

RELAZIONE CONCLUSIVA

SOMMARIO: Premessa. - 1. Svolgimento dei lavori della Commissione. - 2. Il Sistema museale nazionale. - 2.1. Gli obiettivi. - 2.2. I possibili modelli: regole e gestione. - 2.3. Quali caratteri per il Sistema museale nazionale? Ipotesi di lavoro. - 3. Prestito. - Allegati: I. Livelli uniformi di qualità per i musei. - II. I sistemi museali in Europa. - III. I sistemi museali in Francia e nel Regno Unito. - IV. I musei nelle Regioni (schede di documentazione). - V. Documento di ICOM Italia sul Sistema museale nazionale.

Premessa

Il 30 giugno 2017 si sono conclusi i lavori della Commissione per l'attivazione del sistema museale, istituita il 1° giugno 2015¹.

La presente relazione si articola in due parti e in cinque allegati.

La prima parte illustra lo svolgimento dei lavori e le principali conclusioni raggiunte dalla Commissione con riferimento alle tematiche di studio assegnatele.

La seconda parte, più corposa, è incentrata sul Sistema museale nazionale e sulle possibili modalità operative per la sua attivazione. La Commissione, al riguardo, ha elaborato un apposito documento, che è stato anche condiviso, in diverse occasioni, con le Regioni, con

¹ La Commissione è stata presieduta dal prof. Lorenzo Casini e composta dal Segretario generale del Ministero, arch. Antonia Pasqua Recchia, dal Direttore generale Musei, arch. Ugo Soragni, dal vice presidente ICOM (International Council of Museums), dott. Alberto Garlandini, dal Presidente di ICOM Italia, dott. Daniele Jalla; i componenti designati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sono l'Ing. Alessandro Zucchini (poi sostituito dal dott. Claudio Leombroni), Istituto Beni Culturali della Regione Emilia Romagna e il prof. Ludovico Solima, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli". La Segreteria tecnica della Commissione era composta da Adele Maresca Compagna (ICOM Italia), Anna Crevaroli (MIBACT), Laura Forti (Università Bocconi), Lena Maria Perfettini (Accademia di Francia Villa Medici); Marcello Tagliente (MIBACT) e, nel 2017, anche da Valentina Galloni (Istituto Beni Culturali della Regione Emilia Romagna) e da Maria Cristina Pangalozzi (Università di Roma Sapienza).

l'auspicio che esso possa trovare concreta attuazione.

Gli allegati, infine, danno conto dei lavori svolti in questi due anni, riportando: una ipotesi di livelli uniformi di qualità e obiettivi di miglioramento per i musei (Allegato I); studi e rapporti elaborati dalla Segreteria tecnica della Commissione, con particolare riguardo ai sistemi museali di Francia, Regno Unito e altri Paesi europei (Allegati II e III); il materiale fornito dalle Regioni sui loro rispettivi sistemi museali (Allegato IV) e la scheda sul sistema museale nazionale predisposta da ICOM Italia (Allegato V).

1. *Svolgimento dei lavori della Commissione*

Con decreti del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 8 gennaio 2016 e 16 dicembre 2016 è stata disposta la prosecuzione, fino al 30 giugno 2017, dei lavori della Commissione di studio per l'attivazione del Sistema museale nazionale.

La Commissione era stata istituita con decreto 1° giugno 2015 con compiti di ricerca, studio ed analisi finalizzati a formulare proposte per:

- a) l'elaborazione di linee guida per la gestione dei musei statali e per lo svolgimento delle attività di valorizzazione secondo le migliori esperienze internazionali;
- b) l'elaborazione di principi e criteri in materia di prestiti all'estero di beni culturali e di accordi internazionali per lo scambio di opere d'arte;
- c) la predisposizione di procedure e modelli per la valutazione della gestione dei musei statali;

- d) l'elaborazione di linee guida per la costituzione e l'attivazione del Sistema museale nazionale;
- e) l'aggiornamento del D.M. 11 dicembre 1997, n. 507, in materia di biglietto d'ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali dello Stato;
- f) l'aggiornamento del D.M. 13 aprile 1993 in materia di disciplina dell'apertura al pubblico e del funzionamento dei monumenti, musei, gallerie, aree e parchi archeologici, parchi e giardini storici dello Stato.

