



# *Costituzionalismo.it*

Fascicolo 2 | 2025

*Plus ça change, plus c'est la même chose*  
La genealogia di un Ministero,  
dai beni culturali alla cultura:  
riforme e continuità

di Andrea Piacentini Vernata  
e Marco Cavietti

EDITORIALE SCIENTIFICA

*PLUS ÇA CHANGE, PLUS C'EST LA MÊME CHOSE*  
LA GENEALOGIA DI UN MINISTERO,  
DAI BENI CULTURALI ALLA CULTURA:  
RIFORME E CONTINUITÀ\*

*di Andrea Piacentini Vernata*

Ricercatore in tenure track di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza – Università di Roma

*Marco Cavietti*

Docente a contratto di Legislazione per gli archivi  
Sapienza – Università di Roma

SOMMARIO: 1. PREMESSA; 2. UNA PANORAMICA SULLE VICENDE COSTITUTIVE DEL MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI: 2.1. IL DIBATTITO SULL'ISTITUZIONE DI UN MINISTERO; 2.2. L'ISTITUZIONE DEL MINISTERO E LA SUA ORGANIZZAZIONE; 3. LE MODIFICHE ORGANIZZATIVE DEL MINISTERO: 3.1. IL MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI (1998-2009); 3.2. DAL MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ CULTURALI E DEL TURISMO AL MINISTERO DELLA CULTURA; 4. LO IATO TRA FORMA E SOSTANZA. BENI CULTURALI: SPECIALI, SÌ, MA SOLO PER COME "ORGANIZZATI"; 5. IL TENTATIVO DI "OCCUPARE" (PIÙ CHE RIORGANIZZARE) IL MINISTERO DELLA CULTURA; 6. *PLUS ÇA CHANGE...*

## 1. Premessa

Questo contributo propone una sintesi delle trasformazioni che hanno interessato il Ministero per i beni culturali e ambientali, oggi Ministero della cultura, tra il 1974 e il 2024. Il *focus* specifico è sui cambiamenti del suo ordinamento. L'obiettivo non è quello di offrire una storia esaustiva delle modifiche istituzionali, ma di tracciare una "genealogia" delle strutture organizzative, essenziale per una riflessione.

\* Il presente contributo è il frutto del dialogo e delle riflessioni condivise degli autori; in ogni caso, i paragrafi 1, 2, e 3 sono di Marco Cavietti, mentre i restanti sono di Andrea Piacentini Vernata.

ne critica sul contesto normativo e amministrativo che ha generato tali riforme<sup>1</sup>. Comprendere questo percorso storico è funzionale all'analisi dell'attuale situazione, che riconosce nei beni culturali un fattore strategico per lo sviluppo economico.

Sono qui ripercorse le tappe principali di queste trasformazioni. Dopo aver riflettuto sul significato assunto dall'istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali negli anni 1974-75, che ha rappresentato un passo decisivo per superare la storica frammentazione delle competenze tra diversi dicasteri, ci si soffermerà sulla svolta del 1998, che ha comportato l'ampliamento delle competenze del Ministero e l'inclusione delle attività culturali, quali lo spettacolo, il cinema, l'editoria e lo sport. Infine, si passerà in rassegna il processo di riorganizzazione che, nel corso degli anni, ha riguardato gli uffici del Ministero della cultura, con il reiterato passaggio da una struttura con Segretariato generale e direzioni generali (2000, 2007) a una di tipo dipartimentale (2004, 2024). Tali modifiche – che hanno comportato l'ampliamento delle competenze, la soppressione, l'istituzione o la ridenominazione

---

<sup>1</sup> Per una ricostruzione completa delle trasformazioni che hanno interessato il Ministero e della legislazione sui beni culturali e ambientali, si rimanda a C. BARBATI, *Organizzazione e soggetti*, in *Diritto del patrimonio culturale*, C. BARBATI, M. CAMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO (a cura di), Bologna, 2025, pp. 81-512; L. CASINI, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, 2016; M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, IV, Milano, 2022; A. CROSETTI, D. VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, V, Torino, 2018; R. CECCHI, *Abecedario. Come proteggere e valorizzare il patrimonio culturale italiano*, Milano, 2015; G. DI GIANGIROLAMO, *L'evoluzione delle politiche culturali in Italia tra centro e periferia con uno sguardo alla Francia (1959-1975)*, dottorato di ricerca in Storia, Ciclo XXVI, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, 2015; R. TAMIOZZO, *La legislazione dei beni culturali e ambientali. Guida ragionata*, Milano, 2014; I. BRUNO, *La nascita del Ministero per i Beni culturali e ambientali. Il dibattito sulla tutela*, Milano, 2011; C. CECCUTI (a cura di), *Cento anni di tutela, Atti del Convegno di Studi (Firenze, 19 settembre 2005)*, Firenze, 2007; *L'istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali nel quadro delle riforme amministrative*, Atti della Giornata di studio (12 marzo 1999), fascicolo monografico di *Aedon*, n. 1/1999, consultabile sul [sito della rivista](#); T. ALIBRANDI, P. G. FERRI, *Il diritto dei beni culturali. La protezione del patrimonio storico-artistico*, Roma, 1988; S. ITALIA, *L'amministrazione dei beni culturali. Ordinamento del Ministero per i beni culturali e ambientali – legislazione vigente*, II, Roma, 1980; F. PUSCEDDU, *Manuale di legislazione amministrativa sui beni culturali archivistici*, Roma, 1978; MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI, *I beni culturali dall'istituzione del Ministero ai decreti delegati*, Roma, 1976; S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *Rassegna degli Archivi di Stato*, n. 1-2-3/1975, pp. 116-142.

di uffici – testimoniano la persistente necessità di una ridefinizione del ruolo del Ministero e delle sue funzioni.

Il percorso tracciato descrive una graduale apertura a nuove logiche di gestione economica e di valorizzazione, con un crescente coinvolgimento dei privati. Questo processo, iniziato negli anni Novanta, ha trovato piena attuazione nelle riforme successive. Questa visione ha portato a una progressiva privatizzazione e a una concezione capitalistica dei beni culturali, che ha talvolta messo in ombra gli obiettivi originari di tutela, conservazione, fruizione e valorizzazione in capo al Ministero. Le riforme più recenti sembrano consolidare questa tendenza anche sotto il profilo organizzativo, attestando il rafforzamento di un approccio economico alla valorizzazione.

## **2. Una panoramica sulle vicende costitutive del Ministero per i beni culturali e ambientali**

### *2.1. Il dibattito sull'istituzione di un Ministero*

Alla vigilia del 1974, l'Italia si trovava in una fase di profonda trasformazione istituzionale e culturale, segnata dalla crescente consapevolezza del valore strategico del patrimonio storico, artistico e paesaggistico nazionale, e al contempo dall'esigenza di rinnovare un sistema frammentario e burocraticamente insufficiente. In questo contesto, si collocano le riflessioni sviluppate attorno all'inadeguatezza dell'apparato amministrativo in quel momento preposto alla tutela dei beni culturali, ancora legato all'amministrazione del Ministero della pubblica istruzione e mancante di una visione unitaria in grado di coniugare le funzioni di tutela, gestione e valorizzazione.

L'avvio di un percorso di rinnovamento nella tutela del patrimonio culturale italiano si ebbe con l'istituzione della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, prevista dalla legge 26 aprile 1964, n. 310, su iniziativa del Ministro della pubblica istruzione<sup>2</sup>. Com'è noto, i lavori della Commissione, presieduta dall'on. Francesco Franceschini,

---

<sup>2</sup> Cfr. *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, 3 voll., Roma, 1967.

aprirono una riflessione sistematica sullo stato della tutela del patrimonio culturale in Italia, e suoi lavori divennero imprescindibili per tutte le iniziative successive. Per quanto attiene all'organizzazione della tutela e valorizzazione dei beni culturali, i lavori della Commissione culminarono nella proposta di istituzione di un'amministrazione autonoma, sebbene ancora collocata in capo al Ministero della pubblica istruzione<sup>3</sup>. La Commissione delineò una tipologia di amministrazione autonoma considerata «più agile e più moderna» rispetto a quelle all'ora esistenti che prevedeva: il Ministro con responsabilità politica e di vigilanza sull'amministrazione; un Consiglio nazionale dei beni culturali, incaricato di indirizzare l'attività di tutela e valorizzazione dei beni culturali, affiancato da Comitati nazionali di settore e da un Comitato nazionale speciale per la valorizzazione dell'arte contemporanea; un Consiglio di amministrazione e un Collegio dei revisori; cinque Soprintendenze generali, ognuna dedicata a una tipologia di bene, articolate in servizi, nell'ambito delle quali operano le Soprintendenze territoriali, quelle speciali, gli Archivi di Stato e le Biblioteche statali, i musei statali, inseriti nell'ambito delle soprintendenze, con un'autonomia per i principali musei. Pur non trovando attuazione, tale proposta pose le basi teoriche e operative per una nuova concezione unitaria della tutela dei beni culturali. Come osservò Claudio Pavone, il principale merito della proposta di organizzazione della Commissione Franceschini fu di concepire un'amministrazione svincolata dal «grande macigno dell'amministrazione di tipo napoleonico» più adeguata ad un settore peculiare come quello dei beni culturali<sup>4</sup>. Tuttavia, essa fu accusata di adottare un modello aziendale più ispirato a criteri efficientistici e tecnocratici che realmente aderenti alle specificità del settore.

Successivamente, tra il 1968 e il 1971, su iniziativa del Ministro della pubblica istruzione, Luigi Gui, si insediarono altre due commissioni, presiedute da Antonio Papaldo, incaricate di predisporre uno schema di disegno di legge sulla tutela e valorizzazione dei beni culturali che revisionasse e coordinasse la normativa precedente<sup>5</sup>. La seconda commissione, prima sotto la presidenza di Papaldo e successivamente

<sup>3</sup> Cfr. *Per la salvezza*, cit., vol. 1, Dichiarazioni LVIII-LXXXIII, pp. 91-112.

<sup>4</sup> C. PAVONE, *Gli archivi nel lungo e contraddittorio cammino della riforma dei beni culturali*, in *Rassegna degli Archivi di Stato*, n. 1-2-3/1975, pp. 143-160, p. 145.

<sup>5</sup> *Schema di disegno di legge «Tutela e valorizzazione dei beni culturali»*, in *Rassegna degli Archivi di Stato*, n. 1/1971, pp. 149-199; C. PAVONE, *La commissione Papaldo*, in *Parolechiave*, n. 1/2013, pp. 175-182.

di Massimo Severo Giannini, non concluse i suoi lavori rimandando le proposte di riorganizzazione dell'amministrazione preposta alla tutela dei beni culturali.

Le proposte avanzate dalla Commissione Franceschini e dalle Commissioni Papaldo, le quali per un decennio coinvolsero il mondo della cultura e l'opinione pubblica, si inscrivono in un più ampio processo di revisione dell'intervento statale in materia culturale. Esse rispondevano all'esigenza di superare la storica frammentazione delle competenze tra i diversi dicasteri, orientando l'azione pubblica verso un modello di amministrazione unitaria, volta a gestire in modo coerente le attività di tutela, conservazione e promozione del patrimonio culturale con un'adeguata e comune normativa di riferimento.

Un passaggio decisivo in questa trasformazione fu rappresentato dall'entrata in vigore, nel 1971, dell'ordinamento delle regioni a statuto ordinario, che segnò l'inizio di un nuovo assetto istituzionale e amministrativo del Paese. Le regioni incominciarono ad avanzare le proprie istanze in materia di beni culturali, ravvisando l'opportunità di promuovere modelli gestionali territoriali. In questa prospettiva si collocano da un lato la proposta di legge, frutto dei lavori della Commissione Regionale per la riforma dell'Amministrazione dei beni culturali, della Toscana e presentata al Parlamento il 9 ottobre 1973<sup>6</sup>, dall'altro l'esperienza della creazione dell'Istituto per i beni culturali nel 1974 dell'Emilia-Romagna<sup>7</sup>.

Parallelamente, sul piano parlamentare, il 12 aprile 1974, il deputato Vittorio Badini Confalonieri presentò una proposta di legge per l'istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali, ipotizzando un ampliamento della sfera d'azione dei beni culturali a comprendere anche i settori dello spettacolo e del turismo, che all'epoca avevano un dicastero dedicato<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> REGIONE TOSCANA (a cura di), *Beni culturali e naturali, proposta della Regione Toscana per un'iniziativa legislativa delle regioni per la riforma dell'Amministrazione dei Beni culturali e naturali*, Firenze, 1973.

<sup>7</sup> Ufficio stampa della Giunta regionale EMILIA-ROMAGNA (a cura di), *Istituto regionale per i beni artistici, culturali e naturali l'insediamento degli organi direttivi*, Bologna, 1975.

<sup>8</sup> DI GIANGIROLAMO, *L'evoluzione delle politiche culturali*, cit., p. 22. Il Ministero del turismo e dello spettacolo fu istituito con legge 31 luglio 1959, n. 617, e soppresso nel 1994 a seguito dell'esito del referendum abrogativo del 1993. Con il decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, convertito, con modificazioni, con legge 22 aprile

Nel contesto del IV Governo presieduto da Mariano Rumor (in carica dal 6 luglio 1973 al 13 marzo 1974), fu nominato M senza portafoglio Giovanni Battista Ripamonti, con delega specifica ai beni culturali. Si trattava di una scelta che rifletteva la volontà politica di creare un soggetto ministeriale dedicato, pur in assenza inizialmente di una struttura amministrativa propria: egli operava come Ministro di fatto per i beni culturali, pur senza un dicastero formalmente istituito. In questa veste, Ripamonti si fece promotore di un disegno di legge organico volto alla creazione del Ministero per i beni culturali e ambientali, presentando una proposta che mirava a centralizzare le competenze in materia, assicurando una tutela più coerente e funzionale del patrimonio nazionale, come peraltro auspicato delle Commissioni Franceschini e Papaldo.

L'intenso dibattito che si sviluppò in quegli anni fu caratterizzato da un confronto costante tra l'amministrazione statale centrale e le nuove autonomie regionali. L'idea di un'amministrazione per i beni culturali si delineava come una struttura tecnico-specialistica, «autonoma», capace di operare trasversalmente su diversi ambiti, quali la tutela, la conservazione, la valorizzazione e la promozione culturale, e di integrare in modo costruttivo con i nuovi attori regionali.

Tale percorso trovò compimento nella creazione del Ministero per i beni culturali e ambientali, istituito con legge 29 gennaio 1974, n. 310, che vide la nomina di Giovanni Spadolini quale primo titolare del dicastero. La costituzione di un ministero *ad hoc* rappresentò un'innovazione di rilievo nel panorama istituzionale italiano, segnando il superamento di una concezione meramente conservativa del patrimonio culturale e ambientale a favore di una prospettiva più ampia e dinamica, nella quale la cultura veniva riconosciuta quale fattore strategico per la crescita civile e sociale della collettività nazionale. In tal senso, il nuovo assetto organizzativo si poneva in linea con i principi enunciati dall'articolo 9 della Costituzione, la cui centralità era stata già ribadita dalla Commissione Franceschini, che ne aveva rilevato il valore fondativo nell'ambito delle politiche di tutela e valorizzazione, come parte essenziale della funzione pubblica.

