



Fascicolo n° 3/2026
Data di pubblicazione: 14/07/2026

Autrice: Lucilla Conte*

**Libertà dell'arte tra Costituzione italiana e contesto geopolitico.
Note a margine della sessantunesima edizione della Biennale di Venezia**

*In ogni inizio ci sono parole.
Le parole sono ponti / verso l'altro.
Le parole sono una rivelazione a se / stessi*
Koyo Kouoh, *A Poetical Journey to Timbuktu*
Gallery: The art magazine from Gallery Delta,
September 2000, No. 25, 17-25

Sommario: 1. Premessa: una vicenda interessante di per sé, al di là dei dettagli di cronaca. – 2. La Biennale di Venezia nel contesto delle esposizioni universali. – 3. La Biennale di Venezia come istituzione: dalle origini al tempo presente. – 4. La fondazione La Biennale di Venezia: personaggi e interpreti della vicenda riguardante l'apertura del padiglione russo. – 5. Gli Stati e la Biennale: spazi espositivi, proprietà degli stessi, strumenti di selezione della proposta artistica al loro interno. – 6. Il contributo dell'Unione Europea: ragioni e termini del finanziamento. – 7. Competenze del Ministro della Cultura in relazione alla Biennale di Venezia. – 8. Libertà dell'arte e libertà di manifestazione del pensiero. Analogie e differenze. – 9. Considerazioni conclusive: la logica dell'esclusione come *extrema ratio*?

* Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico – Università del Piemonte Orientale.

1. Premessa: una vicenda interessante di per sé, al di là dei dettagli di cronaca.

Le parole dell'artista camerunense-elvetica Koyo Kouoh, curatrice deceduta appena un anno prima dell'inaugurazione della sessantunesima edizione della Biennale di arte contemporanea in programma a Venezia dal 9 maggio al 22 novembre 2026¹, risultano particolarmente evocative se rapportate alla complessa vicenda politico-istituzionale che ha costituito un significativo ed interessante "preludio" all'apertura della mostra internazionale d'arte², perché tante sono state le parole spese a commento e altrettante sono le riflessioni, sotto il profilo giuridico, che possono scaturirne³.

I fatti sono noti: il Presidente della Biennale di Venezia Pietrangelo Buttafuoco (nominato con D.M. del 31 gennaio 2024, a far data dal 2 marzo dello stesso anno), operando in difformità rispetto alla linea adottata a partire dal 2022 di sostanziale esclusione della Russia, con conseguente chiusura al pubblico del relativo padiglione⁴, non ne ha impedito la riapertura in occasione dell'edizione del 2026⁵. Si è trattato di un'apertura limitata nel tempo e con accesso su invito, disallineata rispetto alla data di apertura della Mostra internazionale di arte contemporanea, fissata per il 9 maggio 2026⁶.

¹ «La scelta di mantenere il progetto di Koyo Kouoh, formalizzata oggi dal Presidente della Biennale di Venezia Pietrangelo Buttafuoco, onora e omaggia il lavoro compiuto in questi mesi dalla curatrice appena scomparsa. La sua visione completa e profonda ha immaginato "In Minor Keys", il titolo da lei scelto per la 61. Mostra Internazionale d'Arte. Sono certo che, la passione, la dedizione e la determinazione dei professionisti della Biennale di Venezia saranno all'altezza dell'aspettativa suscitata dal lavoro di Koyo Kouoh» (dichiarazione del Ministro della Cultura Alessandro Giuli del 27 maggio 2025, consultabile sul sito istituzionale del Ministero della Cultura al seguente url: <https://cultura.gov.it/comunicato/27660>).

² La mostra nella sua edizione 2026 a cura di Koyo Kouoh, intitolata *In Minor Keys*, è costituita dalla selezione di 111 artisti/e provenienti da differenti contesti spazio-geografici. La Mostra è affiancata da 100 Partecipazioni Nazionali negli storici Padiglioni ai Giardini, all'Arsenale e nel centro storico di Venezia.

³ Dal momento che, come sottolineato da M. AINIS, *L'intervento culturale. Promozione e libertà della cultura nel disegno costituzionale*, s.n., Roma, 1988, 119, il rapporto tra politica e cultura, in termini generali, potrebbe suscitare l'impressione di «un che di incongruenza, di profondamente sbagliato e incompatibile», essendo ben comprensibile la difficoltà di «conciliare la molteplicità delle espressioni artistiche e scientifiche, le pulsioni spesso discordi o disarticolate che attraversano la vita della cultura, con il sistema di valori monolitico nel quale si incarna l'indirizzo politico delle forze di governo». Per una mappatura dei sistemi di influenza sulla libertà della cultura, v. anche N. MATTEUCCI, *Cultura «e» politica: un ritorno alle origini*, in *il Mulino*, n. 313/1987. Sul rapporto tra espressione artistica e cultura dominante, v. F. RIMOLI, *La libertà dell'arte nell'ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 1992, 40 e ss. Per un'indagine su esistenza e caratteristiche di un modello costituzionale di politica culturale, v. G. REPETTO, *Il diritto alla cultura. Appunti per una ricostruzione*, in V. BALDINI (a cura di), *Cos'è un diritto fondamentale?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017 e G. FAMIGLIETTI, *Diritti culturali e diritto della cultura. La voce "cultura" dal campo delle tutele a quello della tutela*, Giappichelli, Torino, 2010.

⁴ La Russia non partecipava dal 2019. Nel 2022 gli artisti russi si erano ritirati e nel 2024 aveva concesso in prestito il padiglione alla Bolivia.

⁵ Non si tratta di autorizzazione in senso tecnico poiché la Russia è proprietaria del padiglione collocato nello spazio espositivo ai Giardini datato 1914 (progettato dall'architetto Alexey Ščusev), pertanto le è stato richiesto di inviare notifica della sua richiesta di partecipazione.

⁶ All'interno del padiglione russo è stato previsto il progetto performativo dal titolo *The Tree Is Rooted in The Sky*, con accesso a inviti dal 5 all'8 maggio e documentazione video delle *performance* realizzate nei giorni di apertura del padiglione (visibile da parte del pubblico dalle finestre aperte del padiglione durante il periodo ufficiale di apertura della mostra internazionale).

La decisione, cui è stato dato ampio risalto mediatico (anche in ragione del fatto che la società che ha selezionato gli artisti russi è riconducibile, oltre che alla commissaria Anastasia Karneeva, anche a Ekaterina Vinokurova, figlia del ministro degli affari esteri della Federazione russa Sergey Lavrov), ha suscitato una reazione di forte contrarietà da parte della Commissione europea che, giudicando la riapertura incompatibile con il quadro sanzionatorio⁷ adottato nei confronti della Federazione russa, ha annunciato il ritiro del finanziamento, pari a 2 milioni di euro in tre anni, facenti capo al programma “Creative Europe Media”, destinato alla Biennale⁸.

L'apertura, seppure temporanea, del padiglione Russia, ha avuto anche come conseguenza le dimissioni in blocco della giuria della mostra internazionale quale risposta critica alla volontà, espressa da parte della presidenza della Biennale - sulla base di un'asserita “neutralità istituzionale” - di ammettere Stati che adottano politiche di aggressione e di occupazione (non limitando questa posizione critica alla Federazione Russa, ma anche allo Stato di Israele).

