel *Code du patrimoine* la *mise en valeur* non dispone di un articolo definitorio autonomo, ma emerge come obiettivo complementare alla tutela in numerose disposizioni del Libro VI. L'articolo L621-30, ad esempio, estende la protezione degli *abords* agli immobili "suscettibili di contribuire alla conservazione o alla *mise en valeur*" di un monumento storico, trattando esplicitamente le due funzioni come co-essenziali. Allo stesso modo, l'articolo L611-1 attribuisce alla Commissione nazionale del patrimonio e dell'architettura il compito di proporre misure per "la protezione, la conservazione e la *mise en valeur* del patrimonio e dell'architettura", confermando che le tre funzioni - protezione, conservazione e valorizzazione - costituiscono un continuum indissolubile nella logica del sistema francese.⁴¹⁶

Il nesso tra le due funzioni è garantito dalla *connaissance* - la conoscenza scientifica approfondita del bene - che ne costituisce il presupposto logico comune. Non può esserci tutela efficace senza un'identificazione rigorosa del bene e del suo valore, né valorizzazione di qualità senza i dossier scientifici che ne permettono la corretta interpretazione al pubblico. L'*Inventaire général* du

⁴¹⁴ Ivi pp. 49, 160-161

⁴¹⁵ Iogna-Prat Paul, *Le patrimoine culturel entre le national et le local: chances et limites de la décentralisation*, Droit, Université d'Angers, 2009, pp. 254, 256, 711, 755, 758, 788, 874, 913

⁴¹⁶ Pontier Jean-Marie, *Les enjeux de la loi LCAP en matière de patrimoine*, Juris art etc, 2017; Iogna-Prat Paul, *Le patrimoine culturel entre le national et le local: chances et limites de la décentralisation*, Droit, Université d'Angers, 2009, p. 618

patrimonio culturale, la cui competenza è stata trasferita alle Regioni dall'art. 95 della legge 2004-809, svolge precisamente questa funzione di raccordo: fornisce la base conoscitiva necessaria sia per decidere quali beni sottoporre a tutela giuridica, sia per elaborare i contenuti destinati alla loro diffusione collettiva.⁴¹⁷

Tabella 4 - Confronto

Caratteristica	Protection (Tutela)	Mise en valeur (Valorizzazione)
Natura	Passiva / Prescrittiva	Attiva / Operativa
Focus	L'oggetto e la sua consistenza fisica	Il pubblico e l'uso sociale/economico
Metodo	Vincoli legali e servitù	Progetti culturali e marketing territoriale
Esempio	Vietare la demolizione di una facciata	Creare un percorso turistico o un festival

Fonte: elaborazione personale

La Loi LCAP del 2016 ha ulteriormente rafforzato questa complementarità, introducendo strumenti come il plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (art. L631-3) per i Sites patrimoniaux remarquables, che integra in un unico documento le prescrizioni di tutela e le strategie di valorizzazione di interi quartieri storici.⁴¹⁸ Questo strumento è emblematico dell'evoluzione del sistema francese: se storicamente la Francia ha privilegiato la conservazione come missione primaria dello Stato, negli ultimi decenni la valorizzazione è diventata una priorità crescente, specie per le collettività locali che vedono nel patrimonio una leva strategica per lo sviluppo territoriale e l'identità regionale.⁴¹⁹

3.5 Il sistema istituzionale: Ministero della Cultura e governance multilivello

3.5.1 La governance multilivello: Stato, DRAC e collettività territoriali

La governance culturale francese contemporanea è il risultato dell'intreccio tra decentralizzazione politica e deconcentrazione amministrativa - due processi distinti ma complementari già analizzati nel paragrafo 3.1.7.⁴²⁰ Come si è visto, le riforme Defferre del 1982–83 hanno avviato il passaggio da uno Stato tutore centralizzato a un sistema di competenze condivise tra più livelli di governo,

417 Battesti Jean-Pierre, Renaud-Boulesteix Bénédicte, Meyer-Lereculeur Catherine, "Bilan de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel", Paris, Inspection générale de l'administration (IGA) / Inspection générale des affaires culturelles (IGAC), 2015, pp. 23, 27, 46, 49, 93, 160

418 Pontier Jean-Marie, Les enjeux de la loi LCAP en matière de patrimoine, Juris art etc, 2017

419 Battesti Jean-Pierre, Renaud-Boulesteix Bénédicte, Meyer-Lereculeur Catherine, "Bilan de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel", Paris, Inspection générale de l'administration (IGA) / Inspection générale des affaires culturelles (IGAC), 2015, p. 141

420 Négrier Emmanuel, Teillet Philippe, La réforme de l'État culturel local Reconcentration instrumentale ou "contrôle orienté"? , Sciences de la Société, 2014

mentre il biennio 2002–2004, con la legge Raffarin e il Code du patrimoine (par. 3.3), ha ridefinito in modo più organico il ruolo delle collettività territoriali, introducendo una logica di sussidiarietà, prossimità ed efficacia operativa.⁴²¹ A differenza di altri settori, la cultura non è stata suddivisa in "blocchi di competenze": nessun livello istituzionale ne detiene l'esclusiva, dando origine a un modello fondato sulla cooperazione e sulla negoziazione continua.⁴²²

All'interno di questo quadro, ciascun livello di governo ha assunto funzioni specifiche.⁴²³ Le regioni hanno il ruolo strategico nella conoscenza del patrimonio: a loro è stata affidata la conduzione dell'*Inventaire général du patrimoine culturel* (art. L. 2112-1 C. patr.), strumento fondamentale per documentare e studiare gli elementi materiali e immateriali presenti sul territorio.⁴²⁴ In alcuni casi possono anche gestire in via sperimentale i crediti statali destinati alla manutenzione dei monumenti non appartenenti allo Stato, e possono delegare l'inventario a dipartimenti o comuni tramite convenzioni, favorendo una gestione ancora più prossima ai territori.

I dipartimenti sono diventati attori centrali nella tutela del cosiddetto "piccolo patrimonio" vernacolare - lavatoi, cappelle rurali, manufatti locali - che costituisce un elemento identitario essenziale per molte comunità. Inoltre, se dotati di servizi archeologici propri, possono ottenere l'*agrément* per svolgere diagnosi di archeologia preventiva (art. L. 523-4 C. patr.), assumendo funzioni in precedenza riservate all'INRAP.

I comuni e le intercomunalità sono i principali attori dell'urbanistica patrimoniale, attraverso strumenti come i *secteurs sauvegardés* e i *sites patrimoniaux remarquables*, elaborati spesso in collaborazione con lo Stato. Possono inoltre richiedere il trasferimento gratuito della proprietà di monumenti storici statali situati sul loro territorio (art. L. 621-42 C. patr.), a condizione di presentare un progetto credibile di conservazione e valorizzazione.⁴²⁵

Al centro di questo sistema si confermano le DRAC, il cui ruolo è già stato descritto in precedenza. Vale la pena ricordarne qui le funzioni principali nel quadro della governance multilivello.⁴²⁶

- Contrattualizzazione: attraverso convenzioni e accordi di cofinanziamento, definiscono obiettivi condivisi con comuni, dipartimenti e regioni.⁴²⁷

421 Gloanec-Maurin Karine, *Culture et décentralisation: pionnière dans les faits, singulière dans la Loi*, L'Observatoire, 2013, p. 44

422 Amsellem Guy, Laplace Maryline, *Évaluation des contractualisations territoriales*, Inspection Générale des Affaires Culturelles, 2025, p. 20

423 Cour des Comptes, *L'organisation et la gestion des services déconcentrés du ministère de la culture*, Communication à la Commission des Finances du Sénat, 2002, p. 34

424 Vadelorge Loïc, *La décentralisation, œuvre ouverte?*, L'Observatoire, 2010, p. 86

425 Cour des Comptes, *L'organisation et la gestion des services déconcentrés du ministère de la culture*, Communication à la Commission des Finances du Sénat, 2002, p. 35, 38, 40

426 Négrier Emmanuel, Teillet Philippe, *La réforme de l'État culturel local Reconcentration instrumentale ou "contrôle orienté"?*, Sciences de la Société, 2014

427 Amsellem Guy, Laplace Maryline, *Évaluation des contractualisations territoriales*, Inspection Générale des Affaires Culturelles, 2025, p. 20

- Gestione dei crediti: come ordinatori secondari, amministrano una quota crescente dei fondi statali destinati agli interventi culturali regionali.⁴²⁸
- Controllo scientifico e tecnico: vigilano su musei, archivi, conservatori, monumenti storici e siti archeologici.⁴²⁹
- Supporto tecnico e consulenza: i consiglieri settoriali accompagnano gli enti locali nella progettazione culturale e nella costruzione di reti territoriali.⁴³⁰
- Riequilibrio territoriale: indirizzano risorse verso aree prioritarie - zone rurali, territori industriali in crisi, quartieri QPV - per ridurre le disuguaglianze nell'accesso alla cultura.⁴³¹

Sul fronte della contrattualizzazione, all'evoluzione storica dagli strumenti degli anni Ottanta - Chartes culturelles e Conventions de développement culturel - fino ai contratti settoriali degli anni Novanta, si aggiunge oggi il tentativo di tornare a una visione integrata attraverso i Progetti Culturali di Territorio (PCT), più aderenti ai bisogni reali dei cittadini e capaci di superare la logica dei settori "a silos".⁴³²

Nonostante la Francia abbia costruito un sistema fondato sulla cooperazione, la governance multilivello presenta numerose tensioni strutturali.⁴³³ La più evidente è l'asimmetria finanziaria: le collettività territoriali coprono circa il 70% della spesa pubblica per la cultura, ma lo Stato mantiene il controllo delle norme e degli standard tecnici, generando frizioni con enti locali che rivendicano un'autonomia proporzionale al proprio impegno finanziario.⁴³⁴ A questa si aggiunge la divergenza tra la logica settoriale dell'amministrazione centrale - organizzata per discipline verticali (musica, teatro, patrimonio) - e le esigenze trasversali dei territori, che necessitano di politiche capaci di connettere cultura, sociale, urbanistica ed ecologia.

Le riforme amministrative degli anni Duemila, come la LOLF e la RGPP, sono percepite dai servizi territoriali come strumenti di riconcentrazione del potere: attraverso indicatori di performance, procedure standardizzate e software gestionali come Chorus, lo Stato esercita un "governo a distanza" che riduce la flessibilità delle DRAC e dei partner locali.⁴³⁵ A ciò si aggiunge la

428 Cour des Comptes, L'organisation et la gestion des services déconcentrés du ministère de la culture, Communication à la Commission des Finances du Sénat, 2002, p. 55

429 Ivi p. 34

430 Amsellem Guy, Laplace Maryline, Évaluation des contractualisations territoriales, Inspection Générale des Affaires Culturelles, 2025, p. 35

431 Amsellem Guy, Laplace Maryline, Évaluation des contractualisations territoriales, Inspection Générale des Affaires Culturelles, 2025, p. 36

432 Ivi p. 37

433 Ivi p. 63

434 Gloanec-Maurin Karine, Culture et décentralisation: pionnière dans les faits, singulière dans la Loi, L'Observatoire, 2013, p. 44

435 Négrier Emmanuel, Teillet Philippe, La réforme de l'État culturel local Reconcentration instrumentale ou "contrôle orienté"?, Sciences de la Société, 2014

percezione, diffusa tra gli eletti locali, che i trasferimenti di competenze del 2004 - come l'*Inventaire général* o le biblioteche dipartimentali - non siano stati accompagnati da una compensazione finanziaria adeguata, alimentando un clima di diffidenza reciproca tra territori e amministrazione centrale

Sul piano politico, il tentativo dello Stato di sopprimere la clausola di competenza generale in materia culturale per le collettività territoriali ha rappresentato un punto di forte tensione: percepita come una minaccia alla libertà di iniziativa locale, la misura ha incontrato una resistenza unanime degli enti locali, portando al mantenimento di questa specificità del modello francese.⁴³⁶

In sintesi, la governance culturale francese si fonda su un equilibrio complesso tra autonomia locale e coordinamento statale. Le collettività territoriali sono oggi i principali attori operativi della cultura, mentre lo Stato, attraverso le DRAC, conserva il ruolo di garante della qualità scientifica e dell'unità normativa - un equilibrio cooperativo ma attraversato da tensioni strutturali che ne definiscono i limiti e le potenzialità.⁴³⁷

3.5.2 *Il Ministero della Cultura: organizzazione e missioni*

Il Ministero della Cultura francese rappresenta il fulcro normativo e strategico del sistema culturale nazionale.⁴³⁸ Pur avendo progressivamente ceduto il ruolo di principale finanziatore alle collettività territoriali, conserva una funzione insostituibile: definire il quadro legislativo, garantire la qualità scientifica degli interventi e assicurare la coerenza delle politiche attraverso le sue strutture deconcentrate - tra cui le DRAC, già analizzate nel paragrafo precedente.⁴³⁹

L'amministrazione centrale è articolata in un Segretariato Generale e quattro direzioni generali operative. Il Segretariato Generale coordina le funzioni trasversali - risorse umane, affari finanziari e giuridici, digitale e comunicazione - e ospita il Dipartimento dell'Azione Territoriale, incaricato del coordinamento strategico con i servizi locali. Le direzioni generali coprono rispettivamente: i patrimoni e l'architettura (DGPA), la creazione artistica (DGCA), i media e le industrie culturali (DGMIC) e - a seguito di una ristrutturazione avviata nel 2021 e completata nel 2025 con la sostituzione della DG2TDC - la democrazia culturale, gli insegnamenti e la ricerca (DGD CER). A queste si affianca la Delegazione alla Lingua Francese e alle Lingue di Francia (DGLFLF).⁴⁴⁰

436 Gloanec-Maurin Karine, *Culture et décentralisation: pionnière dans les faits, singulière dans la Loi*, L'Observatoire, 2013, p. 45

437 Amsellem Guy, Laplace Maryline, *Évaluation des contractualisations territoriales*, Inspection Générale des Affaires Culturelles, 2025, pp. 20, 63

438 Négrier Emmanuel, *Le ministère de la Culture et la Politique culturelle en France: Exception culturelle ou exception institutionnelle?*, HAL, 2017, p. 12

439 Gloanec-Maurin Karine, *Culture et décentralisation: pionnière dans les faits, singulière dans la Loi*, L'Observatoire, 2013, p. 44

440 Amsellem Guy, Laplace Maryline, *Évaluation des contractualisations territoriales*, Inspection Générale des Affaires Culturelles, 2025, p. 73; Ministère de la Culture, *Organisation du ministère*, culture.gouv.fr, 2026

Questa suddivisione riflette una logica settoriale consolidata, ma non è priva di tensioni interne.⁴⁴¹ La principale riguarda il coordinamento tra le direzioni: un audit della Cour des comptes, ripreso dal rapporto senatoriale Gaillard del 2002, aveva già rilevato che l'amministrazione centrale tendeva a funzionare come "administration de gestion plutôt que d'état-major", con le direzioni funzionali che mantenevano rapporti diretti con i propri referenti territoriali, aggirando di fatto i meccanismi di coordinamento centrale.⁴⁴² Una tensione analoga emerge tra DGCA e DGMIC sul terreno della musica: la prima è competente per lo spettacolo dal vivo, la seconda per l'industria musicale e le piattaforme digitali, con un confine che nella pratica risulta spesso poroso. La Cour des comptes, nel suo rapporto sullo spettacolo dal vivo del maggio 2022, ha inoltre segnalato che la DGCA difettava di dati affidabili per pilotare efficacemente la propria politica di settore. Più in generale, la nota della Cour des comptes del dicembre 2021 (*Recentrer les missions du ministère de la culture*) ha fotografato un Ministero che, pur avendo contribuito a uno sviluppo straordinario dell'offerta culturale, rischia di disperdere le proprie energie su un campo d'intervento troppo vasto. La raccomandazione centrale è quella di concentrarsi sulle missioni strategiche nazionali - normazione, controllo scientifico, grandi orientamenti di politica culturale - lasciando maggiore autonomia operativa alle DRAC e agli operatori del settore.⁴⁴³

Sul piano delle missioni, la traiettoria del Ministero è già stata ricostruita nei paragrafi precedenti: dalla democratizzazione malrausiana del 1959 alla democrazia culturale di Jack Lang negli anni Ottanta, fino al riconoscimento dei diritti culturali ispirati alla Dichiarazione di Friburgo.⁴⁴⁴ Vale qui ricordare sinteticamente che questa evoluzione ha progressivamente trasformato il ruolo istituzionale del Ministero: da decisore unico e principale finanziatore della cultura a partner strategico e garante normativo in un sistema di governance condivisa, in cui le collettività territoriali coprono oggi circa il 70% della spesa pubblica culturale.⁴⁴⁵

3.6 Conclusioni

Il modello culturale francese si distingue per una caratteristica strutturale che attraversa tutta la sua storia: la centralità dello Stato come soggetto attivo e garante della politica culturale nazionale. Questa centralità, costruita a partire dalla Rivoluzione francese e consolidata attraverso il modello giacobino, la professionalizzazione ottocentesca della tutela e la codificazione del 1913, ha trovato

441 Négrier Emmanuel, Teillet Philippe, *La réforme de l'État culturel local Reconcentration instrumentale ou "contrôle orienté"?*, Sciences de la Société, 2014

442 Cour des Comptes, *L'organisation et la gestion des services déconcentrés du ministère de la culture*, Communication à la Commission des Finances du Sénat, 2002, p. 69

443 Amsellem Guy, Laplace Maryline, *Évaluation des contractualisations territoriales*, Inspection Générale des Affaires Culturelles, 2025, pp. 41, 53, 63

444 Négrier Emmanuel, *Le ministère de la Culture et la Politique culturelle en France: Exception culturelle ou exception institutionnelle?*, HAL, 2017, p. 9

445 Gloanec-Maurin Karine, *Culture et décentralisation: pionnière dans les faits, singulière dans la Loi*, L'Observatoire, 2013, p. 44

la sua espressione più compiuta con la nascita del Ministero della Cultura nel 1959 e la dottrina malrausiana della democratizzazione. Nel corso dei decenni, tuttavia, questo modello si è profondamente trasformato: dalla crisi del '68 alla rivoluzione culturale di Jack Lang, la Francia ha progressivamente abbandonato la visione verticale e centralizzata della cultura per abbracciare un approccio pluralista, territoriale e partecipativo.

Il Code du patrimoine del 2004 rappresenta il punto di arrivo di questa evoluzione sul piano giuridico: razionalizza un secolo di legislazione, formalizza il principio di sussidiarietà e ridefinisce la tutela come missione condivisa tra Stato e collettività territoriali, pur mantenendo un quadro normativo unitario. Il sistema istituzionale attuale riflette questo equilibrio complesso: le collettività territoriali sono oggi i principali finanziatori e attori operativi della cultura, mentre lo Stato - attraverso il Ministero e le DRAC - conserva il ruolo di garante della qualità scientifica, dell'unità normativa e della coerenza territoriale.

Ne emerge un modello cooperativo ma attraversato da tensioni strutturali: tra autonomia locale e controllo centrale, tra logiche settoriali e bisogni trasversali dei territori, tra l'ambizione universalista delle origini e la realtà di un sistema che fatica ancora a raggiungere pienamente i propri obiettivi di democratizzazione. La cultura, in Francia, rimane un bene pubblico garantito dallo Stato - ma la sua gestione è diventata nel tempo una responsabilità condivisa, negoziata e territorialmente distribuita, in un equilibrio che continua a evolversi.

Sezione II

3. La cultura in Giappone: un paradigma non occidentale

A differenza dei modelli italiano e francese, il cui impianto normativo affonda le radici in tradizioni giuridiche di matrice romana e illuminista che il lettore occidentale riconosce con facilità, il sistema giapponese di tutela del patrimonio culturale non è comprensibile senza una preliminare incursione nel campo della filosofia, dell'estetica e della religiosità che lo ha generato. Per questa ragione, il presente capitolo procede per strati: dalla visione del mondo alla norma giuridica, dalla sensibilità estetica all'istituzione amministrativa, consapevole che in questo caso il "come" della legge non può essere separato dal "perché" della cultura.

3.1 Fondamenti filosofici e culturali

3.1.1 *Shintoismo, buddhismo ed estetica dell'impermanenza: il fondamento filosofico del patrimonio giapponese*

La percezione del patrimonio in Giappone è influenzata profondamente dall'idea che ogni elemento naturale possieda un kami, ovverosia una divinità o un'essenza spirituale. L'influenza del kami, quindi, sposta l'attenzione dall'integrità materiale di un reperto o di un sito verso la sua capacità di emanare una presenza spirituale, definita come kehai. Il patrimonio diventa quindi un "campo magnetico" riempito da particelle divine. Poiché i kami sono energie senza forma che arrivano e partono, il patrimonio non è percepito come statico, ma come parte di un flusso costante. Questo porta a una predilezione per forme decorative basate su elementi mutevoli come nuvole e acqua. Sostanzialmente, la presenza del kami in ogni elemento naturale significa che il patrimonio giapponese non viene solo "guardato" per il suo valore storico, ma "sentito" come un'esperienza immediata e intuitiva della presenza divina nel momento presente (naka ima). Il concetto di naka ima rappresenta uno dei pilastri della sensibilità religiosa ed estetica giapponese, definibile come l'"eterno presente" o il "presente centrale". Nell'esperienza del naka ima, le distinzioni convenzionali tra passato, presente e futuro si dissolvono: il tempo e lo spazio non sono percepiti come realtà indipendenti, ma sono collassati nel momento presente. Lo Shintoismo si definisce esplicitamente come una religione del naka ima, focalizzandosi sul dominio dell'esperienza immediata piuttosto che su realtà metafisiche astratte. Vivere nel naka ima non è un esercizio intellettuale, ma un'apertura totale ai sensi e alla presenza spirituale (kehai) del divino. Attraverso lo svuotamento del sé nel "qui e ora", l'essere umano può sperimentare direttamente i kami incarnati nei segni, nei suoni e nelle visioni del mondo, per quanto fugaci possano essere. La vera adorazione shintoista consiste nel "mantenere la tensione" e aspettare con apertura ricettiva la presenza del kami nel momento presente.⁴⁴⁶

Il concetto di naka ima è strettamente legato all'estetica del MA (l'intervallo o spazio vuoto) e alla filosofia buddhista della vacuità (ku).⁴⁴⁷

Se la spiritualità è centrale, il "bene culturale" include anche lo spazio vuoto che circonda l'oggetto. I confini sacri (kekkai) e gli intervalli spazio-temporali (ma) diventano parte integrante del patrimonio, poiché sono i luoghi in cui si manifesta la forza spirituale. Se l'oggetto è spirituale, la sua natura è mutevole come quella dei kami. Il bene culturale non è percepito come qualcosa da rendere eterno e immutabile, ma come parte di un flusso di trasformazioni costanti.⁴⁴⁸ Pertanto, il

446 Pilgrim Richard B., "Intervals ('Ma') in Space and Time: Foundations for a Religio-Aesthetic Paradigm in Japan." *History of Religions* 25, no. 3, 1986, pp. 268-271

447 Ivi p. 275

448 Ivi pp. 262, 269

bene culturale spirituale abbraccia il Wabi-Sabi, ovvero la bellezza dell'imperfetto e del transitorio. Il deterioramento non è visto come un danno, ma come una testimonianza del passaggio della vita e della storia dell'oggetto.⁴⁴⁹ L'estetica del Wabi-Sabi deriva dalla dottrina buddhista dell'impermanenza (*mujō*), la quale non è solo un concetto filosofico, ma un'esperienza vissuta in cui il mondo viene "svuotato e riempito di nuovo in ogni momento".⁴⁵⁰ La parola Wabi-Sabi deriva dalla fusione di due termini: Wabi, che denota la semplicità, l'umiltà e l'appagamento spirituale nel possedere poco, e Sabi, che si riferisce alla bellezza che emerge con il passare del tempo e il decadimento naturale, riflettendo la storia e la patina degli oggetti.⁴⁵¹ Il Wabi-Sabi incoraggia a scoprire la sensazione atmosferica (*kehai*) e la bellezza intrinseca nascosta nelle cose. Questo si lega direttamente alla natura dei *kami*, definiti come energie senza forma che arrivano e partono, e la cui presenza è percepita proprio come un'atmosfera spirituale (*kehai*) che riempie il vuoto.⁴⁵²

Mentre l'estetica occidentale ha radici nelle tradizioni classiche greche e romane che danno priorità alla perfezione, alla permanenza e alla simmetria, la visione buddhista si basa sulla comprensione che nulla nell'esistenza è permanente. Nella cultura occidentale, la conservazione mira spesso a nascondere o eliminare le imperfezioni per riportare l'oggetto a uno stato idealizzato. Al contrario, la dottrina buddhista vede le falle come segni di autenticità e testimonianze della storia dell'oggetto.⁴⁵³ Nella valutazione estetica giapponese, la bellezza non risiede nella simmetria o nell'assenza di difetti, ma proprio nelle sue mancanze. L'imperfezione è ciò che eleva l'oggetto a un livello di bellezza superiore.⁴⁵⁴ Un oggetto culturale non viene valutato per la sua "freschezza" o giovinezza, ma per la patina che accumula invecchiando, che testimonia la sua storia unica. Una delle espressioni più potenti e simboliche dell'estetica Wabi-Sabi è la tecnica artigianale del Kintsugi, l'antica arte giapponese di riparare la ceramica rotta utilizzando lacca mescolata a polvere d'oro, argento o platino. In questo modo, invece di nascondere il danno, questa pratica lo celebra come un momento cruciale della vita dell'oggetto. Attraverso il Kintsugi, l'oggetto non viene semplicemente "aggiustato", ma viene reso unico. Le crepe dorate raccontano la storia della sua fragilità e della sua resilienza, aggiungendo un valore che l'oggetto originale, integro, non possedeva.

449 Fallahnejad Asal, *The Philosophy of Wabi-Sabi in Japanese Culture and its Effects on Modern Lifestyle for Young Japanese*, *Journal of Academic Ethics* 1, 2025

450 Pilgrim Richard B., "Intervals ('Ma') in Space and Time: Foundations for a Religio-Aesthetic Paradigm in Japan." *History of Religions* 25, no. 3, 1986, p. 274

451 Fallahnejad Asal, *The Philosophy of Wabi-Sabi in Japanese Culture and its Effects on Modern Lifestyle for Young Japanese*, *Journal of Academic Ethics* 1, 2025

452 Pilgrim Richard B., "Intervals ('Ma') in Space and Time: Foundations for a Religio-Aesthetic Paradigm in Japan." *History of Religions* 25, no. 3, 1986, p. 268

453 Fallahnejad Asal, *The Philosophy of Wabi-Sabi in Japanese Culture and its Effects on Modern Lifestyle for Young Japanese*, *Journal of Academic Ethics* 1, 2025

454 Suzuki Daisetz T., *Zen and Japanese Culture*, Routledge and Kegan Paul, 1959, p. 24

La bellezza dell'imperfetto e del caduco (Wabi-Sabi) non è solo una scelta visiva, ma una scelta etica: accettare la sofferenza (ku) e la vacuità (ku) come parti integranti della vita. Questo crea una cultura della resilienza e dell'umiltà.⁴⁵⁵

Quindi, la "commozione per le cose che passano" - il cosiddetto *mono no aware* - diventa un criterio culturale e non solo estetico poiché definisce un vero e proprio paradigma di conoscenza e di rapporto con la realtà, influenzando la struttura stessa della società, della religione e della percezione del tempo in Giappone. Il *mono no aware* è strettamente legato alla dottrina buddhista del *mujō* (impermanenza), ovvero la consapevolezza che nulla nell'esistenza è fisso o permanente. Questa consapevolezza non è solo intellettuale, ma una "commozione" profonda. Questa sensibilità non è un semplice sentimento malinconico, ma un modo per "conoscere" la realtà. Accettare che le cose finiscano permette di coglierne la vera essenza spirituale. Tant'è vero che la sensibilità verso il transitorio non è solo un gusto artistico, ma un modo fondamentale di "sapere" e di essere consapevoli del mondo. Questa attitudine è stata definita come un modello che informa la coscienza collettiva giapponese. Il *mono no aware* spiega perché la cultura giapponese valorizzi fenomeni naturali fugaci (come la fioritura dei ciliegi o il movimento delle nuvole) anziché monumenti immutabili. Sperimentare il *mono no aware* significa vivere pienamente nel presente (*naka ima*), dove il divino si manifesta proprio attraverso i segni fugaci del mondo.

La percezione del mutamento costante (*utsuroi*) trasforma l'intera produzione culturale: non si cerca di creare oggetti immutabili, ma di sintonizzarsi sul flusso del divenire. Questo influenza il design, l'architettura e persino la percezione dei segni naturali come le nuvole.⁴⁵⁶

Il concetto di *Mingei* (arte popolare), coniato da Soetsu Yanagi negli anni '20, è la concretizzazione estetica di *wabi-sabi* nel mondo degli oggetti. Il *Mingei* sostiene che la vera bellezza risieda in oggetti di uso quotidiano realizzati da moltitudini di costruttori anonimi che non hanno interesse a incidere il proprio nome sull'opera. Questa mancanza di "personalità persistente" permette all'oggetto di essere un'espressione pura della tradizione piuttosto che dell'ego individuale.⁴⁵⁷ Gli oggetti anonimi sono valorizzati perché creati da artigiani che lavorano in gruppo, liberi dal desiderio di fama o ricchezza. Yanagi definisce questo standard come la "vera arte". Yanagi ha classificato la bellezza degli oggetti anonimi attraverso categorie specifiche, tra cui la bellezza dell'altruismo e della pluralità. L'oggetto anonimo è bello perché è "sano" (non fragile) ed

455 Fallahnejad Asal, *The Philosophy of Wabi-Sabi in Japanese Culture and its Effects on Modern Lifestyle for Young Japanese*, *Journal of Academic Ethics* 1, 2025

456 Pilgrim Richard B., "Intervals ('Ma') in Space and Time: Foundations for a Religio-Aesthetic Paradigm in Japan." *History of Religions* 25, no. 3, 1986, pp. 269-274

457 Fangyan Peng, *Use and Beauty - Research on Soetsu Yanagi's Theory of Folk Art*, *International Conference on Arts, Linguistics, Literature and Humanities*, 2018

economico, accessibile a tutti.⁴⁵⁸ L'oggetto anonimo non è un pezzo da museo, ma un utensile la cui bellezza aumenta con l'uso. È proprio l'atto di servire la comunità che rivela le sue caratteristiche fondamentali e il "bisogno spirituale" dell'anima. Mentre l'artista si affida al proprio talento, l'artigiano anonimo si affida alla forza della natura e della tradizione. Questa via è considerata superiore perché è "inconsapevole" e non forzata dall'intelletto.⁴⁵⁹ In sintesi, il Mingei valorizza l'anonimato perché vede nell'assenza di firma la prova che l'oggetto non serve l'orgoglio di un singolo uomo, ma i bisogni e lo spirito di un intero popolo.

I concetti fin qui esaminati - la spiritualità animista dei kami, l'estetica dell'impermanenza del wabi-sabi, la commozione per il transitorio del mono no aware, la valorizzazione dell'anonimato collettivo del Mingei - non sono fenomeni culturali separati, ma espressioni di un unico sistema di valori coerente, in cui il patrimonio non è mai un oggetto isolato da proteggere, ma un nodo all'interno di una rete di relazioni spirituali, temporali e comunitarie. In questo sistema, ciò che un osservatore occidentale potrebbe considerare deterioramento, perdita o scomparsa è invece portatore di significato: il segno del passaggio del tempo, la traccia di una comunità che ha usato e amato un oggetto, il vuoto che permette al divino di manifestarsi.

3.1.2 *Il patrimonio come pratica vivente, non come bene da conservare*

Da questi presupposti filosofici derivano alcune caratteristiche specifiche del patrimonio giapponese, che lo distinguono nettamente dal paradigma conservativo occidentale.⁴⁶⁰ Il patrimonio culturale ha le seguenti caratteristiche/proprietà:

- non è visto come un oggetto statico da sottrarre al tempo, ma come parte di un flusso incessante. Poiché la realtà è governata dal principio dell'impermanenza (mujō), il valore risiede nel mutamento stesso.⁴⁶¹
- dal momento in cui il deterioramento non è una perdita di valore, ma un arricchimento, il patrimonio è definito dalla sua capacità di mostrare il passaggio della vita e la sua storia unica attraverso i segni dell'usura.⁴⁶²

458 Kikuchi Yuko, "The Myth of Yanagi's Originality: The Formation of 'Mingei' Theory in Its Social and Historical Context.", *Journal of Design History* 7, no. 4, 1994), pp. 247-248

459 Fangyan Peng, *Use and Beauty - Research on Soetsu Yanagi's Theory of Folk Art*, International Conference on Arts, Linguistics, Literature and Humanities, 2018

460 Fallahnejad Asal, *The Philosophy of Wabi-Sabi in Japanese Culture and its Effects on Modern Lifestyle for Young Japanese*, *Journal of Academic Ethics* 1, 2025

461 Pilgrim Richard B., "Intervals ('Ma') in Space and Time: Foundations for a Religio-Aesthetic Paradigm in Japan." *History of Religions* 25, no. 3, 1986, pp. 269, 274

462 Fallahnejad Asal, *The Philosophy of Wabi-Sabi in Japanese Culture and its Effects on Modern Lifestyle for Young Japanese*, *Journal of Academic Ethics* 1, 2025

- non coincide solo con l'oggetto fisico, ma con lo spazio vuoto e l'intervallo che esso contribuisce a creare. È in questo "vuoto" che si manifesta la potenza spirituale.⁴⁶³
- ciò che scompare è patrimonio perché esiste pienamente nel momento presente. La cultura shintoista valorizza l'esperienza immediata della divinità (kami), rendendo l'istante fuggiasco più prezioso di una permanenza inerte.⁴⁶⁴
- si definisce attraverso l'uso quotidiano che consuma l'oggetto. Un utensile che si rompe e viene riparato (come nel Kintsugi) non perde il suo status di "bene culturale", ma lo eleva trasformando il danno in una caratteristica narrativa preziosa.⁴⁶⁵

Concretamente, intendere il patrimonio come una "pratica" e non solo come un "bene" materiale significa che l'eredità culturale non risiede nell'oggetto statico - un tempio, una maschera, un vaso - ma nel processo dinamico, nella tecnica e nello stato spirituale necessari per crearlo, usarlo o metterlo in scena. Quando il patrimonio viene inteso in questo modo, anche la nozione di "possesso" si sposta radicalmente: non più la proprietà legale di un oggetto, ma la padronanza interiore di una tecnica.⁴⁶⁶ Il soggetto della tutela non è più il reperto materiale, ma l'individuo che incarna l'arte, un veicolo vivente della tradizione.⁴⁶⁷

Nel teatro Noh, ciò che viene tramandato non è il dramma né il costume, ma la capacità dell'attore di gestire il Ma, l'intervallo spazio-temporale. Il fondatore del Noh, Zeami, spiegava che i momenti più godibili sono quelli di "non-azione" (senu tokoro), gli spazi tra un movimento e l'altro. Ciò che l'attore eredita è la forza spirituale (kokoro) necessaria per mantenere la tensione in questi vuoti, collegando le azioni attraverso uno stato di "non-mente" (mushin). L'attore è dunque il custode di un "segreto" che non può essere trasferito materialmente, poiché risiede nella sua capacità di sostenere questa tensione spirituale durante i vuoti della performance: il patrimonio è la disciplina interiore che permette alla "luce spirituale" di risplendere attraverso le lacune della rappresentazione.⁴⁶⁸

Una logica analoga emerge nelle tradizioni zen e nelle arti marziali, dove la tecnica non può essere insegnata attraverso sistemi astratti, ma deve "crescere dall'interno" del discepolo. La persona che incarna la tecnica diventa la "lampada" della tradizione, e il maestro (meijin, "genio") è colui il cui

463 Pilgrim Richard B., "Intervals ('Ma') in Space and Time: Foundations for a Religio-Aesthetic Paradigm in Japan." *History of Religions* 25, no. 3, 1986, pp. 259, 264

464 Ivi pp. 268, 271

465 Fallahnejad Asal, *The Philosophy of Wabi-Sabi in Japanese Culture and its Effects on Modern Lifestyle for Young Japanese*, *Journal of Academic Ethics* 1, 2025; Fangyan Peng, *Use and Beauty - Research on Soetsu Yanagi's Theory of Folk Art*, *International Conference on Arts, Linguistics, Literature and Humanities*, 2018

466 Pilgrim Richard B., "Intervals ('Ma') in Space and Time: Foundations for a Religio-Aesthetic Paradigm in Japan." *History of Religions* 25, no. 3, 1986, pp. 258, 269

467 Suzuki Daisetz T., *Zen and Japanese Culture*, Routledge and Kegan Paul, 1959, p. 153

468 Pilgrim Richard B., "Intervals ('Ma') in Space and Time: Foundations for a Religio-Aesthetic Paradigm in Japan." *History of Religions* 25, no. 3, 1986, pp. 258-259

spirito è diventato uno con la tecnica, rendendo l'azione istintiva e priva di ego. La tutela si trasforma quindi nella preservazione di un processo di formazione spirituale, non nella conservazione di manuali o istruzioni verbali - che lo Zen considera "parole morte" rispetto all'esperienza diretta.⁴⁶⁹

Per la filosofia del Mingei, il patrimonio non è l'oggetto da collezione, ma la pratica dell'uso quotidiano e la tradizione collettiva: un utensile "muore" e perde la sua bellezza se non viene usato, poiché è l'atto di servire la vita quotidiana che ne rivela le caratteristiche fondamentali.⁴⁷⁰ Qui il possesso individuale viene negato a favore di una bellezza dell'altruismo e dell'anonimato: il patrimonio appartiene alla collettività, poiché gli oggetti sono realizzati da moltitudini di costruttori senza nome che si affidano alla forza della natura e della tradizione piuttosto che al proprio ego. Piuttosto che tutelare il "genio" del singolo artista, si tutela la "via dell'artigiano" - un cammino fatto di umiltà, onestà e namelessness - garantendo che l'artigiano rimanga libero dal desiderio di fama.⁴⁷¹

Anche la dimensione percettiva e religiosa segue questa stessa logica. Poiché i kami sono energie senza forma che arrivano e partono, il patrimonio è percepito come un flusso e non come una permanenza: il divino si manifesta nei segni fugaci della natura - le nuvole, l'acqua, la fioritura - e proteggere il patrimonio significa mantenere la capacità umana di percepire questa atmosfera spirituale (kehai) nel momento presente (naka ima).⁴⁷² In arti come la cerimonia del tè (Chanoyu) o la scherma (Kendo), ciò che viene trasmesso è proprio questo stato di consapevolezza: l'abilità di raggiungere l'intuizione diretta (chokkan), che permette di agire senza la mediazione dell'intelletto o dell'ego, vivendo pienamente il presente come esperienza immediata e non come ricordo nostalgico.⁴⁷³ Il soggetto della tutela è dunque, in ultima analisi, la sensibilità percettiva dell'essere umano, che deve restare in un'attesa ricettiva e purificata.⁴⁷⁴

In sintesi, il passaggio dal "bene" alla "pratica" trasforma la tutela in un atto di trasmissione di stati di coscienza. La persona non "possiede" l'arte come un bene: la abita come un luogo dell'esperienza, diventando essa stessa il patrimonio da proteggere, affinché la "luce spirituale" continui a

469 Suzuki Daisetz T., *Zen and Japanese Culture*, Routledge and Kegan Paul, 1959, pp. 15, 34, 153

470 Fangyan Peng, *Use and Beauty - Research on Soetsu Yanagi's Theory of Folk Art*, International Conference on Arts, Linguistics, Literature and Humanities, 2018

471 Kikuchi Yuko, "The Myth of Yanagi's Originality: The Formation of 'Mingei' Theory in Its Social and Historical Context.", *Journal of Design History* 7, no. 4, (1994), pp. 247-248

472 Pilgrim Richard B., "Intervals ('Ma') in Space and Time: Foundations for a Religio-Aesthetic Paradigm in Japan." *History of Religions* 25, no. 3, 1986, pp. 268-271

473 Kikuchi Yuko, "The Myth of Yanagi's Originality: The Formation of 'Mingei' Theory in Its Social and Historical Context.", *Journal of Design History* 7, no. 4, (1994), p. 250; Suzuki Daisetz T., *Zen and Japanese Culture*, Routledge and Kegan Paul, 1959, p. 153

474 Pilgrim Richard B., "Intervals ('Ma') in Space and Time: Foundations for a Religio-Aesthetic Paradigm in Japan." *History of Religions* 25, no. 3, 1986, p. 270

risplendere attraverso i secoli.⁴⁷⁵ Questa trasmissione non avviene attraverso manuali teorici, ma tramite relazioni umane dirette, comunità di lavoro e contesti rituali, dove il sapere "cresce dall'interno" del discepolo invece di essere impiantato dall'esterno⁴⁷⁶ - un aspetto che verrà approfondito successivamente.

Se una pratica non viene più trasmessa, nella sensibilità culturale giapponese si verifica una vera e propria "morte" del patrimonio: l'oggetto fisico superstite viene privato del suo significato, della sua bellezza e della sua vitalità spirituale, poiché il patrimonio non è un reperto statico da conservare in una bacheca, ma un evento vivo che risiede nell'atto del fare e dell'usare.⁴⁷⁷ Quando il flusso della trasmissione si interrompe e rimangono solo descrizioni concettuali o l'oggetto fisico, ciò che resta sono "parole morte": un'astrazione vuota, priva di quel *kehai* che la rendeva parte del patrimonio vivente nel presente.⁴⁷⁸

3.1.3 *Distanza epistemologica con il modello europeo*

Dopo aver delineato i fondamenti filosofico-religiosi del rapporto giapponese con il patrimonio e averne illustrato la natura di pratica vivente piuttosto che di bene materiale, è possibile ora rendere esplicito un confronto che ha attraversato, implicitamente, entrambi i paragrafi precedenti: quello con il paradigma occidentale. Si tratta di una distanza che non riguarda solo l'estetica o il gusto, ma due concezioni del mondo radicalmente diverse riguardo a cosa significhi "proteggere" qualcosa di valore.

Il contrasto tra l'idea occidentale e quella giapponese di autenticità riflette due visioni del mondo opposte: l'una basata sulla permanenza della materia e l'altra sulla continuità dello spirito e della tecnica attraverso il mutamento.

In Occidente, la nozione di tutela è profondamente radicata nella permanenza fisica e nella conservazione del manufatto originale. L'estetica occidentale, con radici nelle tradizioni greche e romane, privilegia la perfezione, la simmetria e l'immutabilità della materia. Il restauro tende a resistere ai segni dell'invecchiamento, cercando spesso di occultare i difetti o i danni per riportare l'oggetto a uno stato ideale e originario. L'oggetto è visto come un reperto storico che testimonia il passato e che deve essere sottratto al flusso del tempo per restare "autentico".⁴⁷⁹

475 Ivi pp. 258-259

476 Suzuki Daisetz T., *Zen and Japanese Culture*, Routledge and Kegan Paul, 1959, pp. 15, 37

477 Fangyan Peng, *Use and Beauty - Research on Soetsu Yanagi's Theory of Folk Art*, International Conference on Arts, Linguistics, Literature and Humanities, 2018

478 Suzuki Daisetz T., *Zen and Japanese Culture*, Routledge and Kegan Paul, 1959, p. 34; Pilgrim Richard B., "Intervals ('Ma') in Space and Time: Foundations for a Religio-Aesthetic Paradigm in Japan." *History of Religions* 25, no. 3, 1986, p. 264

479 Fallahnejad Asal, *The Philosophy of Wabi-Sabi in Japanese Culture and its Effects on Modern Lifestyle for Young Japanese*, *Journal of Academic Ethics* 1, 2025

Nella sensibilità giapponese, il patrimonio è inteso invece come un evento vivo che risiede nell'individuo che padroneggia una tecnica o una disciplina spirituale. Nelle arti performative come il teatro Noh, ciò che viene tramandato non è solo un testo, ma la capacità dell'attore di gestire gli intervalli sacri (ma) attraverso la propria forza spirituale (kokoro). Il vero "bene" culturale è dunque lo stato mentale e fisico dell'artista.⁴⁸⁰ Nello Zen e nelle arti tradizionali, come la scherma, la tecnica non è un protocollo esterno, ma qualcosa che deve "crescere dall'interno" del discepolo; la tutela coincide con la formazione di un meijin (genio), un maestro il cui spirito è diventato uno con l'arte.⁴⁸¹ Anche nell'arte popolare, il valore non risiede nella firma del singolo o nella rarità dell'oggetto, ma nella "via dell'artigiano" che lavora in modo altruistico e inconsapevole, sottomettendo il proprio ego alla forza della tradizione e della natura.⁴⁸²

Poiché la cultura giapponese è descritta come una "Cultura delle Trasformazioni", l'autenticità non dipende dall'età delle particelle materiali, ma dalla capacità di far risplendere la verità spirituale nel presente assoluto attraverso una pratica ripetuta fedelmente.⁴⁸³ Attraverso l'estetica del Wabi-Sabi, i difetti sono celebrati come segni di autenticità. Pratiche come il Kintsugi evidenziano deliberatamente le rotture con l'oro, trasformando il danno in una caratteristica narrativa che arricchisce la bellezza dell'oggetto invece di occultarla.⁴⁸⁴

La distinzione tra la radice giuridica occidentale e quella relazionale giapponese può essere spiegata anche attraverso una diversa concezione dell'identità, dello spazio e del rito, che emerge come un contrasto tra la centralità dell'individuo/oggetto (Occidente) e la centralità della relazione/atmosfera (Giappone).⁴⁸⁵ In Occidente, l'eredità romana definisce il privato come ciò che appartiene al singolo (dominium).⁴⁸⁶ Mentre il diritto romano fonda la proprietà sul singolo titolare, l'estetica giapponese del Mingei valorizza ciò che è privo di nome e appartiene alla tradizione collettiva.⁴⁸⁷ In Giappone, i beni sacri non sono percepiti come proprietà privata di un'istituzione chiusa, ma come aree purificate di attesa per la comunità e la divinità. La dicotomia pubblico/privato è un dualismo che la sensibilità giapponese tende a sfumare in quella che viene definita una "cultura dei grigi". Elementi architettonici come l'engawa (veranda) esemplificano il "mondo di mezzo" in cui interno ed esterno,

480 Pilgrim Richard B., "Intervals ('Ma') in Space and Time: Foundations for a Religio-Aesthetic Paradigm in Japan." *History of Religions* 25, no. 3, 1986, pp. 258-259

481 Suzuki Daisetz T., *Zen and Japanese Culture*, Routledge and Kegan Paul, 1959, pp. 15, 153, 181

482 Kikuchi Yuko, "The Myth of Yanagi's Originality: The Formation of 'Mingei' Theory in Its Social and Historical Context.", *Journal of Design History* 7, no. 4, 1994), p. 247

483 Pilgrim Richard B., "Intervals ('Ma') in Space and Time: Foundations for a Religio-Aesthetic Paradigm in Japan." *History of Religions* 25, no. 3, 1986, pp. 269, 271

484 Fallahnejad Asal, *The Philosophy of Wabi-Sabi in Japanese Culture and its Effects on Modern Lifestyle for Young Japanese*, *Journal of Academic Ethics* 1, 2025

485 Pilgrim Richard B., "Intervals ('Ma') in Space and Time: Foundations for a Religio-Aesthetic Paradigm in Japan." *History of Religions* 25, no. 3, 1986, pp. 256, 267, 276

486 Fallahnejad Asal, *The Philosophy of Wabi-Sabi in Japanese Culture and its Effects on Modern Lifestyle for Young Japanese*, *Journal of Academic Ethics* 1, 2025

487 Fangyan Peng, *Use and Beauty - Research on Soetsu Yanagi's Theory of Folk Art*, International Conference on Arts, Linguistics, Literature and Humanities, 2018

natura e uomo, collettivo e individuale si fondono, rendendo indistinguibili i confini e le opposizioni.⁴⁸⁸

In sintesi, mentre l'Occidente ha costruito la sua tutela sulla divisione giuridica tra ciò che è del singolo e ciò che è dello Stato, il Giappone ha radicato la sua conservazione nella continuità della pratica rituale e nella natura relazionale dello spazio, dove il "sacro" appartiene al flusso dell'esperienza vissuta dalla comunità. Se per l'Occidente proteggere il patrimonio significa fermare il decadimento della materia, per il Giappone significa garantire la trasmissione del soffio vitale (kehai) attraverso la disciplina e la sensibilità dell'essere umano.⁴⁸⁹

Il percorso filosofico qui ricostruito - dalla presenza spirituale dei kami che anima ogni elemento naturale, all'estetica dell'impermanenza del wabi-sabi e alla commozione del mono no aware, fino alla valorizzazione dell'anonimato collettivo teorizzata dal Mingei - converge tutto in un'unica conclusione: il Giappone non possiede semplicemente una sensibilità diversa verso il patrimonio, ma un intero paradigma epistemologico alternativo, in cui il valore non risiede nella materia che resiste al tempo, ma nello spirito e nella tecnica che attraversano il tempo trasformandosi.⁴⁹⁰

Questa distanza, per quanto profonda, non è destinata a restare un'osservazione puramente filosofica. È precisamente da questi presupposti culturali che, nel corso del Novecento, il Giappone elaborerà un sistema normativo capace di tradurre giuridicamente l'idea che il bene da tutelare possa essere una tecnica, una persona, una pratica - anziché un oggetto.⁴⁹¹ Come si vedrà nei paragrafi successivi, questa premessa filosofica troverà la sua espressione più compiuta e più radicale nella Legge per la protezione dei beni culturali del 1950 e, in particolare, nell'istituzione dei Tesori Nazionali Viventi: un caso più unico che raro nel panorama giuridico internazionale, capace di rendere finalmente concreto - e tutelabile per legge - ciò che fino a questo momento è stato descritto soltanto come visione del mondo.⁴⁹²

488 Pilgrim Richard B., "Intervals ('Ma') in Space and Time: Foundations for a Religio-Aesthetic Paradigm in Japan." *History of Religions* 25, no. 3, 1986, pp. 262, 267-268

489 Pilgrim Richard B., "Intervals ('Ma') in Space and Time: Foundations for a Religio-Aesthetic Paradigm in Japan." *History of Religions* 25, no. 3, 1986, pp. 258, 264, 268, 271, 276

490 Fangyan Peng, *Use and Beauty - Research on Soetsu Yanagi's Theory of Folk Art*, International Conference on Arts, Linguistics, Literature and Humanities, 2018; Fallahnejad Asal, *The Philosophy of Wabi-Sabi in Japanese Culture and its Effects on Modern Lifestyle for Young Japanese*, *Journal of Academic Ethics* 1, 2025; Pilgrim Richard B., "Intervals ('Ma') in Space and Time: Foundations for a Religio-Aesthetic Paradigm in Japan." *History of Religions* 25, no. 3, 1986, pp. 269, 276

491 Pilgrim Richard B., "Intervals ('Ma') in Space and Time: Foundations for a Religio-Aesthetic Paradigm in Japan." *History of Religions* 25, no. 3, 1986, pp. 258-259; Suzuki Daisetz T., *Zen and Japanese Culture*, Routledge and Kegan Paul, 1959, p. 153

492 Pilgrim Richard B., "Intervals ('Ma') in Space and Time: Foundations for a Religio-Aesthetic Paradigm in Japan." *History of Religions* 25, no. 3, 1986, p. 276

3.2 Modernizzazione e formazione del sistema culturale moderno

3.2.1 *La Restaurazione Meiji e la nascita della tutela giuridica (1868-1897)*

Prima della Restaurazione Meiji (1868), l'idea stessa di "patrimonio nazionale" intesa in senso moderno e giuridico non esisteva in Giappone. La conservazione dei manufatti storici e artistici era affidata quasi esclusivamente alla missione religiosa dei sacerdoti nei santuari Shintō e nei templi buddhisti, che custodivano oggetti sacri, documenti storici e ornamenti bellici senza una cornice normativa statale. Solo dopo la fine della politica isolazionista nel 1853 - e quindi l'apertura del Paese - i diplomatici giapponesi scoprirono i musei occidentali, comprendendo che la protezione della cultura era un parametro di "civiltà".⁴⁹³ Il governo comprese che, per essere giudicato degno dalle potenze occidentali ed ottenere un riconoscimento globale, il Giappone doveva sviluppare un'ideologia basata sui propri valori culturali, trasformando l'arte in un simbolo nazionale da esporre nelle grandi Esposizioni Universali.⁴⁹⁴

Il sistema giuridico giapponese dovette letteralmente inventare nuovi termini per tradurre i concetti occidentali:

- **Bijutsu (Belle Arti):** Il termine fu introdotto nel diritto giapponese come traslitterazione occidentale per facilitare gli scambi nelle Esposizioni Universali. Fu coniato ufficialmente nel 1873 come traduzione del concetto tedesco di *schöne kunst*. Inizialmente questo termine privilegiava la pittura e la scultura rispetto alle arti applicate tradizionali (lacche, ceramiche), che venivano così declassate.⁴⁹⁵
- **Kenchiku (Architettura):** Prima dell'era Meiji, l'atto di costruire era indicato con termini pratici come *fushin*. Il termine *kenchiku* fu promosso da intellettuali come Itō Chūta negli anni '90 dell'Ottocento per elevare l'architettura da mestiere pratico a "fine art" (arte superiore) sul modello dell'École des Beaux-Arts di Parigi.⁴⁹⁶

Per riscoprire e proteggere l'identità artistica autoctona, il governo Meiji assunse come consulente per l'educazione artistica e la storia dell'arte un orientalista e "universalista" americano: Ernest Fenollosa. Insieme al suo assistente e allievo Okakura Kakuzō, egli ricevette l'autorità senza precedenti di ispezionare stanze di templi e magazzini che erano rimasti chiusi per secoli, al fine di

493 Bretel Ronan, *National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures*, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2024, p. 47

494 Schilcher Manuel, *Art on Behalf of the Nation: First Establishment of Japanese Cultural Policy*, University of Arts and Design, Linz, 2020

495 Bretel Ronan, *National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures*, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2024, p. 48; Tseng Alice Y., "In Defense of Kenchiku: Itō Chūta's Theorization of Architecture as a Fine Art in the Meiji Period.", *Review of Japanese Culture and Society* 24, 2012, p. 163

496 Tseng Alice Y., "In Defense of Kenchiku: Itō Chūta's Theorization of Architecture as a Fine Art in the Meiji Period.", *Review of Japanese Culture and Society* 24, 2012, pp. 155, 161, 164

registrarne e preservarne il contenuto.⁴⁹⁷ Questa collaborazione fu cruciale perché unì la conoscenza accademica occidentale di Fenollosa - basata su criteri di classificazione e valore storico - alla visione culturale di Okakura, che mirava a definire una storia dell'arte specificamente giapponese per opporsi all'occidentalizzazione selvaggia.

Il culmine della loro attività fu il lavoro svolto per l'Ufficio Provvisorio per l'Indagine dei Tesori del Paese (Rinji zenkoku hōmotsu torishirabe-kyoku), istituito nel 1888 e guidato dal barone Kuki Ryūichi. Okakura e Fenollosa, insieme al pittore Kanō Eitoku, organizzarono sotto questo ufficio la più vasta operazione di inventario mai realizzata nell'arcipelago: la missione portò all'identificazione di 215.000 opere di valore artistico o storico tra i 170.000 santuari e monasteri del Paese. Questo immenso lavoro servì a giustificare la classificazione delle opere d'arte secondo una scala di valori stabilita dallo Stato e a selezionare i pezzi più eccezionali per i nuovi musei nazionali di Tokyo, Kyoto e Nara.⁴⁹⁸

Questo censimento è un caso concreto di importazione selettiva per due motivi fondamentali:

1. Per classificare gli oggetti, vennero importate la storia dell'arte e la scienza del patrimonio dall'Occidente. Tuttavia, questi strumenti furono applicati per supportare il movimento kokugaku (studi nazionali), volto a distinguere la tradizione giapponese pura dalle influenze straniere, specialmente quelle cinesi che si riteneva avessero "cancellato" il vero spirito giapponese per mille anni.⁴⁹⁹
2. Fenollosa e Okakura usarono questa catalogazione anche per promuovere il Nihonga (pittura in stile giapponese) in diretta opposizione al yōga (pittura in stile occidentale), attirando l'attenzione sull'arte tradizionale dei periodi Heian e Nara.⁵⁰⁰

I risultati di questo immenso censimento fornirono la base tecnica e concettuale per la Legge sulla protezione degli antichi templi e santuari del 1897 - promulgata come Legge n. 49 del 5 giugno 1897 - ed ha rappresentato il primo regolamento generale per la conservazione del patrimonio culturale del Giappone. La legge nacque sotto la guida dell'architetto Itō Chūta, che dal 1896 aveva diretto un apposito "comitato per la protezione degli antichi edifici religiosi" istituito dal Ministero dell'Interno. Il testo legislativo era articolato in 20 articoli e introduceva una distinzione giuridica tra gli oggetti mobili, definiti ufficialmente per la prima volta "tesori nazionali" (kokuhō), e gli edifici religiosi sotto protezione speciale. La legge definiva come tesoro nazionale "qualsiasi opera

497 Schilcher Manuel, *Art on Behalf of the Nation: First Establishment of Japanese Cultural Policy*, University of Arts and Design, Linz, 2020

498 Bretel Ronan, *National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures*, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2024, p. 49

499 Ivi p. 50

500 Schilcher Manuel, *Art on Behalf of the Nation: First Establishment of Japanese Cultural Policy*, University of Arts and Design, Linz, 2020

di eccezionale importanza artistica o storica secondo i criteri stabiliti dallo Stato".⁵⁰¹ Questi criteri non erano puramente estetici, ma servivano a identificare oggetti che potessero fungere da simboli dell'identità nazionale e della "civiltà" giapponese agli occhi del mondo.⁵⁰² Per essere classificata in questa categoria superiore, un'opera doveva dimostrare:

- Antichità: doveva avere una comprovata età storica.⁵⁰³
- Qualità artistica superiore: un'eccellenza estetica riconosciuta dagli esperti (come la commissione guidata da Itō Chūta).⁵⁰⁴
- Particolare valore storico: un legame diretto con eventi, personalità o periodi cruciali della storia del Giappone.⁵⁰⁵

Sebbene il concetto di tesoro nazionale fosse presente, non fu supportato da un "vero regime giuridico" fino alla legge del 1950. Il sistema del 1897 era infatti parziale, poiché la tutela era limitata ai beni mobili appartenenti allo Stato o a istituzioni religiose, escludendo i beni di proprietà privata (che trovarono una prima protezione solo nel 1929). È solo con la Legge per la protezione dei beni culturali del 30 maggio 1950 che il Giappone si dota del suo primo quadro giuridico completo e strutturato. Questa legge unificò diverse normative precedenti (come quelle del 1919 e del 1929) in un sistema coerente.

Un pilastro fondamentale della legge del 1897, però, era il sistema di sussidi statali: essa stabiliva che ogni santuario o tempio antico che si trovasse in difficoltà finanziarie per la manutenzione dei propri edifici o tesori potesse richiedere un aiuto economico al governo.⁵⁰⁶ Questi sussidi, che potevano variare da 20.000 a 150.000 yen, erano destinati specificamente alla conservazione e al restauro dei siti religiosi elencati, rendendo la distruzione di tali beni un reato perseguibile.

Infine, la legge sottolineava l'importanza dell'esposizione pubblica regolare delle opere catalogate nei musei nazionali, al fine di valorizzarne il significato spirituale, storico e artistico per la nazione.⁵⁰⁷

La Legge sulla protezione degli antichi templi e santuari del 1897 non fu solo un atto di emulazione burocratica dei modelli europei, ma rappresentò una risposta diretta e urgente al trauma dello

501 Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2024, p. 49

502 Schilcher Manuel, Art on Behalf of the Nation: First Establishment of Japanese Cultural Policy, University of Arts and Design, Linz, 2020

503 Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2024, p. 50

504 Ivi pp. 49-50

505 Ivi p. 50

506 T. L. Park, Process of architectural wooden preservation in Japan, WIT Transactions on The Built Environment (WIT Press), 2013, p. 491

507 Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2024, p. 50

haibutsu kishaku (movimento di espulsione del buddhismo), che aveva causato una devastazione senza precedenti del patrimonio interno giapponese. Nello specifico, con la Restaurazione Meiji del 1868, lo Shintō fu dichiarato religione di stato, scatenando un'ondata di manifestazioni anti-buddhiste e violenze.⁵⁰⁸

Questo movimento portò alla distruzione intenzionale di innumerevoli templi e santuari buddhisti. La conseguenza fu una perdita sostanziale di beni culturali, con tesori e statue abbandonati o venduti a musei e collezionisti stranieri. La serie di distruzioni e lo smantellamento di testimonianze storiche scatenarono quelle che i documenti definiscono "emozioni patrimoniali" (heritage emotions). Queste reazioni emotive e di allarme collettivo furono il motore che spinse la classe politica a maturare la consapevolezza necessaria per adottare le prime leggi di protezione.⁵⁰⁹

Le tappe legislative furono tentativi progressivi di fermare questa emorragia culturale:

- Il decreto del 1871 ordinò l'inventario dei beni proprio in risposta alla preoccupazione per la scomparsa di antichità che servivano da prove per lo studio del passato.⁵¹⁰
- La Legge del 1897 fu il culmine di questo processo; sebbene usasse criteri scientifici occidentali, il suo obiettivo primario era proteggere gli edifici religiosi e i loro tesori (i futuri kokuhō) dalla distruzione e dalla vendita.⁵¹¹

Mentre i funzionari Meiji studiarono le leggi di Italia, Francia e Grecia, la motivazione profonda della tutela era di tipo identitario.⁵¹² La cultura moderna fu utilizzata come un'"arma di civiltà" per adattare l'essenza del nuovo quadro nazionale giapponese.⁵¹³

La legge del 1897 servì a unificare le diverse province del Giappone attorno a una storia materiale condivisa e a legittimare la stirpe imperiale restaurata.⁵¹⁴

In sintesi, si potrebbe vedere la tutela giuridica in Giappone come figlia di un paradosso: la stessa Restaurazione che ha messo in pericolo l'arte buddhista attraverso lo haibutsu kishaku ha dovuto poi inventare il concetto di "bene culturale" per salvarla e trasformarla in un pilastro della nuova identità nazionale.