La costituzione del Ministero non condusse all'elaborazione immediata di un *corpus* normativo organico e unitario in materia di tutela

---

2021, n. 55, recante *Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri*, è stato istituito il Ministero del turismo.

del patrimonio culturale. Di conseguenza, rimase in vigore la preesistente disciplina settoriale riguardante le diverse categorie di beni<sup>9</sup>. Tale lacuna legislativa è stata colmata solo con l'approvazione del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali* e, successivamente, con il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*.

## 2.2. L'istituzione del Ministero e la sua organizzazione

Il nuovo dicastero fu istituito con il decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, recante l'*Istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali*, atto normativo adottato in via d'urgenza dal Governo. Tale provvedimento fu successivamente convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 1975, n. 5. Nel testo originario del decreto-legge, l'articolo 2 non contemplava espressamente il trasferimento delle competenze in materia archivistica al nuovo Ministero, le quali continuavano ad essere esercitate dal Ministero dell'interno, per il tramite della Direzione generale per gli Archivi. Tuttavia, nel corso della conversione in legge, il Parlamento intervenne sul citato articolo, introducendo una modifica sostanziale: fu infatti disposto, in modo esplicito, il trasferimento degli Archivi di Stato al neocostituito Ministero per i beni culturali e ambientali, includendoli tra le strutture oggetto di riallocazione istituzionale.

L'istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali avvenne, pertanto, a seguito di un processo di separazione e riagggregazione di funzioni precedentemente attribuite ad altri dicasteri. Come rilevato da Diego Vaiano, il nuovo Ministero «è nato per derivazione, quasi per scorporazione, da altre amministrazioni dello Stato, di cui ha acquisito le strutture»<sup>10</sup>. In particolare, furono trasferite competenze che fino a quel momento erano ripartite tra il Ministero della pubblica istruzio-

---

<sup>9</sup> Legge 1° giugno 1939, n. 1089, *Tutela delle cose d'interesse artistico e storico*; legge 29 giugno 1939, n. 1497, *Protezione delle bellezze naturali*; decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, *Norme relative all'ordinamento ed al personale degli archivi di Stato*. L'articolo 48 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, stabilì l'emanazione entro il 31 dicembre 1979 di una legge sulla tutela dei beni culturali, che però non fu mai portata a termine.

<sup>10</sup> D. VAIANO, *Il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo*, in A. CROSETTI, D. VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, cit., p. 150.

ne (per quanto concerne i beni di interesse archeologico e artistico, le biblioteche e le accademie), il Ministero dell'interno (per quanto concerne gli archivi) e la Presidenza del Consiglio dei ministri (per quanto concerne la Discoteca di Stato, l'editoria libraria e la diffusione della cultura), con l'obiettivo di creare una struttura unitaria deputata alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale<sup>11</sup> della Repubblica.

Al fine di delineare i ruoli e la struttura degli uffici del nuovo Ministero nel quadro delle più ampie riflessioni sulla riorganizzazione della pubblica amministrazione, nel febbraio 1975 fu istituito un gruppo di studio presieduto da Massimo Severo Giannini<sup>12</sup> per la prima stesura delle norme delegate «relative alla definizione del Ministero, alla disciplina della struttura degli uffici e degli organi collegiali e all'inquadramento e caratterizzazione dei dipendenti», come previsto dall'articolo 2 della legge 29 gennaio 1975, n. 5<sup>13</sup>. Tale circostanza rappresentò un passaggio fondamentale verso una riflessione concreta per la costruzione di un'amministrazione articolata e funzionale che tenesse conto dei principi di decentramento e razionalizzazione. Il gruppo di studio fu chiamato a definire un nuovo assetto organizzativo dell'apparato ministeriale a cominciare dall'amministrazione periferica, dunque dal ruolo delle Soprintendenze, agli organi dell'amministrazione centrale, infine, al Consiglio nazionale dei beni culturali e ai Comitati di settore. L'obiettivo del gruppo di lavoro era di superare la tradizionale centralità ministeriale promuovendo un modello capace di rispondere con maggiore efficacia alle esigenze di decentramento del territorio. Gli esiti dell'attività furono illustrati dal maggio del 1975 ai componenti della Commissione interministeriale incaricata di emanare le norme

---

<sup>11</sup> Prima dell'istituzione del Ministero dell'ambiente con legge 8 luglio 1986, n. 349, la tutela dell'ambiente era suddivisa tra diversi dicasteri in base agli aspetti di competenza, quali salute, politiche agricole e paesaggio. La tutela sui beni paesaggisti e ambientali era garantita dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, cosiddetta Legge Galasso, dal sottosegretario per i beni culturali Giuseppe Galasso.

<sup>12</sup> Il gruppo di lavoro fu composto da Franco Borsi, Mario Pacelli, Fabio Merui, Umberto Pototsching, Alberto Predieri, Silvano Tosi, Fabio Roversi Monaco, gli avvocati Umberto Tatin e Michele Savarese.

<sup>13</sup> Il documento conclusivo del gruppo di studio è pubblicato in *I beni culturali. Dall'istituzione del Ministero ai decreti delegati*, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici nel centenario della Direzione delle antichità e belle arti, Roma, 1976, pp. 253-272.

delegate inerenti al riordinamento dei ruoli e alla riorganizzazione degli uffici e degli organi consultivi del Ministero per i beni culturali e ambientali<sup>14</sup>. Anche in questo caso, l'obiettivo della Commissione era riflettere sulla struttura del Ministero per renderla più efficiente e adeguata alle esigenze del tempo.

Si giunse al primo assetto organizzativo del Ministero con il decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805, recante l'*Organizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali*. Essa si delineò in maniera fortemente centralizzata con al vertice dell'amministrazione il Ministro, titolare dell'indirizzo politico e responsabile dell'attuazione delle funzioni istituzionali del dicastero. A supporto dell'attività politica del Ministro fu posto un Gabinetto, con compiti di coordinamento e consulenza. L'amministrazione centrale fu strutturata in tre uffici: quello per i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici, quello per i beni archivistici, quello per i beni librari e gli istituti culturali. Agli uffici centrali fu affiancata una Direzione generale per gli affari amministrativi e del personale, nell'ambito della quale fu costituito l'Ufficio studi del Ministero<sup>15</sup>. Ogni ufficio centrale,

---

<sup>14</sup> I componenti della Commissione consultiva interministeriale erano 34, per l'elenco completo e le sedute della Commissione si rimanda a *I beni culturali*, cit., pp. 273-295.

<sup>15</sup> Con successivo decreto ministeriale 20 aprile 1976, recante *Ripartizione degli Uffici centrali (articolo 10, comma V, D.P.R. 3 dicembre 1975, n. 805): riorganizzazione delle competenze tra le divisioni in cui si articolano i servizi centrali del M.B.C.A. e ricognizione di funzioni*, si stabilì che gli uffici centrali si articolavano in: l'Ufficio centrale per i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici in sette divisioni (Divisione I – Affari generali, Divisione II – Beni ambientali, Divisione III – Beni architettonici, Divisione IV – Beni archeologici, Divisione V – Beni artistici e storici, Divisione VI – Funzionamento organi periferici e servizi di sicurezza, Divisione VII – Rapporti culturali); Ufficio centrale per i beni archivistici in cinque divisioni (Divisione I – Affari generali, Divisione II – Archivi statali, Divisione III – Archivi non statali, Divisione IV – Tecnologia archivistica, Divisione V – Documentazione archivistica); Ufficio centrale per i beni librari e gli istituti culturali in cinque divisioni (Divisione I – Affari generali, Divisione II – Istituti culturali, Divisione III – Biblioteche statali e tutela, Divisione IV – Biblioteche non statali e Servizio nazionale di lettura, Divisione V – Discoteca di Stato); Direzione generale per gli affari generali amministrativi e del personale in nove divisioni (Divisione I – Affari generali; Divisione II – Personale della carriera direttiva e personale operaio; Divisione III – Personale della carriera di concetto; Divisione IV – Personale della carriera esecutiva; Divisione V – Personale della carriera ausiliaria; Divisione VI – Formazione e qualificazione del personale; Divisione VII – Pensioni e riscatti; Divisione VIII – Reclutamento del personale; Divisione IX – Bilancio di contabilità), oltre a un Ufficio studi e una Divisione editoria.

competente per un settore specifico del patrimonio, assorbì le funzioni precedentemente attribuite agli altri dicasteri ed uffici governativi con l'obiettivo di garantire un'azione amministrativa più omogenea e specializzata<sup>16</sup>. Gli uffici riguardanti la Discoteca di Stato passarono alle dipendenze dell'Ufficio centrale per i beni librari e gli istituti culturali. Vent'anni dopo, a seguito del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1994, n. 760, recante *Regolamento concernente l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale dell'amministrazione centrale del Ministero per i beni culturali e ambientali e delle relative funzioni*, agli Uffici centrali esistenti fu affiancato un nuovo Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici<sup>17</sup>.

Dal punto di vista organizzativo, il Ministero dalla sua istituzione sino al 1996 si contraddistinse per una struttura amministrativa mista, composta da una sola Direzione generale, quella per il personale, e da Uffici centrali organizzati in divisioni strumentali al funzionamento e al coordinamento delle attività di tutela sugli specifici beni culturali<sup>18</sup>. Tale assetto si discostava dal modello ministeriale tradizionale

---

<sup>16</sup> *Idem*, oltre all'apparato tecnico-amministrativo, furono istituiti il Consiglio nazionale per i beni culturali e cinque Comitati di settore (per i beni ambientali e architettonici, per i beni archeologici, per i beni storici e artistici, per i beni archivistici, per i beni librari e gli Istituti culturali). Al Consiglio nazionale, quale organo consultivo di particolare rilievo, furono affidate le funzioni di consulenza e la facoltà di proporre obiettivi d'intervento per i beni culturali e ambientali in materia di tutela e valorizzazione; ai comitati di settore, a loro volta, sulla base degli indirizzi generali del Consiglio, furono affidati i compiti di proporre obiettivi ed esprimere pareri negli specifici ambiti disciplinari. A questi uffici centrali furono affiancati tre istituti centrali: quello per il catalogo e la documentazione (accorpando il Gabinetto fotografico nazionale fondato nel 1895, al quale fu aggregata l'Aerofototeca nazionale nel 1959, e l'Ufficio centrale del catalogo fondato nel 1969); quello per il catalogo unico delle biblioteche italiane (che subentrava al Centro nazionale per il catalogo unico fondato nel 1951) e per le informazioni bibliografiche; quello per la patologia del libro (fondato nel 1938) e quello per il restauro (fondato nel 1939). Inoltre, fu creato il nuovo Istituto nazionale per la grafica, nel quale confluirono il Gabinetto nazionale delle stampe (fondato nel 1895) e la Calcografia nazionale (il cui ordinamento interno fu definito con decreto ministeriale 20 luglio 1977).

<sup>17</sup> Con il decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1994, n. 760, l'Ufficio centrale per i beni librari e gli istituti culturali acquisì le competenze in materia di editoria, precedentemente ricomprese nella Direzione generale per gli affari amministrativi e del personale, acquisendo così la nuova denominazione di Ufficio centrale per i beni librari, gli istituti culturali e l'editoria.

<sup>18</sup> Nel 1996 con decreto ministeriale 26 luglio 1996, n. 528, *Regolamento recante norme per l'istituzione del Servizio di controllo interno del Ministero per i beni cultu-*

(cavouriano), che prevedeva una pluralità di Direzioni generali distinte per ambito di competenza e la presenza dei dipartimenti. La scelta di limitare le articolazioni dirigenziali centrali mirava a contenere la frammentazione funzionale e a promuovere un maggior coordinamento interno.

Sotto il profilo periferico, l'organizzazione ministeriale non modificò il sistema delle Soprintendenze, articolato in base alla natura dei beni culturali tutelati. Si distingueva, in particolare, tra Soprintendenze archeologiche, Soprintendenze per i beni storico-artistici e storici e Soprintendenze ambientali, oltre a Soprintendenze miste che aggregavano competenze architettoniche e storico artistiche<sup>19</sup>. Tale struttura rappresentò un elemento di continuità con l'assetto organizzativo preesistente del Ministero della pubblica istruzione, il quale, a livello centrale, si avvaleva di una Direzione generale per le antichità e belle arti, accademie e biblioteche, dalla quale dipendevano le Soprintendenze territoriali. A supporto della Direzione generale operava altresì un organo consultivo, il Consiglio superiore per le antichità e belle arti<sup>20</sup>.

---

*rali e ambientali*, fu istituito il Servizio di controllo interno sull'amministrazione del Ministero.

<sup>19</sup> Con il decreto ministeriale 20 aprile 1976, per quanto riguarda l'articolazione degli uffici periferici furono previste: Soprintendenze archeologiche (n. 20); Soprintendenze per i beni artistici e storici (n. 15); Soprintendenze per i beni ambientali ed architettonici (n. 15); Soprintendenze miste (n. 10), oltre alle Soprintendenze speciali quali la Soprintendenza al museo delle antichità egizie di Torino, la Soprintendenza al Museo preistorico ed etnografico di Roma, la Soprintendenza alla Galleria nazionale d'arte moderna e contemporanea di Roma, l'Opificio delle pietre dure di Firenze, il Museo delle arti e delle tradizioni popolari di Roma, il Museo nazionale di Castel S. Angelo di Roma e il Museo nazionale di arte orientale di Roma; Soprintendenze archivistiche (n. 18) e Archivi di Stato (n. 94), oltre all'Archivio centrale dello Stato e al Centro di fotocoproduzione, legatoria e restauro; Biblioteche pubbliche statali (n. 22). Presso le Soprintendenze operavano gli Uffici esportazione.

<sup>20</sup> La disciplina del sistema delle Soprintendenze era formalmente definita prima dell'istituzione del nuovo ministero con la legge 27 giugno 1907, n. 386, la quale suddivideva il territorio nazionale in 47 uffici territoriali. Gli Uffici territoriali erano così ripartiti: Soprintendenze ai monumenti (n. 18), competenti per la tutela degli edifici storici e dei beni architettonici; Soprintendenze agli scavi e ai musei archeologici (n. 14), preposte alla tutela del patrimonio archeologico; Soprintendenze alle gallerie, ai musei medievali e moderni e agli oggetti d'arte (n. 15), responsabili della conservazione e valorizzazione del patrimonio artistico, custodire le raccolte governative, vigilando sulle alienazioni dei beni posseduti da enti o da privati. A tali uffici si affiancavano gli Uffici esportazione, istituiti nelle città sedi di Soprintendenze alle gallerie o ai monumenti, con la funzione specifica di vigilare sull'esportazione dei beni culturali mobili,

A completamento dell'assetto organizzativo del neocostituito Ministero, si affiancavano le Soprintendenze archivistiche, precedentemente appartenenti al Ministero dell'Interno e istituite formalmente soltanto con il decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, recante *Norme relative all'ordinamento ed al personale degli Archivi di Stato*. Proprio in ragione della loro recente istituzione, tali organi erano caratterizzati da una tradizione meno consolidata, sia sul piano operativo sia in termini di radicamento istituzionale<sup>21</sup>.