Decisamente polemica nei confronti delle dimissioni della giuria internazionale è stata la posizione dello Stato di Israele (rispetto al quale l'apertura del padiglione nella precedente edizione del 2024 era stata contestata, in particolare, della ANGA-Art Not Genocide Alliance, mentre la Biennale aveva in proposito assunto una posizione di neutralità istituzionale), con l'accusa, rivolta alla stessa giuria della Mostra, di avere messo in discussione l'apertura dei padiglioni di Russia e

⁷ Come è noto, a partire dall'inizio dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia il 24 febbraio 2022, l'Unione europea ha imposto una serie imponente e variegata di sanzioni nei confronti della Russia, che si aggiungono a quelle già imposte alla Russia a partire dal 2014 in virtù del regolamento 833/2014. L'elenco delle tipologie di sanzioni (economiche, individuali, attinenti alla diffusione di informazione da parte dei media russi, diplomatiche) è consultabile sul sito istituzionale <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions-against-russia-explained/>, costantemente aggiornato. In esso si precisa che tali misure sono sottoposte a monitoraggio periodico, sono «attentamente mirate e concepite per essere proporzionate e di carattere temporaneo» e «sono concepite per conseguire l'obiettivo strategico dell'UE di porre fine alla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina massimizzando la pressione sulla Russia e ricorrendo a tutti gli strumenti disponibili per ridurre la sua capacità di portare avanti la guerra di aggressione illegale». Come è stato sottolineato, le sanzioni adottate «sono anche il risultato di un coordinamento senza precedenti tra Stati al di fuori del quadro delle Nazioni Unite. Si tratta, infatti, di misure autonome adottate in assenza di una preventiva azione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, per l'ovvia considerazione che qualunque misura sarebbe stata oggetto di un veto da parte della Russia», A. ALÌ, *Dalle misure restrittive dell'Unione europea alla “guerra economica” nei confronti della Russia e della Bielorussia a seguito dell'invasione dell'Ucraina*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2022.

⁸ In un contesto di attenzione rivolta, sul piano internazionale, alla mancata esclusione della Russia, si colloca anche la lettera firmata di Ministri della cultura di n. 22 paesi dell'Unione Europea, consultabile al seguente url: <https://www.km.gov.lv/en/article/ministers-22-countries-urge-venice-biennale-reconsider-russias-participation>. Nella lettera si afferma, in particolare, una accezione del concetto di cultura inscindibile dagli eventi politici contingenti: «Culture is not separate from the realities societies face. It shapes how people understand the world, what they value, and how they choose to act. Cultural institutions therefore carry not only artistic significance but also moral responsibility», e, pertanto, la partecipazione della Federazione Russa è giudicata «inaccettabile». Sulla opportunità di non ammettere la partecipazione della Federazione Russa alla Biennale, v. anche C. CARUSO, *Ma davvero alla Biennale c'è una «censura di Stato»?*, *Corriere della Sera*, 3 maggio 2026, per il quale «nel contesto attuale, le democrazie sono chiamate a ripensare il rapporto tra autorità e libertà. Non si tratta di restringere gli spazi individuali con misure draconiane, ma di capire come difendere il sistema democratico da nuove forme di potere che si presentano, spesso, proprio in nome della libertà».

Israele, ponendoli perciò sullo stesso piano in quanto Paesi i cui leader sono accusati di crimini contro l'umanità⁹.

Le dimissioni della giuria internazionale hanno determinato alcuni significativi mutamenti di carattere organizzativo, con la cancellazione della cerimonia di apertura il 9 maggio e la posticipazione della premiazione alla data di chiusura della mostra fissata il 22 novembre 2026, ma, soprattutto, si sono tradotti in una innovativa, per quanto “emergenziale”, soluzione per l'assegnazione dei premi. Si è infatti deciso che in questa edizione i Leoni d'oro e d'argento saranno assegnati dal pubblico dei visitatori¹⁰, con un meccanismo di voto elettronico collegato al biglietto di ingresso, volto a certificare l'effettivo passaggio del visitatore nei Giardini e nell'Arsenale (le due sedi principali della rassegna)¹¹.

Il susseguirsi concitato degli eventi appare assumere le forme di una sorta di tempesta perfetta, in cui si incrociano “flussi” che in questa sede si proverà ad esaminare unitariamente.

In primo luogo, sul piano politico-istituzionale interno, l'annunciata riapertura del padiglione russo ha determinato, all'interno del governo italiano, l'emersione di posizioni contrastanti, con accenti critici moderati da parte della Presidente del Consiglio e più consistenti da parte del Ministro della Cultura¹² e, al contrario, manifestazioni di solidarietà da parte del Ministro dei Trasporti (nonché Vice Presidente del Consiglio) e, sul piano regionale, dal vice presidente del Consiglio regionale del Veneto¹³, rappresentanti di una diversità di visione sul tema della neutralità o politi-

⁹ A questo proposito, merita di essere segnalata la diffida alla giuria internazionale da parte di Belu-Simion Fainaru, artista rappresentante di Israele, che ha prospettato una richiesta di risarcimento danni per discriminazione dopo l'annuncio dell'esclusione di Israele dai premi ufficiali.

¹⁰ Potranno votare i Leoni dei Visitatori (Leone d'oro alla migliore partecipazione nazionale e Leone d'oro al miglior partecipante alla 61/a esposizione) i titolari di biglietto che avranno visitato le due sedi di mostra nell'arco temporale dell'apertura dal 9 maggio al 22 novembre. Secondo quanto riportato sul sito della Biennale, ai fini dell'attribuzione del voto, «i collettivi di artisti verranno identificati come singoli partecipanti, come da lista partecipanti mostra *In Minor Keys*. Al Leone dei visitatori per la migliore Partecipazione nazionale concorrono tutte le Partecipazioni Nazionali presenti alla 61/a Esposizione, come da lista ufficiale, seguendo il principio di inclusione e di parità di trattamento tra tutti i partecipanti. Ciò in coerenza con lo spirito fondativo della Biennale stessa basato sull'apertura, sul dialogo e sul rifiuto di ogni forma di chiusura e censura. La Biennale vuole [essere] e si conferma luogo della tregua in nome dell'arte, della cultura e della libertà artistica», <https://www.labiennale.org/it/news/istituiti-due-leoni-dei-visitatori-la-biennale-arte-2026>.

¹¹ Il regolamento della rassegna, adattato alle nuove esigenze, prevede che all'esito della verifica dell'utilizzo del biglietto per entrambe le sedi dei Giardini e dell'Arsenale, la Biennale invii tramite email 24 ore dopo l'accesso alla seconda sede il link per l'espressione del voto. Il sistema di voto garantisce l'anonimato. Il titolare del biglietto potrà esprimere un solo voto per ciascuno dei due premi, in un'unica sessione.

¹² Sul punto, v. il comunicato stampa del 13 marzo 2026, in cui si rende noto che: «Il Ministero della Cultura ha chiesto alla Fondazione La Biennale di Venezia di fornire, con la massima urgenza, elementi in merito alla partecipazione della Federazione Russa alla 61ª Esposizione Internazionale d'Arte, con particolare riferimento alle modalità di allestimento e di gestione del Padiglione e alla loro compatibilità con il regime sanzionatorio in vigore. Al fine di chiarire i termini della partecipazione nazionale alla Biennale 2026, il MiC ha richiesto copia integrale della corrispondenza fra la Fondazione e le autorità russe, finalizzata alla definizione degli assetti organizzativi e gestionali della presenza della Federazione Russa a Venezia» (comunicato stampa del 13 marzo 2026, consultabile al seguente url: <https://cultura.gov.it/comunicato/28810>).

¹³ Il presidente del Consiglio regionale del Veneto Luca Zaia ha rilasciato dichiarazioni in linea con quelle del Presidente della Biennale, sottolineando come «Venezia, con la sua storia di secoli, ha insegnato al mondo che cosa significhino libertà, dialogo, apertura, costruzione di ponti e difesa della democrazia. Venezia non è mai stata una città

cità dell'arte (su cui v., *infra*, § 8). Il momento più “drammatico”, nella prospettiva di questo differente posizionamento interno al governo italiano, è stato rappresentato dall'invio (il 29 aprile 2026) degli ispettori ministeriali alla Biennale, disposto dal Ministro della Cultura (su cui, *infra*, § 5) con l'obiettivo di acquisire informazioni e documentazione in merito all'apertura del padiglione della Russia, di verificare le modalità di esclusione dai premi ufficiali¹⁴ (annunciata dalla giuria internazionale) di Russia ed Israele, anche al fine di valutare l'entità del rischio finanziario derivante dal ritiro dei finanziamenti europei come possibile conseguenza della condotta della Biennale in difformità alle sanzioni disposte dall'Unione Europea nei confronti della Russia.