508 Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2024, p. 48; Vit Greta, Religione, spiritualità e guarigione in Giappone. Una panoramica dei rituali e delle pratiche di guarigione religiosa e spirituale a partire dalla Restaurazione Meiji fino ai primi anni del nuovo millennio, Università Ca' Foscari Venezia, 2022, p. 17

509 Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2024, p. 48

510 Ibid

511 Ivi pp. 49-50

512 Ivi p. 49

513 Schilcher Manuel, Art on Behalf of the Nation: First Establishment of Japanese Cultural Policy, University of Arts and Design, Linz, 2020

514 Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2024, pp. 48-49

3.2.2 Tra tutela e modernizzazione: l'evoluzione normativa prebellica (1919-1933)

La legge del 1897 (Koshaji Hozonhō), pur essendo stata una pietra miliare, mostrò presto i suoi limiti strutturali e temporali, rendendo necessaria l'espansione legislativa del 1919 per includere siti storici e monumenti naturali. Come suggerisce il nome stesso (Koshaji significa letteralmente "antichi santuari e templi"), la legge era strettamente limitata agli edifici religiosi e ai tesori mobili in essi contenuti. Questo lasciava prive di qualsiasi protezione giuridica altre categorie fondamentali del patrimonio giapponese, come:

- Siti storici laici: castelli, antiche residenze nobiliari o tumuli.
- Patrimonio naturale: formazioni geologiche, specie animali o vegetali di valore scientifico.
- Luoghi di bellezza paesaggistica: giardini, gole o montagne.

Inoltre, sotto il regime del 1897, potevano essere designati come "tesori nazionali" solo i beni mobili appartenenti allo Stato o a istituzioni religiose. I beni di proprietà privata (individui o aziende) rimanevano esclusi da questa specifica tutela legale, una lacuna che divenne critica con la privatizzazione di molti castelli e residenze nobiliari avvenuta dopo la Restaurazione Meiji.⁵¹⁵

In aggiunta all'ambito di applicazione della tutela limitato e ai vincoli sulla proprietà dei beni, durante l'era Taishō (1912-1926) vi fu una rapida industrializzazione e urbanizzazione che iniziò a minacciare non solo gli edifici, ma l'intero paesaggio storico e naturale del Giappone. Molte cittadine remote e paesaggi naturali venivano trasformati o distrutti dal progresso, scatenando una nuova ondata di consapevolezza sulla necessità di proteggere il contesto ambientale e storico "esterno" alle mura dei templi.⁵¹⁶

Per colmare queste lacune, nel 1919 venne promulgata la Legge sulla conservazione dei resti storici, dei siti panoramici e dei monumenti naturali (Shiseki meisshō tennen kinenbutsu hozon-hō). Questa legge fu rivoluzionaria per due motivi:

1. introdusse per la prima volta la tutela per i siti storici (shiseki), i luoghi di bellezza paesaggistica (meishō) e i monumenti naturali (tennen kinenbutsu).
2. fu il primo testo a introdurre ufficialmente il termine giuridico di "classificazione" (shitei) per i beni culturali.⁵¹⁷

⁵¹⁵ Agency for Cultural Affairs (JAPAN), Cultural Properties for Future Generations; Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2024, pp. 49-50

⁵¹⁶ T. L. Park, Process of architectural wooden preservation in Japan, WIT Transactions on The Built Environment (WIT Press), 2013, p. 492

⁵¹⁷ Agency for Cultural Affairs (JAPAN), Cultural Properties for Future Generations; T. L. Park, Process of architectural wooden preservation in Japan, WIT Transactions on The Built Environment (WIT Press), 2013, pp. 491-492

In sintesi, la legge del 1897 era una "legge di emergenza" nata per fermare la distruzione dei templi dopo lo haibutsu kishaku, ma la crescita della nazione impose nel 1919 un concetto di patrimonio più moderno, che includesse anche la storia laica e la natura come pilastri dell'identità nazionale.

Il Giappone negli anni '20 dovette affrontare una crisi economica-finanziaria causata da una serie di shock economici. Il primo di questi fu causato dalla fine della Prima Guerra Mondiale, in cui l'economia giapponese subì una forte contrazione dopo il boom delle forniture belliche. Ma l'evento più importante fu il terremoto del Kantō del 1923: il devastante sisma causò perdite patrimoniali stimate in cinque miliardi di yen, portando alla chiusura di numerose piccole banche e lasciando migliaia di persone senza lavoro. Questa catastrofe aggravò una situazione già precaria, spingendo molti proprietari privati verso l'indigenza.⁵¹⁸ Molte residenze nobiliari (shoin-zukuri) e castelli erano stati privatizzati dopo la Restaurazione Meiji; con l'aggravarsi della crisi, le famiglie nobiliari e i collezionisti privati si trovarono costretti a vendere i propri tesori mobili - dipinti, calligrafie e oggetti d'artigianato - per far fronte alle difficoltà finanziarie.

Il timore principale del governo era l'esportazione massiccia di tesori nazionali. Le opere venivano spesso vendute a musei o collezionisti stranieri, attratti dal valore delle antichità giapponesi in un momento in cui i prezzi sul mercato interno erano crollati a causa della recessione. Questa "fuga di capitali culturali" era percepita come una minaccia alla sopravvivenza stessa dell'identità nazionale.

Per arginare questo fenomeno, il 1° luglio 1929 venne promulgata la Legge per la conservazione dei tesori nazionali (Kokuhō Hozonhō). A differenza della legge del 1897, la nuova normativa estese la protezione indipendentemente dal fatto che il bene appartenesse allo Stato, a istituzioni religiose o a singoli privati.⁵¹⁹ Venne, poi, introdotto l'obbligo di richiedere permessi speciali per qualsiasi alterazione o trasferimento dei beni designati come tesori nazionali.⁵²⁰ La legge stabiliva che i beni mobili designati come tesori nazionali non potessero essere esportati in modo permanente fuori dai confini del Giappone. Questa misura mirava a proteggere i tesori (come dipinti, sculture e oggetti d'artigianato) che adornavano castelli, case da tè e residenze nobiliari. Gli atti che violavano l'integrità del bene, come il furto, l'alterazione non autorizzata e la distruzione, erano specificamente criminalizzati attraverso disposizioni speciali. Già dalla riforma del 1897, la distruzione dei beni sotto protezione era stata definita come un reato perseguibile (criminalised). La legge del 1929 ha "sistematizzato" questa protezione in 25 articoli, estendendo la responsabilità legale a tutti i

518 Vit Greta, Religione, spiritualità e guarigione in Giappone. Una panoramica dei rituali e delle pratiche di guarigione religiosa e spirituale a partire dalla Restaurazione Meiji fino ai primi anni del nuovo millennio, Università Ca' Foscari Venezia, 2022, p. 18

519 Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2024, pp. 50-51; T. L. Park, Process of architectural wooden preservation in Japan, WIT Transactions on The Built Environment (WIT Press), 2013, pp. 491-492

520 T. L. Park, Process of architectural wooden preservation in Japan, WIT Transactions on The Built Environment (WIT Press), 2013, p. 492

proprietari, inclusi i privati, le aziende e le prefetture.⁵²¹ Inoltre, per sostenere i proprietari e contrastare le vendite dettate da difficoltà finanziarie, lo Stato aumentò drasticamente i sussidi, arrivando a coprire circa il 70% dei costi associati alla manutenzione e al restauro dei beni.⁵²²

In sintesi, la legge del 1929 trasformò la protezione del patrimonio in un obbligo giuridico rigoroso che poneva l'interesse della nazione al di sopra del diritto di libera disposizione dei proprietari, impedendo che i pezzi più pregiati della storia materiale giapponese venissero dispersi sui mercati internazionali.

La Legge sulla conservazione delle belle arti importanti (Jūyō bijutsuhin tōno hozon ni kan suru hōritsu), promulgata il 1° aprile 1933, nacque dalla medesima urgenza della legge del 1929, ovvero la necessità di proteggere il patrimonio nazionale giapponese colpito duramente dagli effetti della "Grande Depressione". Il suo scopo principale era impedire la "fuga di massa" di opere e oggetti d'arte verso l'estero, un fenomeno alimentato dalla crisi economica che spingeva i proprietari a vendere i propri tesori per necessità finanziarie. La particolarità di questo provvedimento risiede nel fatto che esso mirava specificamente alle belle arti attraverso una procedura di designazione più snella e leggera rispetto a quella prevista per i Tesori Nazionali della legge del 1929. Grazie a questo meccanismo semplificato, lo Stato riuscì a porre sotto vincolo e a impedire l'esportazione di ben 8.289 oggetti che non erano ancora stati classificati come "Tesori Nazionali" (kokuhō), ma che necessitavano comunque di una protezione immediata contro l'alienazione.⁵²³

Questa evoluzione mostra chiaramente un sistema normativo che si affina progressivamente per tappe:

- 1897: Tutela limitata agli edifici religiosi e ai loro tesori mobili.⁵²⁴
- 1919: Estensione della protezione ai siti storici, ai siti panoramici e ai monumenti naturali.⁵²⁵
- 1929: La tutela diventa indifferente alla proprietà (inclusendo i privati) per salvare i tesori più preziosi della nazione.⁵²⁶
- 1933: Viene creata una rete di sicurezza per i beni culturali "non d'élite", ma comunque importanti, per fermare l'emorragia di arte verso i mercati stranieri.⁵²⁷

521 Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2024, pp. 50, 55

522 T. L. Park, Process of architectural wooden preservation in Japan, WIT Transactions on The Built Environment (WIT Press), 2013, p. 492

523 Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2024, p. 51

524 Ivi p. 49

525 Ivi p. 50

526 Ibid

527 Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2024, p. 51

Tale stratificazione legislativa troverà la sua sintesi definitiva solo nella legge del 30 maggio 1950, che agirà come una legge riassuntiva (summary law) unificando tutti i regimi precedenti in un unico quadro giuridico completo.⁵²⁸ Questo fu necessario in quanto le quattro leggi qui esaminate (1897, 1919, 1929, 1933) continuarono a coesistere come testi normativi paralleli e separati, ciascuno con un proprio ambito di applicazione, una propria procedura di designazione e una propria autorità di riferimento. Questa frammentazione normativa, per quanto progressivamente più completa nella sostanza, lasciava il sistema privo di una cornice giuridica coerente capace di trattare in modo unitario beni tangibili, siti naturali e, soprattutto, quel patrimonio immateriale che la sensibilità filosofica giapponese - descritta in apertura del capitolo - continuava a considerare centrale.

3.2.3 *Il dopoguerra: distruzione, trauma e nuova identità nazionale*

Nonostante le leggi progressivamente affinate avessero creato una cornice burocratica per la tutela, queste non potevano proteggere i beni dalla distruzione fisica totale causata dai conflitti. A partire dalla guerra sino-giapponese del 1937 e culminando con la Seconda Guerra Mondiale, il patrimonio giapponese subì quella che viene definita "devastazione aerea e atomica" che lasciò il Paese e i suoi tesori profondamente scossi.⁵²⁹

L'occupazione militare degli Alleati, guidata dal Comando Supremo delle Potenze Alleate (SCAP), giocò un ruolo fondamentale nel garantire la continuità della tutela anche nel caos del secondo dopoguerra.⁵³⁰ Nonostante le priorità fossero la sopravvivenza fisica e la ricostruzione economica, l'amministrazione SCAP istituì una branca specifica, l'Arts and Monuments Service, incaricata della conservazione del patrimonio. È importante sottolineare che le autorità alleate non misero in discussione le leggi giapponesi già in vigore prima del loro arrivo (come quelle del 1897, 1919 e 1929), permettendo al sistema di tutela di continuare a funzionare in un momento di estrema fragilità istituzionale. La protezione del patrimonio non fu sacrificata alle necessità economiche, ma fu gestita come un pilastro della ricostruzione di un'identità nazionale pacifica e democratica sotto la supervisione alleata.⁵³¹

⁵²⁸ Ibid

⁵²⁹ Ibid

⁵³⁰ Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2024, p. 51; Vit Greta, Religione, spiritualità e guarigione in Giappone. Una panoramica dei rituali e delle pratiche di guarigione religiosa e spirituale a partire dalla Restaurazione Meiji fino ai primi anni del nuovo millennio, Università Ca' Foscari Venezia, 2022, p. 19

⁵³¹ Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2024, p. 51; Vit Greta, Religione, spiritualità e guarigione in Giappone. Una panoramica dei rituali e delle pratiche di guarigione religiosa e spirituale a partire dalla Restaurazione Meiji fino ai primi anni del nuovo millennio, Università Ca' Foscari Venezia, 2022, p. 21

Questo impegno per la cultura si inseriva in una fase di radicale trasformazione sociale, culminata nella Costituzione del 1947 che introdusse la libertà religiosa e la separazione tra Stato e religione (Shintō), privando lo Shintō di Stato del suo status privilegiato.⁵³²

Ma l'episodio che agì da catalizzatore finale non fu un bombardamento diretto, ma un incendio scoppiato il 26 gennaio 1949 durante i lavori di restauro del padiglione Kondō del tempio Hōryū-ji a Nara. Paradossalmente, durante la guerra il tempio era stato parzialmente smantellato e i pezzi stoccati altrove proprio per proteggerli dalla minaccia bellica. L'incendio distrusse i preziosi murali dell'edificio, un evento che "commosse grandemente i giapponesi" e dimostrò che le leggi esistenti erano ormai frammentarie e insufficienti di fronte alla fragilità materiale dei beni.⁵³³

La perdita del Hōryū-ji accelerò l'adozione della Legge per la protezione dei beni culturali - promulgata il 30 maggio 1950 - che divenne la matrice di tutta la legislazione contemporanea. Questa legge introdusse innovazioni nate direttamente dall'esperienza della guerra, ad esempio, per la prima volta al mondo, venne protetto il "patrimonio vivente" (mukei bunkazai), poiché la guerra aveva evidenziato che la morte degli artigiani e dei maestri durante i conflitti portava alla scomparsa definitiva delle tecniche di conservazione.⁵³⁴ Questa scelta legislativa rese finalmente giuridica un'intuizione filosofica già radicata nella cultura giapponese, secondo cui il vero patrimonio da proteggere risiede nella persona che incarna una tecnica, più che nell'oggetto che essa produce.

In memoria del disastro del 1949, il 26 gennaio è stato istituito come "Giornata della prevenzione incendi per i beni culturali", con esercitazioni che coinvolgono vigili del fuoco e residenti in tutto il Giappone.⁵³⁵

In conclusione, se le leggi Meiji e Taishō erano nate per definire l'identità nazionale e fermare l'esportazione verso l'estero, la legislazione del 1950 fu una reazione diretta alla vulnerabilità fisica del patrimonio scoperta durante la devastazione bellica.⁵³⁶

532 Vit Greta, Religione, spiritualità e guarigione in Giappone. Una panoramica dei rituali e delle pratiche di guarigione religiosa e spirituale a partire dalla Restaurazione Meiji fino ai primi anni del nuovo millennio, Università Ca' Foscari Venezia, 2022, pp. 19-20

533 Agency for Cultural Affairs (JAPAN), Cultural Properties for Future Generations; Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2024, p. 51; T. L. Park, Process of architectural wooden preservation in Japan, WIT Transactions on The Built Environment (WIT Press), 2013, p. 492

534 Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2024, pp. 51, 53

535 Agency for Cultural Affairs (JAPAN), Cultural Properties for Future Generations

536 Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2024, p. 51; T. L. Park, Process of architectural wooden preservation in Japan, WIT Transactions on The Built Environment (WIT Press), 2013, p. 492

3.3 Il sistema normativo: la Legge del 1950

3.3.1 Struttura della legge: beni tangibili, intangibili, folk e naturali

La legge del 30 maggio 1950, nata dall'urgenza del dopoguerra, introdusse per la prima volta un quadro giuridico unitario che sostituì le quattro leggi precedenti. L'obiettivo principale della legge viene descritto all'articolo 1, il quale recita: *lo scopo della presente legge è quello di preservare e utilizzare i beni culturali in modo da elevare la qualità culturale della nazione, contribuendo così all'evoluzione della cultura mondiale*.⁵³⁷ La legge nasce infatti dalla necessità di salvaguardare beni ritenuti essenziali per l'identità giapponese.⁵³⁸ In questo quadro, lo Stato riconosce che tali beni sono indispensabili per la corretta comprensione della storia nazionale e costituiscono il fondamento per lo sviluppo culturale futuro.⁵³⁹ In particolare, nel dopoguerra, questa visione rifletteva l'ambizione politica di ricostruire il Giappone come una "Nazione Culturale".⁵⁴⁰ Un aspetto innovativo - che verrà approfondito in seguito - è che il popolo non è visto solo come fruitore, ma è chiamato a cooperare attivamente con il governo per la conservazione di questo patrimonio prezioso.⁵⁴¹

Partendo da questi presupposti, l'Articolo 2⁵⁴² della legge definisce - a seguito di vari emendamenti (in particolare quelli del 1975 e del 2004) - le sei categorie principali di "beni culturali":

1. Beni culturali tangibili (yūkei bunkazai), comprende prodotti culturali con una forma fisica di alto valore storico, artistico o accademico. Include strutture architettoniche, pitture, sculture, opere di artigianato applicato, calligrafie, libri classici, documenti antichi e risorse archeologiche.
2. Beni culturali intangibili (mukey bunkazai), si riferisce a espressioni "immateriali" come il teatro (drama), la musica e le tecniche di artigianato applicato che possiedono un alto valore storico o artistico.
3. Beni culturali folkloristici (minzoku bunkazai), include usi e costumi relativi a cibo, abbigliamento, abitazione, occupazioni, fede religiosa e festività annuali, oltre alle arti performative popolari e alle tecniche ad esse connesse. Comprende sia gli aspetti immateriali che gli oggetti fisici (abiti, utensili, case) indispensabili per comprendere i cambiamenti nello stile di vita giapponese.

⁵³⁷ Law for the Protection of Cultural Property (Law No. 214, May 30, 1950)

⁵³⁸ Palazzo Alice, La tutela del patrimonio immateriale in Giappone, *Antropologia e Teatro – Rivista di Studi*, n. 16, 2023

⁵³⁹ Law for the Protection of Cultural Property (Law No. 214, May 30, 1950)

⁵⁴⁰ Osajima Daigo e Manabe Sayumi, From the imperial household to the state: The establishment of the protection concept of intangible cultural property (part 1), *Japan Architectural Review*, 2019

⁵⁴¹ Palazzo Alice, La tutela del patrimonio immateriale in Giappone, *Antropologia e Teatro – Rivista di Studi*, n. 16, 2023; Law for the Protection of Cultural Property (Law No. 214, May 30, 1950)

⁵⁴² Law for the Protection of Cultural Property (Law No. 214, May 30, 1950)

4. Monumenti (kinenbutsu), questa categoria raggruppa tre tipologie: siti storici (tumuli, castelli, antiche residenze di valore storico o scientifico); luoghi panoramici (giardini, ponti, gole, montagne di valore artistico o estetico); monumenti naturali (animali, piante, minerali e caratteristiche geologiche di valore scientifico).
5. Paesaggi culturali (bunkateki keikan), introdotta con l'emendamento del 2004, questa categoria riguarda aree paesaggistiche nate dall'interazione tra l'uomo e la natura (legata a vita quotidiana o occupazioni) che sono essenziali per comprendere il sostentamento del popolo giapponese.⁵⁴³
6. Gruppi di edifici tradizionali (dentōteki kenzōbutsu-gun), definita con la riforma del 1975, comprende gruppi di edifici tradizionali di alto valore che formano un sistema storico coerente insieme al loro ambiente circostante.

Oltre a queste sei definizioni principali contenute nell'Articolo 2, la legge prevede capitoli specifici per la protezione dei beni culturali sepolti (Capitolo VI) e delle tecniche di conservazione per i beni culturali (Capitolo X).

Il Giappone - con la presente legge - è stato il primo paese al mondo a introdurre formalmente la tutela del patrimonio immateriale all'interno della propria legislazione nazionale.⁵⁴⁴ Questa distinzione giuridica tra beni materiali (yūkei) e immateriali (mukei) non esisteva in nessun'altra legislazione dell'epoca ed è stata considerata una misura visionaria.⁵⁴⁵ Il Giappone ha così anticipato di oltre 50 anni la Convenzione UNESCO del 2003 sulla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, servendo da modello diretto per lo sviluppo dei sistemi internazionali di protezione del "patrimonio vivente".⁵⁴⁶

Gli attori coinvolti nella salvaguardia del patrimonio giapponese sono definiti agli articoli 3 e 4 della legge. Nello specifico, l'art. 3 stabilisce la responsabilità istituzionale dello Stato giapponese: il Governo e gli enti locali devono riconoscere che i beni culturali sono indispensabili per la corretta comprensione della storia e della cultura del Giappone e ha il dovere di impegnarsi sinceramente per garantire che la conservazione di tali beni sia adeguatamente assicurata. Mentre l'articolo 4 è particolarmente innovativo in quanto introduce il concetto di responsabilità condivisa tra Stato e

⁵⁴³ Agency for Cultural Affairs, Cultural Landscapes

⁵⁴⁴ Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2024, p. 51; Palazzo Alice, La tutela del patrimonio immateriale in Giappone, Antropologia e Teatro – Rivista di Studi, n. 16, 2023

⁵⁴⁵ Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2024, pp. 44, 51

⁵⁴⁶ Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2024, p. 55; Osajima Daigo e Manabe Sayumi, From the imperial household to the state: The establishment of the protection concept of intangible cultural property (part 1), Japan Architectural Review, 2019

cittadini. Al comma 1 si stabilisce che il popolo giapponese deve cooperare fedelmente con le misure adottate dal governo per raggiungere gli scopi della legge. La cittadinanza non è vista come un semplice fruitore, ma come un attore attivo nella tutela. Il comma 2, invece, chiarisce che i proprietari (e i gestori) dei beni devono essere consapevoli che il bene culturale è un prezioso asset nazionale. Devono conservarlo con cura "per il pubblico" e sforzarsi di promuoverne l'utilizzo culturale, ad esempio aprendolo a visite pubbliche. Infine, al comma 3, la legge bilancia i doveri del proprietario imponendo al Governo e agli enti locali di rispettare il diritto di proprietà e altri diritti patrimoniali delle persone coinvolte durante l'applicazione della legge.⁵⁴⁷

Per permettere allo Stato di concentrare le risorse sui beni di maggior rilievo, si è previsto un sistema di tutela non binario - ovvero non una struttura divisa semplicemente tra beni tutelati e non tutelati - ma articolato in una piramide di valore. La piramide prevede:

- un livello di base in cui sono inseriti i beni culturali registrati (tōroku bunkazai). Questo livello è stato introdotto nel 1996 e rappresenta un livello di tutela più "leggero" e flessibile (Art. 57). È stata creato per salvaguardare edifici e manufatti dell'era moderna che, pur non raggiungendo i criteri elitari dei "Beni Culturali Importanti", necessitano di misure di protezione per non scomparire.⁵⁴⁸
- un livello intermedio, ovvero i beni culturali importanti (jūyō bunkazai). Tra i numerosi beni materiali esistenti, il Ministero dell'Istruzione seleziona quelli di particolare rilievo storico o artistico e li designa come "Beni Culturali Importanti" (Art. 27). Attualmente, questa categoria comprende una massa di circa 13.000 oggetti.⁵⁴⁹
- un livello massimo, costituito dai Tesori Nazionali (kokuhō). All'interno dei Beni Culturali Importanti, il Ministero individua un nucleo ancora più ristretto (circa il 10% del totale) di oggetti che possiedono un "valore eccezionale dal punto di vista della cultura mondiale" e li eleva al rango di "Tesori Nazionali" (Art. 27). Questi sono considerati tesori insostituibili per il popolo giapponese.⁵⁵⁰

⁵⁴⁷ Law for the Protection of Cultural Property (Law No. 214, May 30, 1950); Osajima Daigo e Manabe Sayumi, From the imperial household to the state: The establishment of the protection concept of intangible cultural property (part 1), Japan Architectural Review, 2019; Palazzo Alice, La tutela del patrimonio immateriale in Giappone, Antropologia e Teatro – Rivista di Studi, n. 16, 2023

⁵⁴⁸ Law for the Protection of Cultural Property (Law No. 214, May 30, 1950); Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2024, p. 52

⁵⁴⁹ Ibid

⁵⁵⁰ Ibid

Una logica simile si applica alla categoria dei Monumenti. Lo Stato designa i siti come "Siti Storici", "Luoghi Panoramici" o "Monumenti Naturali", ma quelli di importanza particolarmente elevata ricevono la qualifica superiore di "Speciali" (es. Sito Storico Speciale).⁵⁵¹

Per il patrimonio immateriale, il sistema segue una logica parallela:

- Beni Culturali Immateriali Importanti, ovverosia le arti e le tecniche selezionate dal governo (Art. 71).⁵⁵²
- Tesori Nazionali Viventi (ningen kokuhō), gli individui riconosciuti come i massimi detentori di tali abilità ad un livello di eccellenza tale da giustificare il titolo popolare di "Tesoro Nazionale".⁵⁵³

Questa struttura a più livelli permette una protezione capillare che coinvolge non solo lo Stato, ma anche prefetture e comuni, che possono effettuare designazioni a livello locale per i beni che non rientrano nelle categorie nazionali.⁵⁵⁴

3.3.2 I Tesori Nazionali Viventi (Ningen Kokuhō): un unicum mondiale

Il sistema dei Tesori Nazionali Viventi (Ningen Kokuhō) rappresenta il cuore della strategia giapponese per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, un modello che ha trasformato la percezione globale della conservazione spostando l'attenzione dall'oggetto all'individuo. Sebbene il termine Ningen Kokuhō sia ampiamente utilizzato nella società e nei circoli amministrativi, esso è un'espressione popolare e non un concetto giuridico definito testualmente nella legge del 1950.⁵⁵⁵ Tecnicamente, la legge si riferisce a questi individui come "detentori" (hojisha) o "gruppi detentori" (hojidantai) di Beni culturali immateriali importanti (Art. 71).⁵⁵⁶

Per rendere meno astratto il concetto di Tesori Nazionali Viventi (Ningen Kokuhō), è utile esaminare come lo Stato giapponese applichi il sistema di riconoscimento nelle due macro-aree previste: le arti performative (geinō) e le tecniche artigianali (kōgei gijutsu).⁵⁵⁷ Per le arti performative, il Teatro Noh (Nōgaku) è stato uno dei primi a ricevere il riconoscimento collettivo nel 1957. A livello individuale, vengono designati maestri per ruoli specifici, come lo shite (l'attore

551 Law for the Protection of Cultural Property (Law No. 214, May 30, 1950) Art. 109

552 Law for the Protection of Cultural Property (Law No. 214, May 30, 1950)

553 Palazzo Alice, La tutela del patrimonio immateriale in Giappone, *Antropologia e Teatro – Rivista di Studi*, n. 16, 2023

554 Ibid

555 Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, *Gdańskie Studia Azji Wschodniej*, 2024, p. 55; Palazzo Alice, La tutela del patrimonio immateriale in Giappone, *Antropologia e Teatro – Rivista di Studi*, n. 16, 2023

556 Law for the Protection of Cultural Property (Law No. 214, May 30, 1950); Palazzo Alice, La tutela del patrimonio immateriale in Giappone, *Antropologia e Teatro – Rivista di Studi*, n. 16, 2023

557 Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, *Gdańskie Studia Azji Wschodniej*, 2024, p. 56; Palazzo Alice, La tutela del patrimonio immateriale in Giappone, *Antropologia e Teatro – Rivista di Studi*, n. 16, 2023

principale) o i musicisti di strumenti tradizionali come il kotsuzumi (piccolo tamburo) e il taiko.⁵⁵⁸ Per le tecniche artigianali si può citare Murose Kazumi, riconosciuto per la tecnica Maki-e, che consiste nel decorare la lacca spruzzando polvere d'oro o d'argento⁵⁵⁹ o Ōsumi Yukie, che è stata la prima donna in assoluto a essere designata Tesoro Nazionale Vivente per la lavorazione dei metalli.⁵⁶⁰

Il sistema attuale è stato formalmente certificato dall'Agenzia per gli Affari Culturali nel 1954, a seguito di un emendamento che ha perfezionato la tutela del patrimonio vivente.⁵⁶¹

L'Articolo 71 della legge del 1950 costituisce la base legale per la creazione di questa classe di esperti.⁵⁶² Al comma 1, l'articolo stabilisce che il Ministro dell'Istruzione (MEXT) può designare elementi particolarmente significativi del patrimonio immateriale (come teatro, musica o artigianato) come Beni culturali immateriali importanti. Il secondo comma specifica che, contestualmente alla designazione della tecnica, il Ministro deve riconoscere un individuo o un gruppo come detentore di tale bene.⁵⁶³

Lo Stato non protegge la persona in quanto tale, ma l'abilità tecnica di alto livello (waza) che essa incarna. Il riconoscimento può essere individuale (kakko nintei) per maestri singoli, collettivo (sōgō nintei) quando più persone collaborano per un'arte (come il teatro Bunraku), o di gruppo (hojidan tai nintei) per organizzazioni che preservano tecniche artigianali diffuse.⁵⁶⁴

L'articolo 72, invece, sottolinea la fragilità "biologica" di questo patrimonio, indissolubilmente legato alla vita umana. Il comma 2 prevede che il riconoscimento di un detentore possa essere annullato se questi diventa inadeguato a causa di problemi mentali o fisici. Il comma 4 stabilisce che, alla morte dell'individuo o allo scioglimento del gruppo, il riconoscimento decade automaticamente. Un aspetto cruciale dello stesso comma è che, se tutti i detentori di una determinata tecnica muoiono senza aver formato successori, la designazione dell'intero "Bene culturale immateriale importante" viene revocata, poiché la tecnica cessa legalmente di esistere.⁵⁶⁵

558 Palazzo Alice, La tutela del patrimonio immateriale in Giappone, *Antropologia e Teatro – Rivista di Studi*, n. 16, 2023

559 Agency for Cultural Affairs, *Intangible Cultural Properties*

560 Rutkowski Jennie Renee, *Imperialist Legacies in East Asia: A Comparative Analysis of Living National Treasures in Japan, China, Korea, and Mongolia*, Rutgers, The State University of New Jersey (Master's Thesis), 2021

561 Bretel Ronan, *National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures*, *Gdańskie Studia Azji Wschodniej*, 2024, p. 53; Rutkowski Jennie Renee, *Imperialist Legacies in East Asia: A Comparative Analysis of Living National Treasures in Japan, China, Korea, and Mongolia*, Rutgers, The State University of New Jersey (Master's Thesis), 2021

562 Rutkowski Jennie Renee, *Imperialist Legacies in East Asia: A Comparative Analysis of Living National Treasures in Japan, China, Korea, and Mongolia*, Rutgers, The State University of New Jersey (Master's Thesis), 2021

563 Law for the Protection of Cultural Property (Law No. 214, May 30, 1950); Palazzo Alice, La tutela del patrimonio immateriale in Giappone, *Antropologia e Teatro – Rivista di Studi*, n. 16, 2023

564 Palazzo Alice, La tutela del patrimonio immateriale in Giappone, *Antropologia e Teatro – Rivista di Studi*, n. 16, 2023

565 Law for the Protection of Cultural Property (Law No. 214, May 30, 1950); Palazzo Alice, La tutela del patrimonio immateriale in Giappone, *Antropologia e Teatro – Rivista di Studi*, n. 16, 2023

Questo principio giuridico traduce in norma positiva quanto descritto in apertura del capitolo - quando la trasmissione si interrompe, il patrimonio cessa di esistere non solo culturalmente, ma anche giuridicamente. Per evitare che ciò accada, i detentori hanno il dovere etico di formare successori, perfezionare la propria arte e renderla pubblica attraverso esibizioni o documentazione. Inoltre, l'Agenzia per gli Affari Culturali finanzia programmi di addestramento per garantire che la linea di trasmissione non si interrompa.⁵⁶⁶

Dopo la Seconda Guerra Mondiale, il Giappone ha utilizzato i Ningen Kokuhō come simboli per ricostruire la propria identità nazionale in chiave democratica e culturale.⁵⁶⁷ Lo Stato concede ai detentori individuali una borsa di studio annuale di 2 milioni di yen per sostenere le loro attività e il loro lavoro artistico. In questo contesto, ogni nuova creazione o riparazione eseguita dal detentore è un atto di trasmissione vivente. L'artigiano non sta solo "aggiustando" un oggetto, ma sta rigenerando il bene culturale attraverso la pratica. A differenza della visione occidentale, che identifica l'autenticità con l'integrità dei materiali originali, il Giappone promuove l'idea di "autenticità progressiva". In questa prospettiva, un bene culturale può essere ricostruito periodicamente (come accade simbolicamente per le strutture dei santuari, come il Santuario di Ise, il quale viene ricostruito ogni 20 anni) senza perdere il suo valore; ciò che conta è che la forma e il significato siano preservati attraverso il gesto tecnico.⁵⁶⁸

Il sistema giuridico giapponese ha quindi elaborato una visione del patrimonio in cui la ricostruzione fisica e la trasmissione del sapere non sono processi distinti, ma due facce della stessa medaglia.

3.3.3 *Il ruolo dello Stato come garante della continuità, non come proprietario*

Il sistema di tutela giapponese si distingue nettamente dai modelli europei per il suo approccio alla proprietà privata. Mentre il modello francese del *domaine public* o il sistema dei vincoli italiano tendono a limitare o assorbire i diritti del proprietario in nome dell'interesse pubblico, il Giappone ha strutturato la Legge per la tutela dei beni culturali (1950) come un sistema di cooperazione tra lo Stato e il privato, in cui lo Stato agisce non come proprietario, ma come garante esterno.⁵⁶⁹

⁵⁶⁶ Agency for Cultural Affairs, *Intangible Cultural Properties*; Palazzo Alice, *La tutela del patrimonio immateriale in Giappone*, *Antropologia e Teatro – Rivista di Studi*, n. 16, 2023

⁵⁶⁷ Osajima Daigo e Manabe Sayumi, *From the imperial household to the state: The establishment of the protection concept of intangible cultural property (part 1)*, *Japan Architectural Review*, 2019; Palazzo Alice, *La tutela del patrimonio immateriale in Giappone*, *Antropologia e Teatro – Rivista di Studi*, n. 16, 2023

⁵⁶⁸ Bretel Ronan, *National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures*, *Gdańskie Studia Azji Wschodniej*, 2024, pp. 45-46, 56; Palazzo Alice, *La tutela del patrimonio immateriale in Giappone*, *Antropologia e Teatro – Rivista di Studi*, n. 16, 2023

⁵⁶⁹ Bretel Ronan, *National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures*, *Gdańskie Studia Azji Wschodniej*, 2024, p. 50; Palazzo Alice, *La tutela del patrimonio immateriale in Giappone*, *Antropologia e Teatro – Rivista di Studi*, n. 16, 2023

La legge del 1950 stabilisce un principio di equilibrio fondamentale. All'Articolo 4, comma 3, viene esplicitamente ordinato che *lo Stato e gli enti locali devono rispettare il diritto di proprietà e gli altri diritti patrimoniali delle persone interessate durante l'applicazione della norma*.⁵⁷⁰

A differenza di altre legislazioni, la protezione giapponese è definita come "indifferente alla proprietà": un bene può essere designato come Tesoro Nazionale pur restando nelle mani di un santuario, di un tempio, di una società o di un privato cittadino. Lo Stato non espropria il bene, ma lo riconosce come un "prezioso asset nazionale" che il proprietario ha il dovere di conservare "per il pubblico".⁵⁷¹

Il ruolo centrale del proprietario è ribadito dall'Articolo 31, il quale stabilisce che l'owner di un Bene Culturale Importante deve intraprendere la gestione dello stesso in conformità con le istruzioni del Commissario per gli Affari Culturali. Il proprietario rimane il responsabile primario della cura e della manutenzione; se non può occuparsene direttamente, può nominare un "responsabile della gestione" (responsible manager) che agisca per suo conto, previa comunicazione al governo. Lo Stato interviene in modo più diretto solo quando la proprietà privata non è in grado di garantire la sopravvivenza del bene. L'Articolo 32 bis prevede che, se un proprietario non è rintracciabile o se la gestione da parte sua risulta estremamente difficile o inappropriata, il Commissario può nominare un ente locale o una persona giuridica idonea come "corpo di gestione" (managerial body). Anche in questo caso estremo, lo Stato deve ottenere il consenso del proprietario (se rintracciabile) prima di affidare la gestione a terzi. Questo ente non diventa proprietario, ma assume gli oneri della manutenzione e del restauro necessari alla preservazione.⁵⁷²

L'intervento statale non si manifesta attraverso l'autorità del dominio, ma tramite strumenti di supporto e indirizzo:

- Sussidi (Articolo 35), in quanto lo Stato riconosce che il restauro di beni eccezionali può comportare costi insostenibili. Pertanto, può concedere sussidi per coprire parte delle spese di gestione o riparazione.⁵⁷³
- Istruzioni e ordini (Articoli 36-37), il Commissario ha il potere di dare consigli o ordini tecnici se ritiene che il bene sia in pericolo a causa di una gestione incompetente, ma tali misure sono spesso accompagnate da un supporto finanziario statale per la loro attuazione.⁵⁷⁴

⁵⁷⁰ Law for the Protection of Cultural Property (Law No. 214, May 30, 1950)

⁵⁷¹ Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2024, p. 50; Law for the Protection of Cultural Property (Law No. 214, May 30, 1950)

⁵⁷² Law for the Protection of Cultural Property (Law No. 214, May 30, 1950)

⁵⁷³ Ibid

⁵⁷⁴ Ibid

- Documentazione e promozione, lo Stato si fa carico della catalogazione e della produzione di registrazioni (specialmente per il patrimonio immateriale), garantendo che la conoscenza del bene sia preservata anche se il supporto fisico o il detentore dovessero venire meno.⁵⁷⁵

Questo sistema trasforma la tutela in un atto di "democratizzazione" della conservazione, in cui la partecipazione attiva del proprietario e della comunità è vista come l'unico modo per mantenere "vivo" il patrimonio.⁵⁷⁶ Invece di sottrarre il bene al privato, lo Stato giapponese preferisce lasciarlo nel suo contesto originale, limitandosi a sorvegliare, finanziare e istruire, garantendo così che l'autenticità del bene resti legata alla sua funzione sociale e religiosa originaria.⁵⁷⁷

L'assenza di una dicotomia netta tra pubblico e privato, emerge chiaramente dai dati ufficiali, i quali confermano che circa il 60% delle opere di belle arti e artigianato designate come Tesori Nazionali o Beni Culturali Importanti appartiene ancora oggi a santuari e templi buddhisti.⁵⁷⁸ Storicamente, infatti, la conservazione dei principali manufatti è stata una missione religiosa dei sacerdoti sin dal periodo Nara.⁵⁷⁹

Questo modello di governance crea una zona d'ombra - che rispecchia direttamente la "cultura dei grigi" - in cui il bene culturale vive una doppia vita: rimane un oggetto di culto o una proprietà privata, ma è simultaneamente parte integrante del patrimonio della nazione, tutelato dallo Stato attraverso la designazione e il sostegno finanziario piuttosto che attraverso l'autorità del dominio.⁵⁸⁰

In definitiva, questo ruolo "leggero" dello Stato nel regime proprietario si traduce in un modello di governance altrettanto peculiare, in cui la gestione operativa e la salvaguardia del patrimonio sono distribuite tra l'amministrazione centrale, le comunità locali e le istituzioni religiose, configurando un sistema di responsabilità condivisa.⁵⁸¹

575 Agency for Cultural Affairs, Folk Cultural Properties; Palazzo Alice, La tutela del patrimonio immateriale in Giappone, *Antropologia e Teatro – Rivista di Studi*, n. 16, 2023

576 Osajima Daigo e Manabe Sayumi, From the imperial household to the state: The establishment of the protection concept of intangible cultural property (part 1), *Japan Architectural Review*, 2019; Palazzo Alice, La tutela del patrimonio immateriale in Giappone, *Antropologia e Teatro – Rivista di Studi*, n. 16, 2023

577 Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, *Gdańskie Studia Azji Wschodniej*, 2024, p. 54

578 Agency for Cultural Affairs, Intangible Cultural Properties

579 Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, *Gdańskie Studia Azji Wschodniej*, 2024, p. 47

580 Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, *Gdańskie Studia Azji Wschodniej*, 2024, p. 50; Guth Christine M. E., Kokuhō: From Dynastic to Artistic Treasure, *Cahiers d'Extrême-Asie*, vol. 9, 1996, p. 321

581 Bretel Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, *Gdańskie Studia Azji Wschodniej*, 2024, pp. 53-54; Palazzo Alice, La tutela del patrimonio immateriale in Giappone, *Antropologia e Teatro – Rivista di Studi*, n. 16, 2023

3.4 Amministrazione e governance

3.4.1 *La Bunkachō: struttura, competenze e rapporto con il governo centrale*

La Bunkachō (Agenzia per gli Affari Culturali) è stata istituita ufficialmente nel 1968.⁵⁸² La sua nascita è il risultato della fusione di due organismi precedentemente distinti: l'Ufficio per gli Affari Culturali (Cultural Affairs Bureau) del Ministero dell'Istruzione e la Commissione per la Protezione dei Beni Culturali (Cultural Properties Protection Commission).⁵⁸³ Attualmente, l'agenzia opera come un ente esterno posto sotto la giurisdizione del Ministero dell'Istruzione, della Cultura, dello Sport, della Scienza e della Tecnologia, noto con l'acronimo MEXT.⁵⁸⁴ L'agenzia ha una triplice missione: la promozione della cultura e delle arti, l'amministrazione degli affari religiosi e la preservazione e l'utilizzo dei beni culturali.

La scelta di creare un'agenzia semi-autonoma invece di una semplice direzione ministeriale interna risponde a diverse necessità strategiche e storiche. In primo luogo, la nascita dell'agenzia ha permesso di riunire in un unico ente funzioni che prima erano frammentate, ovvero la promozione delle arti, la preservazione dei beni culturali e l'amministrazione degli affari religiosi.⁵⁸⁵ Già nel 1966 diverse divisioni culturali erano state unificate in un ufficio interno, ma la trasformazione in Agenzia nel 1968 ha permesso di supportare meglio le politiche culturali a livello municipale.⁵⁸⁶ In secondo luogo, strutturare in questo modo l'agenzia permette di ospitare organi composti da esperti e studiosi, come il Consiglio per la Protezione dei Beni Culturali, i quali devono deliberare con autonomia su questioni tecniche come la designazione dei Tesori Nazionali.⁵⁸⁷ In terzo luogo, l'agenzia ha il compito specifico di gestire il sistema delle persone giuridiche religiose, occupandosi della loro certificazione e della raccolta di dati statistici, una funzione che richiede un inquadramento amministrativo dedicato.⁵⁸⁸ Infine, l'istituzione di un ente dedicato ha permesso al Giappone di creare nuovi simboli per la salvaguardia della tradizione, contribuendo a presentare il Paese come una nazione pacifica basata sulla cultura e distanziandola dal precedente regime ultranazionalista.⁵⁸⁹

582 Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT), "MEXT"

583 T. L. Park, Process of architectural wooden preservation in Japan, WIT Transactions on The Built Environment (WIT Press), 2013, p. 493

584 Palazzo Alice, La tutela del patrimonio immateriale in Giappone, Antropologia e Teatro – Rivista di Studi, n. 16, 2023

585 T. L. Park, Process of architectural wooden preservation in Japan, WIT Transactions on The Built Environment (WIT Press), 2013, p. 493

586 Tani Kazuaki, "Fundamental Law for Promotion of Culture and Art (FLPCA) and the Feature of Cultural Policy in Contemporary Japan", Tokyo University of Foreign Studies, 2003, p. 125

587 T. L. Park, Process of architectural wooden preservation in Japan, WIT Transactions on The Built Environment (WIT Press), 2013, p. 493

588 Agency for Cultural Affairs, "Religious Juridical Persons and Administration of Religious Affairs"

589 Palazzo Alice, La tutela del patrimonio immateriale in Giappone, Antropologia e Teatro – Rivista di Studi, n. 16, 2023

In sintesi, la forma di agenzia è stata scelta per garantire un equilibrio tra l'indirizzo politico del ministero e la necessità di autonomia operativa e competenza scientifica richiesta dalla tutela del patrimonio e dai rapporti con le istituzioni religiose.

Nel 2023, per rafforzare ulteriormente il legame con la tradizione e promuovere la cultura locale, la sede principale dell'agenzia è stata trasferita a Kyoto. Kyoto, insieme a Nara e Shiga, ospita una concentrazione eccezionale di beni culturali e tesori nazionali, rendendo la regione il cuore pulsante delle attività di restauro e conservazione in Giappone. Trasferire l'agenzia in questa zona permette una supervisione più diretta e una collaborazione più stretta con i siti storici e le maestranze locali.⁵⁹⁰ Inoltre, la scelta riflette la recente revisione della legge fondamentale sulle arti (2017), che pone un forte accento sulla promozione del patrimonio basata sulla comunità, incoraggiando la valorizzazione dell'identità e delle culture locali. Infine, Kyoto è considerata un "hub" fondamentale non solo per la preservazione dei monumenti materiali, ma anche per la tutela delle tecniche tradizionali e delle arti performative, come il teatro e la danza, che l'agenzia ha il compito di promuovere a livello nazionale e internazionale⁵⁹¹.

La Bunkachō presenta una struttura interna complessa e diversificata, che dimostra come l'agenzia possieda competenze che spaziano ben oltre la semplice tutela dei monumenti, coprendo l'intero spettro della vita culturale e normativa del Giappone.⁵⁹² Di seguito sono descritte le sue divisioni principali e le relative aree di intervento:

- **Promozione delle Arti e della Cultura:** L'agenzia sostiene attivamente gli artisti e le loro attività creative, favorendo sia le arti visive che quelle dello spettacolo. Questa missione è supportata da divisioni specifiche come la Arts and Culture Division, la Fine Arts Division e la Traditional Culture and Life Culture Division.
- **Lingua Giapponese:** Una competenza fondamentale della Bunkachō riguarda il miglioramento e la diffusione della lingua giapponese, sia a livello nazionale che per gli stranieri. Tale compito è affidato alla Japanese Language Division.
- **Diritto d'Autore (Copyright):** L'agenzia è responsabile della protezione dei diritti d'autore e della regolamentazione dello sfruttamento delle opere, un settore cruciale per l'industria culturale moderna. Questa funzione è gestita centralmente dalla Copyright Division.
- **Patrimonio Culturale e Monumenti:** Oltre alla preservazione fisica di Tesori Nazionali e siti storici, l'agenzia ne promuove l'utilizzo attivo e il turismo culturale. Le divisioni chiave in

590 T. L. Park, *Process of architectural wooden preservation in Japan*, WIT Transactions on The Built Environment (WIT Press), 2013, p. 494

591 Konagaya Hideyo, "Heritage Production in National and Global Cultural Policies", *Asian Ethnology*, Vol. 79, No. 1, Nanzan University, 2020, pp. 47, 54-55

592 Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT), "Organization"

questo settore sono la Cultural Resources Policy & Monuments and Sites Division e la Architectural Heritage Division.

- Affari Religiosi: L'agenzia ha l'incarico unico di amministrare il sistema delle persone giuridiche religiose, occupandosi della loro certificazione e della raccolta di statistiche sul settore religioso in Giappone. Questa competenza è gestita dalla Religious Affairs Division.
- Economia Culturale e Scambi Internazionali: L'agenzia promuove la cooperazione culturale internazionale e analizza l'impatto economico della cultura. Tali attività fanno capo alla Cultural Economy and International Affairs Division.

Per riassumere, la presenza di uffici dedicati anche alla collaborazione con la cultura del vivere quotidiano (Life Culture Collaboration Division) e alla pianificazione delle sedi culturali (Cultural Locations Division) conferma che la Bunkachō è l'organo di governo globale per la creatività, la lingua e l'identità giapponese.

Al vertice dell'Agenzia per gli Affari Culturali opera il Commissioner for Cultural Affairs (Bunkachō chōkan).⁵⁹³ A differenza dei ministri - in sistemi come quello italiano o francese - che sono figure politiche elette o nominate dal governo, il Commissario è tipicamente un funzionario di carriera con una profonda specializzazione nel settore amministrativo e culturale. L'attuale Commissario Itō Gakuji, ad esempio, è un burocrate entrato nel ministero nel 1991 che ha scalato la gerarchia attraverso numerosi ruoli tecnici, tra cui la direzione della Divisione Monumenti e Siti e la carica di Vice-Commissario.⁵⁹⁴

Questa natura tecnica della carica comporta importanti implicazioni per la stabilità e l'autonomia del settore. Poiché il Commissario è una figura professionale interna alla burocrazia statale, la gestione della cultura è trattata come una questione tecnica e scientifica, garantendo che i progetti e le strategie di tutela proseguano coerentemente nel tempo, senza subire scossoni a ogni cambio di governo.⁵⁹⁵

L'indipendenza decisionale è rafforzata dall'obbligo di consultare organi di esperti esterni, come il Consiglio per gli Affari Culturali, per deliberare su questioni cruciali come la designazione di Tesori Nazionali o il riconoscimento di tecniche di conservazione.⁵⁹⁶ La selezione e gestione dei beni culturali sono affidate a un sistema che connette l'agenzia tecnica centrale con gli uffici municipali,

593 Agency for Cultural Affairs, "Organization"; T. L. Park, *Process of architectural wooden preservation in Japan*, WIT Transactions on The Built Environment (WIT Press), 2013, p. 493

594 Agency for Cultural Affairs, "Commissioner for Cultural Affairs"

595 Konagaya Hideyo, "Heritage Production in National and Global Cultural Policies", *Asian Ethnology*, Vol. 79, No. 1, Nanzan University, 2020, p. 51

596 Law for the Protection of Cultural Property (Law No. 214, May 30, 1950); T. L. Park, *Process of architectural wooden preservation in Japan*, WIT Transactions on The Built Environment (WIT Press), 2013, p. 493

assicurando che le decisioni siano basate su standard accademici e scientifici piuttosto che su esigenze elettorali o politiche.⁵⁹⁷

In conclusione, mentre un Ministro della Cultura europeo ha spesso il compito di imprimere un'impronta politica e ideologica alla gestione culturale, il Commissario giapponese funge da garante della competenza scientifica e della trasmissione imparziale del patrimonio alle generazioni future.⁵⁹⁸

L'articolo 153 della Legge per la Protezione dei Beni Culturali del 1950 impone al Ministro (MEXT) l'obbligo di consultare preventivamente il Consiglio per gli Affari Culturali (Council for Cultural Affairs) per tutte le principali decisioni in materia di tutela. Nello specifico, il primo comma dell'articolo elenca tredici aree critiche che richiedono obbligatoriamente questo parere collegiale, tra cui la designazione e l'annullamento dello status di Tesoro Nazionale, Bene Culturale Importante, Bene Culturale Immateriale, Sito Storico e Paesaggio Culturale. Anche il secondo comma estende tale obbligo di consultazione al Commissario per gli Affari Culturali per questioni operative come gli ordini sulla gestione dei beni, l'esecuzione di restauri diretti o l'acquisto di proprietà da parte dello Stato.⁵⁹⁹

Questo meccanismo legislativo assicura che il sistema decisionale sia collegiale e non verticistico, in quanto le scelte del Ministro sono vincolate alle deliberazioni di un organo composto da esperti e studiosi di chiara fama in discipline tecniche come l'architettura, la storia e la conservazione.⁶⁰⁰ La procedura garantisce che ogni nomina si basi su rigorosi standard accademici e scientifici, sottraendo la gestione del patrimonio all'arbitrio politico o a logiche elettorali.⁶⁰¹ Tale assetto riflette la volontà del legislatore del dopoguerra di "democratizzare" il processo di tutela, introducendo pesi e contrappesi per evitare che la cultura torni a essere uno strumento di controllo statale come avvenuto durante il periodo ultranazionalista.⁶⁰² In sintesi, l'obbligo sancito dall'articolo 153 agisce come una garanzia di indipendenza, obbligando l'amministrazione a mantenere un atteggiamento distaccato e a rispettare l'autonomia del sapere scientifico.⁶⁰³

597 Konagaya Hideyo, "Heritage Production in National and Global Cultural Policies", *Asian Ethnology*, Vol. 79, No. 1, Nanzan University, 2020, p. 51

598 Konagaya Hideyo, "Heritage Production in National and Global Cultural Policies", *Asian Ethnology*, Vol. 79, No. 1, Nanzan University, 2020, p. 61; T. L. Park, *Process of architectural wooden preservation in Japan*, WIT Transactions on The Built Environment (WIT Press), 2013, p. 493

599 Law for the Protection of Cultural Property (Law No. 214, May 30, 1950)

600 T. L. Park, *Process of architectural wooden preservation in Japan*, WIT Transactions on The Built Environment (WIT Press), 2013, p. 493

601 Konagaya Hideyo, "Heritage Production in National and Global Cultural Policies", *Asian Ethnology*, Vol. 79, No. 1, Nanzan University, 2020, p. 51

602 Palazzo Alice, *La tutela del patrimonio immateriale in Giappone*, *Antropologia e Teatro – Rivista di Studi*, n. 16, 2023

603 Konagaya Hideyo, "Heritage Production in National and Global Cultural Policies", *Asian Ethnology*, Vol. 79, No. 1, Nanzan University, 2020, p. 61; T. L. Park, *Process of architectural wooden preservation in Japan*, WIT Transactions on The Built Environment (WIT Press), 2013, p. 493

3.4.2 *La governance multilivello: Stato, prefetture, comuni e comunità locali*

La governance del patrimonio culturale in Giappone è strutturata come un sistema multilivello coordinato, che collega lo Stato centrale alle comunità locali attraverso una gerarchia di responsabilità amministrative e scientifiche.⁶⁰⁴ Questo modello assicura che la tutela non sia solo un'imposizione dall'alto, ma un processo partecipativo che coinvolge diversi attori pubblici e privati.⁶⁰⁵

Di seguito viene illustrata l'articolazione concreta di questa governance.

1. Stato Centrale (Bunkachō / MEXT)

Al vertice del sistema si trova l'Agenzia per gli Affari Culturali (Bunkachō), ente esterno del Ministero dell'Istruzione (MEXT). Il Ministro ha il potere di designare i beni più eccellenti come Tesori Nazionali o Beni Culturali Importanti. Come visto nel paragrafo precedente, ogni decisione di rilievo deve essere preceduta dalla consultazione obbligatoria del Consiglio per gli Affari Culturali (Council for Cultural Affairs), garantendo che le nomine seguano standard accademici e non politici. Il Commissario per gli Affari Culturali emana istruzioni e linee guida per la gestione e il restauro dei beni designati. Dal momento in cui il restauro e la protezione antincendio dei monumenti lignei richiede ingenti spese, lo Stato eroga fondi per coprire parte di tali spese.⁶⁰⁶

2. Prefetture (Boards of Education / To-Do-Fu-Ken)

Il secondo livello è rappresentato dalle 47 prefetture, che operano principalmente attraverso i propri Consigli dell'Istruzione (Boards of Education). I Boards of Education (BoE) delle prefetture costituiscono il perno operativo della tutela in Giappone, agendo come organi tecnici degli enti locali e non come semplici uffici periferici del Ministero. A differenza delle Soprintendenze italiane, che sono gerarchicamente dipendenti dal Ministero, i BoE operano con una logica di decentramento amministrativo che affida loro responsabilità dirette nella gestione del patrimonio.⁶⁰⁷

Secondo l'articolo 188 della Legge del 1950, ogni notifica, rapporto o documento che i proprietari di beni culturali devono inviare allo Stato deve obbligatoriamente passare attraverso il BoE della prefettura. Il BoE non si limita a trasmettere le carte, ma deve allegarvi una propria opinione tecnica e professionale.

604 Konagaya Hideyo, "Heritage Production in National and Global Cultural Policies", *Asian Ethnology*, Vol. 79, No. 1, Nanzan University, 2020, p. 51

605 Palazzo Alice, *La tutela del patrimonio immateriale in Giappone*, *Antropologia e Teatro – Rivista di Studi*, n. 16, 2023

606 Law for the Protection of Cultural Property (Law No. 214, May 30, 1950); T. L. Park, *Process of architectural wooden preservation in Japan*, WIT Transactions on The Built Environment (WIT Press), 2013, pp. 493-494

607 Law for the Protection of Cultural Property (Law No. 214, May 30, 1950); Tani Kazuaki, "Fundamental Law for Promotion of Culture and Art (FLPCA) and the Feature of Cultural Policy in Contemporary Japan", Tokyo University of Foreign Studies, 2003, pp. 121-122

I BoE prefetturali hanno il potere di effettuare una designazione ad interim di siti storici o monumenti naturali quando riconoscono una "necessità imminente", garantendo una tutela immediata prima ancora che intervenga il governo nazionale. In caso di scoperta di beni culturali sepolti, spetta ai BoE prefetturali il compito di effettuare l'appraisal (perizia) per determinare se l'oggetto ritrovato possieda effettivamente i requisiti di bene culturale. Essi gestiscono inoltre la proprietà dei beni i cui proprietari non sono rintracciabili.⁶⁰⁸

L'articolo 184 permette al governo centrale di delegare ai BoE molte funzioni del Commissario per gli Affari Culturali, tra cui il rilascio di permessi per alterazioni dello status quo dei beni (fatto salvo per interventi di eccezionale importanza) e la supervisione dei sussidi statali. Un'ulteriore competenza dei BoE è la nomina degli "Istruttori per la protezione dei beni culturali", figure tecniche (spesso part-time) incaricate di effettuare ispezioni regolari, fornire assistenza ai proprietari per il restauro e diffondere lo "spirito della protezione" tra gli abitanti della comunità. Infine, i BoE hanno il diritto di presentare autonomamente le proprie opinioni al Ministro (MEXT) o al Commissario su qualsiasi questione riguardi la preservazione o l'utilizzo dei beni nel proprio territorio, agendo come interlocutori politici paritari e non solo come esecutori.⁶⁰⁹ Questa autonomia deriva dal fatto che in Giappone la tutela del patrimonio è storicamente inquadrata nell'ambito dell'educazione sociale (Shakai-kyoiku), affidata ai BoE per garantire che la cultura rimanga legata alla vita quotidiana e allo sviluppo della comunità locale, piuttosto che essere una questione puramente autoritativa di Stato.⁶¹⁰

Per concludere, mentre il modello europeo tende a un controllo centralizzato tramite periferie ministeriali, il sistema giapponese affida ai BoE il ruolo di garanti territoriali che mediano tra le esigenze scientifiche della Bunkachō e la realtà concreta dei proprietari locali.⁶¹¹

3. Comuni (Città, Paesi e Villaggi)

I comuni rappresentano il braccio operativo sul territorio e hanno competenze specifiche per la tutela del paesaggio urbano e rurale. Anzitutto, hanno la responsabilità primaria di individuare e proteggere i Distretti di Conservazione per gruppi di edifici storici, stabilendo regolamenti locali per il controllo delle alterazioni (Art. 142-143).⁶¹² Inoltre, gestiscono strutture comunitarie per la

608 Law for the Protection of Cultural Property (Law No. 214, May 30, 1950)

609 Ibid

610 Tani Kazuaki, "Fundamental Law for Promotion of Culture and Art (FLPCA) and the Feature of Cultural Policy in Contemporary Japan", Tokyo University of Foreign Studies, 2003, p. 122

611 Law for the Protection of Cultural Property (Law No. 214, May 30, 1950); Tani Kazuaki, "Fundamental Law for Promotion of Culture and Art (FLPCA) and the Feature of Cultural Policy in Contemporary Japan", Tokyo University of Foreign Studies, 2003, p. 125

612 Law for the Protection of Cultural Property (Law No. 214, May 30, 1950)

promozione della cultura del vivere quotidiano e dell'educazione sociale e collaborano con lo Stato per la promozione del patrimonio basata sulla comunità e per lo sviluppo del turismo sostenibile.⁶¹³

L'articolo 182 della Legge del 1950 definisce l'autonomia degli enti locali (prefetture e comuni) nel sistema di tutela. Gli enti locali possono concedere sussidi propri per le spese di gestione, restauro e apertura al pubblico dei beni culturali. Al secondo comma viene trattata la designazione locale, la quale dichiara che i Comuni possono designare come beni culturali importanti oggetti o siti situati nel loro territorio che non sono già protetti dallo Stato centrale, adottando misure specifiche per la loro preservazione. Nel terzo comma dell'articolo si sancisce l'obbligo di notifica: ogni atto normativo locale o nuova designazione effettuata deve essere riportata ufficialmente al Commissario per gli Affari Culturali.⁶¹⁴

4. Comunità locali e proprietari

In Giappone, le comunità locali non sono semplici beneficiarie delle politiche di tutela, ma agiscono come custodi attivi del patrimonio, un ruolo che è stato formalizzato attraverso una progressiva "democratizzazione" del sistema di protezione avviata con la legge del 1950. Questo assetto riconosce alla popolazione un compito primario nella salvaguardia e nella trasmissione delle tradizioni, trasformando la tutela in un processo partecipativo.⁶¹⁵

Il ruolo delle comunità si articola concretamente attraverso diverse forme di attivismo e organizzazione:

- I Matsuri e le "Tradizioni Viventi": Molte arti performative e riti sopravvivono come "tradizioni viventi" radicate nel tessuto sociale dei villaggi e dei quartieri urbani. I festival (matsuri) e le usanze locali rappresentano il contesto naturale in cui il patrimonio immateriale viene praticato e tramandato direttamente dai cittadini.⁶¹⁶
- Beni Culturali Popolari (Minzoku Bunkazai): A differenza delle arti "classiche" eseguite da professionisti, i beni culturali popolari immateriali sono praticati da persone comuni (folks) in occasioni rituali e comunitarie. Esistono casi in cui le comunità locali hanno autonomamente adottato forme d'arte d'élite (come il teatro Kumiodori), rielaborandole in varianti popolari integrate nelle proprie festività locali.⁶¹⁷

613 Konagaya Hideyo, "Heritage Production in National and Global Cultural Policies", Asian Ethnology, Vol. 79, No. 1, Nanzan University, 2020, p. 47; Tani Kazuaki, "Fundamental Law for Promotion of Culture and Art (FLPCA) and the Feature of Cultural Policy in Contemporary Japan", Tokyo University of Foreign Studies, 2003, p. 129

614 Law for the Protection of Cultural Property (Law No. 214, May 30, 1950)

615 Palazzo Alice, La tutela del patrimonio immateriale in Giappone, Antropologia e Teatro – Rivista di Studi, n. 16, 2023

616 Konagaya Hideyo, "Heritage Production in National and Global Cultural Policies", Asian Ethnology, Vol. 79, No. 1, Nanzan University, 2020, pp. 50-51

617 Ivi pp. 51, 53, 61

- Associazioni di Preservazione (Hozonkai): Per garantire la continuità delle tecniche e dei riti, le comunità si organizzano spesso in associazioni di preservazione (hozonkai), come la Società per la Preservazione del Kumiodori Tradizionale. Lo Stato può riconoscere ufficialmente queste organizzazioni come "enti detentori" collettivi di tecniche indispensabili, affidando loro la responsabilità di istruire i successori.⁶¹⁸
- Custodia Attiva del Patrimonio Religioso: Poiché oltre il 70% dei beni immobili designati a livello nazionale appartiene a enti religiosi, le comunità locali di fedeli e i proprietari sono i primi responsabili della gestione quotidiana e della sicurezza antincendio dei monumenti.⁶¹⁹

La revisione legislativa del 2017 ha ulteriormente rafforzato questo modello, ponendo l'accento sulla promozione guidata dalla comunità per incoraggiare l'apprezzamento delle culture locali e dell'identità territoriale. A livello municipale, i cittadini sono coinvolti direttamente attraverso figure come gli "Istruttori per la protezione dei beni culturali", che hanno il compito di diffondere lo "spirito della protezione" tra gli abitanti.⁶²⁰

In conclusione, il sistema giapponese si fonda sulla consapevolezza che senza il coinvolgimento attivo e l'identificazione delle comunità nei propri riti e tecniche, il patrimonio culturale rischierebbe di diventare un insieme di oggetti statici privi di vita.

