

L'arte pubblica tra Stato e Regioni

Alessandro Candido

Il contributo ha ad oggetto la legge n. 717 del 1949, meglio nota come "legge del due per cento", secondo la quale per ogni nuovo edificio pubblico una quota dell'importo complessivo dei lavori deve essere destinata all'abbellimento dell'immobile con opere di artisti contemporanei. Viene esaminato lo stato di attuazione della normativa in esame, mettendo in rilievo le potenzialità di una legge che potrebbe costituire un fattore di positiva differenziazione regionale, oltre che uno strumento per rilanciare il settore dell'arte, rendendo l'opera un mezzo di effettiva integrazione, fruibile nei luoghi di tutti i giorni.

1. L'arte al servizio dello Stato: la prima versione della legge del due per cento

«Non si può governare ignorando l'arte e gli artisti»¹. Così affermava Mussolini il 26 marzo 1923 in occasione di una mostra organizzata dal movimento artistico "Novecento", dando avvio a quella discutibile politica fascista delle arti che Michele Ainis e Mario Fiorillo hanno argutamente

¹ *Alla Mostra del Novecento. Parole di Mussolini sull'arte e sul governo*, in *Il Popolo d'Italia*, 27 marzo 1923. Si riporta di seguito il testo integrale: «Io mi sento della stessa generazione di questi artisti. Io ho preso un'altra strada; ma sono anch'io un artista che lavora una certa materia e persegue certi determinati ideali. Non vi è dubbio che il '900 segna un punto decisivo nella storia della moderna Italia. Bisogna riportarsi ai giorni grigi ed infausti che seguirono la rotta africana; pareva che l'Italia dovesse rimanere sepolta sotto le sabbie dove tanto generoso sangue italiano e valoroso era stato sparso. Il '900 è un anno importante perché segna l'ingresso di gran parte del popolo italiano nella vita politica. Non bisogna essere malcontenti che ciò sia arrivato. Non si può fare una grande nazione con un piccolo popolo. Non si può governare ignorando l'arte e gli artisti; l'arte è una manifestazione essenziale dello spirito umano; comincia con la storia dell'umanità e seguirà l'umanità fino agli ultimi giorni. Ed in un paese come l'Italia sarebbe deficiente un Governo che si disinteressasse dell'arte e degli artisti. Dichiaro che è lungi da me l'idea di incoraggiare qualche cosa che possa assomigliare all'arte di Stato. L'arte rientra nella sfera dell'individuo. Lo Stato ha un solo dovere: quello di non sabotarla, di dar condizioni umane agli artisti, di incoraggiarli dal punto di vista artistico e nazionale. Ci tengo a dichiarare che il Governo che ho l'onore di presiedere è un amico sincero dell'arte e degli artisti».

definito con la metafora del bastone e della carota². L'idea del regime non era affatto nuova e perseguiva l'obiettivo della funzionalizzazione dell'arte al potere politico, tipico dei sistemi autoritari e dispotici di cui la storia è ricca di esempi: dai tiranni dell'antica Grecia allo *ius praedae* della Roma imperiale (soprattutto augustea) e tardo imperiale; dal periodo rivoluzionario alle campagne napoleoniche.

Muovendo dal presupposto che l'arte – specie quella visiva – e la sua forza persuasiva costituiscono un formidabile *instrumentum regni*, il governo della cultura nel periodo fascista mirava ad attirare le simpatie degli artisti, nella consapevolezza degli indubbi vantaggi derivanti da un'alleanza con una parte dell'*élite* culturale del Paese³. Progressivamente, infatti, se da un lato veniva inasprita la censura, dall'altro lo Stato incrementava i fondi a sostegno dell'arte e degli intellettuali, promuovendo mostre nazionali e internazionali, prevedendo premi, commesse pubbliche, acquistando opere, nonché corporativizzando ogni ambiente artistico attraverso una politica culturale formalmente permissiva e liberale, ma sostanzialmente «di assorbimento e di corruzione»⁴.

Tra le più importanti iniziative in ambito culturale, oltre alle note leggi del 1939⁵, si colloca indubbiamente la l. 11 maggio 1942, n. 839 (rubricata “Legge per l'arte negli edifici pubblici”), meglio conosciuta come “legge del due per cento”, rispetto alla quale un ruolo di primo piano veniva ricoperto dal ministro dell'educazione nazionale Giuseppe Bottai, convinto sostenitore della tesi della necessità di una «presenza viva e partecipe

² M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, Milano, 2015, p. 48.

³ Emblematico è il punto di vista di C. CARRÀ, *Il Fascismo e l'arte*, in *L'ambrosiano*, 28 ottobre 1932: «Ai problemi artistici, il Fascismo ha dato qualcosa di più di un semplice appoggio platonico. Ha dato centinaia di migliaia di lire; ha regolato le Esposizioni internazionali d'arte di Venezia; ha dato modo di continuare le Triennali di arte decorativa e industriale di Milano; ha istituito la Quadriennale di Roma. Alla Camera dei deputati e al Consiglio nazionale delle Corporazioni ha messo i rappresentanti degli artisti, architetti, pittori, musicisti e letterati. In una parola, ha dato agli artisti italiani quello che nessun governo demoliberale aveva mai dato: quel riconoscimento positivo e quel rigore morale che sono gli elementi base della dignità e del decoro umano».

⁴ U. SILVA, *Ideologia e arte del fascismo*, Milano, 1973, p. 106.

⁵ Ci si riferisce alla l. 1 giugno 1939, n. 1087, rubricata “Tutela delle cose d'interesse artistico o storico” e alla l. 29 giugno 1939, n. 1497, rubricata “Protezione delle bellezze naturali”.

dell'artista nello Stato»⁶. Paradossalmente, il conflitto bellico – anziché rallentare – aveva accelerato i tempi dell'elaborazione del progetto di legge, poiché secondo Bottai «il fronte della cultura coincideva col fronte della guerra»⁷.

Occorre preliminarmente rilevare che la legge del due per cento pone le sue radici nel dibattito sviluppatosi negli anni '30 (prima negli Stati Uniti, poi in Europa⁸) sulla «necessità di ripensare le arti in senso sociale, come espressione estetica ed armonica di una collettività»⁹. Si tratta di un'esigenza emersa in occasione del convegno – non a caso definito «incubatore della legge del 2%»¹⁰ intitolato “Architettura e arti figurative”, tenutosi a Roma tra il 25 e il 31 ottobre 1936¹¹, nell'ambito del quale venivano introdotti alcuni indirizzi che ancora oggi è possibile ritenere validi, come ad esempio l'importanza di rendere l'arte «espressione collettiva, sociale, e non più individuale»¹². Il principale problema da

⁶ G. BOTTAI, *Politica fascista delle arti*, Roma 1940, p. 117. Così affermava Bottai: «Il mio pensiero [...] è che l'arte è un valore essenziale ed attuale della personalità nazionale e quindi patrimonio ideale che lo Stato amministra, organizzando e guidando il Popolo. Una politica che voglia essere veramente la organizzazione della vita nazionale in ordine i supremi fini dello Stato, deve curare il fatto d'arte in tutte le sue manifestazioni: spirituali e creative, educative, sociali ed economiche. Lo Stato nel nostro sistema non si diletta di critica d'arte ma educa il popolo alla coscienza delle sue responsabilità e della sua funzione nella civiltà del mondo. [...] non è per eclettico gusto ma per inderogabile necessità che politica che chiede alle energie artistiche della nazione una militante partecipazione all'azione politica da esso Stato inesorabilmente condotta, per la difesa di quella civiltà contro tutte le forze disgregatrici e le ideologie dissolventi» (*op. cit.*, p. 53).

