

Comunicato Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 25 luglio 2017

Comunicato relativo al decreto 15 maggio 2017, recante: «Aggiornamento delle "Linee guida per l'applicazione della legge n. 717 del 29 luglio 1949, recante norme per l'arte negli edifici pubblici"». *Gazzetta Ufficiale 25/07/2017, n. 172*

Si comunica che al decreto citato in epigrafe, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana - Serie generale - n. 165 del 17 luglio 2017, per mero errore materiale non è stato pubblicato il relativo allegato, che qui si intende integralmente riportato.

Allegato**Linee guida per l'applicazione della legge n. 717/1949 recante norme per l'arte negli edifici pubblici****PREMESSA**

La legge n. 717 del 1949, nata nell'immediato dopoguerra per dare impulso alla promozione dell'arte e della cultura, ha introdotto l'obbligo di destinare una percentuale dell'importo dei lavori, per la costruzione di nuovi edifici pubblici, «all'esecuzione di opere d'arte figurativa», poi modificato con la legge n. 237 nel '60, con il termine «abbellimento».

Attraverso questa legge, che sostituiva la legge n. 839 dell'11 maggio del 1942, si voleva porre in essere un percorso politico e culturale in cui l'arte doveva svolgere un ruolo di primo piano, nell'ottica di affermare «il valore di pubblica utilità del lavoro artistico» ed accrescere, il nostro patrimonio artistico moderno e contemporaneo.

A seguito della riforma del titolo V della Costituzione, la legge n. 717/1949, ai sensi del comma terzo dell'art. 117 della Costituzione, rientra tra le materie di legislazione concorrente, ovvero nella «programmazione e organizzazione di attività culturali» e «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» di competenza regionale; non tutte le regioni, però, hanno predisposto provvedimenti normativi in materia. Nel corso degli anni la legge ha subito due importanti modifiche normative attraverso la già citata legge n. 237 del 1960 e la legge n. 352 del 1997; in entrambi i casi le variazioni hanno riguardato la composizione della commissione giudicatrice, sia per quanto riguarda il numero dei componenti, sia per quanto concerne i loro profili professionali: infatti, nell'ultima modifica intervenuta nel 1997, la commissione è stata «ridotta» a cinque membri, due dei quali devono essere artisti di «chiara fama», sebbene non vengano specificati nel testo normativo i requisiti ai quali un'amministrazione pubblica deve fare riferimento per procedere a tali nomine.

Un aspetto rilevante delle modifiche introdotte al testo originario della legge n. 717 è quello della esclusione dall'ambito di applicazione della legge degli edifici industriali, di alloggi popolari, scuole e università; da più parti è stata rilevata l'inopportunità di escludere l'inserimento di opere d'arte nella costruzione di nuove scuole e università, luoghi deputati alla formazione culturale, in cui prioritaria dovrebbe essere l'attenzione e l'educazione verso le nuove forme artistiche.

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.

Al fine di rilanciare l'applicazione della legge, con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con l'allora Ministero per i beni e le attività culturali, il 23 marzo 2006 sono state emanate le Linee guida per l'applicazione della legge n. 717/1949 recante norme per l'arte negli edifici pubblici, esito del lavoro svolto da un'apposita commissione costituita da esperti di entrambi i dicasteri.

Con la legge 24 marzo 2012, n. 27, poi, è stata variata la quota percentuale dell'importo dei lavori da destinare alla realizzazione di opere d'arte negli edifici pubblici, inizialmente prevista al 2 per cento e dal 2012 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 2 per cento per gli importi pari o superiori ad un milione di euro ed inferiore a cinque milioni di euro) rendendo quindi tale quota inversamente proporzionale all'importo complessivo del progetto.

Di recente, la circolare 28 maggio 2014, n. 3728 del Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha indicato la necessità di aggiornare la norma in materia di contratti pubblici, evidenziando inoltre l'esigenza del puntuale espletamento delle attività di verifica, validazione, espressione di parere tecnico ed approvazione di un progetto e del relativo quadro economico qualora lo stesso ricada nell'ambito di applicazione della legge n. 717/1949.

AMBITO DI APPLICAZIONE

La legge n. 717/1949 prevede che tutte 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» e alla «ricostruzione di edifici pubblici, distrutti per cause di guerra», debbano destinare una quota variabile tra il 2% e lo 0,5% della spesa totale prevista nel progetto per la realizzazione di opere d'arte da inserire nell'ambito dell'edificio. (art. 1)

Sotto il profilo oggettivo, si ritiene che la norma si applichi anche in presenza di ampliamenti (corpi di fabbrica aggiunti anche in sopraelevazione) aventi una autonoma rilevanza progettuale e che l'espressione «nuove costruzioni», comprenda anche gli «interventi di ristrutturazione edilizia» comportanti demolizione e ricostruzione: sono escluse le costruzioni e ricostruzioni di edifici destinati ad uso industriale o di alloggi popolari, scuole ed università.

È evidente che la norma fa riferimento ai soli edifici pubblici, i quali in molti casi hanno rappresentato, e rappresentano tuttora, elementi significativi dei contesti urbani in cui sono inseriti, giocando un ruolo molto importante all'interno della sistemazione urbanistica di qualsiasi insediamento.

