



IL COSTITUZIONALISMO MULTILIVELLO NEL TERZO MILLENNIO:
SCRITTI IN ONORE DI PAOLA BILANCIA
2 FEBBRAIO 2022

L'intervento pubblico di promozione
dell'arte contemporanea: scenari di
sostenibilità culturale

di Camilla Buzzacchi

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Milano Bicocca



L'intervento pubblico di promozione dell'arte contemporanea: scenari di sostenibilità culturale*

di Camilla Buzzacchi

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Milano Bicocca

Abstract [It]: A partire dall'analisi dell'impegno dell'ordinamento nazionale a favore delle manifestazioni di arte contemporanea il saggio si rivolge allo studio delle forme di promozione di tali espressioni artistiche: l'obiettivo è di comprendere in quale misura la tensione delle istituzioni pubbliche produca effettivi risultati di sviluppo della creatività degli artisti contemporanei e di creazione di valore sociale.

Abstract [En]: Starting from the analysis of the commitment of the national legislation in favour of contemporary art events, the essay examines the forms of promotion of these artistic expressions. The aim of this study is to understand to what extent the tension of public institutions produces effective results in the development of the creativity of contemporary artists and the creation of social value.

Parole chiave: Arte contemporanea; promozione dell'arte; istituzioni pubbliche; creatività; valore sociale

Keywords: Contemporary art; art promotion; public institutions; creativity; social value

Sommario: 1. Pubblici poteri e arte contemporanea. 2. La promozione dell'arte nel quadro costituzionale. 3. Le molteplici modalità di sostegno alle iniziative di arte contemporanea. 4. La Direzione generale per l'Arte e l'Architettura Contemporanea. 5. La legge del 2%. 6. La promozione attraverso la riqualificazione urbana: scenari di sostenibilità culturale.

1. Pubblici poteri e arte contemporanea

Le manifestazioni di arte e di cultura sono un bene che la Repubblica italiana riconosce e intende non solo preservare, ma anche favorire: in tal senso si esprime l'art. 9 della Costituzione, che nei confronti della cultura dichiara un impegno di promozione, e con riferimento al patrimonio d'arte assume il compito della tutela. Paola Bilancia si è occupata ripetutamente di quell'ampio perimetro di beni costituzionali che sono appunto riconducibili alle manifestazioni di arte e cultura¹; e il suo apporto all'elaborazione della riflessione a tale riguardo è stato sviluppato con l'impostazione peculiare della sua

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Si veda P. BILANCIA, *Beni culturali: l'importanza dei modelli di gestione integrata per la loro valorizzazione*, in Id. (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli giuridici di azione integrata*, FrancoAngeli, Milano, 2006; ID., *Introduzione. L'evoluzione nella policy dei beni culturali*, in D. Galliani, A. Papa (a cura di), *Le basi del diritto della cultura*, Aracne, Roma, 2010; ID., *Diritto alla cultura. Un osservatorio sulla sostenibilità culturale*, in Id. (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, ESI, Napoli, 2016; ID., *L'evoluzione del diritto alla cultura: la cultura come servizio pubblico essenziale*, in E. Castorina (a cura di), *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

produzione scientifica, quella dell'attenzione ai molteplici livelli istituzionali² tra i quali si articolano discipline e interventi pubblici volti a provvedere a esigenze umane.

Pare allora interessante proporre un'analisi della cura e dell'incoraggiamento che le istituzioni pubbliche nazionali ed europee realizzano nei confronti delle espressioni di arte contemporanea, per indagare gli obiettivi e gli strumenti che gli ordinamenti approntano per finalità che si muovono entro il perimetro della promozione. In particolare, in considerazione della dimensione temporale del tutto attuale di queste realizzazioni artistiche, pare preminente inquadrare l'attitudine dei pubblici poteri nei loro riguardi, per comprendere se vi sia un "intervento pubblico" a loro beneficio e quali obiettivi di interesse generale siano perseguiti nella creazione di condizioni idonee al loro sviluppo.

Lo scritto si articola allora anzitutto in una breve ricostruzione dell'attenzione e dell'impegno riscontrabile a livello costituzionale da parte dell'ordinamento nazionale a favore delle specifiche manifestazioni di arte contemporanea; verranno poi individuati gli attori istituzionali multilivello e le funzioni che esercitano per sostenere ed incoraggiare la produzione di tali espressioni artistiche; e infine si dimostra necessario ragionare sui mezzi che più si prestano a garantire azioni di sostegno e su quelli attualmente operativi, per comprendere in quale misura la tensione pubblica produca effettivi risultati di sviluppo di eventi, programmi e, più in generale, di ambiente favorevole alla creatività di artisti contemporanei.

2. La promozione dell'arte nel quadro costituzionale

Non occorre affrontare i particolari delle scelte effettuate dai costituenti nell'elaborazione della disposizione richiamata – l'art. 9 – che, toccando le quattro categorie della cultura, della ricerca scientifica e tecnica, del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, rappresenta una norma che comprende nella sua azione di tutela e promozione ambiti assai eterogenei e diversificati. Come è stato ricostruito dall'ampia dottrina che se ne è occupata, il dibattito in sede di Assemblea costituente ha riguardato prevalentemente le due specifiche questioni della titolarità, sul piano soggettivo, dei compiti e delle funzioni da assegnare ai pubblici poteri; e della definizione terminologica degli ambiti oggettivi dell'intervento pubblico che si andava a prefigurare³.

