

I MUSEI NEL NUOVO QUADRO COSTITUZIONALE: GLI OBIETTIVI COMUNI DEI MUSEI PUBBLICI E PRIVATI E LO SVILUPPO DEI SISTEMI MUSEALI NELLA NORMATIVA REGIONALE

di *Cecilia Bertolini**

La riforma del Titolo V della Costituzione, ad opera della l. cost. 3/2001, ha delineato un quadro costituzionale che ha determinato conseguenze significative anche in materia di musei.

Deve premettersi che, in precedenza, con riferimento all'originario riparto di materie di potestà normativa statale o regionale, il vecchio testo dell'art. 117 della Costituzione faceva rientrare tra le materie di competenza concorrente delle regioni a statuto ordinario quella dei «Musei e biblioteche degli enti locali».

Questo implicava che nell'ambito dei principi stabiliti dalla legislazione statale, le regioni a statuto ordinario¹, ai sensi dell'art. 117, dovevano predisporre nel dettaglio la disciplina relativa ai musei degli enti locali, nonché esercitare le funzioni amministrative in materia, ai sensi del testo originario dell'art. 118.

Sul piano delle funzioni amministrative, come noto, dapprima intervenne il d.P.R. 3/1972, in base al quale venivano mantenuti in capo allo stato i compiti di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle regioni rispondenti ad esigenze di carattere unitario, mentre si affidavano alle regioni competenze in materia di istituzione, ordinamento e funzionamento dei musei, nonché la predisposizione degli interventi finanziari diretti al miglioramento delle raccolte ed al coordinamento delle attività dei musei. Successivamente, con il d.P.R. 616/1977, all'art. 47 veniva ulteriormente specificato quali fossero, nello specifico, le funzioni amministrative in materia di musei degli enti locali, stabilendo a tal fine che tali funzioni sono quelle che «concernono tutti i servizi e le attività riguardanti l'esistenza, la conservazione, il funzionamento, il pubblico godimento e lo sviluppo dei musei, delle raccolte di interesse storico, artistico, bibliografico», salvo poi prevedere, all'articolo seguente che «le funzioni amministrative delle regioni e degli enti locali in ordine alla tutela e valorizzazione del patrimonio storico, librario, archeologico, monumentale, paleo-etnologico ed etno-antropologico saranno stabilite con la legge sulla tutela dei beni culturali da emanare entro il 31 dicembre 1979».

* Dottoranda in diritto dei servizi pubblici presso l'Università degli Studi di Pisa.

¹ Per quanto riguarda, invece, le regioni a statuto speciale la potestà normativa ad esse attribuita in via esclusiva in materia di musei ha beneficiato della particolare autonomia ad esse riservata. In particolare, in Sardegna ed in Valle d'Aosta la potestà normativa esclusiva ha ad oggetto i musei e le biblioteche degli enti locali; mentre in Sicilia ed nelle province autonome di Trento e Bolzano la potestà esclusiva ha ad oggetto rispettivamente i musei (oltre a biblioteche ed accademie) e le istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) aventi carattere provinciale. Deve precisarsi inoltre che per la Sicilia e le province autonome di Trento e Bolzano si prevede una potestà esclusiva ulteriore in materia di conservazione delle antichità e delle opere d'arte (Sicilia) o di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare (province di Trento e Bolzano). Diversamente, in Friuli Venezia Giulia, lo statuto assegna alla potestà legislativa esclusiva competenze in materia di musei e biblioteche di interesse locale o regionale «vincolando così la potestà legislativa non all'ente proprietario del museo o della biblioteca, ma all'interesse locale [o regionale] o meno dell'istituzione», MANSI A., *La tutela dei beni culturali*, Padova, 1998, p. 224.

La legge di tutela non è stata adottata che molti anni più tardi, ben oltre i termini prescritti, ma con riferimento alle competenze in materia di musei degli enti locali, dal combinato disposto delle previsioni contenute nei succitati decreti, sembrerebbe essere desumibile la facoltà delle regioni l'istituzione di musei regionali.

Il dettato costituzionale concernente il riparto normativo, e così anche amministrativo, in materia di musei locali trovò le basi per la sua attuazione con più di vent'anni di ritardo, e con questo ritardo si posero le fondamenta per quel doppio binario tra musei pubblici statali e musei pubblici degli enti locali.

La distinzione già esisteva, ma si trattava di una differenziazione di carattere formale, che aveva dato luogo ad interventi normativi diretti alla prima categoria, ad entrambe, o soltanto alla seconda, ed è possibile affermare che la regolamentazione della materia, prima dell'attuazione delle regioni a statuto ordinario, era stata effettuata con interventi a singhiozzo o con riforme soltanto annunciate e mai attuate. Per queste ragioni parrebbe ammissibile considerare la decretazione degli anni Settanta, parallelamente all'attuazione delle regioni ordinarie, nei termini di un vero e proprio spartiacque che, almeno fino alla più recente riforma del Titolo V della Costituzione, ha visto aprire all'intervento dei legislatori regionali la regolamentazione dei musei degli enti locali, pur in mancanza di una legge statale di cornice in materia di tutela dei beni culturali.

In ogni caso, la lettura delle normative delle regioni a statuto ordinario complessivamente adottate consente di rilevare che l'approccio dei legislatori regionali aveva condotto, al tempo, all'approvazione di leggi in materia che ricalcavano l'impostazione dei decreti presidenziali degli anni Settanta, reiterandone ambiti e definizioni.