⁷ G. BOTTAI, *Fronte dell'arte*, in *Le Arti*, III, n. 3, Firenze 1940-1941, p. 153.

⁸ Cfr. A. DONATI, *I “percento per l'arte”: evoluzione della disciplina in Europa e nel Mondo*, in *2%/717/1949. La legge del 2% e l'arte negli spazi pubblici*, Roma 2017, p. 39. Per una disamina in chiave comparata, cfr. A. PIATTI, *Oltre l'Italia: considerazioni preliminari per una storia transnazionale delle politiche del “percento artistico”*, in P. VALENTI, *Arte negli edifici pubblici: l'applicazione della “legge del 2%” in Liguria dal 1949 ad oggi*, Genova, 2016, p. 37 ss.

⁹ C. COLLINA, *Arte contemporanea e pubblica amministrazione: la legge del 29 luglio 1949 e le sue modificazioni, lo specchio legislativo di una storia di carsico affetto*, in C. COLLINA (a cura di), *Il percento per l'arte in Emilia-Romagna*, Bologna, 2009, p. 234.

¹⁰ P. VALENTI, *Dalla “legge del 2%” alle nuove declinazioni dell'arte pubblica*, in *Arte negli edifici pubblici: l'applicazione della legge del 2 per cento in Liguria dal 1949 ad oggi*, cit., p. 15.

¹¹ Cfr. M. MARGOZZI, *L'arte negli edifici pubblici*, in V. CAZZATO (a cura di), *Introduzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, t. I, Roma, 2001, p. 126. Si rinvia inoltre a *Convegno delle Arti: rapporti dell'architettura con le arti figurative*, Atti del convegno (Roma, 25-31 ottobre 1936), Roma, Reale Accademia d'Italia, 1937.

¹² G. SEVERINI, *Discussioni sulla Relazione di Antonio Maraini*, in *Convegno di Arti*, Roma, 1937, p. 92. Non è un caso che negli anni '30 la pittura murale venisse considerata la forma di

affrontare consisteva nel fatto che, a partire dalla seconda metà del XIX secolo e a differenza del passato, gli spazi pubblici non sorgevano più spontaneamente integrati con le opere d'arte, dato che la nuova concezione dell'architettura mirava a eliminare qualsiasi elemento che non fosse funzionale rispetto ai bisogni pratici della società¹³. A farne le spese, anche in ragione di ulteriori nuove forme d'arte (quali la fotografia), erano state principalmente le arti figurative.

Alla luce del predetto quadro, con la circolare n. 3790 del 9 febbraio 1935 il Ministero dei lavori pubblici si raccomandava di prevedere nei progetti per la costruzione di nuovi edifici pubblici una percentuale del due per cento dell'importo stanziato, da destinare agli abbellimenti artistici degli immobili. Non vi era un obbligo, ma – appunto – una raccomandazione rivolta alle amministrazioni provinciali e, in particolare, agli uffici tecnici, i quali avrebbero potuto svolgere una valutazione discrezionale. Il fine era anche quello di «lenire la disoccupazione nel campo delle professioni e degli artisti».

Successivamente il Ministero emanava la circolare n. 4182 del 29 aprile 1937, rubricata “Decorazioni artistiche nelle opere edilizie”, nella quale si ribadiva il menzionato invito, stabilendo altresì che nei progetti di costruzione degli edifici pubblici fosse sempre fatta menzione della convenienza o meno degli interventi di abbellimento¹⁴.

Nello stesso anno il Sindacato Nazionale Fascista Belle Arti e la Confederazione Fascista dei Professionisti e degli Artisti proponevano di adottare una legge che rendesse obbligatoria (e non più facoltativa) la regola del

arte contemporanea più autentica, in grado di incarnare l'arte collettiva e l'aspirazione sociale, nonché idonea a diffondere l'ideologia dominante. In tal senso, cfr. C. CAGLI, *Muri ai pittori*, in *Quadrante*, 1, 1933, p. 19.

¹³ Cfr. P. ORLANDI, *Architettura, arte, città: un rapporto da ritrovare*, in *Il percento per l'arte in Emilia-Romagna*, cit., p. 21; F. PARDO, *L'architettura nelle città italiane del XX secolo. Dagli anni Venti agli anni Ottanta*, Milano 2003, pp. 29-30.

¹⁴ La circolare chiariva che «al fine di lenire la disoccupazione nel campo dei professionisti e degli artisti, nei progetti relativi ad edifici pubblici per i quali si fossero ritenuti, in linea di massima, tecnicamente opportuni abbellimenti artistici, fosse prevista, tra le somme a disposizione dell'Amministrazione, una quota pari del 2% dell'importo dell'opera, da adibirsi all'esecuzione degli abbellimenti stessi».

due per cento¹⁵. Quindi, dopo un'ulteriore circolare del 1938¹⁶, si giungeva finalmente all'approvazione della legge n. 839 del 1942, imponendo alle amministrazioni che procedevano alla costruzione di edifici pubblici di «comprendere nei progetti, fra le somme a propria disposizione, una quota non inferiore al 2 per cento dell'importo preventivo dei lavori da destinare all'esecuzione di opere d'arte figurativa» (art. 1). Diversamente da quanto lasciasse trasparire Giuseppe Bottai sulle pagine della rivista (da lui fondata e diretta) «Primato»¹⁷, la scelta degli artisti per l'esecuzione delle opere d'arte figurativa era tutt'altro che libera, potendo ricadere esclusivamente su «un elenco di nomi di artisti iscritti al sindacato proposto dalla confederazione fascista dei professionisti e degli artisti» (art. 2). Tra l'altro, anche la misura del compenso da corrispondere era determinata sulla base del «parere del sindacato nazionale fascista delle arti» (art. 3).

Sia a causa del conflitto bellico, che per via del successivo periodo di ricostruzione, la normativa in questione non aveva alcuna fortuna e veniva poco applicata.

2. *L'arte negli edifici pubblici nel periodo repubblicano*

Sulle ceneri della legge del 1942¹⁸ – nel corso della prima legislatura della storia repubblicana – veniva approvata la legge n. 717 del 1949, rubricata «Norme per l'arte negli edifici pubblici»¹⁹. Si trattava di una

¹⁵ Al riguardo, cfr. D. GUZZI, *Considerazioni in margine rileggendo i testi di Giuseppe Bottai et al.*, Roma 1990, p. 180.

¹⁶ Si trattava della circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 2123 del 6 dicembre 1938.

