

Museums as Part of the Landscape: Risk Management and Cultural Heritage | Musei e territorio: la gestione del rischio nei confronti del patrimonio culturale

Descrizione

1. Premessa

Si assiste sempre più di frequente, in Italia come all'estero, al susseguirsi di calamità naturali. Ne consegue un crescente interesse al fine di limitare le conseguenze che queste rischiano di avere sul patrimonio culturale. E' necessario in prima istanza definire la tipologia di disastro, che può essere scatenato da cause naturali come nel caso di terremoti, siccità, eruzioni vulcaniche, così come da cause umane, incidenti e fatti bellici. E' interessante notare come il verificarsi di una situazione di emergenza ci permetta di misurare la capacità di reazione di un paese. La tempestività e l'efficacia dell'azione diventano fondamentali. Per questo motivo risulta evidente che l'attività di soccorso debba essere mirata e affiancata da altre attività complementari, quali la formazione e l'aggiornamento costante degli operatori. Il nuovo approccio al problema tende dunque a privilegiare il momento della prevenzione rispetto a quello del soccorso ed in particolare rende necessario l'intervento e la co-operazione di più soggetti, il cui lavoro deve essere coordinato e gestito. E' sempre più pressante l'esigenza di una metodologia operativa condivisa e di una normativa adeguata. Se da un lato la Protezione Civile, intesa come l'insieme delle forze in grado di intervenire in caso di emergenza, si attiene ad una prassi che è andata evolvendosi e consolidandosi nel tempo, per quanto riguarda i beni culturali, la materia non è ancora completamente organizzata. Esiste infatti un insieme di leggi relative alla sicurezza, alla conservazione, alla normativa antincendio, ma non vi sono né una suddivisione chiara delle responsabilità, né un protocollo preciso su come intervenire nei confronti del patrimonio culturale in caso di catastrofi. La logica, nella maggior parte dei casi, è quella del buon senso, che solitamente non è sufficiente ad evitare errori e perdite. Questa situazione si è verificata recentemente dopo il terremoto in Abruzzo, a seguito del quale si è sentita più che mai l'esigenza di individuare la presenza di "figure responsabili" sul territorio.

In termini generali la gestione del rischio (*risk management*) è di per sé una materia applicabile non solo al patrimonio culturale, ma ad una molteplicità di ambiti. Il

processo mediante il quale si misura o si stima il rischio, e successivamente si sviluppano le strategie per governarlo, può dare origine a tre esiti differenti: evitare il rischio, ridurne l'effetto negativo o accettarne in parte o totalmente le conseguenze. L'assoluta incertezza del risultato è la ragione per cui spesso questa materia viene sottovalutata. Si preferisce infatti allocare le già scarse risorse in modo differente. Comunemente sono trattati per primi i rischi che possono provocare una grande perdita o che possono manifestarsi con maggior frequenza, ma può succedere che vi siano rischi che, se pur con bassa probabilità di occorrenza, siano in grado di determinare una grave perdita. Ne è un esempio la conduttura che perde nel deposito di un museo. Il suo effetto non sarà certo come quello di un terremoto, ma a lungo andare potrà compromettere in modo irreparabile le collezioni.

2. Le azioni per una corretta gestione del rischio: il metodo Augustus

Al fine di intraprendere una corretta gestione del rischio è necessario procedere osservando le seguenti fasi:

1. Capire il contesto
2. Identificare i rischi
3. Analizzare i rischi
4. Valutare i rischi
5. Monitorare / Controllare i rischi

E' fondamentale infatti analizzare ogni singola situazione caso per caso ponendosi a priori degli obiettivi di conservazione: non si potrà infatti salvare tutto, ma si dovrà stilare una lista di priorità, identificare tutti gli eventuali scenari, in modo da valutare ogni singola possibilità di rischi eventuali, e calcolare le risorse a disposizione. Un pensiero a cui sempre più spesso si fa riferimento è quello di "non incrementare il rischio" per evitare reazioni a catena.