A seguito della riforma costituzionale del 2001, sul piano normativo, l'art. 117 Cost. novellato ricomprende tra le materie di potestà esclusiva statale la tutela dei beni culturali ed inserisce la valorizzazione dei beni culturali, con la promozione e l'organizzazione delle attività culturali nelle materie di potestà concorrente. A tal riguardo, in ordine ai musei, i principi cui devono fare riferimento le normative regionali sono individuati dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Sul piano amministrativo, ai sensi dell'art. 118, secondo lo schema proprio del principio di sussidiarietà amministrativa, le funzioni amministrative dovrebbero essere attribuite ai comuni, salvo il caso in cui per assicurarne l'esercizio unitario siano conferite a province, città metropolitane, regioni e stato. In questo senso, le istanze di decentramento della gestione dei beni culturali, anche relativamente ai musei pubblici, come noto trovava l'originario ancoraggio nel d.lgs. 112/1998.

Lo stesso articolo, al c. 4, introduce la sussidiarietà orizzontale in ragione della quale gli enti territoriali richiamati favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

In altre parole, la gestione diretta di musei da parte dello stato dovrebbe considerarsi eccezionale, poiché la regola vorrebbe che venisse affidata di norma agli enti locali, con l'eventuale ausilio dei privati. Si tratta di un trasferimento di competenze non secondario, in generale, ma segnatamente per quanto riguarda i musei: tenuto conto delle stime disponibili, infatti, lo stato italiano, ancora oggi, gestisce direttamente quasi 500 musei. Tuttavia, pochi di questi possono essere considerati nazionali, e quindi avulsi dalle dinamiche locali. La più parte ha una missione e un ruolo simili a quello

degli altri musei non statali ed è parte integrante dell'offerta culturale del territorio e dell'identità delle comunità locali².

Come già precisato, per superare il centralismo nella gestione dei musei pubblici, con l'art. 150 del d.lgs. 112/1998 veniva delineata la procedura per trasferire la gestione di musei e beni statali agli enti locali³. Tuttavia, i risultati emersi a seguito del varo della disciplina contenuta nel richiamato decreto con riferimento a detti trasferimenti sono stati decisamente deludenti⁴ e l'articolo 150 del d.lgs. 112/1998 è stato poi abrogato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. 42/2004.

La possibilità di trasferire alle regioni e agli enti pubblici territoriali la disponibilità di musei ed altri istituti e luoghi della cultura statali è ora prevista dall'art. 102 del Codice (*Fruizione degli istituti e dei luoghi della cultura di appartenenza pubblica*).

Discende dal nuovo quadro costituzionale anche la questione relativa alla potestà regolamentare, dal momento che l'art. 117, c. 6, prevede che tale potestà spetta allo stato nelle materie di legislazione esclusiva, salvo il caso che vi sia una delega per le regioni. Le problematiche, a tal riguardo, sono emerse nel 2002 allorquando un parere del Consiglio di Stato⁵ ha bocciato il regolamento proposto dal Ministero per i beni e le attività culturali allo scopo di costituire società di valorizzazione dei beni culturali statali. Nel parere si precisava che il riparto costituzionale permetteva allo stato di individuare i principi della valorizzazione e non invece di emanare relativamente ad essa regolamenti, la cui adozione è di competenza regionale.

²Cfr. GARLANDINI A., *L'intervento delle regioni a favore dei musei: uno scenario in profondo cambiamento*, in www.aedon.it, n. 2/2006. L'autore esamina dettagliatamente gli sviluppi successivi alla riforma del Titolo V della Costituzione, individuando gli articoli del Codice dei beni culturali significativi per la disciplina dei rapporti tra stato e regioni.

³ A norma dell'art. 150, c. 1, del d.lgs. 112/1998 una commissione paritetica, composta da cinque rappresentanti del ministero per i beni culturali e ambientali e da cinque rappresentanti degli enti territoriali designati dalla Conferenza unificata, è tenuta ad individuare, ai sensi dell'art. 17, c. 131, della l. 127/1997, i musei o altri beni culturali statali la cui gestione rimane allo stato e quelli per i quali essa è trasferita, secondo il principio di sussidiarietà, alle regioni, alle province o ai comuni.

⁴ La procedura prevista dall'art. 150 del d.lgs. 112/1998 è stata avviata con la costituzione della commissione paritetica con d.m. 11 maggio 1999, che avrebbe dovuto formulare una proposta di elenco da sottoporre al parere delle Commissioni per i beni e le attività culturali (da istituire in ogni regione a statuto ordinario), ma i risultati, come detto, sono stati inizialmente nulli. Come rileva JALLA D., nonostante la Commissione paritetica si fosse riunita a cadenze regolari nei due anni successivi alla sua istituzione, il processo di riorganizzazione del Ministero, da un lato, e le lungaggini relative alle valutazioni delle proposte di alcune regioni di avviare sperimentazioni gestionali integrate, attivate dalle regioni proponenti con la partecipazione dei rappresentanti dello stato e degli enti locali, ha fatto sì che «si arrivasse al giugno 2001, alle elezioni politiche ed alla conseguente decadenza della Paritetica stessa, senza che avesse neppure iniziato ad elaborare quegli elenchi che costituivano l'oggetto del suo mandato». Successivamente, la Commissione paritetica è stata reinsediata, con nuovi rappresentanti ministeriali, dal nuovo Governo ed ha ripreso le sue attività, a fine 2001, «sostanzialmente in linea di continuità con le conclusioni cui era pervenuta nella sua precedente configurazione». Ma anche in questa seconda sessione di lavori «attendismo e dilazione dei tempi, resistenze e contromosse» hanno limitato i trasferimenti ad un numero ridotto di beni e musei, *Il museo contemporaneo*, Torino, 2003, pp. 195-196. L'art. 150 è stato poi abrogato dall'art. 184 Codice dei beni culturali e del paesaggio. Con il Codice, il trasferimento della gestione dei musei statali «alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza [...] al fine di assicurare un'adeguata fruizione e valorizzazione dei beni» è previsto al c. 5 dell'art. 102.