L'opportunità della previsione di funzioni in capo alle istituzioni pubbliche fu riconosciuta – malgrado intorno ad essa si svolse comunque un dibattito – e però l'orientamento fu prevalentemente quello di riservare allo Stato centrale un compito di cura del patrimonio artistico, culturale e storico del Paese, ritenendo che interventi da parte del nuovo ordinamento regionale non fossero consigliabili. In realtà

² Per tutti i contributi così caratterizzati valga P. BILANCIA, F. G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, Giuffrè, 2004.

³ V. M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 219.

nella II Sottocommissione fu avanzata l'ipotesi di attribuire alle Regioni competenze anche significative in materia di paesaggio – si è valutata addirittura una competenza legislativa esclusiva – e più ridotte potestà – di natura concorrente – in materia di antichità e belle arti (competenza legislativa concorrente). Ma nella I Sottocommissione emerse invece la decisa preferenza per la titolarità in capo allo Stato di funzioni legislative ed amministrative volte alla protezione di quelle opere che si consideravano “monumenti”, e tale fu l'indirizzo che prevalse in sede di Comitato di Redazione del Progetto di Costituzione: ancora la questione fu oggetto di confronto nell'Assemblea e la soluzione fu opportunamente quella di individuare la “Repubblica” come istituzione – o meglio complesso di istituzioni – a cui affidare i compiti dell'attuale art. 9, la cui formulazione finale fu tuttavia frutto di passaggi caratterizzati da ben poca consapevolezza.

Per quanto concerne il perimetro ed il contenuto degli ambiti del patrimonio storico e artistico – che qui specificamente interessano – si può osservare che essi risultino ben più ricchi di quanto sarebbe stato se si fosse mantenuta la dizione “monumenti artistici e storici”: l'intento dei costituenti fu evidentemente di comprendere una moltitudine di espressioni di arte e di storia, tra le quali anche i beni mobili, i quadri, gli archivi, e tanti altri che si possono considerare parte di quel patrimonio. Il fatto poi di riferire questo ultimo alla Nazione conferiva alla pluralità delle espressioni una valenza sistemica ed identitaria⁴.

Il carattere “casuale” della disposizione, che si è segnalato, ha poi inciso poco felicemente sull'effettività del precetto: il suo valore normativo è sembrato mancare a lungo, nelle letture che ne sono state date, e tra tutti merita di essere richiamato il primo commento che è stato elaborato. Fabio Merusi ha riconosciuto il ruolo e la rilevanza di una norma che conferisce all'ordinamento giuridico anche un carattere fondato su cultura e ricerca, e tuttavia ha ravvisato più negli ambiti del secondo comma il fulcro della previsione, ritenendo che quelli del primo venissero più adeguatamente impostati nei successivi artt. 33 e 34 Cost.⁵. Ma più recentemente si è invece proceduto ad una ricostruzione più coraggiosa ed unitaria della portata giuridica della norma, che somma in sé sia una logica “dinamica”, laddove si contempla una promozione da parte della Repubblica, che una logica “statica”, che implica l'attività di conservazione: si è riusciti così a leggere nell'intero testo una “traiettoria circolare”⁶ che collega tutte le realtà presenti nei due commi. La protezione e l'incentivazione si riconducono alla tensione che pervade l'intera Carta fondamentale di garantire il progresso culturale della persona umana e della intera comunità civile⁷. La

⁴ *Ivi*, p. 220.

⁵ F. MERUSI, *Art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 434.

⁶ M. FIORILLO, *Le attività culturali*, in M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 171.

⁷ M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Cedam, Padova, 1991, p. 10. In tale direzione si è pronunciata anche la giurisprudenza costituzionale: tra le altre, nella sent. 26/1985 si ritiene “presupposto” il carattere di “principio supremo” della norma sulla tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione, come evidenziato da M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., p. 220, che richiama molteplici pronunce, tra cui si dà evidenza alle sentt. 151/1986 e 256/2004.

valenza che si è affermata è dunque di natura progressiva, con riferimento ai compiti delle istituzioni della Repubblica, chiamata a proteggere e a valorizzare le manifestazioni di arte, cultura e ricerca, da leggersi come componenti di una realtà che va compresa a sistema unitario e coerente, e la cui direzione – per quanto ricade all’interno di quella sfera di intervento dei poteri pubblici su cui ci si sta interrogando – non può che essere quella dello “sviluppo della cultura”.

Tale espressione va intesa come quell’insieme di manifestazioni dell’intelletto umano che si traducono in realizzazioni in ambito artistico e scientifico ad un livello di particolare elevatezza: quindi non solo le semplici esperienze formative che la persona umana attraversa per la sua realizzazione, ma quelle di particolare contenuto, capaci di dar luogo a vere e proprie conquiste artistiche e scientifiche⁸. Con la conseguenza che lo sviluppo di queste produzioni intellettuali di portata artistica e scientifica richiede poi il rispetto della dimensione di libertà – secondo i dettami dell’art. 33 – che va bilanciata con azioni pubbliche promozionali che potrebbero incidere sui profili di libera creazione e libera indagine.