In secondo luogo, l'annunciato ritiro di un ingente finanziamento da parte della Commissione europea, ha determinato l'avvio di uno scambio di documenti tra la Commissione e la Fondazione la Biennale di Venezia. L'interlocuzione ha previsto l'invio di una lettera (10 aprile) dell'Agenzia esecutiva per l'istruzione e la cultura (EACEA) di preavviso del ritiro del finanziamento con richiesta di fornire entro 30 giorni spiegazioni e rivedere la decisione di consentire la partecipazione della Russia alla fase di pre-apertura, alla quale la Biennale ha risposto ribadendo la propria posizione di neutralità istituzionale in conformità ai principi del dialogo, dell'apertura e della libertà artistica, cui ha fatto seguito una seconda lettera (30 aprile) avente ad oggetto ulteriori prove dell'effettiva partecipazione della Russia alla mostra d'arte, con richiesta di presentare entro 30 giorni ulteriori controdeduzioni¹⁵.

In terzo luogo, le dimissioni della giuria internazionale e la conseguente istituzione di una modalità di assegnazione dei premi ufficiali (denominati “Leoni dei visitatori”) affidata agli stessi visitatori della Mostra internazionale ha costituito l'occasione per l'avvio di una polemica interna al mondo dell'arte. Una parte consistente di artisti e di padiglioni nazionali, infatti, ha annunciato la volontà di ritirarsi dalla competizione formalmente come gesto di solidarietà nei confronti della giuria internazionale, oltre che con gli artisti dissidenti russi, senza tuttavia tradire anche una forma di sconforto nei confronti del fatto di essere esposti ad una non gradita valutazione da parte del pubblico “generalista”. In sostanza, il tema della 61/a edizione della Mostra d'arte contemporanea, *In Minor Keys* – “in chiave minore” appare del tutto ossimorico rispetto al contesto politico-istituzionale e artistico in cui si è aperta la rassegna, costituendo, al contrario, una inattesa cassa di risonanza per l'evento (testimoniato da un pubblico in crescita nel primo giorno di apertura: circa

della chiusura: è stata ed è una città dell'incontro, del commercio, della cultura, della diplomazia e della pace», consultabili al seguente url: <https://lespresso.it/c/attualita/2026/5/5/biennale-venezia-seconda-lettera-commissione-ue-padiglione-russia/61787>.

¹⁴ Leone d'oro per la migliore partecipazione nazionale, Leone d'oro per il/la migliore artista della mostra internazionale, Leone d'argento per il/la giovane artista promettente.

¹⁵ Il giorno 11 luglio 2026 è stata resa nota sul social X dalla Vicepresidente esecutiva della Commissione europea per la sovranità tecnologica, la sicurezza e la democrazia Henna Virkkunen la decisione definitiva di formulare una raccomandazione ufficiale all'Agenzia Europea per l'Istruzione e la Cultura (EACEA), finalizzata alla revoca del finanziamento di 2 milioni di euro alla Biennale di Venezia. La Fondazione La Biennale di Venezia ha replicato di aver risposto a tutte le richieste dell'Unione Europea e di essere in attesa della comunicazione tecnica ufficiale, annunciando che tutelerà le proprie ragioni nelle sedi competenti.

10mila i visitatori del 9 maggio, +10% rispetto al 2024¹⁶) e, per noi, l'occasione per riflettere su questioni molto più cruciali e meno contingenti, come si avrà modo di vedere nei paragrafi che seguono¹⁷

2. La Biennale di Venezia nel contesto delle esposizioni universali.

L'origine storica della Biennale di Venezia (1895) la pone inizialmente in linea con le grandi esposizioni universali che avevano caratterizzato la seconda metà dell'Ottocento a Londra e a Parigi, pur con alcune significative differenze¹⁸.

Al di là del peculiare quadro normativo, per cui le esposizioni universali sono regolate dalla Convenzione di Parigi del 1928, istitutiva del Bureau International des Expositions (autorità con funzioni di regolazione dell'esposizione universale), un aspetto rilevante che va considerato, e che è stato affrontato anche in occasione della visita degli ispettori ministeriali alla Biennale 2026 (su cui v. *infra*, § 7), è costituito dal differente legame che nelle esposizioni universali in generale e nella Biennale in particolare, sussiste tra lo Stato e lo spazio espositivo. Come la vicenda del padiglione russo ha messo in evidenza, nel caso della Biennale di Venezia sono presenti spazi espositivi permanenti di proprietà degli Stati. Nell'ipotesi delle esposizioni universali questo rapporto, invece, non sussiste, dal momento che allo Stato partecipante all'esposizione universale viene assegnato dallo Stato ospitante uno spazio su cui potrà edificare temporaneamente il proprio padiglione. Differente è anche il regime di gestione: nelle esposizioni universali ogni Stato partecipante nomina un proprio commissario in rappresentanza del Governo; nel caso della Biennale, invece, ciascun padiglione nazionale prevede la figura del commissario (di norma un funzionario statale) e del curatore (esperto d'arte o di architettura). Questa duplicità sembrerebbe configurare la finalità precipua della Biennale (intesa come mostra internazionale d'arte contemporanea o di architettura) come occasione di promozione non del sistema paese in sé (come avviene nelle esposizioni universali) ma di una particolare linea di evoluzione artistica e/o architettonica selezionata al suo interno. In sintesi, la genuinità della proposta artistica (per quanto riconducibile ad una precisa area geografica) parrebbe la cifra distintiva della Biennale rispetto alle esposizioni universali: rispetto ad esse il tema della libertà dell'arte appare porsi con maggiore forza (come si avrà modo di vedere *infra*, § 8). Se tuttavia adottiamo una prospettiva diacronica, possiamo esaminare

¹⁶ Dati riportati sul sito istituzionale, consultabili al seguente url: labiennale.org/it/news/pubblico-crescita-alla-biennale-arte-2026.

¹⁷ In questa prospettiva, si rinvia alle opportune considerazioni sviluppate da R. NANIA, *Sui diritti fondamentali nella vicenda evolutiva del costituzionalismo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2020, 3, che invita a considerare «scientificamente produttivo collocare il tema dei diritti costituzionali e della loro genealogia sullo sfondo dei processi di trasformazione che investono la vita collettiva e che in vario modo hanno sollecitato inedite declinazioni della loro *ratio* di riconoscimento e di difesa delle sfere di libertà».

¹⁸ Per una ricognizione storico-culturale sulle esposizioni universali, v. A. PELLEGRINO, *Fra panopticon e public display: le esposizioni come dispositivo di inclusione sociale fra XIX e XX secolo*, in *Contemporanea*, n. 1/2015, 140 e ss. e, *ivi*, C. DEMEULENAERE-DOUYÈRE, M. SCARFONE, *Le esposizioni, nuovo teatro del mondo*, 125 e ss.

come, in concreto e non a partire da oggi, la Biennale non sia stato un territorio completamente neutro.

Nel delineare un'immagine della Biennale come (anche) teatro di rivendicazioni e di lotta politica, è sufficiente ricordare l'edizione del 1968 (su cui, *infra*, § 3); la lunga esclusione (dal 1968 al 1993) del Sudafrica dalla mostra d'arte internazionale in ragione della politica di *apartheid*; il mancato invio degli artisti da parte della Federazione russa nel 2022, la sospensione della partecipazione russa nel 2024 (con concessione temporanea del padiglione alla Bolivia) e la mancata apertura del padiglione israeliano come atto di protesta politica; il ritiro dell'artista Gabrielle Goliath dallo spazio espositivo assegnato al Sudafrica nell'edizione del 2026 (poi non riassegnato) e la nuova collocazione dell'installazione video dell'artista presso la chiesa di Sant'Antonin, nel sestiere di Castello¹⁹; la denuncia da parte di oltre novanta professionisti del mondo dell'arte globale dell'indebito smantellamento, su iniziativa del Ministero della Cultura e dell'Informazione del Kazakistan, all'interno del padiglione del Kazakistan dell'installazione intitolata *Machine* dell'artista Äsel Kadyrhanova, situata all'interno degli spazi del Museo Storico Navale²⁰.

3. La Biennale di Venezia come istituzione: dalle origini al tempo presente.

La storia della Biennale di Venezia testimonia i momenti significativi della sua evoluzione da "Esposizione internazionale d'arte della città di Venezia" (la prima edizione fu nel 1895) a rassegna di rilevanza internazionale globale, come testimonia la vicenda da cui abbiamo preso le mosse.