3.5 Conclusioni

Il percorso tracciato in questo capitolo mostra come il sistema giapponese di tutela del patrimonio culturale non possa essere compreso separando la norma giuridica dalle radici filosofiche e religiose che l'ha generata. Si è partiti dalla visione del mondo shintoista e buddhista - l'animismo dei kami, l'estetica dell'impermanenza del wabi-sabi, la commozione del mono no aware, l'anonimato collettivo del Mingei - per arrivare a mostrare come questi principi non siano rimasti mera speculazione, ma abbiano trovato una traduzione giuridica concreta e per molti versi unica nel panorama internazionale.

La stratificazione normativa esaminata (dal trauma dello haibutsu kishaku alla legge del 1897, dalle riforme del 1919, 1929 e 1933 fino alla sintesi definitiva della Legge del 1950) rivela un processo in cui ogni intervento legislativo nasce da un evento traumatico - una distruzione, una crisi economica, un incendio - che il Giappone trasforma in occasione di affinamento concettuale. L'esito di questo

⁶¹⁸ Konagaya Hideyo, "Heritage Production in National and Global Cultural Policies", *Asian Ethnology*, Vol. 79, No. 1, Nanzan University, 2020, p. 53; Palazzo Alice, *La tutela del patrimonio immateriale in Giappone*, *Antropologia e Teatro – Rivista di Studi*, n. 16, 2023

⁶¹⁹ T. L. Park, *Process of architectural wooden preservation in Japan*, *WIT Transactions on The Built Environment* (WIT Press), 2013, pp. 492-493

⁶²⁰ Law for the Protection of Cultural Property (Law No. 214, May 30, 1950); Konagaya Hideyo, "Heritage Production in National and Global Cultural Policies", *Asian Ethnology*, Vol. 79, No. 1, Nanzan University, 2020, p. 47

processo è un sistema che rifiuta la dicotomia occidentale tra soggetto tutelato e oggetto materiale: introducendo per primo al mondo la categoria del patrimonio immateriale e l'istituto dei Tesori Nazionali Viventi, il Giappone ha reso giuridicamente tutelabile ciò che l'Occidente aveva sempre considerato intangibile per definizione, ovvero la tecnica, la disciplina interiore, lo stato di coscienza dell'artigiano o dell'artista.

Allo stesso modo, il ruolo dello Stato come garante esterno - e non come proprietario - conferma che la tutela giapponese non si fonda sull'autorità del dominio, ma su un sistema di responsabilità condivisa tra amministrazione centrale, prefetture, comuni e comunità locali. Questa architettura multilivello, unita alla natura tecnica e non politica del Commissario per gli Affari Culturali, riflette la stessa "cultura dei grigi" individuata nei paragrafi iniziali: una tendenza a sfumare i confini netti (pubblico/privato, materiale/immateriale, Stato/comunità) che l'Occidente tende invece a irrigidire.

In definitiva, il caso giapponese dimostra che la tutela del patrimonio culturale non è un modello universale e neutro, ma il prodotto di un preciso paradigma epistemologico. Questa consapevolezza costituirà il punto di partenza per il confronto comparato che verrà sviluppato nella prossima sezione.

Sezione III

3. Confronto sistematico tra i tre modelli

Dopo aver ricostruito singolarmente i tre modelli nazionali, è possibile ora metterli sistematicamente a confronto. Il confronto è condotto attraverso sei profili, ciascuno costruito per isolare un nodo giuridico specifico su cui i tre ordinamenti hanno imboccato strade diverse: da dove trae legittimità il potere di tutela; cosa, in concreto, viene protetto; come questo potere si bilancia con la proprietà privata; chi decide e con quale autonomia rispetto al centro; come tutela e valorizzazione economica si articolano tra loro; e da quale motivazione storica l'intera architettura ha preso avvio. Presi singolarmente, questi profili permettono di isolare una differenza puntuale tra i tre sistemi; letti in sequenza, restituiscono la logica interna che tiene insieme le differenze già osservate nei tre capitoli precedenti.

3.1 Il profilo costituzionale: fondamento e legittimazione della tutela

I tre ordinamenti risolvono in modo radicalmente diverso la domanda "da dove trae legittimità il potere pubblico di intervenire sulla cultura?" - e lo fanno collocando la risposta su tre piani di fonti differenti.

L'Italia sceglie il piano costituzionale pieno e diretto: l'Art. 9 Cost. tutela il patrimonio storico-artistico e promuove lo sviluppo della cultura come compito della Repubblica, mentre l'Art. 33 sancisce la libertà dell'arte, della scienza e dell'insegnamento. Sono norme di rango costituzionale, precettive (non più solo programmatiche, dagli anni '70 in avanti), che la Corte costituzionale ha elevato al rango di valori "primari e assoluti", non sacrificabili nel bilanciamento con altri interessi nemmeno pubblici. La fonte è unica, esplicita, gerarchicamente sovraordinata a qualsiasi legge ordinaria.

La Francia, al contrario, costruisce un fondamento frammentato e di rango decrescente: l'alinéa 13 del Preambolo del 1946 (diritto di accesso alla cultura) ha acquisito valore costituzionale solo nel 1971 e viene usato dal Conseil constitutionnel con intensità modesta; la libertà di creazione artistica - l'equivalente funzionale dell'Art. 33 italiano - arriva solo nel 2016, non per via costituzionale ma con legge ordinaria (Loi LCAP), ricondotta dalla dottrina a un corollario della libertà di espressione piuttosto che a un principio autonomo. È la legge ordinaria e il decreto amministrativo - il decreto Malraux del 1959, la stessa Loi LCAP, il Code du patrimoine del 2004 - a svolgere la funzione "ordinante" che in Italia è affidata alla Costituzione. Ne deriva un sistema più flessibile (il legislatore può ridefinire la politica culturale senza revisioni costituzionali) ma anche più esposto alle oscillazioni della contingenza politica.

Il Giappone segue una traiettoria concettualmente opposta a entrambi: qui il fondamento non è né costituzionale né legislativo in origine, ma filosofico-religioso, e precede logicamente il diritto positivo. È solo a valle di questo sistema di valori (kami, mujō, mono no aware) che si sviluppa - non per deduzione da un principio costituzionale, ma per necessità storica (il trauma dello haibutsu kishaku, poi la distruzione bellica) - una legislazione ordinaria via via più organica, culminata nella legge del 1950. Manca del tutto, a differenza di Italia e Francia, una disposizione costituzionale dedicata alla cultura: la legittimazione del sistema giapponese non discende "dall'alto" (una norma sovraordinata) ma "da dentro" (una visione del mondo condivisa che la legge si limita a tradurre in tecnica giuridica).

Il confronto tra i tre modelli suggerisce quindi una scala di "distanza dalla fonte costituzionale": massima ancoraggio costituzionale esplicito in Italia, ancoraggio debole e frammentato in Francia (compensato da un uso molto più intenso e dettagliato della legge ordinaria e del decreto), assenza di ancoraggio costituzionale in Giappone (compensata da una legittimazione culturale-filosofica ancora più profonda della stessa Costituzione). È una scala che, non a caso, corre in parallelo a un'altra differenza che emergerà nel profilo successivo: più la fonte è "alta" e rigida (Italia), più la tutela tende a essere concepita come compito conservativo-autorizzatorio; più la fonte è "bassa" e flessibile (Francia, e in modo diverso il Giappone), più lo spazio residuo per ridefinire strumenti e finalità - inclusa la valorizzazione economica - resta ampio.

3.2 Il profilo oggettivo: cosa si protegge

Chiarito da dove i tre ordinamenti traggono la legittimità di intervenire, resta da chiedersi su cosa, esattamente, intervengano: quando la legge dice "bene culturale", a cosa si riferisce? In questo caso la differenza più netta non corre, come nel profilo costituzionale, tra Francia e gli altri due, ma tra Giappone da un lato e Italia/Francia dall'altro.

In Italia l'oggetto della tutela resta, per tutta la sua evoluzione storica, la "cosa": mobile o immobile. Cambia radicalmente, nel tempo, il criterio che seleziona quali cose meritano tutela - dal pregio estetico delle bolle pontificie, al valore storico-documentario dell'Editto Pacca, fino alla definizione della Commissione Franceschini di "testimonianza materiale avente valore di civiltà", ripresa dal Codice Urbani (art. 2) - ma la struttura ontologica del bene protetto non cambia: è sempre un oggetto fisico, individuabile, catalogabile, che occupa uno spazio e su cui si può apporre un vincolo. Anche l'estensione più recente ai beni paesaggistici (Art. 9 Cost., L. 1497/1939, Codice Urbani) non intacca questa logica: il paesaggio è trattato come un bene complesso, ma resta un oggetto di tutela, non un soggetto.

La Francia segue, per questo profilo, una traiettoria molto simile a quella italiana, pur con un vocabolario proprio. Anche qui l'oggetto di tutela è il bien (art. 1 Code du patrimoine: "qualsiasi bene, mobile o immobile... che abbia valore storico, artistico, archeologico, estetico, scientifico o tecnico"), e anche qui la storia della tutela francese - come ricostruita da Choay e Nora - è la storia di un progressivo ampliamento della categoria (dal monumento intenzionale al monumento storico, dal patrimonio dei capolavori al patrimonio industriale, dal patrimonio materiale a quello immateriale e linguistico dal 2016) più che un cambiamento della sua natura. Anche il patrimonio immateriale, quando la Loi LCAP lo introduce nel 2004/2016, viene giuridicamente trattato come un attributo aggiuntivo della nozione di patrimonio - una nuova voce nella stessa definizione dell'art. 1 - non come l'occasione per costruire una nuova categoria di soggetti giuridici. Non esiste, nel sistema francese, un equivalente del "detentore" giapponese: chi custodisce un savoir-faire tradizionale non riceve uno status giuridico personale comparabile.

Il Giappone rompe invece questa logica alla radice. La legge del 1950 non si limita ad aggiungere l'immateriale a una lista di cose protette (come pure fa, formalmente, attraverso le sei categorie dell'art. 2): introduce un meccanismo giuridico che sposta l'oggetto della tutela dalla cosa alla tecnica incarnata in una persona (waza). Il Bene Culturale Immateriale Importante non è un oggetto catalogabile, ma un'abilità; e la legge, all'art. 71, comma 2, obbliga il Ministro a riconoscere contestualmente un "detentore" (hojisha) - individuo o gruppo - come titolare di quella tecnica. La conseguenza più radicale di questa costruzione è che il bene giuridico si estingue con la persona: se il detentore muore senza aver formato successori, la designazione decade (art. 72, comma 4).

Nessun bene "cosa" nel sistema italiano o francese è strutturalmente legato in questo modo

all'esistenza biologica di un essere umano - un vincolo su un edificio o un quadro sopravvive al proprietario, un Bene Culturale Immateriale Importante giapponese no.

Questa differenza non è solo teorica. Ha una conseguenza economica diretta, che tornerà utile nei capitoli successivi: il sistema giapponese, riconoscendo un titolare persona fisica del sapere tecnico (e sostenendolo con una borsa di studio annuale dedicata, art. 71), crea un incentivo economico diretto alla trasmissione dell'artigianato tradizionale - un settore che, in Italia e Francia, resta invece ancorato a strumenti più deboli (elenchi, marchi di qualità, sostegni non sempre continuativi) perché manca l'equivalente concettuale del "detentore" come soggetto di diritto.

3.3 Il profilo proprietario: Stato e proprietà privata

Individuato l'oggetto della tutela, la domanda si sposta naturalmente sul suo titolare: come si risolve la tensione, potenzialmente conflittuale, tra l'interesse pubblico alla conservazione e il diritto del proprietario privato del bene? Qui i tre modelli si collocano su un continuum che va dalla compressione (Italia e, in forma ancora più rigida, Francia) alla cooperazione senza assorbimento (Giappone).

In Italia il rapporto tra Stato e proprietà privata nasce da un privilegio debole - la prelazione leopoldina, in cui lo Stato non è che un acquirente privilegiato, senza intaccare il principio dominicale - e si irrigidisce progressivamente. La Legge Rosadi introduce l'obbligo di denuncia (art. 5), il divieto di alterare o restaurare senza autorizzazione ministeriale (art. 12) e, per la prima volta, la possibilità di espropriare il proprietario inadempiente (art. 7): il diritto di proprietà non viene tolto in via ordinaria, ma può esserlo come sanzione per la cattiva conservazione. La Legge Bottai completa questo percorso ribaltando anche il regime dei ritrovamenti fortuiti - "le cose ritrovate appartengono allo Stato" (art. 44) - e il Codice Civile del 1942 (art. 822) qualifica i beni culturali pubblici come demanio pubblico. Il risultato finale, oggi nel Codice Urbani, è un sistema a doppio binario: i beni pubblici sono demaniali (inalienabili in via generale); i beni privati restano di proprietà del singolo, ma sottoposti a un vincolo pubblicistico che comprime pesantemente le facoltà del proprietario (nessun intervento senza autorizzazione, prelazione statale in caso di vendita, obbligo di conservazione) fino, nei casi estremi, all'espropriazione.

La Francia porta questa stessa logica a un grado di rigidità superiore, per entrambi i lati del sistema. Sul lato dei beni pubblici, il *domaine public* - istituto che la dottrina francese fa risalire addirittura al *patrimonium Petri* medievale - si fonda su due principi assoluti sanciti dal CG3P (art. L3111-1): inalienabilità e imprescrittibilità, quest'ultima priva di un vero equivalente nel sistema italiano (lo Stato francese non può perdere la proprietà di un bene demaniale nemmeno per il decorso del tempo o il possesso prolungato di terzi). Sul lato dei beni privati, il *classement* può essere imposto "d'ufficio dallo Stato anche contro il volere del proprietario privato" - una formulazione più

esplicitamente autoritativa di quella italiana - e comporta un regime di autorizzazione preventiva obbligatoria per qualsiasi intervento, sotto il controllo tecnico permanente dell'Architecte des Bâtiments de France; l'esproprio resta possibile nei casi estremi (art. L621-9), analogamente all'Italia. In sostanza: dove l'Italia compensa la rigidità del vincolo con la prelazione (uno strumento negoziale, seppur imperfetto), la Francia la compensa con un controllo tecnico-scientifico permanente e capillare sul bene vincolato, che accompagna il proprietario in ogni fase della vita del bene.

Il Giappone rifiuta esplicitamente questa architettura. L'art. 4, comma 3 della legge del 1950 impone allo Stato di "rispettare il diritto di proprietà e gli altri diritti patrimoniali delle persone interessate" nell'applicare la legge, e la designazione di un bene come Tesoro Nazionale è dichiaratamente "indifferente alla proprietà": il bene può restare nelle mani di un santuario, di un'azienda o di un privato senza che lo Stato acquisisca alcun titolo su di esso. Anche nello scenario più critico - proprietario irreperibile o incapace di gestire il bene (art. 32 bis) - lo Stato non si sostituisce come proprietario, ma nomina un "corpo di gestione" che assume solo gli oneri di manutenzione, e comunque solo dopo aver tentato di ottenere il consenso del proprietario. Non esiste, nel sistema giapponese, un equivalente del demanio pubblico: la leva usata dallo Stato non è la titolarità o il vincolo autoritativo, ma il sussidio, l'istruzione tecnica e la documentazione. Non a caso circa il 60% dei Tesori Nazionali e Beni Culturali Importanti resta oggi di proprietà di santuari e templi - un dato impensabile in un sistema, come quello italiano o francese, dove il bene di eccezionale valore tende prima o poi a gravitare verso il demanio pubblico o quasi-pubblico. Anche questo profilo ha un riflesso economico immediato, utile per i capitoli successivi: un sistema che comprime la proprietà privata con vincoli e controlli capillari (Italia, Francia) genera per il proprietario costi di conformità elevati, spesso compensati da sussidi statali comunque significativi (fino al 70% in Francia per certi interventi); un sistema che lascia la proprietà sostanzialmente intatta e si limita a sussidiare e istruire (Giappone) riduce l'attrito ma sposta sullo Stato l'onere di rendere il sussidio sufficientemente attraente da garantire comunque la conservazione.

3.4 Il profilo amministrativo: modelli di governance

Definiti l'oggetto e il regime proprietario della tutela, resta da chiedersi chi, in concreto, la eserciti: come si distribuisce verticalmente il potere di tutela, e con quale margine di autonomia rispetto al centro? I tre sistemi disegnano tre geometrie diverse - piramidale (Italia), negoziale a due velocità (Francia), orizzontale e distribuita (Giappone).

Il modello italiano resta, nonostante le riforme regionaliste, sostanzialmente piramidale-gerarchico. La tutela in senso stretto è competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117 Cost.), esercitata dal Ministero della Cultura attraverso una catena di comando che scende dai Dipartimenti centrali

(in particolare il DiT) alle Soprintendenze territoriali, organi tecnici dipendenti che agiscono come articolazioni periferiche del Ministero stesso - non come enti autonomi. Le Regioni intervengono solo sul versante della valorizzazione, in competenza concorrente, e la stessa Corte costituzionale (sentenze n. 9/2004 e 232/2005) ha ripetutamente confermato questa separazione, pur imponendo forme di leale collaborazione quando le due materie si intrecciano. È un modello in cui l'unitarietà della tutela si ottiene per via di subordinazione amministrativa: la Soprintendenza non negozia con lo Stato, ne è parte.

La Francia condivide con l'Italia la centralità storica dello Stato, ma ha sviluppato un meccanismo di distribuzione del potere strutturalmente diverso, basato sulla distinzione tra decentralizzazione (trasferimento vero e proprio di competenze a enti giuridici distinti - Comuni, Dipartimenti, Regioni) e deconcentrazione (trasferimento di risorse e capacità decisionale a rappresentanti territoriali dello stesso Stato, le DRAC, senza cessione di sovranità). Le DRAC non sono equivalenti alle Soprintendenze italiane: non eseguono semplicemente le decisioni prese a Parigi, ma "contrattualizzano" l'azione pubblica con gli enti locali attraverso convenzioni e accordi di cofinanziamento, in un rapporto che la stessa dottrina francese descrive come passaggio da uno "Stato-tutore" a uno "Stato-partner". Il dato più significativo di questa evoluzione è quantitativo: le collettività territoriali coprono oggi circa il 70% della spesa pubblica per la cultura, un rovesciamento del baricentro finanziario che non ha equivalenti in Italia, dove il Ministero resta il finanziatore pressoché esclusivo della tutela. Il prezzo di questo equilibrio negoziale è una tensione strutturale riconosciuta dalla stessa Cour des comptes: gli enti locali finanziano la parte maggiore del sistema, ma lo Stato ne mantiene il controllo normativo e scientifico attraverso le DRAC, generando frizioni sul piano dell'autonomia effettiva.

Il Giappone si allontana da entrambi i modelli occidentali, distribuendo la responsabilità non lungo un asse verticale Stato-periferia, ma orizzontalmente tra soggetti eterogenei che agiscono in modo coordinato ma non subordinato: lo Stato centrale (Bunkachō/MEXT) designa i beni di rilievo nazionale, ma i Boards of Education (BoE) prefetturali - a differenza delle Soprintendenze italiane - non sono uffici periferici del Ministero, bensì organi tecnici degli enti locali, storicamente incardinati nell'ambito dell'educazione sociale (Shakai-kyōiku) piuttosto che in quello dell'autorità statale in senso proprio; possono effettuare designazioni ad interim autonome in caso di urgenza, gestire i beni orfani di proprietario e presentare pareri al Ministro come interlocutori paritari, non come esecutori. A questo livello amministrativo si aggiunge un quarto attore assente nei modelli italiano e francese: le comunità locali e le istituzioni religiose, che non sono destinatarie passive della tutela ma "custodi attivi" - le associazioni di preservazione (hōzonkai) possono essere riconosciute dallo Stato come veri e propri enti detentori collettivi di una tecnica, con la responsabilità giuridica di istruire i successori. Il Commissario per gli Affari Culturali, inoltre, è

tipicamente un funzionario tecnico di carriera e non una figura politica, il che sottrae le decisioni sulla designazione dei beni al ciclo elettorale in modo più netto di quanto accada per il Ministro della Cultura italiano o francese.

Anche su questo profilo si intravede una ricaduta economico-gestionale rilevante: il modello francese, avendo trasferito da tempo la gran parte della spesa operativa ai territori, ha costruito una filiera di attori locali abituati a negoziare budget e obiettivi con lo Stato (le stesse DRAC nascono per questo); il modello italiano, restando accentrato sul finanziamento statale della tutela, produce una minore autonomia gestionale periferica - un elemento che verrà ripreso nei capitoli sulle imprese culturali per spiegare, almeno in parte, perché i musei italiani dispongano di margini di manovra economica più ridotti rispetto a quelli francesi.

3.5 Il profilo funzionale: il rapporto tutela/valorizzazione

In questo caso, la domanda da porsi è: la tutela (conservare) e la valorizzazione (far fruire, far conoscere, rendere produttivo) sono trattate come funzioni distinte, complementari, o addirittura indistinguibili?

L'Italia è il sistema che istituzionalizza più nettamente la separazione. Il Codice Urbani distingue tutela e valorizzazione già sul piano delle fonti costituzionali di competenza: la prima è materia esclusiva statale (art. 117 Cost., art. 3 Codice), la seconda è materia concorrente Stato-Regioni (art. 6 Codice). Ma soprattutto le distingue sul piano della natura giuridica dell'azione amministrativa: la tutela è "amministrazione di intervento", dove l'interesse pubblico può confliggere con quello del privato ed è esercizio di discrezionalità tecnica; la valorizzazione è "amministrazione di prestazione", dove l'interesse pubblico converge con quello dei destinatari ed è esercizio di discrezionalità amministrativa (ponderazione di interessi, scelte di opportunità). La Corte costituzionale ha poi fissato un rapporto gerarchico esplicito tra le due: la valorizzazione è funzione "complementare o ancillare", che deve sempre conformarsi alle esigenze della tutela, mai il contrario (sent. 9/2004). Il risultato è un sistema in cui, ogni volta che valorizzare un bene comporta un rischio anche minimo per la sua integrità fisica, prevale per legge la logica conservativa - una gerarchia che protegge il patrimonio, ma che strutturalmente frena l'iniziativa economica ogni volta che questa si scontra con un dubbio tecnico-conservativo.

La Francia rifiuta esplicitamente questa gerarchia rigida, costruendo *protection* e *mise en valeur* come un continuum unico, la cosiddetta "catena patrimoniale": non esiste, nel Code du patrimoine, un articolo che definisca la *mise en valeur* separatamente dalla protezione, perché le due funzioni compaiono sistematicamente affiancate nelle stesse disposizioni (art. L621-30 sulla protezione degli abords, art. L611-1 sui compiti della Commissione nazionale del patrimonio, che cita "protezione, conservazione e *mise en valeur*" nello stesso respiro). Questa impostazione ha trovato di recente una

conferma giurisprudenziale di peso: nella decisione sui domaines nationaux, il Conseil constitutionnel ha collocato "la valorizzazione economica del patrimonio" esattamente sullo stesso piano costituzionale del "legame eccezionale con la storia della Nazione" come obiettivo di interesse generale legittimante - due finalità paritarie, non una subordinata all'altra. Sul piano applicativo, strumenti come il plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (Loi LCAP 2016) integrano in un unico documento prescrizioni di tutela e strategie di valorizzazione, anziché trattarli come procedimenti distinti e sequenziali come avviene in Italia tra vincolo e successiva pianificazione di valorizzazione.

Il Giappone, ancora una volta, non risolve la tensione tra le due funzioni: la fa cadere alla radice, perché nel paradigma illustrato in apertura del capitolo la valorizzazione non è un'attività aggiuntiva rispetto alla tutela, ma la sostanza stessa della tutela. Per il patrimonio immateriale questo è scritto nella struttura stessa della legge: l'art. 72 impone al detentore di formare successori, perfezionare la propria arte e "renderla pubblica attraverso esibizioni o documentazione" - un obbligo che è insieme tutela (altrimenti la tecnica si estingue) e valorizzazione (l'esibizione pubblica è, esattamente, ciò che l'Italia e la Francia chiamerebbero mise en valeur). Non "usare" il bene - esporlo, farlo conoscere, farlo fruire - equivale giuridicamente a lasciarlo morire: non c'è un bene da un lato e la sua valorizzazione dall'altro, perché per un bene culturale vivente la mancata valorizzazione è essa stessa la causa della perdita del bene.

L'implicazione economica di questo profilo è probabilmente la più diretta di tutta la comparazione, e anticipa un tema che riprenderemo nei capitoli sulle imprese culturali: l'Italia parte da una gerarchia giuridica che tratta la valorizzazione come subordinata e potenzialmente in tensione con la tutela, il che introduce cautela procedurale (autorizzazioni, pareri, conformità) ogni volta che un museo o un sito vuole intraprendere un'iniziativa a finalità economica; la Francia parte da un continuum che tratta la valorizzazione economica come coessenziale alla tutela fin dal livello dei principi generali, il che elimina un passaggio di frizione giuridica che in Italia esiste per definizione; il Giappone, radicalizzando questa logica, arriva a rendere la valorizzazione condizione stessa di sopravvivenza giuridica del bene immateriale.

3.6 Il profilo genetico: le ragioni storiche della tutela

Si chiude il confronto guardando indietro, alla domanda più semplice e insieme più radicale: perché, storicamente, questi tre ordinamenti hanno sentito il bisogno di proteggere per legge i propri beni culturali? Le risposte non sono varianti di un unico movente, ma tre logiche generative diverse - affermazione di potere e decoro (Italia), costruzione dell'identità nazionale post-rivoluzionaria (Francia), reazione a un trauma interno unita a una necessità di legittimazione internazionale (Giappone).

In Italia la tutela nasce da un movente essenzialmente politico-identitario legato al potere temporale, ben prima che da un interesse culturale in senso moderno. Le prime bolle papali (Martino V, Pio II, Sisto IV) proteggono il decoro urbano di Roma non per amore del monumento in sé, ma perché il riadattamento classicheggiante degli edifici permette al papato di proiettare, attraverso l'immagine di una Roma "rigogliosa", la propria supremazia spirituale e temporale - un uso strumentale della storia materiale così esplicito che, nello stesso periodo, le medesime autorità autorizzavano lo spoglio di monumenti antichi per costruire nuove chiese. Solo con l'Editto Pacca (1820) - esso stesso una risposta al trauma delle spoliazioni napoleoniche - la tutela acquisisce finalità più ampie (educative, economiche, identitarie), e solo con la Commissione Franceschini (1966) si arriva a una definizione di bene culturale ("testimonianza materiale avente valore di civiltà") slegata dal prestigio del potere che lo possiede. È una genesi lenta, plurisecolare, che passa dal servizio al potere al servizio della comunità.

La Francia, al contrario, nasce da una rottura improvvisa e da un progetto: la tutela non emerge per accumulo lento, come in Italia, ma per decisione politica deliberata nel momento fondativo della nazione moderna. La Rivoluzione trasforma il patrimonio - fino a quel momento proprietà della Corona, della Chiesa o delle famiglie aristocratiche - in *patrimoine national*, uno strumento di coesione sociale ed educazione civica attraverso cui ogni cittadino diventa "co-proprietario" teorico dell'eredità storica del Paese. Non è un caso che le istituzioni-pilastro (Commission des Monuments, Archives Nationales, i musei nazionali) nascano tutte nello stesso decennio rivoluzionario: la tutela in Francia è, da subito, funzionale a un progetto di costruzione dell'unità nazionale attorno a una storia materiale condivisa, in un paese che si autodefinisce "una e indivisibile". La legge del 1913, pur arrivando un secolo dopo, non fa che portare a compimento giuridico questa stessa logica identitaria e centralizzatrice.

Il Giappone condensa in un solo periodo storico (1868-1950) due mosse che l'Italia e la Francia avevano sviluppato, separatamente, nell'arco di secoli: la necessità di legittimazione internazionale e la reazione a un trauma interno. Dopo l'apertura forzata del 1853, il Giappone Meiji scopre i musei occidentali e comprende che la protezione della cultura è un parametro con cui le potenze occidentali misurano la "civiltà" di una nazione: la legge del 1897 nasce anche per essere mostrata al mondo, esattamente come le Esposizioni Universali per cui viene coniato il termine *bijutsu*. Ma la causa scatenante immediata è interna e traumatica: la stessa Restaurazione Meiji, dichiarando lo Shintō religione di Stato, innesca lo *haibutsu kishaku* - la distruzione di innumerevoli templi e statue buddhiste - generando quelle che le fonti definiscono "emozioni patrimoniali" che spingono la classe politica verso la prima legislazione di tutela. È un paradosso strutturale che non ha equivalenti né in Italia né in Francia: lo stesso evento politico che minaccia il patrimonio (la Restaurazione) è anche quello che genera lo Stato-nazione che dovrà tutelarlo. Il trauma bellico del

1949 (l'incendio del Hōryū-ji) replicherà lo stesso schema una seconda volta, portando alla legge del 1950.

Questo profilo, più degli altri, spiega perché i primi due modelli restino comunque più "familiari" fra loro (entrambi nascono da un rapporto, per quanto diverso, tra potere politico/religioso e prestigio) mentre il Giappone resta un caso a parte anche sul piano genetico: la tutela vi nasce non per proteggere un prestigio già posseduto, ma per costruirne uno nuovo, attraverso un atto di auto-legittimazione rivolto insieme all'interno (sanare il trauma) e all'esterno (essere riconosciuti "civili").

3.7 Sintesi comparativa

I sei profili esaminati - costituzionale, oggettivo, proprietario, amministrativo, funzionale e genetico - possono ora essere ricomposti in un unico quadro d'insieme, che ha lo scopo non di riassumere quanto già argomentato, ma di renderne visibile a colpo d'occhio la logica comparativa complessiva: per ciascun profilo, la parola chiave che meglio identifica la posizione di ciascun ordinamento, seguita dalla sua implicazione più rilevante.

Tabella 5 - I tre modelli a confronto

Profilo	Italia	Francia	Giappone
Costituzionale (fondamento e legittimazione)	Ancoraggio costituzionale diretto e forte (Art. 9/33) - norma precettiva primaria e assoluta	Fondamento frammentato, di rango legislativo (alinea 13 debole + Loi LCAP 2016) - flessibilità normativa	Premessa filosofico-religiosa pre-giuridica - legittimazione culturale, non costituzionale
Oggettivo (cosa si protegge)	Oggetto materiale che si allarga nel criterio, non nella natura - la "cosa" sempre al centro	Bene che si arricchisce di attributi (anche immateriali) - nessuno status giuridico personale per il detentore	Tecnica incarnata nella persona - bene giuridico legato all'esistenza biologica del detentore
Proprietario (Stato e privati)	Vincolo pubblicistico + prelazione - espropriazione come sanzione per inadempienza	Demanio pubblico assoluto (inalienabile e imprescrittibile) + classement autoritativo - controllo tecnico permanente	Indifferenza alla proprietà - Stato come garante esterno, non titolare
Amministrativo (governance)	Piramide gerarchica Ministero→Soprintendenze - Soprintendenza come articolazione, non ente autonomo	Deconcentrazione (DRAC) + decentralizzazione (enti territoriali) - Stato-partner, 70% spesa locale	Distribuzione orizzontale Stato-prefetture-comuni-comunità - BoE come organi tecnici locali
Funzionale (tutela/valorizzazione)	Separazione gerarchica - valorizzazione ancillare,	Continuum ("catena patrimoniale") -	Coincidenza - valorizzazione come condizione di

	subordinata alla tutela	valorizzazione economica a pari rango costituzionale della tutela	sopravvivenza giuridica del bene
Genetico (ragioni storiche)	Affermazione di potere e decoro, poi identità civile - genesi lenta e cumulativa	Costruzione deliberata dell'identità nazionale post-rivoluzionaria - genesi rapida e progettuale	Trauma interno + legittimazione internazionale - genesi condensata e paradossale

Fonte: elaborazione propria

Se si osservano in verticale le tre colonne, più che tre sistemi isolati emergono due traiettorie e un'eccezione. Italia e Francia condividono lo stesso punto di partenza concettuale - il bene culturale come cosa, la tutela come funzione che compensa un limite alla proprietà privata - e si distinguono soprattutto per il grado di rigidità con cui declinano questa impostazione comune: la Francia è, su quasi ogni profilo, una versione insieme più flessibile alla fonte (legge invece di Costituzione) e più rigida nello strumento (demanio imprescrittibile, controllo tecnico permanente) rispetto all'Italia, che è invece più rigida alla fonte (Costituzione) ma più negoziale nello strumento (prelazione, espropriazione come extrema ratio). Il Giappone, non condividendo la premessa concettuale di partenza (il bene come cosa separata dalla persona che lo custodisce), non si colloca su questo stesso continuum, ma lo osserva da un punto esterno: è l'unico dei tre modelli in cui la valorizzazione non deve essere giuridicamente riconciliata con la tutela, perché non se ne è mai separata.

È proprio questo punto - il profilo funzionale (1.5.5) letto insieme al profilo proprietario (1.5.3) e a quello amministrativo (1.5.4) - a costituire il ponte più diretto verso i capitoli seguenti, dedicati alle imprese culturali. Le differenze giuridiche ricostruite in questo paragrafo definiscono, per ciascun ordinamento, uno spazio di possibilità diverso entro cui le istituzioni culturali sono chiamate a operare: chi tratta la valorizzazione come funzione subordinata alla tutela e affida la gestione economica a un'amministrazione accentrata sul finanziamento statale parte da vincoli diversi rispetto a chi la tratta come obiettivo di pari rango costituzionale e ha trasferito ai territori la responsabilità operativa; chi, come il Giappone, sposta l'unità di sostegno economico dall'istituzione alla persona che detiene la tecnica, apre a sua volta possibilità che nei modelli occidentali non hanno un vero equivalente concettuale. Se, quanto e in che modo queste differenze di impianto giuridico si traducano poi in differenze economiche, gestionali o comunicative concrete - e su quali, tra i tanti fattori in gioco, valga davvero la pena concentrare l'attenzione - è precisamente ciò che i capitoli seguenti, dedicati alle imprese culturali, dovranno accertare.

Capitolo IV - Il settore culturale e creativo

4.1 Il settore culturale come settore economico

Definire cosa sia il settore culturale è il primo passo indispensabile perché sono necessari concetti, definizioni e classificazioni standardizzati per poter identificare, categorizzare e misurare efficacemente gli aspetti sociali ed economici di questo comparto. Senza una solida base concettuale e una comprensione comune di ciò che costituisce la cultura, non è possibile generare dati affidabili e armonizzati, che sono invece essenziali per formulare politiche basate su prove (evidence-based) e monitorarne l'impatto.⁶²¹ L'identificazione dell'ampiezza settoriale permette di stabilire con precisione quali categorie appartengano al dominio culturale, garantendo così la comparabilità dei dati tra diversi contesti nazionali e internazionali.⁶²² Un perimetro ben definito consente ai diversi attori di disporre di un linguaggio condiviso per organizzare la raccolta e la diffusione delle statistiche culturali.⁶²³ Infine, stabilire "cosa" misurare permette di superare l'approccio puramente basato sulla produzione economica per includere anche le pratiche culturali e la partecipazione sociale.⁶²⁴

Il concetto di cultura è passato nel tempo da bene puramente "da tutelare" a settore da valorizzare economicamente a causa di profondi mutamenti strutturali, dove inizialmente l'arte era considerata un ambito di illuminazione o intrattenimento marginale rispetto alla produzione materiale.⁶²⁵

Storicamente, cultura ed economia sono stati a lungo considerati mondi distinti, con la cultura confinata nella categoria dei "beni meritori" estranei ai meccanismi di mercato.⁶²⁶ A partire dagli ultimi decenni del XX secolo, si è però verificata una trasformazione nella percezione del ruolo della cultura, che ha iniziato a essere riconosciuta come un catalizzatore di creatività e innovazione e un motore diretto di produzione di valore economico e occupazione. Un passaggio fondamentale è stato segnato dalla Convenzione UNESCO del 2005, che ha formalmente riconosciuto la doppia natura (economica e culturale) delle attività e dei beni culturali, in quanto portatori di identità e significati.⁶²⁷ Questo cambiamento di paradigma ha portato il settore al centro delle strategie di crescita intelligente e sostenibile, come la strategia "Europa 2020", riconoscendo le industrie culturali e creative come asset strategici dell'economia contemporanea.⁶²⁸ In questo nuovo contesto, la cultura non è più vista solo come un costo per la finanza pubblica, ma come un investimento

621 2025 UNESCO Framework for cultural statistics, Part I. Concepts and definitions, Montreal, 2025

622 2009 UNESCO Framework for Cultural Statistics (FCS), Montreal, 2009, p. 22

623 Ivi p. 9

624 2025 UNESCO Framework for cultural statistics, Part I. Concepts and definitions, Montreal, 2025

625 Commissione Europea, Study on the economy of culture in Europe, Bruxelles, 2006, p. 2

626 Dalla Torre Riccardo, Cultural industries and the European economy: A quantitative analysis | Il valore economico della cultura in Europa – Tafer Journal, 2009

627 2009 UNESCO Framework for Cultural Statistics (FCS), Montreal, 2009, pp. 11, 15

628 Commissione Europea, Libro Verde: Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare, Bruxelles, 2010, p.2

strutturale capace di generare ricadute positive sull'intero sistema economico e sulla coesione sociale.⁶²⁹

4.1.1 Definizioni istituzionali: UNESCO, Commissione Europea, la nozione di ICC

L'UNESCO definisce la cultura come l'insieme dei tratti distintivi spirituali, materiali, intellettuali ed emotivi che caratterizzano una società o un gruppo sociale, includendo non solo le arti e la letteratura, ma anche stili di vita, sistemi di valori, tradizioni e credenze.⁶³⁰ Per scopi statistici, questa definizione viene operazionalizzata misurando i comportamenti e le pratiche che derivano da tali valori.⁶³¹ L'evoluzione dei framework riflette il passaggio da una visione statica della cultura a una prospettiva dinamica che integra la tecnologia, la globalizzazione e le pratiche sociali.⁶³²

Il Framework del 2009 è stato concepito come uno strumento per organizzare statistiche culturali comparabili a livello internazionale, basandosi sul concetto di "ciclo culturale". Questo modello descrive la cultura attraverso una serie di fasi interconnesse: creazione, produzione, diffusione, esposizione/ricezione/trasmissione e consumo/partecipazione. La struttura del 2009 organizza il settore in domini culturali - come patrimonio, arti dello spettacolo, arti visive, editoria, audiovisivo e design - e domini correlati - come tempo libero e sport -, oltre a introdurre domini trasversali come l'istruzione e il patrimonio immateriale.⁶³³ Questo approccio era prevalentemente incentrato sulla produzione economica e sulle industrie culturali, cercando di mappare come le idee si trasformano in beni e servizi. Il Framework del 2025 rappresenta una revisione significativa che sostituisce il ciclo culturale con il concetto di Cultural and Creative Ecosystem (CCE). L'UNESCO parla ora di ecosistema per riconoscere la natura complessa e non lineare delle interazioni tra artisti, comunità, intermediari e pubblico. La principale novità è lo spostamento dell'unità di analisi dalla produzione economica alle "pratiche culturali", suddivise in pratiche artistiche, pratiche del patrimonio e partecipazione culturale. Il modello del 2025 organizza l'ecosistema in 14 domini (7 culturali e 7 trasversali), integrando pienamente l'ambiente digitale e l'intelligenza artificiale come componenti intrinseche del sistema.⁶³⁴

A differenza del 2009, il nuovo Modello di Generazione di Valore del 2025 aggrega le pratiche in tre sistemi interconnessi: creazione e produzione, diffusione e/o consumo, e conservazione e trasmissione. Questo framework riconosce che la cultura non produce solo beni e servizi, ma genera diverse forme di capitale: economico, naturale, umano e sociale. Mentre il modello del 2009 si

629 Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, *Le imprese culturali e creative*, Roma, 2026, p. 2

630 2025 UNESCO Framework for cultural statistics, Part I. Concepts and definitions, Montreal, 2025, p. 7

631 2009 UNESCO Framework for Cultural Statistics (FCS), Montreal, 2009, p. 9

632 2025 UNESCO Framework for cultural statistics, Part I. Concepts and definitions, Montreal, 2025

633 2009 UNESCO Framework for Cultural Statistics (FCS), Montreal, 2009, pp. 19, 23-24

634 2025 UNESCO Framework for cultural statistics, Part I. Concepts and definitions, Montreal, 2025, vii, pp. 10, 13,

concentrava sui contributi socio-economici diretti delle industrie, quello del 2025 amplia la misurazione per includere i contributi indiretti legati al benessere, alla coesione sociale e alla protezione ambientale. In sintesi, l'evoluzione riflette la necessità di catturare il valore della cultura in modo olistico, andando oltre la semplice transazione di mercato per includere il ruolo delle comunità e la sostenibilità a lungo termine.⁶³⁵

La Commissione Europea, nel 2010, ha pubblicato il Libro Verde "Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare", un documento di consultazione per avviare una riflessione strategica su questi settori. Il suo scopo principale è quello di suscitare un dibattito sulle condizioni politiche e sugli strumenti necessari per favorire lo sviluppo e la competitività di tali industrie nell'Unione europea. Esso serve a evidenziare come la cultura e la creatività siano motori essenziali per la crescita economica e l'occupazione, contribuendo direttamente al conseguimento degli obiettivi della strategia "Europa 2020".⁶³⁶ Nonostante sia un documento di soft law e dunque non vincolante, ha avuto un peso determinante nell'orientare le politiche nazionali poiché ha fornito una fonte di legittimazione "alta" per giustificare nuovi programmi e riforme legislative. In Italia, l'influenza del Libro Verde è visibile nell'adozione di definizioni armonizzate all'interno di leggi nazionali, come quella per la promozione del cinema o la recente disciplina quadro sul Made in Italy.⁶³⁷ Questo documento ha spinto i decisori politici a considerare la cultura non più solo come un bene da tutelare, ma come un asset strategico per lo sviluppo sostenibile e la coesione territoriale.⁶³⁸

La definizione di settore culturale fornita dal Libro Verde è ampia e si basa sul concetto di espressione culturale derivante dalla Convenzione UNESCO del 2005. Le "industrie culturali" vengono definite come quelle realtà che producono e distribuiscono beni o servizi che incorporano o trasmettono espressioni culturali specifiche, a prescindere dal loro valore commerciale. In questa categoria rientrano sia le arti tradizionali, come le performing arts e il patrimonio, sia i settori industriali come la musica, l'editoria e il cinema. La differenza sostanziale introdotta dal Libro Verde 2010 risiede invece nella definizione di "industrie creative", descritte come quelle che utilizzano la cultura come input e hanno una dimensione culturale, ma i cui output hanno un carattere prevalentemente funzionale. Mentre le industrie culturali si concentrano sul valore simbolico ed estetico come fine ultimo, le industrie creative - come il design, l'architettura e la pubblicità - integrano la creatività in processi e prodotti destinati all'utilità pratica.⁶³⁹ Questa bipartizione permette di analizzare separatamente il valore intrinseco dell'arte e del patrimonio dalla

635 Ivi pp. 8, 23, 25

636 Commissione Europea, Libro Verde: Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare, Bruxelles, 2010, pp. 2-3, 11

637 Poggeschi Giovanni, La "Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali" dell'Unesco entra a far parte del corpus legislativo italiano. Una novità nel panorama degli strumenti giuridici internazionali?, Aedon 2/2007; Cavaliere Stefania, Il sostegno pubblico alla cultura e al turismo, DirittoBancario.it, 2025

638 Deputati PD, Disciplina e promozione delle imprese culturali e creative - Dossier n. 226, Roma, 2017

cosiddetta creatività applicata, che serve invece a generare innovazione e valore aggiunto in settori economici più ampi.⁶⁴⁰ In sintesi, il Libro Verde distingue tra la cultura come prodotto finale dell'esperienza e la cultura come strumento intermedio di produzione per beni funzionali.⁶⁴¹

L'Italia ha recepito giuridicamente la nozione europea di Imprese Culturali e Creative in modo organico solo con l'art. 25 della Legge 27 dicembre 2023, n. 206, nell'ambito delle disposizioni quadro per la valorizzazione del Made in Italy.⁶⁴² Questa norma qualifica come impresa culturale e creativa qualunque ente, indipendentemente dalla forma giuridica, o lavoratore autonomo che svolga in via esclusiva o prevalente attività stabili e continuative di ideazione, creazione, produzione e gestione di beni e prodotti culturali.⁶⁴³ L'operatività di questa nozione è stata successivamente definita dai decreti attuativi, in particolare dal Decreto Ministeriale 25 ottobre 2024, n. 402, che ha individuato le modalità e le condizioni per il riconoscimento formale della qualifica. Il processo di recepimento si è concretizzato con l'istituzione di una sezione speciale del Registro delle Imprese presso le Camere di Commercio, la cui iscrizione certifica pubblicamente lo status di ICC e consente l'accesso a specifiche misure di sostegno.⁶⁴⁴

Il recepimento italiano arriva con un ritardo di tredici anni rispetto al Libro Verde della Commissione Europea del 2010 poiché l'Italia ha storicamente faticato a dotarsi di una normativa capace di inquadrare il settore culturale all'interno di una cornice industriale e produttiva. Nonostante un primo tentativo fosse stato fatto con la Legge di Stabilità 2018, che introduceva già una definizione di ICC per finalità legate ai crediti d'imposta, a tale provvedimento non è mai stato dato seguito operativo a causa della mancata emanazione dei decreti ministeriali necessari. La principale causa di questo stallo è rintracciabile nella complessità definitoria della materia, data la difficoltà di attribuire una valutazione economica certa al bene creativo, che spesso presenta una natura mista e semipubblica. Inoltre, le attuali tassonomie basate sui codici ATECO non sono state a lungo ritenute in grado di rappresentare efficacemente l'intero perimetro delle imprese impegnate nella produzione di attività culturali.⁶⁴⁵

639 Commissione Europea, Libro Verde: Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare, Bruxelles, 2010, pp. 14-15

640 Cavaliere Stefania, Il sostegno pubblico alla cultura e al turismo, DirittoBancario.it, 2025

641 Commissione Europea, Libro Verde: Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare, Bruxelles, 2010, p. 15

642 Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, Le imprese culturali e creative, Roma, 2026, p. 5

643 Legge 27 dicembre 2023, n. 206, Disposizioni organiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela del made in Italy, Roma, 2023

644 Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, Le imprese culturali e creative, Roma, 2026, pp. 9, 11

645 Cavaliere Stefania, Il sostegno pubblico alla cultura e al turismo, DirittoBancario.it, 2025; Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, Le imprese culturali e creative, Roma, 2026, pp. 5, 15

Questo ritardo pluridecennale evidenzia un rapporto difficile dell'Italia con la valorizzazione economica della cultura, dove per lungo tempo questo ambito è stato considerato un mero costo per la finanza pubblica o un "bene meritorio" da isolare dai meccanismi di mercato. Mentre altri partner internazionali attingevano già ampiamente alle risorse delle industrie creative, l'Italia ha mantenuto una visione prettamente incentrata sulla tutela e conservazione, tardando a riconoscere il sistema culturale come asset strutturale capace di generare valore aggiunto e occupazione qualificata.⁶⁴⁶ La lentezza nel recepimento riflette anche la fragilità finanziaria e la difficoltà di bancabilità del settore, che viene ancora percepito dalle istituzioni finanziarie come un comparto ad alto profilo di rischio e scarsa produttività.⁶⁴⁷ In conclusione, il ritardo segnala il passaggio faticoso da una concezione di cultura come patrimonio statico a una visione di ecosistema dinamico, in cui la creatività diventa una risorsa fondamentale per la competitività e la crescita sostenibile del Paese.⁶⁴⁸

Le definizioni istituzionali fornite da UNESCO, Unione Europea e Italia presentano un'ampia coerenza di fondo nella scelta dei settori "core", ma manifestano divergenze significative e sovrapposizioni nelle finalità e nella classificazione operativa. Mentre l'UNESCO adotta un approccio "ecosistemico" globale che include sia le attività di mercato sia le pratiche sociali e il patrimonio immateriale, l'Unione Europea e l'Italia tendono a focalizzarsi maggiormente sulla dimensione industriale e sulla creazione di valore economico.⁶⁴⁹ Esistono evidenti sovrapposizioni in settori come il design, l'architettura e la moda, che l'UNESCO inserisce nei domini culturali o trasversali, l'UE classifica come "industrie creative" funzionali e l'Italia include nella nozione unitaria di ICC per il Made in Italy.⁶⁵⁰

Le principali ambiguità derivano dai seguenti punti:

- Unità di analisi: l'UNESCO 2025 si sposta verso le "pratiche culturali", mentre Italia e UE restano ancorate alla produzione di beni e servizi.⁶⁵¹

646 Commissione Europea, Libro Verde: Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare, Bruxelles, 2010, p. 7; Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, Le imprese culturali e creative, Roma, 2026, p. 2

647 Cavaliere Stefania, Il sostegno pubblico alla cultura e al turismo, DirittoBancario.it, 2025

648 2025 UNESCO Framework for cultural statistics, Part I. Concepts and definitions, Montreal, 2025, p. 23

649 Commissione Europea, Libro Verde: Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare, Bruxelles, 2010, p. 2; Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, Le imprese culturali e creative, Roma, 2026, p. 2; 2025 UNESCO Framework for cultural statistics, Part I. Concepts and definitions, Montreal, 2025

650 Commissione Europea, Libro Verde: Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare, Bruxelles, 2010, p. 15; Legge 27 dicembre 2023, n. 206, Disposizioni organiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela del made in Italy, Roma, 2023; 2025 UNESCO Framework for cultural statistics, Part I. Concepts and definitions, Montreal, 2025

651 Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, Le imprese culturali e creative, Roma, 2026, p. 8; 2025 UNESCO Framework for cultural statistics, Part I. Concepts and definitions, Montreal, 2025

- Formalità giuridica: la definizione italiana è strettamente legata alla "forma di impresa" e all'iscrizione nel Registro delle Imprese, potenzialmente escludendo l'ampio settore delle attività informali o non-profit che invece l'UNESCO mira a misurare.⁶⁵²
- Confine tra "culturale" e "creativo": non esiste un consenso univoco; l'UE separa la cultura (valore simbolico) dalla creatività (input funzionale), mentre molti ricercatori e la recente legge italiana preferiscono utilizzare il termine combinato per catturare la complessità dell'intero ecosistema.⁶⁵³

Adottare una definizione operativa unica per i paragrafi successivi ha senso per garantire coerenza analitica, ma questa deve essere sufficientemente ampia da includere sia il "Core" artistico (performing arts e patrimonio) sia la "creatività applicata" (design, architettura).⁶⁵⁴ Utilizzare la nozione di "Settori Culturali e Creativi" (SCC) o "Imprese Culturali e Creative" (ICC) permette di mappare efficacemente la produzione di valore simbolico ed economico, distinguendo però tra beni con finalità puramente estetica e prodotti funzionali. In sintesi, pur riconoscendo l'approccio ecosistemico dell'UNESCO, per un'analisi di valorizzazione economica è più efficace adottare il perimetro tracciato dalla Legge 206/2023 e dal Libro Verde, che identifica chiaramente i soggetti economici e i settori produttivi di riferimento.⁶⁵⁵

4.1.2 *Peso economico: dati Italia (Symbola, ISTAT) e confronto Francia/Giappone*

I tre paesi considerati - Italia, Francia, Giappone - non misurano affatto la "stessa cosa" quando parlano di "valore economico della cultura", poiché le metodologie e gli obiettivi delle rispettive rilevazioni variano sensibilmente tra l'analisi del valore aggiunto diretto, l'impatto economico allargato e il fatturato generato dall'export.⁶⁵⁶

Di seguito si riporta una tabella (Tabella 6) che mostra le differenze metodologiche e di perimetro dei tre paesi - analizzandone successivamente ciascuna voce -⁶⁵⁷:

⁶⁵² Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, *Le imprese culturali e creative*, Roma, 2026, p. 16; 2025 UNESCO Framework for cultural statistics, Part I. Concepts and definitions, Montreal, 2025

⁶⁵³ Commissione Europea, *Libro Verde: Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare*, Bruxelles, 2010, pp. 14-15; Legge 27 dicembre 2023, n. 206, Disposizioni organiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela del made in Italy, Roma, 2023; 2025 UNESCO Framework for cultural statistics, Part I. Concepts and definitions, Montreal, 2025

⁶⁵⁴ Cavaliere Stefania, *Il sostegno pubblico alla cultura e al turismo*, DirittoBancario.it, 2025; 2025 UNESCO Framework for cultural statistics, Part I. Concepts and definitions, Montreal, 2025, p. 32

⁶⁵⁵ Commissione Europea, *Libro Verde: Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare*, Bruxelles, 2010, pp. 14-15; Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, *Le imprese culturali e creative*, Roma, 2026, pp. 3, 5

⁶⁵⁶ Fondazione Scuola dei beni e delle attività culturali, *Come si misura la cultura? Il manuale per navigare tra dati, fonti, indicatori*, Roma, 2022, pp. 197-200

⁶⁵⁷ Istat, *Annuario Statistico Italiano 2025*, Roma, 2025, pp. 230-231; Ministère de la Culture, *Chiffres clés 2025 - Statistiques de la culture et de la communication*, Parigi, 2025, p. 55; Cabinet Office, *New Cool Japan Strategy*, Tokyo, 2024; Fondazione Symbola, *Io sono Cultura 2025*, Roma, 2025, pp. 67-80

Tabella 6 - Comparazione metodologie calcolo valore economico della cultura

Paese / Ente	Perimetro Statistico	Metodo di Calcolo
Italia (Istat)	Imprese culturali (codici ATECO) e PA	Valore aggiunto diretto
Italia (Symbola)	SPCC (Core + Embedded Creatives)	Valore aggiunto + Moltiplicatore (1,7)
Francia (DEPS)	34 codici NAF (armonizzato UE)	Poids économique direct (VA Marchand + Non-marchand)
Giappone (Gov)	Content (Anime, Manga, Film) + Lifestyle	Fatturato Export / Vendite Estere (Overseas sales)

Fonte: elaborazione propria

In Italia si utilizzano i dati Symbola e i dati ISTAT, i quali raccontano storie complementari ma partono da premesse metodologiche differenti. Mentre l'ISTAT adotta una definizione statistica basata sul valore aggiunto e l'occupazione delle imprese attive afferenti a specifici codici ATECO (censendo ad esempio oltre 187 mila imprese culturali nel 2022), Symbola adotta il modello del "tridente creativo" per misurare il valore del Sistema Produttivo Culturale e Creativo, includendo non solo i settori "Core" ma anche i professionisti creativi impiegati in settori non culturali, i cosiddetti Embedded Creatives. Inoltre, Symbola introduce il concetto di moltiplicatore di impatto (stimato a 1,7), calcolando che ogni euro prodotto dalla cultura ne attiva altri 1,7 in settori come il turismo e i trasporti, per un impatto totale di 302,9 miliardi di euro.⁶⁵⁸ Tale approccio, pur essendo meno "ufficiale" rispetto alla contabilità nazionale, è ritenuto scientificamente affidabile per valutare le esternalità positive e le interdipendenze settoriali della cultura.⁶⁵⁹ Nel 2024, il Sistema Produttivo Culturale e Creativo (SPCC) italiano ha generato un valore aggiunto complessivo di 112,6 miliardi di euro. Questo dato riflette una crescita del +2,1% rispetto al 2023 e un incremento molto significativo del +19,2% rispetto al 2021, anno in cui il settore ha iniziato una solida traiettoria di ripresa. Tale andamento non viene interpretato come un semplice rimbalzo tecnico post-pandemico, bensì come un rafforzamento strutturale del settore, che ha consolidato il proprio peso economico arrivando a contribuire per il 5,7% alla ricchezza nazionale complessiva.⁶⁶⁰ Le stime preliminari per il primo semestre del 2025 confermano la vitalità del comparto, documentando un ulteriore aumento degli occupati del 2,6%.⁶⁶¹

È fondamentale distinguere tra le due anime che compongono queste cifre per comprendere la portata reale della creatività nell'economia italiana:

⁶⁵⁸ Fondazione Symbola, Io sono Cultura 2025, Roma, 2025, pp. 67-68, 78-79

⁶⁵⁹ Fondazione Scuola dei beni e delle attività culturali, Come si misura la cultura? Il manuale per navigare tra dati, fonti, indicatori, Roma, 2022, pp. 197-200

⁶⁶⁰ Fondazione Symbola, Io sono Cultura 2025, Roma, 2025, p. 73

⁶⁶¹ Istat, Statistiche culturali – Anno 2024, <https://www.istat.it/tavole-di-dati/statistiche-culturali-anno-2024/>, 2025

1. Il "Core Cultura" (€63,1 miliardi): include le imprese e le istituzioni che operano esclusivamente nei settori culturali e creativi, come architettura, design, editoria, audiovisivo, musica, software e videogiochi. Questo dato è il più corretto da utilizzare se si vuole analizzare la salute specifica e le dinamiche interne dei comparti artistici e creativi.
2. Il Sistema Produttivo Culturale e Creativo Allargato (€112,6 miliardi): somma al valore del "Core" anche il contributo degli Embedded Creatives, ovvero i 623 mila professionisti creativi (designer, esperti di comunicazione, storyteller) impiegati in settori non propriamente culturali, come la moda, l'agroalimentare o l'automotive. Questo dato è preferibile per dimostrare il potere generativo della cultura come infrastruttura strategica che rende competitive le filiere industriali del Made in Italy.

La crescita del valore aggiunto culturale del +19,2% tra il 2021 e il 2024 è sostanzialmente allineata con la crescita complessiva dell'economia italiana, attestatasi al +19,1% nello stesso triennio.