La norma non fa un esplicito riferimento ai contesti urbani, ma sarebbe opportuno estendere l'applicazione della legge anche 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/rigenerazione urbana, dove attraverso questo strumento normativo urbanisti, architetti ed artisti potrebbero interpretare i nuovi luoghi della modernità, attraverso forme e linguaggi contemporanei che possano dare una riconoscibilità e qualità a questi spazi.

Del resto la proposta di estendere la legge anche alle aree urbane era inserita all'interno del disegno di legge n. 1264 intitolato «Legge quadro sulla qualità architettonica» comunicato alla Presidenza del Senato il 5 dicembre 2008, voluto dall'allora Ministro per i beni e le attività culturali on. Sandro Bondi, di concerto con altri cinque ministeri; infatti, all'art. 10, comma 1 era previsto che la norma doveva essere estesa anche ai lavori «di ristrutturazione urbanistica», intervento notoriamente esteso ai luoghi, strade, piazze, aree verdi e infrastrutture, appunto.

PROCEDURE

Sin dal primo livello di progettazione sarà opportuno indicare le modalità di interazione tra l'opera d'arte e lo spazio architettonico o urbano nel quale si dovrà inserire. Nella specifica delle motivazioni riguardo la scelta progettuale, a partire dalla destinazione dell'edificio pubblico e quindi dei possibili utenti, l'attenzione si concentrerà sulle tipologie di opera d'arte con riferimento anche alle possibili collocazioni rispetto alla gerarchia degli spazi previsti e quindi all'accostamento dei materiali. Tali riflessioni risulteranno anche dai grafici illustrativi, dai quali emergeranno i rapporti «di massima» formali/funzionali tra opera d'arte e contesto architettonico. Dalla stima dei costi risulterà la fattibilità amministrativa.

Si sottolinea pertanto l'opportunità che la procedura per l'individuazione dell'artista possa avvenire prima dell'elaborazione del progetto definitivo.

Nella relazione descrittiva e nei disegni del progetto definitivo saranno concretizzate le scelte indicate nel primo livello di progettazione con le specifiche tecniche-funzionali dell'inserimento dell'opera nel manufatto architettonico e i rapporti formali e linguistici. Saranno definiti quindi i principali parametri dimensionali e tipologici dell'opera d'arte e dai grafici risulteranno gli spazi (siano essi esterni o interni) a questa dedicati e le opere necessarie per il suo corretto inserimento. Le scelte effettuate risulteranno anche dal computo metrico estimativo.

L'artista, la cui opera verrà scelta per essere inserita nel contesto di nuova progettazione, oltre a fornire l'opera stessa, dovrà allegare una scheda tecnica del manufatto, con le specifiche inerenti il piano di manutenzione e conservazione, ai fini dell'ordinaria e straordinaria manutenzione.

Il responsabile unico del procedimento dell'amministrazione pubblica adempie tutti i compiti attribuitigli ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, controlla che nel quadro economico siano comprese le spese per opere artistiche, ove previsto. In caso di varianti che comportino l'aumento della spesa complessiva finale, accerterà che la quota prevista ai sensi dell'art. 1, comma 1 della legge n. 717/1949, sia ricalcolata sull'ultimo costo effettivo.

La norma - al comma 6 dell'art. 1 - prevede la possibilità di acquistare «...opere d'arte mobili, di pittura, e di scultura...» in luogo della progettazione, sin dalle fasi preliminari, affinché la stessa sia organicamente inserita nello spazio dell'edificio pubblico. Dalla prassi operativa si è potuto constatare che questa scelta alternativa non sempre ha avuto effetti positivi per l'inserimento di dette opere acquistate successivamente al processo di progettazione; questa circostanza ha generato un effetto di estraniamento della stessa opera dal contesto, con perdita di significato, per cui si ritiene che questa possibilità dovrebbe essere di fatto scoraggiata dalle stesse amministrazioni.

Ad ogni modo, sia nel caso precedente di acquisto di opere d'arte, sia per l'individuazione dell'artista, nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità, imparzialità e nell'ambito dei compiti del responsabile del procedimento della stazione appaltante, l'amministrazione pubblica predisporrà una procedura concorsuale. Per la scelta dell'artista la norma (art. 2) stabilisce che nella commissione oltre al rappresentante dell'amministrazione, al progettista della costruzione, e al Soprintendente competente per territorio siano presenti due «artisti di chiara fama» (nominati dalla stessa amministrazione) dato che dal curriculum dovrà evincersi la riconosciuta esperienza nel settore in ambito nazionale e/o internazionale. La procedura concorsuale incentiverà la partecipazione anche di giovani artisti e l'utilizzo di forme artistiche più sperimentali.

Nella prassi operativa si è potuto constatare che alla commissione sono stati affiancati, per casi di particolare complessità, senza diritto di voto, altri due esperti in possesso di riconosciuta competenza curatoriale nel settore della storia e della critica dell'arte contemporanea.

Poiché tra i compiti istituzionali assegnati alla Direzione generale arte e architettura contemporanea e periferie urbane, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 agosto 2014, n. 171, art. 16, comma 2, lettera o), rientra l'attività di vigilanza sulla realizzazione delle opere d'arte negli edifici pubblici, il Soprintendente comunicherà alla DGAAP tutte le varie fasi di svolgimento della procedura, quali la progettazione, il concorso per la scelta dell'artista e la realizzazione delle opere d'arte, ai sensi dell'art. 4, comma 1 lettera u) del decreto ministeriale 23 gennaio 2016.