L’azione pubblica di promozione della cultura – e dunque della produzione artistica contemporanea – potrebbe spaziare tra un estremo di mera creazione delle condizioni e dei presupposti affinché la cultura – intesa nella prospettiva “selettiva” che si è indicata – possa avere sviluppo, e l’estremo opposto di un diritto quasi premiale, che contempla qualsiasi “attività diretta a suscitare e sostenere le attività culturali”, secondo la definizione che ne dava il d. lgs. n. 112/1998, in questa parte abrogato dal d. lgs. n. 42/2004 recante *Codice dei beni culturali e del paesaggio*. Nonostante tale abrogazione, il fine di incentivo e sostegno è ancora assolutamente accolto e riconosciuto dall’ordinamento, e può realizzarsi attraverso molteplici mezzi – che siano strumenti finanziari o contribuzioni dirette, esenzioni fiscali o agevolazioni creditizie⁹ – purché non venga compressa e ridotta la dimensione di libertà, di cui devono al tempo stesso godere l’arte e la scienza, che sono terreno di diritti.

Parzialmente diversa è la finalità perseguita con l’attività di valorizzazione, se con essa si intendono “attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso”, comprendendo anche “la promozione e il sostegno degli interventi di conservazione” secondo gli artt. 6 e 111 del Codice del 2004.

⁸ M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., p. 220, dà conto di due diverse posizioni in merito al concetto di cultura. Quella appena esposta – da lui individuata come preferibile – che può qualificarsi come selettiva, contrapposta a quella di orientamento “illimitato”, che include l’attività intellettuale in senso ampio, di qualsiasi tenore essa sia. La prima è riconducibile all’approccio di M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., mentre quella di portata più dilatata fa capo a S. MERLINI, *La “politica culturale” della Repubblica ed i principi della Costituzione*, in AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Cedam, Padova, 2003, e F. SANTORO PASSARELLI, *I beni della cultura secondo la Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea costituente*, II, Firenze, 1969.

⁹ Tramite queste misure si realizza una *politica culturale*, secondo la visione di S. MERLINI, *La “politica culturale” della Repubblica ed i principi della Costituzione*, cit.

Con riferimento all'arte contemporanea, ci si può dunque attendere che la Repubblica dia impulso e sostenga nuove espressioni culturali e artistiche, che dovranno poi beneficiare di salvaguardia e protezione. E a queste espressioni culturali e artistiche di produzione a noi vicina – da qui la contemporaneità – va applicata la nozione di “patrimonio culturale” nella definizione codicistica più recente – quella dell'art. 2, d. lgs. n. 42 del 2004 – alla quale vanno ricondotte “le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà”. Gli artt. 10 e 11 provvedono poi ad accogliere beni anche privi del requisito della “storicizzazione”¹⁰, dal momento che includono “le opere di pittura, di scultura, di grafica e qualsiasi oggetto d'arte il cui autore è vivente o la cui esecuzione non risale al oltre settanta anni”¹¹.

Infine l'art. 9 è fonte di indicazioni circa i profili delle competenze. Fin dai primi commenti ci si è appoggiati al termine “Repubblica” per ritenere che tutte le sue articolazioni – dunque anche le autonomie territoriali – fossero coinvolte nell'azione di tutela ed anche di promozione dei fenomeni culturali¹². E del resto quelli protetti dall'art. 9 sono valori più ancora che competenze, e dunque non si potrebbe immaginare che non via un concorso di tutti i soggetti – istituzionali e non – dell'ordinamento al perseguimento della salvaguardia di beni quali la ricerca, la scienza, l'arte e la cultura in generale¹³. È stato affermato che “in questa logica risulterebbe anche soddisfatta quell'esigenza di massima alimentazione

¹⁰ M. MONTI, *L'architettura come forma d'arte: fra libertà e tutela*, in *Aedon*, 1, 2019, segnala però la lacuna del Codice dei beni culturali, imperniato sulla tutela vincolistica di tipo “temporale” (art. 10 Codice: 50 anni, 70 anni), che impedisce la tutela di opere di recente costruzione e di indubbio valore: l'*Auditorium Paganini* di Renzo Piano, il *Moma di Rovereto* di Mario Botta, la *Chiesa di Santa Maria Assunta* a Riola di Vergato di Alvar Aalto, il *Centro Islamico di Roma* di Paolo Portoghesi come la *Chiesa del Giubileo a Roma* di Richard Meier.