Nella prima fase dei lavori, conclusasi a dicembre 2015, la Commissione ha affrontato i compiti di revisione e aggiornamento delle disposizioni in materia di vigilanza, sicurezza, apertura di istituti e luoghi della cultura statali ed ha prodotto uno schema di decreto di revisione e aggiornamento del decreto ministeriale 13 aprile 1993 in materia di *Disciplina dell'apertura al pubblico e del funzionamento dei monumenti, musei, gallerie, aree e parchi archeologici, parchi e giardini storici dello Stato* e uno schema di decreto di modifica del decreto ministeriale 11 dicembre 1997, n. 507, in materia di *Biglietto d'ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali dello Stato*.

Entrambe le proposte sono poi state recepite dal Ministero: la prima è divenuta il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 30 giugno 2016 recante "Criteri per l'apertura al pubblico, la vigilanza e la sicurezza dei musei e dei luoghi della cultura statali"; la seconda il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 14 aprile 2016, n. 111, recante

“Regolamento recante modifiche al decreto 11 dicembre 1997, n. 507, concernente le norme per l'istituzione del biglietto di ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali”.

Nella seconda fase dei lavori, nel corso del 2016 e nella prima metà del 2017, l'attività della Commissione si è incentrata in particolare sul tema dell'attivazione del Sistema museale nazionale.

In questa seconda fase, inoltre, la Commissione è stata integrata da due ulteriori componenti designati, quali loro rappresentanti, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome su invito dell'On.le Ministro.

Le modalità di lavoro della Commissione sono state le medesime già utilizzate a partire dal 2015: riunioni presso la sede del Ministero, scambi e condivisione di materiali e documenti per via telematica, audizioni con amministrazioni regionali e locali.

La Commissione inoltre si è avvalsa dei risultati di un gruppo di lavoro appositamente costituito per la revisione dei documenti sui *Livelli uniformi di qualità*², elaborati dal Ministero in collaborazione con le Regioni nel biennio 2012-2014³, che necessitavano di

² Il Gruppo di lavoro era composto da Lorenzo Casini, consigliere giuridico del Ministro, in qualità di Presidente; Mario Guarany, Direttore generale Archivi, o suo delegato; Rossana Rummo, Direttore generale Biblioteche, o suo delegato; Ugo Soragni, Direttore generale Musei, o suo delegato; Alberto Garlandini, membro dell'executive council ICOM; Maria Teresa Orengo, rappresentante della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome; Antonella Pinna, rappresentante della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.

³ Il Gruppo di lavoro era composto da: MiBACT, D.G. Valorizzazione: Manuel Roberto Guido, Marcello Tagliente, Antonio Piscitelli, Maria Laura Vergelli; Segretariato Generale: Adelaide Maresca Compagna; Regione Basilicata: Antonio Caldarola e Giovanni Robertella; Regione Calabria: Alessandra Tavernese, Coordinatore tecnico della Commissione Beni ed Attività Culturali della Conferenza delle Regioni e Province Autonome; Regione Emilia Romagna, Istituto per i beni artistici, culturali e naturali: Laura Fanfogna Carlini e Maria Pia Guermandi; Regione Lazio: Claudio Cristallini e Silvana Vitagliano; Regione Liguria: Gianluca

aggiornamento, alla luce dei cambiamenti organizzativi introdotti dal D.P.C.M. n. 171 del 2014 e dai successivi provvedimenti attuativi della riorganizzazione del Ministero. Il gruppo ha lavorato alla revisione dei tre documenti "Livelli uniformi di qualità, dedicati a valorizzazione dei musei, valorizzazione di archivi e biblioteche, valorizzazione territoriale integrata del patrimonio culturale". Alcuni componenti del gruppo sono altresì membri della Commissione, circostanza che ha ulteriormente agevolato lo scambio di informazioni, con specifico riguardo ai livelli uniformi di qualità per la valorizzazione dei musei.