⁵ Parere sullo schema di regolamento recante disposizioni concernenti la costituzione e la partecipazione a società da parte del ministero per i Beni e le Attività culturali a norma dell'art. 10 del d.lg. 20 ottobre 1998, n. 368 e successive modifiche, C.d.S., Sez. consultiva per gli affari normativi, 26 agosto 2002, n. 1794.

Successivamente, è stata la Corte costituzionale a chiarire la questione.

Con la sentenza 26/2004 la Corte ha introdotto la titolarità giuridica del bene come discriminante nel riparto della competenza regolamentare⁶. In altre parole, lo stato ha potestà normativa e regolamentare non solo in materia di tutela, ma anche di valorizzazione e fruizione dei propri musei.

In materia di musei e di beni culturali, la riforma costituzionale pertanto determina una netta distinzione di poteri e di ruoli tra stato e regioni: se lo stato ha competenze esclusive, legislative e regolamentari, nell'ambito della tutela, le regioni concorrono alla definizione delle attività di valorizzazione e di promozione.

Se la distinzione operata dalla Corte con riferimento alla potestà regolamentare si fonda sulla proprietà dei beni culturali, la difficoltà di delimitare preventivamente gli ambiti di intervento è avvertita dallo stesso legislatore della riforma costituzionale laddove prevede il ricorso a forme di intesa e coordinamento in materia di tutela.

Con il Codice dei beni culturali e del paesaggio si è provveduto ad aggiornare la normativa dei beni culturali alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione.

All'art. 7, viene ribadita la potestà legislativa regionale in materia di valorizzazione e di promozione, mentre agli artt. 102, c. 2, e 112, c. 2, precisano che la legislazione regionale disciplina la fruizione e la valorizzazione dei beni presenti nei musei e negli altri istituti e luoghi della cultura non appartenenti allo stato o dei quali lo stato abbia trasferito la disponibilità.

Se si eccettuano gli articoli 101 e seguenti dedicati agli istituti e luoghi della cultura, il Codice fa riferimento non ai musei, bensì ai beni conservati nei musei, ed in particolare alle raccolte dei musei pubblici, che ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lett. a), sono considerati beni culturali *ipso iure*.

L'articolo 101, rubricato *Istituti e luoghi della cultura*, fornisce la definizione di museo. In esso, per museo si intende un istituto permanente che acquisisce, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio. Questo riconoscimento è importante, se si considera che la l. 1089/1939, come rilevato, non citava il museo e che il T.U. del 1999⁷, all'articolo 99, comma 2, forniva soltanto una generica definizione di museo statale⁸, in termini di «struttura comunque denominata organizzata per la conservazione, la valorizzazione e la fruizione pubblica di raccolte di beni culturali».

Nella definizione di museo offerta dal Codice rimangono, tuttavia, escluse le funzioni di ricerca e le finalità di diletto previste dall'*International Council of Museums*⁹

⁶ Corte costituzionale, 20 gennaio 2004, n. 26. La Corte elabora il cosiddetto principio dominicale avvalendosi dell'interpretazione dell'art. 152 del d.lgs. 112/1998, in materia di valorizzazione. La sentenza infatti precede l'emanazione del d.lgs. 42/2004, seppur di soli quattro giorni.

⁷ Ci si riferisce al d.lgs. 490/1999.

⁸ La definizione si riferiva espressamente ai musei statali, ma poteva considerarsi valida per qualsiasi specie di museo, pubblico o privato, purché contesse raccolte di beni culturali, cfr. SEVERINI G., *Musei pubblici e musei privati: un genere, due specie*, in www.aedon.it, n. 2/2003

⁹ L'ICOM ha infatti adottato in occasione dell'Assemblea generale dell'Aja del 1989 il suo Statuto, nel quale all'art. 2 è contenuta la seguente definizione di museo: «Il museo è un'istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo aperta al pubblico, che compie ricerche sulle testimonianze materiali dell'uomo e del suo ambiente, le acquisisce, le conserva, le comunica e soprattutto le espone a fini di studio, di educazione e di diletto». L'ICOM è stato creato nel 1946 per iniziativa di Chauncey J. Hamlin, presidente dell'*American Association of Museums*, con l'obiettivo di diffondere la reciproca conoscenza fra le culture come base comune per la pace, è un'organizzazione senza fini di lucro, in gran parte finanziata dalle quote dei suoi aderenti e grazie al sostegno di diversi organismi

(ICOM). Spetterebbe alle normative regionali, forse, superare tale limite e riprendere integralmente la definizione dell'ICOM.

Nell'ambito del quadro così descritto, le regioni per la futura disciplina in materia di musei dovrebbero inoltre tenere conto del d.m. 10 maggio 2001, ossia l'«Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei (Art. 150, comma 6, del d.lgs. n. 112 del 1998)», il cui testo è frutto della collaborazione fra il Ministero per i beni e le attività culturali, le regioni ed alcuni esperti del settore. Le disposizioni in esso contenute sono le basi su cui le regioni dovrebbero forse più attentamente lavorare, nel rispetto dei principi indicati dal Codice, in quanto espressione sintetica di traguardi raggiunti dalla normativa di settore e degli spunti derivanti dalle esperienze giuridiche straniere.