¹¹ Circa la qualificazione opere di arte contemporanea all'interno della categoria dei beni culturali, valgono le osservazioni di A. L. TARASCO, *Ai confini del patrimonio culturale tra luoghi comuni e processi di produzione della cultura*, in *Aedon*, 1, 2018: si osserva che la semplice accoglienza di queste nelle collezioni museali pubbliche (statali e non) è idonea a trasformare la creazione di un autore vivente o non defunto da più di 70 anni in un bene culturale. Vengono richiamati alcuni esempi, e questo merita di essere riportato: le collezioni del *Museo del Novecento* di Napoli sono alimentate da contratti di comodato di artisti viventi “con conseguente ‘trasformazione alchemica’ di ‘cose’ in ‘beni culturali’ per effetto non della verifica dell'interesse culturale in concreto (art. 12 Codice) o della dichiarazione di interesse culturale (art. 13 Codice), entrambe presupponenti il trascorrere del tempo (oggi, 70 anni), ma dello stabile inserimento nella struttura espositiva pubblica (art. 10, comma 2, Codice)”. Circa gli oggetti di *design* industriale, che non dovrebbero appartenere ai beni culturali, il loro ampio apprezzamento segnalato dagli “acquisti su vasta scala del pubblico dei clienti e dei collezionisti, costituisce la dimostrazione sul campo che quegli stessi beni 'sono già' dei 'beni culturali' proprio perché esprimono un profilo della civiltà italiana; in essi la società italiana si rispecchia, così convergendo con il giudizio dei c.d. tecnici. Quei beni costituiscono, in altri termini, anche una prova (non astratta ma reale) di democrazia”. In questi termini il medesimo Autore in *Il design quale testimonianza della civiltà italiana nel mondo*, in *Aedon*, 2, 2017.

¹² F. MERUSI, *Art. 9*, cit., p. 438.

¹³ A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 524; G. MORBIDELLI, *La disciplina del territorio tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 157 ss.; ID., *L'azione regionale e locale per i beni culturali in Italia*, in *Le Regioni*, 1987, p. 946.

del ‘pluralismo culturale’ che costituisce il vero nucleo di valore dell’art. 9¹⁴: solo dall’apporto di molteplici soggetti – e tra questi sicuramente le istituzioni del territorio, che sono organismi esponenziali di comunità con propria identità – può risultare raggiungibile l’obiettivo di una ricchezza culturale che non conosce monopoli di saperi e di conoscenze, ma accoglie tutte quelle manifestazioni di cultura in senso alto che costituiscono uno dei valori alla base della Repubblica.

Si è fatto ripetutamente richiamo all’art. 33 Cost., che insieme all’art. 9 dà sostanza alla c.d. *costituzione culturale*¹⁵: l’affermazione della libertà dell’arte e della scienza, e del relativo insegnamento, è infatti un’ulteriore attestazione della rilevanza di tali manifestazioni dell’intelletto per la promozione delle persone e per la progressione della qualità della convivenza nell’ordinamento. Anche tale disposizione non è stata oggetto di un dibattito significativo in Assemblea Costituente, nella quale il confronto interessò esclusivamente i deputati comunisti e democristiani, che non si distinsero per particolari divergenze di opinione.

L’art. 33 è principalmente la colonna portante della libertà della cultura – vista soprattutto nella sua alimentazione attraverso l’ulteriore libertà, quella di insegnamento – mentre l’art. 9 definisce l’impegno a promuoverne lo sviluppo e l’effettiva accessibilità a tutti¹⁶. La libertà della cultura passa evidentemente anche attraverso l’opera di insegnamento che la prima disposizione tutela: ma non pare questo l’aspetto più importante ai fini del presente studio, che invece ha l’obiettivo di evidenziare le modalità di sostegno pubblico a manifestazioni artistiche di recente elaborazione, che con tutta evidenza vanno considerate come espressioni di cultura. Come tali da inquadrare come esercizio di libertà ma anche come contributi al processo di crescita e avanzamento della comunità, che le istituzioni sono tenute a incoraggiare.

Pertanto si procede ora a ricostruire le forme che questo incoraggiamento ha assunto tanto a livello europeo quanto nel nostro ordinamento.

¹⁴ In questi termini M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., p. 232. L’A. richiama M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit., p. 136 ss., laddove argomenta che “l’azione congiunta di più agenti istituzionali rappresenta senza dubbio la migliore garanzia che siano valorizzate le istanze culturali minoritarie e periferiche, anziché soltanto quelle egemoni”.

¹⁵ Proprio M. AINIS, M. FIORILLO, *L’ordinamento della cultura*, cit., p. 79, definiscono gli artt. 9 e 33 Cost. *norme sorelle*. Inoltre A. PIZZORUSSO, *Diritto della cultura e principi costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, p. 308, definisce come diritto costituzionale della cultura la “somma delle norme costituzionali che includono gli affari della cultura in senso stretto nella disciplina del diritto costituzionale”.

¹⁶ G. FONTANA, *Art. 33*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 677 ss.

3. Le molteplici modalità di sostegno alle iniziative di arte contemporanea

Complessivamente le misure che possono essere messe in campo per sostenere le più svariate espressioni di arte contemporanea sono riconducibili ad alcune tipologie¹⁷. Vi sono anzitutto i sussidi accordati ai singoli artisti, o in via diretta o attraverso premi e concorsi; mentre una forma più elaborata è rappresentata dalle azioni volte a regolamentare e ad allargare la domanda di cultura e di arte: vi rientrano politiche di tutela dei diritti di autore, oppure politiche di informazione fino ad arrivare a vere e proprie commesse pubbliche, che sempre più possono essere collegate a programmi di rigenerazione urbana. Ulteriori modalità sono rappresentate da forme di sostegno finanziario a istituzioni che promuovono arte e cultura oppure sovvenzionamenti alle infrastrutture culturali, quali potrebbero essere teatri o spazi espositivi.