Tuttavia, il settore culturale eccelle per la sua capacità di generare occupazione: mentre il totale degli occupati in Italia è cresciuto del +5,6% dal 2021, l'occupazione culturale e creativa ha segnato un balzo del +8,7%. Pertanto, pur crescendo in termini di valore monetario a un ritmo simile alla media dell'economia, il comparto culturale si dimostra molto più dinamico della media nazionale come motore per la creazione di nuovi posti di lavoro.⁶⁶²

La Francia si focalizza sul "poids économique direct" (peso economico diretto), che nel 2023 ha generato un valore aggiunto di 49,5 miliardi di euro, pari al 2,0% dell'economia nazionale. Questo dato appare sensibilmente inferiore al 5,7% italiano non a causa di una minore vitalità strutturale, ma per una marcata divergenza nel perimetro statistico adottato. Il dato francese prodotto dal DEPS (Département des études, de la prospective, des statistiques et de la documentation) si basa su una definizione rigorosa e armonizzata a livello europeo, che include esclusivamente 34 codici della nomenclatura NAF (Nomenclature d'activités française) distinguendo chiaramente tra produzione di mercato (78% del totale) e produzione non di mercato legati alla produzione culturale diretta.⁶⁶³ Al contrario, la stima italiana del 5,7% deriva dal modello del "tridente creativo" di Symbola, che somma al valore aggiunto dei settori "Core" (3,2% del PIL) anche il contributo degli Embedded Creatives (2,5% del PIL), una componente che il sistema francese non conteggia nel dato aggregato principale.⁶⁶⁴ Inoltre, il modello francese include una significativa quota di produzione non di mercato (22% del totale), che comprende i servizi di biblioteche, archivi e musei pubblici finanziati dallo Stato e dalle collettività locali. La struttura economica della cultura francese è dominata

⁶⁶² Fondazione Symbola, Io sono Cultura 2025, Roma, 2025, pp. 70-71, 73-77, 80

⁶⁶³ Ministère de la Culture, Chiffres clés 2025 - Statistiques de la culture et de la communication, Parigi, 2025, pp. 55-56, 59, 64-65

⁶⁶⁴ Fondazione Symbola, Io sono Cultura 2025, Roma, 2025, pp. 67, 75

dall'audiovisivo, che nel 2023 ha generato 13,2 miliardi di euro di valore aggiunto, pesando per il 26,6% dell'intero settore. Seguono per importanza economica lo spettacolo dal vivo (17,4%), la pubblicità (10,4%), il patrimonio (9,7%) e l'architettura (9,2%).⁶⁶⁵ Questa composizione presenta analogie e differenze con quella italiana. In entrambi i paesi, l'audiovisivo (che in Italia pesa per l'11,4% del Core Cultura) e l'architettura/design (15,4% in Italia) giocano ruoli centrali.⁶⁶⁶ Mentre in Francia l'audiovisivo è il pilastro indiscusso, in Italia il settore trainante è quello di software e videogiochi, che da solo contribuisce al 28,0% del valore aggiunto del "Core Cultura".⁶⁶⁷ Inoltre, il settore francese della stampa e dell'editoria vive una crisi strutturale di lungo periodo, avendo perso 11 punti di quota sul valore aggiunto culturale dal 2000 ad oggi.⁶⁶⁸

A differenza di Italia e Francia, che misurano il peso della cultura sul PIL come componente del valore aggiunto interno, il Giappone adotta una prospettiva orientata all'espansione dei mercati esteri, considerando l'industria dei contenuti (anime, manga, videogiochi) come una "key industry" strategica per l'acquisizione di valuta straniera. Questa scelta rivela una concezione della cultura non solo come patrimonio da preservare, ma come un asset economico proiettato verso l'esterno, reso necessario dal drastico calo demografico interno che limita la crescita del mercato nazionale. Per il governo giapponese, i contenuti fungono da "gateway" (porta d'ingresso): la popolarità globale di un anime attira "fan del Giappone" che, in una fase successiva, consumano cibo giapponese ed effettuano viaggi turistici nel Paese, alimentando un circolo virtuoso tra diversi settori. La cultura è quindi intesa come lo strumento principale per generare "empatia" a livello mondiale, contribuendo direttamente alla diplomazia politica e alla sicurezza nazionale attraverso il soft power. Il fatto che l'export di contenuti (valutato a 4,7 trilioni di yen nel 2022) abbia raggiunto una scala comparabile a quella dell'industria siderurgica (5,1 trilioni) e si stia avvicinando a quella dei semiconduttori (5,7 trilioni) è un indicatore di un successo culturale senza precedenti. Questo dato non indica necessariamente una debolezza degli altri settori, ma testimonia la capacità del Giappone di aver trasformato la propria proprietà intellettuale (IP) in un pilastro dell'economia moderna, triplicando il valore dell'export culturale in soli dieci anni. Tuttavia, il governo riconosce alcune criticità strutturali, come il ritardo nella trasformazione digitale (DX) e la necessità di riformare modelli di business ancora troppo legati al mercato domestico per competere con le piattaforme globali. Il successo nell'export è quindi visto come un'opportunità per creare un ecosistema di reinvestimento che sostenga i creatori e migliori le condizioni di lavoro, spesso segnate da lunghi orari e bassi compensi. Il modello di soft power giapponese, originariamente

665 Ministère de la Culture, Chiffres clés 2025 - Statistiques de la culture et de la communication, Parigi, 2025, pp. 56, 66, 68

666 Fondazione Symbola, Io sono Cultura 2025, Roma, 2025, p. 84; Ministère de la Culture, Chiffres clés 2025 - Statistiques de la culture et de la communication, Parigi, 2025, p. 56

667 Fondazione Symbola, Io sono Cultura 2025, Roma, 2025, p. 84

668 Ministère de la Culture, Chiffres clés 2025 - Statistiques de la culture et de la communication, Parigi, 2025, p. 62

lanciato intorno al 2010, è stato recentemente aggiornato con la strategia "New Cool Japan", che punta a passare dalla semplice vendita di prodotti alla fornitura di "experience value" (valore esperienziale) di alto livello. Questa nuova fase prevede l'integrazione di tecnologie avanzate come l'intelligenza artificiale generativa, il Web3 e il metaverso per innovare i processi creativi e proteggere i diritti d'autore dalla pirateria.⁶⁶⁹

In sintesi, il confronto tra i tre sistemi rivela come la cultura venga interpretata non solo come settore economico a sé stante, ma come leva strategica adattata alle specificità produttive e identitarie di ogni nazione.⁶⁷⁰ In Italia il modello si fonda sulla manifattura culturale e sull'integrazione della bellezza nei prodotti del Made in Italy - confermata dal peso degli Embedded Creatives, che generano da soli 49,4 miliardi di euro di valore aggiunto.⁶⁷¹ In Francia prevale un modello istituzionalizzato, dove lo Stato finanzia direttamente un vasto sistema di musei, teatri e biblioteche, riflesso nella quota significativa di produzione non di mercato (22%).⁶⁷² Il Giappone, infine, punta sulla proprietà intellettuale e sull'industria dei contenuti come motore di export e soft power, dove la cultura pop funge da "porta d'ingresso" per turismo e prodotti lifestyle.⁶⁷³ Il fatto che lo Stato intervenga in tutti e tre i Paesi, nonostante il valore economico ormai misurabile, risponde alla natura della cultura come bene pubblico la cui utilità sociale trascende il profitto monetario. Questo aspetto verrà approfondito nel paragrafo successivo.

4.1.3 *La cultura come bene meritorio ed esternalità positive*

Nei paragrafi precedenti si è parlato di bene meritorio, di esternalità positive e di alcuni concetti che verranno analizzati nel dettaglio in questo paragrafo. Anzitutto, un bene meritorio è una tipologia di bene o servizio che lo Stato decide di fornire o incoraggiare perché ritiene che gli individui, se lasciati a se stessi, non ne consumerebbero una quantità adeguata a causa di una percezione del proprio benessere giudicata inaffidabile. A differenza di un bene pubblico in senso stretto, che è definito dalle proprietà tecniche di non rivalità nel consumo (il consumo di un individuo non sottrae risorse ad altri) e non escludibilità (è impossibile o troppo costoso escludere qualcuno dal beneficio), il bene meritorio si distingue per una motivazione di scelta politica e sociale.⁶⁷⁴ In altre parole, mentre i beni pubblici falliscono perché il mercato non riesce a gestirne le caratteristiche

669 Intellectual Property Strategy Headquarters, New Cool Japan Strategy, Tokyo, 2024, pp. 1, 4, 6, 11, 13, 18-24, 27, 30

670 Fondazione Scuola dei beni e delle attività culturali, Come si misura la cultura? Il manuale per navigare tra dati, fonti, indicatori, Roma, 2022, pp. 197-200

671 Fondazione Symbola, Io sono Cultura 2025, Roma, 2025, pp. 73, 88

672 Ministère de la Culture, Chiffres clés 2025 - Statistiques de la culture et de la communication, Parigi, 2025, pp. 66, 80-81

673 Intellectual Property Strategy Headquarters, New Cool Japan Strategy, Tokyo, 2024, pp. 4, 18-23

674 Stiglitz Joseph E. e Rosengard Jay K., Economics of the Public Sector, W. W. Norton & Company, Inc., 2015, pp. 95, 102

tecniche, i beni meritori vengono promossi perché la collettività attribuisce loro un valore superiore a quello espresso dalle preferenze rivelate dei singoli.⁶⁷⁵

Il meccanismo che genera lo scostamento tra scelte individuali e "preferenze meritorie" risiede spesso in un fallimento informativo: i cittadini potrebbero non comprendere appieno i benefici di lungo periodo del consumo culturale o agire in base a orizzonti temporali limitati. L'idea di bene meritorio implica inevitabilmente un giudizio di valore paternalistico da parte dello Stato. Questo termine descrive la posizione secondo cui il governo conosce l'interesse degli individui meglio di loro stessi, intervenendo per guidare i loro consumi. Questa tensione va segnalata esplicitamente, poiché si scontra direttamente con il principio della sovranità del consumatore, il quale sostiene che gli individui siano i migliori giudici dei propri bisogni. Molti economisti mettono in guardia dal fatto che, una volta accettato il ruolo paternalistico, i gruppi di interesse potrebbero abusarne per imporre le proprie visioni su come i cittadini debbano vivere o agire.⁶⁷⁶

Nel contesto del patrimonio italiano, componenti come il paesaggio storico urbano o l'atmosfera culturale di una città d'arte si avvicinano al concetto di bene pubblico "puro", poiché il godimento della loro bellezza da parte di un individuo non riduce quello degli altri (non rivalità) ed è tecnicamente difficile impedire a chiunque di ammirarli (non escludibilità).⁶⁷⁷ Al contrario, il biglietto di un museo identifica un bene escludibile, dove l'accesso è riservato solo a chi paga un prezzo, ma che genera comunque forti esternalità positive per l'intera comunità locale in termini di attrattività e indotto.⁶⁷⁸ Mentre i beni pubblici puri soffrono spesso di un problema di sotto-investimento dovuto alla mancanza di incentivi per i privati, i beni culturali escludibili come i musei possono essere sostenuti pubblicamente proprio per i benefici esterni che producono.⁶⁷⁹ Questi benefici si riflettono, ad esempio, nella rigenerazione dei centri storici che perdono la loro base economica tradizionale, trasformando l'identità del luogo da decadente a creativa.⁶⁸⁰

Le esternalità positive generate dalla cultura, ampiamente documentate nella letteratura economica, includono lo sviluppo dell'educazione e del capitale umano, poiché la partecipazione culturale stimola il pensiero critico e la creatività necessari in un'economia della conoscenza. La cultura funge inoltre da potente collante per la coesione sociale, creando un senso di comunità che riduce le tensioni e favorisce l'integrazione. Il patrimonio rafforza l'identità e il senso di appartenenza, permettendo ai cittadini di riconoscersi in valori comuni e in una storia condivisa. Infine, la cultura

675 Buchanan James M., *The Theory of Public Finance*, Southern Economic Journal, 1960, p. 235

676 Stiglitz Joseph E. e Rosengard Jay K., *Economics of the Public Sector*, W. W. Norton & Company, Inc., 2015, pp. 66, 96, 212, 269, 272

677 Ivi pp. 102, 107

678 OECD/ICOM, *Cultura e Sviluppo Locale: Massimizzare l'Impatto*, OECD/ICOM, 2019, pp. 11, 20

679 Stiglitz Joseph E. e Rosengard Jay K., *Economics of the Public Sector*, W. W. Norton & Company, Inc., 2015, pp. 103, 105

680 OECD/ICOM, *Cultura e Sviluppo Locale: Massimizzare l'Impatto*, OECD/ICOM, 2019, p. 32

alimenta la reputazione internazionale e il soft power, fungendo da strumento di diplomazia culturale che promuove relazioni pacifiche e visibilità globale.⁶⁸¹

In termini di attrattività turistica e territoriale, i musei e i siti storici attirano talenti, imprese e visitatori, diversificando l'economia locale e creando nuovi posti di lavoro.⁶⁸² Un fenomeno economico da considerare è la "malattia dei costi" di Baumol e Bowen, un fenomeno che descrive come i salari in settori ad alta intensità di lavoro e bassa crescita della produttività, come le arti performative, tendano a salire di pari passo con i salari dei settori ad alta produttività, come il manifatturiero. Mentre nelle fabbriche l'automazione permette di produrre di più con meno ore di lavoro, nelle arti performative la produttività rimane strutturalmente costante perché il lavoro umano (l'esibizione) è il prodotto stesso: un quartetto d'archi richiede oggi lo stesso numero di musicisti e lo stesso tempo di un secolo fa per eseguire un'opera. Questa dinamica si applica in modo particolare a teatro, musica dal vivo e danza poiché queste attività non possono sostituire gli artisti con le macchine senza snaturare il servizio offerto.⁶⁸³

Le esternalità positive si collegano a questa "malattia" creando una giustificazione per l'intervento esterno: poiché le arti performative generano benefici che ricadono sull'intera collettività - come la coesione sociale, l'educazione e l'identità culturale - ma i loro costi aumentano costantemente a causa del divario di produttività, il solo mercato non riuscirebbe a garantirne un'offerta adeguata.⁶⁸⁴ Senza un sostegno, il divario tra costi crescenti e ricavi stabili porterebbe le organizzazioni culturali in uno stato di perenne crisi finanziaria. Se i costi delle arti crescono strutturalmente più della media, nel lungo periodo rimangono solo due alternative: aumentare drasticamente i prezzi dei biglietti, rischiando però di escludere le fasce di pubblico meno abbienti e tradire la missione educativa, oppure fare affidamento su un sostegno pubblico crescente.⁶⁸⁵ Storicamente, paesi come Francia e Italia hanno scelto la strada del forte intervento pubblico, mantenendo settori statali molto più ampi rispetto agli Stati Uniti. La Francia è stata spesso citata come modello per le sue imprese pubbliche efficienti e per un ruolo dello Stato centrale nella cultura.⁶⁸⁶ L'Italia, analogamente, presenta una spesa pubblica per la protezione sociale e la cultura molto elevata, finanziata da una tassazione significativa sui redditi da lavoro. Il Giappone, pur avendo un debito pubblico imponente, ha anch'esso investito massicciamente nel settore pubblico, sebbene oggi debba

681 European Commission, A New European Agenda for Culture, <https://eur-lex.europa.eu/>, 2018

682 European Commission, A New European Agenda for Culture, <https://eur-lex.europa.eu/>, 2018; OECD/ICOM, Cultura e Sviluppo Locale: Massimizzare l'Impatto, OECD/ICOM, 2019, p. 50

683 Campbell Josephine, Baumol's cost disease, EBSCO Research, 2021

684 European Commission, A New European Agenda for Culture, <https://eur-lex.europa.eu/>, 2018; Stiglitz Joseph E. e Rosengard Jay K., Economics of the Public Sector, W. W. Norton & Company, Inc., 2015, p. 130

685 Campbell Josephine, Baumol's cost disease, EBSCO Research, 2021

686 Stiglitz Joseph E. e Rosengard Jay K., Economics of the Public Sector, W. W. Norton & Company, Inc., 2015, pp. 85-86, 138, 502

affrontare le pressioni fiscali dovute al rapido invecchiamento della popolazione.⁶⁸⁷ Nonostante la sua importanza, la tesi della cost disease ha ricevuto critiche, come quelle che suggeriscono che il suo ruolo sia talvolta esagerato e che le organizzazioni potrebbero essere semplicemente inefficienti.⁶⁸⁸ Tuttavia, il concetto rimane oggi fondamentale e valido per comprendere i problemi strutturali delle arti performative, anche se va usato con cautela.⁶⁸⁹ Gli economisti avvertono che non tutti gli aumenti di costo sono "inevitabili" e che le innovazioni tecnologiche possono occasionalmente offrire risparmi di efficienza *a tantum*.⁶⁹⁰ Pertanto, pur restando un argomento solido a favore del sostegno pubblico, esso non deve diventare una "scusa" per ignorare la necessità di una gestione oculata e dell'adozione di nuove tecnologie dove possibile.⁶⁹¹

Le tre giustificazioni teoriche qui esaminate - bene meritario, esternalità e cost disease - sono prevalentemente complementari, poiché affrontano diverse tipologie di fallimenti del mercato che impediscono il raggiungimento di un livello di benessere sociale ottimo.⁶⁹² Sebbene possano apparire ridondanti nel loro obiettivo finale di giustificare l'intervento pubblico, esse analizzano problemi distinti: le preferenze individuali giudicate inaffidabili (merito), i benefici che ricadono su terzi non paganti (esternalità) e il divario strutturale tra costi e produttività (Baumol).⁶⁹³

La malattia dei costi di Baumol giustifica in modo specifico il sostegno diretto al settore no-profit e alle arti performative, poiché queste attività, basandosi sul lavoro umano non sostituibile, non possono compensare gli aumenti salariali con incrementi di produttività. Senza un sussidio pubblico o privato costante, queste organizzazioni si troverebbero in uno stato di perenne crisi finanziaria, essendo costrette ad alzare i prezzi dei biglietti fino a escludere gran parte del pubblico o a ridurre drasticamente la qualità. In questo caso, il finanziamento pubblico agisce come un compensatore per una debolezza tecnologica intrinseca che il mercato non può correggere.⁶⁹⁴

Al contrario, la logica delle esternalità positive (turismo, attrattività territoriale, coesione sociale) si presta maggiormente a strumenti fiscali indiretti come l'Art Bonus o altre forme di defiscalizzazione.⁶⁹⁵ Poiché il patrimonio culturale genera ricadute economiche per soggetti privati che non pagano per la sua conservazione (come alberghi o ristoranti), lo Stato interviene con incentivi fiscali per indurre i privati a "internalizzare" tali benefici attraverso donazioni o investimenti. Tali sussidi alle esternalità positive allineano gli incentivi privati con il ritorno sociale

687 Stiglitz Joseph E. e Rosengard Jay K., *Economics of the Public Sector*, W. W. Norton & Company, Inc., 2015

688 Campbell Josephine, *Baumol's cost disease*, EBSCO Research, 2021

689 Throsby David, *Economics and Culture*, Cambridge University Press, 2001, p. 12

690 Campbell Josephine, *Baumol's cost disease*, EBSCO Research, 2021

691 Stiglitz Joseph E. e Rosengard Jay K., *Economics of the Public Sector*, W. W. Norton & Company, Inc., 2015, p. 208

692 Stiglitz Joseph E. e Rosengard Jay K., *Economics of the Public Sector*, W. W. Norton & Company, Inc., 2015, p. 93

693 Petrova Lyudmila, David Throsby: *The economics of cultural policy*, *Journal of Cultural Economics*, 2011, p. 238

694 Campbell Josephine, *Baumol's cost disease*, EBSCO Research, 2021

695 OECD/ICOM, *Cultura e Sviluppo Locale: Massimizzare l'Impatto*, OECD/ICOM, 2019, p. 12

complessivo, favorendo un ecosistema in cui il settore pubblico e quello privato collaborano per massimizzare l'impatto territoriale.⁶⁹⁶

Il concetto di bene meritorio, infine, giustifica interventi che possono essere sia diretti che indiretti, ma spesso assume una forma più paternalistica, come la fornitura gratuita o obbligatoria di istruzione culturale, perché lo Stato decide di ignorare le preferenze rivelate dei cittadini a favore di una visione di lungo periodo della prosperità sociale.⁶⁹⁷ Pertanto, mentre Baumol si concentra sulla sopravvivenza dell'offerta (sostegno al produttore), le esternalità e il bene meritorio si concentrano sulla massimizzazione della domanda e dei benefici diffusi (incentivi al consumatore o al donatore).⁶⁹⁸ Questa distinzione permette ai decisori politici di selezionare lo strumento più efficace - diretto o indiretto - a seconda della specifica "patologia" economica che intendono curare.⁶⁹⁹

In conclusione, anche se la cultura genera un valore economico misurabile in termini di PIL e occupazione, l'argomento del fallimento del mercato rimane il pilastro tecnico fondamentale per legittimare la spesa pubblica in questo settore.⁷⁰⁰

4.2 Tipologie di imprese culturali

Nel paragrafo precedente si è definito "cosa" rientra nel settore culturale e "quanto vale" nel complesso; adesso è necessario scendere a un livello di dettaglio più fine e distinguere diverse tipologie di impresa poiché le classificazioni industriali standard sono spesso poco adatte alle industrie creative, portando a una sottostima dell'impatto economico diretto, specialmente in segmenti come il design e i media interattivi. Utilizzare esclusivamente dati aggregati impedisce di identificare le sottili differenze tra le attività industriali e le occupazioni creative, rischiando di produrre risultati errati o fuorvianti a causa di definizioni troppo ampie. Un'analisi granulare permette di distinguere tra lavoratori specialisti (impiegati in industrie creative core), lavoratori di supporto e creativi "embedded" che operano in settori non culturali, rivelando che l'economia creativa complessiva è significativamente più ampia di quanto precedentemente stimato.⁷⁰¹ Scendere nel dettaglio è inoltre un requisito essenziale per una formulazione politica efficace, poiché la scelta di un particolare modello strutturale influisce considerevolmente sulla stima della dimensione economica del settore in termini di valore aggiunto e occupazione.⁷⁰² Ogni segmento creativo presenta infatti modelli differenti nella proporzione di impiego di supporto e "incorporato": ad

696 Stiglitz Joseph E. e Rosengard Jay K., *Economics of the Public Sector*, W. W. Norton & Company, Inc., 2015, p. 139

697 Ivi p. 95

698 Petrova Lyudmila, David Throsby: *The economics of cultural policy*, *Journal of Cultural Economics*, 2011, p. 238

699 OECD/ICOM, *Cultura e Sviluppo Locale: Massimizzare l'Impatto*, OECD/ICOM, 2019, p. 13

700 Petrova Lyudmila, David Throsby: *The economics of cultural policy*, *Journal of Cultural Economics*, 2011, p. 238

701 Cunningham Stuart and Higgs Peter, *Creative industries mapping: where have we come from and where are we going?*, *Creative Industries Journal*, 2008, pp. 13, 17, 20

702 Throsby David, *The concentric circles model of the cultural industries*, *Cultural Trends*, 2008, p. 155

esempio, il settore cinematografico ha tassi di impiego esterno molto bassi (7%), mentre il marketing e la pubblicità mostrano tassi molto elevati (44%).⁷⁰³ Distinguere le tipologie di impresa permette inoltre di evidenziare che il settore è composto per la stragrande maggioranza da microimprese e PMI, le quali affrontano sfide strutturali specifiche come la sottocapitalizzazione e la mancanza di competenze manageriali per gestire il passaggio al digitale.⁷⁰⁴ Una mappatura dettagliata aiuta gli strateghi industriali a sviluppare programmi mirati, ad esempio stressando il valore degli "input" creativi per l'economia in generale o concentrandosi sulla robustezza di specifici settori industriali.⁷⁰⁵ Infine, identificare con precisione attori diversi, come gli sviluppatori e gli editori nel campo dei videogiochi, è fondamentale per comprendere le diverse dinamiche di rischio finanziario e i cicli di profitto che caratterizzano le varie fasi della catena del valore.⁷⁰⁶

Per classificare le industrie culturali si può utilizzare il modello dei cerchi concentrici di Throsby, un paradigma che classifica le industrie culturali in base al loro contenuto di valore culturale rispetto al valore commerciale. Lo schema è stato ideato per offrire una comprensione sistematica della struttura dell'economia culturale, un requisito ritenuto essenziale per una formulazione politica efficace. Esso si basa sulla proposta teorica che i beni e i servizi culturali diano origine a due tipi distinti di valore: quello economico e quello culturale.⁷⁰⁷

Il modello mostra un processo di radiazione in cui le idee creative originali nascono nel nucleo artistico e si diffondono verso l'esterno (Figura 2), combinandosi con una quantità crescente di altri input per produrre una gamma sempre più ampia di prodotti.⁷⁰⁸ Al centro del sistema si trovano le "arti creative core", ovvero letteratura, musica, arti performative e arti visive, dove la proporzione di contenuto culturale rispetto a quello commerciale è giudicata massima. Attorno a questo nucleo si sviluppano layer successivi: le "altre industrie culturali core" (cinema, musei, gallerie, biblioteche e fotografia), le "industrie culturali più ampie" (servizi del patrimonio, editoria, televisione, radio e videogiochi) e infine le "industrie correlate" come pubblicità, architettura, design e moda. Il modello dimostra empiricamente che la quota di lavoro creativo impiegata nella produzione diminuisce effettivamente man mano che ci si sposta dal centro verso i cerchi più esterni.⁷⁰⁹

Figura 2 - Il modello dei cerchi concentrici delle industrie culturali

703 Cunningham Stuart and Higgs Peter, Creative industries mapping: where have we come from and where are we going?, Creative Industries Journal, 2008, p. 22

704 KEA European Affairs, The economy of culture in Europe, European Commission, 2006, p. 191

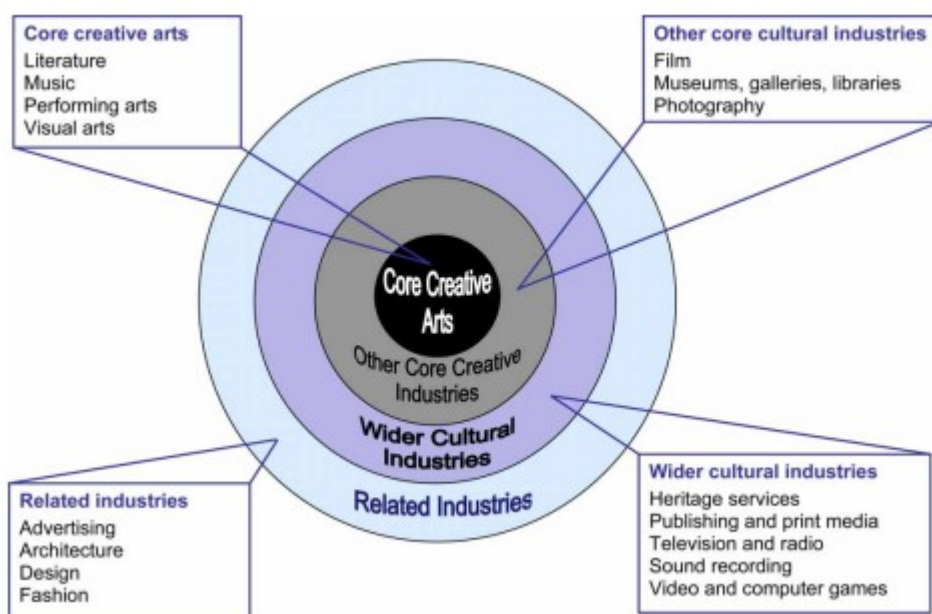
705 Cunningham Stuart and Higgs Peter, Creative industries mapping: where have we come from and where are we going?, Creative Industries Journal, 2008

706 KEA European Affairs, The economy of culture in Europe, European Commission, 2006, p. 272

707 Throsby David, The concentric circles model of the cultural industries, Cultural Trends, 2008, pp. 147-148

708 KEA European Affairs, The economy of culture in Europe, European Commission, 2006, p. 53

709 Throsby David, The concentric circles model of the cultural industries, Cultural Trends, 2008, pp. 147, 149



Fonte: The concentric circles model of the cultural industries, David Throsby

Questa struttura evidenzia come le arti creative siano il motore trainante dell'intero settore, fornendo le idee primarie che distinguono le industrie culturali dal resto dell'economia. L'obiettivo finale dell'ideazione di questo modello è integrare l'analisi economica con quella culturale, aiutando a contrastare la tendenza a interpretare la politica culturale esclusivamente come un braccio della politica economica.⁷¹⁰

I successivi sottoparagrafi sono stati pensati considerando una classificazione specifica: performing arts, patrimonio culturale, industrie culturali/media, creatività applicata. Distinguere queste quattro tipologie specifiche è fondamentale per gli scopi di un'analisi scientifica perché permette di separare i settori non industriali che producono beni non riproducibili (come le performing arts e il patrimonio) dai settori prettamente industriali orientati all'esportazione.⁷¹¹ Questa distinzione, come si vedrà nel paragrafo 4.3, non è solo analitica ma anticipa anche la logica differenziata degli strumenti di intervento pubblico nei diversi comparti.

4.2.1 *Performing arts*

Le performing arts, identificate nel contesto statistico italiano ed europeo come "spettacolo dal vivo", comprendono un insieme eterogeneo di espressioni artistiche quali musica, danza, teatro, circo, cabaret e arti miste.⁷¹² Ciò che le distingue economicamente da altri settori culturali è la loro natura di attività a "produttività stabile", dove il lavoro umano è l'essenza stessa del prodotto e non può essere sostituito o reso più efficiente tramite la tecnologia. William Baumol ha argomentato che

⁷¹⁰ Ivi p. 155

⁷¹¹ KEA European Affairs, The economy of culture in Europe, European Commission, 2006, p. 2

⁷¹² Fondazione Scuola dei beni e delle attività culturali, Come si misura la cultura? Il manuale per navigare tra dati, fonti, indicatori, Roma, 2022, p. 484

un musicista che esegue un brano oggi non è più "produttivo" di un musicista del diciannovesimo secolo, poiché il brano non è diventato più corto né più facile da imparare. Allo stesso modo, la messa in scena di una specifica opera teatrale richiede un numero fisso di attori e tecnici che offre pochissimo spazio per una riduzione del personale senza compromettere la produzione. Mentre nei settori ad alta produttività, come il manifatturiero, l'innovazione tecnologica permette di aumentare l'output riducendo i costi, nelle performing arts la produttività per ora lavorata rimane costante nel tempo. Tuttavia, le istituzioni culturali devono aumentare i salari per poter attrarre e trattenere artisti qualificati, seguendo i trend salariali dei settori più produttivi dell'economia. Questa dinamica, definita "malattia dei costi di Baumol", genera una costante pressione finanziaria che costringe le organizzazioni - prevalentemente non-profit - ad aumentare i prezzi dei biglietti per coprire i costi crescenti del lavoro.⁷¹³

Rispetto ai settori basati sulla produzione di beni materiali o digitali, le performing arts si differenziano per l'irriproducibilità dell'evento, che deve accadere in un luogo e in un momento specifico per esistere. Mentre un film è un file distribuibile e archiviabile che può essere fruito ovunque, lo spettacolo dal vivo offre un'esperienza fisica e collettiva difficilmente sostituibile. Proprio questa natura unica e non replicabile protegge la domanda nel settore, poiché il pubblico continua a premiare le esperienze dal vivo ad alta intensità simbolica nonostante la disponibilità di alternative digitali.⁷¹⁴

In Italia il settore dello spettacolo dal vivo è caratterizzato da un modello di business duale, che vede la convivenza di imprese profit e istituzioni prevalentemente non-profit.⁷¹⁵ Secondo l'analisi di Baumol, le organizzazioni di questo comparto sono strutturalmente fragili perché forniscono prodotti di alta qualità a comunità con mezzi economici variabili, spesso stabilendo prezzi "giusti" che corrono il rischio di non massimizzare i ricavi.⁷¹⁶ La sostenibilità economica del settore dipende da un mix di entrate che, oltre alla biglietteria (spesa al botteghino), include quote di prevendita, introiti pubblicitari, contratti di sponsorizzazione e contributi pubblici. Per quanto riguarda il sostegno statale, il Fondo Nazionale per lo Spettacolo dal Vivo (FNSV, ex FUS) destina circa 420 milioni di euro complessivi, di cui il teatro ne assorbe circa 97 milioni, distribuiti attraverso criteri ministeriali prevalentemente quantitativi.⁷¹⁷

Quanto detto viene dimostrato dai dati SIAE del 2025, i quali mostrano che il settore dello spettacolo, intrattenimento e sport in Italia ha ormai consolidato la propria ripresa, raggiungendo un

713 Campbell Josephine, Baumol's cost disease, EBSCO Research, 2021

714 SIAE, Rapporto SIAE 2025, Roma, 2026

715 Fondazione Scuola dei beni e delle attività culturali, Come si misura la cultura? Il manuale per navigare tra dati, fonti, indicatori, Roma, 2022, p. 121

716 Campbell Josephine, Baumol's cost disease, EBSCO Research, 2021

717 SIAE, Rapporto SIAE 2025, Roma, 2026, pp. 44, 179

nuovo punto di equilibrio. Rispetto ai livelli pre-pandemici, la situazione varia tuttavia drasticamente tra i diversi generi. Mentre il cinema fatica a recuperare i volumi pre-2020 a causa della concorrenza del digitale e della contrazione delle finestre distributive - una dinamica che si inserisce nella più ampia crisi del comparto audiovisivo - lo spettacolo dal vivo mostra una traiettoria di crescita del valore economico, con la spesa complessiva del sistema “spettacolo, intrattenimento e sport” che aumenta del 7% rispetto al 2024, raggiungendo i 4,3 miliardi di euro.⁷¹⁸ Le differenze tra i generi nel 2025 delineano i seguenti profili:

- Musica Pop, Rock e Leggera: è il principale motore economico del sistema, avendo superato per la prima volta la soglia record del miliardo di euro di spesa (+18,5% rispetto al 2024). Questo comparto ha beneficiato del ritorno massiccio degli artisti italiani nelle grandi venue (stadi e arene), che hanno registrato un incremento di spettatori del 74,2%.⁷¹⁹
- Teatro di Prosa: il comparto gode di buona salute e mostra una crescita su tutti gli indicatori, con 17,3 milioni di spettatori (+4,4%) e una spesa di 313,8 milioni di euro (+10,5%). La Prosa intercetta da sola oltre la metà di tutti gli ingressi del macro-settore Teatro.⁷²⁰
- Lirica: il settore conferma il suo profilo "premium", registrando la spesa media individuale più alta dell'ambito culturale (53,41 euro per spettatore). Nonostante un pubblico sostanzialmente stabile, la spesa complessiva è cresciuta del 3,3% grazie alla valorizzazione economica degli eventi.⁷²¹
- Balletto: la danza italiana ha vissuto un anno di consolidamento, guadagnando pubblico (+5,5%) e valore economico (+8,4%). Il successo è trainato dai grandi galà itineranti e dalle competizioni agonistiche che attirano migliaia di presenze.⁷²²

In sintesi, questi dati confermano che il pubblico dimostra di essere disposto a investire maggiormente in esperienze fisiche e collettive, portando a una crescita reale del valore generato da ogni singolo evento.⁷²³

4.2.2 *Patrimonio culturale*

La gestione del patrimonio culturale si distingue dagli altri settori per la sua natura ibrida tra "mercati e non-mercati", dove le peculiarità degli oggetti gestiti impongono logiche spesso lontane dalla pura generazione di profitto. Dal punto di vista della tipologia d'impresa, il settore è caratterizzato da una prevalenza della titolarità pubblica, che riguarda il 65% dei 4.416 siti censiti in

⁷¹⁸ Ivi pp. 11, 26

⁷¹⁹ Ivi pp. 11, 88

⁷²⁰ Ivi p. 42

⁷²¹ Ivi p. 50

⁷²² Ivi p. 62

⁷²³ SIAE, Rapporto SIAE 2025, Roma, 2026, p. 11

Italia, a differenza di comparti come il design o l'editoria che sono dominati da migliaia di imprese private. Questa distinzione si riflette nell'applicazione dei concetti di bene pubblico ed escludibile: i musei e i monumenti a pagamento sono gestiti come beni escludibili, dove l'accesso è subordinato all'acquisto di un titolo d'ingresso. Al contrario, il paesaggio storico "puro" viene gestito come un bene pubblico non escludibile, oggetto di provvedimenti di tutela amministrativa (oltre 5.100 atti) che ne garantiscono la conservazione senza una fruizione commerciale diretta.⁷²⁴

Per i siti escludibili, ci si affida ai partenariati pubblico-privati (PPP), i quali offrono vantaggi strategici fondamentali, come la capacità di sbloccare energie economiche e produttive in grado di generare una gestione non solo più qualitativa, ma anche più efficace, efficiente e sostenibile dal punto di vista finanziario. Uno dei benefici principali risiede nell'effetto moltiplicatore che l'investimento culturale produce sull'intera economia: ogni 100 euro investiti in attività museali e culturali ne attivano infatti 237 distribuiti in tutti i settori economici nazionali. Inoltre, la collaborazione con il privato garantisce una maggiore flessibilità operativa e l'apporto di competenze specifiche, elementi imprescindibili per accompagnare l'evoluzione dei musei in chiave 4.0 e migliorare la user experience del visitatore.⁷²⁵

Oggi, le forme di gestione mista giocano un ruolo centrale nella valorizzazione del patrimonio italiano attraverso diversi strumenti:

- Le concessioni di servizi museali rappresentano il pilastro della gestione operativa; basti considerare che, nel 2019, il 96,5% degli introiti da biglietteria dei musei statali derivava da siti affidati in gestione a terzi privati. Tali forme contrattuali permettono di gestire con logiche aziendali i servizi aggiuntivi (come bookshop, caffetteria e aule didattiche), la cui ottimizzazione potrebbe aumentare i ricavi complessivi degli istituti.⁷²⁶
- L'Art Bonus si è affermato come una misura rivoluzionaria per il sostegno al restauro e alla tutela, riuscendo a catalizzare in un decennio circa 1,08 miliardi di euro di erogazioni liberali da parte di imprese e privati cittadini.⁷²⁷
- Le sponsorizzazioni e le donazioni da parte di soggetti privati e Fondazioni di origine bancaria operano come veri e propri "agenti di sviluppo sostenibile", contribuendo annualmente con ingenti risorse alla conservazione e alla promozione delle attività culturali nei territori.⁷²⁸

724 Ministero della Cultura, *Minicifre della cultura* edizione 2025, 2025, pp. 14, 28, 53, 277

725 Ambrosetti, *Musei pubblici Un patrimonio strategico per il sistema-Italia*, The European House, Roma, 2023

726 Ibid

727 Federculture, *21° Rapporto Annuale Federculture 2025 IMPRESA CULTURA*, Milano, 2025

728 Ibid

Queste forme di collaborazione permettono al sistema culturale di rispondere con maggiore dinamismo ai cambiamenti della domanda, integrando il canale digitale e nuovi modelli di inclusione sociale che il solo settore pubblico faticherebbe ad attuare.⁷²⁹

I dati del 2024 relativi ai musei statali italiani, che hanno registrato 60,8 milioni di visitatori e 382 milioni di euro di introiti lordi, rappresentano da un lato una chiara storia di successo interno, ma dall'altro confermano quanto i risultati restino ancora contenuti nel confronto internazionale.⁷³⁰ Dal punto di vista della crescita nazionale, il 2024 ha segnato un record storico assoluto, con valori mai raggiunti in precedenza che superano del 5,4% i visitatori e del 21,7% gli introiti rispetto al 2023. Anche il confronto con l'anno d'oro pre-pandemia (2019) è nettamente positivo, con un incremento dell'11% nel numero di visitatori e un balzo del +57,6% negli incassi.⁷³¹ Tuttavia, se confrontati con i benchmark internazionali analizzati da Ambrosetti, questi numeri evidenziano ancora margini di miglioramento:

- Capacità di spesa e ricavi: Nello studio di Ambrosetti si sottolinea che l'intero sistema dei musei pubblici italiani generava nel 2019 ricavi equivalenti alla somma di appena 5 tra i musei e monumenti più visitati d'Europa, quali il Louvre, la Tour Eiffel, il Musée d'Orsay in Francia, il Prado e il Reina Sofia in Spagna.
- Concentrazione territoriale: Le performance di attrazione restano fortemente squilibrate, con l'84% dei ricavi nazionali concentrato in sole tre regioni: Lazio, Campania e Toscana.
- Incidenza della gratuità: Un elemento che limita gli introiti rispetto ai peer europei è l'elevata quota di accessi gratuiti, che negli enti statali riguarda ben il 58% dei visitatori.

In conclusione, sebbene il superamento dei livelli pre-pandemici racconti una fase di forte ripresa e dinamismo, la gestione italiana sconta ancora un ritardo strutturale rispetto ai principali Paesi europei a causa di una limitata offerta di servizi aggiuntivi (fruiti solo da una piccola parte dei visitatori) e di un canale digitale ancora sotto-utilizzato.⁷³² Quanto detto finora dimostra che, nonostante l'Italia si confermi come un Paese con una straordinaria ricchezza culturale - ben 60 siti iscritti nella Lista del patrimonio mondiale dell'Unesco nel 2024⁷³³ - questo primato non si traduce automaticamente in un vantaggio economico proporzionale, evidenziando un problema di sotto-valorizzazione rispetto al potenziale.⁷³⁴

729 Ambrosetti, *Musei pubblici Un patrimonio strategico per il sistema-Italia*, The European House, Roma, 2023

730 Federculture, 21° Rapporto Annuale Federculture 2025 *IMPRESA CULTURA*, Milano, 2025; Ministero della Cultura, *Minicifre della cultura* edizione 2025, 2025, p. 139

731 Federculture, 21° Rapporto Annuale Federculture 2025 *IMPRESA CULTURA*, Milano, 2025

732 Ambrosetti, *Musei pubblici Un patrimonio strategico per il sistema-Italia*, The European House, Roma, 2023

733 Ministero della Cultura, *Minicifre della cultura* edizione 2025, 2025, pp. 42, 65

734 Ambrosetti, *Musei pubblici Un patrimonio strategico per il sistema-Italia*, The European House, Roma, 2023

Un altro elemento distintivo nella gestione del patrimonio culturale è l'elevata incidenza delle istituzioni non profit (oltre 55.000 unità), che operano secondo una missione di benessere sociale e inclusione, differenziandosi dalle circa 300.000 Imprese Culturali e Creative (ICC) che caratterizzano settori più prettamente industriali. Lo stesso museo è definito come un'istituzione permanente senza scopo di lucro al servizio della società, un fattore che ne condiziona profondamente il modello di business rispetto alle imprese culturali orientate al mercato. Infine, mentre altri settori culturali si fondano sulla produzione di nuovi beni (come i 402 film italiani prodotti annualmente), la gestione del patrimonio si focalizza sulla tutela di beni immobili esistenti (oltre 81.200 vincolati), richiedendo modelli operativi basati sul restauro preventivo e sulla conservazione.⁷³⁵

4.2.3 *Industrie culturali e media*

Le industrie culturali e i media comprendono comparti eterogenei - editoria, musica registrata, audiovisivo - che, pur condividendo la stessa trasformazione digitale, mostrano oggi traiettorie economiche opposte: mentre l'editoria italiana affronta una fase di flessione, l'industria discografica vive un momento di grande vitalità. Questo contrasto permette di leggere concretamente la distinzione teorica, già introdotta dal Libro Verde, tra industrie 'a copia' e industrie 'a network'.

Le industrie culturali "a copia", come l'editoria e la musica registrata, si distinguono per un modello di business storicamente basato sulla vendita di supporti fisici (CD, libri, DVD) che incorporano espressioni culturali e permettono al consumatore di possedere l'oggetto. Questa tipologia di impresa ha subito forti impatti negativi dalla digitalizzazione e dalla pirateria, che hanno ridotto la base di reddito derivante dai supporti fisici, costringendo il settore a sperimentare nuovi modelli d'attività. Al contrario, le industrie "a network" come lo streaming e l'audiovisivo si fondano sulla fornitura di contenuti attraverso infrastrutture digitali e reti sociali, dove il valore economico si sposta verso la fine della catena e la competitività dipende dalla capacità di creare esperienze arricchenti. In questo modello di rete, il contenuto culturale funge da motore per l'accettazione delle tecnologie dell'informazione e per la diffusione della banda larga presso il grande pubblico.⁷³⁶

L'eterogeneità di questa distinzione è chiaramente leggibile nel mercato discografico italiano, dove lo streaming rappresenta ormai i due terzi dei ricavi totali, consolidando il predominio della logica di rete. Parallelamente, la persistenza della tipologia "a copia" è testimoniata dalla riscoperta del prodotto fisico, con il vinile (+24.2%) e il CD (+15.1%) che insieme rappresentano ancora il 15% del mercato.⁷³⁷ Anche nell'editoria si osserva questa convivenza: se il mercato trade rimane

⁷³⁵ Ministero della Cultura, *Minicifre della cultura* edizione 2025, 2025, pp. 45, 134, 207

⁷³⁶ Commissione Europea, *Libro Verde: Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare*, Bruxelles, 2010, pp. 2, 4, 14, 18

⁷³⁷ FIMI, *Il mercato discografico italiano report FIMI 2026*, 2026, pp. 17, 19, 23

fortemente ancorato alla vendita di copie a stampa per un valore di 1,517 miliardi di euro, crescono segmenti a network come gli audiolibri in abbonamento.⁷³⁸ Infine, mentre le imprese "a copia" devono gestire attivi immateriali come i diritti d'autore legati al catalogo, quelle "a network" richiedono nuove tutele e modelli di business adeguati alle sfide poste dall'intelligenza artificiale generativa.⁷³⁹ Per operare efficacemente, le industrie a rete necessitano inoltre della creazione di un mercato unico dei contenuti online basato su licenze multiterritoriali.⁷⁴⁰

Il mercato editoriale italiano ha vissuto un 2024 in leggera flessione, con un valore complessivo di 3,234 miliardi di euro, segnando un -1,4% rispetto all'anno precedente. Questa tendenza negativa si è accentuata nei primi nove mesi del 2025, dove il mercato trade ha registrato un calo del 2% a valore e del 2,7% a copie. Nonostante il dato generale, la narrativa italiana (+3%) e i libri per bambini e ragazzi (+3,9%) mostrano segnali positivi. Anche i formati digitali come gli audiolibri in abbonamento (+7,1%) e gli e-book (+4%) continuano a espandersi. Risultano in sofferenza la saggistica specialistica (-10,9%), i fumetti (-5%) e la manualistica pratica (-4,7%). La crisi è parzialmente attribuibile al minore impatto delle misure di sostegno alla domanda, come le carte acquisti per i neo-diciottenni, la cui spesa è crollata da 97,5 milioni nel 2023 a 39,5 milioni nel 2025.⁷⁴¹

A differenza dell'editoria, l'industria discografica italiana attraversa un momento di estrema vitalità, superando nel 2025 il mezzo miliardo di euro di fatturato con una crescita del 10,7%. L'Italia si conferma così il terzo mercato più importante dell'Unione Europea. Lo streaming rimane il motore trainante, rappresentando i due terzi dei ricavi totali e crescendo del 9,6%. Sorprendentemente, il segmento fisico è cresciuto del 22%, con il vinile a +24,2% e il CD a +15,1%. Ottime performance arrivano anche dall'export della musica italiana, i cui ricavi da royalties sono aumentati del 13,9%. Le sincronizzazioni (musica per film e pubblicità) hanno subito un calo del 5,7%, una flessione legata alla crisi del cinema italiano, che riduce le opportunità di utilizzo di musica nelle produzioni audiovisive.⁷⁴²

Il comparto audiovisivo è descritto come un settore in cui il valore economico si sta spostando progressivamente verso la fine della catena distributiva, ovvero verso le piattaforme digitali. Il settore soffre per l'emergere di nuovi attori globali come i motori di ricerca e le piattaforme sociali, che pur contribuendo allo sviluppo del mercato, esercitano una funzione di filtro e influenzano la remunerazione della creazione. Oltre alla già citata crisi della produzione cinematografica nazionale

738 Ufficio studi AIE, Rapporto sullo stato dell'editoria in Italia Consolidato 2024 e primi nove mesi 2025 mercato trade, Milano, 2025

739 FIMI, Il mercato discografico italiano report FIMI 2026, 2026, p. 22

740 Commissione Europea, Libro Verde: Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare, Bruxelles, 2010

741 Ufficio studi AIE, Rapporto sullo stato dell'editoria in Italia Consolidato 2024 e primi nove mesi 2025 mercato trade, Milano, 2025

742 FIMI, Il mercato discografico italiano report FIMI 2026, 2026, pp. 13-19, 27

che impatta la musica, l'audiovisivo deve affrontare i costi elevati della digitalizzazione e la necessità di sperimentare modelli di business che generano profitti solo nel lungo periodo. Per sostenere i produttori indipendenti, si valuta la creazione di strumenti come un fondo di garanzia per la produzione audiovisiva.⁷⁴³

Questa nuova struttura economica richiede un tipo di intervento pubblico radicalmente diverso da quello tradizionale. Innanzitutto, è necessaria la creazione di un Mercato unico dei contenuti online che garantisca la gestione dei diritti attraverso licenze multiterritoriali e un quadro normativo equilibrato.⁷⁴⁴ Un intervento pubblico prioritario oggi riguarda la regolazione dell'Intelligenza Artificiale Generativa, per proteggere il diritto d'autore e garantire la trasparenza sui contenuti utilizzati per l'addestramento dei sistemi. I decisori politici sono inoltre chiamati a contrastare nuove forme di illegalità digitale, come il "notice and stay down" per impedire la riapparizione di contenuti piratati e il monitoraggio delle frodi legate ai bot nello streaming.⁷⁴⁵ Sul fronte del sostegno economico, lo Stato deve favorire l'accesso al credito per le PMI tramite fondi di garanzia, poiché gli attivi immateriali (come i cataloghi) spesso non vengono riconosciuti dai sistemi bancari tradizionali.⁷⁴⁶ Infine, l'intervento pubblico deve continuare a sostenere la domanda culturale, come dimostra il caso italiano dove la riduzione dei fondi per le carte acquisti destinate ai giovani ha causato una contrazione immediata del mercato editoriale.⁷⁴⁷

4.2.4 *Creatività applicata (design, moda, videogiochi)*

Secondo la definizione del Libro Verde, il design e la moda rientrano nelle "industrie creative", ovvero quei settori che utilizzano la cultura come input per produrre output con un carattere principalmente funzionale. I videogiochi, pur essendo classificati come "industrie culturali" perché incorporano ed esprimono contenuti culturali complessi, condividono con la moda e il design la natura di beni che integrano elementi creativi in processi industriali e tecnologici più ampi. L'elemento comune risiede nella transizione verso una "economia dell'esperienza", dove il valore immateriale e la capacità di immaginare determinano la competitività del prodotto materiale. Questi settori sono considerati comparabili tra loro poiché agiscono come forze motrici dell'innovazione economica e sociale, fornendo soluzioni immaginative che influenzano altri ambiti produttivi. Nonostante l'ampiezza della categoria, la loro trattazione unitaria è giustificata dalla necessità di favorire interazioni più intense tra le diverse discipline artistiche e creative per mantenere la supremazia europea sul mercato mondiale. Design, moda e videogiochi affrontano inoltre sfide

743 Commissione Europea, Libro Verde: Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare, Bruxelles, 2010

744 Ibid

745 FIMI, Il mercato discografico italiano report FIMI 2026, 2026, pp. 22, 27, 32, 38

746 Commissione Europea, Libro Verde: Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare, Bruxelles, 2010

747 Ufficio studi AIE, Rapporto sullo stato dell'editoria in Italia Consolidato 2024 e primi nove mesi 2025 mercato trade, Milano, 2025

strutturali identiche, come la gestione della digitalizzazione e la difficoltà di ottenere finanziamenti basati sulla valutazione degli attivi immateriali.⁷⁴⁸

Nel contesto italiano, questi comparti rappresentano l'infrastruttura immateriale del Made in Italy, contribuendo in modo determinante all'identità nazionale e alla competitività del sistema produttivo.⁷⁴⁹ La moda trova le sue radici storiche in un forte radicamento industriale e creativo sul territorio.⁷⁵⁰ Allo stesso modo, il design si configura come uno strumento critico capace di dare forma ai processi produttivi e orientare l'innovazione tecnologica, specialmente nell'ambito dell'intelligenza artificiale.⁷⁵¹ I videogiochi, dal canto loro, dimostrano come il contenuto culturale alimenti la domanda di infrastrutture digitali e nuovi modelli di business, come quelli basati sugli abbonamenti e sul formato digitale.⁷⁵² In conclusione, sebbene la categoria sia vasta, la loro comparabilità è sostenuta dal fatto che tutti e tre i settori trasformano la creatività in valore concreto, rendendo la transizione digitale ed ecologica accessibile ai consumatori.

Il settore della moda italiana non si limita alla produzione di beni, ma si pone l'obiettivo di rappresentare i più alti valori culturali e dello stile del Paese, tutelando e potenziando l'immagine nazionale a livello mondiale.⁷⁵³ Un elemento fondamentale di questa eccellenza è la capacità di integrare elementi creativi in processi industriali tecnologici più ampi, mantenendo un legame costante con la ricerca e la sperimentazione.⁷⁵⁴ Questa proiezione identitaria si traduce in risultati economici solidi: secondo il rapporto “Lo Stato della Moda – Scenario Economico del Settore Tessile-Abbigliamento della Moda Italiana” il settore tessile-abbigliamento italiano continua a rappresentare un pilastro dell'industria nazionale con un fatturato pari a 58,4 miliardi di euro nel 2025 (-2,4% sul 2024) e 36,9 miliardi di export (-1,6%). Come già osservato nel 4.1.2 - a proposito del confronto Italia-Francia - anche per il settore moda la scelta del perimetro statistico cambia sensibilmente la dimensione economica misurata. Un anello della filiera ritenuto vitale è il comparto della tessitura italiana, il quale ha registrato nel 2025 un fatturato complessivo di 6,8 miliardi di euro - segnando una flessione del 3,1% rispetto all'anno precedente - rappresentando l'11,6% del fatturato totale della filiera nazionale e ben il 36,9% del valore prodotto nelle fasi "a monte" della catena produttiva.⁷⁵⁵ Questi dati economici confermano come la moda non sia solo un

748 Commissione Europea, Libro Verde: Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare, Bruxelles, 2010, pp. 1, 3, 6-7, 10, 12

749 Fondazione Symbola et al., Design Economy 2026, Symbola.net, 2026

750 Camera Nazionale della Moda Italiana, Statuto CNMI 30.5.2019, Milano, 2019

751 Fondazione Symbola et al., Design Economy 2026, Symbola.net, 2026

752 Commissione Europea, Libro Verde: Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare, Bruxelles, 2010, p. 3

753 Camera Nazionale della Moda Italiana, Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo - Parte Generale, Milano, 2024, p. 12

754 Commissione Europea, Libro Verde: Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare, Bruxelles, 2010, p. 15

755 Confindustria Moda, Milano Unica – L'industria della tessitura italiana (2020-2025), Milano, 2026

esercizio estetico, ma un'attività dove la creatività è innestata in una complessa catena del valore manifatturiera, capace di generare ricchezza nonostante le incertezze del mercato globale.⁷⁵⁶

Se la moda incarna la declinazione più manifatturiera e identitaria della creatività applicata, i videogiochi ne rappresentano l'espressione più digitale, radicata nell'economia dell'esperienza già richiamata in apertura di paragrafo. Il mercato italiano dei videogiochi, con un giro d'affari di circa 2,4 miliardi di euro nel 2025, si presenta in una fase di sostanziale stabilità rispetto all'anno precedente. Questo valore economico costante suggerisce un settore che ha raggiunto una piena maturità, consolidandosi attorno alla soglia degli 1,8 miliardi per la sola componente software sin dal 2020. Tuttavia, la penetrazione del videogioco tra la popolazione italiana si attesta al 29%, un dato significativamente inferiore alla media del 48% registrata nei principali cinque mercati europei. Questa discrepanza indica che, nonostante la stabilità finanziaria, esiste un ampio margine di crescita potenziale, in particolare se si considera che solo un italiano su dieci tra i 65 e i 75 anni videogioca. Più che un limite strutturale invalicabile, la situazione attuale viene descritta come una "trasformazione strutturale" che sta ridisegnando le modalità di consumo verso il digitale e i servizi in abbonamento. Infatti, mentre il numero totale di giocatori rimane stabile a 14,2 milioni, il tempo medio dedicato al gioco settimanale è in aumento, raggiungendo quasi le 8 ore.⁷⁵⁷ Il mercato sta dunque evolvendo da un modello basato sulla vendita del prodotto fisico a una "economia dell'esperienza" guidata dal mobile e dal digitale, comparti che rappresentano già la maggioranza dei ricavi - come già visto per le industrie a "copia".⁷⁵⁸ Il segmento mobile, in particolare, copre il 51% del mercato software italiano, trainato dal modello freemium e dagli acquisti in-game. In conclusione, il settore videoludico italiano mostra i tratti di un mercato maturo nei volumi d'affari ma ancora in espansione nei modelli di business e nel coinvolgimento del pubblico.⁷⁵⁹

Il design, infine, sintetizza le due anime appena viste: la solidità manifatturiera della moda e la spinta tecnologica dei videogiochi, confermandosi un comparto in cui l'Italia detiene una posizione di leadership in Europa contribuendo al 20% della ricchezza prodotta dall'intero comparto a livello comunitario. Il comparto nazionale conta circa 54 mila operatori tra imprese e liberi professionisti, che generano un valore aggiunto di 4 miliardi di euro e danno lavoro a 76 mila addetti. Milano si conferma la capitale mondiale del design, rappresentando da sola il 19% del valore aggiunto nazionale e il 14,3% degli occupati del settore. A livello regionale, la Lombardia costituisce il principale hub italiano, producendo il 33,4% della ricchezza complessiva del comparto.

L'innovazione tecnologica è guidata dall'intelligenza artificiale generativa, con il 94% dei progettisti

756 Fondazione Symbola, Io sono Cultura 2025, Roma, 2025, p. 68

757 IIDEA, I Videogiochi in Italia nel 2025, Milano, 2026, pp. 3, 7, 14, 37, 39, 41

758 Commissione Europea, Libro Verde: Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare, Bruxelles, 2010, p.2

759 IIDEA, I Videogiochi in Italia nel 2025, Milano, 2026, pp. 18, 24

e delle organizzazioni che hanno consolidato le proprie competenze in questo ambito negli ultimi due anni. La sostenibilità rappresenta un driver fondamentale per lo sviluppo, con il 74,2% degli operatori che segnala una crescita nella domanda di progettazione ecologica. Infine, il design si configura come uno strumento critico fondamentale per rispondere ai dettami dell'economia circolare, favorendo l'efficienza e il riutilizzo delle risorse.⁷⁶⁰

In definitiva, design, moda e videogiochi rappresentano la manifestazione più avanzata del concetto di "Embedded Creatives", agendo come veri e propri abilitatori di innovazione capaci di conferire nuovo significato all'impresa manifatturiera e ai servizi.⁷⁶¹

4.3 Intervento pubblico nel settore culturale: Stati e Unione Europea

Se il paragrafo 4.1.3 ha illustrato le ragioni teoriche dell'intervento pubblico in ambito culturale - il bene meritorio, le esternalità positive, la malattia dei costi di Baumol - e il 4.2 ha mostrato come queste ragioni si distribuiscano diversamente lungo il modello dei cerchi concentrici di Throsby, dal nucleo delle arti creative fino alla periferia della creatività applicata, il presente paragrafo affronta una terza domanda: come, concretamente, questa cornice teorica si traduce in strumenti di intervento pubblico?

4.3.1 Strumenti di finanziamento pubblico diretto

Il finanziamento pubblico diretto assume, nei tre paesi analizzati, forme e razionalità profondamente diverse: mentre in Italia e Francia risponde a una logica di sostegno alla sopravvivenza del tessuto artistico nazionale, in Giappone si configura come leva di politica industriale per l'espansione commerciale all'estero.

Il Fondo Nazionale per lo Spettacolo dal Vivo italiano (FNSV) opera attraverso la concessione di contributi per progetti di durata triennale, basati su domande annuali presentate negli ambiti del teatro, della musica, della danza, del circo e dello spettacolo viaggiante, nonché per progetti multidisciplinari. Il meccanismo di allocazione si basa su un sistema di valutazione che assegna a ciascun programma un punteggio massimo di cento punti, derivante dalla combinazione di tre fattori principali (dimensione delle attività, qualità artistica, qualità indicizzata). Dal punto di vista storico, l'allocazione prevede uno strumento di salvaguardia per cui il contributo assegnato nel primo anno del triennio non può essere inferiore all'ottanta per cento di quanto ottenuto nell'ultimo anno del triennio precedente.⁷⁶² Per l'annualità 2025, l'importo del Fondo Nazionale per lo Spettacolo dal Vivo ripartibile ammonta complessivamente a 446.345.881,00 euro. Per l'anno

⁷⁶⁰ Fondazione Symbola et al., Design Economy 2026, Symbola.net, 2026

⁷⁶¹ Fondazione Symbola, Io sono Cultura 2025, Roma, 2025, p. 68

⁷⁶² Ministro della cultura, Decreto ministeriale 23 dicembre 2024 n. 463, Roma, 2024, pp. 3, 11, 49

successivo, ovvero il 2026, lo stanziamento totale del medesimo fondo è stato leggermente incrementato, raggiungendo la cifra di 448.178.710,00 euro. All'interno di questi stanziamenti per il 2026, la quota maggioritaria è destinata alle Fondazioni lirico-sinfoniche, con un'assegnazione pari al 44,45% del totale. Le restanti risorse del 2026 sono ripartite tra vari settori, tra cui le attività teatrali (21,83%), le attività musicali (20,08%) e le attività di danza (4,37%).⁷⁶³ Le ragioni di questo trattamento distinto risiedono nella specificità dell'ordinamento degli enti lirici, regolato da norme dedicate come la legge 14 agosto 1967, n. 800, che li distingue dalle restanti attività musicali fin dalle premesse legislative del fondo. Inoltre, l'Amministrazione riconosce a tali istituzioni un ruolo di particolare rilievo nel sistema nazionale dello spettacolo, spesso legato alla loro storicità e al prestigio internazionale, fattori che giustificano una gestione separata delle risorse all'interno dello stesso fondo nazionale.⁷⁶⁴

La missione "Cultura" del bilancio dello Stato francese si articola in quattro programmi principali: "Creazione" (131), "Patrimonio" (175), "Trasmissione dei saperi e democratizzazione della cultura" (361) e "Sostegno alle politiche del ministero della cultura" (224). Il funzionamento dei fondi francesi non si basa solo su crediti di bilancio diretti, ma anche su consistenti spese fiscali, come i tassi ridotti di IVA sugli spettacoli, che nel 2026 dovrebbero superare complessivamente gli 1,3 miliardi di euro. Il sistema finanzia inoltre 72 operatori pubblici, dai grandi stabilimenti parigini come il Louvre e l'Opéra di Parigi alle scuole d'arte regionali, i quali beneficiano mediamente di un elevato tasso di risorse proprie. Per l'annualità 2026, il progetto di legge di bilancio prevede uno stanziamento totale per la missione di 3,736 miliardi di euro in autorizzazioni di impegno e 3,747 miliardi di euro in crediti di pagamento. Rispetto all'anno precedente, questo rappresenta un taglio netto del 7,25% nelle autorizzazioni di impegno e del 4,34% nei crediti di pagamento per l'intera missione. Tuttavia, il solo programma 131 "Creazione" - l'ambito realmente comparabile al FNSV italiano - subisce una contrazione più contenuta, pari al 3,25%, con uno stanziamento di 1.010 milioni di euro in crediti di pagamento. Sebbene il calo sia in parte dettato da un'esigenza congiunturale di "responsabilità di bilancio" dovuta a un contesto finanziario degradato, l'evento segnala un cambiamento strutturale nel modello francese. Tale mutamento strutturale è evidente in diversi ambiti come nell'evoluzione del finanziamento dei grandi musei: nel caso del Museo del Louvre, il peso delle sovvenzioni statali sul totale delle entrate è in costante calo.⁷⁶⁵

Il sostegno pubblico giapponese attraverso programmi come J-LOD e IP360 persegue una finalità radicalmente diversa rispetto al FNSV italiano o al bilancio del Ministère de la Culture francese: mentre questi ultimi mirano a garantire la sopravvivenza e lo sviluppo del sistema professionale

⁷⁶³ Ministro della cultura, Riparto del Fondo nazionale per lo spettacolo dal vivo anno 2026, Roma, 2026, pp. 3-4

⁷⁶⁴ Ministro della cultura, Decreto ministeriale 23 dicembre 2024 n. 463, Roma, 2024, pp. 1, 4

⁷⁶⁵ Sénat, Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2026, Parigi, 2025, pp. 6, 11-12, 15, 19, 45, 75

nazionale, il modello giapponese è esplicitamente orientato all'espansione commerciale e alla localizzazione dei contenuti sui mercati esteri. In particolare, il J-LOD punta a promuovere l'espansione globale del contenuto giapponese per creare un "Japan boom", favorendo indirettamente settori correlati come il turismo e le industrie collegate.⁷⁶⁶ Al contrario, il FNSV italiano e i programmi francesi come "Création" (131) si focalizzano sul sostegno alla produzione, programmazione e promozione interna, con l'obiettivo strategico di favorire l'accesso dei cittadini alla cultura e il riequilibrio territoriale.⁷⁶⁷ Questa differenza comporta un mutamento profondo nell'idea di "intervento pubblico diretto": non più inteso come una forma di welfare culturale per la tutela della diversità artistica e della dignità dei lavoratori, ma come un investimento strategico industriale finalizzato alla creazione di ecosistemi globali e piattaforme di sviluppo tecnologico. Ad esempio, l'IP360 finanzia direttamente lo sviluppo di piattaforme basate su AI, blockchain e tecnologie XR per aumentare la produttività e la qualità delle esportazioni.⁷⁶⁸ Tale approccio si distanzia dal meccanismo italiano che, pur prevedendo contributi per tournée all'estero, resta ancorato a parametri quantitativi di attività recitativa e giornate lavorative per preservare il tessuto professionale locale.⁷⁶⁹

Sul piano istituzionale, il fatto che in Giappone sia il METI (Ministero dell'Economia) a guidare la spesa per i contenuti culturali rivela che la cultura è considerata un asset economico prioritario per la crescita nazionale, superando la logica della conservazione puramente affidata all'Agenzia per gli Affari Culturali.⁷⁷⁰ Al contrario, in Italia e Francia, la centralità del Ministero della Cultura riflette una concezione istituzionale in cui il finanziamento è subordinato al rispetto di requisiti minimi di "servizio pubblico" e inclusione sociale.