¹⁷ Si fa in particolare riferimento a G. BOTTAI, *Socialità dell'arte*, in *Primato*, a. III, n. 8, 15 aprile 1942, p. 153, dove l'Autore tentava di sostenere che lo Stato avesse un atteggiamento pluralista nei confronti dell'arte contemporanea, senza l'ambizione di delineare un'arte ufficiale e con lo scopo di «affermare il valore di pubblica utilità del lavoro artistico». Cfr. anche V. GUZZI, *La legge per le arti figurative*, *ibid.*, p. 158.

¹⁸ Per una compiuta disamina, si rinvia a M.S. MARGOZZI, *L'arte negli edifici pubblici e la legge del 2%*, in V. CAZZATO (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, Roma, 2001, spec. p. 123 ss.

¹⁹ La legge è stata modificata dalle l. 2 marzo 1960, n. 237 e 8 ottobre 1997, n. 352, nonché dal d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito con modificazioni dalla l. 24 marzo 2012, n. 27), dall'art. 9, l. 5 agosto 1975, n. 412, dal d.l. 23 dicembre 1978, n. 817 (convertito in l. 19 febbraio 1979, n. 54) e dal d.l. 2 ottobre 1993, n. 396 (convertito in l. 4 dicembre 1993, n. 492).

normativa pensata con un carattere prettamente assistenziale, al fine di creare nuove occasioni di lavoro per gli artisti, tenuto conto che – come affermato in sede discussione del disegno di legge – «uno dei patrimoni a cui non possiamo né dobbiamo rinunciare è proprio il patrimonio artistico»²⁰, che «è una delle poche ricchezze rimaste in Italia»²¹.

Nella sua versione originaria, la legge del 1949 stabiliva che le amministrazioni pubbliche che intendessero costruire nuovi edifici pubblici o ricostruire edifici pubblici distrutti dalla guerra, avrebbero dovuto «destinare al loro abbellimento mediante opere d'arte una quota non inferiore al 2 per cento del loro costo totale»²². Inoltre, qualora il progetto architettonico non avesse previsto l'esecuzione in sito di opere d'arte di pittura e scultura, il due per cento sarebbe stato devoluto «all'acquisto ed all'ordinazione di opere d'arte mobili, di pittura e di scultura»²³, allo scopo di integrare la decorazione degli interni. Infine, a differenza della precedente versione della legge, la scelta degli artisti per l'esecuzione delle opere sarebbe avvenuta tramite concorso²⁴ e la liquidazione dei compensi previo nulla osta da parte della competente soprintendenza²⁵. All'indomani della sua approvazione, la legge del due per cento rimaneva sconosciuta quasi ovunque, al punto che nel 1957 veniva presentata una proposta di modifica, che però non sortiva alcun seguito²⁶. A fronte della

²⁰ Camera dei deputati. Assemblea, *Resoconto stenografico. Discussione del disegno di legge "Modifiche alla legge 11 maggio 1942, n. 839, per l'arte negli edifici pubblici. (328)*, I legislatura, 183° Seduta (pom.), 24 febbraio 1949, 6464. È interessante notare che per la prima volta nella storia repubblicana il ruolo di relatrice di un disegno di legge veniva affidato a una donna, Maria Pia Dal Canton.

²¹ *Ibid.*

²² Erano esclusi da tale obbligo gli edifici industriali e gli alloggi popolari, così come le costruzioni destinate a qualsiasi uso con una spesa non superiore a cinquanta milioni.

²³ Cfr. art. 1, co. 4, sempre nella sua versione originaria.

²⁴ Così stabiliva l'art. 2. Inoltre si prevedeva che la commissione giudicatrice dovesse essere costituita da un rappresentante dell'Accademia di Belle Arti, dai rappresentanti dei lavoratori delle Arti figurative (nominati dalle associazioni sindacali) e dai rappresentanti eletti dall'amministrazione committente.

²⁵ Così si prevedeva all'art. 3. Inoltre, agli artisti veniva imposto un versamento del due per cento alla Cassa Nazionale Assistenza Belle Arti.

²⁶ Cfr. Camera dei deputati, Proposta di legge (Modifiche alla legge 29 luglio 1949, n. 717, concernente l'arte negli edifici pubblici), II Legislatura, n. 3079, 20 luglio 1957.

sua perdurante inattuazione, il legislatore era costretto a intervenire con la legge 3 marzo 1960, n. 237, attraverso la quale la precedente versione dell'art. 1 subiva una significativa modifica, dato che per la prima volta le Regioni – sebbene a quel tempo ancora inoperanti – venivano incluse tra gli enti chiamati ad applicarla²⁷. Inoltre, all'art. 2 si aggiungeva che, sin dalle fasi progettuali, sarebbe stato necessario fornire un'indicazione di massima riguardo alla tipologia e al costo delle opere da commissionare e da acquistare, si modificavano nuovamente i criteri economici e progettuali e si interveniva sulla composizione della commissione giudicatrice, al fine di realizzare una stratta sinergia tra arte e architettura²⁸, ma, soprattutto, si introducevano strategicamente pesanti sanzioni nei confronti delle amministrazioni inadempienti, quali il mancato collaudo dell'edificio costruito, nonché una pena pecuniaria pari all'originaria quota del due per cento, maggiorata di un ulteriore cinque per cento da corrispondere alla competente soprintendenza²⁹.

Proprio le sanzioni previste per il caso di inottemperanza della nuova disciplina svolgevano un efficace ruolo di deterrente, che negli anni '60 consentiva alla legge del due per cento di trovare la sua massima applicazione³⁰, prima di conoscere – a partire dalla seconda metà degli anni '70 – una fase discendente³¹, a causa dell'esonero dall'obbligo di “abbellimento artistico” delle opere di edilizia scolastica, universitaria e (in diversi casi) sanitaria³².

²⁷ Così disponeva l'art. 1, così come modificato nel 1960: «Le Amministrazioni dello Stato, anche con ordinamento autonomo, nonché le Regioni, le Province, i Comuni e tutti gli altri Enti pubblici, che provvedano all'esecuzione di nuove costruzioni di edifici pubblici ed alla ricostruzione di edifici pubblici distrutti per cause di guerra, devono destinare all'abbellimento di essi mediante opere d'arte una quota non inferiore al 2 per cento della spesa totale prevista nel progetto».

²⁸ La Commissione risultava ora composta da quattro rappresentanti dell'amministrazione committente (tra cui un artista o un critico d'arte), il progettista della costruzione, il soprintendente territoriale e tre artisti nominati dal Ministero della pubblica istruzione, seguendo le indicazioni dei sindacati.

²⁹ Si trattava dell'art. 2-*bis*, aggiunto alla legge del 1949.

³⁰ Cfr. A. PIATTI, *Oltre l'Italia: considerazioni preliminari per una storia trans-nazionale delle politiche del “percento artistico”*, in *Il percento per l'arte in Emilia-Romagna*, cit., p. 40.

³¹ Cfr. A. EMILIANI, *Improrogabile una riforma della Legge 717 ovvero del 2%*, in *Rapporto della Soprintendenza alle Gallerie di Bologna 1970*, Bologna, 1971.