A tal fine la Direzione generale arte e architettura contemporanea e periferie urbane potrà fornire supporto e consulenza tecnico-scientifica nella procedura concorsuale, anche attraverso la partecipazione di un proprio rappresentante esperto in materia.

Il bando del concorso specificherà i livelli di restituzione grafica del progetto e, a seconda della complessità delle opere, l'eventuale rappresentazione tridimensionale.

VIGILANZA

La norma impone al collaudatore dei lavori relativi alla costruzione di nuovi edifici pubblici l'obbligo di «accertare sotto la sua personale responsabilità» l'applicazione della legge e, in «difetto la costruzione dovrà essere dichiarata non collaudabile, fino a quando gli obblighi di cui sopra siano stati adempiuti o la amministrazione inadempiente abbia versato la somma relativa alle opere mancanti maggiorata del 5% alla Soprintendenza alle gallerie competente per territorio, la quale si sostituisce alla amministrazione interessata per l'adempimento degli obblighi di legge.» (art. 2-bis).

Con la circolare 28 maggio 2014, n. 3728 in merito alle modalità di attuazione della legge 29 luglio 1949, n. 717, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha chiarito che nel corso del procedimento il primo passaggio da eseguire è quello di accertare in sede di verifica, validazione o espressione di un parere tecnico su un progetto per la costruzione di un nuovo edificio pubblico che ricada all'interno della soglia prevista per l'applicazione della legge n. 717/1949, che nel quadro economico sia stata accantonata la somma necessaria per la realizzazione dell'opera d'arte prevista. «La stessa verifica dovrà essere effettuata in sede di espressione di parere tecnico e di approvazione delle relative eventuali varianti in corso d'opera»; al responsabile del procedimento spetta anche il compito di curare il raccordo tra la realizzazione dell'edificio pubblico e l'installazione artistica «promuovendo in tempi adeguati il relativo bando» e prima

della fine del procedimento verificare che «il collaudatore si sia espresso positivamente in merito agli adempimenti derivanti dalla legge n. 717/49».

Il Soprintendente ai sensi del combinato disposto del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 agosto 2014, n. 171, art. 16, comma 2, lettera o) e dell'art. 4, comma 1 lettera u) del decreto ministeriale 23 gennaio 2016 dovrà trasmettere alla Direzione generale arte e architettura contemporanee e periferie urbane copia della documentazione di collaudo e degli adempimenti previsti dall'art. 3 della legge n. 717/1949 comprovante l'avvenuta esecuzione dell'opera d'arte.

In merito all'attività di vigilanza, si segnala la necessità di rafforzare tale attività, in particolare attraverso una stretta collaborazione tra A.N.A.C., l'Osservatorio dei lavori pubblici e il MiBACT; inoltre, appare opportuno dare una maggiore evidenza ai concorsi per la realizzazione di nuovi edifici pubblici ricadenti all'interno della soglia prevista per l'applicazione della legge n. 717/1949, attraverso la pubblicazione dei relativi bandi su siti di settore, ordini professionali nonché della DGAAP.

Attraverso la circolare n. 5 emanata dalla DGAAP in data 10 dicembre 2015 sono state impartite agli uffici periferici del MiBACT linee di indirizzo tali da consentire una maggiore azione di monitoraggio e di supporto tecnico all'amministrazione che redige il progetto, anche mediante la richiesta di pareri alla medesima Direzione generale così come previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 agosto 2014, n. 171.

Inoltre, con la medesima circolare, è stato chiesto agli uffici periferici del MiBACT di intraprendere una serie di iniziative atte a formalizzare la comunicazione dell'avvio delle procedure di progettazione da parte delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 1 comma 1 della legge n. 717/1949; infatti, attualmente la legge non prevede alcuna comunicazione in tal senso, ma in uno spirito di fattiva collaborazione tra le pubbliche amministrazioni, tale adempimento potrebbe risultare utile in relazione all'azione di monitoraggio da parte delle Soprintendenze.

In ultimo, attraverso la circolare sopra citata, è stato chiesto agli uffici periferici del MiBACT, di comunicare semestralmente alla DGAAP:

- tutte le segnalazioni della realizzazione di nuovi edifici provenienti dalle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 1, comma 1 della legge n. 717/1949;
- l'eventuale comunicazione da parte del collaudatore dell'avvio, per il tramite del RUP, della procedura di sostituzione dell'amministrazione da parte della Soprintendenza;
- l'avvenuto versamento della somma pari al 5% dell'importo dei lavori delle opere d'arte alla Soprintendenza;
- l'avvio della procedura di sostituzione da parte della Soprintendenza;
- l'avvenuto rilascio del certificato di collaudo e del nulla osta prima del pagamento finale della spesa per l'opera d'arte.

Linee guida all'applicazione della legge

Art. 1 - Comma 1

(non applicabile all'edilizia scolastica ex art. 9 legge n. 412 del 1975, universitaria ex art. unico legge n. 54 del 1979, sanitaria ex art. 3, comma 6, legge n. 492 del 1993)

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 devono destinare all'abbellimento di essi, mediante opere d'arte, una quota della spesa totale prevista nel progetto non inferiore alle seguenti percentuali:

- due per cento per gli importi pari o superiori ad un milione di euro ed inferiore a cinque milioni di euro;
- un per cento per gli importi pari o superiori ad cinque milioni di euro ed inferiore a venti milioni;
- 0,5 per cento per gli importi pari o superiori a venti milioni di euro.