In conclusione, l'analisi dei tre sistemi rivela razionalità economiche divergenti: l'Italia adotta un modello di welfare culturale finalizzato alla protezione del tessuto professionale e al riequilibrio territoriale;⁷⁷¹ la Francia sta transitando verso una logica di efficienza strategica e responsabilità di bilancio, spingendo i grandi operatori verso l'autofinanziamento per correggere un sistema iper-sovvenzionato;⁷⁷² il Giappone, infine, interpreta la cultura come un asset industriale prioritario, delegando al Ministero dell'Economia (METI) l'espansione commerciale globale e l'innovazione tecnologica del settore.⁷⁷³

766 VIPO, Sussidio per i Progetti di Creazione della Domanda Globale e Promozione dei Contenuti, 2026

767 Ministro della cultura, Decreto ministeriale 23 dicembre 2024 n. 463, Roma, 2024, p. 6; Sénat, Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2026, Parigi, 2025, p. 11

768 VIPO, Sussidio per l'Anno Fiscale 2025 per i Progetti di Sostegno agli Investimenti per la Crescita dell'Industria dei Contenuti (Supporto all'Espansione all'Estero e Costruzione di Piattaforme di Sviluppo) (IP360), 2026

769 Ministro della cultura, Decreto ministeriale 23 dicembre 2024 n. 463, Roma, 2024, pp. 3, 11

770 VIPO, Sussidio per i Progetti di Creazione della Domanda Globale e Promozione dei Contenuti, 2026

771 Ministro della cultura, Decreto ministeriale 23 dicembre 2024 n. 463, Roma, 2024, pp. 6, 11

772 Sénat, Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2026, Parigi, 2025, pp. 42, 75

773 VIPO, Sussidio per i Progetti di Creazione della Domanda Globale e Promozione dei Contenuti, 2026

4.3.2 *Leve fiscali*

Lo Stato italiano ha strutturato un sistema articolato di agevolazioni fiscali per affiancare il finanziamento diretto, promuovendo attivamente il coinvolgimento dei privati nel sostegno alla cultura e allo spettacolo. Lo strumento principale di questa strategia è l'Art Bonus, un credito d'imposta pari al 65% delle erogazioni liberali in denaro effettuate a favore del patrimonio culturale pubblico.⁷⁷⁴ Tale misura, introdotta nel 2014, è stata resa permanente e stabile dalla legge di stabilità 2016 per garantire continuità agli investimenti dei mecenati.⁷⁷⁵ Il beneficio è accessibile a una platea diversificata che comprende persone fisiche, enti non commerciali e soggetti titolari di reddito d'impresa. Per le persone fisiche e gli enti non commerciali, il credito è riconosciuto entro il limite del 15% del reddito imponibile, mentre per le imprese il tetto è fissato al 5 per mille dei ricavi annui. Il sistema prevede che il credito d'imposta maturato debba essere ripartito dai soggetti donatori in tre quote annuali di pari importo.⁷⁷⁶ L'efficacia di questa leva fiscale è dimostrata dai risultati raggiunti: a novembre 2025, la raccolta complessiva ha superato gli 1,14 miliardi di euro, coinvolgendo circa 52.000 donatori. Il successo di questo strumento è attribuito anche a caratteristiche gestionali molto apprezzate, come la semplicità delle procedure, la trasparenza garantita dal monitoraggio online degli interventi e l'assistenza diretta fornita attraverso il portale dedicato. Infine, lo strumento ha dimostrato una forte capacità di penetrazione territoriale, coinvolgendo attivamente oltre 1.200 Comuni in tutta Italia nella valorizzazione del proprio patrimonio locale.⁷⁷⁷ Osservando il panorama europeo, anche sul fronte del mecenatismo fiscale l'Italia ha seguito con ritardo un modello già sperimentato altrove: la loi Aillagon francese (Legge n. 2003-709) precede infatti l'Art Bonus di oltre un decennio - è stata approvata il 1° agosto 2003 e prende il nome dall'allora Ministro della Cultura Jean-Jacques Aillagon. L'impatto di questa riforma sulla società francese è stato radicale: tra il 2003 e il 2020, il valore delle donazioni dichiarate dai singoli cittadini è quasi triplicato, passando da 1,1 miliardi a 3,2 miliardi di euro, mentre il numero di aziende coinvolte nel mecenatismo ha raggiunto quota 108.000 nel 2021.⁷⁷⁸

Nel settore del cinema e dell'audiovisivo, lo Stato italiano utilizza il meccanismo del tax credit, recentemente oggetto di una significativa riforma con la Legge di Bilancio 2025. Il nuovo regime stabilisce un'aliquota variabile compresa tra un minimo del 15% e un massimo del 40% del costo complessivo di produzione, introducendo una maggiore discrezionalità ministeriale rispetto all'automatismo del passato. La modulazione del beneficio dipende ora da criteri quali l'indipendenza dell'impresa, la nazionalità europea dell'opera e le dimensioni dei gruppi industriali

⁷⁷⁴ Ministero della Cultura, Art Bonus - Benefici Fiscali, artbonus.gov.it, 2026

⁷⁷⁵ Ministero della Cultura, Art Bonus - Cos'è Artbonus, artbonus.gov.it, 2026

⁷⁷⁶ Ministero della Cultura, Art Bonus - Benefici Fiscali, artbonus.gov.it, 2026

⁷⁷⁷ Botti Carolina, Valori e prospettive dell'Art Bonus, Ministero della cultura, 2025, pp. 2-3, 6-7

⁷⁷⁸ Associatheque, 20 ans après la loi Aillagon: où en est le mécénat?, associatheque.fr, 2023

coinvolti. Per le opere audiovisive, il tetto del 40% è previsto in via prioritaria solo per opere destinate a emittenti televisive nazionali realizzate in coproduzione internazionale o per produzioni audiovisive internazionali.⁷⁷⁹ Anche la Francia dispone di un sistema articolato di incentivi fiscali per il settore cinematografico, basato principalmente su due strumenti: il Cr dit d'imp t "cin ma" (CIC) per le opere nazionali e il Cr dit d'imp t international (C2I) per le produzioni straniere. Il CIC, istituito nel 2004, prevede una deduzione fiscale che varia dal 20% al 30% delle spese ammissibili sostenute sul territorio francese. Il tasso maggiorato del 30%   riservato specificamente alle opere di animazione, ai film realizzati integralmente o principalmente in lingua francese e alle opere di finzione con una forte componente di effetti digitali.⁷⁸⁰ Per quanto riguarda le produzioni di iniziativa estera che scelgono la Francia per le riprese o la post-produzione, il C2I offre un'aliquota ordinaria del 30% sulle spese eleggibili. Dal 1  gennaio 2020, tale aliquota internazionale pu  essere elevata al 40% esclusivamente per le opere di finzione che realizzano almeno 2 milioni di euro di spese in effetti visivi digitali in Francia.⁷⁸¹ Entrambi i sistemi francesi prevedono un limite massimo di agevolazione fissato a 30 milioni di euro per singolo film, una soglia recentemente innalzata per favorire la localizzazione di grandi produzioni.⁷⁸² La principale differenza con il sistema italiano risiede nella flessibilit  delle aliquote: mentre il modello francese si basa su soglie fisse legate alla tipologia di opera, la riforma italiana della Legge di Bilancio 2025 ha introdotto un'aliquota variabile.⁷⁸³

Infine, lo Stato italiano ha esteso la logica del credito d'imposta anche alla produzione di videogiochi, disciplinato dal D.M. 12 maggio 2021, n. 187, che stabilisce le modalit  applicative per il riconoscimento di tale beneficio alle imprese di produzione videoludica. Questo strumento   tecnicamente ancorato all'articolo 15 della Legge 14 novembre 2016, n. 220, la medesima cornice normativa che regola il sostegno al cinema e all'audiovisivo. La procedura prevede un riconoscimento definitivo del credito basato sui costi effettivamente sostenuti e certificati a consuntivo, a condizione che l'opera possieda la nazionalit  italiana e un accertato valore culturale. La Commissione Europea ha autorizzato tale misura nel 2021, confermandola come un aiuto compatibile con il mercato interno finalizzato alla promozione della cultura. L'estensione di questo modello a un settore tecnologico e produttivo come quello dei videogiochi sembra confermare l'efficacia degli strumenti fiscali indiretti per le industrie creative, poich  lo Stato non interviene con finanziamenti diretti a fondo perduto, ma attraverso una compensazione ex-post degli investimenti privati.⁷⁸⁴

779 Fiordalisi Giuseppe, Legge di Bilancio 2025 - 14: ritocchi sui tax credit cinema, FiscoOggi, 2025

780 S nat, Financement public du cin ma, senat.fr, 2023

781 CNC, Cr dit d'imp t international, cnc.fr, 2026

782 CNC, Cr dit d'imp t international, cnc.fr, 2026; S nat, Financement public du cin ma, senat.fr, 2023

783 Fiordalisi Giuseppe, Legge di Bilancio 2025 - 14: ritocchi sui tax credit cinema, FiscoOggi, 2025

784 Ministero della cultura, D.D. 30 luglio 2026 rep. 2462 - Tax credit consuntivo videogiochi, Roma, 2026, pp. 1-2, 5

Mentre Italia e Francia hanno consolidato sistemi di leve fiscali strutturalmente simili - credito d'imposta per il mecenatismo (Art Bonus/loi Aillagon) e tax credit per la produzione audiovisiva (tax credit cinema/CIC-C2I) -, il Giappone adotta un approccio differente che non si configura come una leva fiscale generalizzata. Piuttosto che una leva fiscale "passiva" basata sulla compensazione ex-post (tipica del modello italiano per i videogiochi e il cinema), il Giappone utilizza programmi per agire come partner finanziario diretto in progetti selezionati che garantiscano un ritorno d'immagine e lo sviluppo delle risorse umane interne.⁷⁸⁵

4.3.3 *Il ruolo dei fondi UE*

L'Unione Europea mette a disposizione diversi strumenti per la promozione della cultura, tra cui il principale è il programma Europa Creativa (2021-2027), che funge da piattaforma unica per fornire un appoggio coordinato ai settori culturali e creativi. Questo programma si articola in tre sezioni distinte: Cultura, Media e Transettoriale. La sezione Cultura è dedicata ai settori culturali e creativi non audiovisivi, tra cui l'architettura, gli archivi, le biblioteche, i musei, la musica, la letteratura, le arti dello spettacolo e l'editoria. Questi settori beneficiano principalmente di azioni volte a rafforzare la mobilità internazionale degli operatori e la circolazione transfrontaliera delle opere. La sezione Media si concentra specificamente sul settore audiovisivo, includendo il cinema, la televisione e i videogiochi. I maggiori beneficiari in questo ambito sono le imprese dell'industria cinematografica e televisiva, che ricevono sostegno per lo sviluppo di opere ad alto potenziale di circolazione e per l'adeguamento ai cambiamenti del mercato digitale. La sezione Transettoriale, infine, favorisce la collaborazione innovativa tra ambiti diversi e sostiene il settore dei mezzi di informazione, promuovendo il pluralismo, il giornalismo di qualità e l'alfabetizzazione mediatica.

Il budget di Europa Creativa per il periodo 2021-2027 è di circa 2,44-2,5 miliardi di euro, registrando un incremento quasi raddoppiato rispetto al precedente stanziamento di circa 1,46 miliardi di euro, il quale riflette un impegno politico rafforzato dell'Unione europea verso i settori culturali e creativi. Questa scelta finanziaria è stata dettata dalla necessità di affrontare sfide cruciali come la forte concorrenza dei grandi attori mondiali online e la radicale trasformazione prodotta dalla digitalizzazione. Inoltre, l'aumento delle risorse mira a superare la frammentazione del mercato europeo, facilitando la cooperazione transnazionale e l'accesso ai finanziamenti per le piccole e medie imprese. Tale incremento segnala che la cultura è stata posta al centro dell'agenda politica dell'UE come forza propulsiva per l'occupazione, la crescita economica e l'inclusione sociale. La cultura e il patrimonio culturale sono stati riconosciuti come elementi fondamentali per costruire società inclusive e coese, oltre che per sostenere la competitività europea su scala globale.

⁷⁸⁵ VIPO, Visual Industry Promotion Organization, vipo.or.jp, 2026; Ministero della cultura, D.D. 30 luglio 2026 rep. 2462 - Tax credit consuntivo videogiochi, Roma, 2026, p. 2

Infine, l'investimento massiccio riflette l'ambizione dell'Unione di preservare la propria identità e i propri valori comuni attraverso il sostegno a un ambiente mediatico libero e a una produzione artistica diversificata.⁷⁸⁶ All'interno di Europa Creativa, lo strumento Culture Moves Europe sostiene specificamente la mobilità internazionale di artisti e professionisti della cultura per facilitare lo sviluppo professionale, la co-produzione e la presentazione di opere a nuovi pubblici. Possono candidarsi al programma artisti e professionisti maggiorenni operanti in settori quali architettura, patrimonio culturale, design, moda, musica, arti visive, arti performative e traduzione letteraria. Sono invece escluse le attività legate al settore dell'audiovisivo.⁷⁸⁷

Un altro strumento fondamentale è rappresentato dai Fondi della Politica di Coesione, finalizzati a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale correggendo i principali squilibri regionali e riducendo il divario tra i livelli di sviluppo dei vari territori. Tale politica si avvale principalmente dei Fondi strutturali, i quali operano attraverso una gestione condivisa tra lo Stato membro e la Commissione europea. Il pilastro principale è rappresentato dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che ha il compito di promuovere lo sviluppo sostenibile e di appianare le disparità regionali partecipando all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo.⁷⁸⁸ Il FESR sostiene investimenti in infrastrutture, ricerca, innovazione, accesso ai servizi e competitività delle piccole e medie imprese.⁷⁸⁹

Nell'ambito della cultura e del turismo, la Politica di Coesione riconosce a questi settori un ruolo strategico per la ripresa economica e l'inclusione sociale.⁷⁹⁰ Il FESR finanzia specificamente la protezione, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale, oltre al sostegno alle industrie creative.⁷⁹¹ Queste politiche regionali sono considerate determinanti per incentivare il recupero del patrimonio culturale e garantire la sostenibilità finanziaria dei progetti culturali.⁷⁹²

In Italia, i finanziamenti europei sono integrati da risorse nazionali, come il Fondo nazionale di rotazione e il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), quest'ultimo destinato alla rimozione degli squilibri economici in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.⁷⁹³ Recentemente, la portata di

786 Commissione europea, Proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio che istituisce il programma Europa creativa (2021-2027) e che abroga il regolamento (UE) n. 1295/2013, Bruxelles, 2018

787 Desk Italia Europa Creativa, Culture Moves Europe: sostegno alla mobilità di artisti, creativi, professionisti della cultura, europacreativa.cultura.gov.it, 2022

788 Parlamento europeo e Consiglio, Regolamento (UE) 2021/1058 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 2021, L 231/61, L 231/72

789 Commissione europea, Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione (2021-2027), eur-lex.europa.eu, 2025

790 Parlamento europeo e Consiglio, Regolamento (UE) 2021/1058 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 2021, L 231/66

791 Parlamento europeo e Consiglio, Regolamento (UE) 2021/1058 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 2021, L 231/75, L 231/85

792 Commissione europea, Proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio che istituisce il programma Europa creativa (2021-2027) e che abroga il regolamento (UE) n. 1295/2013, Bruxelles, 2018

793 Dipartimento per le politiche di coesione, I fondi della Politica di Coesione, politichecoesione.governo.it, 2024

questi fondi è stata ampliata per includere il sostegno alla ricostruzione post-calamità naturali e gli investimenti nelle tecnologie critiche tramite l'iniziativa STEP.⁷⁹⁴

L'Unione favorisce la cultura anche attraverso sinergie con altri programmi, come Erasmus+ per l'istruzione creativa e Orizzonte Europa per la ricerca sulla digitalizzazione e conservazione del patrimonio culturale materiale e immateriale.⁷⁹⁵ Infine, la Politica di Coesione prevede programmi a gestione condivisa tra gli Stati membri e la Commissione, che utilizzano risorse nazionali e comunitarie per attuare politiche di sviluppo territoriale e rimuovere gli squilibri economici e sociali.⁷⁹⁶

In ultimo, un ruolo fondamentale per il settore culturale è giocato dal programma Cultura 4.0 del PNRR, il quale mira a ristrutturare gli asset chiave del patrimonio italiano. Questo piano si inserisce nella Missione 1, Componente 3, e punta a favorire nuovi servizi sfruttando la partecipazione sociale come leva di inclusione e rigenerazione territoriale. Il programma del Ministero della Cultura si articola in tre misure principali, la prima delle quali è dedicata al patrimonio culturale per la prossima generazione con una dotazione di 1,1 miliardi di euro. In questo ambito, 500 milioni sono stanziati per la creazione di un patrimonio digitale della cultura, favorendo lo sviluppo di nuovi servizi da parte delle industrie creative. Altri 600 milioni sono invece ripartiti equamente tra la rimozione delle barriere fisiche e cognitive nei luoghi della cultura e l'efficientamento energetico di cinema, teatri e musei. La seconda misura, la più consistente con 2,72 miliardi di euro, si concentra sulla rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio religioso e rurale. L'intervento principale riguarda l'attrattività dei borghi (1.020 milioni di euro), con l'obiettivo di scardinare la polarizzazione dei flussi turistici e rivitalizzare il tessuto socio-economico delle aree periferiche. Sono previsti inoltre fondi per la tutela del paesaggio rurale, la riqualificazione dei parchi storici e la sicurezza sismica nei luoghi di culto. La terza misura, denominata Industria culturale e creativa 4.0, stanZIA 0,46 miliardi di euro per migliorare la competitività del settore, con particolare attenzione all'audiovisivo. Tra i progetti chiave figura il rilancio di Cinecittà per aumentarne l'attrattività verso le produzioni europee e internazionali. Infine, il piano sostiene il capacity building degli operatori per gestire la transizione digitale e verde, promuovendo al contempo l'adozione di criteri ambientali minimi per gli eventi culturali.⁷⁹⁷ Questi interventi sono integrati a livello europeo dall'iniziativa REACT-EU, che ha fornito risorse aggiuntive nel periodo 2021-2022 per favorire una ripresa resiliente dopo la crisi pandemica.⁷⁹⁸

794 Commissione europea, Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione (2021-2027), eur-lex.europa.eu, 2025

795 Commissione europea, Proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio che istituisce il programma Europa creativa (2021-2027) e che abroga il regolamento (UE) n. 1295/2013, Bruxelles, 2018

796 Dipartimento per le politiche di coesione, I fondi della Politica di Coesione, politichecoesione.governo.it, 2024

797 Ministero della Cultura, Cultura 4.0 - PNRR Cultura, pnrr.cultura.gov.it

798 Dipartimento per le politiche di coesione, I fondi della Politica di Coesione, politichecoesione.governo.it, 2024

L'Unione Europea ha quindi sviluppato diversi programmi per la promozione della cultura, tra cui spicca Europa Creativa, ma la scala dei loro budget non è stata storicamente sufficiente per produrre un'incidenza significativa a livello settoriale rispetto alle dimensioni effettive del mercato culturale.⁷⁹⁹ L'eccezione principale a questo scenario è costituita dal PNRR, che attraverso il piano Cultura 4.0 ha mobilitato in Italia risorse ingenti, come i 2,72 miliardi di euro stanziati per la rigenerazione dei borghi e dei siti rurali.⁸⁰⁰ In conclusione, i fondi europei rimangono essenziali per favorire la cooperazione transnazionale e la resilienza del settore, ma non dispongono di una massa critica tale da poter compensare integralmente eventuali riduzioni sistemiche dei finanziamenti nazionali.

4.4 Conclusioni

Questo capitolo è partito da una domanda apparentemente definitoria - cosa sia il settore culturale e creativo, e quanto valga economicamente - e si è trasformato in una domanda sulla natura stessa dell'intervento pubblico in cultura.

Le definizioni istituzionali di UNESCO, Unione Europea e Italia convergono sui settori "core", ma restano ambigue tra approccio ecosistemico e approccio industriale. Questa ambiguità non è solo teorica: si riflette nella difficoltà di misurare il peso economico del settore in modo comparabile. Le percentuali di PIL attribuite alla cultura nei tre paesi (5,7% in Italia, 2,0-2,9% in Francia, una metrica diversa in Giappone) dicono meno sulla forza economica relativa dei tre sistemi e più sulle scelte metodologiche con cui ciascun paese sceglie di raccontarsi. È un problema di perimetro statistico che è tornato più volte lungo il capitolo, ogni volta che si è reso necessario confrontare dati eterogenei. Le tre giustificazioni teoriche dell'intervento pubblico - bene meritario, esternalità positive, cost disease di Baumol - non sono rimaste astratte: hanno trovato applicazione diretta nel modello dei cerchi concentrici di Throsby, usato per classificare le tipologie di impresa culturale. Muovendosi dal nucleo (performing arts, patrimonio) verso la periferia (industrie e media, creatività applicata), il fallimento di mercato che giustifica l'intervento pubblico si attenua progressivamente: dalla dipendenza strutturale dal sostegno diretto fino alla logica quasi integralmente commerciale di design, moda e videogiochi. Questa mappa teorica ha trovato conferma solo parziale negli strumenti realmente esistenti. L'Italia si muove in continuità con lo schema atteso: un doppio binario di finanziamento diretto (FNSV) e leve fiscali (Art Bonus, tax credit), costruito attorno alla sopravvivenza del tessuto artistico nazionale. La Francia, il modello storicamente più istituzionale, mostra invece segnali di transizione verso l'austerità di bilancio, con tagli che toccano anche i suoi operatori simbolo. Il Giappone smentisce apertamente lo schema europeo: il suo intervento

⁷⁹⁹ Commissione europea, Proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio che istituisce il programma Europa creativa (2021-2027) e che abroga il regolamento (UE) n. 1295/2013, Bruxelles, 2018

⁸⁰⁰ Ministero della Cultura, Cultura 4.0 - PNRR Cultura, pnrr.cultura.gov.it

pubblico, guidato dal ministero dell'Economia più che da un'istituzione culturale, non punta alla sopravvivenza del settore ma alla sua espansione commerciale all'estero.

Emergono così tre modelli di valorizzazione difficilmente sovrapponibili. Quello italiano innerva l'intero sistema produttivo attraverso la manifattura culturale e il Made in Italy, ma sconta ritardi ricorrenti - nel recepimento normativo, nella valorizzazione del patrimonio rispetto ai benchmark europei, nell'adozione di strumenti fiscali già sperimentati altrove, come mostra il confronto tra Art Bonus e loi Aïllagon. Quello francese resta più strutturato attorno al finanziamento diretto, ma affronta oggi la sua prima vera contrazione dopo anni di crescita. Quello giapponese sposta l'obiettivo dalla tutela interna alla proiezione internazionale, facendo della cultura pop uno strumento di soft power. Nessuno dei tre modelli risulta manifestamente superiore agli altri: ciascuno risponde a condizioni proprie, e ciascuno presenta tensioni irrisolte - la fragilità finanziaria italiana, l'incertezza francese di fronte ai tagli, la disparità distributiva giapponese, dove il sostegno all'export sembra premiare la promozione più che la creazione. Ciò che il capitolo restituisce è un repertorio di strumenti alternativi attraverso cui un paese può valorizzare economicamente il proprio patrimonio culturale.

Capitolo V – Modelli di governance degli attrattori culturali

Il capitolo precedente si è chiuso restituendo un repertorio di strumenti attraverso cui Italia, Francia e Giappone traducono, a livello di sistema, le tre giustificazioni teoriche dell'intervento pubblico in cultura - bene meritorio, esternalità positive, cost disease di Baumol - e ne ha misurato la distanza dal modello dei cerchi concentrici di Throsby, dal nucleo dei performing arts e del patrimonio fino alla periferia delle industrie creative. È in quel nucleo che il fallimento di mercato si manifesta con la massima intensità, ed è lì che la dipendenza dal sostegno pubblico è strutturale piuttosto che congiunturale. Gli attrattori culturali - musei, siti archeologici, complessi monumentali - occupano precisamente questa posizione: beni non riproducibili, a domanda anelastica rispetto ai costi di conservazione, per i quali il mercato da solo non garantirebbe né la tutela né un livello adeguato di fruizione pubblica.

Il capitolo IV ha risposto alla domanda "quali strumenti macro adotta ciascun paese per finanziare questo nucleo". Il capitolo V restringe il campo e cambia livello di osservazione, ponendo una domanda complementare: dato che il nucleo del sistema culturale è quello in cui la mano pubblica è più necessaria, come si organizza concretamente quella mano pubblica a livello di singola istituzione? Non si tratta più di ricostruire l'architettura complessiva del finanziamento pubblico alla cultura, ma di scendere alla scala del singolo museo, del singolo sito, della singola fondazione, per osservare quali forme giuridiche, quali strumenti gestionali e quali risultati economici derivino dalle

scelte di governance adottate in Italia, Francia e Giappone. È un passaggio dalla politica culturale come sistema alla politica culturale come amministrazione: dalla domanda "quanto e come lo Stato finanzia la cultura" alla domanda "come si gestisce, giorno per giorno, un'istituzione culturale affinché quel finanziamento - pubblico o misto - si traduca in valore".

5.1 Assetti giuridici e modelli organizzativi

Questo paragrafo risponde alla domanda preliminare: chi ha il potere di decidere, e con quale grado di autonomia rispetto allo Stato centrale? La forma giuridica non è un dettaglio tecnico-amministrativo: definisce il perimetro di ciò che un'istituzione può fare - indebitarsi, fissare tariffe, assumere personale, stringere accordi con privati - prima ancora che lo faccia.

5.1.1 In Italia: i musei autonomi (riforma Franceschini 2014), fondazioni di partecipazione

Come accennato nel secondo capitolo, il comparto museale italiano ha subito un cambiamento con la riforma Franceschini, la quale affonda le sue radici in un progetto culturale volto a ripristinare la missione educativa e di ricerca del patrimonio artistico e culturale italiano. La genesi normativa si è concretizzata inizialmente con l'emanazione del D.P.C.M. 29 agosto 2014, n. 171, che ha introdotto una speciale forma di autonomia amministrativa, organizzativa, contabile e finanziaria per i musei statali.⁸⁰¹ Successivamente, l'adozione del Decreto Ministeriale 23 dicembre 2014, noto come "Decreto Musei", ha definito in dettaglio l'organizzazione, il funzionamento e gli standard di sviluppo delle istituzioni museali statali.⁸⁰² Attraverso questa specifica cornice legislativa, sono stati originariamente selezionati 32 musei e parchi archeologici di rilevante interesse nazionale idonei a ricevere questo speciale status di autonomia.

Prima della riforma del 2014, i musei statali italiani soffrivano di una cronica mancanza di autonomia ed erano gestiti direttamente dal governo centrale o locale come semplici uffici privi di un proprio bilancio o potere di spesa). Le tradizionali politiche museali si concentravano quasi esclusivamente sulla conservazione e la protezione delle collezioni, trascurando la valorizzazione e l'accessibilità per il grande pubblico.⁸⁰³ Con la riorganizzazione, ciascun museo statale è stato elevato a istituto dotato di autonomia tecnico-scientifica, di un proprio statuto e di un bilancio di programmazione.⁸⁰⁴ Nello specifico, l'autonomia scientifica consente a ciascun istituto di programmare in modo indipendente le proprie linee di ricerca, i progetti culturali e le politiche di

801 Alfano Maria Rosaria, Baraldi Anna Laura, Cantabene Claudia, Eppur si muove: an evaluation of museum policy reform in Italy, *Journal of Cultural Economics*, 2023, pp. 98, 102

802 Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, Organizzazione e funzionamento dei musei statali, Decreto Ministeriale 23 dicembre 2014, 2014, p. 1

803 Alfano Maria Rosaria, Baraldi Anna Laura, Cantabene Claudia, Eppur si muove: an evaluation of museum policy reform in Italy, *Journal of Cultural Economics*, 2023, pp. 98, 102

804 Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, Organizzazione e funzionamento dei musei statali, Decreto Ministeriale 23 dicembre 2014, 2014, p. 2

prestito e di esposizione delle opere d'arte, avvalendosi del supporto di un Comitato scientifico consultivo. Sul piano finanziario e contabile, l'autonomia si traduce nella redazione di un bilancio autonomo e nella capacità di gestire e trattenere direttamente le risorse derivanti da bigliettazione, concessioni o donazioni per reinvestirle nelle attività del museo. L'autonomia organizzativa prevede la strutturazione interna in cinque specifiche aree funzionali dedicate alla direzione, alla cura delle collezioni, al marketing, all'amministrazione e alla sicurezza.⁸⁰⁵ Inoltre, i direttori hanno ottenuto la responsabilità diretta di allocare internamente il personale all'interno delle diverse aree funzionali della struttura.⁸⁰⁶

Tuttavia, l'autonomia speciale concessa a queste istituzioni incontra severi limiti giuridici, amministrativi e gestionali. In primo luogo, i musei non sono dotati di una autonoma personalità giuridica e restano qualificati come uffici periferici del Ministero, il che impedisce loro di agire come centri di imputazione giuridica totalmente indipendenti.⁸⁰⁷ In secondo luogo, i direttori dei musei autonomi mantengono lo status di dipendenti e dirigenti dello Stato, e sono nominati secondo le procedure stabilite per gli incarichi dirigenziali ministeriali.⁸⁰⁸ In terzo luogo, l'autonomia organizzativa non si estende alla gestione e al reclutamento del personale, in quanto i dipendenti restano inquadrati nei ruoli del Ministero da cui dipendono e da quest'ultimo vengono assegnati ai musei. Questo vincolo impedisce ai direttori di assumere o reclutare direttamente figure professionali esterne per rispondere alle specifiche necessità tecniche e operative dell'istituto.⁸⁰⁹ In quarto luogo, la gestione finanziaria e contabile, pur essendo autonoma, deve rispettare le rigide regole della contabilità pubblica ed è sottoposta alla vigilanza del Ministero, che deve approvare i bilanci d'intesa con la Direzione generale Bilancio.⁸¹⁰ Infine, per i musei qualificati come uffici dirigenziali di livello non generale, decisioni chiave quali la determinazione degli orari di apertura o l'importo dei biglietti richiedono la previa consultazione e audizione della Direzione generale Musei e dei poli regionali.

Quelli appena descritti sono i musei statali ad autonomia speciale, come gli Uffici o il Colosseo, ma questi non sono gli unici modelli organizzativi previsti dalla riforma del 2014. Il modello della fondazione di partecipazione (o museo-fondazione) si caratterizza per la trasformazione dei musei in veri e propri soggetti di diritto privato dotati di personalità giuridica propria, pur essendo volti a

805 Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, *Organizzazione e funzionamento dei musei statali*, Roma, 2014, pp. 3-4, 7-8

806 Alfano Maria Rosaria, Baraldi Anna Laura, Cantabene Claudia, *Eppur si muove: an evaluation of museum policy reform in Italy*, *Journal of Cultural Economics*, 2023, p. 102

807 Pangallozzi Maria Cristina, *L'istituzione museale: effetti e prospettive di una conquistata autonomia*, Aedon, 2019

808 Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, *Organizzazione e funzionamento dei musei statali*, Roma, 2014, p. 6

809 Pangallozzi Maria Cristina, *L'istituzione museale: effetti e prospettive di una conquistata autonomia*, Aedon, 2019

810 Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, *Organizzazione e funzionamento dei musei statali*, Roma, 2014, p. 8

perseguire finalità pubbliche e senza scopo di lucro. Questa radicale diversità di statuto giuridico si riflette in modo determinante, in primo luogo, sulla flessibilità e sulla gestione del personale. Nei musei statali autonomi, infatti, tutto il personale con rapporto di lavoro dipendente in organico è inquadrato nei ruoli del Ministero da cui dipende, il quale ne individua l'assegnazione e ne sostiene i relativi costi salariali. Questa rigidità impedisce al direttore del museo statale autonomo di reclutare direttamente figure professionali esterne per rispondere alle specifiche necessità tecnico-operative del caso concreto. La fondazione museale, invece, dispone della piena facoltà di assumere direttamente personale in proprio in base alle necessità dell'ente, in virtù della propria personalità giuridica di diritto privato. Bisogna tuttavia considerare che l'applicazione concreta del modello fondazionale in Italia ha evidenziato forti criticità sul piano occupazionale, come dimostra il caso del Museo Egizio di Torino, che ha visto ridursi di oltre l'80 per cento il numero di dipendenti pubblici dopo il passaggio a fondazione. In secondo luogo, sul piano della gestione finanziaria, mentre il bilancio dei musei statali ad autonomia speciale resta soggetto all'approvazione e alla vigilanza ministeriale, la fondazione di partecipazione ha la facoltà di disporre di risorse economiche proprie e di partecipare come membro ad associazioni, comitati o altre fondazioni per finanziare le proprie attività. In terzo luogo, in merito alla governance, il modello fondazionale si propone come uno strumento organizzativo virtuoso concepito come mezzo in grado di coniugare la componente pubblica e quella privata. Questa struttura consente di implementare un modello di governance molto più simile all'esperienza dei "national museums" britannici, i quali sono gestiti come public trust e dotati di un board of trustees che assume le decisioni di gestione e al quale partecipano sia rappresentanti pubblici che privati.⁸¹¹ Nel dibattito economico, si osserva che le istituzioni culturali a gestione centralizzata o puramente pubblica tendono ad avere minori incentivi rispetto a quelle autonome o private nel ricercare fonti di finanziamento alternative, come sponsorizzazioni e donazioni, che sono fondamentali per garantirne la sostenibilità finanziaria.⁸¹²

Nel sottoparagrafo successivo si vedrà come, al contrario, il modello dei musei francesi si è sviluppato storicamente attribuendo alle maggiori istituzioni nazionali la personalità giuridica di diritto pubblico, trasformandole in enti pubblici a carattere amministrativo denominati "établissement public administratif" (EPA). Rispetto a queste esperienze estere, il legislatore italiano ha optato per i musei statali per una soluzione meno marcata di autonomia prevalentemente organizzativa, volta a delegare a uffici periferici compiti in prevenzione rimessi agli organi sovraordinati, ma senza attribuire loro una personalità giuridica autonoma.⁸¹³

811 Casini Lorenzo, Il "nuovo" statuto giuridico dei musei italiani, Aedon, 2014; Pangallozzi Maria Cristina, L'istituzione museale: effetti e prospettive di una conquistata autonomia, Aedon, 2019

812 Alfano Maria Rosaria, Baraldi Anna Laura, Cantabene Claudia, Eppure si muove: an evaluation of museum policy reform in Italy, Journal of Cultural Economics, 2023, p. 100

813 Pangallozzi Maria Cristina, L'istituzione museale: effetti e prospettive di una conquistata autonomia, Aedon, 2019

Nonostante questi modelli siano, di fatto, riservati ai grandi istituti nazionali, la riforma Franceschini e il Codice dei beni culturali prevedono strumenti alternativi e inclusivi per la valorizzazione del patrimonio dei borghi di pregio e dei piccoli comuni.⁸¹⁴ In primo luogo, i piccoli musei di appartenenza pubblica locale o privata possono integrarsi nel neonato Sistema Museale Nazionale attraverso la stipula di apposite convenzioni con i direttori dei Poli museali regionali dello Stato. Questa integrazione consente ai piccoli istituti territoriali di allinearsi gradualmente agli standard internazionali di funzionamento dell'Icom (International Council of Museums) e di fruizione pubblica, pur senza dover sostenere i costi di una complessa struttura dirigenziale autonoma. In secondo luogo, i Poli museali regionali hanno il compito istituzionale di promuovere la costituzione di sistemi museali regionali integrati, coordinando la rete tra i grandi musei statali e i luoghi della cultura degli enti locali o di soggetti privati presenti sul territorio. Infine, lo strumento dell'accordo di valorizzazione integrata (ai sensi dell'articolo 112 del Codice) permette ai piccoli comuni di collaborare con lo Stato e le Regioni per definire strategie e tariffe comuni, garantendo la sostenibilità e la visibilità del patrimonio culturale diffuso nei borghi storici.⁸¹⁵

Il modello italiano risulta dunque duplice: da un lato un'autonomia "speciale" ma incompleta, riservata a poche decine di istituzioni di rilievo nazionale e priva di vera personalità giuridica; dall'altro un modello fondazionale più radicale ma applicato in modo ancora sporadico, e strumenti di rete (Sistema Museale Nazionale, accordi di valorizzazione) pensati per includere il patrimonio diffuso senza tuttavia replicarne l'autonomia gestionale. È un assetto che, come si vedrà nel sottoparagrafo seguente, si distingue nettamente da quello francese: la Francia non ha optato per un modello unico di autonomia "a gradi", ma per una pluralità di statuti giuridici.

5.1.2 In Francia: EPA, EPCC, EPIC

In Francia, la gestione delle attività culturali si inserisce in un quadro che vede la collaborazione tra lo Stato, gli enti locali e vari organismi pubblici, evolvendosi verso modelli di decentramento e "amministrazione contrattuale". La maggior parte dei musei francesi sono considerati servizi culturali pubblici e le loro modalità di gestione si sono diversificate nel tempo per permettere una maggiore autonomia e la ricerca di una migliore efficienza economica, pur mantenendo per legge il controllo scientifico e tecnico dello Stato. Gli enti pubblici della cultura (EP) vengono creati per assumere competenze specifiche, come la conservazione del patrimonio o la diffusione artistica, e godono di un certo grado di autonomia essendo gestiti da un consiglio di amministrazione e da un direttore.⁸¹⁶

⁸¹⁴ Casini Lorenzo, Il "nuovo" statuto giuridico dei musei italiani, Aedon, 2014

⁸¹⁵ Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Organizzazione e funzionamento dei musei statali, Decreto Ministeriale 23 dicembre 2014

⁸¹⁶ Cossalter Philippe, La gestione museale in Francia, Cossalter.net, 2022

La distinzione primaria degli EP nell'ordinamento francese si basa sulla missione e sul regime di gestione dell'ente:

- **Stabilimento Pubblico Amministrativo (EPA):** è la forma destinata a istituzioni con una missione di servizio pubblico tradizionale, come la tutela del patrimonio o l'istruzione. Questa struttura garantisce al museo una personalità giuridica distinta da quella dello Stato, assicurando un'ampia autonomia finanziaria e morale.⁸¹⁷ L'esempio più rilevante è l'Établissement public du musée du Louvre, la cui governance è ripartita tra un Consiglio di Amministrazione (CA), che definisce gli orientamenti strategici, e un Presidente-direttore responsabile della gestione operativa. Il Presidente-direttore del Louvre esercita un'autorità gerarchica diretta su tutto il personale, avendo il potere di reclutare e gestire autonomamente i dipendenti contrattuali. Tuttavia, le decisioni finanziarie di rilievo, come l'accensione di prestiti o la definizione della politica tariffaria, rimangono soggette alla deliberazione del Consiglio di Amministrazione e all'approvazione ministeriale.⁸¹⁸ Recentemente, la Cour des comptes ha evidenziato come l'autonomia dell'EPA richieda un controllo strategico più rigoroso, rilevando una tendenza a privilegiare progetti di immagine a discapito della manutenzione strutturale degli impianti.⁸¹⁹ L'EPA è concettualmente omologo ai musei statali ad autonomia speciale italiani per l'indipendenza scientifica e organizzativa, ma se ne distacca per la capacità del direttore francese di reclutare direttamente il personale contrattuale e per la possibilità statutaria di accedere al credito finanziario.
- **Stabilimento Pubblico Industriale e Commerciale (EPIC):** è un ente che gestisce un servizio pubblico producendo e commercializzando beni o servizi, operando in gran parte secondo le norme del diritto privato, specialmente per il personale.⁸²⁰ In un EPIC, il personale è soggetto al Codice del Lavoro privatistico, con l'eccezione del direttore e del contabile che rimangono soggetti al diritto pubblico.⁸²¹ L'esempio cardine in ambito culturale è la Réunion des musées nationaux - Grand Palais (RMN-Grand Palais), che funge da vera e propria "centrale di servizi" per i musei nazionali.⁸²² La RMN mutualizza attività come la biglietteria, la gestione dei bookshop, l'edizione di cataloghi e la produzione di grandi mostre internazionali, generando economie di scala che sollevano i singoli musei da oneri amministrativi e commerciali troppo pesanti.⁸²³ Questo modello centralizzato permette di

817 Cossalter Philippe, La gestione museale in Francia, Cossalter.net, 2022

818 République française, Décret n°92-1338 du 22 décembre 1992 portant création de l'Établissement public du musée du Louvre, Légifrance, 1992

819 Cour des comptes, L'établissement public du musée du Louvre, Synthèse, 2025, pp. 17-18

820 EPIC: établissements publics industriels et commerciaux, L-Expert-Comptable.com, 2026

821 Ente pubblico per la cooperazione culturale (EPCC), ARTCENA, 2026

822 République française, Décret n° 2011-52 du 13 janvier 2011 relatif à l'Établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées, Légifrance, 2011

823 GrandPalaisRmn.fr, 2026

reinvestire i proventi delle attività commerciali nel sistema museale complessivo, garantendo un'efficienza economica superiore alla gestione diretta.⁸²⁴ L'EPIC rappresenta un modello di impresa pubblica nazionale per la gestione dei servizi museali che l'Italia non ha replicato, preferendo delegare la gestione di biglietterie e aree commerciali a concessionari privati esterni piuttosto che a una centrale pubblica centralizzata.

Se EPA ed EPIC riguardano le grandi istituzioni nazionali, un secondo livello di governance disciplina i musei di proprietà degli enti territoriali (regioni, dipartimenti, comuni), per i quali il diritto francese prevede un ventaglio più ampio di forme gestionali:

- Gestione Diretta ("la régie"): È la forma più comune in cui il museo è considerato un servizio pubblico totalmente controllato dall'autorità locale, che fornisce direttamente personale, attrezzature e finanziamenti.
- Gestione Autonoma: Pur senza personalità giuridica, permette l'identificazione chiara dei costi della struttura attraverso un "bilancio sussidiario" dell'ente locale.
- Gestione Personalizzata: Fornisce autonomia finanziaria e morale tramite un consiglio di amministrazione; può configurarsi come Service public administratif (SPA), dove il personale è pubblico, o come Service public industriel et commercial (SPIC), dove gran parte del personale segue il diritto privato.
- Gestione Delegata a Privati: Sebbene rara per i musei pubblici a causa della loro bassa redditività commerciale, può avvenire tramite concessioni di servizio pubblico, come nel caso della fondazione Culturespaces.⁸²⁵

Accanto alle forme "pure" appena viste - nazionale (EPA, EPIC) e territoriale (régie, gestione personalizzata, ecc.) - il diritto francese prevede uno strumento pensato specificamente per la cooperazione tra più livelli di governo insieme, incluso talvolta lo Stato stesso: l'Ente Pubblico di Cooperazione Culturale (EPCC). L'EPCC non è una "terza natura" indipendente, ma deve obbligatoriamente qualificarsi come EPA o come EPIC all'interno del proprio statuto, a seconda dell'attività svolta. La classificazione viene decisa in base a due criteri: lo scopo dell'attività e la struttura gestionale prescelta. La scelta tra la forma amministrativa o commerciale per un EPCC segue logiche funzionali precise:

- EPCC con natura di EPA: è la scelta prioritaria per istituzioni con una missione incentrata sul patrimonio culturale o sull'insegnamento artistico.

824 Cossalter Philippe, La gestione museale in Francia, Cossalter.net, 2022

825 Ibid

- EPCC con natura di EPIC: è il modello adottato dagli enti che si occupano di creazione e distribuzione di spettacoli dal vivo (come teatri d'opera o orchestre residenti), poiché queste attività comportano operazioni commerciali come l'acquisto e la vendita di spettacoli o la gestione complessa della biglietteria.

La legge permette la partecipazione nel Consiglio di Amministrazione di fondazioni e personalità qualificate, favorendo l'apertura a contributi privati pur mantenendo la maggioranza pubblica nelle decisioni. La struttura è amministrata da un Consiglio e da un Direttore che agisce sulla base di un progetto scientifico e culturale di durata pluriennale.⁸²⁶ L'EPCC è concettualmente vicino alla fondazione di partecipazione italiana per la sua natura di partenariato multi-stakeholder, ma rimane un ente integralmente pubblico (EP) soggetto alle norme della contabilità pubblica, a differenza delle fondazioni italiane che sono spesso soggetti di diritto privato.

In sintesi, mentre il Louvre (EPA) e la RMN (EPIC) sono enti pubblici nazionali "puri", l'EPCC è uno strumento di decentramento e cooperazione che, per operare, deve "noleggiare" una delle due identità giuridiche preesistenti.⁸²⁷

Un caso concreto di EPCC applicato non a un'istituzione-simbolo ma a un bene patrimoniale "intermedio" è quello del Pont du Gard, sito UNESCO gestito dal 2003 da un EPCC che raggruppa Stato ed enti territoriali del Gard, finanziato in parte da fondi pubblici e in parte dai proventi di gestione del sito (biglietteria introdotta nel 2013).⁸²⁸ L'esempio mostra che l'EPCC può effettivamente scendere sotto la scala dei grandi attrattori nazionali - ma resta uno strumento pensato per un singolo sito di rilievo, non per una rete diffusa di centri minori. Per il patrimonio rurale frammentato in centinaia di piccoli comuni, la Francia non ricorre infatti all'EPCC, bensì a un modello associativo più leggero: Les Plus Beaux Villages de France, associazione fondata nel 1982 proprio per attirare l'attenzione dei poteri pubblici sulla necessità di salvaguardare il patrimonio rurale di fronte all'abbandono delle campagne. Sebbene sia organizzata come un'associazione di diritto privato, i suoi membri sono i comuni stessi, rappresentati dai sindaci, configurandosi quindi come una rete di cooperazione tra enti locali piuttosto che una mera iniziativa di privati cittadini. In conclusione, si osserva un passaggio dalla gestione statale diretta (tipica del centro) a una "amministrazione contrattuale" e cooperativa (tipica dei territori), dove il braccio pubblico rimane presente tramite i comuni e la cornice legislativa degli EPCC, pur appoggiandosi a strutture più flessibili come le associazioni per il marketing e la messa in rete dei piccoli centri.⁸²⁹

⁸²⁶ Ente pubblico per la cooperazione culturale (EPCC), ARTCENA, 2026

⁸²⁷ Cossalter Philippe, La gestione museale in Francia, Cossalter.net, 2022

⁸²⁸ UNESCO, Pont du Gard (Roman Aqueduct), World Heritage Convention, 2026

⁸²⁹ Cossalter Philippe, La gestione museale in Francia, Cossalter.net, 2022; Les Plus Beaux Villages de France, Portail du patrimoine, 2023

Il caso francese conferma dunque un'architettura a due livelli - un regime "verticale" per le istituzioni-simbolo (EPA, EPIC) e un regime "orizzontale", più frammentato, per il patrimonio di proprietà locale, dove l'EPCC funge da cerniera tra i due piani. Come si vedrà nel sottoparagrafo seguente, anche il Giappone adotta una distinzione netta tra un livello nazionale (i musei come enti amministrativi indipendenti) e un livello locale (lo shitei kanrisha seido).

5.1.3 In Giappone: il designated administrator system (shitei kanrisha seido), il rapporto Bunkachō-enti locali

Tradizionalmente, prima delle riforme del 2001, il modello di fornitura dei servizi pubblici e di gestione delle strutture in Giappone era fortemente basato sulla gestione diretta da parte dei ministeri centrali o degli enti locali, che operavano attraverso la burocrazia ordinaria, le imprese statali (seifu gengyo) e le imprese pubbliche locali. Questo sistema di gestione diretta era regolato da speciali conti di bilancio e vedeva l'impiego di personale avente lo status formale di dipendente pubblico, ma presentava forti limiti legati alla rigidità gestionale e all'efficienza.⁸³⁰ Storicamente, le amministrazioni pubbliche dirette erano infatti affette da patologie intrinseche quali l'inefficienza, il sezionalismo e il dominio assoluto di regole e regolamenti.⁸³¹ Il passaggio da questo modello centralizzato alla dualità attuale si è sviluppato attraverso l'introduzione delle riforme di New Public Management (NPM), mirate a snellire lo Stato e a trasferire l'erogazione dei servizi al settore privato. La prima componente di questa transizione è rappresentata dalle Agenzie Amministrative Indipendenti (Dokuritsu Gyōsei Hojin), concepite sul modello delle agenzie Next Steps del Regno Unito per separare la pianificazione delle politiche dall'effettiva implementazione pratica. Questo schema è stato formalizzato attraverso la Legge di Base sulla Riforma del Governo Centrale del 1998 e la Legge sulle Regole Generali per le Agenzie Amministrative Indipendenti del 1999, portando al lancio delle prime 57 agenzie nell'aprile del 2001.⁸³² L'Istituto Amministrativo Indipendente degli Istituti Nazionali per il Patrimonio Culturale (NICH) costituisce un esempio perfetto e diretto di Agenzia Amministrativa Indipendente. Questa tipologia di ente è stata concepita dal governo giapponese per operare in modo autonomo e flessibile, assumendo la responsabilità di servizi di pubblica utilità precedentemente erogati in via diretta dai ministeri centrali. La missione istituzionale del NICH consiste infatti nella conservazione, restauro ed esposizione al pubblico dei beni culturali mobili di valore nazionale, affiancata da attività di ricerca specialistica e scientifica

830 Matsunami Jun, Institutional Differentiation of Public Service Provision in Japan: Corporatisation, Privatisation, and Re-municipalisation, in K. Agata, H. Inatsugu, H. Shiroyama (eds.), Public Administration in Japan: Governance and Public Management, Palgrave Macmillan, Cham, 2024, pp. 248, 251

831 Hiraki Tanaka, Administrative Reform in Japanese Local Governments, National Graduate Institute for Policy Studies, 2010, p. 1

832 Kazama Norio, Public Management Reforms in Japan: With and After NPM, in K. Agata, H. Inatsugu, H. Shiroyama (eds.), Public Administration in Japan: Governance and Public Management, Palgrave Macmillan, Cham, 2024, pp. 392, 395

sia sul patrimonio materiale sia su quello immateriale.⁸³³ Attualmente, il NICH unifica sotto un'unica direzione strategica otto importanti istituzioni nazionali: cinque musei (il Museo Nazionale di Tokyo, il Museo Nazionale di Kyoto, il Museo Nazionale di Nara, il Museo Nazionale di Kyushu e il Museo delle Collezioni Imperiali Sannomaru Shozokan), due istituti di ricerca per i beni culturali (Tobunken a Tokyo e Nabunken a Nara) e il Centro Internazionale di Ricerca per il Patrimonio Culturale Immateriale nella Regione dell'Asia-Pacifico (IRCI).⁸³⁴ Il processo di transizione ha visto il Museo Nazionale di Tokyo assumere lo status di Agenzia Amministrativa Indipendente nel 2001. I musei di Kyoto e Nara hanno affrontato il medesimo passaggio nel 2001, prima di essere integrati definitivamente nel NICH nel 2007.⁸³⁵ In questo assetto, la Bunkachō non gestisce direttamente i singoli musei, ma fissa gli obiettivi strategici a medio termine e ne monitora i risultati complessivi.⁸³⁶

Sebbene la riforma degli Istituti Amministrativi Indipendenti (IA) sia nata per garantire una gestione flessibile e snella, l'autonomia reale dei musei nazionali giapponesi subisce notevoli condizionamenti burocratici.⁸³⁷ Infatti, il controllo ministeriale rimane molto stringente sulle procedure e sul rispetto dei requisiti di conformità, comprimendo la discrezionalità operativa delle agenzie e determinando un notevole carico di adempimenti burocratici.⁸³⁸ Sotto il profilo finanziario, il NICH dispone di una flessibilità notevole nel raccogliere fondi integrativi privati, promuovendo attivamente donazioni deducibili, lasciti ereditari e campagne di crowdfunding per finanziare il restauro e l'acquisizione dei beni.⁸³⁹ Tuttavia, le agenzie nazionali dipendono ancora in misura significativa dai sussidi governativi, e l'introduzione di rigidi parametri numerici di efficienza ha spesso spinto i dipendenti a considerare le valutazioni d'impatto principalmente come meri strumenti di controllo della spesa.⁸⁴⁰

Questo sistema si differenzia profondamente dal modello italiano introdotto con la riforma dei musei statali del 2014. Il modello italiano di "autonomia speciale" attribuisce indipendenza scientifica, finanziaria, contabile e organizzativa a istituti che rimangono tuttavia uffici dello Stato privi di una personalità giuridica autonoma. Al contrario, in Giappone, gli Istituti Amministrativi

833 Agency for Cultural Affairs, Institutions, 2024

834 National Institutes for Cultural Heritage, Istituti nazionali per il patrimonio culturale, NICH, 2025

835 National Institutes for Cultural Heritage, Activities of the NICH HQ and Each Institution, NICH, 2025, p. 10, 12, 14

836 Matsunami Jun, Institutional Differentiation of Public Service Provision in Japan: Corporatisation, Privatisation, and Re-municipalisation, in K. Agata, H. Inatsugu, H. Shiroyama (eds.), Public Administration in Japan: Governance and Public Management, Palgrave Macmillan, Cham, 2024, pp. 253-254

837 Kamimura Susumu, Administrative Reforms from Historical Aspects, in K. Agata, H. Inatsugu, H. Shiroyama (eds.), Public Administration in Japan: Governance and Public Management, Cham, Palgrave Macmillan, 2024, pp. 237-238

838 Yamaya Kiyoshi, Control and Evaluation, in K. Agata, H. Inatsugu, H. Shiroyama (eds.), Public Administration in Japan: Governance and Public Management, Cham, Palgrave Macmillan, 2024, p. 322

839 National Institutes for Cultural Heritage, Information from the NICH, NICH, 2025

840 Yamaya Kiyoshi, Control and Evaluation, in K. Agata, H. Inatsugu, H. Shiroyama (eds.), Public Administration in Japan: Governance and Public Management, Cham, Palgrave Macmillan, 2024, pp. 322, 326

Indipendenti operano al di fuori dell'amministrazione ministeriale diretta ordinaria, configurandosi come enti dotati di una propria personalità giuridica separata.⁸⁴¹ Inoltre, mentre il personale dei musei italiani mantiene lo status di dipendente pubblico statale, i lavoratori degli IAI giapponesi hanno perso questo inquadramento formale ordinario.⁸⁴² Infine, se sul piano contabile l'autonomia italiana è fortemente limitata dalla vigilanza del Ministero, che approva i bilanci e coordina la definizione di orari e tariffe, il sistema giapponese offre una flessibilità gestionale e organizzativa molto più ampia, pur nel rispetto degli obiettivi a lungo termine concordati con la Bunkachō.⁸⁴³

Il secondo pilastro a livello locale è invece costituito dal Sistema dei Gestori Designati (*shitei kanrisha seido*), introdotto formalmente nel settembre del 2003 mediante un emendamento all'articolo 244-2 della Legge sull'Autonomia Locale.⁸⁴⁴ Prima di questa riforma del 2003, la gestione delle strutture pubbliche locali (come parchi, biblioteche, musei e ospedali) era limitata per legge alla gestione diretta degli enti locali o a organizzazioni pubbliche e società a partecipazione pubblica denominate "terzo settore".⁸⁴⁵ Con l'introduzione dei gestori designati, l'amministrazione locale ha ottenuto il potere di delegare l'intera operatività di queste strutture a un'ampia gamma di soggetti privati, comprese le imprese commerciali e le organizzazioni non profit (NPO), al fine di ottimizzare i servizi e ridurre i costi.⁸⁴⁶ In questo schema di affidamento, la proprietà delle strutture rimane in capo all'ente pubblico locale, mentre il gestore designato assume un ruolo prettamente operativo di appaltatore della gestione.⁸⁴⁷ La tutela del valore storico e culturale intrinseco dei beni culturali giapponesi (*bunkazai*) è invece disciplinata a livello nazionale dalla Legge sulla Protezione dei Beni Culturali del 1950. Lo Stato mantiene un'autorità di tutela centralizzata e rigida per salvaguardare il patrimonio culturale ereditario, lasciando alle municipalità locali pochissimo spazio di discrezione autonoma in materia di conservazione dei beni designati a livello nazionale.⁸⁴⁸

In conclusione, la differenza fondamentale tra i due modelli risiede nel livello di governance e nella titolarità dei beni: il NICH opera a livello statale come agenzia autonoma che assume in proprio

841 Agency for Cultural Affairs, Institutions, 2024

842 Matsunami Jun, Institutional Differentiation of Public Service Provision in Japan: Corporatisation, Privatisation, and Re-municipalisation, in K. Agata, H. Inatsugu, H. Shiroyama (eds.), *Public Administration in Japan: Governance and Public Management*, Palgrave Macmillan, Cham, 2024, p. 256

843 Kamimura Susumu, Administrative Reforms from Historical Aspects, in K. Agata, H. Inatsugu, H. Shiroyama (eds.), *Public Administration in Japan: Governance and Public Management*, Cham, Palgrave Macmillan, 2024, p. 238

844 Kazama Norio, Public Management Reforms in Japan: With and After NPM, in K. Agata, H. Inatsugu, H. Shiroyama (eds.), *Public Administration in Japan: Governance and Public Management*, Palgrave Macmillan, Cham, 2024, p. 395

845 Hiraki Tanaka, Administrative Reform in Japanese Local Governments, *National Graduate Institute for Policy Studies*, 2010, p. 22

846 Matsunami Jun, Institutional Differentiation of Public Service Provision in Japan: Corporatisation, Privatisation, and Re-municipalisation, in K. Agata, H. Inatsugu, H. Shiroyama (eds.), *Public Administration in Japan: Governance and Public Management*, Palgrave Macmillan, Cham, 2024, p. 257

847 Yokota Naoya, *Park-PFI vs. the Designated Manager System: Which Should You Choose?*, 2026

848 Yachita Mio, *Cultural Facility Development in Japan and its Impact on Cultural Policy, Community, Theatre and Arts Management*, Routledge, 2019, pp. 211-212

l'istituzione, la gestione e la tutela scientifica a lungo termine di musei e Tesori Nazionali.⁸⁴⁹ Al contrario, il gestore designato agisce a livello locale, dove l'ente territoriale proprietario affida temporaneamente (di norma per 3-5 anni) la sola operatività della struttura a imprese private o NPO per massimizzare l'efficienza dei servizi di pubblica utilità.⁸⁵⁰ Di conseguenza, mentre agenzie come il NICH beneficiano di una forte stabilità d'azione basata su obiettivi strategici a medio-lungo termine,⁸⁵¹ il gestore locale sconta una precarietà temporale che rende strutturalmente difficili gli ammortamenti e gli investimenti privati di capitale.⁸⁵²

Accanto a NICH e shitei kanrisha, un terzo strumento regola specificamente il rapporto tra Bunkachō ed enti locali sul patrimonio diffuso: i Distretti di Conservazione di Gruppi di Edifici Tradizionali, introdotti nel 1975. Il meccanismo prevede una designazione a due stadi - il comune individua autonomamente l'area da tutelare, e il governo centrale seleziona tra queste i Distretti "Importanti", ai quali destina fondi per il restauro e agevolazioni fiscali.⁸⁵³ È un modello che, a differenza degli strumenti italiani di messa in rete visti nel 5.1.1 - Sistema Museale Nazionale, accordi di valorizzazione integrata - non si limita a coordinare o standardizzare il patrimonio minore, ma ne riconosce lo status di tutela con conseguenze dirette e stabili sul finanziamento pubblico.

5.2 Strumenti operativi a disposizione delle istituzioni

Questo paragrafo stabilisce con quali leve concrete quel soggetto può generare risorse aggiuntive rispetto al finanziamento pubblico diretto - leve che, come si vedrà, non sono equivalenti in termini di flessibilità ed efficacia.