Quello che spesso risulta l'elemento comune a queste diverse forme di incoraggiamento è il collegamento a politiche di più ampia promozione del territorio: le molteplici espressioni artistiche non vengono promosse di per sé, ma come componente necessaria di un processo più complesso, che punta alla riqualificazione di contesti sociali e territoriali. La politica culturale che così si manifesta appare allora parte di un insieme di azioni pubbliche tese a sviluppare un territorio e ad indurre effetti di progresso sociale, culturale ed anche economico, che determinano la crescita di benessere e di qualità di vita di comunità geograficamente localizzate. Ecco allora che, al fine di arrivare a tali risultati, il ruolo delle istituzioni pubbliche si presenta irrinunciabile; e che, al tempo stesso, le azioni che possono essere avviate facilmente coinvolgono e richiedono la partecipazione di attori privati, siano essi istituzioni di cultura, fondazioni, soggetti del privato sociale o anche aziende del sistema produttivo.

Si sceglie di cominciare l'analisi dal livello europeo, che nella programmazione finanziaria del settennato che si sta per concludere ha rivolto un'attenzione pregevole alla dimensione della creatività. Pur mancando a tale livello istituzionale un inquadramento del valore "arte" e "cultura" confrontabile con quello che è invece presente nel nostro testo costituzionale, al momento le azioni di sostegno all'arte contemporanea appaiono decisamente più promettenti nella prospettiva europea che in quella nazionale. Va dunque segnalato che l'Unione europea ha avviato un programma di finanziamenti ai settori culturali e creativi: il complesso di intervento prende il nome di Europa Creativa e per il periodo 2014-2020, facendo seguito ai precedenti programmi Cultura, MEDIA e MEDIA Mundus, ha messo a disposizione un ammontare di risorse pari a 1462 miliardi, destinati a settori culturali e creativi che negli ultimi anni incontrano difficoltà particolari di sovvenzionamento.

¹⁷ Per la parte che segue cfr. le riflessioni di L. DAL POZZOLO, *Programmi, progetti, milieu: problemi aperti nel sostegno della creazione contemporanea in Europa*, in M. De Luca, F. Gennari Santori, B. Pietromarchi, M. Trimarchi, *Creazione contemporanea. Arte, società, territorio tra pubblico e privato*, Luca Sossella Editore, Roma, 2004, p. 141 ss.



Gli obiettivi perseguiti sono quelli di consentire ai settori culturali di cogliere le opportunità offerte dall'era digitale e dalla globalizzazione; di raggiungere il loro potenziale economico, contribuendo alla crescita sostenibile, alla creazione di posti di lavoro e alla coesione sociale; di accedere a opportunità, mercati e pubblici nuovi e internazionali.

Nello specifico, Europa Creativa si articola in alcuni sottoprogrammi, che indirizzano risorse a iniziative di alcuni settori di produzione creativa: MEDIA, destinato a finanziare progetti nel settore audiovisivo; Cultura, per le iniziative dei settori culturali, quali quelle che promuovono la cooperazione transnazionale, i network, le piattaforme e le traduzioni letterarie; infine vi è una Sezione Transettoriale, articolata in due parti: lo Strumento di Garanzia per i Settori Culturali e Creativi, gestito dal Fondo Europeo per gli Investimenti per facilitare l'accesso al credito per le piccole e medie imprese del settore; il sostegno a studi, analisi, raccolta dati e progetti sperimentali per promuovere la cooperazione politica transazionale. Inoltre Europa Creativa mette a disposizione risorse anche per iniziative esterne, che però perseguono obiettivi simili. Si possono annoverare le Capitali Europee della Cultura, il Marchio del Patrimonio Europeo, le Giornate Europee del Patrimonio e poi cinque Premi dell'Unione Europea: il Premio dell'Unione Europea per il Patrimonio Culturale, Europa Nostra Awards¹⁸, Premio dell'Unione Europea per l'Architettura Contemporanea¹⁹, Premio dell'Unione Europea per la Letteratura, European Border Breakers Awards e l'EU Prix MEDIA negli ambiti della musica e della comunicazione.

4. La Direzione generale per l'Arte e l'Architettura Contemporanee

Nell'ordinamento repubblicano l'attenzione per l'arte e l'architettura contemporanea matura all'interno della riforma amministrativa del 1997/98: il d. lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, di *Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*, ha previsto la creazione di varie direzioni nella struttura ministeriale, tra le quali anche una dedicata all'arte ed all'architettura contemporanea.

¹⁸ Dal sito europeo https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/heritage-prize_it l'iniziativa si prefigge di promuovere e ricompensare il successo e l'altruismo nell'ambito del patrimonio culturale. Gli obiettivi sono dunque di aumentare la consapevolezza circa le problematiche inerenti al settore, di dare un riconoscimento ai risultati ottenuti nella tutela del patrimonio culturale europeo e di promuovere un maggiore apprezzamento del patrimonio culturale europeo.