(comma così sostituito dall'art. 47, comma 1, lettera a), legge n. 27 del 2012)

Commento

I soggetti tenuti all'applicazione della legge n. 717/1949 sono le amministrazioni statali, le regioni, le province, i comuni e tutti gli enti pubblici che provvedono alla esecuzione di nuove costruzioni, ovvero alla ricostruzione di edifici pubblici distrutti.

Sotto il profilo soggettivo, in relazione all'evoluzione del quadro istituzionale e alla presenza nel settore di nuovi soggetti, quali gli organismi di diritto pubblico, può ritenersi che anche quest'ultimi siano tenuti all'applicazione della legge in esame.

Sotto quello oggettivo, deve ritenersi che la norma si applichi anche in presenza di ampliamenti (corpi di fabbrica aggiunti, anche in sopraelevazione) aventi una autonoma rilevanza progettuale, e che l'espressione «nuove costruzioni», con riferimento alle tipologie di interventi previste dal T.U. dell'edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 380/2001, comprenda anche gli «interventi di ristrutturazione edilizia» comportanti demolizione e ricostruzione, nonché gli spazi pubblici che rientrino tra le pertinenze degli stessi edifici.

La quota prevista all'art. 1, comma 1, in quanto inserita fra le somme a disposizione del quadro economico (sia pure con rilevanza e destinazione autonome e non modificabili), va rapportata al solo importo dei lavori.

Nello stesso quadro economico l'amministrazione avrà cura di riportare fra le somme a disposizione le seguenti voci:

- oneri IVA per l'opera d'arte;
 - somme relative al funzionamento della commissione per la scelta degli artisti;
 - oneri per le procedure di gara;
- eventuali oneri per un esperto di comprovata esperienza curatoriale che affiancherà il progettista nelle diverse fasi di svolgimento del procedimento.

Comma 2

Sono escluse da tale obbligo le costruzioni e ricostruzioni di edifici destinati ad uso industriale o di edilizia residenziale pubblica, sia di uso civile che militare, nonché gli edifici a qualsiasi uso destinati, che importino una spesa non superiore a un milione di euro.

(comma così sostituito dall'art. 47, comma 1, lettera b), legge n. 27 del 2012)

Commento

Tale esclusione è stata estesa, dall'art. 9, ultimo paragrafo, della legge 5 agosto 1975, n. 412 recante «Norme sull'edilizia scolastica e piano finanziario d'intervento» anche a tutte le opere di edilizia scolastica, comprese quelle di completamento nei confronti delle quali è appunto abrogato il disposto di cui all'art. 1 della legge 29 luglio 1949, n. 717. Inoltre, con il decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 817, recante «Norme transitorie per il personale precario delle Università» - articolo unico - anche le opere di edilizia universitaria, comprese quelle di completamento sono state escluse dall'applicazione della legge in esame

Comma 3

I progetti relativi agli edifici di cui alla presente legge dovranno contenere l'indicazione di massima di dette opere d'arte e il computo del relativo importo.

(2) Comma aggiunto dall'art. 2, legge 3 marzo 1960, n. 237

Commento

Il comma 3 aggiunto dalla legge 3 marzo 1960, n. 237, prevede che i «progetti» debbano contenere l'indicazione «di massima» delle opere d'arte in questione e il computo del relativo importo. In relazione alle fasi progettuali disciplinate dall'art. 23 del decreto legislativo 15 aprile 2016 n. 50, appare pertanto opportuno che, all'interno della relazione generale, sia indicato il livello e il tipo di interazione che si intende stabilire tra l'opera d'arte e il contesto architettonico.»

Per esempio, potrà essere utile definire, sia pure in termini generali, il rapporto linguistico/formale/funzionale che intercorre tra l'opera d'arte e l'architettura, attraverso una prima serie di riflessioni sulla natura e la destinazione dell'edificio pubblico, la sua collocazione nel contesto urbano, le funzioni e le attività che vengono espletate al suo interno e i suoi «utenti». Pertanto, nel primo livello di progettazione la relazione di accompagnamento, oltre alla previsione di spesa inserita nel quadro economico, potrà contenere indicazioni riguardo:

- alla possibile interazione da prevedere tra opera d'arte/edificio o parti significative di esso;
- alle diverse tipologie di opera d'arte, con riferimento alle possibili opportune collocazioni all'interno degli spazi dell'edificio pubblico;
- alla relazione gerarchica con gli spazi pubblici.

Per garantire la più ampia integrazione tra le professionalità interessate, è importante che la procedura di individuazione dell'artista avvenga tempestivamente, salvo il caso in cui l'artista venga individuato

nell'ambito del concorso di progettazione o del concorso di idee effettuati per il progetto (è salva, per contro, l'ipotesi in cui insuperabili difficoltà impediscano di completare la suddetta procedura d'individuazione prima dell'elaborazione del progetto definitivo).