La Commissione ha confermato la necessità di prevedere con regolarità occasioni di dialogo con i rappresentanti delle Regioni e dei Comuni e con gli operatori del settore museale. Sono state perciò organizzate una seconda sessione di audizioni dei rappresentanti delle Regioni e dei Comuni (18 ottobre 2016), portando in discussione anche il documento rivisto dei *Livelli uniformi di qualità per la valorizzazione dei musei*, e una giornata di studio sulle modalità di attivazione del Sistema museale nazionale (29 maggio 2017), aperta anche agli operatori del settore museale (direttori di importanti sedi museali, pubbliche e private, rappresentanti delle associazioni di settore). Inoltre il Presidente della Commissione ha presentato le linee

Spirito; Regione Lombardia: Monica Abbiati e Maria Grazia Diani; Regione Marche: Bianca Maria Giombetti e Marina Massa; Regione Piemonte: Patrizia Picchi; Regione Toscana: Elena Pianea e Flora Zurlo; Regione Umbria: Antonella Pinna; Regione del Veneto: Aurora Di Mauro; ICOM Italia: Cecilia Sodano. **Successivamente, nell'ambito della Commissione ministeriale di studio per l'attivazione del sistema museale nazionale, la Regione Emilia-Romagna - rappresentante delle Regioni - ha partecipato, nell'ambito del gruppo di lavoro coordinato da Daniele Jalla, alla revisione e sistemazione del documento (in particolare con Gilberta Franzoni, Valentina Galloni, Fiamma Lenzi, Margherita Sani, Patrizia Tamassia dell'IBC)..**

guida nel corso della seduta del Coordinamento tecnico della Commissione Beni e Attività Culturali delle Regioni, il 28 marzo 2017, per illustrare lo stato di avanzamento dei lavori della Commissione.

Infine, la Commissione ha trattato il compito dell'elaborazione di principi e criteri in materia di prestiti all'estero di beni culturali. Sotto questo profilo, la Commissione ritiene che, soprattutto a séguito della riforma del Ministero e alla istituzione di musei dotati di autonomia speciale, sia opportuno e utile procedere al più presto con l'adozione di linee guida ispirate ai principi adottati in ambito transnazionale dal c.d. *Bizot group*: il riferimento è alle *Revised Bizot Group Loans Guidelines 18 December 2009*, standard accettati a livello internazionale dalla maggiori istituzioni museali nel mondo. Tali regole sono senz'altro appropriate per i musei autonomi. Con riferimento ai poli museali regionali, invece, la Direzione generale Musei potrà eventualmente adottare misure più specifiche.

2. *Linee guida per la costituzione e l'attivazione del Sistema museale nazionale*

Tra i compiti principali della Commissione vi era quello di definire, in accordo con quanto previsto dal decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 23 dicembre 2014, le linee guida per la costituzione e l'attivazione del Sistema museale nazionale.

Al riguardo, la Commissione ha lavorato secondo due direttrici, entrambe collegate al processo di riforma dei musei statali avviato nel 2014.

Da un lato, si è proceduto all'elaborazione di un documento sintetico, da condividere con le Regioni, in cui sono illustrati gli obiettivi e i caratteri essenziali del Sistema museale nazionale. Tale documento è il risultato di studi e analisi comparate (Allegati II e III), consultazione con le Regioni (Allegato IV), approfondimenti della disciplina transnazionale e internazionale, con particolare riguardo agli standard dell'ICOM e alla posizione espressa da ICOM Italia (Allegato V).

Dall'altro lato, si è proseguito e completato il lavoro, avviato nel 2012 ma risalente alla fine degli anni Novanta del XX secolo, di definizione dei livelli uniformi di qualità per i musei (Allegato I).