L'articolazione periferica del Ministero risultava, inoltre, accresciuta dalla presenza di istituti culturali territoriali quali Musei, Biblioteche e Archivi di Stato, i quali, pur rientrando nella sfera della nuova amministrazione, conservavano una certa qual autonomia sia gestionale sia scientifica.

Nel suo complesso, la costituzione del Ministero fu un primo e significativo tentativo di riassetto istituzionale e funzionale del settore dei beni culturali, orientato al decentramento amministrativo. La peculiare natura dell'amministrazione dei beni culturali richiese sin dalle sue origini l'integrazione tra l'attività amministrativa e quella tecnico-scientifica, resa necessaria dalla tutela e dalla conservazione del patrimonio e dall'apporto di personale altamente specializzato (storici dell'arte, architetti, restauratori, archivisti e bibliotecari). L'intento era il superamento delle inefficienze e delle rigidità burocratiche delle precedenti amministrazioni dell'istruzione e degli interni, meno attente alla gestione del patrimonio culturale.

Dalla seconda metà degli anni Ottanta, si consolidò la consapevolezza della necessità di una modernizzazione organizzativa e politica del Ministero. L'attenzione si spostò dalla sola tutela conservativa alla valorizzazione del patrimonio culturale, con un nuovo approccio incentrato sulle modalità di fruizione. Un momento di svolta fondamentale fu rappresentato dalla legge 14 gennaio 1993, n. 4, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 novembre 1992*,

---

in attuazione delle norme poste a tutela del patrimonio nazionale. In questa sede non si intende ricostruire in maniera completa l'organizzazione Direzione generale per le antichità e belle arti, accademie e biblioteche, per questo si rimanda a M. MUSACCHIO (a cura di), *L'archivio della Direzione generale delle antichità e belle arti (1860-1890). Inventario*, vol. 2, Roma, 1994; A. VARNI, G. MELIS (a cura di), *Burocrazie non burocratiche: il lavoro dei tecnici nelle amministrazioni tra Ottocento e Novecento*, Torino, 1999.

<sup>21</sup> P. CARUCCI, M. GUERCIO, *Manale di archivistica*, Roma, 2021, pp. 19-23.

n. 433, recante misure urgenti per il funzionamento dei musei statali. *Disposizioni in materia di biblioteche statali e di archivi di Stato*, nota come legge Ronchey, dal nome dell'allora Ministro Alberto Ronchey. Questo provvedimento introdusse principi di autonomia e di gestione manageriale, consentendo ai musei statali di assumere personale a tempo determinato, istituire tariffe d'ingresso differenziate e attivare servizi aggiuntivi a pagamento (librerie, ristoranti). L'obiettivo era duplice: da un lato, potenziare le entrate proprie degli istituti per garantirne l'autofinanziamento e la conservazione; dall'altro, promuovere la loro autonomia e la capacità di attrarre un pubblico più vasto, integrando così la componente tecnico-scientifica con quella gestionale. Successivamente, l'articolo 47-*quater* della legge 22 marzo 1995, n. 85, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica e per l'occupazione nelle aree depresse*, ampliò quanto precedentemente stabilito prevedendo che la gestione e la fruizione dei beni culturali, dunque non più solo servizi aggiuntivi, possono essere affidate «in tutto o in parte, in gestione a Fondazioni culturali e bancarie, società o consorzi, costituiti a tale fine». Pertanto, il periodo compreso tra il 1975 e il 1998 fu caratterizzato da una progressiva apertura del Ministero a nuove logiche di gestione economica e di valorizzazione dei beni culturali con il coinvolgimento dei privati, che hanno trovato piena attuazione negli anni successivi.

### 3. Le modifiche organizzative del Ministero

#### 3.1. Il Ministero per i beni e le attività culturali (1998-2009)

Con il decreto legislativo n. 368 del 20 ottobre 1998, recante l'*Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*, fu istituito il Ministero per i beni e le attività culturali. La sua istituzione avvenne nell'ottica dei profili di semplificazione e di snellimento dell'attività amministrativa previsti con la legge 15 marzo 1997, n. 59, la cosiddetta legge Bassanini, e con la successiva legge 15 maggio 1997, n. 127, la cosiddetta legge Bassanini *bis*. L'istituzione del nuovo ministero e la sua riorganizzazione si inserirono nel percorso di razionalizzazione della pubblica amministrazione in generale iniziato con il decreto legislativo 3

febbraio 1993, n. 29, recante la *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*. Inoltre, con legge 8 ottobre 1997, n. 352 *Disposizioni sui beni culturali*, fu delegato a emanare un testo unico che riunisse e coordinasse «tutte le disposizioni legislative vigenti in materia di beni culturali e ambientali», infine emanato con il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*. L'articolo 9 della stessa legge attribuì, «in attesa della riorganizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali e al fine di incentivare l'attività di tutela, conservazione e fruizione pubblica del patrimonio archeologico», alla Soprintendenza archeologica di Pompei l'autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e finanziaria ad esclusione delle spese per il personale. Un tale ambito di indipendenza concesso a questa Soprintendenza rappresentò uno dei concetti guida della riorganizzazione del ministero, fino a diventare una costante anche nelle successive riorganizzazioni intervenuti negli anni, soprattutto per quanto riguarda i musei<sup>22</sup>.

Il nuovo dicastero assunse competenze autonome, precedentemente distribuite tra vari enti, in materia di beni culturali e attività culturali, quali spettacolo, cinema ed editoria, con l'obiettivo di garantire una gestione unitaria delle politiche culturali<sup>23</sup>, in particolare «le attribuzioni in materia di spettacolo, di sport e di impiantistica sportiva

<sup>22</sup> Lo studio sul riordinamento del Ministero per i beni culturali e ambientali dal 1997 al 1998 fu assegnato ad una Commissione tecnica presieduta dal giurista Enzo Cheli. L'organizzazione del nuovo Ministero, che include anche attività culturali, connotate da una dimensione redditizia ed economica, interrompe il legame con lo studio e la ricerca, componenti essenziali per la tutela dei beni culturali, non prevedendo, inoltre, un adeguato coordinamento con l'allora Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; su queste questioni di veda S. SETTIS, *Italia S.p.A. L'assalto al patrimonio culturale*, Torino, 2002, in particolare pp. 38-40, 62-64, in cui l'autore sostiene: «Peccato che, al momento della riforma strutturale dei ministeri (1999), il progetto di accorpare i «beni» con le «attività» (meglio se sportive, cinematografiche e circensi) fosse il pensiero dominante. Si perse così allora un'occasione preziosa, forse irripetibile: quello era il momento in cui, in una visione istituzionale coerente e responsabile, il ministero dei Beni culturali (magari senza sport e spettacolo) poteva essere accorpato con quello dell'Università e della ricerca, facendo in tal modo della ricerca conoscitiva l'asse portante, la vera e sostanziale «attività» che dev'essere il cuore della tutela e della gestione.» (p. 63).

<sup>23</sup> Cfr. proposta del 1974 di Vittorio Badini Confalonieri, DI GIANGIROLAMO, *L'evoluzione delle politiche culturali*, cit., p. 20.

spettanti alla Presidenza del Consiglio dei ministri». La prospettiva di estendere le attività culturali all'interno dell'ambito di competenza del nuovo ministero trovò fondamento anche nel confronto con il contesto internazionale. In tale ottica, l'esperienza francese rappresentò un modello di riferimento privilegiato, sia per la strutturazione amministrativa centralizzata delle politiche culturali, sia per l'efficacia delle sue strategie di valorizzazione del patrimonio culturale. Nell'espone gli elementi portanti del progetto di riforma ancora in corso, l'allora Ministro Giovanna Melandri, sottolineava come «noi dobbiamo creare le condizioni perché tutto il settore della cultura, dai beni culturali alla musica, al teatro, diventi appetibile anche per gli investimenti privati e possa diventare generatore di una seria e duratura attività economica... Naturalmente non si tratta di imporre al settore culturale indici di redditività incompatibili con la natura delle attività e dei servizi offerti» e proseguiva nell'indicare quelli che sarebbero stati i futuri strumenti necessari per mettere in atto nuove forme di promozione: «occorre sviluppare quelle competenze economiche, giuridiche, manageriali che spesso sono carenti in un'amministrazione che pure vanta un complesso di professionisti (storici dell'arte, archeologi, architetti, bibliotecari, archivisti) di altissima qualità»<sup>24</sup>.

A seguito della riforma del ministero, il decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 2000, n. 441, *Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali*, ne definì l'assetto organizzativo, prevedendo tra le sue strutture centrali un Segretariato generale, incaricato di coordinare le attività amministrative e attuare gli indirizzi e i programmi formulati dal Ministro. Il regolamento istituì le Direzioni generali, ciascuna competente per specifici ambiti del settore culturale, e delineò la struttura periferica del ministero attraverso soprintendenze regionali, soprintendenze di settore, musei, archivi e biblioteche, con l'obiettivo di rendere più efficiente ed efficace l'azione amministrativa in materia di tutela e promozione del patrimonio culturale nazionale<sup>25</sup>. La presenza delle Direzioni

---

<sup>24</sup> G. MELANDRI, *Le politiche per i beni e le attività culturali*, in *Notiziario*, a cura dell'Ufficio Studi del Ministero per i beni e le attività culturali, n. 56-58/1999, pp. 5-6.

<sup>25</sup> A seguito della riforma, le direzioni generali si articolano nelle seguenti strutture: Direzione generale per il patrimonio storico, artistico e demotnoantropologico, Direzione generale per i beni architettonici e il paesaggio, Direzione generale per l'architettura e l'arte Contemporanee, Direzione generale per i beni archeologici, Direzione generale per gli Archivi, Direzione generale per i beni librari e gli istituti

generali come strutture di primo livello del Ministero e l'istituzione del Segretario generale erano stabilite dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante la *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*, nell'ambito di una più ampia riforma dell'amministrazione statale e di governo<sup>26</sup>. Il nuovo Ministero, acquisendo le competenze relative alle attività culturali (spettacolo e sport), andava ad ampliare in maniera significativa la nozione di bene culturale, non più solamente i beni culturali e ambientali. Tale ampliamento segnò una svolta rilevante nella concezione di bene culturale, non più limitata esclusivamente ai beni materiali come monumenti, siti archeologici, opere d'arte e paesaggi, ma estesa anche a forme espressive e immateriali della cultura contemporanea. L'inclusione dello spettacolo e dello sport nelle competenze ministeriali avrebbe dovuto permettere di integrare le politiche di tutela con quelle di promozione e valorizzazione, sottolineando la centralità della cultura non solo come patrimonio da conservare, ma anche come insieme di attività.

Questa struttura organizzativa articolata in Segretario generale e Direzioni generali, a seguito del D.Lgs. 8 gennaio 2004, n. 3, recante la *Riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, ai sensi dell'articolo 1, della legge 6 luglio 2002, n. 137*, fu sostituita con il decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 2004, n. 173, recante il *Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali*. Tale provvedimento sancì una profonda riorganizzazione del Ministero, attraverso l'adozione di un nuovo assetto istituzionale

---

culturali, Direzione generale per il cinema, e Direzione generale per lo spettacolo dal vivo. Gli istituti centrali comprendono: l'Istituto centrale per il restauro, l'Opificio delle pietre dure, l'Istituto centrale per la patologia del libro, l'Istituto centrale per gli Archivi e l'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane. A livello periferico, furono istituite come nuovi uffici le Soprintendenze regionali per i beni e le attività culturali (n. 17 nelle regioni a statuto ordinario), con il compito di coordinare «l'attività delle altre soprintendenze, degli archivi di Stato e delle biblioteche pubbliche statali presenti nel territorio regionale» e curare «i rapporti del Ministero con le regioni, gli enti locali e con le altre istituzioni presenti nella regione». Inoltre rimasero presenti le Soprintendenze per i beni architettonici e per il paesaggio, le Soprintendenze per il patrimonio storico, artistico e demotnoantropologico, le Soprintendenze per i beni archeologici, le Soprintendenze archivistiche, nonché gli Archivi di Stato, le Biblioteche statali, i musei e gli altri istituti di conservazione dotati di autonomia.

<sup>26</sup> L'articolazione per Direzioni generali è prevista anche per il Ministero degli affari esteri e per quello della difesa.

fondato su una struttura, per la prima volta, di tipo dipartimentale. In particolare, l'amministrazione centrale fu articolata in quattro distinti dipartimenti: il Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici; il Dipartimento per i beni archivistici e librari; il Dipartimento per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione e il Dipartimento per lo spettacolo e lo sport<sup>27</sup>. Con il nuovo regolamento, le Soprintendenze regionali per i beni e le attività culturali furono ridenominate come Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici, di livello dirigenziale generale, sempre con competenze di coordinamento a livello regionale con un ruolo più direttivo e gestionale. Tuttavia, gli altri uffici periferici del Ministero non subirono modifiche.<sup>28</sup>

In tale contesto, la riforma della struttura organizzativa del Ministero, attuata mediante l'introduzione dei dipartimenti quali strutture centrali di primo livello, si inseriva nel più ampio disegno di razionalizzazione e modernizzazione della pubblica amministrazione di quegli anni. Tale intervento normativo rispondeva all'esigenza di accrescere l'efficienza e la funzionalità dell'apparato amministrativo, attraverso una ridefinizione delle competenze e una maggiore chiarezza nella distribuzione delle responsabilità organizzative.

La possibilità di procedere a una riorganizzazione del Ministero fu prevista dall'articolo 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137, recante la *Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici*. Con l'articolo 10 della medesima legge fu inoltre conferita la delega al Governo per la successiva emanazione del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42,

---

<sup>27</sup> Il Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici fu strutturato in quattro uffici dirigenziali di supporto e il coordinamento delle Direzioni generali per i beni archeologici, per i beni architettonici e paesaggistici, per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico, per l'architettura e l'arte contemporanee. Il Dipartimento per i beni archivistici e librari fu strutturato in due uffici dirigenziali di supporto e il coordinamento delle Direzioni generali per gli archivi e per i beni librari e gli istituti culturali. Il Dipartimento per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione fu strutturato in tre uffici dirigenziali di supporto e il coordinamento delle Direzioni generali per gli affari generali, il bilancio, le risorse umane e la formazione e per l'innovazione tecnologica e la promozione. Infine, il Dipartimento per lo spettacolo e lo sport fu strutturato in due uffici dirigenziali di supporto e le Direzioni generali per il cinema e per lo spettacolo dal vivo e lo sport.

<sup>28</sup> Il Sovrintendente all'Archivio centrale dello Stato venne declassato da dirigente generale a dirigente di livello non generale.

*Codice dei beni culturali e del paesaggio*, atto a riordinare e a unificare l'intera disciplina del settore.