Prima dell'approvazione del progetto definitivo il progettista, avvalendosi di un esperto (con specifica professionalità nel campo curatoriale nazionale e/o internazionale) oltre ad indicare il rapporto fra architettura e opera d'arte, o meglio, coniugare l'architettura con il momento artistico, dovrà individuare i contenuti tecnico-economici e funzionali che potranno essere utilizzati per la redazione del successivo bando di concorso, che sarà parte integrante della documentazione allegata al progetto definitivo. Infatti, nel passaggio al progetto definitivo, possono trovare collocazione le previsioni inerenti il concreto inserimento dell'opera d'arte (definendone in linea di massima la sua collocazione e i principali parametri - dimensionali, tipologici, ecc.). Inoltre, nel bando concorsuale si dovrà prevedere che l'artista presenti, anche un piano di manutenzione e conservazione della stessa.

L'opera d'arte, pertanto, trova in questa fase una sua precisa interrelazione con l'architettura, non soltanto sul piano del rapporto formale e linguistico, ma anche sotto il profilo tecnico (strutturale, impiantistico, ecc.) ovvero funzionale (laddove, per esempio, l'opera d'arte faccia parte integrante dei «materiali» di realizzazione dell'edificio, costituendone alcune componenti realizzative (pavimentazioni, cancellate, recinzioni, vetrate, ecc)).

Gli elaborati del progetto definitivo possono essere integrati con l'individuazione planimetrica degli ambienti (interni o esterni) in cui si prevede l'inserimento dell'opera artistica, corredata di indicazioni circa la natura, le dimensioni e il ruolo (gli eventuali impianti) che l'opera stessa richiede.

Le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 1 hanno l'obbligo di garantire la sicurezza e la conservazione delle opere di loro proprietà.

Le opere d'arte realizzate ai sensi dell'art. 1, comma 1 per l'abbellimento di edifici pubblici non potranno di regola essere spostate o collocate in siti diversi da quelli individuati negli elaborati del progetto definitivo e indicati dal progettista nella planimetria degli ambienti (interni o esterni) in cui si prevede l'inserimento dell'opera artistica.

Le opere non possono essere distrutte, deteriorate, danneggiate o adibite ad usi tali da arrecare pregiudizio alla loro conservazione.

Per motivi straordinari potrà essere previsto lo spostamento di un'opera d'arte, su autorizzazione rilasciata dal Soprintendente competente per territorio previo parere della Direzione generale arte e architettura contemporanee e periferie urbane.

Quando le opere d'arte rientrano nei beni culturali ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004 e ss.mm.ii. sono sottoposte alle disposizioni previste dal medesimo codice dei beni culturali. In caso contrario, le opere d'arte afferiscono al demanio o patrimonio dello Stato e degli altri enti pubblici e, come tali, soggette alle disposizioni previste da norme specifiche o dal codice civile nel libro terzo capo II articoli 822 e ss.

Comma 4 (nota 3)

Nei casi in cui gli edifici siano eseguiti per lotti separati e anche in tempi successivi, ai fini dell'applicazione della presente legge si ha riguardo alla spesa totale prevista nel progetto (3) Comma aggiunto dall'art. 2, legge 3 marzo 1960, n. 237

Commento

La stazione appaltante dei lavori, mediante la figura del responsabile del procedimento, anche nei casi in cui l'intervento debba essere appaltato per lotti successivi, stabilisce ed individua nel quadro economico del progetto generale dell'intervento la spesa complessiva destinata alle opere artistiche. Tale spesa è quantificata così come previsto dal comma 1 del presente articolo.

Ciò premesso, nel caso in cui durante il corso dei lavori si sia manifestata l'esigenza di apportare varianti al progetto che comportino l'aumento della spesa complessiva finale, la quota prevista dall'art. 1, comma 1 dovrà essere ricalcolata in ragione di tale ultimo costo effettivo, e l'amministrazione appaltante dovrà approvare il nuovo quadro economico, avendo altresì cura di aggiornare l'importo relativo alle opere d'arte

Comma 5

A formare la quota del 2 per cento non concorrono le somme che eventualmente siano state previste per opere di decorazione generale.

Commento

Il comma sopra riportato è sopravvissuto nella sua formulazione originaria alle modifiche apportate dagli articoli 1 e 2 della legge 3 marzo 1960, n. 237, anche se risulta anacronistico rispetto al contesto culturale contemporaneo, posto che il concetto di «decorazione» non appartiene all'attuale linguaggio architettonico.

In via interpretativa, si può ritenere che la norma conservi il suo significato in quanto intende distinguere e differenziare l'opera d'arte, propriamente detta, da altre forme di decorazione previste dal progetto architettonico, quali quelle ottenute mediante materiali e/o trattamenti di finitura, ovvero al linguaggio architettonico, quali membrature, cornici, paraste, ecc., ovvero ancora, ad altre forme di decorazione generale. Da qui, si può ulteriormente dedurre la volontà del legislatore di considerare l'opera d'arte non come una mera tappa del processo di realizzazione del manufatto architettonico, bensì come un apporto esterno derivato da un processo creativo autonomo, destinato ad integrarsi - anche in modo dialettico - con il linguaggio architettonico e con le scelte operate dal progettista.

Comma 6

Qualora il progetto architettonico non preveda l'esecuzione in sito di opere d'arte di pittura e scultura, il 2 per cento di cui sopra verrà devoluto all'acquisto e all'ordinazione di opere d'arte mobili, di pittura e di scultura, che integrino la decorazione degli interni.