Nella sua fase iniziale, la Biennale fu caratterizzata dalla sua istituzione con deliberazione del Consiglio Comunale di Venezia del 19 aprile 1893, con l'obiettivo di celebrare le nozze d'argento dei sovrani Umberto I e Margherita di Savoia. L'anno successivo venne approvato dalla Giunta Comunale il regolamento che stabiliva le norme per la partecipazione degli artisti e la nomina dei

¹⁹ L'installazione video, denominata *Elegy*, si configura come un rituale di lutto per le vittime di violenza sessuale e razziale, che comprende anche un omaggio ad Hiba Abu Nada, poetessa palestinese uccisa a Gaza nel 2023. Questo riferimento è stato giudicato dal governo sudafricano come altamente divisivo perché – contrariamente a quanto ha affermato l'artista, che ne ha sempre sostenuto l'estraneità – conterrebbe un richiamo al conflitto israelo-palestinese. Di fronte a questo cortocircuito tra tensione geopolitica e *politically correctness* è appena il caso di ricordare che proprio il Sudafrica ha agito per l'incriminazione dello stato di Israele presso la Corte Penale Internazionale.

²⁰ L'opera consiste in una macchina da scrivere da cui si dipartono fili rossi tesi a collegarsi con copie cartacee originali di mandati d'arresto risalenti al periodo staliniano. La versione ufficiale del Ministero della Cultura e dell'Informazione del Kazakistan ha, al contrario, evidenziato l'incompatibilità dell'opera con i termini del contratto di locazione siglato con il Museo Storico Navale di Venezia, che vieterebbe l'esposizione di contenuti di natura esclusivamente politica, ideologica o propagandistica. Si tratta di una vicenda che riporta alla mente le considerazioni svolte da O. MARQUARD, A. MELLONI, *La storia che giudica, la storia che assolve*, Laterza, Roma-Bari, 2008, per cui «conoscenza storica e memoria ampliano le aree di contatto, disputano attorno allo stesso osso, con la grinta di chi sa che il passato è solo suo, si contendono il terreno sul quale stabilire le condizioni d'una storia, si affrontano su una scena che quando è rilevante è pubblica, e viceversa». Sugli effetti rischiosi della rimozione di «simboli [che] aiutano a non dimenticare la protervia, e al tempo stesso la caducità, del dominio imposto con la violenza e con la discriminazione» con l'effetto di «impedire la riflessione sul passato, che può essere scontata per alcuni, ma non per altri, e in ispecie per le giovani generazioni», v. M. MANETTI, *Alla ricostruzione della sfera pubblica*, in questa *Rivista*, n. 3/2025, 313.

comitati, e quello seguente vide l'inaugurazione della prima edizione dell'esposizione internazionale d'arte il 30 aprile 1895.

I primi anni del Novecento furono decisivi per porre le basi per un progetto più ambizioso, che contemplava la realizzazione di padiglioni statali permanenti (tra i primi quello dell'Ungheria nel 1905, quello del Belgio nel 1907, cui pochi anni dopo, nel 1914, fece seguito proprio quello della Russia) collocati presso i Giardini di Castello. La presenza dei padiglioni stranieri costituì, come è stato sottolineato, un significativo elemento di modificazione del tessuto urbano, in un contesto di trasformazioni geopolitiche che, nel corso del XX secolo, «determineranno in modo fondamentale i rapporti tra i padiglioni e l'evoluzione dei loro linguaggi in una continua tensione tra volontà di affermazione delle identità nazionali e aspirazioni internazionali»²¹.

La statura internazionale assunta dalla rassegna ha determinato, negli anni 30 del Novecento, il suo passaggio sotto il controllo statale diventando, di fatto, una prestigiosa cassa di risonanza della capacità del regime di permeare le arti (non soltanto figurative ma anche la musica, il cinema e il teatro)²², con la creazione dell'ente autonomo "La Biennale di Venezia", dotato di personalità giuridica di diritto pubblico (Regio Decreto-Legge 13 gennaio 1930, n. 33, successivamente convertito nella Legge 26 maggio 1930, n. 1042). Dopo la fine della seconda guerra mondiale e dopo lo iato temporale di sei anni (dal 1942 al 1948) in cui l'attività della Biennale fu sospesa, si pose il tema della riorganizzazione dell'ente. Il carattere internazionale della Biennale era valutato come strategico per un riposizionamento dell'Italia del dopoguerra anche sotto il profilo della proposta artistica e culturale d'avanguardia, e prioritario appariva il tema di una seria riforma dello statuto (rispetto al quale già il D.lgs. del Capo Provvisorio dello Stato del 17 aprile 1947 aveva apportato una rilevante modifica, con l'eliminazione delle rappresentanze fasciste e sui cui intervenne, in seguito, anche il D.P.C.M. del 10 aprile 1951 relativamente alla composizione del Consiglio direttivo dell'ente autonomo La Biennale). La discussione sulla riorganizzazione complessiva dell'ente si tradusse in una serie di progetti di legge presentati in Parlamento alla fine degli anni '50, senza tradursi in esiti concreti²³.

La Biennale del 1968 fu completamente permeata, a più livelli, dal clima di contestazione: all'edizione di quell'anno si ricollega un importante precedente in materia di mancata assegnazione dei premi; inoltre, numerosi artisti ritirarono molte opere dal concorso o non le resero materialmente visibili al pubblico in segno di solidarietà con la mobilitazione studentesca, ma anche per dimostrare la propria contrarietà alla persistenza dell'ufficio vendite in seno alla rassegna d'arte, additato a simbolo della "mercificazione" dell'opera artistica.

Con la legge 26 luglio 1973, n. 438 venne approvato il nuovo Statuto dell'Ente. Con il nuovo Statuto venne abolito l'ufficio vendite e venne garantito il pluralismo democratico nel consiglio

²¹ SUPERVOID+FRIEL, *I Giardini della biennale. Dialettica e scontro tra aspirazioni nazionali e internazionali*, in S. MARINI, *SuperVenice*, Quodlibet, 2019, 194.

²² M. STONE, *The State as Patron: Making Official Culture in Fascist Italy*, in M. AFFRON, M. ANTLIFF (a cura di), *Fascist Visions: Art and Ideology in France and Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1997, 205 e ss. In tema, v. anche N. PIZZOLATO, *Cultura, censura e Stato nell'Italia del Ventesimo secolo*, in *Quaderni Storici*, 2003, 290 e ss.

²³ Su questa complessa fase di transizione, si veda la puntuale ricostruzione elaborata da E. BASSETTO, *Contro la Biennale di Stato. La riforma dello Statuto della Biennale di Venezia nel secondo dopoguerra (1945-1973)*, Viella, Roma, 2024, 82 e ss.

direttivo, al cui interno erano inclusi anche tre membri designati dalle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative (art. 8, comma 1, lett. f). La Biennale era riconosciuta, in virtù del regio decreto legislativo del 13 gennaio 1930, 33, convertito in l. 17 aprile 1930, n. 504 quale ente autonomo con personalità giuridica di diritto pubblico, nonché «istituto di cultura democraticamente organizzato», con lo scopo di assicurare «piena libertà di idee e di forme espressive, di promuovere attività permanenti e di organizzare manifestazioni internazionali inerenti la documentazione, la conoscenza, la critica, la ricerca e la sperimentazione nel campo delle arti», nonché di agevolare «la partecipazione di ogni ceto sociale alla vita artistica e culturale e può organizzare e gestire manifestazioni in collaborazione con enti e con istituti italiani e stranieri» (art. 1, commi 3 e 4).

Con il d.lgs. 29 gennaio 1998, n. 19 l'Ente Autonomo venne trasformato in Società di Cultura "La Biennale di Venezia", con personalità giuridica di diritto privato. In seguito, il d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 1 ha, a sua volta, trasformato la società di cultura in Fondazione di diritto privato sotto vigilanza del Ministero della Cultura (allora MiBAC)²⁴.

4. La fondazione La Biennale di Venezia: personaggi e interpreti della vicenda riguardante l'apertura del padiglione russo.