³² Cfr. art. 9, co. 2, l. 5 agosto 1975, n. 412 (per l'edilizia scolastica), l'articolo unico della l. 19 febbraio 1979, n. 54 (per l'edilizia universitaria) e l'art. 3, co. 6, l. 4 dicembre 1993, n. 492 (per l'edilizia sanitaria).

Appare quantomeno paradossale che luoghi molto frequentati – quali quelli della cultura e della salute – fossero esclusi dall’obbligo di inserimento delle opere d’arte contemporanea e che, al contrario, vi rimanessero inclusi locali caratterizzati da restrizioni nell’accesso quali caserme, carceri, capitanerie di porto e altri uffici statali³³.

Ulteriori aggiornamenti alla normativa in esame intervenivano nel corso degli anni '90, sia per quanto concerneva la composizione delle commissioni concorsuali³⁴, che rispetto ai parametri economici da considerare. Inoltre, nell’ambito della riforma del 1998 del Ministero per i beni e le attività culturali³⁵, veniva costituita la Direzione generale per l’architettura e l’arte contemporanea, con il compito di vigilare «sulla realizzazione delle opere d’arte negli edifici pubblici»³⁶, istituendo altresì un comitato tecnico-scientifico chiamato a sensibilizzare le amministrazioni all’osservanza della normativa³⁷.

Nello stesso periodo, anche grazie all’impulso dell’allora ministro dei beni culturali Walter Veltroni, veniva presentato un disegno di legge al fine di consentire ai privati, attraverso importanti sgravi fiscali, di avvalersi della legge del due per cento³⁸. Pur rimanendo priva di seguito, la proposta aveva il merito di offrire nuovi spunti al dibattito sull’arte negli edifici pubblici, tenuto anche conto del mutamento di orientamento teorico-culturale intervenuto negli ultimi settant’anni; infatti, se negli anni '40 e '50 i prospetti degli edifici pubblici contenevano fregi, iscrizioni, sculture e decorazioni di vario genere (componenti che contribuivano a

³³ Cfr. P. VALENTI, *Dalla “legge del 2%” alle nuove declinazioni dell’arte pubblica*, in *Arte negli edifici pubblici: l’applicazione della legge del 2 per cento in Liguria dal 1949 ad oggi*, cit., p. 3.

³⁴ In particolare, l’art. 4 della l. 8 ottobre 1997, n. 352, prevedeva che dovessero prendere parte alla Commissione concorsuale un rappresentante dell’amministrazione committente, il progettista, il soprintendente, oltre a «due artisti di chiara fama nominati dall’amministrazione medesima».

³⁵ Si tratta del d.l. 20 ottobre 1998, n. 368.

³⁶ Art. 5, co. 2, lett. e), d.p.r. 29 dicembre 2000, n. 441.

³⁷ T. LEUZZI, *Attività di vigilanza della DARC sulla legge del 2per cento*, in A.M. SPIAZZI, F. PIETROPOLI (a cura di), *Norme per l’arte negli edifici pubblici (L. 717/1949). Esperienze a confronto*, Verona, 2004, p. 30.

³⁸ Si fa riferimento al d.d.l. n. 2867 del 1999, rubricato “Disposizioni in materia di promozione della cultura architettonica e urbanistica”.

qualificare l'immagine degli immobili), con l'affermarsi del razionalismo³⁹ veniva progressivamente messa da parte qualsiasi forma di ornamento, così che il rapporto tra architettura ed espressione artistica perdeva il suo originario carattere di integrazione. Un'ulteriore ragione della scarsa applicazione della legge del due per cento era la sua limitata diffusione, che di fatto l'aveva resa inutile tanto da un punto di vista sociale, quanto sul piano culturale. Spesso infatti accadeva che l'accantonamento delle somme destinate alla realizzazione delle opere d'arte venisse destinato agli aumenti dei costi; circostanza che, se rilevata in fase di conclusione dei lavori, comportava di fatto l'impossibilità di collaudare gli edifici.

A fronte di tali problematiche, anche al fine di rendere la normativa maggiormente appetibile, con la legge 24 marzo 2012, n. 27, veniva variata la quota percentuale dell'importo dei lavori da destinare alla realizzazione di opere d'arte negli edifici pubblici, non più prevista al due per cento, ma variabile tra lo 0,5 per cento (per gli importi pari o superiori a venti milioni di euro), l'uno per cento (per gli importi pari o superiori a cinque milioni di euro ed inferiori a venti milioni) e il due per cento (per gli importi pari o superiori ad un milione di euro ed inferiore a cinque milioni di euro). In altri termini, la quota percentuale diventava inversamente proporzionale all'importo complessivo del progetto.

Da ultimo, vale la pena rilevare che attualmente il compito di vigilare sull'applicazione della legge n. 717 del 1949, ma anche quello di promuovere e facilitarne l'attuazione, è stato assegnato alla "Direzione Generale Creatività Contemporanea e Rigenerazione Urbana" del Ministero dei beni culturali, la quale ha creato la "piattaforma duepercento", dove è possibile consultare tutto ciò che è stato sinora possibile realizzare grazie alla normativa in esame; lo scopo della piattaforma è altresì quello di stimolare lo sviluppo nuovi progetti per il futuro⁴⁰.

³⁹ Si tratta di quel movimento sorto con l'obiettivo di fornire risposte positive alle richieste di rinnovamento estetico emerse in virtù dello sviluppo della società industriale. Nell'ambito dell'architettura, il movimento si caratterizzava per l'eliminazione degli apparati decorativi, la semplificazione delle forme, l'utilizzo di colori fondamentali, nonché di materiali economici come il cemento armato, il vetro e l'acciaio.

⁴⁰ Cfr. <http://www.aap.beniculturali.it/2percento/>. Tra le applicazioni più riuscite della legge in esame, si pensi ai Palazzi di giustizia di Venezia (con l'opera di Botto e Bruno) e Pescara (con gli interventi di Cucchi, Chia e Pistoletto).

3. Dopo la riforma costituzionale del 2001: dalla competenza statale a quella concorrente

A parte il richiamo presente nell'art. 9 della Costituzione alla Repubblica quale insieme di enti coinvolti nel governo della cultura⁴¹, il previgente assetto dei rapporti tra Stato e Regioni non forniva alcuna indicazione rispetto alle modalità di esercizio delle competenze in materia di beni culturali⁴²; il vecchio art. 117 si limitava infatti a demandare alla competenza concorrente la disciplina dei musei e delle biblioteche degli Enti locali, lasciando saldamente ancorato nelle mani dello Stato ogni ulteriore aspetto relativo al patrimonio storico-artistico. Tale quadro ha comportato per lungo tempo una sostanziale indifferenza regionale rispetto al tema dell'arte negli edifici pubblici.