L'Atto rappresenta, infatti, l'unico riferimento normativo in Italia esclusivamente rivolto ai musei¹⁰ ed indica, in generale, le funzioni fondamentali del museo¹¹, così come gli ambiti museali che richiedono la predisposizione di una disciplina¹².

In questo senso, i contenuti dell'Atto di indirizzo potrebbero considerarsi, secondo una logica di continuità, diretti ad individuare il *proprium* del concetto di museo, sviluppatosi nel corso degli anni Novanta e collocatosi, soltanto nei termini di una scarsa definizione, nell'ambito del nuovo Codice dei beni culturali.

Ad oggi, a seguito della riforma costituzionale, e con esclusivo riferimento alle regioni a statuto ordinario, soltanto Umbria, Campania, Toscana e Liguria hanno approvato leggi in materia museale.

La l. reg. dell'Umbria 24/2003, avente ad oggetto il sistema museale regionale e la salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali connessi, da un lato suddivide tra regione e comuni le funzioni programmatiche ed amministrative relative ai musei, alle raccolte ed alle altre strutture degli enti locali e di interesse locale, dall'altro, sul piano organizzativo, intende predisporre una rete regionale dei musei, il cosiddetto sistema di musei, al quale è aperta la partecipazione, *sub condicione*, di musei pubblici così come di musei privati o ecclesiastici, «ai fini della valorizzazione dei beni culturali e ambientali e della promozione e organizzazione delle connesse attività culturali».

pubblici e privati. L'ICOM è un'organizzazione internazionale non governativa, è associato all'UNESCO e gode dello status di organismo consultivo presso il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite. La Segreteria ed il Centro d'informazione dell'ICOM hanno sede a Parigi presso la Maison de l'UNESCO e assicurano il coordinamento delle attività e dei programmi a livello internazionale.

¹⁰ Si è preferito riferirsi ai musei e non esclusivamente ai musei pubblici dal momento che se l'atto di indirizzo prende le mosse dal c. 6 dell'art. 150 del d.lgs. 112/1998, e quindi parrebbe diretto soltanto ai musei trasferiti, tuttavia deve osservarsi che «ha una valenza generale, considera cioè i musei a prescindere dal tema del trasferimento della gestione dallo Stato alle autonomie territoriali. In parallelo li considera senza preoccuparsi della loro titolarità, ossia indipendentemente dal fatto che essi siano statali o di altro ente pubblico, e prim'ancora se siano pubblici o privati», SCIULLO G., *Musei e codecisione delle regole*, in www.aedon.it, n. 2/2001. In senso contrario a quanto osservato si segnala SEVERINI G., il quale afferma che nonostante il tenore di certi - e per la verità numerosi - passaggi interni all'atto di indirizzo «va considerato che, in ragione della fonte che lo legittima e dell'apporto esclusivamente pubblico alla sua elaborazione, tali criteri non possono essere riferiti che ai soli musei statali trasferiti, e tutt'al più, comunque, ai soli musei dei soggetti *pubblici* i cui rappresentanti hanno partecipato alla sua elaborazione», cit.

¹¹ Ossia la ricerca, la conservazione e la divulgazione del patrimonio culturale, cui deve essere garantita la massima accessibilità.

¹² In particolare: *status* giuridico; risorse finanziarie; strutture; personale; sicurezza e gestione delle collezioni rapporto con il pubblico e con il territorio.

Peraltro, lo strumento della rete museale non sembrerebbe costituire una novità, ma una replica di uno strumento già predisposto, come vedremo, nelle leggi regionali anteriori alla riforma costituzionale ed attuative dei conferimenti di funzioni avviate con la prima legge Bassanini ed i successivi decreti legislativi.

Basti considerare, al riguardo, che in Umbria l'accesso al sistema museale regionale è soggetto ad una procedura standard che deve essere seguita dai soggetti pubblici, nonché da quelli ecclesiastici e privati titolari di musei, di raccolte e di altre strutture, ove interessati.

Le istanze di ammissione al sistema, presentate dai suddetti soggetti, dovranno essere valutate dalla giunta regionale ed il limite legislativo alla discrezionalità dell'esecutivo regionale è costituito, secondo una formulazione non del tutto esauriente, dalla valutazione preventiva dell'interesse pubblico alla loro partecipazione ai fini della pubblica fruizione.

La differenza tra le due categorie di soggetti proprietari, pubblici e privati, categoria quest'ultima nella quale devono ricomprendersi altresì i soggetti ecclesiastici, non è, evidentemente, di carattere procedurale, bensì di carattere sostanziale, tenuto conto che i primi dovranno garantire il raggiungimento ed il mantenimento degli standard previsti dall'art. 6 della legge attraverso la predisposizione di un programma da definirsi attraverso un accordo concluso a norma dell'art. 11 della l. 241/1990.

Si tratta, in particolare, della determinazione dei contenuti fondamentali da recepire negli statuti e regolamenti dei musei pubblici del Sistema museale dell'Umbria secondo le disposizioni contenute nel già citato d.m. 10 maggio 2001 e del piano regionale per il sistema museale dell'Umbria; dell'indicazione e della verifica degli standard qualitativi e quantitativi da assicurare nell'esercizio delle funzioni di conservazione, valorizzazione, gestione e promozione del patrimonio culturale costituito dalle raccolte, dalle altre strutture e dai musei di proprietà pubblica, nel rispetto delle disposizioni dettate dalla legislazione statale in materia di tutela e dal d.m. 10 maggio 2001; ed infine della determinazione delle linee guida per i profili professionali, i percorsi formativi e le modalità di accreditamento del personale da impiegare nei musei e nelle altre strutture di proprietà pubblica, in armonia con il d.m. 10 maggio 2001 e con il piano regionale.