La trasformazione della Biennale di Venezia da società di cultura a fondazione di partecipazione avente preminente interesse nazionale (avvenuta ai sensi del d.lgs. n. 1/2004 di modifica del d.lgs. n. 19 del 1998) ha portato a completamento il passaggio, già realizzatosi a fine anni '90 del Novecento, da ente pubblico a ente di diritto privato posto sotto la vigilanza del Ministero della Cultura²⁵. In particolare, con riferimento agli organi di amministrazione e controllo, sono previsti: a) il Presidente; b) il Consiglio di amministrazione; c) il Collegio dei revisori dei conti (nominato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della cultura)²⁶. Il Presidente della Fondazione è di nomina governativa (con decreto del Ministro della cultura,

²⁴ Sull'avvio, a partire dagli anni Novanta e nei primi anni Duemila, «di un processo di transizione da una concezione tradizionale del patrimonio a una prospettiva che lo interpreta come risorsa economica», A. PIACENTINI VERNATA, M. CAVIETTI, *Plus ça change, plus c'est la même chose. La genealogia di un Ministero, dai beni culturali alla cultura: riforme e continuità* in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2025, 130.

²⁵ G. SCIULLO, *La Biennale di Venezia come società di cultura*, in *Aedon*, n. 1/1998, 1 e ss., che individuava, quali aspetti innovativi caratterizzanti (l'allora) nuovo modello, «l'apertura alla partecipazione di soggetti non pubblici, il riordino degli organi e il potenziamento dell'attività culturale», con la precisazione del fatto che «la *sostanza* dell'istituzione resta pubblica», cosicché «più che di istituzione privatizzata, pare corretto parlare di entità aperta alla presenza di partecipanti privati e alla disciplina del diritto privato», e qualificata dalla caratterizzante presenza di più soggetti pubblici, che avrebbe lo scopo di «comporre lo scopo culturale (fondamentale) con quello di lucro (accessorio), unire alla snellezza degli schemi operativi civilistici i controlli e la vigilanza pubblicistica, giustificati dall'impiego di risorse in prevalenza provenienti dalla collettività».

²⁶ Il Collegio dei revisori si compone di tre membri effettivi e di un supplente, di cui un membro effettivo - che ne assume la presidenza - ed un membro supplente designati in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze, e gli altri scelti tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili, istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

sentite le competenti commissioni permanenti della Camera e del Senato. Ha la legale rappresentanza della Fondazione e ne promuove le attività, potendo altresì convocare il Consiglio di amministrazione, che può essere chiamato a ratificare entro il termine di trenta giorni i provvedimenti presidenziali d'urgenza.

Il Consiglio di amministrazione è nominato con decreto del Ministro della cultura ed è composto dal Presidente, dal Sindaco di Venezia, che assume anche la vicepresidenza della Fondazione, dal Presidente della regione Veneto o da un suo delegato, dal Presidente della Provincia di Venezia pro-tempore o un suo delegato (sostituito dal Sindaco della Città metropolitana di Venezia pro-tempore, al momento coincidente con il Sindaco di Venezia, città capoluogo), da un membro designato dal Ministero della cultura ai sensi dell'articolo 9, comma 5, del decreto legislativo 29 gennaio 1998, n. 19²⁷.

La composizione del Consiglio di amministrazione della Biennale, nel suo assetto pluralistico, appare conforme alle «peculiari caratteristiche dell'intervento culturale pubblico», in cui «i rischi di discriminazione si riducono sensibilmente qualora non sia solo lo Stato a selezionare gli obiettivi della politica culturale, ma a questo fine concorrano più attori, dotati di funzioni distinte ma pur sempre convergenti»²⁸. Tra i compiti del Consiglio di amministrazione ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 1/2004 sostitutivo dell'art. 10 del d.lgs. n. 19/1998 vi è la definizione degli indirizzi generali cui deve ispirarsi l'attività gestionale della Fondazione, anche sulla base dei pareri resi, per ogni settore di intervento, dal Comitato tecnico-scientifico; l'adozione del documento programmatico pluriennale che determina le strategie, le priorità e gli obiettivi da perseguire, i relativi programmi di intervento della Fondazione stessa; l'organizzazione delle mostre o manifestazioni; la deliberazione del bilancio d'esercizio; l'organizzazione degli uffici; la nomina e la revoca dei direttori dei settori di attività culturali e del direttore generale; la deliberazione in merito all'ammissione di nuovi soci. In particolare, per quanto qui più interessa, spetta al Consiglio di amministrazione tenere i rapporti con gli Stati che partecipano alle manifestazioni della fondazione (art. 10, lett. l), nonché esercitare ogni altro potere concernente l'amministrazione ordinaria o straordinaria, che non sia attribuito dalla legge o dallo statuto ad altro organo (art. 10, lett. l).

Su iniziativa del Presidente, inoltre, il Consiglio di amministrazione ha il compito di nominare formalmente il curatore/la curatrice della mostra internazionale d'arte e, su indicazione di questi/a la giuria internazionale²⁹.

²⁷ Che prevede dei componenti designati, in numero da uno a tre, dai soggetti privati e dagli enti partecipanti, che conferiscano inizialmente, come singoli o cumulativamente, almeno il 20 per cento del patrimonio della Fondazione e che assicurino un apporto annuo ordinario per la gestione dell'attività della Fondazione non inferiore al 7 per cento del totale dei finanziamenti statali. Tale partecipazione non può in ogni caso essere superiore al 40 per cento del patrimonio della Fondazione. Nel caso in cui la partecipazione dei privati e degli enti al patrimonio della Fondazione manchi o sia inferiore al 5 per cento, la designazione dei componenti rappresentativi dei soggetti privati e degli enti partecipanti è di competenza del Ministero della cultura.

²⁸ M. AINIS, *L'intervento culturale. Promozione e libertà della cultura nel disegno costituzionale*, s.n., Roma, 1988, 37, in cui peraltro si precisa che «anche per l'azione culturale promossa da soggetti diversi dallo Stato è (...) necessario individuare il modello d'intervento conservato nella legge fondamentale».

²⁹ La giuria 2026 era composta da Solange Oliveira Farkas (Presidente), Zoe Butt, Elvira Dyangani Ose, Marta Kuzma e Giovanna Zapperi.

Con riferimento alla partecipazione della Federazione Russa alla biennale, bisogna distinguere le competenze del presidente e del CdA. In seguito, ci si può interrogare sulla posizione di curatore e giuria rispetto a tali determinazioni.

Ci si può chiedere se il Presidente o il Consiglio di Amministrazione siano dotati o meno di poteri autorizzatori, qualora uno stato sia proprietario di un padiglione alla Biennale (rispetto al quale la procedura di partecipazione della Biennale stabilisce che sia necessaria semplice notifica di adesione da parte dello Stato).

Ai sensi dell'art. 3 della Procedura di partecipazione³⁰, per quanto attiene alla richiesta ufficiale di partecipazione da parte dei Paesi che hanno Padiglione permanente ai Giardini o Padiglione a lungo termine all'Arsenale, «dato il carattere di unicità di ciascuna Partecipazione Nazionale, l'Autorità Governativa (Ministro della Cultura, Ministro degli Affari Esteri o altro Ministro competente per gli Affari Culturali) del Paese nominerà [entro il 30 novembre dell'anno precedente] un Commissario che dovrà appartenere all'Autorità Governativa stessa o all'istituzione pubblica delegata a rappresentare il Paese». Inoltre, in quanto «espressione rappresentativa e diretta dell'Autorità Governativa del Paese il Commissario garantirà la trasparenza del processo organizzativo e la supervisione del progetto della Partecipazione Nazionale, e sarà responsabile per la esposizione nel padiglione del Paese, in accordo con La Biennale e in conformità con gli standard culturali e organizzativi della Esposizione».

L'Art. 5 della Procedura di partecipazione prevede che le Partecipazioni Nazionali debbano avere la stessa durata della Esposizione Internazionale, e dunque non potranno chiudere prima del 22 novembre 2026, salvo eventuali casi eccezionali che devono «essere preventivamente discussi con La Biennale». L'art. 12, poi, disciplina il regime della pre-apertura dell'esposizione (6, 7, 8 maggio 2026), in cui ai Paesi partecipanti è data la possibilità di «usufruire, nelle quantità e modalità che verranno indicate dalla Biennale, di un contingente di inviti da riservare autonomamente ai propri commissari, curatori, espositori e ospiti istituzionali».