5.2.1 In Italia: Art Bonus, sponsorizzazioni, biglietterie unificate, concessioni di spazi

I musei e gli istituti culturali italiani dispongono di diversi strumenti per generare risorse proprie, spostando l'attenzione dalla sola conservazione alla valorizzazione attiva del patrimonio per garantirne la sostenibilità finanziaria.⁸⁵⁴ Uno degli strumenti più rilevanti è l'Art Bonus, un credito d'imposta pari al 65% delle erogazioni liberali effettuate da privati, imprese o enti non commerciali a sostegno del patrimonio culturale pubblico.⁸⁵⁵ L'evidenza empirica sulla distribuzione delle risorse mostra una forte concentrazione verso i grandi attrattori e una marcata polarizzazione geografica: al

849 Agency for Cultural Affairs, Institutions, 2024

850 Yokota Naoya, Park-PFI vs. the Designated Manager System: Which Should You Choose?, 2026

851 Matsunami Jun, Institutional Differentiation of Public Service Provision in Japan: Corporatisation, Privatisation, and Re-municipalisation, in K. Agata, H. Inatsugu, H. Shiroyama (eds.), Public Administration in Japan: Governance and Public Management, Palgrave Macmillan, Cham, 2024, pp. 253-254

852 Yokota Naoya, Park-PFI vs. the Designated Manager System: Which Should You Choose?, 2026

853 Agency for Cultural Affairs, Preservation Districts for Groups of Traditional Buildings, 2015

854 Alfano Maria Rosaria, Baraldi Anna Laura, Cantabene Claudia, Eppure si muove: an evaluation of museum policy reform in Italy, Journal of Cultural Economics, 2023, p. 98

855 Art Bonus, Cos'è Artbonus, artbonus.gov.it, 2026

30 aprile 2026, la Lombardia risulta la regione leader con oltre 426,8 milioni di euro raccolti complessivamente.⁸⁵⁶ All'interno del settore dello spettacolo dal vivo, la distribuzione è fortemente sbilanciata: le Fondazioni Lirico Sinfoniche assorbono da sole il 60% dell'ammontare totale raccolto (pari a circa 396 milioni di euro su 660 totali), mentre i festival, pur essendo numerosi, raccolgono solo il 4%.⁸⁵⁷ Mentre l'Art Bonus riguarda erogazioni liberali (donazioni disinteressate) a favore del patrimonio pubblico, la sponsorizzazione è un contratto a prestazioni corrispettive in cui il contributo, anche in beni o servizi, viene erogato con lo scopo specifico di promuovere il nome, il marchio o l'immagine del soggetto erogante.⁸⁵⁸

Oltre alle donazioni, i musei generano entrate dirette attraverso la bigliettazione, inclusi i proventi derivanti da mostre temporanee ed eventi speciali.⁸⁵⁹ Per aumentare l'attrattività e le entrate, vengono spesso utilizzati strumenti di bigliettazione congiunta o card turistiche digitali che integrano l'accesso a più siti e servizi di trasporto. Un esempio significativo di questa pratica è l'iniziativa 5xLeonardo a Milano, nata in occasione del palinsesto Milano Leonardo 500, che consentiva di visitare a un prezzo speciale i musei milanesi che conservano opere del genio o dei suoi allievi.⁸⁶⁰ Un altro modello consolidato è rappresentato dalla Roma Pass Digitale, la card turistica ufficiale di Roma Capitale che integra in un'unica soluzione l'ingresso a musei, monumenti e siti archeologici con l'uso illimitato della rete del trasporto pubblico urbano. La logica di questo strumento si basa sul risparmio di tempo e denaro per l'utente ("più la usi, più visiti, più risparmi"), promuovendo al contempo un turismo più economico e sostenibile.⁸⁶¹

Sotto il profilo gestionale, la bigliettazione congiunta è spesso legata all'esistenza di circuiti museali territoriali. Questi sistemi permettono a istituzioni collocate in aree geografiche omogenee di stipulare accordi per migliorare la protezione dei beni e implementare la cooperazione nello sviluppo dei servizi. L'evidenza empirica mostra che circa il 50% dei musei statali coinvolti nella riforma dell'autonomia fa parte di tali sistemi museali territoriali. Tali sistemi sono considerati strumenti fondamentali per le autorità locali per promuovere la qualificazione dell'offerta e la valorizzazione del patrimonio meno conosciuto.⁸⁶²

Un'altra fonte di guadagno è rappresentata dai servizi aggiuntivi e complementari, un insieme di attività finalizzate ad ampliare l'accessibilità dei musei e a potenziare la fruizione delle collezioni da

856 Federculture, 22° Rapporto Annuale 2026, Strategie Amministrative, 2026

857 Botti Carolina, Valori e prospettive dell'Art Bonus, Ministero della cultura, 2025

858 Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, Normattiva, 2004

859 Alfano Maria Rosaria, Baraldi Anna Laura, Cantabene Claudia, Eppur si muove: an evaluation of museum policy reform in Italy, *Journal of Cultural Economics*, 2023, p. 103

860 5xLeonardo - Museo del Cenacolo Vinciano | Sito Web Ufficiale, cenacolovinciano.org, 2026

861 Scegli Roma Pass Digitale, romapass.it, 2026

862 Alfano Maria Rosaria, Baraldi Anna Laura, Cantabene Claudia, Eppur si muove: an evaluation of museum policy reform in Italy, *Journal of Cultural Economics*, 2023, p. 118

parte del pubblico.⁸⁶³ Questi servizi sono disciplinati dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, specificamente all'interno del Capo II dedicato alla valorizzazione, dove l'articolo 117 regola i cosiddetti "servizi per il pubblico".⁸⁶⁴ Le tipologie di prestazioni offerte includono servizi di assistenza e informazione, come le audioguide e le visite guidate, oltre ad attività di supporto alla ricerca, alla didattica e alla riproduzione dei beni. Rientrano in questa categoria anche i servizi commerciali e di ospitalità, quali la gestione di caffetterie, ristoranti e punti vendita per la commercializzazione di gadget, cataloghi e prodotti editoriali. La fornitura di tali servizi è diventata una componente strategica per la gestione museale, poiché permette di generare risorse finanziarie aggiuntive necessarie per sostenere le funzioni istituzionali di conservazione e ricerca. A differenza della bigliettazione ordinaria, che può essere influenzata da variabili macroeconomiche o flussi turistici generali, i servizi aggiuntivi sono posti sotto la diretta responsabilità e discrezione della direzione del museo.⁸⁶⁵

I musei possono inoltre ricorrere alla concessione in uso degli spazi a terzi, uno strumento di valorizzazione disciplinato dagli articoli 106, 107, 108 e 109 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.⁸⁶⁶ Tale attività permette agli istituti culturali di ospitare eventi quali convegni, mostre, spettacoli e concerti, o di consentire l'effettuazione di riprese fotografiche e video a fini commerciali. Il rilascio della concessione è subordinato alla verifica della compatibilità dell'evento con la destinazione culturale del sito e con le esigenze di tutela dei beni conservati. La determinazione dei canoni di concessione segue le linee guida ministeriali che stabiliscono importi minimi basati su diversi parametri. Nello specifico, il calcolo del corrispettivo tiene conto della superficie occupata, del pregio del sito, della finalità lucrativa o non lucrativa del richiedente, della natura dell'evento e della stagionalità. È importante sottolineare che il canone versato copre esclusivamente l'uso dello spazio e non include servizi accessori quali l'accoglienza, la somministrazione di cibi o bevande, né le spese di pulizia e ripristino che restano a carico del concessionario. Inoltre, il concessionario è tenuto a rimborsare i costi del personale ministeriale impiegato per garantire la sicurezza e la sorveglianza durante lo svolgimento dell'attività, ai sensi dell'articolo 115 del Codice. Qualora l'evento preveda un biglietto d'ingresso a pagamento, l'amministrazione può richiedere, oltre al canone fisso, una royalty variabile tra il 5% e il 15% degli incassi derivanti dai biglietti venduti. L'uso degli spazi può invece essere concesso a titolo gratuito quando l'evento è organizzato in partnership con il Ministero o nell'ambito di collaborazioni

863 Alfano Maria Rosaria, Baraldi Anna Laura, Cantabene Claudia, Eppur si muove: an evaluation of museum policy reform in Italy, *Journal of Cultural Economics*, 2023, p. 120

864 Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, Normattiva, 2004

865 Alfano Maria Rosaria, Baraldi Anna Laura, Cantabene Claudia, Eppur si muove: an evaluation of museum policy reform in Italy, *Journal of Cultural Economics*, 2023, pp. 120-121

866 Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, Normattiva, 2004

istituzionali per la valorizzazione del patrimonio, sebbene possa comunque essere richiesto un contributo forfettario per le spese vive di gestione come i consumi energetici.⁸⁶⁷

Per quanto riguarda il rapporto tra istituzioni maggiori e minori, i dati aggiornati a novembre 2025 indicano che i Comuni (che spesso gestiscono istituzioni minori) rappresentano il 43% degli enti registrati sulla piattaforma Art Bonus, ma riescono a raccogliere solo il 19% del valore totale delle erogazioni.⁸⁶⁸ Lo strumento principale dedicato specificamente ai piccoli centri è l'Investimento 2.1 "Attrattività dei borghi" del PNRR, con una dotazione complessiva di 1.020 milioni di euro.⁸⁶⁹ La "Linea B" di tale investimento è rivolta esclusivamente a proposte di rigenerazione culturale e sociale in borghi storici con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Questo programma mira a integrare la conservazione del patrimonio con la rivitalizzazione sociale ed economica, il rilancio occupazionale e il contrasto allo spopolamento.⁸⁷⁰ A supporto dei borghi assegnatari di queste risorse, il PNRR prevede inoltre un regime d'aiuto di 200 milioni di euro destinato alle imprese locali che operano nei settori culturale, turistico e artigianale.⁸⁷¹

Il rapporto tra Art Bonus e PNRR Borghi è di natura complementare: mentre il PNRR fornisce risorse pubbliche straordinarie per interventi strutturali di rigenerazione urbana e per l'insediamento di nuove funzioni, come accademie di arti o alberghi diffusi,⁸⁷² l'Art Bonus agisce come leva per attrarre donazioni private continue per la manutenzione, protezione e restauro dei singoli beni culturali pubblici presenti sul territorio.⁸⁷³ Un ulteriore strumento a disposizione dei borghi minori è la partecipazione a sistemi museali territoriali, che consente di migliorare la protezione dei beni e lo sviluppo dei servizi attraverso la cooperazione gestionale tra enti collocate in aree geografiche omogenee.⁸⁷⁴

Per rendere questi strumenti realmente efficaci, è tuttavia segnalata la necessità per i piccoli centri di sviluppare maggiori competenze di fundraising e di ricevere un supporto a livello territoriale per interfacciarsi con i donatori.⁸⁷⁵ Il successo nell'attrazione di risorse tramite l'Art Bonus è infatti strettamente legato alla capacità gestionale degli enti e alla sensibilità del tessuto imprenditoriale locale, fattori che possono rendere più difficile l'accesso alle risorse per i comuni più piccoli o isolati.⁸⁷⁶

867 Musei nazionali di Bologna, Regolamento per la concessione in uso degli spazi per eventi e riprese fotografiche e video, Direzione regionale Musei nazionali Emilia-Romagna, 2025

868 Botti Carolina, Valori e prospettive dell'Art Bonus, Ministero della cultura, 2025

869 M1C3 - Investimento 2.1 "Attrattività dei borghi" - PNRR Cultura, pnrr.cultura.gov.it, 2026

870 PNRR-BORGHI - Ministero della cultura, cultura.gov.it, 2022

871 M1C3 - Investimento 2.1 "Attrattività dei borghi" - PNRR Cultura, pnrr.cultura.gov.it, 2026

872 Ibid

873 Art Bonus, Cos'è Artbonus, artbonus.gov.it, 2026

874 Alfano Maria Rosaria, Baraldi Anna Laura, Cantabene Claudia, Eppure si muove: an evaluation of museum policy reform in Italy, *Journal of Cultural Economics*, 2023, p. 118

875 Botti Carolina, Valori e prospettive dell'Art Bonus, Ministero della cultura, 2025

876 Federculture, 22° Rapporto Annuale 2026, Strategie Amministrative, 2026

Il quadro italiano mostra dunque una molteplicità di strumenti - fiscali, tariffari, contrattuali - ma con un tratto costante: la capacità di attivarli con efficacia resta correlata alla dimensione e alla visibilità dell'istituzione, replicando a livello di strumenti operativi la stessa polarizzazione già osservata nel 5.1.1 a livello di assetto giuridico.

5.2.2 In Francia: *mécénat d'entreprise, société d'amis*

Le istituzioni culturali pubbliche adottano diverse leve concrete per generare risorse proprie aggiuntive al fine di bilanciare la contrazione dei finanziamenti diretti dello Stato. La loi Aillagon (Legge n. 2003-709 del 1° agosto 2003) ha introdotto in Francia un meccanismo fiscale altamente incentivante basato sulla riduzione diretta dell'imposta sulle società pari al 60% dell'importo donato, in sostituzione del precedente e meno favorevole sistema di deduzione dal reddito imponibile). Questa riduzione d'imposta si applica entro il limite del 5 per mille del fatturato annuale dell'impresa, con la possibilità di riportare l'eventuale eccedenza nei cinque esercizi successivi. L'analisi condotta dalla Corte dei conti francese rivela che il ricorso all'agevolazione è guidato prevalentemente dalle grandissime imprese; nel 2016, appena 24 grandi aziende hanno assorbito il 44% dell'intera spesa fiscale nazionale, mentre le prime 36 ne rappresentavano il 48%. Al fine di incrementare queste entrate private, gli istituti hanno dovuto strutturare in modo professionale i propri uffici dedicati allo sviluppo del mecenatismo e delle sponsorizzazioni.⁸⁷⁷ Una delle soluzioni più innovative a lungo termine è la creazione di fondi di dotazione, che consentono alle istituzioni di capitalizzare i fondi ricevuti e di finanziarsi attraverso le rendite generate dal patrimonio. Ad esempio, il Museo del Louvre gestisce un imponente fondo di dotazione alimentato dai proventi della concessione della licenza di marchio per il Louvre Abu Dhabi, i cui rendimenti vengono reinvestiti nei grandi lavori infrastrutturali del museo. Il Centre Pompidou ha invece istituito il fondo 'Centre Pompidou accélérations' nel 2018 per associare stabilmente un gruppo di imprese mecenati al finanziamento di mostre e residenze d'artista. L'Opéra di Parigi ha parimenti pianificato la creazione di un fondo di dotazione su base pluriennale alimentato da contributi aziendali predefiniti per rendere più prevedibili i flussi finanziari.⁸⁷⁸

In secondo luogo, la diffusione delle piattaforme di finanziamento partecipativo online ha permesso di raccogliere donazioni diffuse direttamente dai cittadini per progetti mirati.⁸⁷⁹ Il Louvre ricorre stabilmente a campagne di sottoscrizione pubblica chiamate 'Tous mécènes' per l'acquisizione o il restauro di capolavori della storia dell'arte. Con questa modalità, il Museo d'Orsay ha finanziato tramite la piattaforma Ulule parte del restauro del dipinto 'L'Atelier del pittore' di Gustave Courbet,

⁸⁷⁷ Cour des comptes, *Le soutien public au mécénat des entreprises*, Paris, 2018, pp. 9, 18, 21-22, 31, 35, 66

⁸⁷⁸ Ivi pp. 152-153

⁸⁷⁹ Ivi p. 66

mentre l'Opéra di Parigi ha lanciato l'operazione 'adoptez un fauteuil' per legare le donazioni alla personalizzazione delle poltrone della sala.⁸⁸⁰

Un'altra importante leva economica è l'utilizzo strategico del 'naming' (nommage), ossia l'associazione del nome del donatore a gallerie, sale o elementi architettonici privi di denominazione storica.⁸⁸¹ Questa pratica non coincide sempre con una pura sponsorizzazione di visibilità commerciale, ma si colloca in una zona di confine sfumata in quanto può rientrare sia nel campo della sponsorizzazione (parrainage) sia in quello del mecenatismo (mécénat). In ambito culturale, il nommage viene spesso proposto come una forma di contropartita per un atto di mecenatismo filantropico.⁸⁸²

Per quanto riguarda l'impatto simbolico di queste operazioni sui grandi siti storici, l'analisi delle istituzioni francesi evidenzia come esse abbiano storicamente sollevato accesi dibattiti sul rischio di una "cessione" simbolica del patrimonio. All'inizio degli anni 2000, si verificò infatti un forte disaccordo tra il Ministero della Cultura e il Museo del Louvre proprio sull'estensione di tale pratica. In quell'occasione, il Ministero si oppose fermamente alla proposta del museo di intitolare la Salle des États (che ospita la Gioconda) e la Galerie d'Apollon ai due rispettivi finanziatori, ossia un gruppo petrolifero francese e un'emittente televisiva giapponese. Poco dopo, il gabinetto del Ministro respinse anche il tentativo del Louvre di dare alla galleria che conduce alla Venere di Milo il nome e il cognome di un importante donatore privato associato a quello della sua azienda.

Per superare queste forti tensioni e scongiurare la percezione di una privatizzazione dello spazio pubblico, la Francia ha sviluppato un modello di regolamentazione maturo basato su rigide carte etiche. A seguito della legge del 2003, il Louvre ha adottato una propria carta etica che vieta il nommage per le sale dotate di una denominazione storica e lo riserva esclusivamente ai donatori individuali, escludendo i marchi commerciali delle aziende. Inoltre, per gli spazi privi di nome storico, l'associazione del nome del mecenate deve essere limitata nel tempo, approvata dal consiglio di amministrazione del museo e legata a contributi finanziari di eccezionale importanza. Anche il Ministero della Cultura ha recepito criteri analoghi nella propria carta generale del mecenatismo culturale. Una concreta applicazione di questa regolamentazione si è avuta con la modernizzazione del Grand Palais, dove la casa di moda Chanel ha ottenuto l'intitolazione di un ingresso d'onore alla propria storica fondatrice, Gabrielle Chanel, a fronte di una donazione di 25 milioni di euro per i lavori di ristrutturazione dell'immobile.⁸⁸³

880 Cour des comptes, *Le soutien public au mécénat des entreprises*, Paris, 2018, pp. 153-154

881 Ivi p. 163

882 Ivi p. 119

883 Ivi pp. 163-164

Per quanto riguarda il mecenatismo, non deve esserci una "sproporzione marcata" tra le somme donate e il valore delle prestazioni o dei servizi ricevuti dall'impresa. Per prassi e dottrina fiscale, le contropartite materiali o istituzionali (come biglietti gratuiti, uso temporaneo di spazi dell'ente, ecc.) sono tollerate entro il limite massimo del 25% del valore della donazione (un rapporto di 1 a 4). Inoltre, è vietato qualsiasi messaggio pubblicitario: l'associazione del nome del donatore deve limitarsi alla semplice menzione del brand o del logo, senza finalità di promozione commerciale diretta.⁸⁸⁴

In parallelo al mecenatismo si è sviluppato il mecenatismo collettivo, affermandosi come una soluzione preziosa in particolare per le piccole e medie imprese (PME) e le piccolissime imprese (TPE) che desiderano impegnarsi socialmente o culturalmente superando i limiti dei propri bilanci individuali. Questa modalità consiste nel raggruppamento delle risorse di più imprese, con o senza la creazione di strutture giuridiche ad hoc, al fine di finanziare congiuntamente progetti d'interesse generale radicati sul territorio. Le istituzioni pubbliche e private hanno sviluppato negli anni diverse formule per canalizzare ed estendere il mecenatismo collettivo. Un'applicazione di successo è gestita dalla Fondation du patrimoine, che dal 2010 promuove la creazione di club di mecenati regionali o dipartimentali per la tutela del patrimonio locale non protetto dallo Stato. Nel 2017 esistevano 32 club che federavano 330 imprese, raccogliendo fondi tramite una quota annuale uguale per tutti i membri per finanziare i restauri ed evitare la dispersione delle risorse. Il profilo dei partecipanti è variegato e unisce TPE, PME e filiali territoriali di grandi gruppi nazionali.⁸⁸⁵

Dal lato della società civile e dei visitatori fidelizzati, il mecenatismo collettivo assume una forma democratica incentrata sull'educazione al patrimonio comune. La Société des Amis du Louvre, fondata nel 1897 e riconosciuta di pubblica utilità nel 1898 per sostenere il museo a fronte delle scarse risorse pubbliche, ne è l'esempio principale. Con oltre 65.000 membri, raccoglie tramite quote associative e donazioni mirate un budget medio di circa 5 milioni di euro all'anno, destinato interamente all'acquisizione di nuove opere d'arte e alla valorizzazione delle sale del Louvre. Oltre alla Société des Amis du Louvre, a livello nazionale opera la Fédération Française des Associations d'Amis de Musées (FFSAM). Fondata nel 1973, questa federazione nazionale riunisce circa 300 Associations d'Amis de Musées che accompagnano circa 350 istituzioni nelle loro missioni, inclusi ben 300 "Musées de France", con una presenza capillare in 230 località. La FFSAM svolge il duplice ruolo fondamentale di rappresentare le istanze e le preoccupazioni comuni dei mecenati e dei visitatori presso i decisori politici e di strutturare una solida rete di informazione, scambio e condivisione di esperienze tra le realtà locali. Inoltre, la federazione fornisce un prezioso servizio di consulenza e formazione alle associazioni affiliate, assistendole in materia di buone pratiche

884 Cour des comptes, Le soutien public au mécénat des entreprises, Paris, 2018, pp. 22-23

885 Ivi pp. 34, 36-39, 49

associative, fiscalità, assicurazioni e gestione del volontariato. Il Ministero della Cultura e della Comunicazione riconosce ufficialmente l'alto valore sociale e culturale di questo operato, sostenendo moralmente e finanziariamente le azioni intraprese dalla federazione. L'importanza della FFSAM come interlocutore istituzionale è comprovata dalla presenza del suo presidente all'interno del Haut Conseil des Musées de France, nel quale è stato creato un gruppo di lavoro dedicato proprio a valorizzare il ruolo e il contributo delle Société des Amis. Per favorire il ricambio generazionale ed educare i cittadini alla tutela dei beni comuni fin da piccoli, lo Stato incentiva la nascita e lo sviluppo di sezioni dedicate ai "Giovani Amici" all'interno di queste associazioni.⁸⁸⁶

Gli strumenti di mecenatismo e di mecenatismo collettivo sono concretamente utilizzabili anche dai piccoli borghi per salvaguardare il proprio patrimonio rurale, avvalendosi dell'intermediazione della Fondation du patrimoine o dei club di mecenati locali. Tuttavia, le piccole realtà territoriali affrontano forti difficoltà operative legate sia alla mancanza di personale e di uffici strutturati per raccogliere fondi rispetto ai grandi musei nazionali, sia alla diffusa méconnaissance delle opportunità fiscali da parte delle imprese locali.⁸⁸⁷

Il caso francese mostra dunque una gamma di strumenti più stratificata di quella italiana: non solo una singola leva fiscale, ma un ecosistema di fondi di dotazione, mecenatismo individuale e collettivo, una regolamentazione matura del rischio reputazionale legato al naming.

5.2.3 In Giappone: donazioni e crowdfunding (NICH), furusato nōzei, PFI e concessioni

Il finanziamento alternativo e la cooperazione pubblico-privato sono diventati elementi cruciali per la sostenibilità e lo sviluppo dei musei e delle istituzioni culturali in Giappone.⁸⁸⁸

Sotto il profilo delle donazioni e del crowdfunding, gli Istituti Nazionali per il Patrimonio Culturale (NICH) promuovono attivamente campagne per raccogliere fondi da privati e aziende, offrendo benefici fiscali significativi come la deducibilità delle donazioni dal reddito imponibile o dalle tasse sui residenti. Questi fondi vengono impiegati direttamente per l'acquisto, il restauro e la ricerca scientifica sui beni culturali, oltre che per interventi di emergenza volti a salvare il patrimonio d'archivio cartaceo danneggiato da disastri naturali. A livello organizzativo, il Centro Nazionale per la Promozione dei Beni Culturali (CPCP) coordina queste attività gestendo un portale web unificato delle donazioni e avviando campagne promozionali mirate a espandere la base di sostenitori.⁸⁸⁹

886 Ministère de la culture et de la communication, Réponse à la question écrite n° 61569 de M. Bruno Bourg-Broc, Journal Officiel de la République Française, 2005

887 Cour des comptes, Le soutien public au mécénat des entreprises, Paris, 2018, pp. 37-38, 49, 66

888 Yachita Mio, Cultural Facility Development in Japan and its Impact on Cultural Policy, Community, Theatre and Arts Management, Routledge, 2019, pp. 214-215

889 National Institutes for Cultural Heritage — Fiscal 2025, NICH, 2025, pp. 29-32, 40

A livello locale, lo strumento di finanziamento alternativo di maggior successo è la Furusato Nōzei (Tassa sulla città natale), un sistema che consente ai cittadini giapponesi di destinare una parte delle proprie imposte residenziali a una municipalità di loro scelta.⁸⁹⁰ Questo programma prevede esplicitamente delle contropartite sotto forma di regali di ringraziamento o premi per il donatore. In base al funzionamento del sistema, i contribuenti possono donare una parte limitata della propria tassa obbligatoria (fino al 20% delle tasse dovute) a una municipalità o prefettura prescelta, potendo poi detrarre dal proprio debito d'imposta l'intero ammontare donato, eccetto una franchigia fissa di 2.000 yen. Ad esempio, se un cittadino effettua una donazione di 30.000 yen tramite il programma, il sistema gli consente di detrarre 28.000 yen dal proprio debito d'imposta finale. In cambio di questo contributo, la municipalità destinataria offre un prodotto locale selezionato dal donatore stesso come regalo di ringraziamento. A causa della forte concorrenza a livello nazionale per attrarre queste donazioni, i governi locali offrono incentivi di grande attrattiva, tra cui specialità alimentari pregiate come carne di manzo di alta qualità, frutti di mare freschi, meloni coltivati localmente, sake premium, oppure opzioni turistiche e confezioni di verdure fresche. Il programma è controllato a livello amministrativo dal Ministero degli Affari Interni e delle Comunicazioni, ma è gestito operativamente da importanti portali web privati (come SatoFuru, Furupo, Furusato Choice e Furumaru) che ne coordinano le informazioni con un facile sistema online.⁸⁹¹

Diverse municipalità giapponesi hanno iniziato a promuovere l'uso del Furusato Nōzei per raccogliere fondi destinati a programmi culturali, festival, attività educative e alla conservazione del patrimonio storico delle strutture locali. Un esempio virtuoso è rappresentato dal Kani Public Arts Center, un centro culturale che consente ai donatori di destinare i propri contributi direttamente al finanziamento dei propri programmi artistici.⁸⁹² Mentre il Kani Public Arts Center rappresenta un modello di utilizzo del Furusato Nōzei per finanziare direttamente le attività e le produzioni artistiche all'interno di una struttura culturale fisica), il Kumano Kodo a Tanabe mostra l'applicazione dello stesso sistema per la tutela fisica del patrimonio diffuso e dei paesaggi storici. Nel comune di Tanabe, i contribuenti che donano tramite il Furusato Nōzei possono selezionare da un menu di opzioni la destinazione specifica del proprio denaro, scegliendo di finanziare i progetti relativi al sito Patrimonio dell'Umanità del Kumano Kodo. Questa necessità di finanziamento alternativo è emersa in modo pressante in seguito ai gravi danni causati da disastri naturali e tifoni, in particolare dal tifone n. 12 del 2011, che ha reso la manutenzione e la gestione delle antiche strade un tema cruciale di discussione. Nel 2015, le donazioni destinate specificamente alla cura delle vie di pellegrinaggio hanno costituito circa il 30% del totale dei fondi ricevuti da Tanabe

890 Yachita Mio, *Cultural Facility Development in Japan and its Impact on Cultural Policy, Community, Theatre and Arts Management*, Routledge, 2019, p. 215

891 Rausch Anthony, *Furusato Nōzei: Paying Taxes for a Prize*, Tokyo Review, 2018

892 Yachita Mio, *Cultural Facility Development in Japan and its Impact on Cultural Policy, Community, Theatre and Arts Management*, Routledge, 2019, p. 215

tramite il programma (pari a 24 milioni di yen su circa 86 milioni complessivi), posizionandosi come la scelta di gran lunga più popolare tra i contribuenti. Oltre al supporto fiscale del Furusato Nōzei, la conservazione di questo patrimonio paesaggistico si avvale anche di programmi di volontariato attivo come il "roadwork" per la riparazione dei sentieri storici, che la prefettura di Wakayama promuove attivamente presso i cittadini e le grandi imprese private giapponesi per rafforzare la solidarietà sociale e il senso di appartenenza.⁸⁹³

Il meccanismo della contropartita colloca il furusato nōzei in una posizione intermedia tra i due strumenti fin qui esaminati: più strutturato del mécénat francese, che ammette contropartite ma entro un tetto contenuto (25% del dono), e radicalmente diverso dall'Art Bonus italiano, che non ne prevede alcuna. È una differenza che non è priva di costi: la logica del "premio" rischia di trasformare la donazione in un atto di consumo più che di filantropia, accentuando, anziché correggere, gli squilibri territoriali che lo strumento dichiara di voler affrontare.⁸⁹⁴

Per quanto riguarda la collaborazione con il settore privato tramite progetti PFI (Private Finance Initiative), la legge omonima approvata nel 1999 ha consentito di applicare i fondi e le competenze gestionali dei privati alla pianificazione, costruzione e operatività delle strutture pubbliche.⁸⁹⁵ Tuttavia, l'applicazione del solo sistema del gestore designato si è rivelata limitata per i grandi progetti di riqualificazione a causa della brevità dei contratti (solitamente 3-5 anni) e dell'impossibilità per gli operatori privati di istituire ipoteche sulle strutture. Per superare questa rigidità e incentivare investimenti privati a lungo termine, il governo sta promuovendo la transizione verso il modello di concessione, che garantisce contratti di durata pluridecennale e consente la costituzione di ipoteche a garanzia degli investimenti per il rinnovamento dei servizi. In questo contesto, la Bunkachō (Agenzia per gli Affari Culturali) offre direttamente contributi finanziari e servizi di accompagnamento con esperti legali e contabili per supportare le amministrazioni locali nella redazione degli studi di fattibilità (VFM) e dei bandi di gara per l'introduzione delle concessioni in teatri, musei e sale da concerto.⁸⁹⁶

Il caso giapponese mostra dunque una gamma di strumenti operativi più ampia, ma anche più frammentata, di quella italiana e francese: donazioni dirette ai grandi istituti nazionali, un meccanismo fiscale originale ma controverso per il patrimonio diffuso, e una transizione ancora in corso verso forme di concessione a lungo termine per i grandi progetti.

893 Furuta Naoya, Kumano Kodo: A Natural Holy Site Where Gods Dwell, Sacred Natural Sites in Japan, 2021

894 Rausch Anthony, Furusato Nōzei: Paying Taxes for a Prize, Tokyo Review, 2018

895 Tanaka Hiraki, Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan No.18: Administrative Reform in Japanese Local Governments, CLAIR/COSLOG/GRIPS, 2010

896 Agenzia per gli Affari Culturali, On Concessions in Cultural Facilities, Bunkachō, pp. 3-4

5.3 Incidenza della governance sulla capacità di generare valore

Questo paragrafo verifica se e quanto questi due livelli - giuridico e operativo - incidano effettivamente sulla capacità di generare valore. Attraverso casi di studio (Uffizi e Civita di Bagnoregio per l'Italia, Louvre e Pont du Gard per la Francia, Tokyo National Museum e Kumano Kodo per il Giappone) si osservano tasso di autofinanziamento, andamento dei visitatori e capacità di reinvestimento: non più assetti normativi astratti, ma esiti misurabili. È il paragrafo che permette di rispondere empiricamente alla domanda guida del capitolo, verificando se una maggiore autonomia giuridica e una maggiore dotazione di strumenti operativi si traducano effettivamente, e in che misura, in migliori risultati economici - o se, al contrario, altri fattori (dimensione, notorietà internazionale, collocazione geografica) pesino di più della governance in senso stretto.

5.3.1 In Italia: Uffizi e Civita di Bagnoregio

Studi econometrici basati sulla metodologia del difference-in-differences dimostrano che la riforma Franceschini ha prodotto un incremento statisticamente significativo e causale della performance dei musei autonomi. Nello specifico, la riforma ha causato un aumento della quota di visitatori superiore a 3,7 punti percentuali nei musei autonomi rispetto al gruppo di controllo. Se si analizza una finestra temporale più ristretta a ridosso della riforma (2014-2017), l'impatto causale sul numero di visitatori sale a un incremento compreso tra i 5,89 e i 6,2 punti percentuali. Per quanto riguarda l'autofinanziamento, la quota di ricavi derivante dai biglietti di ingresso è cresciuta di oltre 4,3 punti percentuali sull'intero periodo, e di oltre 7 punti percentuali considerando la finestra 2014-2017. Questo incremento dei ricavi è stato trainato esclusivamente dall'aumento dei visitatori e non da modifiche della strategia tariffaria, in quanto non si registrano variazioni significative nel prezzo medio dei biglietti applicato dai direttori. I servizi museali in concessione a soggetti privati (biglietterie, bookshop, audioguide, caffetterie) regolati dall'art. 117 del Codice dei beni culturali svolgono un ruolo cruciale, agendo come fonti di reddito alternative necessarie a sostenere l'attività istituzionale non lucrativa di conservazione e tutela. L'analisi evidenzia che la riforma ha incrementato la fornitura di tali servizi complementari di circa 5,3 punti percentuali nei musei ad autonomia speciale rispetto al gruppo di controllo. Parallelamente, la quota di ricavi generata da questi servizi complementari in concessione è aumentata di circa 4,8 punti percentuali nei musei trattati rispetto al counterfactual.⁸⁹⁷ Nonostante l'efficacia di tali esternalizzazioni, l'assetto italiano si configura come una forma di esternalizzazione "leggera" o organizzatoria, poiché i poteri decisionali rimangono imbrigliati nella cornice burocratica pubblica e i direttori non possiedono una vera e propria autonomia imprenditoriale sulla gestione delle risorse umane.⁸⁹⁸

897 Alfano Maria Rosaria, Baraldi Anna Laura, Cantabene Claudia, Eppur si muove: an evaluation of museum policy reform in Italy, *Journal of Cultural Economics*, 2023, pp. 97-100, 110, 112, 121

898 Pangallozzi Maria Cristina, *L'istituzione museale: effetti e prospettive di una conquistata autonomia*, Aedon, 2019

Le Gallerie degli Uffizi si posizionano nettamente come un outlier positivo rispetto alla media generale del sistema museale descritta nel paper. Nello studio viene evidenziato esplicitamente che gli Uffizi, insieme al Parco Archeologico di Pompei e al Colosseo a Roma, costituiscono dei casi eccezionali sia per i flussi di pubblico che per i volumi di incassi generati.⁸⁹⁹

Nel periodo immediatamente successivo alle chiusure pandemiche, le Gallerie degli Uffizi hanno dimostrato una velocità di recupero eccezionale, tornando rapidamente ai flussi di visitatori pre-crisi. In particolare, nel 2022 gli ingressi complessivi nei tre spazi del polo museale (Uffizi, Palazzo Pitti e Giardino di Boboli) sono saliti a 4.066.366, registrando un incremento del +136,2% rispetto al 2021. Questo volume di presenze si collocava ad appena il -7,4% rispetto al picco storico assoluto pre-pandemico del 2019, che era stato di 4.391.861 visitatori. Gli incassi complessivi degli Uffizi per il 2022 hanno raggiunto la cifra record di 35.030.387 euro, superando del +2,7% il primato stabilito nell'anno d'oro 2019.⁹⁰⁰ La progressione è continuata in modo ancora più evidente nel 2023, anno in cui le Gallerie hanno superato la soglia dei cinque milioni di visitatori, stabilendo un nuovo primato assoluto per presenze e introiti. Nello specifico, fino al 10 dicembre 2023, i visitatori complessivi sono stati 4.957.678, con un balzo del +27,8% rispetto allo stesso periodo del 2022. Parallelamente, gli introiti totali generati nel 2023 hanno superato la quota di 60 milioni di euro, registrando una crescita di oltre il 70% rispetto al consuntivo del 2022.⁹⁰¹ I dati economici ufficiali indicano che questo trend si è consolidato anche nell'esercizio finanziario 2024, con proventi e corrispettivi per la produzione delle prestazioni e/o servizi pari a 67.922.981,68 euro e un valore totale della produzione di 81.542.372,09 euro.⁹⁰² Le entrate correnti complessive accertate per l'anno 2024 si sono attestate a 72.147.307,29 euro, sebbene i documenti ufficiali forniti non indichino il numero totale dei visitatori per il 2024.⁹⁰³

Questa eccezionale performance non è spiegabile con un semplice rimbalzo passivo del turismo internazionale, ma è in larga parte riconducibile all'efficacia della governance autonoma introdotta dalla riforma del 2014.⁹⁰⁴

I documenti ufficiali dell'esercizio 2025 evidenziano un livello di autosufficienza finanziaria e di autofinanziamento straordinariamente elevato per le Gallerie degli Uffizi. Nel bilancio consuntivo 2025, le entrate correnti del polo museale ammontano a complessivi 75.365.247,33 euro in termini di competenza. I trasferimenti correnti erogati dallo Stato e da altre amministrazioni pubbliche

899 Alfano Maria Rosaria, Baraldi Anna Laura, Cantabene Claudia, Eppur si muove: an evaluation of museum policy reform in Italy, *Journal of Cultural Economics*, 2023, p. 107

900 Gallerie degli Uffizi, Gallerie degli Uffizi: i numeri del 2022, www.uffizi.it, 2023

901 Gallerie degli Uffizi, Gallerie degli Uffizi. Un 2023 da record per presenze e incassi, www.uffizi.it, 2023

902 Gallerie degli Uffizi, Conto Economico, Firenze, 2026, p. 1

903 Gallerie degli Uffizi, Rendiconto finanziario decisionale annuale - Entrate, Firenze, 2026, p. 1

904 Alfano Maria Rosaria, Baraldi Anna Laura, Cantabene Claudia, Eppur si muove: an evaluation of museum policy reform in Italy, *Journal of Cultural Economics*, 2023, p. 98

pesano pochissimo sul bilancio corrente del museo, attestandosi a soli 76.507,11 euro in termini di competenza. Di conseguenza, ben il 99,52% delle entrate correnti complessive degli Uffici (pari a 75.002.106,35 euro) deriva da entrate correnti proprie autogenerate.⁹⁰⁵

Nel Conto Economico dell'Esercizio 2025, a fronte di costi complessivi della produzione pari a 68.768.010,59 euro, i soli proventi e corrispettivi derivanti direttamente dalle prestazioni e dai servizi del museo si attestano a 73.087.302,92 euro. Il tasso di autofinanziamento calcolato sul rapporto tra i proventi da servizi (A-1) e i costi totali della produzione (B) raggiunge lo straordinario livello del 106,28% nel 2025, indicando la capacità degli Uffici di finanziare interamente la propria gestione operativa. Nell'esercizio precedente (2024), tale tasso operativo si attestava all'85,44%, con proventi da servizi commerciali pari a 67.922.981,68 euro a fronte di costi operativi pari a 79.496.439,55 euro.⁹⁰⁶ Considerando invece il totale delle entrate proprie correnti di competenza (75.002.106,35 euro) in rapporto ai costi di produzione (68.768.010,59 euro), il tasso complessivo di autofinanziamento sale al 109,07%.⁹⁰⁷

Questo flusso di entrate proprie si scompone, prendendo come riferimento l'anno record 2023 (fino al 10 dicembre), nelle seguenti voci fondamentali:⁹⁰⁸

- Biglietteria (bigliettazione): rappresenta la quota nettamente maggioritaria con 39.829.357 euro (circa il 67,5% dei 58.973.810 euro di incassi complessivi registrati fino al 10 dicembre).
- Art Bonus: ha contribuito con la quota simbolica di 8.500 euro.
- Donazioni e sponsorizzazioni: hanno generato introiti pari a 3.612.660 euro.
- Mostre e prestiti all'estero: hanno fruttato 1.858.507 euro.
- Entrate dirette (affitto spazi, diritti immagine, ecc.): pari a 2.308.474 euro.
- Entrate indirette (royalties e canoni fissi): pari a 11.356.312 euro.

A titolo di confronto, nel 2022 la scomposizione degli incassi (pari a 35.030.387 euro in totale) registrava 28.638.111 euro da bigliettazione (l'81,7% del totale), quasi due milioni (1.921.726 euro) da mostre all'estero, 1.050.000 euro da donazioni totali, 1.322.803 euro da entrate dirette e 2.097.747 euro da entrate indirette.⁹⁰⁹

Di seguito due grafici riassuntivi dei dati sopracitati:

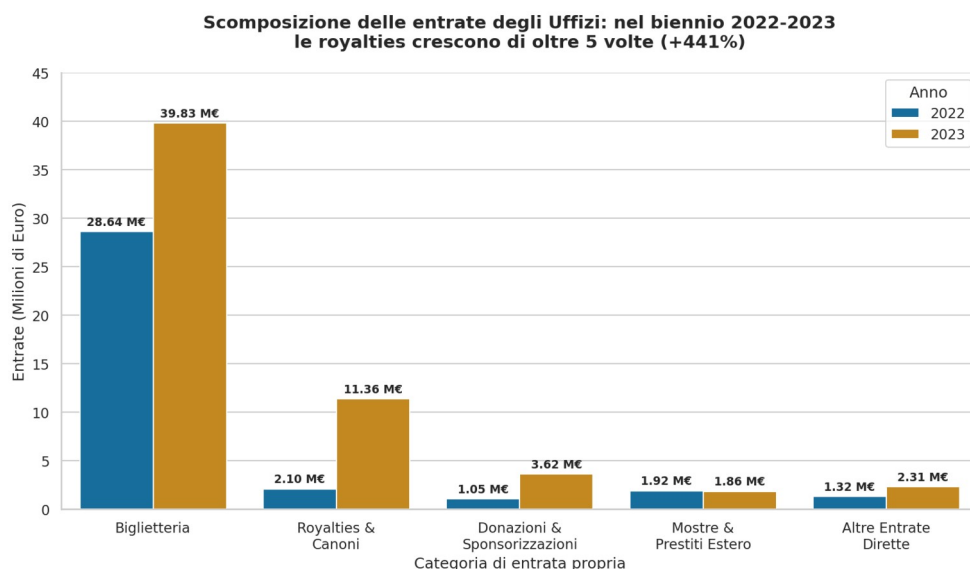
905 Gallerie degli Uffici, Rendiconto finanziario decisionale annuale - Entrate, Firenze, 2026, p. 1

906 Gallerie degli Uffici, Conto Economico, Firenze, 2026, p. 1

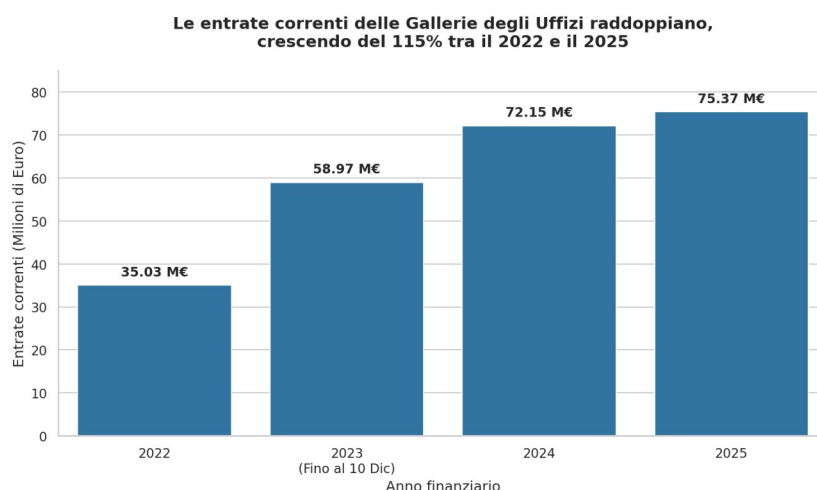
907 Gallerie degli Uffici, Conto Economico, Firenze, 2026, p. 1; Gallerie degli Uffici, Rendiconto finanziario decisionale annuale - Entrate, Firenze, 2026, p. 1

908 Gallerie degli Uffici, Gallerie degli Uffici. Un 2023 da record per presenze e incassi, www.uffizi.it, 2023

909 Gallerie degli Uffici, Gallerie degli Uffici: i numeri del 2022, www.uffizi.it, 2023



Fonte: elaborazione propria



Fonte: elaborazione propria

Un cenno a parte merita il caso di Civita di Bagnoregio, che mostra come il principio dell'autofinanziamento tramite biglietteria, alla base del successo degli Uffizi, sia in una certa misura trasferibile anche a un contesto di scala radicalmente diversa. Dall'introduzione del ticket d'ingresso nel giugno 2013 (inizialmente fissato a 1,50 €, oggi a 5 €), il piccolo borgo ha raggiunto il milione di visitatori paganti in meno di quattro anni, con una media storica di circa 300.000 presenze annue, e il 2024 si è confermato l'ennesima annata record.⁹¹⁰ Restano tuttavia evidenti i limiti strutturali di questo modello se applicato a un centro di undici abitanti: l'ordine di grandezza dei ricavi - qualche milione di euro l'anno, contro i circa 75 milioni di entrate proprie degli Uffizi - è insufficiente a sostenere da solo gli interventi di consolidamento geologico necessari a preservare un borgo esposto a un dissesto idrogeologico strutturale. Il caso Civita suggerisce quindi che gli strumenti di autofinanziamento nati per i grandi attrattori possano essere in parte replicati anche sul patrimonio diffuso, ma che la loro efficacia da sola non basti a garantirne la sopravvivenza fisica.

⁹¹⁰ Il Messaggero, 28 febbraio 2017; EtruriaNews, 7 gennaio 2025

5.3.2 In Francia: Louvre e Pont du Gard

Il Musée du Louvre è un istituto pubblico nazionale dotato di personalità morale e autonomia finanziaria, che opera sotto la duplice tutela dei ministeri della Cultura e del Bilancio.⁹¹¹ Con una frequentazione di circa 8,9 milioni di visitatori nel 2023, consolidata a 8,7 milioni nel 2024 nonostante l'impatto logistico dei Giochi Olimpici, il museo si conferma l'istituzione culturale più visitata al mondo.⁹¹² Sotto la presidenza di Laurence des Cars, l'istituto promuove la visione di un "museo in movimento", impegnato in una trasformazione museografica volta a favorire il dialogo tra le civiltà e l'accessibilità per i diversi tipi di pubblico.⁹¹³ Questa traiettoria strategica poggia su una solida base economica caratterizzata da un elevato tasso di autofinanziamento, che consente al museo di gestire in autonomia grandi progetti di rinnovamento e una politica territoriale di ampio respiro.

Sotto il profilo del bilancio, il Louvre presenta un equilibrio finanziario positivo: nel 2024, a fronte di costi della produzione pari a 267,2 milioni di euro, i proventi di gestione totali hanno raggiunto i 301,9 milioni di euro. Questo dato determina un rapporto tra entrate e uscite correnti del 112,9%, che tuttavia comprende la sovvenzione statale di funzionamento pari a 93,1 milioni di euro. Se si esclude il contributo pubblico per rendere il dato omogeneo a quello degli Uffizi, il tasso di autofinanziamento operativo del Louvre - basato sulle sole entrate proprie - si attesta al 78,1%, a fronte del 109,07% registrato dal polo museale fiorentino, che è giunto a una piena autosufficienza dei costi correnti tramite ricavi autogenerati.⁹¹⁴ Nonostante ciò, il museo parigino conferma una decisa traiettoria verso l'autonomia: la sovvenzione di funzionamento è diminuita di 2,6 milioni rispetto al 2023, mentre il tasso di risorse proprie (esclusa la licenza di marchio) è balzato dal 61% al 68% nel 2024.⁹¹⁵

La scomposizione delle entrate proprie del 2024 rivela i seguenti pilastri finanziari.⁹¹⁶

- Biglietteria: costituisce la quota maggioritaria con 124,5 milioni di euro, in crescita di 24 milioni rispetto al 2023 grazie alla riforma tariffaria introdotta a gennaio.⁹¹⁷

911 Établissement public du musée du Louvre, Rapport de gestion sur les comptes consolidés annuels 2024, impots.gouv.fr, 2025, p. 17

912 Établissement public du musée du Louvre, Trajectoires 2023 - Faits marquants 2023, mini-site.louvre.fr, 2024, p. 20; Établissement public du musée du Louvre, Rapport de gestion sur les comptes consolidés annuels 2024, impots.gouv.fr, 2025, p. 3

913 Établissement public du musée du Louvre, Trajectoires 2024 - Faits marquants 2024, mini-site.louvre.fr, 2025, pp. 5-6

914 Établissement public du musée du Louvre, Rapport de gestion sur les comptes consolidés annuels 2024, impots.gouv.fr, 2025, pp. 5, 8-10

915 Établissement public du musée du Louvre, Trajectoires 2024 - Faits marquants 2024, mini-site.louvre.fr, 2025, p. 129

916 Ivi pp. 135-136

917 Établissement public du musée du Louvre, Rapport de gestion sur les comptes consolidés annuels 2024, impots.gouv.fr, 2025, p. 9

- Licenza di marchio (Louvre Abu Dhabi): ha generato un incasso effettivo di 26,9 milioni di euro.⁹¹⁸
- Mecenatismo e sponsorizzazioni: hanno contribuito con 11,7 milioni di euro, segnando un aumento del 22%.⁹¹⁹
- Valorizzazione del dominio e Fondo di Dotazione: hanno apportato rispettivamente 23,4 e 20 milioni di euro.⁹²⁰

Analogamente alla quota simbolica dei trasferimenti statali rilevata per gli Uffizi, anche il Louvre sta gestendo grandi progetti di investimento in quasi totale autonomia: il cantiere di rinnovamento da 800 milioni di euro sarà coperto dalle risorse proprie dell'istituto, a fronte di un contributo statale di soli 10 milioni di euro.⁹²¹ Questa transizione verso un modello di autofinanziamento integrale posiziona il Louvre come un caso di eccellenza globale nella gestione autonoma del patrimonio culturale.

Un caso che permette di osservare la trasferibilità di questi strumenti anche fuori dalla scala dei grandi attrattori nazionali è quello del Pont du Gard, sito UNESCO gestito dal 2003 da un EPCC che raggruppa Stato ed enti territoriali del Gard. A differenza del Louvre, il sito ha introdotto una biglietteria propria solo nel 2013, e il suo bilancio resta strutturalmente misto, sostenuto da un equilibrio tra fondi pubblici degli enti membri e proventi di gestione del sito. Il confronto con il Louvre mostra quindi una differenza non solo di scala ma di natura: se il grande EPA nazionale può ambire a un'autonomia finanziaria quasi integrale, l'EPCC territoriale resta concepito, anche nella sua versione più riuscita, come uno strumento di cooperazione tra livelli di governo più che come un veicolo di piena autosufficienza.

5.3.3 In Giappone: Tokyo National Museum e Kumano Kodo

Inizialmente, la ricerca suggeriva che, a differenza di grandi istituzioni europee come gli Uffizi o il Louvre per le quali sono disponibili bilanci analitici del singolo istituto, il dato giapponese fosse accessibile solo in forma aggregata a livello di intero NICH.⁹²² Tuttavia, l'esame dei rendiconti finanziari dettagliati per l'anno fiscale 2025 ha permesso di identificare i flussi economici specifici delle singole realtà amministrate. L'analisi che segue svilupperà innanzitutto una panoramica

918 Établissement public du musée du Louvre, Trajectoires 2024 - Faits marquants 2024, mini-site.louvre.fr, 2025, p. 135

919 Établissement public du musée du Louvre, Rapport de gestion sur les comptes consolidés annuels 2024, impots.gouv.fr, 2025, p. 6

920 Établissement public du musée du Louvre, Trajectoires 2024 - Faits marquants 2024, mini-site.louvre.fr, 2025, pp. 135-136

921 Barthélémy Philippe, Budget de fonctionnement, bénéfices, travaux... La vérité sur les chiffres du Louvre, Europe 1, 2025

922 Istituto Nazionale per i Beni Culturali, Sintesi della situazione finanziaria per l'anno fiscale 2025, Tokyo, 2025, p. 1

finanziaria consolidata dell'intero ente, per poi approfondire nel dettaglio le performance del Museo Nazionale di Tokyo, l'istituzione più rilevante del gruppo sia per volumi di entrate che per capacità di autofinanziamento.⁹²³

L'Istituto Nazionale per i Beni Culturali amministra complessivamente otto istituzioni specializzate. Queste includono cinque musei nazionali: il Museo Nazionale di Tokyo, il Museo Nazionale di Kyoto, il Museo Nazionale di Nara, il Museo Nazionale di Kyushu e il Museo delle Collezioni Imperiali, Sannomaru Shozokan. Completano l'organizzazione due istituti di ricerca (l'Istituto Nazionale di Ricerca per i Beni Culturali di Tokyo e quello di Nara) e il Centro Internazionale di Ricerca per il Patrimonio Culturale Immateriale nella regione Asia-Pacifico (IRCI). Le entrate totali per l'anno fiscale 2025 sono state pari a 15,449 miliardi di yen. I dati mostrano un trend di crescita costante negli ultimi tre anni, passando dai 11,87 miliardi del 2023 ai 14,58 miliardi del 2025, segnando un solido recupero post-pandemico.⁹²⁴ I sussidi governativi per le spese operative (9,580 miliardi di yen) rappresentano circa il 62% delle entrate totali. Mentre le entrate generate direttamente (biglietteria, attività correlate, donazioni e progetti commissionati) ammontano a circa 5,8 miliardi di yen. Tra queste spiccano gli introiti da biglietteria per 2,071 miliardi di yen e le donazioni per 1,339 miliardi.⁹²⁵ Rapportando le entrate proprie (circa 5,8 miliardi) alle spese totali (14,66 miliardi), il NICH presenta un tasso di autofinanziamento complessivo del 39,5% circa.⁹²⁶

Il Museo Nazionale di Tokyo (TNM) si conferma l'istituzione più rilevante tra quelle amministrate dall'ente, sia per volume di attività che per numero di visitatori. La sua analisi finanziaria specifica evidenzia una performance superiore alla media dell'ente, sebbene richieda una corretta distinzione tra entrate operative reali e poste di natura pubblica o contabile. Il TNM ha registrato entrate totali per 4,174 miliardi di yen. Tuttavia, isolando il vero autofinanziamento - ovvero le risorse generate direttamente dal mercato - il valore reale ammonta a circa 1,849 miliardi di yen. Questa cifra include principalmente i proventi della biglietteria per 1,145 miliardi di yen, le attività accessorie e lo shop per 353,2 milioni, l'affitto delle proprietà per 198,7 milioni, i progetti commissionati per 75,7 milioni e le donazioni dirette per 74,8 milioni. Dal computo dell'autofinanziamento reale vanno invece esclusi non solo i sussidi operativi diretti (1,784 miliardi), ma anche i contributi statali per le strutture (56,5 milioni), altri sussidi pubblici (78,1 milioni) e le poste tecniche compensative, come lo storno contabile dei beni ammortizzabili (208,8 milioni) e il ritorno sugli accantonamenti per stipendi e bonus (197,9 milioni complessivi), che non costituiscono nuovi flussi di cassa generati dal museo. A fronte di costi totali di gestione pari a 4,271 miliardi di yen, il Museo

923 Istituto Nazionale per i Beni Culturali, Bilancio d'esercizio per l'anno fiscale 2025, Tokyo, 2025, p. 54

924 Istituto Nazionale per i Beni Culturali, Sintesi della situazione finanziaria per l'anno fiscale 2025, Tokyo, 2025, pp. 1-2, 5

925 Istituto Nazionale per i Beni Culturali, Rapporto sulle attività per l'anno fiscale 2025, Tokyo, 2025, p. 17

926 Istituto Nazionale per i Beni Culturali, Sintesi della situazione finanziaria per l'anno fiscale 2025, Tokyo, 2025, p. 4

Nazionale di Tokyo raggiunge quindi un tasso di autofinanziamento reale del 43,3%. Sebbene questo dato sia sensibilmente più alto della media del NICH (che si attesta intorno al 39,5%), esso ridimensiona la percezione iniziale di una capacità di autosufficienza vicina agli standard dei grandi musei autonomi europei, evidenziando come anche il TNM mantenga una dipendenza strutturale dal sostegno pubblico per oltre la metà dei propri costi operativi.⁹²⁷

Un caso che mostra la trasferibilità del principio dell'autofinanziamento anche al patrimonio diffuso è quello del Kumano Kodo, l'antico cammino di pellegrinaggio Patrimonio dell'Umanità nella prefettura di Wakayama - già visto nel sottoparagrafo 5.2.3. È un modello che, rispetto al Tokyo National Museum, rovescia la logica dell'autofinanziamento: non entrate da consumo diretto del bene (il biglietto), ma donazioni volontarie con contropartita, rivolte esplicitamente al patrimonio periferico. Come nel caso di Civita di Bagnoregio e del Pont du Gard, l'ordine di grandezza resta incomparabile con quello del grande attrattore nazionale, ma il meccanismo di finanziamento è strutturalmente diverso da quello italiano e francese.

5.4 Analisi comparativa dei modelli di governance

La ricostruzione analitica condotta nei paragrafi precedenti ha messo in luce come Italia, Francia e Giappone abbiano tradotto la necessità dell'intervento pubblico in cultura in configurazioni gestionali, operative e amministrative profondamente differenziate. Ciascun paese ha delineato un proprio equilibrio tra tutela scientifica e valorizzazione commerciale, tra rigidità burocratica e flessibilità d'impresa, e tra la concentrazione delle risorse sui grandi attrattori e la cura del patrimonio diffuso sul territorio. Per mappare le risposte fornite dai tre paesi, la seguente tabella sinottica (Tabella 7) sintetizza i tre assi di analisi – giuridico, operativo e di impatto economico – mettendone a confronto le dimensioni chiave per far emergere i principali pattern trasversali.

Tabella 7 - Comparazione della governance culturale

Asse di confronto	Italia	Francia	Giappone
Assetto giuridico	Musei autonomi privi di personalità giuridica (uffici periferici del Ministero); rari casi di Fondazioni di partecipazione (diritto privato). Autonomia prevalentemente organizzativa e scientifica.	Enti pubblici con personalità giuridica di diritto pubblico: EPA (Établissement Public Administratif, es. Louvre) ed EPIC (es. RMN-Grand Palais). Cooperazione tramite gli EPCC.	Agenzie Amministrative Indipendenti (es. NICH) con personalità giuridica propria. A livello locale: Sistema dei Gestori Designati (shitei kanrisha seido).
Strumenti operativi	Art Bonus (credito d'imposta al 65%, senza	Mécénat d'entreprise (Loi Aillagon: riduzione	Donazioni e crowdfunding CPCP,

⁹²⁷ Istituto Nazionale per i Beni Culturali, Bilancio d'esercizio per l'anno fiscale 2025, Tokyo, 2025, pp. 50, 54-57, 78

	contropartita), sponsorizzazioni, bigliettazione unificata, concessione spazi e servizi aggiuntivi esternalizzati.	imposta al 60%, contropartite max 25%), fondi di dotazione, crowdfunding, naming etico e Société des Amis.	Furusato Nōzei (tassa sulla città natale con regali/contropartite fisiche), PFI e concessioni di lunga durata.
Risultati (Tasso di autofinanziamento)	109,07% alle Gallerie degli Uffizi (2025), guidato dalla biglietteria (67,5%) e dalle royalties; media dei musei autonomi in forte crescita per visitatori e ricavi.	78,1% reale al Musée du Louvre (2024, escludendo la sovvenzione di funzionamento statale di 93,1M€); risorse proprie in decisa crescita.	43,3% reale al Museo Nazionale di Tokyo (2025, escludendo sussidi e poste tecniche); media del NICH al 39,5% con dipendenza sussidi al 62%.
Concentrazione dei beneficiari	Polarizzazione estrema: Lombardia leader Art Bonus, Fondazioni Liriche al 60% dei fondi, piccoli comuni al 43% degli iscritti ma solo al 19% del valore raccolto.	Forte concentrazione nel mécénat: 24 grandissime aziende assorbono il 44% dell'agevolazione fiscale complessiva nazionale.	La competizione per il Furusato Nōzei rischia di premiare i territori con prodotti commerciali forti, accentuando gli squilibri locali.

Fonte: elaborazione propria

L'analisi comparativa degli assetti giuridici rivela una netta demarcazione tra la compiuta personalità giuridica concessa all'estero e la soluzione organizzativa "leggera" adottata in Italia. Mentre la Francia, con gli Établissements Publics (EPA ed EPIC), e il Giappone, con le Agenzie Amministrative Indipendenti (dokuritsu gyōsei hōjin), hanno istituito soggetti di diritto dotati di una personalità morale e giuridica del tutto separata dallo Stato, l'Italia ha optato per un'autonomia speciale ma incompleta, in cui i musei autonomi statali restano qualificati come semplici uffici periferici del Ministero.

Questa differenza formale incide direttamente sulla gestione del personale: i direttori del Louvre e delle agenzie giapponesi esercitano un'autorità gerarchica diretta con il potere di reclutare autonomamente personale contrattuale. Al contrario, i direttori italiani non dispongono di autonomia imprenditoriale sulla gestione delle risorse umane: i dipendenti rimangono inquadrati nei ruoli rigidi del Ministero, che ne sostiene i costi e ne decide l'assegnazione senza che il direttore possa assumere professionalità esterne per specifiche necessità tecniche. In Italia, la flessibilità del diritto privato si ritrova solo nel modello delle fondazioni di partecipazione, applicato tuttavia in modo ancora sporadico.

Sotto il profilo delle leve di finanziamento aggiuntivo, emerge una differente concezione della questione della reciprocità (o contropartita) tra donatore pubblico e soggetto privato. L'Art Bonus italiano si configura come un'erogazione liberale pura (una donazione disinteressata), che genera un credito d'imposta per il donatore senza prevedere alcuna contropartita materiale o commerciale. Al

contrario, il mécénat d'entreprise francese ammette esplicitamente benefici e contropartite materiali (come l'uso temporaneo di spazi o biglietti gratuiti) entro il rigoroso limite del 25% del valore della donazione. La Francia ha inoltre sviluppato un modello maturo di regolamentazione del rischio reputazionale legato al naming (nommage) delle sale museali, limitandolo nel tempo ed escludendo i marchi commerciali per salvaguardare il valore simbolico del patrimonio. Il Giappone si colloca all'estremo opposto con il sistema del Furusato Nōzei, in cui la donazione fiscale viene di fatto trattata come un atto di consumo transazionale: il contribuente devia le proprie imposte residenziali a un comune a scelta ricevendo in cambio regali fisici e premi enogastronomici. Infine, sul piano commerciale, l'Italia delega la gestione di biglietterie, bookshop e caffetterie a concessionari privati esterni, mentre la Francia adotta l'EPIC RMN-Grand Palais come una vera e propria "centrale di servizi" pubblica e centralizzata, mutualizzando le attività commerciali per generare economie di scala reinvestite nel sistema.

Mettendo a confronto i dati operativi reali delle istituzioni simbolo, si evidenzia una marcata progressione decrescente nel livello di autofinanziamento reale. Le Gallerie degli Uffizi rappresentano un eccezionale outlier globale, capaci nel 2025 di coprire integralmente la propria gestione corrente e generare un surplus finanziario grazie a entrate proprie che pesano per il 99,52% sul bilancio corrente (con trasferimenti statali ridotti a soli 76.507 euro). Questa autosufficienza straordinaria è sostenuta in massima parte dai flussi della bigliettazione.

Il Musée du Louvre, pur registrando circa 8,7 milioni di visitatori e gestendo in autonomia un piano di investimenti da 800 milioni di euro, conserva una dipendenza strategica da una sovvenzione statale di funzionamento di 93,1 milioni di euro; escludendo tale contributo, il suo tasso di autofinanziamento reale si attesta al 78,1%. All'estremità inferiore si colloca il Museo Nazionale di Tokyo (TNM): nonostante una performance superiore alla media del proprio ente (NICH), il museo raggiunge un autofinanziamento reale del 43,3%, rimanendo strutturalmente dipendente dai sussidi governativi per oltre la metà dei propri costi operativi di gestione.