Commento

L'eventualità che l'opera d'arte non sia realizzata in situ è contemplata a fronte di una precisa scelta architettonica (e non già a fronte di una mera dimenticanza progettuale posto che, in tal caso, l'amministrazione appaltante è tenuta a dare applicazione alle norme di cui al successivo art. 2-bis). Laddove il progetto architettonico non contempli l'esecuzione dell'opera artistica durante il corso dei lavori edilizi, né il suo inserimento fisso e inamovibile nell'edificio pubblico, si procede all'acquisto di opere d'arte mobili, quali pitture e sculture, da collocare all'interno degli edifici. In tali casi, la scelta delle opere da acquistare deve avvenire con le procedure di cui al successivo art. 2, vale a dire mediante procedura concorsuale. È evidente, tuttavia, la radicale differenza di significato tra la realizzazione di un progetto in cui cultura architettonica ed espressione del genio artistico si confrontano all'interno di uno stesso processo realizzativo, rispetto ad un mero inserimento di oggetti dotati di una «valenza artistica» effettuato quando l'edificio pubblico è ormai completamente definito. L'inserimento «non programmato» dell'opera d'arte all'interno degli edifici pubblici (l'acquisto di un quadro, di una scultura) è evidentemente cosa assolutamente diversa dal concepire lo spazio architettonico in relazione ad un'opera d'arte per la quale il progettista abbia definito nel corso della progettazione il contesto di inserimento sia mediante specifiche di natura dimensionale o localizzativa, sia mediante la realizzazione di «condizioni» ambientali che influenzano e interagiscono con la sensibilità dell'artista.

Riguardo, infine, all'inserimento di opere d'arte realizzate a prescindere dalle caratteristiche del progetto architettonico e al di fuori di esso, va infine registrata la circostanza che tale procedura ha prodotto in alcuni edifici contemporanei un effetto di «estranimento» in cui la relazione tra «edificio pubblico e opera d'arte», si è spesso risolta con esiti di anonimato e di sostanziale perdita di significato.

Art. 2 (nota 5)

La scelta degli artisti per l'esecuzione delle opere d'arte di cui all'art. 1 è effettuata, con procedura concorsuale, da una commissione composta dal rappresentante dell'amministrazione sul cui bilancio grava la spesa, dal progettista della costruzione, dal soprintendente per i beni artistici e storici competente e da due artisti di chiara fama nominati dall'amministrazione medesima. (5) Articolo così sostituito prima dall'art. 3, legge 3 marzo 1960, n. 237 e successivamente dall'art. 4, legge 8 ottobre 1997, n. 352

Commento (nota 6 e 7)

Il disposto normativo dell'articolo in questione non lascia dubbi sulla necessità che la scelta degli artisti sia effettuata sulla base di una procedura concorsuale.

Non è agevole qualificare, sotto il profilo dell'evidenza pubblica, l'affidamento della prestazione consistente nell'esecuzione dell'opera d'arte, posto che, se non sembrano rinvenibili gli elementi che caratterizzano l'ambito degli appalti pubblici di lavori, manca anche un collegamento univoco con la disciplina dei servizi. In mancanza di una previsione specifica, un riferimento sicuro può essere rappresentato dai principi generali di pubblicità, trasparenza, imparzialità, desumibili dall'ordinamento comunitario e posti a tutela della concorrenza e del mercato in tutte le prestazioni professionali.

Per quanto riguarda la composizione della commissione, la norma in commento prevede la presenza di due artisti di «chiara fama», ossia che abbiano una riconosciuta esperienza nel settore. (per esempio partecipazione a mostre o a eventi di rilievo nazionale e/o internazionale).

Si può ritenere che questa prescrizione, oltre ad assicurare la presenza di un apporto specialistico ai lavori della Commissione, sia intesa a garantire che l'acquisto (o la realizzazione) di opere d'arte concorra, a tutti gli effetti, ad incrementare il patrimonio artistico dello Stato.

In questo senso, la stazione appaltante, cui spetta il compito di costituire la Commissione di aggiudicazione del concorso per opere artistiche, oltre al proprio rappresentante, al progettista e al Soprintendente, deve prevedere la presenza di artisti che, per la loro rappresentatività (nota 6), siano in grado di offrire un apporto specialistico, particolarmente qualificato, nella selezione delle opere poste a concorso. Quanto sopra deve considerarsi come risposta al dettato della norma.

Peraltro, dall'esame di alcuni bandi pubblicati da Amministrazioni comunali, si rileva che, per concorsi di particolare complessità, si è ritenuto opportuno far partecipare alle attività della Commissione giudicatrice esperti in possesso di riconosciute competenze nel settore della storia e della critica dell'arte contemporanea.

Tale orientamento è da ritenersi condivisibile in quanto amplia l'ambito di valutazione dell'opera d'arte introducendo criteri storico-artistici che possono rappresentare un'ulteriore garanzia nella scelta dell'opera. Resta inteso che la partecipazione degli esperti ha carattere consultivo e che alla valutazione dei concorrenti in senso stretto (con attribuzione di punteggi e votazioni) possono partecipare soltanto i cinque componenti della Commissione previsti dall'art. 2.

Nel caso di procedura di aggiudicazione mediante concorso, la scelta degli artisti avviene sulla scorta del prodotto presentato dall'artista.

Nei casi in cui l'opera da realizzare sia particolarmente complessa o di dimensioni tali da non poter essere adeguatamente riprodotta a scala inferiore, il bando di concorso può prevedere che l'idea venga rappresentata mediante tecniche grafiche o fotografiche, nonché attraverso tecnologie digitali, integrate da relazioni descrittive dei materiali e delle modalità realizzative.