In caso di emergenza, in Italia, la Protezione Civile è il primo organismo in grado di intervenire. La legge del 24 febbraio 1992, n.225 stabilisce che essa sia intesa come "Servizio nazionale" (1), coordinato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto, come dice il primo articolo della legge, dalle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, dalle regioni, dalle province, dai comuni, dagli enti pubblici nazionali e territoriali e da ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale. Dal punto di vista dell'ordinamento amministrativo, si assiste ad un sempre maggiore decentramento dei compiti, secondo il principio di sussidiarietà.

Il primo responsabile della Protezione Civile in ogni Comune è il Sindaco, che organizza

le risorse comunali secondo piani prestabiliti per fronteggiare i rischi specifici del suo territorio (art. 15 della legge 225/92). L'organismo di coordinamento è invece il Dipartimento della Protezione Civile, alle dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha compiti di promozione e coordinamento dell'intero sistema e di regia nella costruzione e nella gestione delle reti informative indispensabili per la previsione, prevenzione, valutazione e mitigazione dei rischi. Le strutture operative a cui si appoggia il sistema di Protezione Civile sono: il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco (VVF); le Forze armate (FFAA); le Forze di polizia (PS, CC e Polizia Locale); il Corpo Forestale dello Stato (CFS); i Servizi Tecnici Nazionali (Enel e Telecom); i Gruppi Nazionali di Ricerca Scientifica (Università), l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (INGV) e altre istituzioni di ricerca; la Croce Rossa Italiana (CRI); le strutture del Servizio sanitario nazionale (SSN); le organizzazioni di volontariato (ONLUS di protezione civile); e il Corpo Nazionale di Soccorso Alpino e Speleologico (CNSAS).

Il metodo operativo di cui si avvale la Protezione Civile è il Metodo Augustus (3) che prende il nome dall'Imperatore Augusto e che si fonda sul principio secondo il quale «il valore della pianificazione diminuisce con l'aumentare della complessità degli eventi». Tale strumento è infatti basato sulla semplicità e sulla flessibilità ed è inquadrato sempre dalla legge 225/92.

Esistono emergenze di tipo A, emergenze locali, gestibili su scala comunale; di tipo B, gestibili su scala provinciale o regionale; e di tipo C, le più gravi, di rilievo nazionale. In questo caso la dichiarazione dello stato d'emergenza comporta la possibilità di agire in deroga alle normative comunitarie e alla legge italiana in materia d'appalto e prevede lo stanziamento di fondi speciali da parte del Governo che vengono gestiti in gran parte direttamente dalla Protezione Civile.

Il Metodo Augustus prevede varie fasi, la prima delle quali consiste nella definizione dello scenario (ovvero dell'area che deve essere sottoposta a pianificazione). Segue l'individuazione dei rischi peculiari all'area in questione e per ultimo il dispositivo ovvero "chi fa che cosa".

Quest'ultima fase avviene attraverso l'individuazione di 15 funzioni di supporto a livello nazionale (e 9 a livello comunale) che corrispondono a tutte le figure istituzionali competenti e specifiche per ogni settore:

- F 1 – Tecnica e di pianificazione
- F 2 – Sanità, assistenza sociale e veterinaria
- F 3 – Mass-media e informazione
- F 4 – Volontariato
- F 5 – Materiali e mezzi

- F 6 – Trasporti, circolazione e viabilità
- F 7 – Telecomunicazioni
- F 8 – Servizi essenziali
- F 9 – Censimento danni a persone e cose
- F 10 – Strutture operative
- F 11 – Enti locali
- F 12 – Materiali pericolosi
- F 13 – Assistenza alla popolazione
- F 14 – Coordinamento centri operativi
- F 15 – Salvaguardia Beni Culturali

In Abruzzo, ad esempio, immediatamente dopo il sisma, la Protezione Civile è intervenuta e ha reso attiva tra le varie funzioni la numero 15 “Salvaguardia Beni Culturali”, istituendo un tavolo congiunto tra il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, il Dipartimento Protezione Civile e Legambiente.

3. La protezione dei beni culturali in caso di emergenza

Come già sottolineato in precedenza però, dal punto di vista della protezione dei beni culturali in caso di emergenza, la normativa italiana è alquanto lacunosa e non organicamente codificata.