Un pattern trasversale e problematico che accomuna tutti e tre i paesi è l'estrema polarizzazione delle risorse a vantaggio delle istituzioni maggiori e dei territori economicamente più forti. In Italia, il successo dell'Art Bonus è fortemente polarizzato: la Lombardia è la regione leader, le Fondazioni Lirico Sinfoniche assorbono da sole il 60% dell'ammontare totale e i piccoli Comuni, pur rappresentando il 43% degli enti iscritti, raccolgono appena il 19% del valore delle donazioni. In Francia, l'agevolazione della Loi Aillagon viene sfruttata prevalentemente dalle grandissime imprese (appena 24 grandi aziende rappresentano il 44% dell'intera spesa fiscale nazionale), convogliando le risorse verso i grandi musei nazionali dotati di uffici di fundraising professionali a discapito delle piccole realtà territoriali. In Giappone, la forte competizione nazionale basata sui

premi del Furusato Nōzei rischia di premiare esclusivamente le municipalità in grado di offrire specialità alimentari commerciali di alto richiamo (carne di manzo pregiata, sake, meloni), drenando risorse a discapito dei piccoli comuni isolati o privi di tali eccellenze commerciali, esasperando le asimmetrie geografiche che lo strumento dichiara di voler sanare.

Il trasferimento di questi modelli di finanziamento e di gestione al patrimonio diffuso e minore evidenzia forti differenze di efficacia. In Italia, il caso di Civita di Bagnoregio dimostra che l'introduzione di un ticket d'ingresso può generare un eccellente flusso turistico locale (300.000 presenze annue), ma i ricavi propri restano del tutto insufficienti a sostenere interventi straordinari e complessi come il consolidamento idrogeologico del borgo; gli strumenti di rete (Sistema Museale Nazionale, accordi di valorizzazione) si limitano a un coordinamento formale senza decentrare alcuna reale autonomia gestionale. In Francia, lo strumento di cooperazione pubblica multi-livello (EPCC) si arresta alla scala dei singoli siti di rilievo (es. Pont du Gard), costringendo i piccoli comuni rurali a consorzarsi in reti associative di diritto privato (come Les Plus Beaux Villages de France) per il marketing territoriale. Al contrario, il Giappone dimostra una maggiore scalabilità del finanziamento sul territorio grazie alla leva fiscale transazionale: il Furusato Nōzei consente a piccoli comuni (come Tanabe per il cammino Kumano Kodo) di raccogliere quote significative di finanziamento privato (il 30% delle donazioni totali del comune nel 2015) destinate esplicitamente alla cura fisica del paesaggio storico, integrato da programmi di volontariato attivo (roadwork) promossi presso i cittadini e le grandi imprese. Una stabilità garantita anche dal sistema dei Distretti di Conservazione, che collega direttamente la tutela locale a agevolazioni e finanziamenti pubblici centrali.

Il punto di forza del modello italiano risiede nella straordinaria redditività commerciale dei grandi attrattori museali, capaci di sfruttare flussi turistici mondiali per raggiungere livelli di autosufficienza operativa unici al mondo, stimolati positivamente dalla riforma del 2014. Tuttavia, il limite risiede nell'incompletezza dell'autonomia concessa, che lascia i musei imbrigliati in una rigida burocrazia ministeriale, privandoli di personalità giuridica autonoma e tarpando le ali ai direttori sulla gestione flessibile del personale. Ne consegue un dualismo polarizzato che esclude il patrimonio diffuso da un'effettiva flessibilità gestionale, delegando la salvezza dei piccoli centri a finanziamenti pubblici straordinari e temporanei come il PNRR.

Nel modello francese, invece, il punto di forza è l'equilibrio strutturale di un sistema di governance maturo, che dota i musei di una reale e forte personalità giuridica pubblica (EPA/EPIC) garantendo flessibilità operativa (reclutamento autonomo del personale contrattuale) e pianificazione strategica di lungo termine. A questo si associa un ricco e diversificato ecosistema mecenatistico e filantropico che spazia dai grandi fondi di dotazione aziendali alle reti collettive locali. Il limite è rappresentato

dal costo finanziario residuo per lo Stato, in quanto anche i grandi enti mantengono una dipendenza non trascurabile da ingenti sovvenzioni pubbliche correnti per coprire la manutenzione strutturale e compensare la polarizzazione commerciale parigina.

Infine, la forza del modello giapponese risiede nella massima flessibilità organizzativa e nell'apertura al mercato ereditate dalle riforme di New Public Management, che svincolano le Agenzie Nazionali (NICH) e i gestori locali (shitei kanrisha) dai ruoli ordinari del pubblico impiego e consentono un'ampia cooperazione con imprese private e NPO. Il limite fondamentale risiede tuttavia nella precarietà temporale e nel perdurante peso burocratico: a livello centrale, la forte vigilanza della Bunkachō comprime la reale discrezionalità operativa delle agenzie nazionali, mentre a livello locale la brevità delle concessioni (3-5 anni) frena gli investimenti privati e gli ammortamenti di capitale, lasciando le istituzioni in una condizione di dipendenza finanziaria ed instabilità gestionale.

5.5 Conclusioni

Tornando alla domanda che il capitolo IV aveva lasciato aperta, i dati raccolti a livello micro restituiscono un quadro di conferma parziale, non di smentita. La fragilità finanziaria italiana, più che smentita, si rivela selettiva: non riguarda gli attrattori-simbolo, che anzi mostrano la performance di autofinanziamento più alta dei tre paesi, ma si concentra esclusivamente sul patrimonio diffuso, lasciato senza un vero strumento giuridico dedicato. L'incertezza francese di fronte ai tagli di bilancio trova conferma diretta nel caso Louvre, dove il progressivo ritiro della sovvenzione statale (61%→68% di risorse proprie in un solo anno) impone al museo di finanziare quasi per intero un piano di investimenti da 800 milioni di euro con risorse proprie - un processo di responsabilizzazione finanziaria imposto dall'alto più che scelto dal basso. La disparità distributiva giapponese, infine, non solo si conferma ma trova nel Furusato Nōzei il suo meccanismo più esplicito: la competizione tra municipalità per il "regalo migliore" premia sistematicamente i territori già dotati di eccellenze commerciali, riproducendo a livello locale la stessa logica di proiezione internazionale della cultura pop che il capitolo IV aveva osservato a livello nazionale.

Emerge così un solo punto di reale discontinuità tra i tre modelli, ed è quello su cui si concentrerà il capitolo conclusivo: mentre Italia e Francia si affidano per il patrimonio minore a reti di coordinamento o associazioni private prive di un'autonomia gestionale e finanziaria propria (come il Sistema Museale Nazionale o Les Plus Beaux Villages de France), il Giappone, attraverso i Distretti di Conservazione di Gruppi di Edifici Tradizionali, ha costruito un canale di riconoscimento e finanziamento pubblico strutturale specificamente dedicato al patrimonio diffuso - non un'eccezione o un bando straordinario, ma un secondo binario stabile accanto a quello dei grandi attrattori. È

precisamente questa distanza - tra un'Italia ricca di borghi di eccezionale valore storico e artistico ma priva di un analogo canale strutturale di valorizzazione, e un Giappone che ha invece istituzionalizzato la cura del patrimonio minore - il punto di partenza della proposta operativa che il capitolo VI intende sviluppare.

Capitolo VI – Il sistema italiano: criticità e prospettive di rafforzamento

6.1 Criticità strutturali e punti di forza del modello italiano

6.1.1 Frammentazione amministrativa (Stato/Regioni/Comuni)

Nell'ordinamento giuridico italiano, la ripartizione delle competenze in materia di beni culturali si fonda sul binomio concettuale tra tutela e valorizzazione, la cui complessa evoluzione storica e normativo-costituzionale è stata analizzata in dettaglio nel Capitolo II. Sulla carta, il dettato costituzionale assegna la potestà legislativa esclusiva in materia di tutela allo Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione. Come definito dall'articolo 3 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (Codice Urbani), la tutela si sostanzia nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a individuare, proteggere e conservare i beni costituenti il patrimonio culturale per fini di pubblica fruizione. L'obiettivo fondamentale di tale riserva statale è quello di assicurare un'azione protettiva unitaria ed evitare arbitrarie frammentazioni, fissando standard di protezione minimi e inderogabili su tutto il territorio nazionale. Al contrario, la valorizzazione è qualificata come materia di potestà legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.). In questo quadro, allo Stato spetta il compito di definire i principi fondamentali della materia (fissati in via generale dall'articolo 6 del Codice Urbani), mentre alle Regioni è rimessa la potestà legislativa di dettaglio.

Sotto il profilo amministrativo, la ripartizione segue il principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 118 della Costituzione. In forza di tale principio, le funzioni amministrative sono generalmente attribuite ai Comuni, in quanto enti più vicini ai cittadini e profondamente legati alla realtà del territorio. Tuttavia, qualora esigenze di carattere unitario lo richiedano, tali funzioni possono essere allocate a livelli di governo superiori (Province, Città metropolitane, Regioni o Stato), applicando i criteri di adeguatezza e differenziazione.

Sebbene la distinzione costituzionale appaia definita a livello teorico, la separazione tra tutela e valorizzazione si rivela estremamente mobile e porosa nella quotidiana prassi amministrativa. L'azione pubblica sui beni culturali è caratterizzata da una "tensione strutturale" intrinseca. Poiché tutela e valorizzazione rappresentano due facce della stessa medaglia, una separazione netta tra le due funzioni risulta materialmente impossibile, rendendo il concorso di competenze una situazione

del tutto fisiologica. Questa compenetrazione genera inevitabilmente aree di forte sovrapposizione e zone grigie operative. Come è emerso dal confronto sistematico, la tutela si configura come un'amministrazione di intervento - volta a conformare e limitare il diritto di proprietà privata per ragioni di conservazione, agendo tramite discrezionalità tecnica -, mentre la valorizzazione opera come un'amministrazione di prestazione - orientata alla promozione, alla fruizione sociale e allo sviluppo economico, agendo tramite discrezionalità amministrativa e bilanciamento di interessi. Quando queste due logiche coesistono sul medesimo bene, si creano frizioni: ogni attività di valorizzazione deve necessariamente conformarsi alle prescrizioni di tutela, che la giurisprudenza costituzionale ha elevato a limite invalicabile per qualsiasi intervento sul patrimonio. In tale contesto, lo strumento prescelto per superare le sovrapposizioni e prevenire paralisi decisionali è rappresentato dal principio di leale collaborazione, concretizzato attraverso intese, conferenze e accordi di copianificazione.

Un primo esempio emblematico di questa sovrapposizione riguarda la disciplina della formazione professionale in materia di restauro, affrontata in sede giurisprudenziale dalla Sentenza n. 9/2004 della Corte Costituzionale. Sebbene la formazione professionale sia una materia tipicamente attribuita all'autonomia regionale, il restauro costituisce un'attività fondamentale della tutela esclusiva dello Stato, poiché incide in via diretta sulla struttura fisica e sull'integrità del bene culturale. Come visto nel Capitolo II, la Corte Costituzionale ha dovuto risolvere questo intreccio chiarendo che la competenza regionale sulla formazione dei restauratori deve necessariamente rispettare i rigidi parametri scientifici e tecnici fissati dallo Stato, bloccando l'aspetto tecnico-conservativo nelle mani dell'amministrazione centrale per garantire la perennità del patrimonio nazionale.

Un secondo scenario di costante sovrapposizione si riscontra nel rapporto tra la tutela del paesaggio (Stato) e la pianificazione urbanistica (Comuni). Come precedentemente analizzato, i Comuni operano sul territorio attraverso il Piano Urbanistico Generale e la zonizzazione, disciplinando le trasformazioni edilizie e salvaguardando il decoro dei centri storici (funzioni strettamente legate alla valorizzazione locale). Ciononostante, questi piani urbanistici devono costantemente interfacciarsi con i vincoli paesaggistici e i decreti di tutela imposti dal Ministero della Cultura attraverso le Soprintendenze periferiche. In questo caso, l'interesse pubblico alla trasformazione territoriale e allo sviluppo economico si scontra con l'esigenza conservativa statale: la giurisprudenza ha ripetutamente confermato che la tutela del paesaggio ha un valore primario e assoluto e non può essere oggetto di bilanciamento o compressione da parte di scelte urbanistiche locali, ponendosi come un limite rigido all'autonomia decisionale delle municipalità.

L'ordinamento italiano, attraverso il Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004, ha cercato di sistematizzare in modo organico la distinzione tra tutela e valorizzazione. Pertanto, la frammentazione che caratterizza il nostro sistema non è tanto un problema di "vuoto normativo" o di regole poco chiare sulla carta, quanto una criticità legata alla quotidiana prassi amministrativa e alla coesistenza materiale delle funzioni sul medesimo bene. Le difficoltà operative di questo coordinamento multilivello emergono con chiarezza quando si esamina la gestione del patrimonio diffuso nei piccoli centri. Come visto nel Capitolo V, il legislatore ha introdotto strumenti di rete come il Sistema Museale Nazionale e gli accordi di valorizzazione integrata (ex art. 112 del Codice) proprio per favorire l'integrazione e il coordinamento tra lo Stato, le Regioni e i Comuni sul territorio.

Tuttavia, l'efficacia pratica di questi strumenti rivela forti limiti strutturali. Un caso emblematico è rappresentato da Civita di Bagnoregio. Se da un lato il borgo è riuscito a costruire un modello di successo di attrazione turistica e autofinanziamento locale attraverso l'introduzione di un ticket comunale (gestito in autonomia dall'ente locale), dall'altro, quando si rende necessario un intervento di tutela straordinario e complesso - come il consolidamento idrogeologico della rupe - le risorse e le competenze comunali si rivelano del tutto insufficienti. In questo scenario, strumenti come il Sistema Museale Nazionale o gli accordi di valorizzazione si limitano a operare come meccanismi di coordinamento puramente formale, incapaci di decentrare una reale autonomia contabile o gestionale ai piccoli centri. Di conseguenza, il patrimonio diffuso rimane strutturalmente vulnerabile e dipendente da finanziamenti pubblici straordinari e temporanei, come quelli attualmente stanziati dalla misura PNRR Attrattività Borghi, anziché poter contare su una governance stabile e coordinata.

Questa frammentazione amministrativa e la polarizzazione degli strumenti operativi colpiscono in modo profondamente asimmetrico i due poli del patrimonio italiano. I grandi attrattori (come le Gallerie degli Uffizi) pur risentendo dei limiti strutturali della nostra "autonomia speciale" - in particolare la mancanza di personalità giuridica e la rigidità nella gestione del personale, centralizzata presso i ruoli del Ministero - beneficiano di flussi turistici globali tali da garantire una straordinaria capacità di autofinanziamento (con entrate proprie che nel 2025 hanno coperto il 99,52% del bilancio corrente degli Uffizi). Questa solidità finanziaria permette loro di assorbire l'impatto della burocrazia ministeriale e di investire direttamente nella valorizzazione e nella conservazione.

Il patrimonio diffuso, invece, si trova in una condizione di cronica debolezza gestionale e finanziaria. I piccoli Comuni e i musei minori non dispongono delle competenze professionali o degli uffici di fundraising necessari per attivare canali di finanziamento privati. Questa esclusione è

certificata dai dati sull'Art Bonus: a fronte di un 43% di piccoli Comuni registrati sulla piattaforma, questi riescono a raccogliere appena il 19% del valore totale delle donazioni, che si concentrano invece quasi interamente al Nord e sui grandi enti lirici o attrattori storici. Il patrimonio diffuso sconta così un drammatico dualismo: escluso da un'effettiva flessibilità gestionale sul territorio, resta subordinato a una tutela statale conservativa ma privo delle risorse ordinarie necessarie a renderlo economicamente e socialmente vitale.

Se volessimo sintetizzare l'intero quadro in un'unica tesi fondamentale, potremmo affermare che: mentre ordinamenti come quello francese e giapponese si affidano a strutture verticali o ad agenzie coordinate in grado di ottimizzare la spesa, il costo principale della frammentazione amministrativa italiana si traduce nell'impossibilità di mettere a sistema il patrimonio diffuso, determinando una drammatica polarizzazione che condanna i piccoli centri all'isolamento gestionale e all'inefficienza operativa. L'irrigidimento della gerarchia tra tutela e valorizzazione ha storicamente impedito di considerare la cultura come un ecosistema unitario. Nella prassi, questo si traduce in un blocco amministrativo che penalizza la periferia del nostro patrimonio.

La domanda cruciale che emerge da questa analisi è se tale frammentazione amministrativa sia la causa primaria della carenza di risorse del settore o, al contrario, il sintomo di un sottofinanziamento cronico. Nell'esperienza del modello italiano, la frammentazione opera simultaneamente su entrambi i fronti, alimentando un circolo vizioso:

- è una causa diretta di inefficienza nell'allocazione delle risorse: la presenza di troppi attori con competenze sovrapposte disperde i fondi in mille rivoli e duplicazioni burocratiche. Come analizzato nel Capitolo V a proposito del mecenatismo, la mancanza di un coordinamento centralizzato impedisce una distribuzione equa delle risorse private - vedi l'Art Bonus.
- è il sintomo di una storica debolezza dello Stato centrale: l'incapacità dello Stato di garantire un finanziamento ordinario e stabile a tutto il territorio ha costretto gli enti locali e i singoli borghi a inventare soluzioni di autofinanziamento di emergenza e slegate da una visione d'insieme - come il caso di Civita di Bagnoregio.

La frammentazione non è quindi una debolezza parallela, ma il moltiplicatore di inefficienza che rende distruttivo il sottofinanziamento del sistema.

La conclusione di questa prima analisi lascia aperte due profonde tensioni strutturali che i paragrafi successivi saranno chiamati a raccogliere e risolvere:

1. se la frammentazione amministrativa impedisce di sostenere il territorio, ci si aspetterebbe che lo Stato concentri la massima efficienza e flessibilità d'azione almeno sui suoi "gioielli

della corona". Tuttavia, come vedremo nel paragrafo 6.1.2, anche i grandi attrattori ad "autonomia speciale" (come le Gallerie degli Uffizi), pur registrando performance straordinarie di autofinanziamento, si scontrano con la rigidità dei ruoli ministeriali, l'assenza di personalità giuridica e i limiti insormontabili nella gestione del personale. L'autonomia italiana, dunque, si rivela un'autonomia "a metà".

2. se il patrimonio diffuso è strutturalmente vulnerabile alla frammentazione, come possiamo importare modelli operativi di successo (come i canali stabili di finanziamento dei Distretti di Conservazione giapponesi) senza violare la rigidità del nostro riparto di competenze tra Stato e Regioni?

A questa domanda strategica cercheremo di dare una risposta operativa e concreta nel paragrafo 6.3.

6.1.2 *Sottofinanziamento cronico e scarsa managerialità*

Per comprendere l'entità del divario finanziario che separa l'Italia dai suoi principali benchmark internazionali, è necessario analizzare la consistenza dei canali di finanziamento pubblico diretto. Un confronto macroscopico tra i principali strumenti di sostegno diretto evidenzia una marcata sproporzione nei volumi assoluti di risorse stanziati:

- In Italia, il principale canale di sostegno pubblico diretto alle attività culturali e allo spettacolo dal vivo, il Fondo Nazionale per lo Spettacolo dal Vivo (FNSV), prevede uno stanziamento complessivo di 446,3 milioni di euro per il 2025 e di 448,1 milioni di euro per il 2026.
- In Francia, la sola missione "Cultura" del bilancio statale stanziava per il 2026 ben 3,736 miliardi di euro. Se si isola il singolo programma 131 "Creazione" – che rappresenta l'equivalente funzionale del FNSV italiano per il sostegno alla produzione e alla promozione artistica contemporanea – lo stanziamento francese si attesta a 1.010 milioni di euro.

Questo significa che il solo comparto della creazione artistica in Francia beneficia di risorse pubbliche dirette pari a più del doppio dell'intero fondo nazionale italiano destinato a teatro, lirica, musica, danza e circo messi insieme.

Di fronte a questa evidente scarsità di risorse dirette, l'affermazione contenuta nel Capitolo IV secondo cui il Sistema Produttivo Culturale e Creativo (SPCC) italiano contribuisce al 5,7% della ricchezza nazionale complessiva (generando un valore aggiunto di 112,6 miliardi di euro) potrebbe apparire contraddittoria. In realtà, come si è avuto modo di evidenziare nella trattazione metodologica del Capitolo IV, questa percentuale non riflette la forza finanziaria del settore culturale in senso stretto, bensì l'ampiezza del perimetro statistico adottato dal modello del "tridente

creativo" di Symbola. Il dato del 5,7% si scompone infatti in due componenti profondamente diverse:

- Il "Core Cultura" (€63,1 miliardi), che racchiude le imprese e le istituzioni operanti in via esclusiva nei settori culturali e creativi (patrimonio, performing arts, editoria, design core).
- Gli Embedded Creatives (€49,4 miliardi), che conteggiano il valore generato dai professionisti creativi (storyteller, designer, esperti di comunicazione) impiegati all'interno di filiere manifatturiere tradizionali non propriamente culturali, come la moda, l'agroalimentare o l'automotive.

Questa massiccia presenza di creatività "incorporata" dimostra che la cultura in Italia agisce come un'infrastruttura immateriale che eleva il valore del Made in Italy, ma non è un indicatore di solidità o di finanziamento delle istituzioni culturali. Al contrario, mentre la ricchezza creativa si disperde positivamente nel tessuto industriale del Paese, il nucleo dei beni culturali e dei musei – che risiede nel nucleo non riproducibile di Throsby – soffre di una cronica debolezza finanziaria ed è escluso da questa redditività indiretta.

Il deficit di managerialità che caratterizza il sistema italiano non può essere liquidato come una semplice carenza di competenze individuali o di formazione dei direttori. Si tratta di un limite di natura giuridica e strutturale. La riforma dei musei statali del 2014 ha introdotto forme di autonomia scientifica, organizzativa e finanziaria, e ha implementato selezioni internazionali per individuare i direttori dei principali istituti. Gli studi econometrici dimostrano che questa apertura manageriale ha prodotto effetti causali straordinari: nei musei ad autonomia speciale si è registrato un incremento causale dei visitatori compreso tra il 5,8% e il 6,2% e una crescita dei ricavi da bigliettazione di oltre il 7%. Tuttavia, l'impatto di questa riforma si scontra con tre barriere strutturali invalicabili legate al nostro modello amministrativo:

1. Assenza di personalità giuridica: a differenza degli *Établissements Publics Administratifs* (EPA) francesi o delle Agenzie Amministrative Indipendenti giapponesi, i musei autonomi italiani restano qualificati come meri uffici periferici del Ministero della Cultura, impossibilitati ad agire come centri di imputazione giuridica indipendenti.
2. Rigidità nella gestione del personale: il direttore di un museo autonomo italiano non ha alcun potere di assunzione o reclutamento diretto. Tutto il personale è inquadrato nei ruoli rigidi del Ministero, che ne sostiene i costi e ne stabilisce l'assegnazione centralizzata. Questo impedisce di inserire nell'organico figure professionali specializzate esterne (fundraiser, specialisti di marketing, esperti digitali) indispensabili per un'effettiva gestione d'impresa.

3. La logica dell'esternalizzazione leggera: non potendo gestire direttamente il personale o le attività commerciali, i musei italiani delegano biglietterie, bookshop e caffetterie a concessionari privati esterni. Sebbene questo garantisca entrate indirette sotto forma di royalties, priva i direttori di una reale autonomia imprenditoriale, imbrigliando la gestione nella cornice burocratica pubblica.

Il confronto con l'estero è impietoso: mentre il Presidente-direttore del Louvre ha l'autorità gerarchica per reclutare direttamente dipendenti contrattuali in base al fabbisogno del museo e gli istituti del NICH giapponese operano del tutto al di fuori delle regole del pubblico impiego ordinario, il direttore italiano si configura come un "manager dimezzato", dotato di responsabilità scientifica ma privo delle leve operative necessarie a governare la propria organizzazione.

La relazione tra sottofinanziamento e frammentazione amministrativa (analizzata nel paragrafo 6.1.1) si configura come un circolo vizioso in cui è possibile identificare una chiara priorità logica e cronologica. Il sottofinanziamento statale cronico costituisce il motore primario. È l'incapacità storica dello Stato centrale di garantire risorse ordinarie e stabili a tutto il territorio che ha costretto gli enti locali e i singoli borghi a elaborare soluzioni di emergenza frammentate. Questa reazione spontanea e slegata da una pianificazione nazionale genera a sua volta una dispersione di fondi e una duplicazione di uffici che impedisce di creare economie di scala, riproducendo all'infinito la carenza di risorse.

In questo contesto, la "scarsa managerialità" non è una colpa culturale dell'amministrazione, ma un effetto diretto del sottofinanziamento e della rigidità normativa. Senza risorse stabili da investire in profili professionali elevati e senza la flessibilità giuridica per valorizzarli all'interno dell'organico, il sistema non può attrarre né trattenere reali competenze manageriali, che finiscono per essere respinte da un impianto burocratico che tratta il museo come un ufficio di conservazione e non come un centro di produzione di valore.

Se il quadro strutturale presenta queste profonde asimmetrie e rigidità normativo-finanziarie, com'è possibile che l'Italia registri performance straordinarie sul piano dell'autofinanziamento dei suoi grandi attrattori e attiri ingenti risorse private?

A questa apparente contraddizione cercheremo di rispondere nel paragrafo 6.1.3, analizzando come strumenti di eccezionale successo come l'Art Bonus (capace di raccogliere oltre 1,14 miliardi di euro) e la straordinaria redditività delle Gallerie degli Uffizi (che nel 2025 hanno registrato un tasso di autosufficienza corrente pari al 109,07%) operino in realtà come meccanismi di compensazione e resilienza. Questi strumenti non risolvono le criticità strutturali qui descritte, ma dimostrano che,

laddove si creano spazi di manovra operativi, il patrimonio culturale italiano possiede una capacità di generazione di valore senza eguali nel panorama europeo.

In sintesi, il costo principale del sottofinanziamento e della scarsa managerialità nell'ordinamento italiano risiede nella debolezza strutturale dei nostri istituti che, a differenza dei modelli esteri, non possono agire come veri e propri attori d'impresa sul mercato a causa della negazione della personalità giuridica e dell'assenza di un'effettiva flessibilità nella gestione del personale.

6.1.3 *Punti di forza esistenti (musei autonomi, Art Bonus)*

Per aprire l'analisi dei punti di forza del nostro sistema culturale, è necessario sciogliere il paradosso sollevato nel sottoparagrafo precedente: com'è possibile che l'Italia registri performance straordinarie di autofinanziamento e attiri ingenti risorse private all'interno di un quadro così rigido e sottofinanziato? La risposta risiede nel fatto che l'eccezionale performance di autofinanziamento di alcuni attrattori e il successo degli strumenti di mecenatismo privato non smentiscono la debolezza strutturale del sistema, ma rappresentano veri e propri meccanismi di resilienza e compensazione che si attivano laddove l'amministrazione centrale concede margini di manovra operativi, dimostrando l'altissima elasticità e reattività del settore alle leve di stampo manageriale.

I risultati della riforma del 2014, analizzati sotto il profilo metodologico nel Capitolo V, confermano empiricamente questa tesi. Oltre ai dati econometrici sull'incremento dei visitatori (compreso tra il 5,8% e il 6,2%) e sulla crescita dei ricavi da bigliettazione (oltre il 7%) già introdotti in precedenza, la riforma ha sbloccato leve operative precedentemente del tutto inattive nel modello centralizzato:

- L'espansione dei servizi aggiuntivi: la riforma ha incrementato la fornitura di servizi complementari in concessione (caffetterie, bookshop, visite guidate) di circa 5,3 punti percentuali nei musei ad autonomia speciale rispetto al gruppo di controllo.
- La crescita delle entrate indirette: la quota di ricavi generata da tali servizi in concessione è aumentata di circa 4,8 punti percentuali rispetto al counterfactual.

Sotto il profilo logico, questo successo dimostra un duplice aspetto: da un lato, prova che anche un'autonomia "parziale" (priva di personalità giuridica e vincolata sul personale) è in grado di produrre effetti causali straordinari sulla valorizzazione; dall'altro, evidenzia come il potenziale inespresso del sistema sia ancora enorme. Se questi risultati sono stati raggiunti mantenendo i direttori all'interno dei ruoli rigidi del Ministero e costringendoli a una forma di esternalizzazione "leggera" dei servizi commerciali, la rimozione di tali barriere strutturali - attraverso l'introduzione di una reale personalità giuridica sul modello degli *Établissements Publics* francesi - aprirebbe la

strada a una gestione pienamente imprenditoriale, moltiplicando la capacità di autofinanziamento degli istituti.

Il caso delle Gallerie degli Uffizi rappresenta l'emblema di questa dinamica. Nel Capitolo V si è qualificato questo istituto come un "outlier" eccezionale per flussi di pubblico e volumi di incassi. I dati del bilancio consuntivo del 2025 ne certificano lo status straordinario:

- Un tasso di autosufficienza finanziaria complessiva pari al 109,07% (calcolato sul rapporto tra le entrate correnti proprie e i costi di produzione).
- Un'incidenza delle entrate proprie pari al 99,52% del bilancio corrente complessivo (pari a oltre 75 milioni di euro autogenerati, a fronte di trasferimenti statali correnti ridotti a soli 76.507 euro).

Se si analizza la scomposizione delle entrate proprie dell'anno record 2023 (fino al 10 dicembre), si nota una forte differenziazione delle fonti di ricavo: a fronte di 39,8 milioni di euro da biglietteria (67,5%), il museo ha generato ben 11,3 milioni di euro da royalties e canoni indiretti (entrate a network), oltre a 3,6 milioni da donazioni e sponsorizzazioni e 1,8 milioni da mostre e prestiti all'estero. Questo eccezionale mix finanziario dimostra che, sebbene gli Uffizi beneficino di una rendita di posizione legata a una domanda globale anelastica (che li rende parzialmente non generalizzabili in termini di volumi assoluti), la logica gestionale sottostante è assolutamente replicabile. La capacità di valorizzare attivamente il marchio all'estero, l'ottimizzazione delle royalties sui servizi in concessione e l'attrazione di sponsorizzazioni internazionali indicano una via percorsa con successo che può e deve essere applicata, in proporzione alla scala di riferimento, a tutti i principali attrattori e musei di medie dimensioni del Paese.

Il secondo grande punto di forza del modello italiano è rappresentato dall'Art Bonus. Introdotto nel 2014 e reso permanente nel 2016, questo strumento ha rappresentato una rivoluzione copernicana per il mecenatismo privato nel nostro Paese, raccogliendo fino a novembre 2025 oltre 1,14 miliardi di euro di erogazioni liberali e coinvolgendo circa 52.000 donatori. La forza dell'Art Bonus risiede nella sua semplicità e trasparenza: la previsione di un credito d'imposta estremamente competitivo (65%), unita alla digitalizzazione delle procedure sul portale online e all'erogazione liberale pura (priva delle complessità contrattuali e delle contropartite commerciali tipiche della sponsorizzazione), ha abbattuto i tradizionali costi di transazione burocratici.

Tuttavia, questo indiscutibile successo convive con una drammatica asimmetria nella distribuzione delle risorse, che non costituisce un difetto di efficacia dello strumento in sé, bensì lo specchio dei divari socio-economici del Paese:

- Polarizzazione geografica: la Lombardia drena la quota di maggioranza assoluta delle donazioni con oltre 426,8 milioni di euro raccolti.
- Polarizzazione settoriale: le Fondazioni Lirico-Sinfoniche assorbono da sole il 60% dell'ammontare totale raccolto (pari a circa 396 milioni di euro), mentre i festival si fermano ad appena il 4%.
- Marginalizzazione del territorio: i piccoli Comuni, pur rappresentando ben il 43% degli enti registrati sulla piattaforma, riescono a intercettare appena il 19% del valore totale delle donazioni.

L'Art Bonus si configura quindi come uno strumento tecnicamente eccellente e di straordinaria efficacia mecenatistica, il cui unico limite strutturale risiede nell'assenza di meccanismi di riequilibrio capaci di redistribuire i benefici fiscali verso i contesti territoriali più deboli e i piccoli comuni, privi di uffici di fundraising strutturati e di un tessuto industriale locale in grado di sostenere il patrimonio minore.

L'ordinamento italiano si trova dunque imbrigliato in un drammatico dualismo: possiede attrattori di livello globale capaci di generare performance finanziarie straordinarie e strumenti fiscali di eccezionale efficacia attrattiva per i privati, ma sconta una governance frammentata e una rigidità burocratico-amministrativa che impedisce di mettere a sistema il patrimonio diffuso e di concedere ai direttori dei musei le piene leve operative di stampo aziendale.

È proprio per superare questa dicotomia strutturale e per risolvere le tensioni irrisolte della nostra governance che nel paragrafo 6.2 si ricorrerà all'analisi comparata delle esperienze estere. Il benchmark internazionale andrà a cercare nei modelli di Francia e Giappone proprio le risposte ai nodi che l'Italia ha lasciato irrisolti: la concessione di una piena personalità giuridica e autonomia di reclutamento alle istituzioni museali (sul modello degli *Établissements Publics* francesi) e l'istituzionalizzazione di canali di finanziamento e tutela stabili e scalabili per il patrimonio diffuso e minore (sulla falsariga dei Distretti di Conservazione giapponesi).

6.2 Risultati del benchmark sui modelli stranieri

6.2.1 Cosa funziona nel modello francese e perché

Per comprendere l'efficacia del modello francese, è necessario analizzare la scelta di fondo che ha guidato l'ordinamento d'Oltralpe: la convergenza verso la forma dell'*Établissement Public* (EP). La Francia ha storicamente respinto sia una gestione ministeriale diretta e centralizzata per i suoi grandi attrattori (ritenuta troppo rigida e burocratica per le esigenze della valorizzazione) sia una privatizzazione totale, che si scontrerebbe con i dogmi del *droit administratif*. Nel sistema francese,

infatti, il patrimonio pubblico è protetto dal regime del *domaine public mobile* e *immobiliare*, che si fonda sui principi medievali e assoluti di inalienabilità e imprescrittibilità. In forza di tali principi, lo Stato non può perdere la proprietà del proprio demanio, né questo può essere ceduto a privati. In questo quadro, la forma dell'ente pubblico dotato di personalità giuridica di diritto pubblico si è configurata come la soluzione più naturale per conciliare l'intangibilità della proprietà pubblica e la flessibilità di gestione. Come visto nel Capitolo V, la distinzione fondamentale avviene tra:

- L'Établissement Public Administratif (EPA), destinato a istituzioni con una missione di servizio pubblico tradizionale e conservativo (come l'Établissement public du musée du Louvre).
- L'Établissement Public Industriel et Commercial (EPIC), che gestisce servizi pubblici operando prevalentemente secondo le norme del diritto privato (come la Réunion des musées nationaux - Grand Palais), agendo come una vera e propria "centrale di servizi" che mutualizza biglietterie, bookshop ed editoria per generare economie di scala da reinvestire nel sistema.

Questa architettura consente alla Francia di trattare la tutela e la valorizzazione economica non come funzioni separate o gerarchicamente subordinate (come avviene nell'ordinamento italiano), bensì come un continuum inscindibile all'interno della medesima "catena patrimoniale". Il possesso di una piena personalità giuridica da parte dell'Établissement Public determina una profonda asimmetria tra le prerogative di un direttore francese e quelle di un direttore italiano. Come evidenziato nei paragrafi precedenti, i musei autonomi italiani restano privi di personalità giuridica propria, qualificandosi come meri uffici periferici del Ministero della Cultura. Al contrario, il Presidente-direttore di un EPA francese (come il Louvre) beneficia di leve gestionali cruciali:

- Reclutamento contrattuale diretto: il direttore di un EPA esercita un'autorità gerarchica reale sul personale e ha il potere di assumere e gestire direttamente dipendenti contrattuali in base al fabbisogno dell'istituto. Nell'ordinamento italiano, l'impossibilità per i direttori di reclutare risorse umane al di fuori dei ruoli rigidi e centralizzati del Ministero tarpa le ali all'inserimento di figure professionali specializzate (fundraiser, esperti di marketing o digitalizzazione).
- Autonomia finanziaria e ricorso al credito: l'EPA costituisce un centro di imputazione giuridica indipendente. Il direttore può approvare il bilancio d'intesa con il Consiglio di Amministrazione, stabilire le tariffe e, soprattutto, ha la capacità giuridica e statutaria di accedere al credito finanziario.

- La gestione delle entrate a network: gli enti francesi possono costituire complessi strumenti di capitalizzazione a lungo termine. Ne è un esempio il fondo di dotazione (endowment fund) del Louvre, alimentato dai proventi della licenza di marchio per il Louvre Abu Dhabi (pari a 26,9 milioni di euro nel 2024), i cui rendimenti finanziari vengono utilizzati direttamente per coprire i grandi lavori infrastrutturali del museo.

Sotto il profilo dell'attrazione di risorse private, il benchmark francese evidenzia l'efficacia della Loi Aillagon del 2003, che ha triplicato il valore delle donazioni nazionali. A differenza dell'Art Bonus italiano, che si configura come un'erogazione liberale pura priva di qualsiasi controprestazione, il sistema francese ammette esplicitamente contropartite materiali o istituzionali a favore del donatore entro il limite massimo del 25% del valore della donazione (un rapporto di 1 a 4). Questa scelta risolve un problema fondamentale: rende il mecenatismo straordinariamente attraente per il tessuto societario, che può beneficiare di contropartite tangibili (come l'uso temporaneo di spazi di pregio per eventi aziendali o ingressi gratuiti) mantenendo al contempo una riduzione diretta dell'imposta sulle società pari al 60% dell'importo donato.

Per gestire il rischio reputazionale e di commercializzazione selvaggia del patrimonio (il cosiddetto rischio di over-commercialization), la Francia ha elaborato una rigida regolamentazione del naming (nommage) basata su severe carte etiche adottate dal Ministero e dai singoli musei. Come visto nel Capitolo V, a seguito di forti frizioni istituzionali nei primi anni 2000 - quando il Ministero si oppose fermamente al tentativo del Louvre di intitolare sale storiche (come la Salle des États o la galleria della Venere di Milo) ai propri finanziatori aziendali - si è giunti a un punto di equilibrio codificato:

- Il nommage è assolutamente vietato per gli spazi dotati di una denominazione storica.
- È riservato in via prioritaria ai donatori individuali, escludendo i marchi commerciali delle aziende.
- L'intitolazione degli spazi privi di nome storico deve essere limitata nel tempo, approvata dal Consiglio di Amministrazione e proporzionata a donazioni di eccezionale importanza (come nel caso del Grand Palais, dove l'ingresso d'onore è stato intitolato a Gabrielle Chanel a fronte di una donazione di 25 milioni di euro da parte della maison).

Sotto il profilo della trasferibilità, è opportuno segnalare sin d'ora che un'importazione di questo modello di contropartite nell'ordinamento italiano incontrerebbe un ostacolo strutturale nel diritto tributario nazionale. In Italia, infatti, l'introduzione di una controprestazione sinallagmatica farebbe decadere lo status di "erogazione liberale", qualificando l'operazione come "sponsorizzazione" e

assoggettandola a un regime fiscale ordinario e alle rigide procedure di evidenza pubblica del Codice dei contratti pubblici.

L'efficacia del benchmark francese non può essere analizzata separatamente dalle specifiche condizioni istituzionali e di contesto che ne hanno permesso lo sviluppo e che non sono automaticamente replicabili:

- La concentrazione del tessuto industriale: il mecenatismo francese è fortemente oligopolistico. I dati della Corte dei conti francese rivelano che appena 24 grandissime imprese assorbono il 44% dell'intera spesa fiscale nazionale legata alle donazioni. Il modello si regge dunque su un rapporto strettissimo tra lo Stato centrale e i grandi campioni industriali nazionali, una condizione assente nel tessuto economico italiano, dominato da microimprese e PMI.
- La tradizione dello "Stato-partner" tramite le DRAC: sebbene la Francia abbia decentrato gran parte della spesa (con le collettività locali che coprono il 70% della spesa pubblica culturale), lo Stato mantiene una presenza autorevole sul territorio attraverso le Direzioni Regionali degli Affari Culturali (DRAC), garantendo standard uniformi di tutela e un controllo scientifico-tecnico che previene la frammentazione locale.

Tuttavia, il modello francese non è esente da ombre ed è entrato in una fase di evidente contrazione finanziaria e austerità. Come analizzato nel Capitolo IV, il progetto di legge di bilancio per il 2026 prevede un taglio netto del 7,25% nelle autorizzazioni di impegno per la missione "Cultura" dello Stato. Questa contrazione sta spingendo anche i più grandi EPA verso un processo forzato di responsabilizzazione finanziaria. Nel caso del Louvre, a fronte di costi operativi di 267,2 milioni di euro, la sovvenzione statale di funzionamento (pari a 93,1 milioni) è in costante calo, costringendo il museo a coprire in quasi totale autonomia il proprio monumentale piano di investimenti da 800 milioni di euro attraverso entrate proprie e tariffe differenziate.

In conclusione, il benchmark francese offre risposte straordinariamente efficaci a uno dei due grandi nodi irrisolti dell'ordinamento italiano: la concessione di una reale personalità giuridica e di un'autonomia di reclutamento ai grandi attrattori nazionali. Ciononostante, il modello francese mostra forti limiti di scalabilità sul patrimonio diffuso e minore. Lo strumento di cooperazione pubblica multilivello, l'EPCC, si rivela efficace solo per singoli siti di grande pregio (come il Pont du Gard), mentre per la salvaguardia del patrimonio rurale e dei borghi minori lo Stato centrale non offre canali strutturali, costringendo i piccoli comuni a fare affidamento su reti associative di diritto privato come Les Plus Beaux Villages de France. Questa debolezza strutturale sul territorio apre la strada all'analisi del modello giapponese nel paragrafo 6.2.2, un ordinamento che, al contrario della

Francia, ha saputo istituzionalizzare la valorizzazione del patrimonio minore attraverso strumenti transazionali e comunitari di eccezionale flessibilità.

Pertanto, la forza del modello francese risiede nella compiuta personalità giuridica dei suoi attrattori (EPA) e in una flessibilità operativa che consente il reclutamento autonomo e una gestione strategica del mecenatismo d'impresa, ma la rigidità dei suoi strumenti cooperativi ne limita l'efficacia sul patrimonio diffuso, rendendo necessaria l'integrazione con altre soluzioni comparate.

6.2.2 Cosa funziona nel modello giapponese e perché

Per analizzare le ragioni dell'efficacia del modello giapponese, è necessario evidenziare come l'autonomia organizzativa dei suoi principali istituti non derivi dalla tradizione del diritto amministrativo continentale o dalla tutela del demanio pubblico (come nel caso francese degli EPA ed EPIC), bensì dall'importazione delle dottrine anglosassoni del New Public Management (NPM). Come visto nel Capitolo V, a cavallo tra gli anni Novanta e Duemila, il Giappone ha intrapreso una radicale riorganizzazione della macchina statale mirata a snellire l'amministrazione centrale e a superare le rigidità burocratiche dei ministeri. Attraverso la Legge sulle Regole Generali per le Agenzie Amministrative Indipendenti del 1999, l'ordinamento nipponico ha istituzionalizzato la figura delle Agenzie Amministrative Indipendenti (*dokuritsu gyōsei hōjin*), con il preciso scopo di separare la fase della pianificazione politica e scientifica - rimasta in capo all'Agenzia centrale per gli Affari Culturali, la *Bunkachō* - da quella dell'implementazione e della gestione operativa, affidata ad agenzie dotate di personalità giuridica autonoma. È in questo contesto che nel 2001 è stato istituito l'Istituto Nazionale per il Patrimonio Culturale (NICH), il quale unifica oggi sotto un'unica direzione strategica i cinque principali musei nazionali (tra cui Tokyo, Kyoto e Nara) e i più importanti centri di ricerca scientifica sul patrimonio.

Sebbene sia il NICH giapponese sia gli EPA francesi (come il Louvre) godano di personalità giuridica propria, l'autonomia delle agenzie giapponesi presenta caratteristiche peculiari che la rendono strutturalmente diversa e marcatamente più market-oriented:

- Flessibilità e inquadramento del personale: a differenza degli EPA francesi, in cui i dipendenti mantengono un forte legame con lo status di funzionari pubblici ordinari, i lavoratori delle Agenzie Amministrative Indipendenti giapponesi hanno perso lo status formale di dipendenti pubblici ordinari. Questa sdemanializzazione del rapporto di lavoro consente ai direttori una flessibilità di inquadramento e di mobilità interna sconosciuta sia al modello francese sia, a maggior ragione, a quello rigido ministeriale italiano.
- L'orientamento al mercato e al crowdfunding: l'autonomia del NICH si caratterizza per una spiccata capacità di attivare canali di finanziamento privati attraverso uffici di fundraising

altamente professionalizzati e campagne di crowdfunding sistematiche coordinate dal Centro Nazionale per la Promozione dei Beni Culturali (CPCP).

- Il persistere del controllo pubblico: nonostante questa forte vocazione manageriale, il sistema giapponese non scivola in una privatizzazione selvaggia. La Bunkachō mantiene una vigilanza burocratica molto stringente sul rispetto degli obiettivi strategici a medio termine, e le agenzie restano strutturalmente dipendenti dallo Stato, con i sussidi governativi per le spese operative che coprono circa il 62% delle entrate totali del NICH. L'autonomia giapponese si configura quindi come un modello in cui l'efficienza d'impresa è costantemente bilanciata e monitorata da rigorose valutazioni d'impatto scientifico e finanziario.

Se il modello francese offre risposte eccellenti per la gestione dei grandi attrattori nazionali, il vero capolavoro del benchmark giapponese risiede nella capacità di aver istituzionalizzato uno strumento di eccezionale efficacia per il sostentamento del patrimonio diffuso e minore: il Furusato Nōzei (Tassa sulla città natale). Il meccanismo, analizzato metodologicamente nel Capitolo V, consente ai contribuenti di destinare fino al 20% della propria imposta residenziale obbligatoria a una municipalità di loro scelta, beneficiando di una detrazione fiscale quasi totale (eccetto una franchigia fissa di 2.000 yen) e ricevendo in cambio premi fisici e prodotti enogastronomici tipici del territorio ricevente (kaireihin). Sotto il profilo della governance comparata, il Furusato Nōzei si rivela infinitamente più efficace del Sistema Museale Nazionale italiano o delle reti associative francesi (come Les Plus Beaux Villages de France). Mentre gli strumenti europei operano come meccanismi di coordinamento formale o di puro marketing privi di autonomia finanziaria propria, il modello giapponese crea un canale di finanziamento diretto, scalabile e liquido per il singolo, piccolissimo comune, senza bisogno di alcuna intermediazione istituzionale statale.

Il caso del comune di Tanabe e del Kumano Kodo ne costituisce la prova scientifica: a seguito dei devastanti danni causati dal tifone n. 12 del 2011, il comune ha inserito la manutenzione delle antiche vie di pellegrinaggio in un menu di opzioni di finanziamento del Furusato Nōzei. Nel 2015, le donazioni destinate esplicitamente alla cura del cammino storico hanno costituito circa il 30% del totale dei fondi ricevuti da Tanabe tramite il programma (pari a 24 milioni di yen su 86 milioni complessivi), dimostrando come un borgo periferico possa raccogliere ingenti risorse private da cittadini residenti nelle grandi metropoli (come Tokyo o Osaka), integrando il finanziamento con programmi di volontariato attivo (roadwork). Tuttavia, come è emerso in precedenza, questo strumento presenta una natura di arma a doppio taglio: il meccanismo per cui la contropartita si trasforma in un atto di consumo transazionale rischia di innescare una concorrenza fiscale selvaggia tra comuni. Le municipalità dotate di eccellenze agroalimentari commerciali forti (come carne

pregiata o sake) drenano sistematicamente la quota maggioritaria delle donazioni, esasperando quegli squilibri territoriali e geografici che lo strumento dichiarava originariamente di voler correggere.

Accanto alla leva fiscale del *Furusato Nōzei*, il Giappone ha strutturato un eccezionale strumento urbanistico e finanziario per la salvaguardia dei piccoli centri storici: i Distretti di Conservazione di Gruppi di Edifici Tradizionali, introdotti con la riforma del 1975. A differenza delle etichette simboliche europee, i Distretti di Conservazione si configurano come un "secondo binario stabile" di tutela e valorizzazione grazie a leve operative estremamente concrete:

1. La pianificazione a due stadi: il comune individua e perimetra autonomamente l'area storica stabilendo rigidi regolamenti urbanistici ed edilizi locali. Successivamente, lo Stato centrale (tramite la *Bunkachō*) seleziona tra questi i Distretti "Importanti", elevandoli a rango nazionale.
2. Il finanziamento vincolato e strutturale: una volta ottenuta la designazione di Distretto Importante, lo Stato centrale destina canali di finanziamento pubblici diretti e stabili per il restauro delle strutture lignee e la prevenzione degli incendi, affiancandoli a forti agevolazioni fiscali per i proprietari privati.

Questo meccanismo supera la sterilità dei modelli di coordinamento formale italiani: la tutela fisica del borgo non è separata dalla sua valorizzazione economica, ma ne costituisce la condizione di sopravvivenza giuridica e finanziaria, integrando il controllo paesaggistico municipale con le risorse ordinarie dell'amministrazione centrale.

L'esportabilità del modello giapponese deve tuttavia fare i conti con specifiche condizioni istituzionali e antropologiche difficilmente replicabili in Italia:

- Decentramento fiscale: il sistema si innesta su un ordinamento caratterizzato da un grado di decentramento tributario locale storicamente molto elevato, in cui le prefetture e i comuni gestiscono quote rilevanti della spesa pubblica.
- La cultura del "*Furusato*": il successo delle donazioni si fonda sulla profonda radice culturale del *furusato* (la terra natale), un legame affettivo e identitario ancestrale che spinge il cittadino urbanizzato a sostenere finanziariamente la propria comunità d'origine.

Sotto il profilo critico, l'esperienza giapponese presenta inoltre due severi limiti gestionali:

1. La rigidità della tutela centrale: la vigilanza della *Bunkachō* resta estremamente pervasiva e centralizzata, comprimendo spesso la reale discrezionalità operativa delle agenzie nazionali.

2. La precarietà delle concessioni locali: il sistema dei Gestori Designati (shitei kanrisha seido) applicato alle strutture culturali minori si scontra con la brevità temporale delle concessioni (di norma limitate a 3-5 anni). Questa precarietà temporale scoraggia i partner privati dall'effettuare investimenti di capitale a lungo termine e rende impossibili gli ammortamenti, costringendo i gestori locali a una costante instabilità finanziaria.

In conclusione, la lezione fondamentale del modello giapponese risiede nella capacità di aver scardinato la passività della tutela territoriale attraverso canali di finanziamento fiscali liquidi e transazionali (Furusato Nōzei) e binari di protezione urbanistico-finanziaria stabili (Distretti di Conservazione), capaci di delegare la cura del patrimonio diffuso direttamente alla responsabilità delle comunità locali e dei piccoli comuni.

È proprio da questa sintesi critica - che unisce la personalità giuridica degli EPA francesi (6.2.1) e la valorizzazione comunitaria e diffusa giapponese (6.2.2) - che nel paragrafo 6.3 si andranno a disegnare le linee di rafforzamento per superare i dualismi strutturali del nostro ordinamento.

6.3 Linee di rafforzamento compatibili con l'ordinamento italiano

La stesura di proposte operative per il rafforzamento della governance del patrimonio culturale italiano richiede un decisivo cambio di prospettiva metodologica: l'obiettivo del presente paragrafo non è la meccanica importazione dei modelli amministrativi francese o giapponese, bensì la loro traduzione e ricontestualizzazione critica all'interno della cornice costituzionale e amministrativa italiana. Come evidenziato nel Capitolo II e nel Capitolo V, ogni intervento normativo in Italia deve fare i conti con la rigidità del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (art. 117 Cost.), con il principio di tutela come valore primario e assoluto (art. 9 Cost.) e con la disciplina del Codice dei beni culturali e del paesaggio (Codice Urbani, D.Lgs. n. 42/2004).

Mentre la Francia ha edificato il proprio sistema sulla centralità dello Stato e sulla flessibilità regolamentare delle leggi ordinarie, e il Giappone ha innestato logiche di mercato proprie del New Public Management sdemanializzando il rapporto di lavoro pubblico, l'ordinamento italiano necessita di risposte capaci di superare lo storico dualismo tra grandi attrattori e territorio rispettando le garanzie pubblicistiche e demaniali nazionali. Di seguito si delineano due scenari di intervento e una proposta di sintesi volti a tradurre i benchmark stranieri in riforme compatibili e integrabili nel nostro tessuto giuridico.

6.3.1 Scenario A: Poli di eccellenza a gestione rafforzata (ispirazione francese)

Come analizzato nel paragrafo 6.2.1, la straordinaria efficienza operativa dei grandi attrattori francesi si fonda sull'attribuzione della personalità giuridica di diritto pubblico nella forma dello

Établissement Public Administratif (EPA), di cui il Louvre costituisce il caso simbolo. Questa soggettività giuridica autonoma concede ai direttori d'Oltralpe leve manageriali precluse ai colleghi italiani: la capacità di reclutare direttamente personale contrattuale, l'autonomia di bilancio e di indebitamento, e la possibilità di gestire strumenti finanziari complessi come i fondi di dotazione (endowment funds).

In Italia, la riforma Franceschini del 2014 ha introdotto una speciale forma di "autonomia" per i principali istituti statali, ma ha optato per una soluzione puramente organizzativa e "leggera". Come visto nel Capitolo V, i nostri musei autonomi (come le Gallerie degli Uffizi) restano privi di personalità giuridica propria, qualificandosi come meri uffici periferici del Ministero della Cultura. Questa negazione della soggettività giuridica autonoma comporta barriere strutturali invalicabili: i direttori non hanno alcuna leva gerarchica sul personale, che rimane inquadrato nei ruoli rigidi del Ministero, né possono reclutare professionalità esterne specializzate (come esperti di fundraising, registrar o data analyst) se non attraverso complesse esternalizzazioni o contratti di servizio aggiuntivo delegati a concessionari privati.

Un'importazione acritica del modello EPA francese si scontrerebbe con tre ostacoli costituzionali e amministrativi del nostro ordinamento:

1. L'articolo 97 della Costituzione: che impone l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni esclusivamente tramite pubblico concorso, limitando la flessibilità di reclutamento contrattuale diretto di tipo privatistico utilizzato in Francia.
2. L'esclusività statale della tutela (art. 117, Cost.): la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che lo Stato non può spogliarsi della funzione di tutela per affidarla a soggetti terzi o autonomi, dovendo garantire standard uniformi di conservazione nazionale.
3. Il regime del demanio pubblico (art. 822 c.c.): che vincola la circolazione e la gestione dei beni culturali pubblici a regole contabili e di fruizione rigorosamente pubblicistiche.

Per superare queste barriere, la proposta per i grandi attrattori italiani consiste nella creazione, tramite legge ordinaria dello Stato (ai sensi dell'art. 97 Cost.), di una nuova figura giuridica: l'Ente Pubblico Autonomo Museale (EPAM). Sotto il profilo storico-giuridico, occorre tuttavia rilevare come l'istituzione di un soggetto pubblico dotato di piena personalità giuridica di diritto pubblico - come l'EPAM - non rappresenti un'ideazione estemporanea o un'utopia teorica, bensì la coerente maturazione di un dibattito riformatore che attraversa la storia amministrativa italiana degli ultimi decenni. Già nel 1995, l'allora Ministro dei beni culturali e ambientali Antonio Paolucci presentò un disegno di legge (A.S. n. 1649 del 2 maggio 1995, recante "Attribuzione dell'autonomia ad alcuni istituti del Ministero per i beni culturali e ambientali") espressamente volto a concedere un'ampia

autonomia gestionale, finanziaria e amministrativa, dotandoli di un proprio bilancio separato, a quattro istituti museali di rilievo nazionale: le Gallerie degli Uffizi a Firenze, la Pinacoteca di Brera a Milano, il Museo di Capodimonte a Napoli e la Galleria Borghese a Roma Tali istanze affondavano a loro volta le radici in proposte di legge pionieristiche nate a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta - quali i progetti di legge Chiarante e Covatta - e, prima ancora, nella celebre proposta formulata nel 1965 da Carlo Ludovico Ragghianti all'interno della Commissione Franceschini per l'istituzione di un'amministrazione autonoma statale dotata di 30 istituti autonomi.⁹²⁸ La riforma Franceschini del 2014, pur segnando una tappa decisiva nell'allineamento dell'Italia agli standard internazionali, ha optato per un'autonomia "parziale" e non demaniale, arrestandosi di fronte alla concessione della personalità giuridica propria. L'EPAM si pone dunque in ideale continuità con questo percorso interrotto, traducendo in una figura di diritto pubblico compatibile le aspirazioni di reale autonomia che il legislatore nazionale ha più volte prefigurato nel corso degli ultimi sessant'anni. L'EPAM si configurerebbe come un ente pubblico non economico dotato di piena personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia statutaria, gestionale, finanziaria e di personale, ponendosi in una posizione omologa a quella degli enti di ricerca nazionali (come il Consiglio Nazionale delle Ricerche o l'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare).

La compatibilità con l'ordinamento italiano verrebbe garantita attraverso le seguenti specifiche tecniche:

- Scissione funzionale tra tutela e gestione (Art. 97/117 Cost.): per rispettare la riserva statale in materia di tutela, l'EPAM non eserciterebbe il potere di tutela in via esclusiva. La funzione di tutela scientifica e di vigilanza sul bene rimarrebbe in capo al Ministero della Cultura attraverso la competente Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio (ABAP) territoriale. L'ente-museo gestirebbe in autonomia la valorizzazione, la conservazione ordinaria e la fruizione, ma ogni intervento strutturale sul monumento o sulla collezione resterebbe soggetto al preventivo controllo tecnico e all'autorizzazione della Soprintendenza ministeriale, in piena armonia con il combinato disposto degli articoli 3, 29 e 117 del Codice Urbani.
- Reclutamento decentralizzato e contrattualizzazione flessibile: pur dovendo rispettare l'obbligo del pubblico concorso sancito dall'articolo 97 Cost., l'EPAM, in quanto ente dotato di personalità giuridica, verrebbe autorizzato a bandire e gestire direttamente i propri concorsi pubblici territoriali, senza dover attendere le lunghe e farraginose procedure centralizzate del Ministero. Questo consentirebbe di selezionare figure professionali ad altissima specializzazione tecnica e manageriale mediante prove basate su requisiti di

928 Casini Lorenzo, Il "nuovo" statuto giuridico dei musei italiani, Aedon, 2014

competenza internazionale. Inoltre, per specifiche esigenze temporanee o di alta consulenza (es. campagne di fundraising o sviluppo di infrastrutture digitali), l'ente potrebbe stipulare contratti di lavoro autonomo o subordinato a tempo determinato disciplinati dal codice civile e dai contratti collettivi del settore privato (CCNL Terziario o Federculture), derogando alla rigidità del pubblico impiego ministeriale.

- Gestione diretta delle attività commerciali (superamento del sistema delle concessioni): l'attribuzione della personalità giuridica consentirebbe all'EPAM di superare il modello dell'esternalizzazione "leggera" a concessionari privati, che drena all'esterno quote rilevanti dei ricavi commerciali dei nostri musei. L'ente potrebbe costituire una propria divisione commerciale interna o partecipare a consorzi pubblici (ispirandosi funzionalmente all'EPIC RMN francese).

L'attribuzione della personalità giuridica di diritto pubblico all'EPAM consente di scardinare la rigidità tariffaria e d'orario che storicamente imbriglia i musei statali ordinari. Un Ente dotato di piena autonomia gestionale e finanziaria può implementare politiche tariffarie e di accesso strategiche, superando l'approccio passivo dell'erogazione ministeriale, per rispondere a due imperativi economico-sociali:

- la gestione del cost disease;
- la cultura come "bene meritorio" e infrastruttura di welfare sociale.

Nel primo caso, sapendo che per le performing arts e i beni monumentali la produttività è costante ma i costi salgono a causa dei differenziali salariali, poter fare apertura serale straordinaria ad accesso gratuito non rappresenterebbe un costo passivo, bensì una strategia di marketing ed espansione del mercato. Essa stimola segmenti di pubblico non tradizionali (lavoratori, giovani), incrementando la fidelizzazione locale e generando esternalità positive di rete - maggiori consumi futuri di servizi commerciali a network, bookshop, caffetteria, o fidelizzazione al mecenatismo. Il Museo Egizio di Torino, gestito tramite il modello della Fondazione di Partecipazione, dimostra empiricamente cosa significhi possedere la flessibilità decisionale: periodicamente il Museo programma aperture serali straordinarie, a volte con ingresso gratuito o tariffa agevolata.⁹²⁹ La fondazione di partecipazione è, dal punto di vista civilistico, un soggetto di diritto privato e, pertanto, ha più libertà nel decidere l'orario di apertura, nell'applicare tariffe agevolate e nell'assumere direttamente personale regolato dal codice civile e dai contratti collettivi privati. La scelta di proporre l'istituzione dell'EPAM, piuttosto che la semplice generalizzazione del modello privatistico della Fondazione di Partecipazione – già sperimentato con successo nel caso del Museo

929 Museogegizio.it

Egizio di Torino – risponde a precise ragioni di compatibilità costituzionale e sostenibilità sociale. Se la fondazione di partecipazione si configura come uno strumento eccellente per attrattori di scala inferiore rispetto ai grandi poli museali statali (Uffizi, Louvre) che necessitano di coniugare risorse pubbliche e private, essa presenta forti limiti di scalabilità per i grandi poli. Sotto il profilo sociale, il passaggio a fondazione rischia di determinare un severo costo occupazionale per il personale pubblico, come certificato dal decremento dell'80% dei dipendenti ministeriali registrato a Torino. La transizione verso l'EPAM non espone l'istituto al medesimo rischio di "esodo" del personale in quanto - configurandosi come ente incardinato nel diritto pubblico - il personale di ruolo conserva lo status di pubblico impiegato, azzerando i costi sociali e riducendo il rischio di opposizione sindacale alla riforma. La contrattualizzazione di diritto privato viene riservata esclusivamente, in via sussidiaria e temporanea, a figure professionali ad altissima specializzazione non rinvenibili nei ruoli ordinari (come esperti di fundraising o data analyst), mentre il reclutamento della pianta organica stabile continua ad avvenire tramite pubblico concorso (art. 97 Cost.), garantito tuttavia da procedure decentralizzate e snelle gestite direttamente dall'ente autonomo. Pertanto, l'EPAM supera tali criticità configurandosi come una "terza via" pubblicistica di ispirazione francese: mantiene l'istituzione all'interno della sfera pubblica dello Stato e ne salvaguarda il personale, ma la dota di quella personalità giuridica autonoma e flessibilità di bilancio indispensabili per agire sul mercato globale.