La posizione della Russia è stata strategicamente volta a non notificare la propria partecipazione all'esposizione nel periodo di apertura ufficiale, limitandolo alla fase di pre-apertura.

Rispetto alla comunicazione di partecipazione ricevuta dalla Russia (e di cui non era stato informato a suo tempo il Governo italiano dal membro interno al Consiglio di amministrazione della fondazione, come censurato dallo stesso Ministro, che ha di conseguenza richiesto le dimissioni del componente di nomina ministeriale nel CdA³¹), ci si può interrogare su quali, in alternativa, avrebbero potuto essere le misure adottabili.

³⁰ La Procedura Partecipazioni Nazionali è consultabile sul sito istituzionale della Biennale di Venezia al seguente url: <https://static.labiennale.org/files/arte/Documenti/61-procedura-pn2.pdf>.

³¹ «Il Ministro della Cultura, Alessandro Giuli, ha chiesto alla rappresentante del MiC nel Consiglio di amministrazione della Biennale, Tamara Gregoretti, di rimettere il suo mandato essendo venuto meno il rapporto di fiducia. Gregoretti, nominata nel Cda della Fondazione veneziana il 13 marzo 2024, non ha ritenuto di avvisare né della possibile presenza della Federazione Russa alla prossima Biennale né, successivamente, di essersi espressa a favore della sua partecipazione pur nella consapevolezza della sensibilità internazionale della questione» (comunicato del 12 marzo 2026, consultabile al seguente url: <https://cultura.gov.it/comunicato/28804>). La richiesta di dimissioni è stata respinta

In una prospettiva di riequilibrio della presenza russa anche sotto il profilo dell'arte non di regime, il Presidente Buttafuoco ha in seguito annunciato due iniziative dal valore fortemente simbolico: la celebrazione del cinquantenario della "Biennale del dissenso culturale" ideata nel 1977 da Carlo Ripa di Meana³², con l'invito a cinque figure oggi sgradite ai rispettivi governi (Stati Uniti, Israele, Cina, Russia ed Unione europea); dall'altro un ciclo di incontri dedicato al pensiero del filosofo e teologo russo Pavel Florenskij, oggetto di una dura persecuzione nella Russia stalinista.

D'altro canto, una posizione di forte chiusura rispetto alla partecipazione russa è stata espressa da esponenti della maggioranza di governo, che hanno anche prospettato la possibilità di dichiarare il Commissario russo persona non grata ai sensi art. 9 Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche³³ (determinandone conseguentemente l'espulsione)³⁴.

Lo scoraggiamento della partecipazione russa avrebbe potuto produrre effetti a fronte di una *moral suasion* praticata compattamente dalla Fondazione La Biennale e dall'Esecutivo, cosa che però nei fatti non è avvenuta. Di sicuro, l'aspetto che in questa sede sembra maggiormente interessante rilevare è la rottura di un'unità di indirizzo tra gli organi esecutivi della Biennale (Presidente e CdA) e il Governo italiano quanto al perseguimento dell'indirizzo politico diplomatico culturale, in ragioni di differenti vedute sul concetto di difesa o meno della libertà dell'arte (da intendersi in senso ampio e inclusivo, eventualmente, anche dell'arte di regime).

A questo proposito può essere utile soffermare l'attenzione sulle modalità di selezione (culturalmente e politicamente orientate) degli artisti delle varie partecipazioni nazionali.

5. Gli Stati e la Biennale: spazi espositivi, proprietà degli stessi, modalità di partecipazione e strumenti di selezione della proposta artistica al loro interno.

L'esposizione internazionale di arte contemporanea di Venezia si articola sulla presenza di una mostra principale con curatore internazionale e di una selezione di artisti individuata direttamente dal curatore e, collateralmente, sulle rappresentanze nazionali, incardinate presso i padiglioni di loro proprietà o negli spazi espositivi ad essi assegnati. La Procedura di adesione è differente qualora si abbia o meno la disponibilità di un padiglione. Ai sensi dell'art. 2 della Procedura Partecipazioni Nazionali, partecipano all'esposizione i Paesi *ufficialmente invitati dalla Biennale ad esporre all'interno dei propri padiglioni nell'area dei Giardini di Castello* e quelli ospitati dalla Biennale a lungo termine nell'Arsenale (Sale d'Armi), mentre la Partecipazione all'esposizione è inoltre estesa ai Paesi sprovvisti di padiglione che abbiano presentato richiesta ufficiale di partecipazione alla Biennale e ai quali La Biennale abbia confermato l'invito.

dalla rappresentante del MiC in segno al Consiglio di amministrazione, che ha ribadito la linearità del proprio comportamento e delle proprie determinazioni in coerenza con l'autonomia riconosciuta alla Fondazione La Biennale.

³² Per una lettura aggiornata, S. PISU, *Il dissenso alla Biennale di Venezia in confronto con la storica "Biennale del dissenso" del 1977 guidata da Carlo Ripa di Meana*, in rivistailmulino.it/a/il-dissenso-alla-biennale-di-venezija (8 maggio 2026).

³³ *Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche* (1961), ratificata dall'Italia con l. 9 agosto 1967, n. 804.

³⁴ Posizione espressa dall'on. Mollicone, Presidente della Commissione Cultura della Camera dei Deputati, *Mollicone: "Il governo può ancora intervenire e bloccare l'operazione"*, di S. Riformato, *La Repubblica*, 13 marzo 2026.

La procedura appare dunque distinguere l'ipotesi di uno Stato *proprietario di padiglione* (che riceve dalla Biennale un *invito* ufficiale ad esporre al suo interno) da quello dello Stato *non proprietario* (che deve presentare *richiesta* di partecipazione ufficiale alla Biennale, che dovrà essere oggetto di conferma). La differente modalità appare coerente con la necessità di gestione degli spazi da assegnare agli Stati sprovvisti di un padiglione di proprietà, nonché adeguata alla speciale posizione dello Stato proprietario di padiglione (o ospitato a lungo termine dalla Biennale negli spazi dell'Arsenale³⁵). In quest'ultimo caso, l'invito ufficiale parrebbe assolvere innanzitutto alla funzione di garantire la disponibilità da parte della Biennale a fini istituzionali dei padiglioni di proprietà degli Stati, ma non utilizzati da questi (come avvenuto nel 2024 proprio con riferimento al mancato utilizzo del padiglione russo e alla sua conseguente assegnazione alla Bolivia). Il mancato invito ufficiale, al contrario, potrebbe avere la conseguenza di non rendere fruibile allo Stato il padiglione di sua proprietà durante il periodo di svolgimento dell'esposizione internazionale³⁶, ma di non poterne impedire l'utilizzo nel periodo di pre-apertura: situazione che pare essersi puntualmente verificata con riferimento al padiglione russo nell'edizione 2026 della Biennale. Come emerge dalla relazione degli ispettori ministeriali (su cui si veda, *infra*, § 7), nel caso in esame non vi è stato un invito ufficiale da parte della Biennale, ma una notifica di partecipazione da parte della Federazione Russa. In ragione del quadro sanzionatorio riguardante la Russia e in virtù del *warning* arrivato dalla Commissione europea, l'accessibilità al padiglione è preclusa al pubblico nel periodo dell'esposizione internazionale³⁷ e limitata ad un ingresso su invito nei soli giorni della pre-apertura.

Il semplice non ostacolare la presenza russa alla Biennale, per quanto limitata al periodo di pre-apertura, è stato in ogni caso stigmatizzato dal Governo italiano³⁸, anche se l'ipotesi del commissariamento della Fondazione non si è mai configurata come un'opzione concreta, anche in seguito alle risultanze della visita ispettiva disposta dal MiC³⁹.

³⁵ Tale è la situazione di Paesi partecipanti, come Israele, il cui padiglione sia in fase di restauro e occupi per l'edizione 2026 uno spazio all'Arsenale, avendo sottoscritto con la Fondazione un *Hospitality agreement*, come specificato a p. 3 del verbale.

³⁶ L'apertura al pubblico del padiglione Russo è apparsa fin dall'inizio come una eventualità poco probabile alla luce del Regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (versione consolidata al 24.04.2026).