Sul piano della funzione di valorizzazione, le previsioni della legge umbra con riguardo alle indicazioni degli standard qualitativi e quantitativi contenuti negli statuti o nei regolamenti dei musei pubblici, devono essere integrate con quanto successivamente previsto dal Codice, in materia di gestione indiretta delle attività di valorizzazione.

Infatti, con riferimento alle attività di valorizzazione ad iniziativa pubblica, tra le quali rientrano evidentemente i musei pubblici che, a norma del Codice, espletano un servizio pubblico, *ex art. 101*, sia prima che dopo la riforma del 2006 era previsto che i rapporti tra le amministrazioni cui i beni pervengono ed il concessionario del servizio pubblico museale siano regolati mediante contratto di servizio, nel quale saranno determinati altresì i contenuti del progetto di gestione delle attività di valorizzazione ed i relativi tempi di attuazione, i livelli qualitativi delle attività da assicurare e dei servizi da erogare, nonché le professionalità degli addetti¹³.

¹³ Nell'art. 115 del Codice, novellato ad opera del d. lgs. 156/2006, si prevede inoltre che nel contratto di servizio sono indicati i servizi essenziali che devono essere comunque garantiti per la pubblica fruizione del bene.

Fermo restando quanto già previsto dalla normativa regionale esaminata, la successiva entrata in vigore del Codice e le indicazioni in esso contenute sul contratto di servizio sembrerebbero dover costituire, per i musei non ancora accreditati, la base di partenza per la definizione, nell'ambito della valorizzazione, degli standard da garantire individuati nel programma predisposto ai sensi dell'art. 3 della legge regionale, da recepire negli statuti e nei regolamenti museali. In altre parole, nel campo della valorizzazione, il contratto di servizio, e così gli aspetti inerenti la gestione, potrebbe arrivare ad orientare i contenuti stessi del regolamento o dello statuto museale, finendo per saldare le modalità di gestione precedentemente concordate tra il concessionario del servizio ed il soggetto pubblico proprietario del museo, attraverso il contratto di servizio, agli obiettivi della valorizzazione convenzionalmente condivisi dalle amministrazioni partecipanti all'accordo per la definizione del programma e diretto all'accesso al sistema museale regionale. A conferma del prospettato sviluppo delle attività di valorizzazione del museo pubblico locale in linea con gli obiettivi della valorizzazione definiti nel programma per l'inserimento nel sistema museale regionale, che dovranno essere poi recepiti nei rispettivi statuti o regolamenti, deve rilevarsi quanto prescritto dalla norma tecnica contenuta nel d.m. del 2001 relativamente allo *status* giuridico. In essa si prevede che «l'organo di governo del museo è tenuto ad approvare e rendere pubblico un documento programmatico che, in adesione allo statuto e/o al regolamento del museo e ai principi di cui al d.lgs. n. 296 del 1998 e successive modificazioni, ne individui gli obiettivi annuali e pluriennali». Nei casi di gestione indiretta dei musei pubblici locali, l'organo di governo sembrerebbe rappresentato dal concessionario che, pertanto, in ragione di detta disposizione, da leggersi in combinato disposto con la normativa regionale umbra, dovrà organizzare le attività di valorizzazione connesse alla gestione museale in modo da rispettare gli obiettivi definiti nel programma e poi recepiti negli statuti o nei regolamenti.

Diversamente, per i soggetti privati l'ammissione al sistema museale regionale prevede, più semplicemente, l'elaborazione di un programma negoziato, senza alcuna predefinizione dei contenuti.

Per quanto concerne la l. reg. della Campania 12/2005, i contenuti sono grosso modo analoghi alla legge umbra sopra esaminata. Anche in essa viene fatto riferimento al concetto di sistema museale, ma con esclusivo riferimento ad ambiti territoriali subregionali e di carattere locale o tematico.

Ai sistemi museali territoriali o tematici della Campania possono aderire anche musei appartenenti a soggetti privati, sempre che ad essi sia stato riconosciuto lo *status* di museo di interesse regionale.

Si tratta di una qualificazione spettante alla giunta regionale, all'esito di una specifica richiesta dei soggetti proprietari piuttosto che a seguito di un'iniziativa d'ufficio dell'assessore competente.

Se il riconoscimento dell'interesse regionale è previsto anche per i musei di proprietà degli enti locali, oltre che di soggetti privati, per questi ultimi, tuttavia rappresenta un requisito indispensabile per l'inclusione nell'ambito dei circuiti museali che si verranno a costituire.

In ogni caso, a prescindere dalla proprietà pubblica o privata dei musei, l'interesse regionale costituisce il presupposto per l'erogazione dei contributi regionali disponibili.

Sul piano delle funzioni programmatiche ed amministrative, in Umbria, come accennato, gli enti cui la legge regionale si rivolge per la relativa attribuzione sono la regione ed i comuni.

Nell'ambito della programmazione, la regione è chiamata, in generale, ad incentivare la valorizzazione, la promozione e l'organizzazione delle attività culturali relative ai musei ed a realizzare la tutela delle raccolte nelle forme concordate con il ministero alla luce delle intese e degli strumenti di coordinamento previsti dalla legge, nella quale viene fatto un generico riferimento a quanto già previsto dal c. 3 dell'art. 118. Mentre sembrerebbero delinearsi funzioni di carattere operativo a finalizzazione, per così dire, mista, ossia con prevedibili effetti positivi tanto sulla tutela quanto sulla valorizzazione, con riferimento alle attività di censimento, inventariazione, catalogazione, documentazione dei beni culturali e di sviluppo delle relative banche dati regionali, spettanti alla regione, ma per le quali potrebbero essere chiamati in varia guisa a partecipare gli enti locali ed i soggetti, privati, proprietari di musei.