Con la legge 27 dicembre 2006, n. 296, "legge finanziaria 2007", in base all'articolo 1, comma 404, si dovette provvedere ad una razionalizzazione e a una ottimizzazione dell'organizzazione delle spese e dei costi per il funzionamento dei ministeri. Successivamente, con decreto-legislativo 18 maggio 2006, n. 181, le competenze relative allo sport furono assegnate al nuovo Ministero per le politiche giovanili e attività sportive e venne emanato un nuovo regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali. I dipartimenti, introdotti da poco, non tardarono ad essere sostituiti, e, con il decreto del Presidente della Repubblica 26 novembre 2007, n. 233, recante il *Regolamento di riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296*, adottato in attuazione della "legge finanziaria", fu avviato un nuovo processo di riorganizzazione, volto alla semplificazione dell'assetto ministeriale e alla riduzione del numero di strutture centrali, in un'ottica di contenimento della spesa pubblica e di maggiore integrazione tra le funzioni.

Nello specifico, il nuovo assetto organizzativo reintrodusse la presenza del Segretariato generale e di nove Direzioni generali, articolate secondo criteri di competenza funzionale<sup>29</sup>. Si rileva, in particolare, l'accorpamento delle funzioni inerenti alla tutela del paesaggio, dell'architettura e dell'arte contemporanea, nonché di quelle relative ai beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici. Per quanto concerne gli istituti centrali, la riforma lasciò sostanzialmente invariata la loro struttura<sup>30</sup>. Elemento innovativo di rilievo fu il riconoscimento

---

<sup>29</sup> Le nove direzioni generali furono: la Direzione generale per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali; la Direzione generale per il bilancio e la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure; la Direzione generale per i beni archeologici; la Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee; la Direzione generale per i beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici; la Direzione generale per gli archivi; la Direzione generale per i beni librari, gli istituti culturali ed il diritto d'autore; la Direzione generale per il cinema e la Direzione generale per lo spettacolo dal vivo.

<sup>30</sup> Gli istituti centrali confermati furono: l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione; l'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche; Opificio delle pietre dure; Istituto centrale per la demotnoantropologia; l'Istituto centrale per il restauro e la conservazione del patrimonio

di undici istituti dotati di autonomia speciale<sup>31</sup>. La situazione dell'articolazione periferica degli uffici del Ministero restò pressoché invariata con le Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici, le soprintendenze per i beni archeologici, quelle per i beni architettonici e paesaggistici, quelle per i beni storici, artistici ed etnoantropologici, le soprintendenze archivistiche, gli archivi di Stato, le biblioteche statali e i musei.

D'altra parte un'innovazione fu rappresentata dall'istituzione di un comitato di settore: infatti, ai preesistenti comitati competenti per le diverse categorie di beni culturali si affiancò il Comitato tecnico-scientifico per l'economia della cultura, con il compito di avanzare «proposte per la definizione di piani e programmi per i beni culturali e paesaggistici finalizzati a favorire l'incremento delle risorse destinate al settore» ed esprimere «pareri, a richiesta del Segretario generale o dei direttori generali, ed avanza[re] proposte su questioni di carattere tecnico-economico concernenti gli interventi per i beni culturali».

Nel solco della promozione e della valorizzazione dei beni culturali, con il decreto del Presidente della Repubblica 2 luglio 2009 n. 91, *Regolamento recante modifiche ai decreti presidenziali di riorganizzazione del Ministero e di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per i beni e le attività culturali*, alle direzioni generali fu aggiunta la Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale con «funzioni e compiti nei settori della promozione della conoscenza, della fruizione pubblica e della valorizzazione

---

archivistico e librario, che assorbe l'Istituto centrale per la patologia del libro ed il Centro fotoriproduzione, legatoria e restauro degli archivi di Stato; l'Istituto centrale per gli archivi e l'Istituto centrale per i beni sonori ed audiovisivi, che subentra alla Discoteca di Stato.

<sup>31</sup> Gli istituti dotati di autonomia speciale furono: la Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Napoli e Pompei; la Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Roma; la Soprintendenza speciale per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico e per il polo museale della città di Venezia e dei comuni della Gronda lagunare; la Soprintendenza speciale per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico e per il polo museale della città di Napoli; la Soprintendenza speciale per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico e per il polo museale della città di Roma; la Soprintendenza speciale per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico e per il polo museale della città di Firenze; l'Istituto superiore per la conservazione ed il restauro (ex Istituto centrale del restauro); la Biblioteca nazionale centrale di Roma; la Biblioteca nazionale centrale di Firenze; il Centro per il libro e la lettura e l'Archivio centrale dello Stato.

del patrimonio culturale, in conformità a quanto disposto dall'articolo 6 del Codice, con riguardo a tutti gli istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101, commi 1 e 2, del Codice medesimo, che siano di pertinenza dello Stato o costituiti dallo Stato», e con il compito di esercitare la vigilanza sulla Fondazione MAXXI – Museo nazionale delle arti del XXI secolo.

A partire dagli anni Novanta e nei primi anni Duemila, la progressiva acquisizione di competenze in ambito culturale, unitamente all'istituzione di strutture dedicate alla valorizzazione e all'economia della cultura, ha segnato l'avvio di un processo di transizione da una concezione tradizionale del patrimonio a una prospettiva che lo interpreta come risorsa economica. Tale concezione ha posto le premesse per le successive riforme, che nel tempo hanno progressivamente volto l'attenzione sulla relazione tra cultura, economia, turismo e sviluppo territoriale.

### *3.2. Dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo al Ministero della cultura*

A seguito dell'entrata in vigore della legge 24 giugno 2013, n. 71, le competenze precedentemente esercitate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di turismo furono trasferite al Ministero per i beni e le attività culturali, determinando così la ridenominazione dello stesso in Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo. Con decreto ministeriale 18 novembre 2013 venne istituita la Direzione generale per le politiche del turismo al fine di coordinare le nuove competenze del Ministero.

Successivamente, fu adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 agosto 2014, n. 171, recante il *Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, a norma dell'articolo 16, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89*. In base a tale regolamento l'amministrazione fu articolata in dodici direzioni generali<sup>32</sup>, tra le quali si evidenzia l'istituzione di nuove direzioni generali rispetto

---

<sup>32</sup> Le direzioni generali previste furono: «Educazione e ricerca»; «Archeologia»; «Belle arti e paesaggio»; «Arte e architettura contemporanea e periferie urbane»;

all'assetto previgente, in particolare la Direzione generale Educazione e ricerca, quella del Turismo e, infine, quella dei Musei. Con questo nuovo regolamento furono confermati preesistenti comitati tecnico-scientifici, tranne il Comitato tecnico-scientifico per l'economia della cultura, che fu soppresso. Gli Istituti centrali non furono modificati, tranne l'Istituto centrale per la grafica, che subentrava all'Istituto nazionale per la grafica<sup>33</sup>. Come istituti dotati di autonomia speciale quali uffici di livello dirigenziale generale furono inclusi la Soprintendenza speciale per il Colosseo e il Museo Nazionale Romano, l'area archeologica di Roma e la Soprintendenza speciale per Pompei, Ercolano e Stabia. Mentre, tra gli uffici dotati di autonomia speciale, ma di livello dirigenziale non generale, ne furono inseriti cinque<sup>34</sup>, ai quali si aggiunsero altri sette istituti e musei di rilevante interesse nazionale dotati di autonomia speciale di livello dirigenziale generale<sup>35</sup>, oltre ad altri undici istituti e musei di livello dirigenziale non generale<sup>36</sup>. Come amministrazione periferica furono previsti i Segretariati regionali del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, le Soprintendenze archeologia, le Soprintendenze belle arti e paesaggio, i Musei, le Soprintendenze archivistiche, gli Archivi di Stato e le Biblioteche. Inoltre, furono istituiti diciassette poli museali regionali.

La riforma del 2014 costituì l'intervento di maggiore incisività nell'organizzazione del Ministero sin dalla sua istituzione; infatti, questo riordinamento introdusse un radicale mutamento nel modello di

---

«Spettacolo»; «Cinema»; «Turismo»; «Musei»; «Archivi»; «Biblioteche e istituti culturali»; «Organizzazione»; «Bilancio».

<sup>33</sup> Gli otto istituti centrali sono: Istituto centrale per il catalogo e la documentazione, Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane, Opificio delle pietre dure, Istituto centrale per la demoetnoantropologia, Istituto centrale per il restauro e la conservazione del patrimonio archivistico e librario, Istituto centrale per gli archivi, Istituto centrale per i beni sonori e audiovisivi e Istituto centrale per la grafica.

<sup>34</sup> L'Istituto superiore per la conservazione e il restauro, la Biblioteca nazionale centrale di Roma, la Biblioteca nazionale centrale di Firenze, L'Archivio centrale dello Stato e il Centro per il libro e la lettura.

<sup>35</sup> La Galleria Borghese, la Galleria degli Uffizi, la Galleria nazionale d'arte moderna e contemporanea di Roma, le Gallerie dell'Accademia di Venezia, il Museo di Capodimonte, la Pinacoteca di Brera e le Reggia di Caserta.

<sup>36</sup> La Galleria dell'Accademia di Firenze, la Galleria Estense di Modena, la Galleria nazionale d'arte antica di Roma, il Museo nazionale del Bargello, il Museo archeologico nazionale di Napoli, il Museo archeologico nazionale di Reggio Calabria, il Museo archeologico nazionale di Taranto, Paestum, il Palazzo ducale di Mantova, il Palazzo Reale di Genova e il Polo Reale di Torino.

gestione dei musei statali attraverso l'istituzione della Direzione generale Musei, dei musei dotati di autonomia speciale e dei poli museali regionali, sancendo una separazione tra la gestione e la valorizzazione del patrimonio museale e la funzione di tutela territoriale, rimasta in capo alle Soprintendenze<sup>37</sup>. Pertanto, dovendo rafforzare il comparto museale, considerato un ambito capace di valorizzare economicamente i beni culturali, si rese necessaria una riorganizzazione che comportò la riduzione delle sedi dirigenziali di archivi di Stato e biblioteche, i quali non potevano competere con l'attrattività e il potenziale economico dei musei<sup>38</sup>.

In attuazione di quanto disposto dall'articolo 1, comma 327, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, "legge di stabilità 2016", che prevedeva la «riorganizzazione, anche mediante soppressione, fusione o accorpamento, degli uffici dirigenziali, anche di livello generale, del medesimo Ministero», il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo emanò i decreti ministeriali 23 gennaio 2016, n. 43 e n. 44. Essi condussero all'istituzione della Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio, risultato dell'accorpamento delle due preesistenti direzioni generali, con conseguente riorganizzazione delle dipendenti Soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio. In seguito al rientro delle funzioni di tutela allo Stato, avvenuto con la legge 6 agosto 2015, n. 125, sono state istituite le Soprintendenze archivistiche e bibliografiche<sup>39</sup>. La loro creazione ha comportato una significativa riorganizzazione nel settore della tutela dei beni librari. A differenza dell'accorpamento che ha riguardato la Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio, non è avvenuta una fusione tra la Direzione generale Archivi e la Direzione generale biblioteche e istituti culturali; pertanto, le nuove soprintendenze per i beni librari dovettero dipendere funzionalmente dalla Direzione generale biblioteche e istituti culturali.

A seguito del sisma del 24 agosto 2016 che colpì le regioni centroitaliane, con decreto ministeriale 24 ottobre 2016, n. 483, recante la

<sup>37</sup> Per una riflessione sulla cosiddetta riforma Franceschini cfr. G. GUZZO (a cura di), *Dieci anni dopo. Riflessioni sulla "riforma" Franceschini*, PRoma, 2024.

<sup>38</sup> Sul taglio degli Uffici dirigenziali nella struttura archivistica cfr. L. CASINI, *Ereditare il futuro*, cit., pp. 193-202, in particolare p. 199.

<sup>39</sup> Le funzioni e competenze delle Soprintendenze bibliografiche furono trasferite alle Regioni in base agli articoli 7-9 del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 3, alla legge 22 luglio 1975, n. 382 e agli articoli 47-49 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

*Riorganizzazione temporanea degli uffici periferici del Ministero nelle aree colpite dall'evento sismico del 24 agosto 2016, ai sensi dell'articolo 54, comma 2-bis, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni e integrazioni*, fu istituita una Soprintendenza speciale per le aree compite dal sisma (con sede in Rieti), articolazione della Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio, con il compito di gestire gli interventi di messa in sicurezza del patrimonio culturale e di seguire la ricostruzione delle aree colpite. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° dicembre 2017, n. 238, recante il *Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 agosto 2014, n. 171, concernente il regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, in attuazione dell'articolo 22, comma 7-quinquies, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96*, fu istituita l'Unità per la sicurezza del patrimonio culturale, ufficio dirigenziale di livello generale, per «il coordinamento e l'attuazione di tutte le iniziative in materia di sicurezza del patrimonio culturale e di coordinamento degli interventi conseguenti ad emergenze nazionali ed internazionali, anche in collaborazione con le altre amministrazioni competenti».

Con decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86, le competenze relative al turismo furono trasferite al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il ministero fu denominato Ministero per i beni e le attività culturali e, ancora una volta, la Direzione generale Turismo fu soppressa.

Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 giugno 2019, n. 76, recante *Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance*, tra le undici direzioni generali furono incluse quella della Creatività contemporanea e rigenerazione urbana e quella dei Contratti e concessioni. Inoltre, presso il Segretariato generale furono attivati due uffici dirigenziali di livello generale: l'Unità per la sicurezza del patrimonio culturale e l'Unità per la programmazione, l'innovazione e la digitalizzazione dei processi. Nello stesso contesto, fu istituito anche un nuovo Istituto centrale per l'archeologia.

Successivamente, con decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, le

competenze in materia di turismo furono ricondotte all'interno del Ministero, riacquisendo nuovamente la denominazione di Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo. A seguito di questa modifica, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 dicembre 2019, n. 169, recante il *Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance*<sup>40</sup> reintrodusse la Direzione generale Turismo. Contestualmente, le competenze sugli istituti culturali furono trasferite dalla Direzione generale Biblioteche alla Direzione generale Educazione, ricerca e istituti culturali. Inoltre, furono costituiti l'Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale – *Digital Library* e la Soprintendenza nazionale per il patrimonio culturale subacqueo, con sede a Taranto.

Infine, con il decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, il dicastero assunse la nuova denominazione di “Ministero della cultura”. A seguito di questo cambiamento, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 giugno 2021, n. 123, recante il *Regolamento concernente modifiche al regolamento di organizzazione del Ministero della cultura, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance*, intervenne per adeguare l'assetto organizzativo.

Le riflessioni fin qui sviluppate hanno permesso di delineare le trasformazioni strutturali che hanno interessato il Ministero, collocandole all'interno del più ampio contesto delle riforme della pubblica amministrazione. Parallelamente, è stata messa in luce la natura peculiare di un dicastero che, per sua stessa configurazione, è soggetto a un continuo processo di evoluzione e riorganizzazione. Possiamo interpretare questa tendenza al dinamismo come riflesso e al contempo risposta all'ampliamento e alla crescente complessità della nozione di

---

<sup>40</sup> Al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri seguono il decreto ministeriale 28 gennaio 2020, n. 21, recante “Articolazione degli uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero”; il successivo decreto 28 gennaio 2020, n. 22, recante “Modifiche al decreto 23 dicembre 2014, Organizzazione e funzionamento dei musei statali e altre disposizioni in materia di Istituti dotati di autonomia speciale”; i decreti ministeriali 29 gennaio 2020, n. 35, recante Modifiche al decreto 27 novembre 2014, e successive modificazioni, recante “Decreto di graduazione delle funzioni dirigenziali di livello generale” e il n. 36, pari data, recante “Graduazione delle funzioni dirigenziali di livello non generale”.

bene culturale, nonché delle funzioni che nel tempo sono state ad esso attribuite. Le progressive modifiche della denominazione del Ministero rispecchiano compiutamente l'evoluzione concettuale e funzionale a cui il dicastero è stato soggetto nel tempo. Questo processo di ridefinizione non si configura come una semplice questione terminologica, bensì rappresenta l'espressione di un mutamento di paradigma nell'approccio del Ministero alla gestione, alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale, segnando la diversa visione sociale del ruolo del patrimonio e delle attività culturali.