In termini generali, nella Sezione II (Misure di conservazione) del D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (“Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137”) (3) si afferma che: “Lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché ogni altro ente ed istituto pubblico hanno l’obbligo di garantire la sicurezza e la conservazione dei beni culturali di loro appartenenza”.

Per quanto riguarda più nello specifico i musei è stato approvato nel 2001 l’“Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei” (D. Lgs. n.112/98 art. 150 comma 6) (4) , che all’interno dell’Ambito V definisce la sicurezza come: “[...] un approccio pragmatico integrato che, fissati gli irrinunciabili requisiti essenziali che i contenitori museali devono garantire e gli obiettivi che, a fronte di ciascun requisito, devono essere soddisfatti, si basa su una analisi del rischio mirata ed una conseguente strategia di sicurezza che comprende misure preventive, protettive ed organizzative capaci di perseguire quegli obiettivi, anche in occasione delle emergenze correlate alle situazioni di rischio considerate.”

Nello specifico il museo deve garantire:

– la sicurezza ambientale, ovvero le “azioni che l’ecosistema può esercitare sull’insediamento, sugli edifici e sulle sovrastrutture del sistema considerato [...]”

- la sicurezza strutturale, ovvero “la stabilità degli edifici e delle strutture nei confronti di qualsivoglia azione [...]”
- la sicurezza nell’uso, ovvero le “numerosi problematiche connesse con la destinazione d’uso e le connesse modalità di fruizione degli insediamenti e degli immobili [...]”
- la sicurezza antincendio, ovvero “la tutela del patrimonio culturale con particolare riguardo ai beni mobili nei confronti di “azioni” dolose [...]”
- la sicurezza in caso di incendio.

Le strategie con cui il museo persegue la cura delle sue collezioni sono tre:

- misure preventive: sono quelle misure atte a ridurre le occasioni di rischio;
- misure di protezione passiva: mitigano le conseguenze di una azione e/o di un evento dannosi che non abbiamo potuto o saputo evitare;
- misure di protezione attiva: riguardano i sistemi di protezione attiva integrati (tecnologia e vigilanza ad uomo presente).

4. International Council of Museums: le strategie per la difesa del patrimonio in pericolo

L’International Council of Museums – ICOM sta operando per diventare un punto di riferimento riconosciuto in ambito di difesa del patrimonio. Già da tempo in ambito nazionale ed internazionale ICOM ha infatti pubblicato testi e linee guida e ha messo a punto il programma MEP – Museums Emergency Programme per la formazione di professionisti museali in caso di emergenza.

A livello nazionale ed internazionale l’International Council of Museums ha poi elaborato una serie di manuali e di linee guida tra i quali il Manuale per la sicurezza nei musei, Running a Museum e le Guidelines for Disaster Preparedness in Museums. Essi illustrano l’approccio ICOM al problema: un approccio integrato che guarda non solo al patrimonio museale in senso stretto, ma a tutto il patrimonio diffuso in pericolo. Nel Manuale per la sicurezza nei musei , così come in Running A Museum , si individuano innanzitutto le figure professionali che hanno funzione di responsabilità nell’ambito della sicurezza. In primo luogo, il responsabile del programma di emergenza, che dà vita al vero e proprio piano d’emergenza; l’addetto alla sicurezza o il dirigente dell’Istituzione, che mettono in azione il piano nel caso il responsabile non sia presente; il direttore, che sovrintende alla preparazione e all’applicazione del piano e che ha responsabilità solo nella prima fase di prevenzione, ma non durante le operazioni di emergenza; e, infine, il gruppo operativo, che interviene fino all’arrivo dei soccorsi.

Nel redigere i piani, il responsabile del programma è colui che determina quali

problemi possono verificarsi, con quale frequenza e soprattutto quali sono le prime operazioni di risposta all'emergenza in attesa dei corpi specializzati.

I piani si suddividono in operazioni che devono essere eseguite prima dell'emergenza, regolarmente nel tempo e dopo l'emergenza.