Viene inclusa nel novero delle funzioni spettanti alla regione, ma si tratta di una disposizione che in realtà non incide sul piano amministrativo ma opera semplicemente un rinvio ad un successivo regolamento, la determinazione dei contenuti fondamentali che dovranno essere recepiti negli statuti e nei regolamenti dei musei pubblici del sistema museale regionale, contenuti che dovranno essere ricavati dal d.m. 10 maggio 2001 e dal piano regionale per il sistema museale.

Considerazioni analoghe valgono in ordine alla definizione delle linee guida per i profili professionali, i percorsi formativi e le modalità di accreditamento del personale da impiegare nei musei e nelle altre strutture di proprietà pubblica.

Infine, la regione esercita le funzioni ad essa attribuite dall'art. 47 del d.P.R. 616/1977 e dal titolo IV, capo V, del d.lgs. 112/1998, oltre che dal d.lgs. 42/2004, alla luce delle sovrapposizioni normative venutesi a creare a seguito delle ondate di conferimenti di funzioni anche relativamente alle raccolte museali e delle disposizioni introdotte dal Codice dei beni culturali.

Ai comuni la legge umbra attribuisce in via generale le funzioni che non spettano, ai sensi della normativa statale, alle regioni ed alle province, precisando comunque che i comuni sono titolari di uno specifico potere di intervento, attraverso l'elaborazione e l'attuazione di progetti di carattere operativo, al fine di supportare i musei di cui sono titolari, consegnatari o gestori per il conseguimento ed il mantenimento delle dotazioni e delle prestazioni adeguate ai livelli richiesti dal piano regionale per il sistema museale.

Detto potere di intervento può essere esercitato, ma soltanto su richiesta dei soggetti titolari, anche nei confronti dei musei di proprietà ecclesiastica o privata. Per la gestione dei musei e dei relativi servizi tecnici e culturali i comuni possono concludere accordi con altri soggetti pubblici, ecclesiastici e privati, con il solo limite del rispetto dei livelli dotazionali e prestazionali previsti dal piano regionale.

La legge della Campania nella definizione del riparto delle funzioni tra i diversi livelli di governo contiene una disciplina più compiuta delle competenze, dettagliando il ruolo delle province e dei comuni e riservando alla regione la programmazione degli interventi ed il monitoraggio dell'apparato museale regionale.

Le competenze della regione in tal senso sono abbastanza diversificate ed incidono su diversi ambiti: dall'individuazione delle collezioni, delle raccolte e dei musei appartenenti a soggetti diversi dagli enti locali, da riconoscere di interesse regionale con decreto dell'assessore regionale competente; all'approvazione delle direttive per il

funzionamento dei musei; all'esame delle condizioni attuali di ogni museo e raccolta, così da poter pianificare gli adempimenti opportuni per rispettare le soglie minime delle dotazioni e delle prestazioni offerte da ogni museo o sistema di musei, anche al fine di confrontare i dati su scala provinciale, intercomunale e comunale e di prospettare ulteriori soglie qualitative e quantitative.

La regione, inoltre, può collaborare con musei operanti in altre regioni, o in ambito nazionale o internazionale, deve definire strategie di intervento d'intesa con gli organi statali competenti per la salvaguardia del patrimonio artistico in caso di calamità naturale, concorre alla definizione dei profili professionali degli operatori dei musei in armonia con le professionalità richieste dagli standard nazionali ed europei e sembrerebbe tenuta ad incrementare il patrimonio pubblico di beni culturali con l'acquisto diretto, con l'esercizio del diritto di prelazione o di esproprio secondo le modalità indicate dal Codice.

Le province svolgono attività rivolte alla diffusione della cultura e a così alla promozione dei musei ricompresi nel loro ambito territoriale, avvalendosi della collaborazione delle istituzioni scolastiche ed universitarie, delle associazioni e delle aziende di promozione turistica e contribuiscono con la regione al potenziamento dell'offerta museale del territorio, anche nella prospettiva di favorire la costituzione dei sistemi museali.

I comuni, singolarmente od in forma associata, al di là delle formulazioni utilizzate sembrerebbero tenuti ad un complessivo ripensamento dei musei di cui sono titolari, come sembra soprattutto desumersi dalla previsione in base alla quale sono chiamati a stilare le carte dei servizi per i musei civici e a promuoverne l'autonomia gestionale.

Nell'ambito della gestione, dello sviluppo e del coordinamento dei musei di proprietà comunale cui sono chiamati a provvedere, devono garantire un'offerta museale che consenta la più ampia fruizione pubblica ed operare secondo criteri di efficienza idonei a bilanciare il godimento del patrimonio museale con la tutela di tali beni. In una logica presumibilmente sinergica con l'attività promozionale spettante alla provincia i comuni partecipano alla cosiddetta diffusione della conoscenza con auspicabili ricadute positive anche sulla valorizzazione delle risorse museali di cui sono titolari.

Segue una linea sensibilmente diversa il legislatore della Toscana. Due sono le leggi regionali approvate che delineano l'impostazione adottata in materia di musei.

La legge 19/2005, contiene una disciplina piuttosto schematica delle attività spettanti alla regione, ed in particolare alla giunta, nei rapporti con lo stato, con gli enti locali, con le università o con altre istituzioni culturali o di ricerca e con soggetti privati.