¹⁹ Si tratta di un premio biennale organizzato congiuntamente dalla Commissione europea e dalla Fundació Mies van der Rohe con cadenza biennale. Il concorso, che si è chiamato Premio Mies van der Rohe dalla sua creazione, nel 1988, fino al 1998, è noto anche semplicemente come "Premio Mies" dell'UE: è volto a valorizzare opere di architettura significative realizzate in tutta Europa, ed è assegnato a singole opere architettoniche eccellenti sotto i profili concettuale, sociale, culturale e tecnico. L'Unione europea sostiene così la qualità e la diversità dell'espressione architettonica europea, anche per il suo contributo al benessere dei cittadini e allo sviluppo sostenibile delle città europee.



Vi è dunque stata la specifica scelta di creare un'amministrazione dei beni culturali di un settore dedicato esclusivamente alla contemporaneità²⁰: essa si è tradotta nel 2001 nell'istituzione della DARC_Direzione generale per l'Arte e l'Architettura Contemporanee, con il compito di presiedere alla promozione, all'incentivo e alla valorizzazione della creatività contemporanea.

Tale apparato ha poi subito varie modifiche, che hanno inciso sulle sue competenze. Nel 2007 si è transitati alla struttura PARC_Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee, assumendo così la nuova competenza in materia di paesaggio. Già due anni dopo questo apparato è stato soppresso e le sue funzioni sono state passate al Servizio V della PaBAAC_Direzione Generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanee.

Nel 2014 è stata istituita la DGAAP Direzione Generale Arte e Architettura contemporanee e Periferie urbane, a cui sono state assegnate anche attribuzioni in materia di riqualificazione delle periferie urbane, da quell'anno rientranti tra le responsabilità del Ministero per i beni e le attività culturali.

L'ultimo passaggio è del 2019, quando il DPCM 19 giugno 2019, n. 76, *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*, ha modificato la denominazione in Direzione Generale Creatività contemporanea e Rigenerazione urbana, ampliandone le competenze. La Direzione Generale ora svolge le funzioni e i compiti relativi alla promozione, al sostegno, alla valorizzazione della creatività contemporanea italiana. Sostiene l'arte contemporanea, la cultura architettonica e urbanistica, le arti applicate, ivi compresi il design e la moda; e promuove anche interventi di rigenerazione urbana.

Nella sua attività di stimolo e di attivazione di processi di produzione di arte, la Direzione ha avviato un Centro per la documentazione e valorizzazione delle arti contemporanee, che nel 1999 è diventato il Museo nazionale delle arti del XXI secolo (MAXXI) grazie alla legge 12 luglio 1999, n. 237 di *Istituzione del Centro per la documentazione e la valorizzazione delle arti contemporanee e di nuovi musei, nonché modifiche alla normativa sui beni culturali ed interventi a favore delle attività culturali*: il museo è stato inaugurato nel 2003, e rappresenta un'iniziativa significativa per la ricerca e la promozione nel settore dell'arte contemporanea. Sempre nel 2003 vi è stato l'avvio di un processo di coordinamento di tutte le amministrazioni pubbliche in una strategia di programmazione della promozione dell'arte contemporanea: si tratta dell'adozione di un Piano per l'Arte Contemporanea, seguito poi da un Patto per l'Arte Contemporanea, destinato a supportare politiche concordate per la crescita integrata di un sistema nazionale della contemporaneità, a cui dovevano aderire musei statali, comunali e regionali, nonché gallerie e fondazioni. Al varo dell'iniziativa si prevedeva una spesa annua di 5 milioni di euro, a cui dovevano aggiungersi risorse degli

²⁰ Sul tema v. P. BALDI, *Le istituzioni pubbliche e l'arte contemporanea in Italia*, in M. De Luca, F. Gennari Santori, B. Pietromarchi, M. Trimarchi, *Creazione contemporanea*, cit., p. 147 ss.

enti territoriali e locali, con molteplici finalità: il sostegno ad artisti, che avrebbero potuto veder acquisite le proprie opere da musei statali, gallerie comunali e provinciali; maggior coordinamento delle politiche di acquisizione dei musei; la definizione di standard e sistemi per l'accertamento e la certificazione della qualità, la ricognizione e catalogazione del patrimonio pubblico. L'orizzonte era dunque quello dello stimolo di un percorso comune di valorizzazione, che aiutasse l'emersione in tutta Italia di una rete di luoghi, di progetti, di creatività, d'opere e d'attività: il processo è tuttora operante, benché i suoi effetti siano limitatamente misurabili.

Tante sono le istituzioni che da tempo più risalente rappresentano un riferimento nel panorama delle arti contemporanee: si può pensare alla Biennale di Venezia, che data dalla fine dell'Ottocento, o le sedi espositive del Castello di Rivoli a Torino, che sono state destinate a Museo d'Arte Contemporanea dagli anni Ottanta, o alla Biennale di Firenze, operante dagli anni Novanta, nonché a molteplici altre realtà museali o di ricerca presenti tanto nella capitale quanto in altre città di grandi flussi turistici – come Milano, Napoli, Genova – quanto ancora in località più decentrate come Rovereto e Merano.

Non pare opportuno occuparsi delle singole istituzioni: si può segnalare che tra tante di queste è ora operante un rapporto associativo che è sostenuto dalla stessa Direzione Generale del Ministero. L'Associazione dei Musei d'Arte Contemporanea Italiani (AMACI) riunisce 25 tra i più importanti musei d'arte contemporanea italiani. Avviata nel 2003, essa ha l'obiettivo di fondare una rete istituzionale dell'arte contemporanea, in funzione di attività di promozione.