Per delineare una strategia vengono prese come traccia le Guide Pratiche ICOM (<http://icom.museum/guide12D.html>) che definiscono la terminologia specifica, fissano i contenuti del piano di emergenza, forniscono consigli su come effettuare la movimentazione delle opere e su come organizzare le comunicazioni.

Il Manuale per la sicurezza nei musei, come l'Atto di indirizzo, insiste inoltre sull'aspetto pratico della preparazione, affermando la necessità di condurre esercitazioni e di eseguire un addestramento specifico in modo da rendere sempre più efficace e tempestivo l'intervento.

Infine, un aspetto interessante e ancora per certi versi poco esplorato, è quello della minaccia di atti di vandalismo a seguito di catastrofi umane e naturali. I responsabili della sicurezza devono assicurarsi che le Istituzioni non subiscano furti o danni alle collezioni. Le linee guida in materia possono essere ritrovate nel libro *Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*. A questo proposito la Convenzione di Ginevra stabilisce che le Istituzioni culturali non prendano parte ai conflitti e che i professionisti che si occupano di beni culturali siano i primi a rispettare tale convenzione e a promuoverla.

Il Blue Shield è l'organizzazione che si occupa della tutela dei beni culturali in caso di conflitto armato.

In ambito internazionale nel 2002 ICOM ha lanciato il Museums Emergency Programme (MEP), come suo contributo istituzionale a sostegno della missione dell'ICBS (5) basandosi su due convinzioni fondamentali: la prima che molti enti (6) al di fuori della sfera del patrimonio culturale sono interessati e hanno una grande esperienza nella gestione del rischio e la seconda che da questi enti ICOM può apprendere le metodologie di intervento, la costruzione della rete, la comunicazione e la sensibilizzazione, la creazione di partnership, la condivisione di esperienze e risultati, la valutazione dei metodi per la gestione delle catastrofi umane e naturali. Il programma risponde alla necessità globale dei musei di sviluppare competenze nei settori della gestione del rischio. Esso sottolinea la necessità della formazione e della collaborazione all'interno di comunità regionali e allo stesso tempo cerca di sensibilizzare l'opinione pubblica sulla vulnerabilità dei musei e di creare reti regionali che si autosostengano dotate di strumenti di base e materiale di riferimento. La collaborazione con istituzioni specializzate a livello internazionale e locale è stata e sarà una priorità, al fine di evitare sovrapposizioni di attività nello stesso settore. (7)

Vengono presi in considerazione dal Programma una varietà di casi specifici di disastri naturali e umani, quali terremoti, inondazioni, uragani, tornado, eruzioni vulcaniche, conflitti armati ecc. Ed è importante riconoscere che la stragrande maggioranza delle situazioni di emergenza che devono affrontare i musei di tutto il mondo può essere gestita da un semplice, pratico e conveniente piano di emergenza, attuabile dal personale stesso del museo. Pertanto, la coerenza e la semplicità sono le priorità inderogabili di questo programma.

Il Museums Emergency Programme è un programma suddiviso in moduli:

Modulo 1 – Indagini (Questionario)

Modulo 2 – Simposio internazionale sulla Preparazione e Risposta in caso di Catastrofe sul Patrimonio Culturale

Modulo 3 – Creazione, traduzione e comunicazione dei materiali didattici e di supporto

Modulo 4 – Iniziative educative del Museums Emergency Programme

Modulo 5 – Creazione di reti regionali

Modulo 6 – Lancio di una campagna di Sensibilizzazione e Ricerca Fondi

5. Conclusioni

In conclusione appare evidente che per condurre un'efficace e attenta analisi di gestione del rischio siano necessari tre elementi: in primo luogo l'impegno istituzionale a sostegno e coordinamento degli interventi; l'approccio integrato, considerando tutti gli aspetti legati alla gestione dei rischi nei musei, quali il paesaggio locale e l'ambiente, l'edificio, il personale, i soggetti interessati; e il coinvolgimento della comunità. Sia che si tratti di un museo o di un altro sito infatti la protezione e la sicurezza del patrimonio culturale è affidata alla responsabilità di un gruppo eterogeneo di persone. Questo include il personale incaricato delle questioni amministrative, tecniche e dei compiti di supporto, così come coloro che sono incaricati di rispondere alle emergenze a livello locale, nazionale o regionale (cioè, i servizi antincendio e di soccorso, unità di prevenzione regionali in caso di emergenza, la Croce Rossa, ecc), e varie comunità di "persone interessate". L'alleanza tra questi gruppi di individui è fondamentale per la creazione di strategie integrate, vitali e sostenibili, finalizzate alla gestione delle emergenze nei confronti del patrimonio culturale.