Di seguito sono riportate, dunque, le linee guida per la costituzione e l'attivazione del Sistema museale nazionale, con riferimento ai seguenti elementi: gli obiettivi (par. 2.1); i possibili modelli (par. 2.2); i caratteri (par. 2.3).

2.1. *Gli obiettivi*

Gli obiettivi di un Sistema Museale integrato a livello nazionale, anche in base a quanto emerso dai documenti presentati dalle Regioni e da ICOM Italia (Allegati IV e V), possono essere sinteticamente ricondotti a quattro:

1. ***favorire la promozione dello sviluppo della cultura***, in attuazione dell'articolo 9 Cost., riconoscendo quali scopi primari del museo anche le attività di formazione, apprendimento e ricerca. Ciò può essere realizzato mediante due principali azioni:

- la predisposizione di *regole comuni di gestione*, applicabili sia ai musei pubblici, in tutte le loro forme, sia a quelli privati;
- la costruzione di un *sistema di accreditamento/riconoscimento* degli istituti, con relativi meccanismi di monitoraggio e valutazione per l'intero territorio nazionale.

2. **garantire un accesso di qualità per gli utenti e un miglioramento della protezione delle collezioni**, attraverso:

- la definizione di un *livello omogeneo* di fruizione e accesso agli istituti e ai luoghi della cultura.
- la previsione di *modalità uniformi e verificabili* per la conservazione degli edifici, dei luoghi, delle collezioni e per l'esposizione delle stesse;
- la *qualificazione uniforme e professionale* del personale, definendo puntualmente i profili richiesti.

3. **definire una azione strategica condivisa per le politiche culturali**, così da consentire ai musei di meglio rispondere alle diverse esigenze della collettività. Pertanto, è necessario individuare in maniera chiara *le amministrazioni* chiamate a verificare l'applicazione delle regole uniformi (parametri e standard) e identificare i modi concreti (*procedimenti*) e più semplici attraverso i quali dette regole possano essere attuate, in modo da calibrare gli interventi ai bisogni effettivi. Ciò può essere attuato:

- definendo *l'assetto dei rapporti* tra l'Amministrazione centrale dello Stato, le Regioni e gli enti locali, così da individuare «chi sia preposto a cosa»;
- fissando codici di comportamento e linee di politica museale condivise, sul modello del Codice etico dell'ICOM, comunque nel rispetto dell'autonomia dei diversi musei.

4. **favorire la generazione di economie di scala e la prestazione condivisa di servizi:** considerare i musei che fanno parte del costituendo Sistema museale non solo dal punto di vista delle loro esigenze, ma anche in quanto un bacino di competenze e capacità professionali e risorse condivise.

2.2. *I possibili modelli: regole e gestione*

Alla luce degli obiettivi individuati, occorre valutare quale tipo di sistema museale integrato sia possibile attuare in Italia, tenendo presente quanto già realizzato in altre esperienze straniere, in particolare, nel Regno Unito ed in Francia (Allegati II e III).

La predisposizione di regole comuni, innanzitutto, può essere realizzata con due percorsi differenti, ispirati rispettivamente al sistema francese (1) e al sistema britannico (2). La individuazione di regole può altresì prevedere modalità uniformi per la conservazione degli edifici, dei luoghi e delle collezioni, nonché per le modalità di esposizione di queste ultime. Pertanto, si possono, in alternativa:

- 1) definire solo i *requisiti generali*, di carattere “macro”, che il museo deve possedere, attinenti alla sussistenza dell'interesse pubblico, alla natura giuridica dei soggetti interessati, al rispetto degli obiettivi permanenti fissati dal sistema (modello francese). Possono anche essere individuati anche parametri di ordine generale circa la conservazione delle collezioni.