Peraltro, dall'esperienza nella gestione dei concorsi è emerso che, nella scelta delle opere da mettere a concorso e dei relativi modi di presentazione, è pratica corrente per l'artista far precedere l'opera definitiva da un bozzetto in scala ridotta, se si tratta di scultura, per poi procedere alla sua realizzazione, mentre questo non sempre avviene per le opere pittoriche.

In genere, infatti, solo se il quadro/pannello è di dimensioni notevoli, l'artista predispose prima un bozzetto in scala, altrimenti per dimensioni medio-piccole, opera direttamente sul supporto al vero (nota 7).

Per le dimensioni intermedie la richiesta di presentare il bozzetto o il quadro al vero potrà dipendere dalla particolare tecnica esecutiva richiesta o, eventualmente, dalla specificità del tema.

Nel caso del concorso articolato in due fasi, nella prima di queste gli artisti presentano il curriculum e immagini di opere realizzate, consentendo di scegliere gli artisti che, per la loro rispondenza ai requisiti posti a base di gara e per le loro qualità artistiche, sono ritenuti maggiormente idonei a interpretare le richieste dell'amministrazione aggiudicataria. Tali artisti vengono invitati alla seconda fase nella quale presentano il loro progetto o la loro opera e tra questi verrà scelto il vincitore.

Secondo questa procedura è prassi riconoscere a tutti gli artisti invitati, escluso il vincitore, un rimborso spese. (6) S'intende per «rappresentatività» la presenza di opere dell'artista in importanti collezioni o Musei di livello nazionale e/o internazionale.

(7) Dare una quantificazione esatta della dimensione «grande» «intermedia» e «piccola» non è facile, specie quando si tratta di arte contemporanea. Comunque, a titolo puramente indicativo, possiamo considerare «grandi» le opere di dimensioni superiori a cm. 150 x 120 e «piccole» quelle inferiori a cm. 100 x 100.

Art. 2-bis (nota 8)

Nelle operazioni di collaudo delle costruzioni di cui alla presente legge il collaudatore dovrà accertare sotto la sua personale responsabilità l'adempimento degli obblighi di cui all'art. 1. In difetto la costruzione dovrà essere dichiarata non collaudabile, fino a quando gli obblighi di cui sopra siano stati adempiuti o l'amministrazione inadempiente abbia versato la somma relativa alle opere mancanti maggiorata del 5% alla Soprintendenza alle gallerie competente per territorio, la quale si sostituisce alla amministrazione interessata per l'adempimento degli obblighi di legge.

(8) Articolo aggiunto dall'art. 4 della legge 3 marzo 1960, n. 237

Commento

Nell'integrare la legge n. 717/1949 con la norma sopra indicata, il legislatore ha evidentemente preso atto che l'applicazione della legge stessa avveniva in modo discontinuo, e ha quindi affidato al collaudatore della costruzione, che di norma interviene ad opere già ultimate, la responsabilità di verificare l'accantonamento delle somme, di cui all'art. 1, nonché l'avvio delle procedure concorsuali per la realizzazione dell'opera d'arte.

In caso di totale o parziale inadempienza, il collaudatore non potrà concludere il collaudo della costruzione, fintanto che non siano state completate le procedure di cui all'art. 2 precedentemente esaminato, ovvero non sia stato pubblicato il bando di concorso per la individuazione degli artisti cui affidare l'esecuzione delle opere d'arte.

In alternativa, l'amministrazione inadempiente dovrà versare la somma relativa alle opere mancanti, maggiorata del 5 per cento, alla Soprintendenza competente per territorio. Non è agevole individuare la ratio di detta maggiorazione del 5 per cento: escluso che possa trattarsi di una «penale» per l'amministrazione inadempiente, oppure di un riconoscimento economico per le attività sostitutive poste in essere dalla Soprintendenza, non può invece escludersi una valenza disincentivante di comportamenti inerti di fronte alla tempestiva individuazione e realizzazione dell'opera d'arte; si ritiene comunque che tale maggiorazione non possa che essere destinata ad integrare la percentuale delle somme previste dallo stesso art. 1, comma 1, per coprire la maggiore spesa che si determina nella eventualità di dover inserire opere d'arte in un edificio ormai completamente ultimato.

Quanto alle modalità attraverso le quali la Soprintendenza competente si sostituisce all'amministrazione interessata, per l'adempimento degli obblighi previsti dalla legge in esame, si ritiene che non si possa prescindere da quanto previsto dall'art. 2 della legge stessa, e che pertanto sia comunque necessario procedere mediante l'indizione di un concorso pubblico.

Art. 3.

Sugli importi destinati ad opere d'arte figurativa, di cui al primo comma dell'art. 1 e da liquidarsi dopo regolare collaudo e nulla osta, da parte della competente Sovrintendenza alle gallerie, agli artisti esecutori, verrà trattenuto il 2 per cento a favore della Cassa nazionale assistenza belle arti istituita con la legge 25 maggio 1936, n. 1216.

Tale trattenuta verrà anche applicata sugli importi destinati ad acquisizioni e ordinazioni di cui all'ultimo comma dell'art. 1.

Il versamento a favore della Cassa nazionale assistenza e belle arti verrà fatto direttamente dall'amministrazione sul cui bilancio grava la spesa della costruzione o ricostruzione.