La regione è chiamata a coordinare i propri interventi con quelli dello stato ed a programmare interventi di riorganizzazione del sistema regionale dei musei, promuovendo l'integrazione fra istituti statali e istituti degli enti locali e dei soggetti privati. Con gli enti locali, considerati dal legislatore toscano soggetti essenziali di tale sistema, la giunta regionale è chiamata a concordare gli indirizzi fondamentali per assicurare un'azione coordinata con essi nell'ambito delle funzioni di tutela e ad elaborare le proposte per la valorizzazione regionale dei beni culturali.

Le università e gli istituti culturali saranno coinvolti dalla regione nelle iniziative di studio e nella definizione di programmi di ricerca, mentre i privati in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale potranno essere chiamati in varia guisa a partecipare all'intervento pubblico nel settore culturale.

L'intervento regionale, quanto agli obiettivi ed alle modalità da seguire, dovrà utilizzare strumenti di carattere convenzionale finalizzati a realizzare la più ampia cooperazione con i soggetti pubblici e privati, che dovranno confluire nel sistema informativo regionale elaborato per un monitoraggio dei dati inerenti la conservazione e le attività di valorizzazione e gestione del patrimonio culturale, e, se previsto dagli strumenti di programmazione, può partecipare a fondazioni, associazioni e ad altri organismi per concretizzare progetti specifici.

La giunta regionale, infine, definisce gli indirizzi e gli standard tecnici per l'intervento pubblico a livello regionale e locale.

Nella l. reg. della Toscana 27/2006, recante la disciplina degli atti e delle procedure della programmazione e degli interventi finanziari regionali in materia di beni culturali e paesaggistici, attività culturali e spettacolo, le funzioni della regione, delle province e dei comuni sono principalmente rivolte all'elaborazione di progetti regionali e locali orientati alla massima valorizzazione dei beni culturali.

Il piano integrato della cultura costituisce lo strumento per la programmazione degli interventi del sistema toscano in materia di beni culturali e paesaggistici, attività culturali e spettacolo, con il quale possono essere individuati anche interventi differenziati per le singole province, vengono stanziati i finanziamenti per i progetti relativi ai diversi ambiti territoriali e l'apporto del concorso finanziario di volta in volta richiesto agli enti locali. Non viene fatto espresso riferimento all'organizzazione di circuiti museali, ma questi sembrerebbero comunque ammissibili alla luce delle ripetute istanze di coordinamento rivolte alle province ed ai comuni per i progetti di rilievo locale.

La Liguria ha varato nell'ottobre del 2006 un testo unico in materia di cultura, nel quale sono rinvenibili, con riguardo ai musei ed alle relative competenze degli enti territoriali, disposizioni del tutto sovrapponibili a quelle già esaminate nella legge toscana del 2005.

Ci si riferisce in particolare all'attenzione riservata ai rapporti con lo stato in materia di tutela, ai rapporti istituzionali della regione, ai rapporti con i soggetti privati improntati alla collaborazione, al piano triennale di valorizzazione culturale, nonché al sistema informativo dei beni culturali.

A differenza della legge toscana del 2006, in quella ligure è contenuta una dettagliata suddivisione delle funzioni e dei compiti tra i diversi livelli di governo ed una disposizione dedicata alla promozione dei sistemi museali, anche se la costituzione di tali sistemi, attraverso il consueto strumento convenzionale costituito dall'accordo, è ammesso soltanto con riferimento alle istituzioni regionali e nazionali operanti nell'ambito territoriale del comune o della provincia o nel medesimo ambito tematico o tipologico. Quindi la creazione di sistemi museali, nella legge ligure, sembrerebbe rimessa all'iniziativa degli enti titolari di musei locali e destinata ad operare con esclusivo riferimento ad istituti e luoghi di cultura appartenenti a livelli di governo superiori.

Si è avuto modo di accennare, introducendo la normativa regionale esaminata, che la predisposizione di circuiti museali non rappresenta una soluzione elaborata dai legislatori regionali a seguito della novella costituzionale, ma un risultato del progressivo coordinamento istituzionale e dell'integrazione territoriale degli interventi

sviluppatasi nell'ambito della disciplina regionale dei conferimenti successiva alla l. 59/1997¹⁴.

Ci si riferisce, in via del tutto esemplificativa, alla legge della regione Lombardia n. 1 del 2000 ed a quella dell'Emilia Romagna n. 18 dello stesso anno.

Se nella legge emiliana il complesso dei musei, unitamente agli altri beni culturali della regione, costituiscono sistemi integrati sul territorio, che interagiscono e cooperano con gli altri istituti culturali per garantire la più diffusa conoscenza del patrimonio culturale della regione e per promuovere la sua funzione educativa, nonché la sua corretta conservazione e valorizzazione (art. 14), ad opera di attività funzionalmente orientate a tale scopo di spettanza degli enti territoriali subregionali, in Lombardia, successivamente al conferimento alle province dell'attività concernenti lo sviluppo dei sistemi museali locali, la giunta regionale ne ha definito le linee guida.

In entrambi i casi, allora, e nella normativa regionale successiva, che ne replica in linea di massima gli obiettivi, sono ravvisabili i medesimi benefici. La gestione associata dei musei, infatti, sia a base locale che a base regionale consente agli operatori di scambiare informazioni, confrontarsi, sviluppare la domanda di cultura in modo più equilibrato per ciascun partecipante al sistema ed una diversa legittimazione nei confronti delle istituzioni, oltre ad una costruttiva condivisione delle risorse e delle professionalità disponibili.