- 2) fissare *requisiti più specifici e di dettaglio*, connessi ad alcuni indici di selezione unitari ed identificati chiaramente, come per esempio:
 - la rispondenza alla definizione di «museo» adottata dall'ordinamento di riferimento;
 - la presenza di una collezione permanente;
 - la prova di un'adeguata tenuta economica, costante nell'arco di un periodo di tempo prefissato (per esempio, due anni);
 - il soddisfacimento di requisiti legali, etici, di sicurezza, di pari opportunità, ambientali, etc.;
 - l'impegno a predisporre programmi di miglioramento del servizio nei confronti degli utenti.

Ciascuna di queste voci può essere ulteriormente declinata in una serie di sotto-requisiti particolari, anche differenziati a seconda

delle tipologie di istituti, in modo da tenere conto della natura e delle esigenze del soggetto che intende accreditarsi.

In tal modo, anche realtà fortemente disomogenee tra loro per origine, forma di gestione, struttura organizzativa, dimensione, tipologia e soggetto di appartenenza, possono essere ricondotte a unità attraverso la previsione di standard adattabili ai loro profili.

Nel Regno Unito, inoltre, i parametri di gestione degli edifici e delle collezioni sono disciplinati preventivamente, in maniera specifica e precisa. Il museo è così chiamato a gestire le collezioni in coerenza con la dichiarazione di intenti redatta in adesione al parametro di tipo organizzativo. La valutazione, relativa allo standard di conservazione e, più in generale, di amministrazione delle collezioni e degli edifici che le ospitano, viene effettuata esaminando la sussistenza di politiche di sviluppo, di documentazione, di tutela e di conservazione delle opere (politica strategica); la previsione di piani per la documentazione, per la tutela e la conservazione (progetti); l'esistenza di procedimenti standard nella tenuta della documentazione scritta e nelle procedure di acquisto, di collocazione degli oggetti, di messa in sicurezza, con revisione delle stesse entro un termine stabilito.

L'individuazione di regole comuni, da applicare al maggior numero possibile di istituzioni museali per il coordinamento del sistema, impone una gestione omogenea e, come tale, unitaria.

Questa è la scelta condivisa anche dalle altre esperienze straniere, come quelle di Francia (*Service des Musées e Haut Conseil*) e Regno Unito (*Arts Council*)⁴.

È comunque opportuno che sia garantito un referente o un interlocutore in sede regionale/locale, con il compito di coordinare e di supportare i musei interessati nel divenire parte del sistema nazionale.

Sotto questo profilo, particolare rilievo assume la tipologia di procedimento di registrazione che si vuole adottare.

In altri termini, si può:

- a) far curare la predisposizione del dossier da produrre a supporto della richiesta di accreditamento da organi statali decentrati a livello territoriale, come avviene in Francia con le *Directions Régionales des Affaires Culturelles (DRAC)*; e/o
- b) lasciare maggiore autonomia a ogni singolo istituto, invitandolo a predisporre un proprio team di progetto, incaricato di valutare autonomamente l'aderenza del museo alla serie di parametri chiaramente definiti in sede nazionale, avvalendosi eventualmente del supporto di alcuni partner riconosciuti, come accade nel Regno Unito.

2.3. Quali caratteri per il Sistema museale nazionale? Ipotesi di lavoro

⁴ *Arts Council* e *Service des Musées* hanno ovviamente natura diversa. Il primo è un organo semi-indipendente rispetto al ministero di riferimento; il *Service des Musées* è un servizio dirigenziale inserito all'interno della direzione generale ministeriale competente (*Direction Générale du Patrimoine*) (Allegato III).

La costruzione di un Sistema museale nazionale presenta quindi diverse opzioni, riconducibili a differenti questioni: quale sistema di accreditamento costruire e con quale forma di riconoscimento (bollino, marchio, attestato, ecc.)? Come organizzarlo e con quali procedure? Come assicurare l'integrazione tra sistema museale nazionale e sistemi museali regionali e locali? Quale ambito di applicazione soggettiva va assicurato, per esempio rispetto a musei privati o aree archeologiche? Come finanziare il sistema?