#### 4. Lo iato tra forma e sostanza. Beni culturali: speciali, sì, ma solo per come "organizzati"

I processi riorganizzativi appena descritti fanno eco all'evoluzione del contesto politico, economico e sociale di riferimento, il quale si rivela in grado di plasmare – fino a risignificare – le strutture amministrative preposte alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale. In questa prospettiva, un ruolo fondamentale sembra averlo interpretato la tendenza verso la privatizzazione del patrimonio culturale.

Nell'ultimo trentennio le resistenze di un'amministrazione fortemente qualificata e impegnata a preservare il patrimonio culturale in un'ottica di perseguimento dell'interesse generale si sono infatti scontrate con una spinta politica (e normativa) preordinata a garantire la "messa a rendita" del patrimonio culturale, da perseguire sia attraverso la liberalizzazione e dismissione delle sue componenti, sia mediante l'affidamento ai privati della gestione dei luoghi e degli istituti di cultura. Dagli anni Novanta ai giorni nostri<sup>41</sup>, in altre parole, il cd. "petrolio

---

<sup>41</sup> Prima di quegli anni, L. BOBBIO, *La politica dei beni culturali in Italia*, in Id (a cura di), *Le politiche dei beni culturali in Europa*, Bologna, 1992, pp. 149 ss., sottolinea infatti la tendenziale "chiusura" al privato da parte dei pubblici poteri e in relazione alla gestione e valorizzazione del patrimonio culturale (sul punto v. anche S. AMOROSINO, *Il concorso dei privati nella gestione dei beni culturali e ambientali*, in N. ASSINI, P. FRANCALACCI, *Manuale dei beni culturali*, Padova, 2000, pp. 308 ss.). Diversamente, secondo P. DRAGONI, *il dibattito culturale in Italia. Dal 1945 all'Atto di indirizzo sugli standard museali*, in M. MONTELLA, Id, (a cura di), *Musei e valorizzazione dei beni culturali*, Bologna, 2010, pp. 72 ss., il tema della valorizzazione "economica" del patrimonio culturale attraverso il coinvolgimento dei privati si farebbe strada già nel dibattito sull'organizzazione della gestione museale degli anni '80, anche se un seguito alquanto modesto. Sulla centralità degli anni Novanta per l'avvio di un processo di

d'Italia"<sup>42</sup>. è stato rapidamente svincolato dalla sua funzione di motore di sviluppo personale e sociale, per perseguire quasi ossessivamente una dimensione lucrativa, con un dirottamento teleologico dall'esito paradossale: il patrimonio culturale, da *instrumentum societatis* e di inclusione sociale, a fattore di esclusione e sclerotizzazione delle diseguaglianze<sup>43</sup>.

Il lento incedere della dimensione privatistica all'interno della normativa di riferimento<sup>44</sup> ha senz'altro favorito la progressiva espansione

---

trasformazione delle politiche pubbliche in ossequio ai principi di deregolamentazione e privatizzazione che porterà all'elaborazione del "vincolo esterno", nonché al consolidamento del cd. paradigma Maastricht (su cui v. G. AZZARITI, *Diritto o barbarie*, Roma-Bari, II, 2023, pp. 159 ss.) v. G. AMATO, *Privatizzazioni, liberalizzazioni e concorrenza nel sistema produttivo italiano*, in L. TORCHIA, F. BASSANINI, *Sviluppo e declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese*, Firenze, 2005.

<sup>42</sup> Cfr. S. MAROTTA, *Per una lettura sociologico-giuridica dei beni culturali come 'beni comuni'*, in E. BATTELLI, B. CORTESE, A. GEMMA, A. MASSARO (a cura di), *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma, 2017, p. 43, che individua nelle crisi finanziarie e nella globalizzazione le ragioni delle spinte che hanno «trasformato i beni dell'immenso patrimonio di proprietà pubblica, compresi i beni culturali, in bene economici, cioè in risorse». Sempre con riguardo all'idea di «giacimento culturale» e al concetto di patrimonio culturale come «petrolio d'Italia» v. T. MONTANARI, *Il patrimonio culturale: non petrolio, ma ossigeno*, in L. CARLETTI, C. GIOMETTI (a cura di), *De-tutela*, cit., pp. 125 ss., nonché S. SETTIS, *Italia S.p.A. L'assalto del patrimonio culturale*, Torino, 2007, pp. 60 ss., che evidenzia come tale impostazione trasmetta «una visione dei beni culturali come una risorsa di per sé passiva, anziché viva e pulsante [...] come qualcosa che (proprio come un giacimento petrolifero) va "sfruttato" spremuto fino all'osso; come una "riserva" di cui prevale il valore monetario; che non è fatta di uomini e di idee, ma di oggetti, ognuno col suo cartellino del prezzo».

<sup>43</sup> Sull'inquadramento del patrimonio culturale come *instrumentum societatis*, anziché *instrumentum regni* o *excludendi* sia consentito rinviare a quanto argomentato in A. PIACENTINI VERNATA, *La valorizzazione costituzionale del patrimonio culturale. Per una ricostruzione sociale della cultura*, Torino, 2025, spec. pp. 173-174.

<sup>44</sup> Il riferimento è, in particolare, alla legislazione che si sviluppa proprio nel solco degli anni Novanta e, cioè, alla cd. "legge Ronchey" (decreto-legge n. 433 del 1992), ma anche all'art. 47-*quater* del decreto-legge 41 del 1995 e all'art. 10 del d.lgs. n. 368 del 1998, ampiamente richiamati in dottrina (cfr., *ex multis*, A. PAPA, *Valorizzazione e gestione del patrimonio culturale nel Codice dei beni culturali e del paesaggio tra propensione all'esternalizzazione e tentazione di ritorno al passato*, in *Econ. e dir. del terz.*, in. 2/2007, spec. pp. 393 ss.; F. PILEGGI, *L'esternalizzazione ai privati delle attività di valorizzazione e dei servizi per il pubblico negli istituti e luoghi della cultura*, in A. MOLITERNI (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati. Criticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, Napoli, 2019, p. 29; C. BARBATI, *Esternalizzazioni e beni culturali: le esperienze mancate e le prospettive possibili (dopo i decreti correttivi del codice Urbani)*, in *Riv. giurd. dell'edil.*, n. 4-5/2006, pp. 159 ss.) e, non a caso,

del ruolo del “privato” all’interno delle forme di gestione degli istituti e dei luoghi di cultura, trascinando con sé gli attuali processi di monetizzazione del patrimonio culturale *tout court*. Si tratta, a ben vedere, di un corollario affatto naturale della contaminazione teorica tra due dimensioni profondamente distinte e contrapposte, che tuttavia ancora oggi si ritiene possano “coesistere” in relazione al patrimonio culturale. Da un lato la dimensione costituzionale, che vede il bene culturale assolvere a una funzione squisitamente sociale, inclusiva e preordinata al perseguimento dell’interesse generale come delineato in Costituzione, dall’altro la dimensione privatistica, che risponde alle logiche proprie del mercato, cioè dell’incontro tra domanda e offerta e del perseguimento del profitto del singolo<sup>45</sup>. Punti di partenza, se vogliamo, antitetici e assiologicamente incompatibili soprattutto se applicati al patrimonio culturale, come si ricava dallo stesso codice dei beni culturali, dove le “due anime” del bene culturale privato – quella patrimoniale e quella culturale – si palesano costantemente in conflitto tra loro, soprattutto laddove la legislazione riconosce un plusvalore alla dimensione culturale (e non a caso è proprio su quei crinali che sia avvertono le più feroci sollecitazioni, tanto del legislatore quanto della giurisprudenza)<sup>46</sup>.

---

inquadri in una prospettiva di riconcettualizzazione della valorizzazione del patrimonio culturale in termini di incremento della redditività del medesimo (D. VAIANO, *La valorizzazione dei beni culturali*, in A. CROSETTI, D. VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2023, pp. 125 ss.)

<sup>45</sup> Pur non potendo approfondire il punto in questa sede, occorre sottolineare che l’idea di innestare l’interesse del privato al profitto sull’esercizio di attività e servizi di interesse generale rappresenta un pesante retaggio culturale sempre degli anni Novanta (Cfr. M. TRIMARCHI, *Privatizzare la cultura in Italia: obiettivi, vincoli ed effetti*, in *Econ. della cult.*, n. 3/1997, pp. 192 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *Il ministero fuori dal ministero* (art. 10 del d.lg. 368/1998) in *Aedon*, n. 1/1999; G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003, pp. 104 ss.) che, al netto di macroscopici fallimenti, del peggioramento dei servizi e dell’aumento delle tariffe dei servizi “esternalizzati” (cfr. Corte dei conti, *Obiettivi e risultati delle operazioni di privatizzazione di partecipazioni pubbliche*, Roma, 10 febbraio 2010, sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, pp. 193 e 217), continua confondere e piani ontologicamente separati e distinti (profitto del singolo *vs* interesse della collettività), promuovendo l’idea che questi due piani possano coincidere laddove il privato, nella ricerca del profitto, possa garantire modelli organizzativi e servizi asseritamente “migliori” rispetto a quelli che adotterebbe, in via diretta, un soggetto pubblico.

<sup>46</sup> Il riferimento, qui, è in particolare al rilascio dell’attestato di libera circolazione, in quanto necessario per trasferire al di fuori del territorio nazionale (e, quindi, fuori da ogni ambito di tutela) le “cose” suscettibili di essere dichiarate “beni cul-

Questa difficile coesistenza ha in qualche modo “agitato” i processi di riorganizzazione passati del (oggi) Ministero della cultura e, come si avrà modo di vedere, ha inciso profondamente sull’ultimo riassetto di tale dicastero. Se, però, è vero che sia tutt’altro che una novità il fatto che al mutamento di una concezione politica faccia eco un ripensamento dell’apparato organizzativo di riferimento, appare del tutto consequenziale, del pari, che ci si interroghi circa il grado di coerenza dei fini che hanno sollecitato detta riorganizzazione rispetto al dettato costituzionale.

Si tratta di un’operazione cui, sia pure indirettamente (e proprio di recente), è stata chiamata anche la Corte costituzionale, ma che ha visto tutt’altro che dissipate le attuali aporie che caratterizzano l’ordinamento giuridico sul piano del patrimonio culturale. Con la sentenza n. 88 del 2025, infatti, il “dissidio teorico” tra la dimensione privata e pubblica del patrimonio culturale sembra essere stata tuttalpiù registrata, se non addirittura risolta – per certi versi, a sorpresa – con una “preferenza” della prima, in quanto soluzione «coerente con l’evoluzione delle relazioni tra privato e pubblica amministrazione»<sup>47</sup>. Il giudice delle leggi, da una parte, ha riconosciuto un plusvalore costituzionale al bene culturale ma, dall’altra, ha finito con lo svuotare di significato detto *quid pluris*, rendendolo inconsistente ai fini della giustificazione di una – sia pur minima – differenziazione dei limiti e del

---

turali”. Il novero di tale “cose”, infatti, è stato notevolmente ampliato con l’art. 1, comma 175, della legge 4 agosto 2017, n. 124, che non solo ha portato il termine di “maturazione della culturalità” da cinquanta a settant’anni, ma anche introdotto un criterio economico (“semplificato”, in forza dell’art. 7 del decreto ministeriale 17 maggio 2018, n. 246, ma v. anche il d.m. 9 luglio 2018, n. 305) volto a sottrarre, *tout court*, determinati beni dai controlli all’esportazione. A dette sollecitazioni verso una sorta di “liberalizzazione” del patrimonio culturale, inoltre, si è accompagnato, ad opera della giurisprudenza, una progressiva equiparazione dell’interesse patrimoniale del privato all’interesse della collettività per la tutela, arrivando, in alcuni casi, ad “avallare” il depauperamento del patrimonio culturale in ragione del mero decorso del tempo, ancorché a fronte di condotte “poco chiare” dei privati interessati (il riferimento, qui, è alla sentenza relativo al “Miracolo delle Quaglie” di Jacopo da Bassano, del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 9962 del 2023, dove, peraltro, i giudici di Palazzo Spada motivano la propria decisione proprio in forza del criterio esaminato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 88 del 2025 – su cui v. *infra* –, pronunciata sulla base di una questione di legittimità costituzionale sollevata proprio dalla predetta sezione del Consiglio di Stato, che sembra in qualche modo mettere, essa stessa, in discussione il criterio utilizzato alla luce del plusvalore costituzionale del bene culturale).

<sup>47</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 88 del 2025, *Considerato in diritto* 3.6.

perimetro di esercizio dei poteri autoritativi dell'amministrazione nei confronti del medesimo, quando vi siano in discussione interessi privati<sup>48</sup>. Un'operazione di indubbio bilanciamento tra interessi – appunto – contrapposti, che vale tuttavia a far emergere gli effetti e i corollari dell'ormai consolidato processo di privatizzazione dell'amministrazione e del diritto amministrativo<sup>49</sup> e che, in qualche modo, sembra

<sup>48</sup> Il giudizio *a quo*, infatti, verteva sulla legittimità di un provvedimento di annullamento in autotutela di un'autorizzazione all'esportazione rilasciata nel 2015 ai sensi dell'art. 68 del codice dei beni culturali e che derivava dalla scoperta, all'esito di un restauro effettuato all'estero sull'opera interessata, di un interesse culturale qualificato tale da giustificare l'applicazione del vincolo e l'annullamento del relativo attestato di libera circolazione. Il giudice *a quo*, in particolare, dimostrando una marcata attenzione al dettato costituzionale, dubitava circa l'applicabilità dell'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 (introdotto nel 2005 e che stabilisce, per i provvedimenti amministrativi illegittimi, l'annullabilità d'ufficio «entro un termine ragionevole, comunque non superiore a dodici mesi dal momento dell'adozione») riguardo alle autorizzazioni «che siano incidenti su un interesse sensibili e di rango costituzionale, come la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione», in quanto l'applicazione indiscriminata del termine di dodici mesi a interessi costituzionalmente protetti, come quelli in questione, si sarebbe rivelata manifestamente irragionevole e lesiva anzitutto del principio fondamentale di cui all'art. 9 della Costituzione: circostanza da cui sarebbe derivata, sempre secondo il giudice *a quo*, la necessità di adottare un termine elastico per l'annullamento in autotutela, da modulare secondo il canone della ragionevolezza al fine di garantire il «prevalente» interesse pubblico rispetto all'interesse del privato. Sia pure incidentalmente deve rilevarsi sia l'attenzione del Consiglio di Stato a «scongiurare» il depauperamento del patrimonio culturale (v. il caso Jacopo da Bassano, richiamato a nota 47), sia, *si parva licet*, come l'impostazione del giudice *a quo* rappresenti un vero e proprio «atto di coraggio costituzionale», volto a garantire piena prescrivibilità alla Costituzione e attento a leggere la legislazione alla luce di testo costituzionale, anziché viceversa.