Le cose sono cambiate con la riforma del Titolo V del 2001 che, pur radicando la tutela dei beni culturali in capo allo Stato (ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. s), ha demandato la valorizzazione – ma anche la promozione e l'organizzazione delle attività culturali – alla potestà legislativa concorrente, così che l'assetto delle competenze ha assunto dei tratti certamente originali⁴³, rispondendo alle richieste di differenziazione provenienti dai diversi territori, in un rapporto di «circolarità»⁴⁴ intercorrente tra le due *species* “tutela” e “valorizzazione”. In particolare, come è stato osservato, i beni culturali rappresentano «l'unica materia il cui assetto di competenze si fonda sulla distinzione tra le (principali) attività configurabili nel settore»⁴⁵ (cioè, appunto, tutela e valorizzazione). Il problema deriva tuttavia dalla mancanza di una compiuta delimitazione delle due sfere

⁴¹ Al fine di lasciare impregiudicata la possibilità di interventi statali e regionali in materia culturale, l'Assemblea costituente, in sede plenaria, sceglieva di sostituire al termine – originariamente previsto – “Stato” la parola “Repubblica”.

⁴² Cfr. M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991, p. 224.

⁴³ Si rinvia alle considerazioni di D. NARDELLA, *I beni e le attività culturali tra Stato e Regioni e la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2, 2002, spec. p. 686.

⁴⁴ Così R. SAVOIA, *Attuazione del Titolo V in materia di beni culturali*, in G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Comuni e funzione amministrativa*, Torino, 2007, p. 400.

⁴⁵ A. POGGI, *Dopo la revisione costituzionale: i beni culturali e gli scogli del “decentramento possibile”*, in *Aedon*, 1, 2002, p. 1.

di competenza, i cui confini sono diventati pertanto molto incerti⁴⁶, al punto che con il codice del 2004 – e sia pure con riguardo alle funzioni amministrative – si è ritenuto opportuno fornire delle definizioni⁴⁷ che hanno circoscritto gli spazi di autonomia regionale anche in materia di valorizzazione⁴⁸.

A questo punto dell'indagine occorre domandarsi in che modo la riforma del Titolo V della Costituzione abbia impattato con il settore dell'arte negli edifici pubblici, tenuto conto che, come anticipato, rispetto al testo originario della legge n. 839 del 1942, tra le più rilevanti novità introdotte dalla successiva legge n. 717 del 1949 (così come nel tempo modificata) vi è la specifica estensione a Regioni, Province e Comuni dell'obbligo di destinare l'accantonamento del due per cento alla realizzazione di opere d'arte negli edifici pubblici, sia quelli di nuova costruzione, che quelli derivanti dalla ricostruzione a seguito di eventi bellici.

Con decreto adottato nel 2006 dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero per i beni e le attività culturali, sono state disciplinate le “Linee guida per la corretta applicazione della legge n. 717 del 1949, recante norme per l'arte negli edifici pubblici”, precisando che «l'arte negli edifici pubblici deve considerarsi ricompresa tra le materie di legislazione concorrente elencate al terzo comma dell'art 117 della Costituzione e in particolare nelle materie “promozione e organizzazione di attività culturali” e “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”»⁴⁹. Al fine di circoscrivere lo spazio di operatività della normativa (primaria e secondaria) regionale, nonché nel tentativo di fungere da stimolo per un intervento delle Regioni, il menzionato d.m. 23 marzo

⁴⁶ Cfr. in particolare: A. POGGI, *La difficile attuazione del Titolo V: il caso dei beni culturali*, in *Federalismi.it*, 8, 2013, p. 1; G. SCIULLO, *Politiche per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, 3, 2003, p. 1.

⁴⁷ Ci si riferisce agli artt. 3 (a proposito della tutela) e 6 (con riguardo alla valorizzazione) del d.lgs. n. 42 del 2004.

⁴⁸ Basti pensare alla previsione (contenuta nell'art. 112 del codice dei beni culturali) che autorizza le Regioni ad adottare norme di dettaglio in materia di valorizzazione, ma soltanto con riguardo a beni culturali non statali; con la conseguenza che in quest'ultimo caso lo Stato assume una competenza esclusiva anche in materia di valorizzazione. Sul punto, cfr. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *L'attuazione dell'art. 118 della Costituzione in materia di beni culturali*, in B. CARRAVITA (a cura di), *L'attuazione degli articoli 118 e 119 della Costituzione*, Napoli, 2015, p. 74.

⁴⁹ Si tratta del d.m. 23 marzo 2006.

2006 ha individuato nella legge n. 717 del 1949 i principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale, facendo al contempo presente che «fino ad ora soltanto poche regioni hanno disciplinato la materia»⁵⁰.

Nondimeno, va ricordato che il settore in questione è stato altresì inciso dalla “non materia” dei lavori pubblici⁵¹; questi ultimi, a differenza di quanto accadeva nel vecchio art. 117 Cost., non figurano più tra le competenze concorrenti, qualificandosi «a seconda dell’oggetto al quale afferiscono»⁵² e potendo essere ascritti, «di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali»⁵³.

Da ultimo, deve segnalarsi che, oltre al limite territoriale (in virtù del quale ciascuna Regione può legiferare rispetto alle opere realizzate sul territorio regionale), le Regioni devono rispettare l’art. 117, co. 2, lett. g), Cost., posto che la legge regionale non può disciplinare l’esecuzione di opere da parte di amministrazioni statali o di enti pubblici nazionali, spettando allo stato la relativa competenza esclusiva⁵⁴.

Il successivo d.m. 15 maggio 2017 ha abrogato e aggiornato le linee guida fissate nel 2006, con l’obiettivo di «promuovere un’applicazione più puntuale ed omogenea della normativa stessa, secondo criteri univoci e coerenti, alla luce delle esperienze acquisite e delle consapevolezze culturali nel frattempo maturate»⁵⁵. L’idea di partenza è sempre quella secondo cui il miglioramento della qualità dell’edilizia pubblica (nazionale e locale) attraverso l’apporto dell’intervento artistico e la promozione di quest’ultimo costituiscono finalità preminenti della normativa in materia di arte negli edifici pubblici e ancora oggi risultano «di viva attualità», anche alla luce del sodalizio venutosi a creare fra le arti e l’architettura;

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Il riferimento è alla nota sentenza della Corte cost., n. 303 del 2003. Sul punto, si rinvia alle considerazioni e alla bibliografia menzionata in A. CANDIDO, *Confini mobili. Il principio autonomista nei modelli teorici e nelle prassi del regionalismo italiano*, Milano, 2012, spec. p. 184.

⁵² Corte cost., n. 303 del 2003, cit.

⁵³ *Ibid.* Cfr. anche Corte cost., n. 9 del 2004. In altra occasione la Corte ha precisato che non è configurabile una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, così come a maggior ragione non può essere individuato un ambito materiale di interesse regionale (cfr. Corte cost., n. 401 del 2007).

⁵⁴ Cfr. E. BASTIANIN, *Considerazioni legislative*, in *Il percento per l’arte in Emilia-Romagna*, cit., p. 246.

⁵⁵ Si rinvia al d.m. 15 maggio 2017.

senza peraltro dimenticare che la normativa sull'arte negli edifici pubblici «ha concretamente favorito la produzione di arte contemporanea, obiettivi e valori da preservare ed incrementare»⁵⁶.