Pare dunque riconoscibile una crescente sensibilità, tra le istituzioni, per la conservazione e la valorizzazione delle molteplici manifestazioni di arte contemporanea, nonché per l'incoraggiamento degli artisti ad una produzione che – anche per l'approccio di provenienza europea – può sempre più esplicarsi in coerenza con progetti di carattere urbanistico o di riqualificazione ambientale.

A tale proposito un apporto significativo potrebbe essere rappresentato da una normativa italiana, che fin dalla metà dello scorso secolo ha inteso coniugare lo sviluppo dell'edilizia pubblica con il sostegno a forme di arte. In realtà si tratta di uno strumento normativo che non ha per ora inciso in maniera significativa, e che tuttavia non si può ignorare per le potenzialità che ancora presenta.

5. La legge del 2%

L'intervento che avrebbe dovuto essere di maggior incentivo per sostenere la realizzazione di nuove opere d'arte è rappresentato dalla disciplina vigente dal 1949 recante *Norme per l'arte negli edifici pubblici*: la legge 29 luglio 1949, n. 717 aveva l'obiettivo – in un passaggio storico in cui si prevedeva di procedere a consistenti lavori di ricostruzione degli edifici del Paese – di “abbellire” con opere d'arte gli spazi pubblici,

incrementare il patrimonio dello Stato e incentivare il lavoro degli artisti²¹. Tale normativa è anche conosciuta come “Legge del 2%” dal momento che prevedeva che per la realizzazione di opere d’arte negli edifici pubblici di nuova costruzione vi fosse un contributo del 2% al massimo dell’importo dei lavori da parte di istituzioni comprendenti lo Stato, le Regioni, gli enti locali fino ad arrivare agli enti pubblici.

Di fatto, a parte pochi casi anche di elevato livello²², la disciplina in esame non è riuscita ad incidere secondo i propri propositi²³. La ragione è anche da ravvisare nelle molteplici deroghe che la legge contemplava: gli edifici scolastici e a carattere “tecnico-industriale”, gli alloggi popolari, nonché agli edifici che comportassero una spesa non superiore a 50 milioni. Nel 1978 anche le strutture universitarie sono state escluse dall’applicazione e nel 1997 la soglia economica è stata portata a un miliardo di lire, al di sotto del quale non vigeva l’obbligo della destinazione²⁴.

Con il d.m. 23/3/2006 emanato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in collaborazione con il Mibact si è inteso fornire una guida per l’applicazione della legge del 1949, con la consapevolezza che le scelte di inserimento di opere d’arte in edifici pubblici si presentavano spesso assai controverse, e che l’uso di tali opere a fini di ‘abbellimento’ poteva porre l’arte in una posizione servente. Per evitare tale fenomeno nel provvedimento si è indicata una procedura concorsuale di selezione delle opere, a cui è chiamata a provvedere una commissione composta da un rappresentante dell’Amministrazione che finanzia la costruzione dell’edificio; il progettista dell’edificio; il Soprintendente del Mibact competente per territorio; nonché due artisti di chiara fama nominati dall’Amministrazione.

Infine la legge 24 marzo 2012, n. 27, ha modificato l’ammontare della quota percentuale dell’importo di progetto da destinare alla realizzazione delle opere d’arte, e l’ambito oggettivo di applicazione, sotto il profilo della tipologia di opera. È così stata esclusa l’edilizia residenziale sia di uso civile che militare, e quanto all’importo complessivo del progetto da destinare alla realizzazione delle opere d’arte la nuova modulazione è del 2% per i progetti di importo pari o superiore ad un milione di euro ed inferiori a cinque

²¹ Così si dichiara nel sito del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, <http://www.aap.beniculturali.it/arteneglispazipubblici.html>

Vedi le considerazioni di M. DE LUCA, *Dal monumento allo spazio delle relazioni*, in M. De Luca, F. Gennari Santori, B. Pietromarchi, M. Trimarchi, *Creazione contemporanea*, cit., p. 92 ss.

²² Si tratta del Palazzo di giustizia di Venezia con l’opera di Botto e Bruno, e del medesimo edificio a Pescara, con opere di Enzo Cucchi, Sandro Chia e Michelangelo Pistoletto.

²³ Nella Linee guida per l’applicazione della legge n. 717/1949 aggiornate con il **decreto 15 maggio 2017**, di cui si parla a breve, si osserva che “nel corso degli anni la legge è stata scarsamente applicata anche per la sua limitata diffusione, rendendola, di fatto, quasi inutile sia dal punto di vista sociale che culturale; infatti, spesso l’accantonamento nel quadro economico delle somme destinate alla realizzazione delle opere d’arte è stato destinato agli aumenti dei costi, una inadempienza che se rilevata in fase di conclusione dei lavori, comporta di fatto la non collaudabilità degli stessi”.

²⁴ M. NUNZIATA, *Le opere d’arte nei nuovi edifici pubblici. Breve profilo di una riforma integratrice della legge 29 luglio 1949, n. 717*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 21-22, 1996, p. 2082 ss.

milioni di euro; dell'1% per i progetti di importo pari o superiore a cinque milioni di euro ed inferiori a venti milioni di euro; del 0,5% per gli importi pari o superiori a venti milioni di euro.