³⁷ Con la sola possibilità per il pubblico di vedere, esclusivamente attraverso le finestre del padiglione, installazioni video presenti al suo interno.

³⁸ Si veda in proposito il comunicato stampa del MiC datato 5 marzo 2026, per cui «In merito alle dichiarazioni rilasciate dal Presidente della Biennale, Pietrangelo Buttafuoco, si precisa che la partecipazione della Federazione Russa alla 61a Esposizione Internazionale d'Arte di Venezia è stata decisa in totale autonomia dalla Fondazione Biennale, nonostante l'orientamento contrario del Governo italiano», consultabile al seguente url: <https://cultura.gov.it/comunicato/28773>.

³⁹ In questo senso, si veda la nota del Ministero della Cultura del 30 aprile 2026: «Non è, e non è mai stato nelle intenzioni del Ministero della Cultura commissariare il presidente della Biennale di Venezia. Il MiC si è limitato a chiedere e ottenere documenti amministrativi da mettere a disposizione del Maeci e di Palazzo Chigi per le dovute valutazioni circa le richieste della Ue sul rispetto del quadro sanzionatorio nei confronti della Federazione russa. Quanto alle dimissioni della giuria internazionale della Biennale, esse sono state apprese dal MiC dagli organi di informazione, e riguardano esclusivamente la potestà autonoma della Biennale di Venezia. Il Ministro Giuli, come da dichiarazioni

Affrontato il nodo delle partecipazioni nazionali da parte di Stati proprietari di padiglioni, appare opportuno soffermare l'attenzione sulla proposta culturale in essi contenuta. Come si è sottolineato *supra*, § 2, infatti, l'esposizione internazionale d'arte contemporanea prevede, per ciascuna rappresentanza nazionale, la figura del commissario (funzionario statale) e del curatore (espressione di una riconosciuta professionalità nel mondo delle arti), coordinando il profilo istituzionale con quello artistico. Utilizzando a titolo di esempio il padiglione italiano, è prevista la presentazione di un avviso pubblico sul sito istituzionale del Ministero della Cultura, avente ad oggetto l'indizione di una selezione pubblica per il conferimento dell'incarico di curatore del padiglione Italia. Il procedimento volto alla selezione della proposta curatoriale consta di due fasi: la prima, in cui gli interessati in possesso dei requisiti previsti dall'avviso pubblico possono presentare domanda di partecipazione, allegando il proprio *curriculum vitae*, una lettera motivazionale e una prima idea progettuale con i caratteri generali e sintetici della proposta, al cui esito sono individuati dieci candidati senza formazione di graduatorie di merito; la seconda, in cui la Commissione di valutazione⁴⁰ individua tra i dieci candidati una terna finale, che viene successivamente sottoposta al Ministro della Cultura che, sentito il Commissario, individua la proposta più idonea con conseguente affidamento dell'incarico.

Con riferimento al padiglione della Federazione russa, si è posto il tema della rappresentazione, al suo interno, della sola proposta artistica “di regime”, senza lasciare spazio all'arte dissidente.

La partecipazione della Russia alla Biennale 2026, pure nel suo carattere “limitato”, pone pertanto un duplice ordine di problemi, sia in merito all'*an* della partecipazione stessa (per quanto non supportata da un invito ufficiale), sia per quanto riguarda il *quomodo* (per quanto riguarda la qualità e la consistenza della proposta culturale veicolata⁴¹, che con accenti polemici è stata definita come la “Biennale del FSB”, a indicare il significativo peso assunto dal governo nella designazione del curatore del padiglione russo⁴²). A questo proposito merita una riflessione lo spazio che,

pubbliche, conferma l'identità di vedute con il Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni”» (consultabile al seguente url: <https://cultura.gov.it/comunicato/28977>).

⁴⁰ Composta dal Direttore Generale Creatività Contemporanea e Commissario del Padiglione Italia (che la presiede), dal Presidente del Comitato Tecnico-Scientifico per l'arte e l'architettura contemporanee e da tre personalità di alto profilo scientifico afferenti al settore dell'arte contemporanea indicate dal Ministro della Cultura tra direttori di musei, centri d'arte e istituzioni del contemporaneo nazionali e internazionali, critici, curatori, docenti universitari ed esperti di chiara fama nazionali e internazionali sul sistema del contemporaneo.

⁴¹ Come opportunamente rilevato, infatti, «Il problema consiste in realtà nel distinguere fra la circolazione dei prodotti in questione che occorre per realizzare la conoscenza fra le diverse culture (la quale, quindi, dà luogo a quelli che appropriatamente vengono chiamati «scambi culturali») e la distribuzione commerciale dei prodotti di questo genere. La distinzione non è sempre agevole perché in molti casi i canali attraverso i quali si realizzano gli scambi culturali sono gli stessi della distribuzione commerciale e tuttavia è chiaro che la soluzione consiste nel far uso della distinzione stessa, quale è teoricamente configurabile, per applicare ai due campi criteri diversi, cioè il criterio dell'assoluta libertà di circolazione delle opere letterarie ed artistiche in quelle forme di circolazione che costituiscono scambio culturale e della possibilità di restringere quelle altre forme di circolazione che invece costituiscono un puro sfruttamento commerciale di opere solo astrattamente suscettibili di essere incluse in questa categoria», A. PIZZO-RUSSO, *Diritto della cultura e principi costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2000, 323.

⁴² Oltre alla proposta culturale pensata “per l'esterno”, come di fatto accade in occasione della partecipazione alla mostra internazionale d'arte, va tenuta in considerazione la proposta culturale interna, fortemente orientata all'obiettivo di generare consenso nei confronti della guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina. In questo sen-

proprio in ragione di una logica di apertura, dialogo e composizione del conflitto, avrebbe potuto essere meglio previsto e individuato per ospitare gli artisti dissidenti russi non allineati con l'attuale regime putiniano, che non hanno mancato di censurare la decisione di non impedire la partecipazione nazionale russa (per quanto nella forma limitata di cui si è detto *supra*)⁴³.

Come è stato opportunamente sottolineato, «Understanding what is happening in Venice this May requires understanding what the Venice Biennale, *with its archaic structure incorporating national representations, has always been: an eerily accurate reflection of the world outside the Giardini and Arsenale with systemic inequalities, colonial histories, extractivism and competition for power and hegemony*»⁴⁴.

Un significativo contrappunto, in questo senso, è offerto dalla partecipazione dell'Ucraina alla esposizione internazionale di arte contemporanea con una installazione, intitolata “*Origami Deer*”, che rappresenta un cervo costruito con la tecnica dell'origami, sospeso su di una struttura precaria. L'autrice dell'opera, Zhanna Kadyrova, ha spiegato in un'intervista che «questo cervo ci fa porre una domanda: quante opere d'arte non sono state evacuate? Quanti musei sono stati distrutti dagli attacchi mirati dei missili russi, quante università, biblioteche e scuole sono bruciate durante i combattimenti nei territori di frontiera, ma anche nella regione di Kiyv, liberata nel 2022? Cosa può davvero garantirci sicurezza? Oggi il Memorandum di Budapest, firmato dopo che l'Ucraina aveva consegnato le proprie armi nucleari alla Russia, è rimasto soltanto un pezzo di carta. Carta per origami e niente di più: non ci ha offerto alcuna reale garanzia di sicurezza. Uno dei firmatari era la Federazione Russa, che da quattro anni occupa il nostro territorio, di-

so, nota opportunamente G. CRAINZ, *Le differenti Europe e la storia come arma*, in F. RIMOLI, S. TALINI (a cura di), “*Si vis pacem, para bellum*”? La guerra e le democrazie europee. Atti del Convegno annuale dell'OSDE, Roma 16 febbraio 2024, Roma-Tre Press, 2024, 47: «All'indomani dell'invasione, inoltre, nei musei di Mosca venivano aperte due mostre: Nazismo ordinario, sull'Ucraina, e Nato, cronaca della crudeltà. E di lì a poco Putin ne inaugurava un'altra, Nascita di un impero, presentandosi come continuatore di Pietro il Grande. Si prosegue poi con il concorso a premi riservato agli studenti liceali per temi su “Novorossija: da Caterina la Grande ai nostri giorni”: i giovani sono esortati a «immergersi nella storia per riprendersi quello che è nostro, indipendentemente dall'opposizione dei nostri partner occidentali». Sull'inevitabile connessione tra rappresentazione artistica e contesto sociopolitico in cui l'artista vive ed opera, cfr. A.M. NICO, *Autorità e libertà dell'arte*, in *Federalismi.it*, n. 8/2025, 152, e *passim*, per l'osservazione secondo la quale «Non può negarsi (...) che negli ordinamenti nei quali sono limitate o negate le libertà fondamentali (di riunione, di associazione, di manifestazione del pensiero ecc.) anche le altre libertà, come l'arte, proclamate “libere”, tali non possono essere considerate».