Nel nuovo decreto si ritiene tra l'altro opportuno estendere l'applicazione della legge, originariamente rivolta agli edifici pubblici, anche a contesti urbani e a luoghi quali le piazze, i parchi, le nuove aree urbanizzate, o comunque destinate ad uso pubblico di pertinenza dell'edificio nell'ambito dei programmi di riqualificazione o rigenerazione urbana; in tal modo, urbanisti, architetti e artisti potrebbero interpretare i nuovi luoghi della modernità attraverso forme e linguaggi idonei a fornire una maggiore riconoscibilità a questi spazi, contribuendo significativamente all'accrescimento del patrimonio pubblico di arte contemporanea.

A questo punto dell'indagine è possibile verificare se, in che modo e attraverso quali risultati le Regioni abbiano inteso esercitare la competenza concorrente loro riconosciuta in materia di arte negli edifici pubblici.

4. Gli interventi regionali: il caso dell'Emilia-Romagna

Il bilancio degli interventi regionali in materia di arte negli edifici pubblici successivi all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione non appare soddisfacente, dato che le Regioni si sono quasi sempre limitate a sollecitare l'applicazione della normativa nazionale, fornendo – come si dirà, ad eccezione dell'Emilia-Romagna – un apporto al dibattito poco significativo.

Ad esempio, con legge reg. 14 aprile 2006, n. 15, la Sicilia ha istituito il Dipartimento regionale per l'architettura e l'arte contemporanea, che tra le sue funzioni annovera quella di vigilare «sulla realizzazione delle opere d'arte negli edifici pubblici»⁵⁷.

Nello stesso anno la Sardegna si è impegnata a promuovere e valorizzare «l'arte contemporanea sostenendo la ricerca e la sperimentazione artistica, nonché l'incremento del patrimonio pubblico d'arte contemporanea»⁵⁸.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Art. 1, co. 4, lett. e), l. reg. Sicilia 14 aprile 2006, n. 15, rubricata "Istituzione del dipartimento regionale per l'architettura e l'arte contemporanea".

⁵⁸ Art. 1, co. 3, l. reg. Sardegna 20 settembre 2006, n. 14, rubricata "Norme in materia di beni culturali, istituti e luoghi della cultura".

La Puglia ha invece creato un Osservatorio regionale per il monitoraggio dell'applicazione della legge sull'arte negli edifici pubblici, favorendo il ricorso «allo strumento del concorso d'idee anche per l'assegnazione di incarichi per opere d'arte da inserire in edifici pubblici e privati»⁵⁹.

La Campania ha specificato che le amministrazioni che progettano la realizzazione di nuove opere hanno l'obbligo di destinare una quota non inferiore al due per cento delle somme del quadro economico previste per i lavori: «a) all'esecuzione di opere d'arte di pittura e scultura connesse al progetto architettonico; b) all'acquisto di opere d'arte mobili di pittura o scultura»⁶⁰. È stato inoltre previsto che nella commissione giudicatrice relativa alla procedura concorsuale volta alla scelta degli artisti devono essere necessariamente contemplati: il progettista, il soprintendente competente o un suo delegato, due artisti di chiara fama e, infine, per i progetti più complessi, un esperto nella storia dell'arte o nella critica dell'arte contemporanea⁶¹.

In Toscana è stata discussa una proposta di legge rubricata “Norme per la realizzazione di lavori artistici a corredo delle opere pubbliche”, al fine di smentire quella visione anacronistica dell'opera d'arte come mera decorazione⁶²; tuttavia, essa non ha avuto alcun seguito. A conferma del disinteresse dimostrato per la materia, è significativo che il Consiglio delle Autonomie Locali toscano abbia ritenuto inutile intervenire sull'arte negli edifici pubblici, osservando che la legge n. 717 del 1949 vada letta sulla base del «fondamentale legame esistente tra di essa e la fase storica in cui era destinata ad inserirsi, che era quella della ricostruzione *post* bellica,

⁵⁹ Art. 11, l. reg. Puglia 10 giugno 2008, n. 14, rubricata “Misure a sostegno della qualità delle opere di architettura e di trasformazione del territorio”.

⁶⁰ Art. 11, co. 1, d.p.g.r. Campania 24 marzo 2010, n. 58, rubricato “Regolamento di attuazione della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 3 – Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania (Regolamento n. 7 del 2010)”.

⁶¹ *Ibid.*, co. 2. Inoltre, al co. 3 si stabilisce che la relazione di accompagnamento al progetto preliminare deve considerare: le possibili interazioni tra opera d'arte e l'edificio; le diverse tipologie di supporti o di opere da considerare; le relazioni con gli spazi pubblici o con le aree esterne; in alternativa, le ragioni per le quali è più opportuno procedere all'acquisto di opere d'arte mobili di pittura o scultura.

⁶² Obiettivo della proposta di legge era «sfatare quello che spesso si è rivelato essere non solo un luogo comune, ovvero che opera pubblica è sinonimo di brutto». Cfr. Cons. reg. Toscana, proposta di legge 6 maggio 2005, n. 9, rubricata “Norme per la realizzazione di lavori artistici a corredo di opere pubbliche”.

quando era stringente la necessità di provvedere all'edificazione delle nuove sedi delle amministrazioni pubbliche della neonata Repubblica», che l'odierno quadro storico, culturale, economico e istituzionale, renda quel testo normativo «francamente anacronistico» e, infine, che «l'estensione, dai soli edifici a tutte le opere pubbliche, dell'applicazione di una contribuzione obbligatoria del 2 per cento a fini estetici sia da considerare viepiù incongrua ed inopportuna».

Premesso tale quadro, va osservato che la Regione che più di ogni altra ha dimostrato sensibilità rispetto al tema del coinvolgimento degli artisti nella progettazione degli spazi pubblici (con particolare riguardo all'attuazione della legge sull'arte negli edifici pubblici) è senza dubbio l'Emilia-Romagna. Quest'ultima già nel 2002 ha approvato una normativa finalizzata all'inserimento «di opere d'arte in infrastrutture ed edifici pubblici e nelle loro aree di pertinenza, nel corso dei lavori di edificazione o di recupero degli stessi»⁶³. Attraverso tale iniziativa, l'Emilia-Romagna – la prima Regione a legiferare in materia dopo la riforma del Titolo V – ha riconosciuto espressamente «il valore culturale, sociale e civile delle opere architettoniche e artistiche»⁶⁴, promuovendo e sostenendo la progettazione e la realizzazione di strutture architettoniche e opere d'arte, nonché prevedendo la possibilità di concedere contributi⁶⁵ e agevolazioni procedurali rispetto all'acquisizione dei titoli abilitativi⁶⁶. Il metodo di valutazione è sempre quello del pubblico concorso, in ossequio alla legge n. 717 del 1949.

Attraverso alcune delibere successive la Regione ha chiarito di voler conoscere lo stato di attuazione della legge nazionale relativa all'ese-

⁶³ Si tratta dell'art. 2, co. 1, lett. g), l. reg. Emilia-Romagna 15 luglio 2002, n. 16, rubricata "Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio". La norma specifica poi che «per opere d'arte si intendono opere delle arti plastiche, grafiche, pittoriche, musive e fotografiche; caratterizzate da un rapporto di integrazione con l'architettura in cui si inseriscono, eseguite da artisti scelti, attraverso apposita procedura concorsuale, dall'Amministrazione pubblica titolare dell'immobile o dell'area nei quali dovranno trovare collocazione».