<sup>49</sup> Senza alcuna pretesa di esaustività, vista la tematica sconfinata, v. S. CASSESE, *La «vecchia» costituzione economica: i rapporti tra Stato ed economia dall'Unità ad oggi*, spec. pp. 25 ss.; S. DEL GATTO, *I servizi pubblici*, pp. 170 ss.; E. FRENI, *Le privatizzazioni*, pp. 297 ss. e S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, pp. 389 ss., tutti in ID. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, III, Roma, Bari, 2023, ma v. anche G. AMATO, *L'interesse pubblico e le attività economiche private*, in *Politica del diritto*, n. 3/1970, pp. 448 ss.; C. MARZUOLI, *Le privatizzazioni fra pubblico come soggetto e pubblico come regola*, in *Diritto pubblico*, 1995, pp. 393 ss.; M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, 2000; G. TESAURO, M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2000; G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003; F. DE LEONARDIS, *Esercizio privato di pubbliche funzioni e pubblici servizi*, in S. Cassese, *Dizionario di diritto pubblico*, II, Milano, 2006, pp. 2296 ss.; B.G. MATTARELLA, *Il rapporto tra autorità e libertà e il diritto amministrativo europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, pp. 909 ss.; M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, 2008.

rifiutare quel bilanciamento “ineguale”<sup>50</sup> che dovrebbe accompagnare l’interazione tra l’interesse pubblico (che è di tutti) e quello privato (che è del singolo).

Non è questa la sede per sottolineare come la suddetta operazione di bilanciamento della Corte appaia poco attenta a riconoscere prescrittività al ruolo centrale che la Costituzione riconosce al patrimonio culturale quale fattore di trasformazione sociale. Quel che qui interessa è evidenziare come una determinata concezione dell’amministrazione sembri idonea, oggi, persino a scardinare un principio fondamentale della nostra Costituzione. Il giudice delle leggi, infatti, da un lato ritiene scongiurata la parificazione dell’interesse costituzionale per il patrimonio culturale a quello del privato in forza della previsione di «un regime speciale e puntuale di protezione nel codice dei beni culturali» e dalla previsione di un’organizzazione amministrativa che faccia di quel regime la sua struttura portante<sup>51</sup>, ma dall’altro finisce paradossalmente per applicare una regola generale a detto regime (che quindi cessa di essere “speciale”), accontentandosi di una lettura meramente formale dell’organizzazione dell’amministrazione di riferimento, peraltro per nulla attenta alle criticità e ai problemi pratici che la caratterizzano (quali la carenza di organico *in primis*)<sup>52</sup>: un po’ come se alla volpe di

<sup>50</sup> Dove il carattere “ineguale”, qui, non è tra “fine e mezzo” (M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino, 1994, pp. 79 ss.), bensì si rinviene tra “finalità di interesse generale” e “interesse privato”, ossia fra due piani né assimilabili né equiparabili (per una lettura analoga v. E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all’istruzione dei disabili*, in *Nomos*, n. 1/2017).

<sup>51</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 88 del 2025, *Considerato in diritto* 4.1.1.

<sup>52</sup> Si tratta di un aspetto esacerbato soprattutto negli ultimi anni (a riprova che l’aumento della redditività del patrimonio culturale non va di pari passo con “l’arricchimento” del relativo comparto pubblico) e che è emerso plasticamente soprattutto in relazione ai vincoli paesaggistici, dove non a caso risultano più forti che mai le pulsioni verso l’introduzione dell’istituto del silenzio-assenso (v. l’AS 1372 di delega al Governo per la revisione del codice dei beni culturali e del paesaggio in materia di procedure di autorizzazione paesaggistica, depositato il 5 febbraio 2025), motivate sulla base di surrettizie argomentazioni che lamentano l’inerzia delle soprintendenze in seno ai procedimenti amministrativi (soprattutto relativi ai progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza, in relazione ai quali, non a caso, si è introdotto una disciplina *ad hoc*) e che, però, si guardano bene dall’affrontare – o anche solo considerare – le gravi carenze di organico che queste sono chiamate ad affrontare nell’assolvere alle proprie numerose (e delicate) competenze, oltre che il *deficit* di strutture e personale specializzato anche nei diversi livelli di governo che con queste sono chiamate a collaborare

Esopo si offrisse una scala, ritenendo l'uva comunque al sicuro perché già collocata in alto a suo tempo.

Una simile lettura “minima” del ruolo del patrimonio culturale nel nostro ordinamento costituzionale non sembra (più) potersi imputare agli – ormai lontani – tentativi della dottrina di neutralizzare la portata rivoluzionaria dell'art. 9 Cost.<sup>53</sup>. Tantomeno detta lettura potrebbe imputarsi, *tout court*, al codice dei beni culturali: quest'ultimo ha senz'altro risentito di un “peccato originale” e, cioè, dell'obbligo previsto dalla legge delega di “preferire” i privati nella gestione, dando vita a un *corpus* normativo che si distingue per una certa incoerenza tra principi e modi di perseguimento dei medesimi<sup>54</sup>, ma è indubbio che proprio il codice abbia rappresentato il primo passo (sia pure solo nel 2004!) per la riscoperta “costituzionale” del patrimonio culturale. Le ragioni di questa pronuncia, delle più recenti tendenze esclusivizzanti del patrimonio culturale e della conseguente riorganizzazione del Ministero della cultura – che queste tendenze paiono voler favorire – sembrano, dunque, doversi ricercare altrove e, cioè, in una sorta di assuefazione *giuridica* (prima ancora che politica) a un modello privatizzante che vede l'interesse generale puntualmente recessivo rispetto all'interesse del privato, nelle sue più disparate declinazioni. Un modello che, appunto, legge il patrimonio culturale e il bene culturale anzitutto come “patrimonio” e come “bene”, attraverso un processo di commercializ-

---

ai fini di tutela (v. la memoria degli Archeologici Pubblico Impiego MiBACT, dell'8 aprile 2025, depositata in Senato e relativa proprio all'AS 1372, consultabile online).

<sup>53</sup> Cfr. G. CALOGERO, *La scuola, le scienze e le arti*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1949, p. 331; G. BASCHERI, L. D'ESPINOSA, C. GIANNATTASIO, *La costituzione italiana*, Firenze, 1949, pp. 37 ss.; V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, pp. 36 ss. (anche se F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 434, rileva come lo stesso autorevole A. poco dopo tornò con diverso approccio sulla propria posizione); E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Padova, 1955, pp. 146 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Il diritto al lavoro*, Milano, 1956, pp. 31 ss.; E. SPAGNA MUSSO, *Lo stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961, pp. 40 ss.; A. DE VALLES, *Norme giuridiche e norme tecniche*, in *Raccolta di studi in onore di A.C. Jemolo*, III, Milano, 1963, p. 175. Sul tema, M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, cit., pp. 88 ss., individuano nella giurisprudenza costituzionale di fine anni Ottanta il cambio di passo, anche della dottrina, nell'interpretazione dell'art. 9 Cost. e il sostanziale abbandono del processo di “mortificazione” della sua portata prescrittiva (cfr. anche M.S. GIANNINI, *Sull'art. 9 Cost.*, in *Scritti in onore di A. Falzea*, III, Milano, 1991, pp. 435 ss.).

<sup>54</sup> V. nota 83.

zazione che finisce inesorabilmente per *privare* – anche solo in parte – la collettività di un ricchezza che le appartiene e che, sul piano etimologico prima ancora che giuridico, ci rimanda a un’idea di “trasmissione”<sup>55</sup> che mal si concilia, se investita di una dimensione culturale e sociale, con qualsivoglia approccio appropriativo ed esclusivizzante, qual è quello tipico del modello privatistico<sup>56</sup>. Ma se, a dire della Corte, per scongiurare detto epilogo è sufficiente – insieme alla affermazione, invero solo formale, della specialità di un regime giuridico – l’approntamento di un’organizzazione amministrativa “di presidio”, interrogarsi sui processi di riforma che intervengono su di essa appare tanto più necessario che consequenziale.

## 5. Il tentativo di “occupare” (più che riorganizzare) il Ministero della cultura

È in questo contesto, infatti, che, dopo circa dieci anni, si è concluso il percorso di riorganizzazione del MIC avviato con la cd. riforma Franceschini, di fatto preordinato a favorire la monetizzazione del patrimonio culturale sotto le mentite spoglie di un’asserita attività di valorizzazione<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> “*Patrimonium*”, da *pater* e *munus*, ossia, letteralmente, “dovere del padre”.

<sup>56</sup> Per aumentare la redditività del patrimonio culturale, o anche solo per garantire la remunerazione del privato-concessionario della gestione di istituto o luogo della cultura, ovvero dei servizi di biglietteria o dei cd. servizi aggiuntivi, infatti, si procede puntualmente all’aumento dei prezzi dei biglietti di ingresso (o all’introduzione dei medesimi), senza considerare che *qualsiasi* importo rappresenta, di fatto, una barriera all’estrinsecazione delle virtualità sociali del patrimonio culturale; per una dimostrazione v. A. PIACENTINI VERNATA, *La valorizzazione costituzionale del patrimonio culturale*, cit., *passim*, ma spec. p. 147, nota 116.

<sup>57</sup> Sul carattere asseritamente ambiguo di tale funzione v. L. CASINI, *Ereditare il futuro*, cit., 2016, pp. 46 ss.; G. SEVERINI, *Artt. 6-7*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, pp. 63 ss.; C. BARBATI, *Commento all’art. 6*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, pp. 87 ss.; D. VAIANO, *Art. 6*, in G. TROTTA, G. CAIA, N. AICARDI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, 2006, pp. 1045 ss.; A. PAPA, *Valorizzazione e gestione del patrimonio culturale nel Codice dei beni culturali e del paesaggio tra propensione all’esternalizzazione e tentazione di ritorno al passato*, in *Econ. e dir. del terz.*, in. 2/2007, pp. 393 ss. Ambiguità che si è tentato di contestare integralmente già altrove (v. A. PIACENTINI VERNATA, *La valorizzazione costituzionale del patrimonio culturale*, cit., *passim*).

Degno di considerazione appare anzitutto il “mezzo” della riforma. Il nuovo regolamento di organizzazione del MIC, infatti, è stato approvato con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (segnatamente, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 marzo 2024, n. 57) e non, invece, con un regolamento governativo ai sensi dell’art. 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988. Ciò è stato reso possibile grazie a un decreto-legge volto a introdurre una sorta di procedura temporanea e “in deroga” per realizzare il «riordino delle attribuzioni dei Ministeri». Detta procedura, su cui a breve ci si soffermerà, in realtà si è limitata a replicare, in parte, un meccanismo da ultimo “riaffermato”<sup>58</sup> con uno dei primissimi provvedimenti del Governo Draghi e disciplinato dall’art. 10 del decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22. Con quest’ultimo, infatti, si consentiva – per circa tre mesi – l’adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di riorganizzazione di *taluni* dicasteri<sup>59</sup>, «su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro e per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell’economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri». In sostanza si riproponeva uno strumento sperimentato inizialmente nel solco della crisi economico-finanziaria del 2008 e pensato nell’ambito degli interventi di riduzione della spesa “imposti” dai mercati in quella particolare congiuntura economica, in seguito puntualmente ripreso da vari governi anche ben oltre la “stagione” della *spending review*<sup>60</sup>, con caratteristiche e ambiti di intervento più o meno simili, ma sempre con una durata temporanea.

Nel caso di specie, sia pure considerando che tale meccanismo veniva vincolato a un vago ancoraggio alle altre disposizioni del medesimo decreto-legge<sup>61</sup>, le differenze rispetto a quanto previsto dalla “procedura ordinaria” – e cioè da quanto previsto dal suddetto art. 17, comma 4-*bis* – rimanevano sostanziali: a) la forma dell’atto, che mutando da

---

<sup>58</sup> Cfr., senza pretesa di esaustività, art. 2, comma 1-*ter*, del decreto-legge n. 95 del 2012, l’art. 16, comma 4, del decreto-legge n. 66 del 2014, l’art. 4-*bis* del decreto-legge n. 86 del 2018, gli artt. 1, 2, 4-6 del decreto-legge n. 104 del 2019, l’art. 16-*ter* del decreto-legge n. 124/2019, l’art. 3 del decreto-legge n. 1 del 2020.

<sup>59</sup> Segnatamente il Ministero dello sviluppo economico, quello della transizione ecologica, della cultura, delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del turismo e, a seguito di una modifica inserita in sede di conversione, del lavoro e delle politiche sociali.

<sup>60</sup> V. *supra*, nota 59.

<sup>61</sup> Il citato art. 10, infatti, si limita ad “ancorare” genericamente la suddetta riorganizzazione ministeriale «ai fini di quanto disposto dal presente decreto».

decreto del Presidente della Repubblica a decreto del Presidente del Consiglio dei ministri<sup>62</sup> escludeva, di fatto, qualsiasi coinvolgimento del Capo dello Stato<sup>63</sup>; b) l'“aggiramento” del parere del Consiglio di Stato, che da obbligatorio diventava meramente facoltativo e rimesso alle valutazioni del solo (*sic!*) Presidente del Consiglio, realizzando una vera e propria “idiosincrasia procedimentale” che non riconosceva nemmeno tale facoltà al ministro proponente (e interessato); c) il venire meno del parere delle commissioni parlamentari competenti per materia. In altre parole, si descriveva un metodo di riorganizzazione dei ministeri di fatto svincolato da qualsiasi confronto con gli altri organi costituzionali<sup>64</sup> e ridotto a una sorta di *vis-à-vis* con il Presidente del Consiglio. Un *modus operandi*, dunque, affatto coerente con i – sempre più feroci – moti di verticalizzazione della rappresentanza politica<sup>65</sup> e congeniale all'inesauste e conseguenti pulsioni verso l'identificazione dell'organo di indirizzo politico amministrativo nell'atti-

<sup>62</sup> Proprio detta “trasformazione” della fonte, peraltro, già in passato aveva posto non indifferenti problemi in ordine all'interazione tra le due fonti (decreto del Presidente della Repubblica e decreto del Presidente del Consiglio dei ministri), v. Consiglio di Stato, Ad. Sez., parere n. 1375 del 2021.

<sup>63</sup> In ossequio a una sempre più diffusa “fuga dal Presidente della Repubblica”, grazie al massiccio ricorso a decreti ministeriali che, spesso, ricalcano quasi integralmente il procedimento tipico del regolamento governativo, differenziandosi da questo esclusivamente per la mancata previsione dell'emanazione del Capo dello Stato.

<sup>64</sup> Fermo il controllo preventivo di legittimità operato dalla Corte conti *ex art.* 3 della legge n. 20 del 1994.