La carenza strutturale dei musei pubblici, le difficoltà dei musei nel generare reddito secondo gli schemi tradizionalmente utilizzati, l'onerosità dell'attività di manutenzione, consistente nella conservazione e nel restauro, la dimensione minima di molti musei italiani inducono a ritenere che la standardizzazione delle attività delle reti museale conduca a rendere territorialmente omogenei i livelli di efficienza organizzativa.

Come nelle leggi regionali più recenti le formule attraverso cui realizzare la rete museale sono di tipo convenzionale.

Il passo ulteriore compiuto, per prima, dalla Lombardia, al fine di sollecitare un miglioramento qualitativo dell'offerta museale risiede nel processo di accreditamento dei musei.

L'accreditamento costituisce, in generale, una forma di certificazione di qualità riconosciuta dalla regione ai soggetti, pubblici o privati, di svolgere un servizio pubblico in modo adeguato, efficace ed efficiente.

In Lombardia il tema dell'accreditamento è stato affrontato contestualmente con riferimento al settore dell'istruzione e della formazione professionale, della sanità e dei servizi culturali. Il riconoscimento di un determinato livello di qualità prescinde dalle forme di gestione adottate nelle diverse realtà museali¹⁵.

¹⁴ Come conferma lo studio condotto sulle reti di musei e su alcuni casi specifici che hanno dato luogo a stabili forme di cooperazione nel settore culturale da S. Bagdadli, *Le reti di musei. L'organizzazione a rete per i beni culturali in Italia e all'estero*, Milano, 2001.

¹⁵ L'accreditamento nel sistema museale è frutto di un'esperienza maturata negli Stati Uniti a partire dagli anni Settanta con l'avvio da parte dell'*American Association of Museums* per dotare i musei di una certificazione di qualità a seguito del riscontro della sussistenza di requisiti di eccellenza. Nel d.m. 10 maggio 2001 la definizione di un processo di certificazione secondo un praticabile percorso di accreditamento costituisce sia «un necessario passaggio ulteriore in vista dell'applicazione degli standard, vuoi ai musei e beni culturali da trasferire, vuoi generalmente ai musei e beni culturali del Paese prescindendo dalla proprietà e dalla gestione», *Introduzione dell'Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei (Art. 150, comma 6, del D.Les. n. 112 del 1998)*, p. 6.

I processi di accreditamento hanno evidenti ricadute positive sul piano della valorizzazione, poiché migliorare la qualità dei musei implica un miglioramento delle condizioni di fruizione dei beni in esso contenuti e, così, della promozione della conoscenza.

I requisiti da soddisfare per il riconoscimento regionale sono individuati dalla giunta regionale e riguardano lo *status* giuridico, le strutture, il personale e la gestione e la cura delle collezioni. Si è trattato, negli ambiti considerati, di non porre condizioni eccessivamente ambiziose e tali da rendere velleitarie le istanze di accreditamento dei titolari di musei, ma nemmeno di prediligere il più ampio coinvolgimento possibile dei musei operanti nella regione a discapito della qualità: si è scelto, in altre parole, di adeguare al territorio regionale gli standard già previsti, a livello nazionale, dal d.m. del 2001¹⁶.

L'opzione per una realistica esigibilità dei livelli qualitativi per l'accreditamento hanno così innescato un processo di rinnovamento, al quale la regione partecipa attivamente per consentire alle realtà più arretrate di conseguire il raggiungimento dei livelli qualitativi necessari. Ne è derivato che per ottenere tale riconoscimento, le amministrazioni interessate hanno aggiornato statuti e regolamenti, hanno formalizzato nuovi incarichi professionali, deciso investimenti strutturali, accelerato progetti di riallestimento e di apertura di nuove sezioni, promosso forme di gestione associata.

Ai musei accreditati la regione rivolge specifiche raccomandazioni al fine di superare le criticità ed i limiti rilevati, nonché di sviluppare programmi di ulteriore miglioramento.

¹⁶ Nella deliberazione della giunta regionale lombarda del 20 dicembre 2002, n. 11643 recante Criteri e linee guida per il riconoscimento dei musei e delle raccolte museali in Lombardia, nonché linee guida sui profili professionali degli operatori dei musei e delle raccolte museali in Lombardia, ai sensi della l.r. 5 gennaio 2000, n. 1, commi 130-131 non è previsto, in termini vincolanti, il rispetto di specifici requisiti relativi all'assetto finanziario, sebbene nel d.m. 10 maggio 2001 sia contenuta una norma tecnica per la definizione di parametri operativi da soddisfare quanto ad esso, nella quale si legge che: «La gestione finanziaria e contabile delle risorse economiche a disposizione dei musei, se dotati di autonomia, dovrà avvenire attraverso bilanci funzionali nel rispetto della normativa vigente, prevedendo apposite forme di controllo e monitoraggio della loro costante congruità alle finalità programmatiche. Tuttavia, anche ove la tenuta di bilanci non fosse obbligatoria, per una corretta politica finanziaria è vivamente raccomandata la progressiva adozione di documenti contabili in grado di enucleare le voci di entrata e quelle di spesa allo scopo di consentire la valutazione dell'adeguatezza dell'assetto economico, la trasparenza della gestione e la confrontabilità, anche internazionale, delle istituzioni museali». La giunta regionale si limita a raccomandare agli enti proprietari di adottare programmi pluriennali di attività, di supportarli con adeguate risorse e di approvare un bilancio o un documento di rendicontazione. Per una più ampia trattazione della tematica dell'accreditamento, con particolare riferimento all'esperienza della regione Lombardia, si rinvia ancora a GARLANDINI A., cit.