⁶⁴ Art. 8, co. 1, l. reg. Emilia-Romagna, n. 16/2002.

⁶⁵ Art. 8, co. 2, l. reg. Emilia-Romagna, n. 16/2002.

⁶⁶ Art. 8, co. 3, l. reg. Emilia-Romagna, n. 16/2002.

cuzione di opere d'arte negli edifici pubblici⁶⁷ e ha stanziato appositi finanziamenti, indirizzati all'inserimento di opere d'arte in ambiti urbani o in edifici pubblici, «come strumento per connotare una nuova identità o comunque apportare valore aggiuntivo»⁶⁸. Come anticipato, si tratta senza dubbio di norme che – nel panorama nazionale – collocano l'Emilia-Romagna in una posizione d'avanguardia rispetto alla consapevolezza dell'importanza dell'arte pubblica, che va ben al di là del fine meramente estetico⁶⁹, diventando uno strumento di caratterizzazione del contesto in cui l'opera d'arte viene inserita. Non è un caso che in sede di attuazione della normativa regionale sia stato chiarito che l'inserimento di opere d'arte in edifici pubblici rappresenta uno «strumento per connotare una nuova immagine» architettonica, urbanistica e ambientale, «o comunque apportare un valore aggiuntivo», nel «rispetto dei valori e delle peculiarità dei luoghi in cui ne è prevista la collocazione»⁷⁰. A maggior ragione, l'arte contemporanea assume ancor più rilevanza negli edifici che svolgono una funzione sociale, potendo essa «contribuire in modo significativo ad una maggiore umanizzazione dell'ambiente»⁷¹.

Dando seguito ai predetti provvedimenti, l'Emilia-Romagna ha promosso uno studio sistematico e un imponente lavoro di catalogazione del patrimonio artistico (ai più ignoto) rappresentato dalle opere realizzate in ossequio alla legge del due per cento⁷². Il progetto è stato avviato nel 2003 con lo spoglio dei documenti di archivio delle soprintendenze ed

⁶⁷ Cfr. Delib. Cons. Reg. Emilia-Romagna, 6 marzo 2003, n. 467, rubricata "L.r. 15 giugno 2002, n. 16, "Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio". Programma pluriennale 2003/2005. Criteri generali per la individuazione delle opere incongrue (proposta della Giunta regionale in data 16 dicembre 2002, n. 2564)".

⁶⁸ Delib. Giunta. Reg. Emilia-Romagna, 23 giugno 2003, n. 1170, rubricata "L.r. n. 16/2002. Delib.C.R. n. 467/2003. Approvazione del bando per la selezione delle proposte di intervento da ammettere a finanziamento".

⁶⁹ *Ex plurimis*, cfr. G. BERTOLINO, F. COMMISSO, L. PAROLA, L. PERLO, *Nuovi committenti. Arte contemporanea, società e spazio pubblico*, Milano, 2008; C. BIRROZZI, M. PUGLIESE (a cura di), *L'arte pubblica nello spazio urbano*, Milano, 2007; L. PERELLI, *Public art: arte interazione e progetto urbano*, Milano, 2006.

⁷⁰ Delib. Giunta reg. Emilia-Romagna, n. 1170/2003.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Cfr. E. RAIMONDI, *Una legge alla prova*, in *Il per cento per l'arte contemporanea*, cit., p. 7.

è proseguito con la richiesta di resoconti sull'applicazione della legge agli uffici regionali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ai direttori dei settori lavori pubblici delle Province e, infine, ai singoli Comuni⁷³. Dalla ricerca è emerso che in Emilia-Romagna la legge «è stata applicata con una buona incidenza sino al 1975 in istituti scolastici di tutti i gradi, universitari, enti vari, impianti sportivi e ospedali, privilegiando temi educativi ed *exemplum virtutis*, nonché artisti del territorio; si registra una significativa ripresa di essa dalla fine degli anni Novanta in poi, soprattutto in caserme e penitenziari, con un allargamento al panorama artistico nazionale più aggiornato»⁷⁴. In particolare, sono venuti in rilievo 158 edifici, 149 dei quali conservano ancora le opere originali⁷⁵.

I risultati della ricerca hanno portato nel 2012 alla stesura di un progetto di legge regionale, rubricato “Norme regionali per l'arte negli edifici pubblici”, attraverso il quale un gruppo di ricerca istituito dall'Istituto Beni Culturali (Ibc) della Regione ha proposto l'applicazione della percentuale graduata per l'arte, proporzionale all'impegno del progetto edilizio, con finalità volte a migliorare la vivibilità dell'ambiente urbano e la qualità della vita attraverso l'arte contemporanea di committenza pubblica⁷⁶. L'obiettivo della proposta, che dichiarava di muoversi nell'ambito dei principi fondamentali fissati dalla legislazione statale (art. 1), era quello di favorire un processo di identificazione e vivibilità dei luoghi, attraverso quei valori estetici che soltanto l'integrazione tra tecniche artistiche e architettoniche rende possibile: favorire una maggiore identificazione del cittadino con i luoghi pubblici, migliorare la vivibilità dell'ambiente urbano (e, conseguentemente, la qualità della vita), incoraggiare i progetti che incentivino lo sviluppo armonico del territorio, quale luogo d'identificazione per la collettività.

⁷³ Cfr. C. COLLINA, *Arte contemporanea e Pubblica Amministrazione: la legge del 29 luglio 1949 n. 717 e sue modificazioni*, in *Il percento per l'arte in Emilia-Romagna*, cit., p. 242.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ La banca dati è consultabile al seguente indirizzo web: <https://ibc.regione.emilia-romagna.it/aree-tematiche/patrimoni/musei/focus/arte-contemporanea/percento-per-larte/percento-per-larte-banca-dati>.

⁷⁶ Per il testo del progetto di legge, si rinvia al sito dell'Istituto per i beni artistici culturali e naturali (Ibc): <https://ibc.regione.emilia-romagna.it/>.

La proposta prevedeva l'erogazione di finanziamenti per contribuire alla predisposizione e all'attuazione di alcuni tipi di intervento, fra i quali si colloca «l'inserimento di opere d'arte in infrastrutture ed edifici pubblici e nelle loro aree di pertinenza, nel corso dei lavori di edificazione o di recupero degli stessi» (art. 1). Venivano inoltre comprese nell'ambito applicativo della legge le opere di restauro, di ristrutturazione edilizia e urbanistica, ammettendo la possibilità per l'amministrazione di sottrarsi all'obbligo di legge nell'eventualità in cui l'impegno economico si fosse rivelato ingiustificato e contrario al principio del buon andamento. Ulteriore aspetto interessante è che la percentuale non era sempre fissata al due per cento, ma veniva ripartita in base al totale previsto dal computo metrico estimativo: la quota sarebbe stata pari al due per cento per la parte di spesa tra i cinquecentomila e i cinque milioni di euro; all'uno per cento per l'ulteriore quota di spesa fino a dieci milioni; allo 0,5% per la parte eccedente i dieci milioni di euro. Alcune regole erano state previste invece per i lavori di importo inferiore a cinquecentomila euro. Sebbene l'*iter* del progetto di legge regionale non sia mai giunto a termine, si può senza dubbio affermare che l'Emilia-Romagna ha avuto quantomeno il merito di riaccendere il dibattito sull'arte negli edifici pubblici anche a livello nazionale⁷⁷, aprendo inoltre la strada alle iniziative di altre Regioni. Ad esempio, seguendo l'esempio emiliano-romagnolo, la Liguria ha portato a compimento sul proprio territorio il censimento delle opere realizzate in applicazione della legge del due per cento, schedando le opere d'arte e creando un'apposita banca dati⁷⁸.