<sup>65</sup> Sul punto v. almeno A. LUCARELLI, *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, Padova, 2000; C. DE FIORES, *Partiti politici e Costituzione. Brevi riflessioni sul decennio*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2004; G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2008, nonché ID, *Il rapporto partito-eletto: per una interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 3/2013, pp. 275 ss.; E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, parte I, 3/2015, pp. 39 ss.; M. RUOTOLO, *La verticalizzazione del potere. La separazione dei poteri alla prova dell'integrazione europea e di una recente proposta di riforma costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2024, pp. 168 ss., nonché G. AZZARITI, *Forme di governo e complessità della democrazia*; F. PRETEROSSO, *Rischiamo un nuovo Führerprinzip?*; L. FERRAJOLI, *Presidenzialismo italiano e mistificazioni ideologiche*; A. APOSTOLI, *Scegliere il capo: fra attese messianiche e delusioni democratiche*; F. BILANCIA, *Presidenzialismo e appelli al popolo eversivi*; C. DE FIORES, *Ascesa e declino della repubblica semipresidenziale in Italia*; L. RONCHETTI, *Premierato e sindaco d'Italia: la resistibile ascesa italiana di Arturo Ui*; M. PROSPERO, *elezioni del capo e partiti*; E. OLIVITO, *La resa del capo: riforme istituzionali e governabilità*; A. ALGOSTINO, *Il fascino oscuro del cesarismo progressivo*; M. DELLA MORTE, *Il popolo impotente. L'ac-*

vità di gestione della pubblica amministrazione – in evidente spregio del principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost. – mosse dal chiaro intento di assoggettare anche l'“altro”<sup>66</sup> potere rimasto ad ostacolare il più ampio tentativo di identificazione del potere statale *tout court* con l'organo di governo: la burocrazia<sup>67</sup>.

A differenza della precedente disposizione del 2021, l'art. 13 del decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173, approvato meno di un mese dopo il giuramento del Governo Meloni, ha previsto un più ampio lasso di tempo per l'adozione dei nuovi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di riorganizzazione<sup>68</sup>, generalizzando l'applicazione del nuovo meccanismo e svincolando i relativi provvedimenti da qualsiasi finalità se non quella di «semplificare e accelerare le procedure per la riorganizzazione di *tutti* i Ministeri» (corsivo aggiunto), reintroducendo, tuttavia, la previsione del parere obbligatorio del Consiglio di Stato<sup>69</sup>. Non è dato sapere se siano stati proprio i suddetti intenti a porsi alla base della reiterazione, sia pure con alcune modifiche, del meccanismo di riordino dei ministeri sopra descritto, ma alcuni avvenimenti

---

*clamazione e il Capo*; M. VOLPI, *Il Führerprinzip: la scelta del Capo*, tutti in G. AZZARITI, M. DELLA MORTE (a cura di), *Il Führerprinzip. La scelta del capo*, Napoli, 2024.

<sup>66</sup> Il riferimento evidente, qui, è alla magistratura, oramai costante oggetto di attacchi diretti dai vertici politico-istituzionali in spregio a qualsivoglia garbo istituzionale (prima ancora che al rispetto del principio della separazione dei poteri) in tutte le democrazie occidentali, a conferma che i processi di verticalizzazione degli ultimi trent'anni sono giunti a una fase di vera e propria “malsopportazione” di qualsiasi limite al potere politico, finanche di natura giurisdizionale.

<sup>67</sup> Intesa qui, sì, in termini di “burocrazia garantita” (cfr. G. PASTORI, *Burocrazia*, in *Dig. delle disc. pubbl.*, Torino, 1987, 403 ss.), ma anche di “burocrazia garante” dello stato di diritto e del pluralismo sociale, perché laddove uniformata al principio di imparzialità – e al suo naturale corollario, la separazione tra indirizzo politico e gestione – tale specifico *Kóρτος* viene a configurarsi quale limite a ogni espressione del potere politico che si ponga in contrasto con i principi costituzionali, prima ancora che con la “legge”.

<sup>68</sup> Pari a sette mesi, poi prorogati fino a undici; l'art. 10, comma 2, del decreto-legge n. 105/2023, in particolare, ha poi fissato al 31 dicembre 2023 il termine per l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di riorganizzazione del MIC.

<sup>69</sup> Il carattere facoltativo della richiesta di parere al Consiglio di Stato, in realtà, ha rappresentato una costante nei provvedimenti che, in precedenza, istituivano i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di organizzazione. L'obbligatorietà di tale parere è stata prevista solo con l'art. 16-ter del decreto-legge n. 124 del 2019, per poi essere superata dal citato decreto-legge n. 22 del 2021 ed essere, infine, ripristinata per effetto dell'art. 13 del decreto-legge n. 173/2022 richiamato nel testo.

successivi sembrano confermarlo almeno per quanto concerne il MIC. A sollecitare tale lettura soccorre, anzitutto, il dibattito parlamentare e, in particolare, il tentativo del Governo, nel luglio 2023, di introdurre un più ampio meccanismo di *spoil system*. In sede di conversione del decreto-legge n. 75 del 2023, infatti, il Governo ha presentato un emendamento (poi ritirato) che, si affermava, intendesse solo favorire l'elaborazione e, in qualche modo, anticipare alcuni dei contenuti del processo di riorganizzazione del MIC attraverso la modifica del d.lgs. n. 300 del 1999<sup>70</sup>, mentre in realtà si preoccupava di stabilire che, nelle more del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di riorganizzazione di tale dicastero, tutti «gli incarichi dirigenziali generali e non generali in corso decadono» per effetto del conferimento di nuovi incarichi<sup>71</sup>. Se, dunque, i lavori parlamentari, già prima dell'approvazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 57/2024, non sembravano dare adito a dubbi circa l'obiettivo principale della riforma, in realtà qualsiasi incertezza poteva dirsi dissipata anche dal dibattito politico successivo. In occasione del rinnovo di alcuni direttori di prima fascia<sup>72</sup>, infatti, lo stesso Ministro della cultura si è detto inizialmente insoddisfatto delle terne di candidati proposte dalla commissione di esperti da lui stessa nominata e non intenzionato a procedere alla nomina dei nuovi direttori, arrivando a ventilare persino il riavvio dell'intero *iter* di nomina<sup>73</sup>, salvo poi procedere alle relative nomine poco dopo. Ciò è avvenuto nonostante il nuovo regolamento di organizzazione del MIC, di fatto, abbia poi effettivamente previsto un meccanismo di *spoil system*, prevedendo tra le «Norme transito-

<sup>70</sup> L'art. 3 di tale provvedimento, infatti, stabilisce che, all'interno dei singoli ministeri, costituiscono strutture di primo livello *alternativamente* le direzioni generali e i dipartimenti (e che in quest'ultimi non possa prevedersi la figura del segretario generale). Con l'art. 10 del suddetto decreto-legge n. 75/2023, pertanto, da un lato si sono riviste le aree funzionali del MIC (a parità di attribuzioni) e, dall'altro, si è superato il modello per direzioni generali ai fini dell'adozione del modello dipartimentale.

<sup>71</sup> Sul punto v. anche l'o.d.g. n. 9/01239-A/038, a firma delle opposizioni, ove si rileva, peraltro, il tentativo, ad opera del Governo, di riedizione della «riforma ministeriale del 2004 dell'allora Ministro Buttiglione».

<sup>72</sup> Si trattava, in particolare, dei direttori dei Musei reali di Torino, la Galleria dell'Accademia di Firenze e il museo del Bargello, il parco archeologico del Colosseo, il Museo nazionale romano e il Museo archeologico nazionale di Napoli.

<sup>73</sup> V. *Musei, nominati 5 nuovi direttori: Simone Quilici al Colosseo e Federica Rinaldi al Museo nazionale romano. Il ministro Giuli: «Insoddisfatto»*, in *Il corriere della sera*, 17 luglio 2025

rie e finali e abrogazioni» di cui all'art. 41, comma 2, che «[a] seguito dell'entrata in vigore del presente regolamento, il Ministero provvede al conferimento degli incarichi dirigenziali per le strutture riorganizzate». Ciò è stato reso possibile dall'art. 10, comma 2, del decreto-legge n. 105 del 2023: il Governo, infatti, mentre il 27 luglio ritirava tale disposizione contenuta in un emendamento governativo alla legge di conversione del decreto-legge n. 75 del 2024 (come visto sopra), il successivo 10 agosto, sempre alla Camera, depositava il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 105, il cui art. 10, commi 1-3, riproponeva (stavolta *ab origine*) i contenuti dall'emendamento ritirato poco più di una settimana prima a seguito di un intenso dibattito parlamentare. Tale circostanza – invero per nulla rara per lo strabismo e l'irrazionalità che hanno assunto oramai le forme di legislazione – sembra giustificarsi con la volontà di approfittare del “classico” decreto-legge *omnibus*<sup>74</sup>, ogni anno puntualmente approvato dai vari Governi poco prima della sospensione agostana dei lavori parlamentari, attraverso una decisione che appare un vero e proprio espediente volto non solo a sfruttare la sospensione dei lavori, appunto, e la conseguente e fattuale riduzione dei tempi di conversione, ma anche la “distrazione” della stessa opinione pubblica.

Anche in questa occasione, tuttavia, è in sede di conversione che si è registrato l'inserimento di una disposizione che, a parere di chi scrive, riveste un ruolo fondamentale in quello che appare, sul piano squisitamente politico, il tentativo di “occupare” il settore culturale da parte delle forze politiche di destra, da sempre impegnate a denunciare la tradizionale “occupazione” di tale settore dalle forze politiche di sinistra<sup>75</sup>: una circostanza da cui conseguirebbe, in forza della disci-

---

<sup>74</sup> Emblematico, da questo punto di vista, il titolo del decreto-legge n. 105/2023: “Conversione in legge del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105, recante disposizioni urgenti in materia di processo penale, di processo civile, di contrasto agli incendi boschivi, di recupero dalle tossicodipendenze, di salute e di cultura, nonché in materia di personale della magistratura e della pubblica amministrazione”.

<sup>75</sup> Vero è che l'utilizzo spregiudicato dei meccanismi di *spoils system* da parte dei vari governi risulta tutt'altro che nuovo (v. anche l'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 e l'*excursus* del Consiglio di Stato nel parere n. 1979 del 15 dicembre 2022), cionondimeno appare evidente l'imperversare di un approccio legislativo che vede – con sempre maggiore intensità – prevalere le esigenze fiduciarie rispetto a quelle di imparzialità, che pure trovano espresso fondamento costituzionale nell'art. 97 Cost. a presidio e garanzia di un valore fondante il nostro ordinamento costituzionale, quale è il pluralismo.

plina di cui si dirà a breve, l'assenza di una platea di riferimento di personalità da cui attingere per le nuove nomine<sup>76</sup>, soprattutto se per quest'ultime sono previsti (come è stato fino a poco tempo fa) stringenti requisiti in relazione alle esperienze professionali nell'ambito di riferimento. Proprio in questa direzione, infatti, pare aver mosso la disposizione introdotta sempre in sede di conversione del suddetto decreto-legge n. 105/2023, e, cioè, il comma 5-*bis*, dell'art. 10, con cui si è modificato l'art. 14 del decreto-legge n. 83/2014, che disciplina i requisiti dei soggetti cui possono essere conferiti incarichi dirigenziali relativi ai poli museali e agli istituti di cultura statali, disponendo che detti incarichi possano essere conferiti – non solo «a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali e in possesso di una documentata esperienza di elevato livello nella gestione degli istituti e luoghi della cultura», ma anche – a persone con documentata esperienza nella gestione di (generiche) «strutture, enti, organismi pubblici e privati» (*tout court*), ovvero tra «esperti di riconosciuta fama nelle materie afferenti allo specifico istituto o luogo della cultura» o a non meglio precisate «materie attinenti alla gestione del patrimonio culturale», con una formulazione volta ad ampliare notevolmente la platea di soggetti interessati da tale disposizione.

## 6. *Plus ça change...*

Sul piano strettamente organizzativo la riorganizzazione del MIC operata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 57/2024 ha comportato, da un lato, una sorta di “ritorno al passato”, attraverso l'adozione di una struttura articolata in quattro dipartimenti (secondo il modello *ante* art. 15 del decreto-legge n. 262/2006<sup>77</sup>, con la conse-

<sup>76</sup> Si consideri che solo a luglio del 2025 il MIC comunicava l'assegnazione di 140 incarichi di dirigente di II fascia, proposti dai capi dipartimento e dai direttori generali, rassicurando sui futuri tempi di conferimento degli incarichi per i direttori dei musei.

<sup>77</sup> Già il d.lgs. n. 3 del 2004, infatti, aveva organizzato l'allora Ministero dei beni e delle attività culturali in quattro dipartimenti (*per i beni culturali*, con le direzioni generali Archeologia, Beni artistici e storici, Architettura e Arte contemporanea e Beni architettonici e Paesaggio; *per i beni archivistici e librari*, con le direzioni generali Archivi, Biblioteche e gli Istituti culturali; *per lo spettacolo e lo sport*, con le direzioni generali Spettacolo dal vivo e Cinema; *per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione*,

guente soppressione della figura del segretariato generale e dei segretariati regionali<sup>78</sup>), dall'altro, il rafforzamento di quelle che sembrano rappresentare le nuove priorità del dicastero, ossia la costituzione di due ulteriori direzioni generali (per gli «affari europei e internazionali» e «per la digitalizzazione e la comunicazione») e, soprattutto, l'«imposizione» a livello organizzativo di quanto solo implicitamente «imposto» dal codice dei beni culturali<sup>79</sup> e ampiamente conseguito sul piano fattuale<sup>80</sup>, ossia la concezione economica della valorizzazione.

Quest'ultima, infatti, risulta ora espressamente richiamata a più riprese dall'art. 6 del suddetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri: *a)* al comma 1, laddove si afferma che il neo-costituito Dipartimento per la valorizzazione del patrimonio culturale (DiVa) esercita «le competenze del Ministero in materia di valorizzazione, *anche economica*»; *b)* al comma 8, quando si attribuisce al Capo Dipartimento

---

con le direzioni generali Risorse umane e della Formazione, Innovazione tecnologica e Promozione), adottando un modello decisamente meno accentrato e «trasversale» rispetto al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 57/2024, che da un lato ha coagulato ambiti e competenze prima distinte (gli attuali dipartimenti sono quattro: *per l'amministrazione generale*, con le direzioni generali Risorse umane, Bilancio, Affari europei e Digitalizzazione; *per la tutela del patrimonio culturale*, con le direzioni generali Archeologia, belle arti e paesaggio, Archivi e la Soprintendenza speciale di Roma; *per la valorizzazione*, con le direzioni generali Musei e quattordici musei e parchi archeologici dotati di autonomia speciali; *per le attività culturali*, con le direzioni generali Spettacolo, Cinema e audiovisivo, Creatività contemporanea, Biblioteche e istituti culturali) e, dall'altro, sembra affermare una paradossale distinzione tra funzioni di tutela e funzioni di valorizzazione che, alla luce dell'art. 9 Cost., rappresentano una vera e propria endiadi (sul punto si è già argomentato in A. PIACENTINI VERNATA, *La valorizzazione costituzionale del patrimonio culturale*, cit., p. 111).