Note

(1) Legge 24 febbraio 1992 n. 225, Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 17 marzo 1992, n. 64

(2) Cfr. Siti della Protezione Civile Italiana: <http://www.protezionecivile.it/> e <http://www.protezionecivilealbano.org/index.php>

(3) D. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 24 febbraio 2004, n. 045 Suppl. Ord.

(4) D.M luglio 2001, Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei

(5) Il Blue Shield è il simbolo pattuito nel 1954 durante la Convenzione dell'Aia per la Salvaguardia dei Beni Culturali in caso di Conflitto Armato per indicare i siti culturali in caso di conflitto armato o di attacco al fine di proteggerli. E 'anche il nome di un comitato internazionale istituito nel 1996 che opera per proteggere il patrimonio culturale mondiale minacciato da guerre e calamità naturali. (Vedi

http://www.unesco.org/culture/laws/hague/html_eng/page1.shtml e

<http://icom.museum/emergency.html>). L'ICBS comprende musei e gli archivi, audiovisivi, biblioteche e monumenti e siti. Esso mette insieme le conoscenze, le esperienze e le reti internazionali di cinque organizzazioni non governative di esperti che si occupano di beni culturali: CCAA (Co-ordinating Council of Audiovisual Archives Associations), ICA (International Council on Archives), ICOM (International Council of Museums), ICOMOS (International Council on Monuments and Sites) e IFLA (International Federation of Library Associations and Institutions). Inoltre, l'UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) ha un rapporto di lavoro con l'ICBS, mentre l'ICCROM (Centro Internazionale per lo Studio della Conservazione e Restauro dei beni culturali) è una organizzazione con statuto consultivo with l'ICBS. La missione dell'ICBS è quella di lavorare per la protezione del patrimonio culturale mondiale coordinando azioni al fine di soddisfare e rispondere alle situazioni di emergenza.

(6) Come le organizzazioni umanitarie, il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR), Medici senza Frontiere (MSF) ; la Protezione Civile; i militari; l'Organizzazione delle Nazioni Unite come l'UNESCO, lo United Nations International Strategy for Disasters Reduction (UN-ISDR); le compagnie assicurative, i Vigili del Fuoco, le agenzie pubbliche e private, come la Federal Emergency Management Agency (FEMA), l'Asia Disaster Preparedness Center (ADPC).

(7) La rete Blue Shield National Committees, con i comitati ICOM nazionali e internazionali relativi: l'International Committee for Conservation (ICOM-CC), l'International Committee for Museum Security (ICMS), l'International Committee for the Training of Personnel (ICTOP) il Getty Conservation Institute (GCI), l'ICCROM, l'UNESCO, l'International Council on Archives (ICA), l'International Council on

Monuments and Sites (ICOMOS), l'International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA) e il Comitato internazionale della Rossa Croce (CICR) e altre organizzazioni umanitarie hanno svolto e continueranno a svolgere un ruolo attivo nello sviluppo e nell'attuazione del programma.

Bibliografia

Magliani S., Ugolini R. [a cura di] (2007), *Dalla pubblica incolumità alla Protezione Civile*, Fabrizio Serra Editore, Pisa Roma

Malo M., Severi F. S. [a cura di] (1995), *Il Servizio Nazionale di Protezione Civile / Legge 24 febbraio 1992, n.225 e norme collegate*, G. Giappichelli Editore, Torino

ICOM International Council of Museums [a cura di] (2003), *Manuale per la sicurezza nei musei*, ETAS, Milano

ICOM International Council of Museums [a cura di] (2004), *Running a Museum: A Practical Handbook*, Franly S.A., Paris

Menegazzi C., *Il Museums Emergency Programme*, Seoul

Campi meta