5. Una conclusione: l'arte pubblica come possibile fattore di positiva differenziazione regionale

Come anticipato all'inizio del presente contributo, la legge del due per cento è stata per molto tempo sin bistrattata, rimanendo addirittura sconosciuta agli operatori culturali e alle amministrazioni, che ne hanno ignorato le sue potenzialità. Sorta in una prima (più rudimentale) versione

⁷⁷ Al punto che alcune proposte sono confluite nell'art. 47, co. 1, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27.

⁷⁸ Cfr. il volume a cura di P. VALENTI, *Arte negli edifici pubblici: l'applicazione della "legge del 2%" in Liguria dal 1949 ad oggi*, cit.

nel ventennio fascista con scopi di mera propaganda, la normativa è stata riscritta nel 1949 con finalità prettamente assistenziali e in un clima di sostanziale indifferenza alle tematiche della valorizzazione dell'arte.

Le Regioni, a lungo silenti sul tema, timidamente hanno cominciato a legiferare nel settore dell'arte negli edifici pubblici dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha ricondotto la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali» alla competenza concorrente. Nel frattempo, la normativa nazionale è stata aggiornata e il Ministero è intervenuto in due occasioni (ci si riferisce ai decreti del 2006 e del 2017) per sollecitarne l'applicazione, ma anche per stimolare un intervento legislativo regionale.

Negli ultimi vent'anni la legge del due per cento ha conosciuto significativi sviluppi: si pensi ai numerosi studi (alcuni dei quali sono stati menzionati nel presente contributo) sull'ampliamento del campo d'applicazione della legge per la realizzazione d'interventi artistici in tutte le tipologie di opere pubbliche di nuova costruzione, ma anche nei casi di ristrutturazione edilizia e urbanistica, con la finalità del recupero di una metodologia di lavoro storicamente radicata nella cultura.

Se è vero che ancora oggi i confini delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni in materia non risultano definiti, è altrettanto vero che, probabilmente, una delle cause dello scarso successo della legge in esame è l'assenza di una clausola di flessibilità volta a consentire all'amministrazione di valutare l'opportunità dell'inserimento dell'opera d'arte nell'edificio pubblico, tenendo conto sia del contesto in cui essa deve essere inserita, che effettuando una ponderazione degli interessi economici in gioco.

Ciò posto, un ritorno dell'arte negli edifici pubblici rappresenterebbe un importante volano per lo sviluppo dell'arte contemporanea. A tal fine, sarebbe opportuno modificare la normativa nella parte in cui prevede l'obbligo di inserimento delle opere d'arte in luoghi poco frequentati (quali ad esempio le capitanerie di porto e gli istituti penitenziari) e paradossalmente esclude invece le scuole e le università, vale a dire quegli edifici maggiormente idonei a consentire un'interazione dell'arte con i suoi fruitori⁷⁹.

⁷⁹ Cfr. F. DE CHIRICO, *Un nuovo ruolo per l'arte pubblica. Le linee guida della legge del 2%, in 2%/717/1949*, cit., p. 64. Così anche P. VALENTI, *Arte negli edifici pubblici: l'applicazione del*

Occorrerebbe inoltre una maggiore trasparenza amministrativa nell'applicazione della legge, al fine di evitare il suo utilizzo clientelare⁸⁰, scongiurando altresì l'eccessiva burocratizzazione delle procedure (che comporta l'allungamento delle tempistiche).

Probabilmente, la più grave carenza del sistema normativo in materia risiede nell'anacronistica concezione di arte pubblica che la legge veicola e di cui si fa promotrice, unita alla lentezza con cui la pubblica amministrazione recepisce le innovazioni in campo artistico. Si tratta di scelte totalmente incongrue rispetto alle istanze che l'arte contemporanea ha proposto fin dagli anni sessanta, muovendosi sempre più verso una smaterializzazione dell'opera, intesa piuttosto come processo intellettuale. I limiti del diritto nei confronti delle opere d'arte sono intrinseci, dato che il primo considera le seconde quali *res quae tangi possunt* e l'intero sistema di tutela e valorizzazione si fonda sul carattere materiale del manufatto⁸¹.

In conclusione, occorrerebbe in prima battuta intervenire sui principi contenuti nella legge quadro nazionale, in modo da rendere le regole che disciplinano l'arte negli edifici pubblici adeguate alle esigenze della contemporaneità.

In secondo luogo, le Regioni dovrebbero a loro volta legiferare nel settore (si tratta uno dei pochi ambiti in cui, probabilmente anche in ragione delle poche iniziative regionali, non vi è ancora stato contenzioso costituzionale) sviluppare – ciascuna differenziandosi sulla base delle proprie specificità territoriali – modelli che riescano a rendere l'opera d'arte un mezzo di effettiva integrazione, fruibile non più soltanto nei musei, ma nei luoghi di tutti i giorni.

L'inserimento di opere d'arte negli edifici pubblici costituisce dunque lo strumento necessario per migliorare la vivibilità degli edifici. A tal fine, il sodalizio tra il diritto, l'architettura e le arti⁸², unitamente all'esercizio

la "legge del 2%" in Liguria dal 1949 ad oggi, cit., p. 31.

⁸⁰ Cfr. P. VALENTI, *Arte negli edifici pubblici: l'applicazione della "legge del 2%" in Liguria dal 1949 ad oggi*, cit., p. 21.

⁸¹ Cfr. A. DONATI, *Misure del diritto per l'arte nei luoghi pubblici*, in A.C. AMATO, S. MANGIAMELLI, C. FARALLI, M.P. MITTICA (a cura di), *Arte e limite: la misura del diritto*, Roma, 2012, p. 326.

⁸² Come ha osservato P. ORLANDI (*Architettura, arte, città: un rapporto da ritrovare*, in *Il cento per l'arte in Emilia-Romagna*, cit., 21), «arte e architettura, e così anche arte e città, sono binomi inscindibili in tutte le epoche».

delle competenze regionali in materia di valorizzazione risultano imprescindibili per lo sviluppo di nuove sinergie in grado di sviluppare un ampio processo di identificazione, consapevolezza e appartenenza dei cittadini con i rispettivi territori, contrastando il degrado urbano⁸³ e, più in generale, incidendo positivamente sull'innalzamento della qualità della vita.

⁸³ Sul tema, cfr. M.C. GALLI, *Vita urbana e arte contemporanea*, in *Il percento per l'arte in Emilia-Romagna*, cit., 91.