<sup>78</sup> Le competenze di questi ultimi, in particolare, sono state trasferite alle – già oberate – soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio con competenza sul territorio del capoluogo di regione.

<sup>79</sup> Il riferimento è, come si dirà a breve, alla concezione economica della valorizzazione. 102 A livello normativo, infatti, già il d.lgs. n. 62 del 2008 (sulla scorta dell'art. 1, comma 259, della legge n. 296 del 2006), con l'introduzione dell'art. 57-bis al codice dei beni culturali, aveva fatto riferimento a procedure di «dismissione o di valorizzazione e utilizzazione, *anche a fini economici*, di beni immobili pubblici di interesse culturale, prevista dalla normativa vigente e attuata, rispettivamente, mediante l'alienazione ovvero la concessione in uso o la locazione degli immobili medesimi» (corsivi aggiunti), con un riferimento, in realtà, rimasto del tutto isolato sul piano normativo, almeno fino al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in commento.

<sup>80</sup> In particolare per effetto della carenza di risorse economiche e di personale, unita alla «predilezione» del codice dei beni culturali per l'affidamento ai privati della gestione degli istituti e dei luoghi della cultura (su cui v. *infra*, nel testo e note 83 e 84).

il compito di proporre «gli interventi diretti al riequilibrio finanziario tra gli istituti e i luoghi della cultura statali, nonché il reintegro degli stanziamenti di bilancio dello stato di previsione della spesa del Ministero», su cui v. *infra*; c) al comma 9, nella parte in cui attribuisce al Dipartimento la competenza in materia di «ottimizzazione della gestione del patrimonio culturale e degli istituti e dei luoghi della cultura statali [...] per favorire l'incremento della redditività e della capacità di automantenimento finanziario dei citati istituti e dei luoghi della cultura statali» (*sic!*), nonché il compito di definire «schemi e modelli giuridici, criteri economici e linee guida operative per la valorizzazione economica del patrimonio culturale»; d) al comma 11, infine, quando costituisce all'interno del DiVa l'Istituto per la valorizzazione economica e la promozione del patrimonio culturale, dotato — ai sensi dell'art. 24 — di autonomia speciale.

Se l'esplicitazione dell'accoglimento del paradigma economico come vera e propria priorità delle politiche culturali per l'assetto interno del Ministero risulta dunque evidente, più sfumati appaiono i corollari del punto *sub b*). Il codice dei beni culturali, infatti, impone ai diversi livelli di governo interessati dall'attività di valorizzazione di ricorrere alla gestione indiretta (*i.e.* l'affidamento di tale attività ai privati) all'esito di una «valutazione comparativa in termini di *sostenibilità economico-finanziaria* e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti e «al fine di assicurare un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali» (corsivi aggiunti)<sup>81</sup>. A livello fattuale, tuttavia, detta valutazione si dimostra più fittizia che reale, nel senso che i margini di discrezionalità del singolo istituto o luogo della cultura si rivelano tutt'altro che incondizionati: l'assenza di programmazione e la strutturale carenza di risorse stanziate per i diversi livelli di governo, infatti, hanno finito per rendere, oggi, il ricorso alla gestione indiretta come una via — più che ponderata — di fatto obbligata per garantire la valorizzazione del patrimonio culturale. Una via, dunque, paradossalmente, «obbligata per scelta» e, cioè, quale effetto di un approccio organizzativo alla valorizzazione che ha preferito, a monte e, cioè, a livello del codice<sup>82</sup>, abdicare alla gestione diretta al fine di garantire una

<sup>81</sup> Cfr. l'art. 115, comma 4, del codice dei beni culturali.

<sup>82</sup> Il riferimento è al citato «peccato originale» del codice dei beni culturali — da cui deriva una vera e propria idiosincrasia tra la valorizzazione per come delineata nei principi (art. 1 e 6 del codice dei beni culturali) e le priorità e le condizioni del suo strumento di «attuazione» e, cioè, la gestione (artt. 111, 112 e 115) — il quale si ravvisa

maggiore remuneratività – anche solo per il privato-concessionario – del bene culturale interessato, secondo un approccio spesso giustificato attraverso il riferimento a gestioni dirette ritenute “fallimentari” sul piano della fruizione, ovvero ai numeri “più esaltanti” assicurati dalle gestioni indirette: argomentazioni però inconferenti, se si considera che l’alternativa tra gestione pubblica e privata della valorizzazione non può considerarsi un’alternativa tra gestione pubblica “fatta male” e gestione privata<sup>83</sup>.

La conduzione coatta a tale alternativa, nondimeno, appare ora in qualche modo perseguita anche attraverso la definizione – a livello

---

proprio nella legge di delegazione (legge n. 137 del 2002) e, in particolare, in quel principio e criterio direttivo che ha chiamato il legislatore a «riorganizzare i servizi offerti anche attraverso la concessione a soggetti diversi dallo Stato mediante la costituzione di fondazioni aperte alla partecipazione di regioni, enti locali, fondazioni bancarie, soggetti pubblici e privati, in linea con le disposizioni di cui alla lettera b-bis) del comma 1 dell’articolo 10 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368», che a sua volta chiamava il Ministero «dare in concessione a soggetti diversi da quelli statali la gestione di servizi relativi ai beni culturali di interesse nazionale». In altre parole, una idiosincrasia che sembra, dunque, potersi leggere come un tentativo del legislatore delegato di “vincolare” tale impostazione all’attento rispetto dell’art. 9 della Costituzione, almeno in via di principio.

<sup>83</sup> Come si dirà subito nel testo, l’eventuale inefficienza della gestione diretta andrebbe semmai affrontata in termini organizzativi e di *performance*, non potendo giustificare, di per sé, la sua negazione *tout court*, altrimenti il codice dei beni culturali riconoscerebbe una “falsa facoltà” di scelta ai diversi livelli di governo e soprattutto si affermerebbe, di fatto, l’aperta violazione del principio costituzionale del buon andamento di cui all’art. 97, secondo comma, Cost., spesso invece invocato dalla dottrina a contrario (in maniera pressoché trasversale), ossia per giustificare proprio sulle eventuali inefficienze o inerzie il rafforzamento del ricorso alla gestione indiretta. Un’impostazione del tutto paradossale, capace di snaturare integralmente il carattere prescrittivo dello stesso art. 97 Cost., che obbliga i «pubblici uffici» a essere organizzati «in modo che siano assicurati il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione», con una statuizione che non offre adito a equivoci di sorta e che non può certo essere distorta al punto da affermare che «il buon andamento» si misura nella capacità dell’amministrazione di sopperire alle proprie eventuali inefficienze attraverso la dismissione dell’esercizio delle proprie pubbliche funzioni attraverso la privatizzazione delle medesime. *Contra*, F. GIGLIOLI, A.L. TARASCO, “SIC” sed non simpliciter: *le immagini del patrimonio culturale tra mitologie pauperistiche e obblighi costituzionali*, in A.L. TARASCO, R. MICCÙ, *Il patrimonio culturale e le sue immagini*. cit., pp. 7 ss., sembrano ritenere quasi accessoria la portata dell’art. 9 Cost. rispetto al principio del buon andamento di cui all’art. 97 Cost., proponendo una serie di calcoli che mettono in relazione i benefici che deriverebbero per il debito pubblico se si decidesse di sfruttare il patrimonio culturale attraverso privatizzazioni, dismissioni e gestioni maggiormente improntate a «generare un rendimento».

centrale – dei suddetti «interventi diretti al riequilibrio finanziario» di cui diverranno destinatari gli istituti e i luoghi della cultura statali e che ora vengono espressamente pensati in termini di “incremento della redditività”, anziché in termini di equilibrio di gestione<sup>84</sup>. Non appare difficile, infatti, ipotizzare che tale strumento verrà ora utilizzato per spingere proprio i singoli istituti e i luoghi della cultura a procedere col demandare ai privati le attività di fruizione e valorizzazione, con l'intento di perseguire una sorta di riedizione, *mutatis mutandis*, di una nuova stagione di “dismissioni” del patrimonio culturale<sup>85</sup>. Ma è proprio da questo angolo di visuale che sembra potersi cogliere la *ratio* e, soprattutto, l’“altro” obiettivo della riorganizzazione del MIC e, cioè, la formalizzazione della progressiva affermazione del carattere recessivo della funzione sociale del patrimonio culturale rispetto alle istanze verso una sua monetizzazione. Ciò, nonostante, il paradigma del mercato, applicato al patrimonio culturale, abbia come inesorabile risultato il depauperamento delle virtualità sociali di quest'ultimo e a tutto vantaggio dell'interesse economico (*i.e.* del profitto) del privato-concessionario *in primis*

Da tale angolo di visuale, il mero richiamo operato dalla Corte costituzionale alla sussistenza di un «regime speciale e puntuale di protezione» del patrimonio culturale e di un'organizzazione amministrativa chiamata a farne da garante quale presidi di invero dell'art. 9 Cost. si rivela del tutto vacuo e formale: una sorta di appello a un feticcio che, in forza della giurisprudenza di merito, prima, e di quella costituzionale, oggi, si trova svuotato di margini concreti di prescrittività, schiacciato, com'è, tra la concezione economica della valorizzazione – coadiuvata dal processo di equiparazione dell'interesse generale all'interesse privato – e la concezione politica, qui intesa in termini di mera appropriazione del settore culturale in una – tutt'altro che inedita – prospettiva egemonica. Il tutto secondo un modello “autoalimentativo” in cui la ricerca del profitto da parte dell'amministrazione o finisce con l'equiordinare la posizione di quell'unico soggetto che si

<sup>84</sup> Cfr. l'art. 5, commi 8 e 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 57/2024 e l'art. 18 del precedente regolamento di organizzazione, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 169/2019.

<sup>85</sup> Per un approfondimento, v. S. SETTIS, *Italia S.p.A.*, op. cit., nonché S. BENINI, *La tutela dei beni culturali e ambientali nelle procedure di dismissione del demanio pubblico*, in *Il Foro it.*, 2003, pp. 19 ss. e T. MONTANARI, *Privati del patrimonio*, Torino, 2015.

ritiene possa apportare detto profitto (cioè il privato), ovvero si spinge ad emularne il modello imprenditoriale, disincentivando la fruizione del patrimonio culturale e neutralizzandone *ab origine* le prospettive di valorizzazione.

Si è dunque a distanze siderali rispetto all'idea di approntare e rafforzare una struttura amministrativa dotata dei mezzi e delle possibilità di realizzare gli obiettivi di promozione dello sviluppo di una cultura (art. 9) necessariamente "libera e pluralista" (art. 33) e chiamata a garantire il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione dei cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3). La pari dignità sociale e il dispiegamento della personalità dell'individuo (artt. 3 e 2), quali vere e proprie precondizioni di una società inclusiva, partecipata e, per ciò stesso, pluralista e plurale, infatti, nella sistematica costituzionale riconoscono nella cultura – e, dunque, anche nel suo veicolo privilegiato, il patrimonio culturale – un presidio di libertà materiale dell'individuo, che rappresenta la premessa logica – prima ancora che giuridica – per l'assolvimento del «dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società» (art. 4). La salvaguardia di questo inscindibile legame che intercorre tra il concetto di «scelta» e quello di «libertà» che si pone alla base di qualsivoglia modello democratico – e che nella nostra Costituzione viene espressamente affermato nell'endiadi "libertà del voto" (art. 48) e "principio democratico" (art. 1) – passa, infatti, necessariamente per l'attitudine del patrimonio culturale a invernare tale libertà e a calarla in una dimensione sociale, sollecitando quelle virtualità che si agitano all'interno della società e che rischiano di rimanere altrimenti inesprese, pregiudicando l'interesse della comunità a quel moto di progresso che dalle stesse trae linfa e alimento. Obiettivi di certo non perseguibile attraverso la sedimentazione, la formalizzazione e – in alcuni casi – l'elevazione normativa delle aberrazioni vissute negli ultimi trent'anni sul piano del patrimonio culturale e che, però, riflettono perfettamente i moti e le sollecitazioni che subisce la nostra Costituzione finanche sul piano della forma di governo<sup>86</sup>. L'incentivazione di processi di privatizzazione e imprenditorializzazione di *beni pubblici culturali*, da un lato, e il tentativo di imporre una specifica

<sup>86</sup> Il riferimento è al tentativo di modifica della forma di governo attraverso l'introduzione del cd. "premierato", su cui v. almeno la bibliografia richiamata a nota 66.

linea politica nella gestione dei medesimi, dall'altro, tuttavia, pur apparendo a un primo sguardo finalità distinte e differenziate finiscono inesorabilmente per realizzare, parimenti, l'impoverimento (culturale ed economico) di molti, a tutto vantaggio di pochi. Un epilogo tutt'altro che coerente con il ruolo di *instrumentum societatis* che la nostra Costituzione riconosce al patrimonio culturale e che però, oggi, non sembra incontrare reali antagonisti, perché pronto a essere rivendicato, dai più, attraverso il pretestuoso e mendace argomento delle risorse<sup>87</sup>, ovvero appellandosi a non meglio precisati passati egemonici: quasi che i valori costituzionali cessino di avere prescrittività in presenza di qualsivoglia e asserita contingenza, ben potendo essere sacrificati sull'altare del profitto o della convenienza politica del momento. Un epilogo che, nel dimostrarsi pronto a immolare il patrimonio culturale per un fine piuttosto che un altro, annichilisce ogni prospettiva di tutela prima ancora che di valorizzazione e denuncia la ben più grave e ben più profonda attitudine del tempo a ignorare i presidi del pluralismo sociale e politico, d'altronde affatto depotenziati da un lento ma inarrestabile processo di assuefazione allo schema identitario-contrappositivo e, oggi, quasi abbandonati alla mera affermazione della "specialità" delle proprie statuizioni.

\* \* \*

## ABSTRACT

ITA

Il contributo si propone di analizzare l'evoluzione dei processi di riorganizzazione del (oggi) Ministero della cultura al fine di individuare le linee di tendenza, le continuità e le discontinuità che hanno contribuito a condizionarne la fisionomia. L'analisi, in particolare, si propone di misurare il grado di influenza che le trasformazioni politiche, economiche e sociali degli ultimi

---

<sup>87</sup> L'affermazione deriva dalla mera analisi dei rendiconti generali dello Stato degli ultimi anni, da cui si ricava che, il più delle volte, le risorse finanziarie degli stanziamenti nello stato di previsione del MIC non risultano assenti, bensì semplicemente inutilizzate.

hanno avuto sull'organizzazione della tutela e della valorizzazione del patrimonio culturale, con l'obiettivo di verificarne il grado di coerenza rispetto al dettato costituzionale.

EN

This contribution aims to analyze the evolution of the reorganization processes of the (now) Ministry of Culture in order to identify the trends, continuities, and discontinuities that have contributed to shaping its structure. In particular, the analysis aims to measure the degree of influence that recent political, economic, and social transformations have had on the organization of the protection and enhancement of cultural heritage, with the aim of verifying its degree of consistency with the Constitution.



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*