La Commissione, anche in base alle audizioni condotte e all'analisi delle esperienze straniere, ha fino ad oggi condiviso, quale ipotesi di lavoro, un sistema museale nazionale che abbia i seguenti *caratteri*:

- 1) **ampio ambito soggettivo di applicazione**, comprensivo sia di musei pubblici (statali, regionali, provinciali, civici) e privati, sia di altri luoghi della cultura a vocazione museale (aree archeologiche, complessi monumentali e parchi archeologici);
- 2) **adozione di standard nazionali**, condivisi con le Regioni (livelli uniformi della qualità di cui all'articolo 114 del Codice dei beni culturali e del paesaggio);
- 3) **adesione volontaria** al sistema da parte dei musei e altri istituti, mediante una istanza/domanda che certifichi il rispetto degli standard sulla base di un processo di **auto-valutazione**;
- 4) previsione di **due livelli di governo del processo** e, in seguito **del Sistema**, entrambi finalizzati ad assicurare il

raccordo fra l'iniziativa statale e quella delle Regioni, degli Enti locali e dei professionisti museali;

- 5) **procedura di accreditamento** articolata in due fasi successive:
 - a) livello regionale, attraverso organismo paritetico Regioni-Ministero (anche nelle regioni a statuto speciale) aperto anche a enti locali e associazioni museali; tale organismo sarebbe chiamato a gestire la fase istruttoria delle procedure (sulla base degli standard nazionali);
 - b) livello nazionale, mediante verifica/convalida da parte del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (Direzione generale Musei, avvalendosi di un'apposita Commissione, che può altresì contribuire alle attività di pianificazione, implementazione monitoraggio di obiettivi e strategie del sistema);
- 6) **forte integrazione con i sistemi regionali museali già esistenti**, così da assicurare, ad esempio, un riconoscimento "automatico" dell'accREDITamento in un sistema regionale, se basato sui medesimi standard di quello nazionale;
- 7) **controllo e verifica** dei musei accreditati;
- 8) creazione di una **banca dati nazionale**;
- 9) **finanziamento** del Sistema assicurato mediante **un duplice canale di risorse**, corrispondente a due tipi di costi:
 - a) contributo per il **funzionamento del sistema** di accreditamento e di monitoraggio (Stato: contributo ad

hoc, stima approssimativa circa 1 milione di euro annui;
Regioni: nell'ambito delle risorse disponibili a
legislazione vigente);

- b) istituzione di un **fondo destinato al sostegno/alle attività dei musei** del sistema: per es. un Fondo unico per i musei (FUM), alimentato con finanziamenti dedicati, nonché, terminata la fase sperimentale di costituzione del sistema, oltre che con risorse provenienti dallo Stato e dagli altri soggetti coinvolti, anche, in parte e secondo criteri di gradualità, proporzionalità, ragionevolezza e sostenibilità finanziaria, da risorse provenienti dai musei appartenenti al sistema e/o dagli enti cui essi fanno riferimento;
- 10) **adeguato meccanismo di incentivi**, non solo economici, mediante una chiara identificazione dei benefici derivanti dall'appartenenza al sistema. A titolo di esempio:
- a) **benefici immediati**: riconoscibilità, mediante l'uso di un logo/marchio collegato al Sistema museale nazionale (garanzia di determinati standard);
 - b) **benefici di medio/lungo termine**: condivisione di risorse e/o servizi, economie di scala; agevolazione nelle procedure per prestiti, esportazione, restauri; accesso agevolato a risorse e servizi del Ministero; accesso a bandi di finanziamento dedicati;

- c) possibili **ulteriori benefici previa modifica legislativa**:
per esempio estensione dell'art-bonus per i musei,
anche privati appartenenti, al sistema museale
nazionale.

Al fine di garantire al processo la miglior qualità e omogeneità possibili, la Commissione ritiene inoltre che la costruzione del Sistema museale nazionale debba essere accompagnata da un programma comune di formazione/aggiornamento del personale dei musei coinvolti, da realizzarsi in forme integrate a livello nazionale e regionale.