Il secondo caso è stato ben rappresentato dall'iniziativa genovese, per l'estate 2026, di aprire gratuitamente gli edifici storici monumentali alle fasce svantaggiate (over-65) durante le ore più calde dell'estate trasformando l'istituto culturale in un presidio di welfare urbano e coesione sociale, in perfetta armonia con la funzione sociale del patrimonio (Art. 9 Cost. e Commissione Franceschini).⁹³⁰ Sotto il profilo manageriale, l'EPAM può gestire questa missione sociale applicando una tariffazione differenziata dinamica (già introdotta dalla Legge Ronchey): la gratuità mirata per scopi socio-assistenziali (bene meritorio puro) viene finanziata internamente attraverso i margini dei servizi commerciali e i biglietti ordinari dei flussi turistici anelastici, dimostrando la compatibilità tra equità e sostenibilità. In questo modo, la gestione di bookshop, caffetterie, e-commerce e la valorizzazione dei diritti di riproduzione d'immagine verrebbero governate direttamente dal museo, incamerando l'intera quota di profitto da reinvestire nella conservazione e nella ricerca scientifica sul patrimonio.

In sintesi, la transizione verso il modello dell'Ente Pubblico Autonomo Museale (EPAM) dimostra come la concessione di una reale personalità giuridica ai poli d'eccellenza non costituisca un cedimento alla privatizzazione del patrimonio, bensì la chiave di volta per mitigare strutturalmente

⁹³⁰ Critelli Claudio, Allerta caldo, Genova rafforza la rete di protezione con il Piano Estate 2026 ed Estate Sicura, in smart.comune.genova.it, 2026

la malattia dei costi di Baumol e implementare politiche tariffarie dinamico-sociali, trasformando l'efficienza d'impresa nello strumento primario per realizzare il mandato democratico di welfare culturale sancito dall'Articolo 9 della Costituzione.

6.3.2 Scenario B: Valorizzazione diffusa a base comunitaria (ispirazione giapponese)

Come esaminato nel paragrafo 6.2.2, il Giappone ha risolto la debolezza gestionale del proprio patrimonio rurale e diffuso attraverso due strumenti: la leva fiscale transazionale del Furusato Nōzei (Tassa sulla città natale) e lo strumento urbanistico dei Distretti di Conservazione di Gruppi di Edifici Tradizionali. Il primo consente la devoluzione diretta di imposte residenziali obbligatorie a piccoli comuni periferici, stimolata dall'invio di regali fisici (kaireihin); il secondo garantisce canali di finanziamento centrali stabili a fronte di una rigorosa tutela del tessuto urbanistico locale. La trasposizione diretta di questi strumenti nell'ordinamento italiano è giuridicamente impraticabile:

- L'articolo 53 della Costituzione (Principio di progressività tributaria): impedisce di trasformare l'obbligazione tributaria in un atto di consumo transazionale o in un meccanismo di "scambio" sinallagmatico. Nel diritto tributario italiano, un'erogazione liberale perde lo status di donazione e decade dalle relative agevolazioni fiscali (come il credito d'imposta dell'Art Bonus) se prevede una controprestazione materiale a favore del donatore, qualificandosi come sponsorizzazione commerciale.
- Il riparto di competenze sul patrimonio diffuso: la frammentazione amministrativa italiana analizzata nel paragrafo 6.1.1 fa sì che la tutela del paesaggio storico spetti esclusivamente allo Stato (Soprintendenze), mentre il "governo del territorio" (urbanistica) sia materia di competenza concorrente delle Regioni e di gestione amministrativa dei Comuni, generando costanti conflitti di attribuzione che paralizzano gli interventi nei piccoli borghi.

Per tradurre la filosofia di sussidiarietà e capillarità del modello giapponese all'interno dei limiti normativi italiani, si propone una riforma strutturata su due pilastri operativi e un'applicazione pilota sul territorio. Per correggere la drammatica polarizzazione territoriale dell'Art Bonus – che, come visto, vede il 43% dei piccoli Comuni raccogliere appena il 19% del valore totale delle donazioni a causa dell'assenza di un tessuto industriale locale – non si propone l'introduzione di premi o regali materiali incompatibili con il nostro diritto tributario. Si propone invece l'istituzione per legge di un meccanismo di perequazione e solidarietà inter-istituzionale, in conformità con l'articolo 119, comma 5 della Costituzione (che prevede l'allocazione di risorse speciali dello Stato per promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale in specifici territori deboli). Il meccanismo prevede che:

- Una quota fissa pari al 5% del valore fiscale del credito d'imposta generato dalle donazioni Art Bonus destinate ai grandi attrattori nazionali venga trattenuta dallo Stato e confluita in un "Fondo Nazionale di Perequazione per il Patrimonio Diffuso".
- Tale Fondo venga destinato esclusivamente al finanziamento di progetti di restauro e manutenzione straordinaria nei piccoli Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e nei borghi storici certificati.
- Per stimolare la partecipazione dei contribuenti senza violare l'art. 53 Cost., si propone di introdurre nella dichiarazione dei redditi (Modello 730) una sezione denominata "Art Bonus di Territorio", concettualmente vicina all'8 per mille.

Per replicare la stabilità finanziaria del "secondo binario" giapponese sul territorio, il secondo pilastro propone l'adozione dello strumento dei Distretti Paesaggistici dei Borghi Storici, attivabile attraverso le procedure di copianificazione paesaggistica già previste dagli articoli 135 e 143 del Codice Urbani. La procedura si articola in un modello cooperativo multilivello:

- Iniziativa comunale e perimetrazione: il piccolo Comune o una rete di Comuni limitrofi perimetra il proprio centro storico di antico insediamento e redige un piano urbanistico di dettaglio che fissa vincoli di conservazione rigidissimi (tutela dei materiali tradizionali, recupero delle facciate, divieto di alterazioni volumetriche), assumendosi la responsabilità della tutela di prossimità in collaborazione con le comunità locali.
- L'accordo di copianificazione (Stato-Regione-Comune): il piano urbanistico viene sottoposto a una conferenza di servizi istituzionale. Il Ministero della Cultura (tramite la Soprintendenza ABAP) e la Regione validano il piano attraverso un Accordo di Copianificazione ex art. 143 del Codice Urbani. Questo accordo eleva i regolamenti comunali a vincolo paesaggistico di rango ministeriale, risolvendo alla radice le zone grigie e le sovrapposizioni tra tutela (Stato) e urbanistica (Comune) analizzate nel paragrafo 6.1.1.
- Il canale di finanziamento strutturale: in virtù dell'accordo e del rispetto dei vincoli concordati, il Distretto ottiene la designazione di "Distretto di Conservazione Importante" e accede di diritto a un canale di finanziamento pubblico ordinario, stabile e non stagionale (alimentato dal Fondo Perequativo dell'Art Bonus e da quote del Fondo Sviluppo e Coesione), superando la precarietà dei bandi competitivi straordinari come il PNRR Attrattività Borghi.
- Integrazione con le Cooperative di Comunità (Sussidiarietà orizzontale): per la gestione del patrimonio e l'erogazione dei servizi turistici all'interno del Distretto, lo strumento promuove l'affidamento dei beni minori a Cooperative di Comunità e imprese sociali del

Terzo Settore (D.Lgs. 117/2017) radicate sul territorio, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione. Questo consente di mantenere "vivi" i piccoli siti attraverso la partecipazione attiva della cittadinanza, sul modello delle associazioni di preservazione (hozonkai) giapponesi.

Per comprendere l'operatività dello Scenario B e dei Distretti Paesaggistici, l'ordinamento italiano dispone già di un eccezionale modello di riferimento, sebbene oggi limitato a eventi temporanei: le Giornate FAI (Fondo per l'Ambiente Italiano). Questo meccanismo, che consente l'apertura e la fruizione di beni minori e diffusi altrimenti inaccessibili grazie all'attivazione del volontariato e della cittadinanza attiva, rappresenta la concreta attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale (Articolo 118, quarto comma, Cost.) e del dovere di responsabilità condivisa del cittadino nella tutela della Nazione. Si propone dunque di istituzionalizzare e rendere strutturale il modello FAI su base locale. Laddove le Giornate FAI operano come eccezionale catalizzatore annuale, la creazione di Cooperative di Comunità locali consente di trasformare quell'energia sussidiaria in una governance permanente del patrimonio minore, integrando la cura del borgo con i canali di finanziamento perequativi dell'Art Bonus.

Se da un lato la sussidiarietà orizzontale si esprime con successo attraverso la tutela partecipata e l'apertura monumentale promossa dal FAI, i borghi e le piccole città, sia in Italia sia all'estero, hanno intrapreso negli ultimi decenni un percorso di promozione territoriale basato su una modalità d'azione del tutto inedita: l'utilizzo di tecniche di gamification e game thinking. Si tratta di una pratica ormai consolidata e validata da significativi modelli di successo nazionale come:

- TravelArt (Liguria): nato nel 2019 come progetto pilota di turismo esperienziale (co-finanziato da Fondazione Carige e Agenzia In Liguria), si basava originariamente su un format ibrido composto da cacce al tesoro fisiche a squadre, live performing art e campagne virali coordinate da influencer. Nel 2021, il progetto si è evoluto in una piattaforma digitale integrata all'interno dell'app "LaMiaLiguria" denominata "Labirinti di Liguria": un gioco interattivo che guida i visitatori alla scoperta delle province di Genova e Imperia attraverso un itinerario a tappe ritmato da labirinti, rebus e indovinelli, stimolando la conoscenza diffusa del patrimonio storico e architettonico locale.⁹³¹
- 10 Castella GeoTour (Toscana): rappresenta il primo Geotour ufficiale d'Italia, avviato nel 2019 nella "Svizzera Pesciatina" (Pistoia) per valorizzare l'antica area collinare della Valleriana caratterizzata da dieci borghi medievali (le "Dieci Castella"). Il sistema sfrutta la pratica globale del Geocaching (caccia al tesoro basata su coordinate GPS e punti di

⁹³¹ Ecco Travelart 2021, il gioco interattivo che porta nelle meraviglie della Liguria, www.ilsecoloxix.it, 2021; Travelart, il turismo culturale si mette in gioco tra Sanremo e Genova, www.mentelocale.it, 2019; Happy Minds, Travelart Liguria - Portfolio, happyminds.it

interesse denominati caches) unendo la dimensione digitale dell'app dedicata a un supporto fisico tradizionale: i partecipanti ritirano un passaporto cartaceo negli info-point e, completando l'itinerario tra vicoli, pievi e monumenti, ricevono un geo-coin celebrativo.⁹³²

- Play Alghero (Sardegna): costituisce il modello sistemico più evoluto e ambizioso, sviluppato dalla Fondazione Alghero nell'ambito del programma europeo ENI CBC Med "MED GAIMS" con un budget di 2,1 milioni di euro. Play Alghero ha rivoluzionato l'offerta di trekking urbano e fruizione museale attraverso un ecosistema integrato di ben dieci giochi (4 digitali e 6 fisici).⁹³³

Al fine di testare sul campo l'operatività del modello di sussidiarietà orizzontale associato ai piccoli borghi, si inserisce a titolo di simulazione scientifica e di progetto pilota di fattibilità una proposta di intervento ideata nell'ambito del corso di Organizzazione e Management della cultura e della creatività - corso di laurea in Management e Comunicazione d'Impresa presso l'Università di Modena e Reggio Emilia - per il comune di Fiumalbo. Per il comune dell'appennino modenese si è proposta una piattaforma modulare ed economica di esperienze ludiche capace di differenziare strutturalmente l'offerta tra flussi turistici e residenti permanenti, trasformando il gioco in uno strumento di coesione sociale e di contrasto attivo allo spopolamento delle aree interne. L'obiettivo fondamentale del progetto pilota è quello di attivare un ecosistema ludico per incrementare i flussi turistici in modo stagionalizzato, rivitalizzando indirettamente la rete commerciale, i servizi del borgo e rafforzando la coesione comunitaria. Sotto il profilo della sostenibilità e della riduzione del rischio d'impresa per il piccolo comune, il progetto pilota è strutturato in due fasi progressive di adozione:

- Fase 1 (Sperimentazione e coinvolgimento dei commercianti): avvio dei primi percorsi ludici e accordi di rete con i negozianti del centro storico, i quali fungono da tappe fisiche per la risoluzione degli enigmi, beneficiando di un immediato incremento di visibilità e di flussi di potenziali consumatori.
- Fase 2 (Strutturazione stabile e scalabilità): consolidamento del format, digitalizzazione leggera delle trame e integrazione dei dati di fruizione per aggiornare costantemente l'offerta senza dover riprogettare l'architettura del sistema.

Dal punto di vista della governance comparata, il caso di Fiumalbo e gli altri casi italiani ormai consolidati, dimostrano come la filosofia giapponese del patrimonio come "pratica vivente" (e non come bacheca inerte) possa essere tradotta in Italia. Il sistema ludico, infatti, non tratta il borgo

⁹³² Parte la caccia al tesoro 2.0 per far conoscere la Svizzera Pesciatina, InToscana.it, 2019; Groundspeak Inc., GeoTours: 10 Castella GeoTour (GT97), geocaching.com, 2019

⁹³³ Fondazione Alghero, Play Alghero - Portale ufficiale dell'ecosistema di gioco, playalghero.it; Play Alghero, un progetto per scoprire il territorio attraverso il gioco, in Equotube Blog

come un museo all'aperto da contemplare passivamente – limite parziale dei formati incentrati esclusivamente sul pubblico dei visitatori –, ma lo trasforma in un teatro di relazioni attive, in cui la storia locale viene riscoperta e rigenerata attraverso un'esperienza contemporanea che connette residenti e turisti in un dialogo intergenerazionale continuo. La gestione operativa di tale piattaforma, affidata in sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.) a una Cooperativa di Comunità locale formata dai giovani del borgo, realizza così quella sintesi virtuosa tra tutela attiva del territorio e sviluppo socio-economico autosostenibile che rappresenta il cuore di questo secondo scenario.

6.3.3 Proposta di sintesi: governance differenziata per tipologia di bene, con criteri di classificazione

Il principale problema metodologico ed operativo che si propone di risolvere risiede nel superamento di un potenziale equivoco interpretativo: l'apparente necessità per il decisore pubblico di dover scegliere, in via alternativa o conflittuale, tra l'adozione dello Scenario A (poli di eccellenza a gestione rafforzata) o dello Scenario B (valorizzazione diffusa a base comunitaria).

Come denunciato sin dal paragrafo 6.1.1 a proposito della frammentazione amministrativa, l'ordinamento italiano sconta uno storico e drammatico dualismo: tende a trattare con le medesime regole burocratiche istituzioni radicalmente diverse, imponendo la rigidità contabile ministeriale sia a un gigante globale come le Gallerie degli Uffizi sia a un piccolo museo civico di provincia, o pretendendo che un micro-comune possieda gli uffici tecnici e di fundraising necessari a intercettare le risorse private. In questo modo si è generata una paralisi gestionale a due velocità: da un lato, i grandi attrattori globali privati delle leve aziendali indispensabili per massimizzare l'autofinanziamento; dall'altro, il patrimonio diffuso e rurale delle aree interne condannato all'isolamento operativo e alla dipendenza da fondi straordinari ed effimeri come il PNRR.

La Governance Differenziata del Patrimonio Culturale si configura come la risposta strutturale e definitiva a questa polarizzazione cronica. Essa non propone un binario competitivo, ma una governance a rete integrata che assegna a ciascuna tipologia di bene il vestito giuridico e finanziario più coerente con la sua natura intrinseca. I due scenari non si escludono, ma si completano: lo Scenario A introduce l'efficienza d'impresa laddove vi è un mercato globale in grado di sostenerla; lo Scenario B istituzionalizza la sussidiarietà e la protezione solidaristica laddove la redditività commerciale è assente ma il valore sociale, identitario e paesaggistico è massimo.

Per evitare che la "governance differenziata" rimanga una formula astratta o, peggio, generi nuove e farraginose zone grigie di incertezza amministrativa, la ripartizione del patrimonio nazionale deve poggiare su quattro criteri oggettivi, quantitativi e cumulativi. L'assegnazione di un bene o di un

sistema territoriale a una delle tre classi previste non è delegata alla discrezionalità politica o a valutazioni soggettive, ma è guidata da una matrice tecnica rigida:

1. Soglia dimensionale dei flussi turistici (Criterio della Domanda):

- Classe I: Visitatori annui superiori a 1.000.000 unità (domanda globale rigida ed anelastica, es. Gallerie degli Uffizi, Colosseo, Pompei)
- Classe II: Visitatori annui compresi tra 100.000 e 1.000.000 unità (es. musei civici regionali, complessi museali urbani consolidati).
- Classe III: Visitatori annui inferiori a 100.000 unità (patrimonio diffuso, borghi montani, piccoli musei locali, es. Fiumalbo).

2. Tasso di autosufficienza finanziaria corrente (Criterio di Sostenibilità):

- Classe I: Tasso di autosufficienza (rapporto tra entrate correnti proprie autogenerate e costi totali di produzione) stabilmente superiore al 50%.
- Classe II: Tasso di autosufficienza parziale, compreso tra il 15% e il 50%.
- Classe III: Tasso di autosufficienza marginale o assente, inferiore al 15% (bene meritorio puro dipendente da finanziamento esterno).

3. Tipologia morfologica e natura giuridica del bene (Criterio Ontologico):

- Classe I: Singolo grande attrattore statale delimitato, coincidente con il nucleo storico-archeologico demaniale (art. 822 c.c.).
- Classe II: Polo espositivo complesso o sistema monumentale integrato a forte connessione territoriale.
- Classe III: Patrimonio diffuso, rurale o paesaggistico non decontestualizzabile, integrato nel tessuto urbanistico e sociale locale (borghi storici, paesaggi culturali).

4. Collocazione territoriale e densità demografica (Criterio Geografico):

- Classe I e II: Inseriti in aree metropolitane, capoluoghi regionali o grandi nodi infrastrutturali ad altissima attrazione turistica.
- Classe III: Collocati in aree interne, territori a svantaggio demografico e occupazionale, piccoli comuni montani con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

L'applicazione di questi criteri deve intendersi come cumulativa: per accedere allo status di EPAM (Classe I), un istituto deve soddisfare congiuntamente le soglie del milione di visitatori e del 50% di autosufficienza, oltre a presentare una morfologia di bene delimitato. Questo rigore parametrico

impedisce la frammentazione localistica delle qualifiche, assicurando che lo Scenario A sia riservato esclusivamente ai reali motori industriali della cultura nazionale.

Tabella 8 - Quadro sinottico della Governance differenziata compatibile

Classe di beni	Denominazione	Criteri di classificazione (Cumulativi)	Modello giuridico proposto	Strumenti operativi e di finanziamento
Classe I	Grandi Attrattori Nazionali / Poli di Eccellenza	Visitatori annui > 1.000.000. Autosufficienza > 50%. Bene demaniale circoscritto in aree metropolitane.	Ente Pubblico Autonomo Museale (EPAM).	Concorsi decentralizzati e flessibili (art. 97 Cost.). Gestione commerciale diretta (no concessioni). Costituzione di Fondi di Dotazione.
Classe II	Attrattori Medi e Sistemi Territoriali Integrati	Visitatori tra 100.000 e 1.000.000. Autosufficienza 15%-50%. Poli complessi e reti urbane.	Fondazione di Partecipazione o EPCC all'italiana (partenariato pubblico-privato o pubblico-pubblico).	Accordi di valorizzazione integrata. Bigliettazione unificata e circuiti museali integrati. Art Bonus dedicato a progetti di rete.
Classe III	Patrimonio diffuso e Borghi storici	Visitatori annui < 100.000. Autosufficienza < 15%. Paesaggio rurale e borghi (<5.000 ab.) nelle aree interne.	Distretto Paesaggistico del Borgo Storico.	Fondo di Perequazione Art Bonus (trattenuta 5% Classe I). Affidamento a Cooperative di Comunità e Terzo Settore.

Fonte: elaborazione propria

Una delle principali sfide di una riforma sistemica risiede nella corretta gestione della fascia intermedia: la Classe II (Attrattori Medi e Sistemi Territoriali Integrati). Questa categoria accoglie quei beni che non possiedono le dimensioni globali della Classe I, ma che superano l'isolamento geografico della Classe III. Per essi, lo strumento ottimale si identifica nella Fondazione di Partecipazione o in una traduzione italiana dell'EPCC francese (partenariato pubblico-pubblico multilivello dotato di personalità giuridica). Lo scopo prioritario della Classe II è la mutualizzazione dei servizi: uffici tecnici di fundraising comuni, contratti di rete, bigliettazione congiunta (modello 5xLeonardo o Roma Pass) ed economie di scala nell'esternalizzazione commerciale. Per prevenire l'irrigidimento del sistema e garantire un dinamismo organizzativo, si introduce la procedura di riclassificazione periodica triennale (revisione dinamica delle soglie). Sotto la supervisione dell'organo tecnico, un istituto appartenente alla Classe II che – grazie all'eccellenza gestionale o all'ampliamento delle proprie collezioni – registri per tre esercizi consecutivi flussi superiori al milione di visitatori e un'autosufficienza solida, acquisisce il diritto di richiedere la transizione verso

lo status di EPAM (Classe I). Allo stesso modo, i borghi storici di Classe III non sono condannati a una marginalità statica: qualora più comuni limitrofi si uniscano per copianificare un Distretto Paesaggistico integrato, superando cumulativamente la soglia dei 100.000 visitatori attraverso un'offerta unificata, il Distretto può essere riclassificato in Classe II, accedendo alle relative semplificazioni gestionali e ai finanziamenti di rete dell'Art Bonus.

Un ulteriore interrogativo riguarda la governance del processo di classificazione: chi possiede l'autorità giuridica per assegnare inizialmente un bene a una determinata classe ed arbitrarne le future transizioni? Per prevenire conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni (art. 117 Cost.) e sottrarre la procedura alla cattura burocratica o a pressioni politiche locali, si propone l'istituzione per legge di un organo terzo ed indipendente: la Commissione Nazionale per la Valutazione e la Classificazione del Patrimonio (CNVCP). La CNVCP si configura come un'autorità amministrativa indipendente a carattere tecnico-scientifico, modellata sulla falsariga del Consiglio per gli Affari Culturali giapponese (Bunkachō). La sua composizione è paritetica e rigorosamente qualificata, formata da:

- Rappresentanti del Ministero della Cultura (Dipartimenti DiT e DiVa).
- Delegati designati dalla Conferenza Stato-Regioni (a tutela del decentramento e dell'art. 117 Cost.).
- Rappresentanti dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (per la voce dei piccoli comuni).
- Un nucleo di esperti indipendenti (economisti della cultura, storici dell'arte, giuristi amministrativisti).

La CNVCP ha il compito esclusivo di raccogliere i dati certificati dei bilanci e degli ingressi, validare le perimetrazioni dei Distretti storici, decretare le classificazioni triennali d'ufficio e vigilare sulla corretta allocazione delle risorse del Fondo di Perequazione. Questo assetto garantisce che l'autonomia scientifica e l'efficienza manageriale siano costantemente bilanciate, nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione. La CNVCP è chiamata anche a gestire i casi in cui i criteri di classificazione non convergono, nello specifico utilizzerà una Clausola di Salvaguardia e Flessibilità Amministrativa per evitare che la rigidità cumulativa crei nuove paralisi o escluda siti di rilevanza strategica. I casi di non-convergenza vengono risolti secondo due direttrici operative:

- Alta domanda ma bassa autosufficienza (> 1.000.000 visitatori, < 50% autosufficienza): in questo scenario (tipico dei grandi parchi archeologici esposti a forte stagionalità o a elevatissimi costi di manutenzione e restauro del tessuto murario), l'assegnazione d'ufficio alla Classe I (EPAM) risulterebbe finanziariamente rischiosa, poiché dotare di piena

autonomia di spesa e bilancio un ente in deficit strutturale obbligherebbe lo Stato a costanti ripianamenti contabili d'emergenza. Di norma, pertanto, il bene viene inserito nella Classe II (gestione tramite Fondazione di Partecipazione o EPCC), beneficiando delle relative economie di scala e di rete. Tuttavia, la CNVCP può concedere la classificazione in Classe I (EPAM) con statuto speciale e in via transitoria per un triennio. Al termine del triennio, in caso di mancato raggiungimento della soglia del 50% di autosufficienza - raggiungibile ristrutturando l'offerta commerciale diretta (bookshop, e-commerce, caffetterie) e massimizzando i diritti di riproduzione d'immagine e le sponsorizzazioni -, l'ente decade dallo status di EPAM e viene ricondotto alla Classe II.

- Alta autosufficienza ma bassa domanda (< 1.000.000 visitatori, > 50% autosufficienza): È il caso di "gioielli di nicchia" altamente redditizi (piccole collezioni ad alta bigliettazione, o borghi d'eccellenza). In questo caso, il bene viene assegnato alla Classe II o Classe III. La concessione dello status di EPAM (Classe I) viene esclusa per ragioni dimensionali e di efficienza amministrativa: l'EPAM è un ente pubblico non economico con un'architettura di governo complessa (CdA, Collegio dei revisori, concorsi pubblici decentralizzati) i cui costi amministrativi fissi finirebbero per azzerare il surplus operativo del piccolo sito. Per queste realtà, lo strumento privatistico e flessibile della Fondazione di Partecipazione (Classe II) o la gestione di prossimità del Distretto Paesaggistico (Classe III) consentono di valorizzare la redditività corrente senza il peso burocratico della personalità giuridica pubblica.

L'anello di congiunzione strutturale tra i diversi scenari di governance si individua nel funzionamento del Fondo Nazionale di Perequazione per il Patrimonio Diffuso, alimentato dalla trattenuta fissa del 5% sul valore fiscale del credito d'imposta generato dall'Art Bonus della Classe I. Sotto il profilo economico, questo meccanismo scardina la logica del "doppio binario separato" per configurarsi come un sistema organico a somma positiva. La straordinaria capacità dei grandi attrattori globali (Uffizi, Colosseo) di intercettare flussi turistici internazionali anelastici e generare imponenti volumi di donazioni non si traduce in un drenaggio egoistico di risorse, ma diventa il motore finanziario principale per la salvaguardia della periferia del Paese. La Classe I "restituisce" parte del proprio valore fiscale per consentire ai borghi storici e alle aree interne (Classe III) di finanziare il restauro e la gestione comunitaria (tramite le Cooperative di Comunità) del patrimonio rurale, il quale a sua volta costituisce l'infrastruttura identitaria e paesaggistica che rende attrattiva l'intera Nazione. Si realizza così un perfetto equilibrio tra efficienza economica (Scenario A) e solidarietà territoriale (Scenario B), in piena conformità con il dettato costituzionale dell'articolo 119, comma 5 della Costituzione.

E' doveroso segnalare i severi limiti di fattibilità e le barriere all'attuazione che la presente proposta di riforma incontrerebbe nel contesto italiano:

- I tempi di attuazione legislativa: l'istituzione degli EPAM e della CNVCP, così come la riforma dell'Art Bonus e la creazione del Fondo di Perequazione, richiedono interventi legislativi di rango primario dello Stato, soggetti a lunghi e complessi passaggi parlamentari.
- La necessità di una forte e coesa volontà politica: scardinare la struttura burocratica e accentratrice del Ministero della Cultura (tradizionalmente restio a cedere la reale autonomia di spesa e personale agli uffici periferici) e riorganizzare il personale ministeriale richiede una determinazione politica di lungo respiro, capace di superare le fortissime resistenze corporative dei sindacati e delle tecnostrutture centrali.
- Il rischio di resistenze regionaliste: l'articolazione della Governance Differenziata, pur rispettando l'art. 117 Cost. e il Codice Urbani, potrebbe innescare contenziosi davanti alla Corte Costituzionale promossi da Regioni "gelose" della propria potestà legislativa concorrente in materia di valorizzazione, qualora interpretassero la CNVCP o gli EPAM come un surrettizio tentativo di ricentralizzazione statale.
- I costi di transizione organizzativa: la formazione di personale specializzato nel fundraising, nel marketing culturale e nella gestione di cooperative di comunità all'interno delle aree interne di Classe III richiede investimenti iniziali significativi in termini di capacity building, un processo i cui frutti si vedrebbero solo nel medio-lungo termine.

Nonostante queste innegabili barriere, il modello di Governance Differenziata qui delineato non si propone come un'utopia irraggiungibile, ma come un percorso strutturato e scientificamente coerente per salvare la straordinaria peculiarità del patrimonio italiano. Solo scardinando il dogma dell'indifferenziazione amministrativa l'Italia potrà finalmente trasformare la propria immensa eredità storica in una risorsa economica e sociale per il futuro della Nazione, realizzando compiutamente lo spirito dell'Articolo 9 della nostra Costituzione.

Conclusione

La presente tesi ha preso avvio da una riflessione storico-antropologica e da un paradosso di fondo: l'immenso patrimonio culturale italiano, nato storicamente dall'emulazione competitiva all'eccellenza che caratterizzava le corti e le repubbliche preunitarie, si trova oggi imbrigliato in una governance frammentata, in croniche carenze di personale e in una profonda rigidità di gestione che ne limitano il potenziale di sviluppo sociale ed economico. Nel corso della trattazione, l'indagine si è posta l'obiettivo di tracciare un percorso metodologico rigoroso per dimostrare come sia possibile

scardinare questo paradosso, ricongiungendo la tutela del passato e la promozione del futuro attraverso una riforma strutturale dei modelli di gestione. L'itinerario scientifico si è articolato su un duplice binario: la decostruzione epistemologica del concetto stesso di cultura e lo studio comparato dei modelli amministrativi stranieri (Francia e Giappone). I risultati emersi da questo percorso non si limitano a una rassegna teorica o a un'importazione acritica di prassi estere, ma si ricompongono in una proposta organica e compatibile con il nostro ordinamento costituzionale e demaniale: la filosofia della Governance Differenziata.

Il primo grande risultato della ricerca risiede nella saldatura tra l'evoluzione delle teorie culturali (Capitolo I) e lo sviluppo del diritto pubblico ed economico italiano (Capitolo II). L'indagine ha evidenziato come la concezione contemporanea di patrimonio culturale abbia ormai superato la tradizionale visione ottocentesca della "cosa" intesa come manufatto isolato ed estetizzante da proteggere unicamente da degradazioni materiali. Passando attraverso il funzionalismo malinowskiano delle istituzioni, la svolta interpretativa di Geertz e l'approccio relazionale di Raymond Williams (la "cultura ordinaria" e la "pratica vissuta"), la cultura viene oggi concepita come un ecosistema dinamico e translocale, in cui il significato del bene è indissolubile dalla partecipazione attiva della comunità locale che lo abita e lo rigenera.

Questa transizione epistemologica trova un perfetto riscontro costituzionale nel disegno dell'Articolo 9 della Costituzione italiana. Il combinato disposto tra il primo comma (la promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca) e il secondo comma (la tutela del patrimonio e del paesaggio) impone di superare lo storico dualismo amministrativo che in Italia separa la tutela e la valorizzazione. La giurisprudenza della Corte Costituzionale (a partire dalle sentenze n. 9/2004 e n. 232/2005) e lo stesso Codice Urbani del 2004 hanno provato a ricomporre questa frattura, confermando che la tutela è il presupposto logico della valorizzazione, ma che quest'ultima rappresenta il fine democratico ultimo della tutela stessa, orientata all'avanzamento sociale dei cittadini. La valorizzazione economica, pertanto, non deve essere intesa come una commercializzazione snaturante, ma come lo strumento tecnico necessario per garantire la sostenibilità, l'accessibilità e il "welfare culturale" della Nazione.

Il viaggio comparativo compiuto tra Francia e Giappone ha offerto coordinate strategiche fondamentali per tradurre questi principi in leve gestionali concrete:

- Il modello francese (la flessibilità manageriale dello Stato): la Francia ha dimostrato che la tutela della demanialità pubblica (fondata sui dogmi medievali di inalienabilità e imprescrittibilità del *domaine public*) non è incompatibile con l'efficienza manageriale. Attraverso lo strumento dello *Établissement Public Administratif* (EPA), l'ordinamento francese dota i grandi attrattori nazionali di una piena personalità giuridica di diritto

pubblico. Questa prerogativa concede ai direttori leve strategiche precluse ai colleghi italiani (ancorati allo status di meri uffici ministeriali privi di personalità propria): il reclutamento contrattuale diretto del personale e la capacità di strutturare autonomamente strumenti finanziari di capitalizzazione a lungo termine, come i fondi di dotazione (endowment).

- Il modello giapponese (la comunità e il patrimonio vivente): il Giappone ha offerto un paradigma radicalmente non occidentale, in cui l'oggetto della tutela non è la materia che resiste al tempo, ma lo spirito e la tecnica (waza) incarnati nei soggetti detentori (i Tesori Nazionali Viventi) e trasmessi attraverso la riproduzione rituale e l'uso quotidiano della comunità. Sul piano territoriale, lo Stato nipponico ha saputo istituzionalizzare la salvaguardia dei piccoli centri storici (i Distretti di Conservazione) e strutturare un canale fiscale transazionale di finanziamento capillare e liquido per i comuni periferici (il Furusato Nōzei), delegando la cura e la responsabilità del patrimonio diffuso direttamente alle comunità locali.

L'analisi quantitativa e la valutazione di impatto economico (Capitoli IV e V) hanno tuttavia evidenziato che nessuno dei due modelli stranieri è esente da ombre e che un'importazione acritica in Italia risulterebbe impossibile o controproducente. Il sistema francese mostra una dipendenza residua molto elevata dal sussidio statale corrente, che lo espone pesantemente alle recenti contrazioni dei bilanci pubblici nazionali. Il sistema giapponese sconta la precarietà temporale delle sue concessioni locali (3-5 anni) e innesca, tramite la concorrenza commerciale sui regali del Furusato Nōzei, evidenti disparità distributive territoriali a discapito delle aree più isolate o prive di eccellenze enogastronomiche da scambiare.

Il vero contributo scientifico di questa tesi risiede nella sintesi di questi due benchmark all'interno del quadro costituzionale e normativo italiano (Scenario A e Scenario B), superando lo storico "dogma dell'indifferenziazione amministrativa". L'ordinamento italiano ha tradizionalmente applicato le medesime regole burocratiche a contesti radicalmente difformi, pretendendo di gestire con la stessa rigidità contabile ministeriale sia un gigante globale dal rendimento straordinario come le Gallerie degli Uffizi sia un micro-museo civico di un borgo montano.

La proposta della Governance Differenziata ricompone questa frattura classificando il patrimonio in tre classi oggettive e associandovi modelli di gestione e canali di finanziamento coordinati e complementari:

1. I Grandi Attrattori (Classe I - Ispirazione Francese): per i poli in grado di intercettare flussi turistici globali, la soluzione risiede nella concessione della personalità giuridica di diritto pubblico (l'Ente Pubblico Autonomo Museale - EPAM). L'EPAM garantisce la riserva

statale sulla tutela (affidata alla vigilanza delle Soprintendenze, in linea con l'art. 117 Cost. e il Codice Urbani) ma concede l'autonomia gestionale e la flessibilità organizzativa necessarie per reclutare profili specialistici (art. 97 Cost.) e per incamerare direttamente i proventi dei servizi commerciali, superando lo storico e penalizzante sistema delle concessioni aggiuntive esterne.

2. Gli Attrattori Medi e Sistemi Territoriali (Classe II - Cerniera Cooperativa): i musei e i siti archeologici di medie dimensioni, che non dispongono delle economie di scala dei poli globali ma costituiscono la spina dorsale culturale regionale, trovano la loro governance ottimale nella Fondazione di Partecipazione o in consorzi pubblici ispirati all'EPCC francese. L'obiettivo prioritario in questo ambito è la mutualizzazione dei servizi (bigliettazione integrata, card territoriali come la Roma Pass, uffici tecnici unificati di fundraising e marketing), generando economie di scala capaci di garantirne la sostenibilità finanziaria complessiva.
3. Il Patrimonio Diffuso e i Borghi (Classe III - Ispirazione Giapponese): per i piccoli centri vulnerabili e le aree interne, si rinuncia alla ricerca di una redditività commerciale impossibile, riconoscendo il patrimonio minore come bene meritorio puro che genera incalcolabili esternalità positive per la coesione sociale e l'identità del Paese. La salvezza di questi borghi viene affidata alla creazione di Distretti Paesaggistici (attivati tramite la copianificazione ex art. 143 del Codice Urbani) e a strumenti di sussidiarietà orizzontale (art. 118, co. 4, Cost.) come le Cooperative di Comunità formate dai giovani residenti.

Questo disegno non si configura come un doppio binario separato o come un gioco a somma zero, ma come un sistema a somma positiva fondato sulla solidarietà fiscale inter-istituzionale. Attraverso l'introduzione di strumenti come l'Art Bonus Perequativo (un prelievo di solidarietà sulle donazioni ai grandi attrattori della Classe I), l'estrema efficienza economica e commerciale dei poli globali non drena risorse dal territorio, ma si trasforma nel motore finanziario stabile e ordinario destinato a sussidiare la conservazione del patrimonio diffuso della Classe III.

In questo quadro coordinato, i progetti operativi di gamification territoriale (come l'ecosistema di esperienze modulari ideato per il borgo di Fiumalbo o i benchmark di Play Alghero, TravelArt e 10 Castella GeoTour) o le iniziative temporanee delle Giornate FAI non devono essere intesi come "formule salvifiche" o come riforme strutturali a sé stanti. Essi si configurano, al contrario, come esempi applicativi, casi di simulazione ed evidenze empiriche della bontà del modello. Dimostrano concretamente come, una volta garantita la stabilità dei canali finanziari e l'autonomia di gestione della comunità locale, il patrimonio minore possa smettere di essere un costo passivo per lo Stato o un "museo inerte a cielo aperto", trasformandosi in un vivace "teatro di relazioni" e in un

catalizzatore di welfare relazionale, servizi, occupazione giovanile e contrasto attivo allo spopolamento.

In conclusione, la valorizzazione economica del patrimonio culturale in Italia non deve essere vissuta con la diffidenza del giurista o con il timore dello storico dell'arte. Come la Commissione Franceschini comprese già nel 1964 definendo il bene culturale come "testimonianza di civiltà", e come la Costituzione del 1948 ha sancito nell'Articolo 9, il patrimonio appartiene alla Nazione in quanto risorsa viva destinata allo sviluppo intellettuale e sociale dei suoi cittadini.

La filosofia della Governance Differenziata qui proposta rappresenta l'equilibrio possibile e necessario per il futuro dell'Italia. Solo scardinando l'indifferenziazione amministrativa e dotando lo Stato, le regioni e le comunità locali di strumenti proporzionati alla natura dei propri beni, l'Italia potrà finalmente riconciliare la rigorosa tutela della propria memoria con il dinamismo del proprio futuro, trasformando l'arte e il paesaggio nella più straordinaria infrastruttura di sviluppo civile ed economico della Nazione.

Bibliografia

Alfano, Maria Rosaria; Baraldi, Anna Laura; Cantabene, Claudia, Eppur si muove: an evaluation of museum policy reform in Italy, in «Journal of Cultural Economics», vol. 47, 2023.

Amsellem, Guy; Laplace, Maryline, Évaluation des contractualisations territoriales, Paris, Inspection Générale des Affaires Culturelles (IGAC), 2025.

Battesti, Jean-Pierre; Renaud-Boulesteix, Bénédicte; Meyer-Lereculeur, Catherine, Bilan de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel, Paris, Inspection générale de l'administration (IGA) / Inspection générale des affaires culturelles (IGAC), 2015.

Bennett, Tony, Cultural Studies and the Culture Concept, in «Cultural Studies», vol. 29, 2015.

Botti, Carolina, Valori e prospettive dell'Art Bonus, Roma, Ministero della Cultura, 2025.

Bretel, Ronan, National Treasures (國寶, kokuhō) in Japanese Law: from Zen Buddhism to Living National Treasures, in «Gdańskie Studia Azji Wschodniej», n. 25, 2024.

Buchanan, James M., The Theory of Public Finance, in «Southern Economic Journal», vol. 26, n. 3, 1960.

Cammelli, Marco, La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali, in «Aedon», n. 1, 2000.

Cammelli, Marco, Ministero della cultura: le due riforme, in «Aedon», n. 2, 2021.

Campbell, Josephine, Baumol's cost disease, Ipswich (MA), EBSCO Research, 2021.

Capriotti, Paola, Per un approccio integrato al patrimonio culturale, in «Aedon», 2017.

Casini, Lorenzo, Il "nuovo" statuto giuridico dei musei italiani, in «Aedon», n. 3, 2014.

Casini, Lorenzo, A proposito di beni culturali ecclesiastici e fondazioni, in «Aedon», n. 1, 2023.

Cavaliere, Stefania, Riflessioni per una "composizione" del "contrasto" fra tutela e valorizzazione dei beni culturali, in «Giustamm», n. 5, 2007.

Cavaliere, Stefania, Il sostegno pubblico alla cultura e al turismo, in «DirittoBancario.it», 2025.

Cavallo Perin, Roberto, Il contributo italiano alla libertà di scienza nel sistema delle libertà costituzionali, in «Diritto Amministrativo», n. 3, 2021.

Champy, Florent, Françoise Choay, L'Allégorie du patrimoine, in «Revue d'histoire moderne et contemporaine», 1995.

Croisat, Maurice; Marcou, Jean, Lo Stato e le collettività locali: la tradizione francese, Siena, CIRCaP – Università degli Studi di Siena, n. 8, 2000.

D'Alessandro, Chiara A., La tutela giuridica del patrimonio culturale immateriale in Francia. Spunti ricostruttivi, in «federalismi.it», 2018.

De Benetti, Cristina, La libertà della ricerca scientifica e la libertà della scuola tra i diritti e i doveri dello Stato sociale, Roma, 2020.

Della Morte, Michele, Arte, diritto, sistema. Libertà e liberazione nell'art. 33, primo comma, Cost., in «Costituzionalismo.it», n. 1, 2025.

Diegoli, Mario, Introduzione alla legislazione dei beni culturali, Lodi, Liceo Artistico "Callisto Piazza", 2020.

Dubois, Vincent, Une politique pour quelle(s) culture(s)?, in «Les Cahiers français: documents d'actualité», n. 312, 2003.

Emiliani, Andrea, Per un nuovo concetto di bene culturale, in «Il Capitale Culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage», n. 21, 2020.

Fallahnejad, Asal, The Philosophy of Wabi-Sabi in Japanese Culture and its Effects on Modern Lifestyle for Young Japanese, in «Journal of Academic Ethics», vol. 1, 2025.

Famiglietti, Gino, Le cose scoperte appartengono allo Stato. Esegesi storica di un enunciato normativo, tanto fortunato quanto controverso, in «Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa. Classe di Lettere e Filosofia», 2024.

Fangyan, Peng, Use and Beauty - Research on Soetsu Yanagi's Theory of Folk Art, in International Conference on Arts, Linguistics, Literature and Humanities, 2018.

Fiordalisi, Giuseppe, Legge di Bilancio 2025 - 14: ritocchi sui tax credit cinema, in «FiscoOggi», 2025.

Fondu, Quentin; Vermerie, Margaux, Les politiques culturelles: évolution et enjeux actuels, in «Informations sociales», n. 190, 2015.

Girel, Sylvia, Politiques culturelles, Master de recherche, Universités de France, 2010.

Gouchon, Maëli, La démocratisation culturelle in France, in «Regards croisés sur l'économie», n. 30-31, Paris, Éditions La Découverte, 2022.

Guth, Christine M. E., Kokuhō: From Dynastic to Artistic Treasure, in «Cahiers d'Extrême-Asie», vol. 9, 1996.

- Iogna-Prat, Paul, *Le patrimoine culturel entre le national et le local: chances et limites de la décentralisation*, Thèse de Droit, Université d'Angers, 2009.
- Kamimura, Susumu, *Administrative Reforms from Historical Aspects*, in K. Agata, H. Inatsugu, H. Shiroyama (a cura di), *Public Administration in Japan: Governance and Public Management*, Cham, Palgrave Macmillan, 2024.
- Kazama, Norio, *Public Management Reforms in Japan: With and After NPM*, in K. Agata, H. Inatsugu, H. Shiroyama (a cura di), *Public Administration in Japan: Governance and Public Management*, Cham, Palgrave Macmillan, 2024.
- Kikuchi, Yuko, *The Myth of Yanagi's Originality: The Formation of 'Mingei' Theory in Its Social and Historical Context*, in «*Journal of Design History*», vol. 7, n. 4, 1994.
- Konagaya, Hideyo, *Heritage Production in National and Global Cultural Policies*, in «*Asian Ethnology*», vol. 79, n. 1, Nagoya, Nanzan University, 2020.
- Kraidy, Marwan M., *Hybridity, or the Cultural Logic of Globalization*, Philadelphia, Temple University Press, 2005.
- Le Hégarat, Thibault, *Un historique de la notion de patrimoine*, Éud, 2015.
- Legnani Annichini, Alessia, *The Protection of Cultural Heritage in the History of Italian Law*, Modena, Mucchi Editore, 2023.
- Leniaud, Jean-Michel, *L'État, les sociétés savantes et les associations de défense du patrimoine: l'exception française*, in «*La Revue Administrative*», vol. 50, n. 295, 1997.
- Loyer, Emmanuelle, *Les Maisons de la culture, entre sanctuarisation culturelle et messianisme politique*, Paris, Éditions La Découverte, 2008.
- Manfredi, Giuseppe, *Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione*, in «*Le istituzioni del federalismo*», n. 3, 2017.
- Martin, Michael, *Geertz and the Interpretive Approach in Anthropology*, in «*Synthese*», vol. 97, 1993, pp. 269-280.
- Matsunami, Jun, *Institutional Differentiation of Public Service Provision in Japan: Corporatisation, Privatisation, and Re-municipalisation*, in K. Agata, H. Inatsugu, H. Shiroyama (a cura di), *Public Administration in Japan*, Cham, Palgrave Macmillan, 2024.
- Melis, Guido, *Dal Risorgimento a Bottai e a Spadolini. La lunga strada dei beni culturali nella storia dell'Italia unita*, in «*Aedon*», n. 2, 2016.

Milner, Andrew; Browitt, Jeff, *Contemporary Cultural Theory: An Introduction*, II ed., London, Routledge, 2002.

Mollier, Jean-Yves; Sirinelli, Jean-François; Poirrier, Philippe, *L'histoire culturelle en France. Des politiques culturelles à l'approche historiographique*, Paris, Sciences Po Paris, 2004.

Nazzicone, Loredana, L'art. 9 della Costituzione, in «La Magistratura», n. 1, 2022.

Negri, Antonio, Problemi di storia dello Stato moderno. Francia: 1610-1650, in «Rivista Critica di Storia della Filosofia», vol. 22, n. 2, 1967.

Négrier, Emmanuel, Le ministère de la Culture et la Politique culturelle en France: Exception culturelle ou exception institutionnelle?, HAL SHS, 2017.

Négrier, Emmanuel; Teillet, Philippe, La réforme de l'État culturel local: Reconcentration instrumentale ou "contrôle orienté"?, in «Sciences de la Société», n. 91, 2014.

Osajima, Daigo; Manabe, Sayumi, From the imperial household to the state: The establishment of the protection concept of intangible cultural property (part 1), in «Japan Architectural Review», 2019.

Pacca, Bartolomeo (Cardinale), *Editto sopra le antichità e gli scavi*, Roma, Tipografia Poggioli, 1820.

Palazzo, Alice, La tutela del patrimonio immateriale in Giappone, in «Antropologia e Teatro – Rivista di Studi», n. 16, 2023.

Pangallozzi, Maria Cristina, L'istituzione museale: effetti e prospettive di una conquistata autonomia, in «Aedon», n. 2, 2019.

Park, T. L., Process of architectural wooden preservation in Japan, in *WIT Transactions on The Built Environment*, Southampton, WIT Press, 2013.

Petrova, Lyudmila, David Throsby: The economics of cultural policy, in «Journal of Cultural Economics», vol. 35, 2011.

Piacentini Vernata, Andrea; Cavietti, Marco, Plus ça change, plus c'est la même chose. La genealogia di un Ministero, dai beni culturali alla cultura: riforme e continuità, in «Costituzionalismo.it», n. 2, 2025

Pilgrim, Richard B., Intervals ('Ma') in Space and Time: Foundations for a Religio-Aesthetic Paradigm in Japan, in «History of Religions», vol. 25, n. 3, 1986.

- Poggeschi, Giovanni, La "Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali" dell'Unesco entra a far parte del corpus legislativo italiano, in «Aedon», n. 2, 2007.
- Poirrier, Philippe, Démocratie et culture. L'évolution du référentiel des politiques culturelles en France, 1959-2004, in La démocratie, patrimoine et projet, Dijon, EUD, 2006.
- Pontier, Jean-Marie, Les enjeux de la loi LCAP en matière de patrimoine, in «Juris art etc», 2017.
- Portaleone, Dana, L'ultimo passo per l'uguaglianza. Eredità e costituzione della società nella Francia post-rivoluzionaria, in «Giornale di Storia Costituzionale», n. 48/II, Macerata, EUM, 2024.
- Poulot, Dominique, Le sens du patrimoine: hier et aujourd'hui (note critique), in «Annales. Économies, sociétés, civilisations», vol. 48, n. 6, 1993.
- Ragusa, Andrea, Costituzione e cultura. Il dibattito in tema di beni culturali nei lavori dell'Assemblea costituente, in «Storia e Futuro. Rivista di Storia e Storiografia Contemporanea», n. 34, 2014.
- Rausch, Anthony, Furusato Nōzei: Paying Taxes for a Prize, in «Tokyo Review», 2018.
- Repetto, Giorgio, La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, Bologna, Il Mulino, 2018.
- Rimoli, Francesco, Profili costituzionali della tutela del patrimonio culturale, Roma, 2018.
- Roccella, Alberto, Conservazione e restauro nella disciplina italiana dei beni culturali, in «Aedon», n. 1, 2011.
- Rutkowski, Jennie Renee, Imperialist Legacies in East Asia: A Comparative Analysis of Living National Treasures in Japan, China, Korea, and Mongolia, Master's Thesis, Rutgers, The State University of New Jersey, 2021.
- Schilcher, Manuel, Art on Behalf of the Nation: First Establishment of Japanese Cultural Policy, Linz, University of Arts and Design, 2020.
- Schneider, Mark A., Culture-as-Text in the Work of Clifford Geertz, in «Theory and Society», vol. 16, 1987.
- Sciullo, Girolamo, I vincoli paesaggistici ex lege: origini e ratio, in «Aedon», n. 2, 2012.
- Severini, Giuseppe, Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità, in «Aedon», n. 3, 2016.

- Sharma, Kriti, «"Dire qualcosa di qualcosa": L'antropologia simbolica di Clifford Geertz», Tesina di laurea magistrale in Sociologia, Università degli Studi, 2020.
- Sobrino, Giorgio, Gli Enti territoriali possono sottoporre a tutela gli immobili di interesse culturale presenti nel loro territorio?, in «Osservatorio Costituzionale AIC», n. 2, 2016.
- Stiglitz, Joseph E.; Rosengard, Jay K., Economics of the Public Sector, IV ed., New York, W. W. Norton & Company, 2015.
- Suzuki, Daisetz T., Zen and Japanese Culture, London, Routledge and Kegan Paul, 1959.
- Tanaka, Hiraki, Administrative Reform in Japanese Local Governments, Tokyo, CLAIR/COSLOG/GRIPS, 2010.
- Tani, Kazuaki, Fundamental Law for Promotion of Culture and Art (FLPCA) and the Feature of Cultural Policy in Contemporary Japan, Tokyo University of Foreign Studies, 2003.
- Throsby, David, Economics and Culture, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Throsby, David, The concentric circles model of the cultural industries, in «Cultural Trends», vol. 17, n. 3, 2008.
- Tseng, Alice Y., In Defense of Kenchiku: Itō Chūta's Theorization of Architecture as a Fine Art in the Meiji Period, in «Review of Japanese Culture and Society», vol. 24, 2012.
- Tubertini, Claudia, I limiti della potestà legislativa regionale in materia di formazione professionale nella tutela dei beni culturali, in «Aedon», n. 1, 2004.
- Turner, Jonathan H.; Maryanski, Alexandra, Functionalism, Menlo Park, Benjamin-Cummings Publishing Company, 1979.
- Vadelorge, Loïc, La décentralisation, œuvre ouverte?, in «L'Observatoire», n. 36, 2010.
- Vit, Greta, Religione, spiritualità e guarigione in Giappone. Una panoramica dei rituali e delle pratiche di guarigione religiosa e spirituale a partire dalla Restaurazione Meiji, Tesi di Laurea, Università Ca' Foscari Venezia, 2022.
- White, Leslie A., The Concept of Culture, in «American Anthropologist», vol. 61, 1959.
- Yachita, Mio, Cultural Facility Development in Japan and its Impact on Cultural Policy, Community, Theatre and Arts Management, London, Routledge, 2019.
- Yamaya, Kiyoshi, Control and Evaluation, in K. Agata, H. Inatsugu, H. Shiroyama (a cura di), Public Administration in Japan: Governance and Public Management, Cham, Palgrave Macmillan, 2024.

Yokota, Naoya, Park-PFI vs. the Designated Manager System: Which Should You Choose?, Tokyo, 2026.

Sitografia

Agency for Cultural Affairs (Bunkachō), Cultural Properties for Future Generations; Intangible Cultural Properties; Religious Juridical Persons and Administration of Religious Affairs; Organization; Commissioner for Cultural Affairs; Preservation Districts for Groups of Traditional Buildings; On Concessions in Cultural Facilities, Tokyo, <https://www.bunkacho.go.jp/>. [ultimo accesso: agosto 2026].

Ambrosetti (The European House), Musei pubblici: Un patrimonio strategico per il sistema-Italia, Roma, 2023. [ultimo accesso: settembre 2026].

Art Bonus, Cos'è Artbonus e Benefici Fiscali, Portale Ufficiale, <https://artbonus.gov.it/>, 2026. [consultazioni periodiche: giugno – settembre 2026].

Associathèque, 20 ans après la loi Aillagon: où en est le mécénat?, <https://www.associatheque.fr/>, 2023. [ultimo accesso: agosto 2026].

Barthélémy, Philippe, Budget de fonctionnement, bénéfices, travaux... La vérité sur les chiffres du Louvre, in Europe 1, 2025. [ultimo accesso: agosto 2026].

Brocardi.it, Articolo 9 Costituzione e Articolo 33 Costituzione, <https://www.brocardi.it/>. [ultimo accesso: aprile 2026].

CNC (Centre National du Cinéma et de l'image animée), Crédit d'impôt international, <https://www.cnc.fr/>, 2026. [ultimo accesso: agosto 2026].

Cabinet Office Japan (Intellectual Property Strategy Headquarters), New Cool Japan Strategy, Tokyo, 2024. [ultimo accesso: agosto 2026].

Camera Nazionale della Moda Italiana, Statuto CNMI, Milano, 2019. [ultimo accesso: agosto 2026].

Confindustria Moda, Milano Unica – L'industria della tessitura italiana (2020-2025), Milano, 2026. [ultimo accesso: agosto 2026].

Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCEC), Le imprese culturali e creative, Roma, 2026. [ultimo accesso: agosto 2026].

Cour des comptes (Francia), L'organisation et la gestion des services déconcentrés du ministère de la culture (2002); Le soutien public au mécénat des entreprises (2018), Paris, <https://www.ccomptes.fr/>. [ultimo accesso: agosto 2026].

Critelli, Claudio, Allerta caldo, Genova rafforza la rete di protezione con il Piano Estate 2026 ed Estate Sicura, in Genova Smart - Il Portale Istituzionale del Comune di Genova, 25 giugno 2026, <https://smart.comune.genova.it/>. [ultimo accesso: settembre 2026].

Deputati PD, Disciplina e promozione delle imprese culturali e creative - Dossier n. 226, Roma, Camera dei Deputati, 2017. [ultimo accesso: agosto 2026].

Desk Italia Europa Creativa, Culture Moves Europe: sostegno alla mobilità di artisti, creativi, professionisti della cultura, <https://europacreativa.cultura.gov.it/>, 2022. [ultimo accesso: agosto 2026].

Dipartimento per le politiche di coesione, I fondi della Politica di Coesione, Presidenza del Consiglio dei Ministri, <https://www.politichecoesione.governo.it/>, 2024. [ultimo accesso: agosto 2026].

Edises Blog, Struttura e organizzazione del MIC, <https://www.edises.it/>. [ultimo accesso: aprile 2026].

European Commission, A New European Agenda for Culture; Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo di coesione (2021-2027); Proposta di regolamento sul programma Europa Creativa, Bruxelles, 2018-2025. [ultimo accesso: settembre 2026].

European Commission, Libro Verde: Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare, Bruxelles, COM(2010) 183 definitivo, 2010. [ultimo accesso: agosto 2026].

FIMI (Federazione Industria Musicale Italiana), Il mercato discografico italiano report FIMI 2026, Milano, 2026. [ultimo accesso: agosto 2026].

Federculture, 21° e 22° Rapporto Annuale IMPRESA CULTURA (2025 e 2026), Milano, Gangemi Editore / Federculture. [ultimo accesso: agosto 2026].

Fondazione Alghero / Equotube Blog, Play Alghero - Portale ufficiale dell'ecosistema di gioco, <https://playalghero.it/>, 2023. [ultimo accesso: settembre 2026].

Fondazione Roberto Franceschi, Articolo 9 della Costituzione italiana: il commento, <https://www.fondazionerobertofranceschi.it/>. [ultimo accesso: aprile 2026].

Fondazione Scuola dei beni e delle attività culturali, Come si misura la cultura? Il manuale per navigare tra dati, fonti, indicatori, Roma, 2022. [ultimo accesso: agosto 2026].

Fondazione Symbola, Io sono Cultura (Edizione 2025) e Design Economy (Edizione 2026), Roma, Symbola. [ultimo accesso: agosto 2026].

Gallerie degli Uffizi, Gallerie degli Uffizi: i numeri del 2022; Un 2023 da record per presenze e incassi; Conto Economico e Rendiconto finanziario decisionale (2024-2026), Firenze, <https://www.uffizi.it/>. [ultimo accesso: settembre 2026].

Groundspeak Inc. / InToscana.it, Parte la caccia al tesoro 2.0 per far conoscere la Svizzera Pesciatina / 10 Castella GeoTour (GT97), <https://www.geocaching.com/>, 2019. [ultimo accesso: settembre 2026].

Happy Minds, Travelart Liguria - Portfolio, <https://www.happyminds.it/>. [ultimo accesso: settembre 2026].

IIDEA (Italian Interactive Digital Entertainment Association), I Videogiochi in Italia nel 2025, Milano, 2026. [ultimo accesso: agosto 2026].

Istat (Istituto Nazionale di Statistica), Annuario Statistico Italiano 2025 e Statistiche culturali – Anno 2024, Roma, <https://www.istat.it/>. [consultazioni periodiche: maggio – settembre 2026].

KEA European Affairs, The economy of culture in Europe, studio realizzato per la Commissione Europea, Bruxelles, 2006. [ultimo accesso: luglio 2026].

Ministero della Cultura (Italia), Minicifre della cultura edizione 2025; PNRR Cultura 4.0; Decreti di riparto Fondo Nazionale Spettacolo dal Vivo (FNSV); Art Bonus; Decreto Tax Credit Videogiochi, Roma, <https://www.cultura.gov.it/>. [consultazioni periodiche: marzo – settembre 2026].

Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT), Organization e MEXT, Tokyo, <https://www.mext.go.jp/>. [ultimo accesso: luglio 2026].

Ministère de la Culture (Francia), Chiffres clés 2025 - Statistiques de la culture et de la communication, Paris, DEPS, 2025. [ultimo accesso: luglio 2026].

Musei nazionali di Bologna, Regolamento per la concessione in uso degli spazi per eventi e riprese fotografiche e video, Direzione regionale Musei nazionali Emilia-Romagna, 2025. [ultimo accesso: settembre 2026].

National Institutes for Cultural Heritage (NICH), Istituti nazionali per il patrimonio culturale; Activities of the NICH HQ and Each Institution; Information from the NICH; Annual Reports and Financial Statements (Fiscal 2025), Tokyo, <https://www.nich.go.jp/>. [ultimo accesso: settembre 2026].

Normattiva, Il portale della legge vigente (Consultazione Codice dei beni culturali D.Lgs. 42/2004, Leggi 364/1909, 1089/1939, 106/2014, 206/2023), <https://www.normattiva.it/> [consultazioni periodiche: marzo – settembre 2026].

OECD / ICOM, Cultura e Sviluppo Locale: Massimizzare l'Impatto, Guida per le Amministrazioni Locali, OECD/ICOM, 2019. [ultimo accesso: settembre 2026].

Parlamento Europeo e Consiglio, Regolamento (UE) 2021/1058 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione, «Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea», 2021. [ultimo accesso: settembre 2026].

SIAE (Società Italiana degli Autori ed Editori), Rapporto SIAE 2025, Roma, 2026. [ultimo accesso: agosto 2026].

Sénat (Francia), Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2026; Financement public du cinéma, Paris, <https://www.senat.fr/>. [ultimo accesso: agosto 2026].

UNESCO, 2009 & 2025 UNESCO Framework for Cultural Statistics (FCS), Montreal, UNESCO Institute for Statistics (UIS). [ultimo accesso: agosto 2026].

Ufficio studi AIE (Associazione Italiana Editori), Rapporto sullo stato dell'editoria in Italia (Consolidato 2024 e primi nove mesi 2025), Milano, 2025. [ultimo accesso: agosto 2026].

VIPO (Visual Industry Promotion Organization), Sussidio per i Progetti di Creazione della Domanda Globale e Promozione dei Contenuti (IP360), Tokyo, <https://www.vipo.or.jp/>, 2026. [ultimo accesso: agosto 2026].

Établissement public du musée du Louvre, Trajectoires 2024 - Faits marquants 2024 e Rapport de gestion sur les comptes consolidés annuels 2024, Paris, <https://mini-site.louvre.fr/>. [ultimo accesso: settembre 2026].