Commento

La liquidazione dell'importo relativo all'opera d'arte viene disposto a favore dell'artista esecutore, previo nulla osta da parte della competente Soprintendenza, alla quale gli Enti di cui all'art. 1 comma 1 avranno trasmesso l'avvio del procedimento per la realizzazione delle nuove costruzioni unitamente al quadro economico dal quale si desuma l'accantonamento delle somme previste dallo stesso art. 1, comma 1.

Da quanto sopra si evince che, il collaudatore generale dell'opera pubblica ha la responsabilità di verificare che nel corso della costruzione dell'edificio pubblico sia stato correttamente disposto l'accantonamento delle somme previste dallo stesso art. 1, comma 1 e che si sia dato luogo alle procedure concorsuali.

A installazione conclusa, potrà darsi luogo al collaudo dell'opera d'arte ovvero al nulla osta, che risulta, dunque, indipendente dal collaudo generale dell'opera pubblica. Il «nulla osta» da parte della competente Soprintendenza trova una motivazione nella competenza generale che questo organo del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ha nel settore dell'acquisizione di opere d'arte da parte della pubblica amministrazione, ma riveste una ulteriore specificità, nel caso in cui l'aggiudicazione che chiude la procedura concorsuale di cui all'art. 2, sia stata effettuata valutando non l'opera nelle sue dimensioni (e nei materiali) definitivi, ma, come preventivamente consentito nel bando di gara, sulla scorta di un bozzetto che ne riproduce le caratteristiche principali, sia pure in dimensioni opportunamente ridotte e con materiali non necessariamente coincidenti con quelli che saranno utilizzati per l'opera al vero. In tale circostanza, l'intervento finale della Soprintendenza, già presente nella composizione della Commissione di aggiudicazione, consente di verificare che la «trasposizione» nell'opera definitiva, non tradisca il contenuto e le qualità artistiche, individuate nel bozzetto a scala ridotta.

Il Soprintendente ai sensi del combinato disposto del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 agosto 2014, n. 171, art. 16, comma 2, lettera o) e dell'art. 4, comma 1 lettera u) del decreto ministeriale 23 gennaio 2016 dovrà trasmettere alla Direzione generale arte e architettura contemporanea e periferie urbane copia della documentazione di collaudo e degli adempimenti previsti dall'art. 3 della legge n. 717/1949 comprovante l'avvenuta esecuzione dell'opera d'arte. Inoltre la Direzione generale potrà fornire ogni supporto tecnico-scientifico per l'attuazione del bando concorsuale.

L'amministrazione su cui grava la realizzazione dei lavori provvederà a versare le somme dovute non alla cassa nazionale assistenza e belle arti - soppressa nel giugno 2010 per accorpamento delle funzioni con l'Enpals successivamente anch'esso soppresso - ma all'INPS.

ALLEGATO

INDICAZIONI OPERATIVE SULLE PROCEDURE CONCORSUALI

- L'amministrazione pubblica sul cui bilancio grava la spesa per la realizzazione di un nuovo edificio o parte di esso, provvede ad accantonare le somme previste all'art. 1 della legge 29 luglio 1949, n. 717 e ss.mm.ii.
- La stazione appaltante provvede, tramite decreto, alla nomina della Commissione secondo quanto indicato all'art. 2 della stessa legge e secondo le indicazioni delle presenti linee guida, al fine di espletare il concorso per la scelta dell'artista che eseguirà le opere d'arte previste nel progetto definitivo.
- Secondo le indicazioni del progettista, possibilmente supportato dalla figura del curatore, con l'eventuale consulenza della DGAAP del MIBACT e in ogni caso unitamente al R.U.P., la stazione appaltante predispone il bando di gara secondo le modalità previste dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50; in particolare attraverso la procedura aperta (art. 60 del sopra citato decreto legislativo), secondo la documentazione minima prevista dallo stesso decreto legislativo e, a seguito della predisposizione da parte dell'ANAC di bandi tipo (art. 71), si procederà in conformità agli stessi.
- La procedura, secondo il tema individuato, dovrà essere finalizzata ad ottenere diverse proposte da parte degli artisti partecipanti da valutare sotto il profilo della qualità e coerenza rispetto alle richieste del bando. Il bando deve perseguire il raggiungimento della ottimale qualità delle proposte progettuali e, al contempo garantire nell'individuazione dell'artista/i l'applicazione dei criteri di trasparenza, libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, nonché pubblicità; inoltre consente agli artisti pari opportunità e reali occasioni di partecipazione.
- L'amministrazione competente precisa la somma destinata alla procedura concorsuale comprensiva anche di ideazione, produzione, consegna e collocazione in situ dell'opera d'arte e la copertura delle spese della commissione.
- Il bando esplicita in maniera chiara la tipologia di opera d'arte per cui si concorre, nonché il rapporto tra questa e lo spazio architettonico dove deve essere collocata, con particolare riferimento, ad esempio, ai materiali, all'accostamento tra gli stessi, alle dimensioni o a specifiche esigenze della committenza riguardo alle tematiche scelte, se presenti. Si richiederà altresì la consegna del bozzetto, rendering o rappresentazione anche attraverso tecnologie digitali, in grado di mostrare il rapporto tra l'opera e il contesto architettonico e tutti i dettagli tecnici della stessa. Ogni opera dovrà essere accompagnata dal relativo piano di manutenzione.