Infine con la circolare n. 3728/2014 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata ribadita la piena operatività della norma, fornendo alcune istruzioni più specificamente operative relativamente all'armonizzazione della legge del 2% con le nuove norme in tema di appalti pubblici, verifiche, collaudi ecc.

L'ultimo intervento normativo è rappresentato dalle nuove Linee guida per l'applicazione della legge n. 717/1949, aggiornate con il decreto 15 maggio 2017 e in vigore dal 18 luglio 2017. Vi si prevede che l'artista sia individuato prima dell'elaborazione del progetto definitivo; che le modalità di interazione tra l'opera d'arte e lo spazio architettonico o urbano nel quale si dovrà inserire siano indicate sin dal primo livello di progettazione; che l'inserimento dell'opera non trascuri i rapporti "formali e linguistici" con il manufatto architettonico e l'accostamento dei materiali. In aggiunta si richiede che vengano predisposti anche grafici illustrativi; che dalla stima dei costi possa emergere la fattibilità amministrativa; che le scelte effettuate risultino anche dal computo metrico estimativo. L'artista prescelto ad inserire l'opera nel contesto di nuova progettazione, è anche tenuto ad allegare una scheda tecnica del manufatto, con le specifiche inerenti il piano di manutenzione e conservazione, ai fini dell'ordinaria e straordinaria manutenzione.

Va infine segnalato che la richiamata Direzione Generale Creatività contemporanea e Rigenerazione urbana ha il compito di vigilare sull'applicazione della legge: a partire da novembre 2015 la Direzione è chiamata ad effettuare un censimento per l'identificazione di tutte le opere pubbliche realizzate a partire dal 1949 sul territorio nazionale grazie alla legislazione descritta.

6. La promozione attraverso la riqualificazione urbana: scenari di sostenibilità culturale

In epoca di risorse finanziarie limitate un settore quale quello delle creazioni artistiche incontra, come tanti altri, serie difficoltà a trovare modalità e occasioni idonee alla sua affermazione: ciononostante gli ultimi due decenni vedono un crescente interesse per le espressioni contemporanee della creatività e un'attenzione assai apprezzabile – proprio a fronte della carenza dei mezzi finanziari – da parte delle istituzioni pubbliche affinché tali espressioni di arte si diffondano e riflettano i valori della cultura e delle identità delle varie comunità umane. In più le forme di arte contemporanea hanno la possibilità di inserirsi all'interno di progetti non strettamente artistici – quelli ai quali si è accennato, con finalità di natura urbanistica o ambientale – che permettono a queste produzioni di creatività di interagire e dialogare con disegni progettuali più ampi, di cui diventano una componente rilevante ma non fine a sé stessa: perché proiettati verso una più ampia dimensione di sostenibilità.

Si aprono pertanto per i creativi della produzione artistica contemporanea spazi che più che in altre epoche si prestano ad essere perseguiti, progettati e sostenuti dalla sfera pubblica. Sia a livello nazionale che sul territorio l'arte contemporanea si prospetta capace di dare il suo apporto ad iniziative più ampie, che sono chiamate a connotare con modalità innovativa gli scenari urbani²⁵, aggiungendo ad esse quell'apporto artistico che aggiunge valore a realizzazioni di architettura e di disegno del territorio. Ne è un esempio l'art. 26 di una recentissima normativa della Regione Veneto, la legge 16 maggio 2019, n. 17, significativamente intitolata *Legge per la cultura: la disposizione, dedicata a Interventi per l'arte contemporanea*, prevede che la Regione favorisca l'innovazione, la conoscenza e la fruizione dei linguaggi culturali dell'arte contemporanea quali elementi strategici per lo sviluppo e la promozione degli istituti e dei luoghi della cultura, del territorio, della riqualificazione urbana, anche attraverso interventi di arte pubblica.

Come ogni manifestazione di cultura, le espressioni dell'arte contemporanea sono il risultato di qualità elevata di processi dell'intelletto che le istituzioni devono proteggere e incoraggiare: ma in più paiono idonee a intrecciarsi a realizzazioni non artistiche ma di alto valore sociale, che nel dialogo con le opere d'arte della contemporaneità non possono che trovarsi maggiormente valorizzate. L'orizzonte verso il quale ci si deve orientare dovrebbe essere, auspicabilmente, quello di un modello di crescita della società in cui le molteplici manifestazioni della cultura “fungano da *pivot* per il progresso individuale e sociale”: come ha ricordato Paola Bilancia, alle politiche culturali si chiede oggi di spingersi oltre la maggiore tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale, per identificare quelle attività idonee a favorire un percorso di sviluppo che la stessa ha qualificato in termini di “sostenibilità culturale”²⁶. Condividendo tale prospettiva, è un vero piacere celebrare il ruolo scientifico della studiosa rispetto a questi temi, e al costituzionalismo moderno più in generale.

²⁵ Si vedano le riflessioni di A. DETHERIDGE, *Una sfida per l'arte: la rigenerazione urbana negli spazi critici della città*, in *Economia della Cultura*, 1, 2014, p. 51 ss.

²⁶ Il riferimento è ancora a P. BILANCIA, (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, cit.