⁴³ Sul punto, v. la lettera indirizzata alla Presidente del Consiglio Giorgia Meloni da The Russian group of the Platform of Russian Democratic Forces at the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, in cui viene sottolineato come: «Cultural events like the Biennale are not removed from global politics; they are important spaces in which to take a stand, construct meaning, and demonstrate which values the global community is willing to defend. Consequently, we believe that the government of Italy now has a historic opportunity to affirm the values it represents, as a free, democratic country and member of the European Union». Il testo della lettera tradotto in inglese dall'artista dissidente russo Andrej Volna, è consultabile al seguente url: https://www.facebook.com/story.php?story_fbid=25844107235282077&id=100003284621927&rdid=cNZ2gyonjH92eSZG#. Di contenuto analogo anche alla petizione, lanciata sulla piattaforma Change.org e denominata *61st Venice Biennale: Stop the Normalization of War Crimes Through Art* (i cui primi firmatari sono stati la vicepresidente del parlamento europeo Pina Picierno e il celebre campione mondiale di scacchi ed attivista politico Gary Kasparov) che attualmente ha superato le 10.000 firme verificate.

⁴⁴ R. NIEMOJEWSKI, *La Biennale Tries To Claim Neutrality When the World Is on Fire*, consultabile al seguente url: <https://biennialfoundation.org/2026/05/la-biennale-tries-to-claim-neutrality-when-the-world-is-on-fire/> (corsivo aggiunto).

strugge la nostra cultura e uccide il nostro popolo. Mentre i missili russi continuano a cadere, a Venezia si inaugura il padiglione russo»⁴⁵.

6. Il contributo dell'Unione Europea: ragioni e termini del finanziamento.

Un aspetto di particolare interesse è costituito dall'annunciato ritiro del finanziamento di 2 milioni di euro (erogati in tre anni) alla Biennale da parte dell'Unione europea nell'ambito del progetto Europe Creative Media, programma della Commissione Europea dedicato al sostegno dei settori culturali e audiovisivi per il periodo 2021-2027, con l'obiettivo di sostenere la creazione di opere europee e aiutare i settori culturali e creativi, in conformità a quanto previsto dai Trattati UE, i quali prevedono che le istituzioni europee adottano azioni di incentivazione nel campo dell'educazione (art. 165 TFUE) e della cultura (art. 167 TFUE)⁴⁶.

Sulla base dell'esistenza di tale finanziamento, è stata esercitata un'azione di persuasione nei confronti della fondazione La Biennale di Venezia in merito all'opportunità di escludere la partecipazione della Russia⁴⁷.

⁴⁵ Intervista raccolta da M. CAPUANO, *Un cervo simbolo dell'Ucraina, "inaccettabile Mosca alla Biennale"*, ANSA, 7 maggio 2026. Il testo dell'intervista è consultabile al seguente url: https://www.ansa.it/sito/notizie/cultura/arte/2026/05/07/un-cervo-simbolo-dellucraina-inaccettabile-mosca-alla-biennale_a8bfd6e7-c14b-49fd-b250-27046bb72c19.html. In senso analogo si esprime la Ministra della cultura della Lettonia, Agnese Lace in un'intervista all'AGI, *La ministra lettone guida 18 paesi UE: "Evitare nuovo caso Biennale"* di S. Martuscelli, 13 maggio 2026 (testo dell'intervista consultabile al seguente url: <https://www.agi.it/estero/news/2026-05-13/intervista-lace-sanzioni-russia-e-biennale-37026983/>): «La Russia sta usando la sua partecipazione alla Biennale come piattaforma per diffondere le proprie narrazioni e usa le immagini di quel padiglione per veicolare certi messaggi sui valori e sulla democrazia europea che sarebbero stati messi a tacere. Ma è piuttosto ridicolo, considerando che è la Russia a mettere a tacere per prima le voci che non supportano le narrative del Cremlino, e che tenta di silenziare gli ucraini cercando di distruggere la loro cultura, la loro storia, il loro patrimonio», che sottolinea altresì il tema – a quanto riportato, condiviso in un colloquio con il Ministro della cultura italiano a margine della riunione dei ministri della cultura degli Stati membri UE - della «mancanza di una complessiva architettura sanzionatoria anche nel settore culturale». Di qui l'adesione da parte di 18 Stati membri dell'Unione europea, alla proposta di allargare anche all'ambito culturale il regime sanzionatorio nei confronti della Russia.

⁴⁶ Come specificato sul sito istituzionale del progetto <https://www.europacreativa-media.it/europa-creativa>, a tale obiettivo si aggiunge quello di «cogliere le opportunità dell'era digitale e della globalizzazione, al fine di raggiungere il loro potenziale economico, contribuendo alla crescita sostenibile, all'occupazione e alla coesione sociale; promuovere la competitività e l'innovazione dell'industria audiovisiva europea e aiutare i settori della cultura e dei media in Europa ad accedere a nuove opportunità, mercati e pubblici internazionali; promuovere azioni innovative trasversali e sostenere media diversificati, indipendenti e pluralistici». È stato sottolineato come l'azione europea sia stata «caratterizzata da margini non particolarmente ampi; e tale operato essenzialmente si è risolto in misure di incentivazione e sostegno a favore della cooperazione culturale. Il principio fondamentale cui si ispira l'azione dell'Unione in materia culturale resta, ad oggi, quello di sussidiarietà, fondato su una concorrenza di poteri in materia culturale fra Unione e Stati membri, senza toccare però le peculiarità normative ed istituzionali di questi ultimi», M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*. IV edizione, Giuffrè, Milano, 2022, 98.

⁴⁷ Come opportunamente rilevato da A. BARAGGIA, *L'utilizzo della condizionalità e la trasformazione dello spazio europeo*, in *DPCE Online*, n. 4/2023, 3306, «In un ideale continuum che definisce lo spettro delle diverse declinazioni dell'esercizio del potere, la condizionalità si colloca in posizione mediana tra gli atti normativi vincolanti e le fonti di soft law operando, di fatto, in una zona grigia, non ancora del tutto esplorata. Siamo di fronte all'esercizio di un potere coercitivo, non dissimile al potere autoritativo che si esprime con l'imposizione di norme? Oppure siamo di fronte a forme di potere di carattere punitivo? O ancora si tratta solo di "spinte gentili", volte ad ottenere un deter-

La revoca di tale finanziamento è in ogni caso stata subordinata all'avvio di una procedura che richiede un'adeguata istruttoria, con conseguente scambio di lettere e invito a fornire idonea documentazione.

La vicenda in esame pone dunque, anche, il tema della condizionalità delle risorse erogate rispetto alle linee di politica estera adottate dall'Unione⁴⁸. Appare opportuno chiedersi se si tratti di una effettiva condizionalità (*integration through funding*⁴⁹) o di un mero "avvertimento" ad una istituzione culturale che assume determinazioni non conformi rispetto alle linee di politica estera dell'Unione. L'interrogativo che nello specifico si pone, a questo proposito, è se l'Unione europea intenda perseguire una propria politica in tema di intervento culturale (in un'ottica di lungo periodo), oppure se si tratti di una presa di posizione contingente.

In questa prospettiva, l'uso dei finanziamenti rappresenta indubbiamente un mezzo «per indurre un'approssimazione indiretta di alcune politiche in cui l'Unione non può adottare atti normativi tradizionali. In tali ambiti, come l'educazione, la cultura, la salute e le politiche sociali, l'uso dei fondi può essere considerato una forma di "*competence creep*"»⁵⁰.

Ci si può dunque chiedere come coordinare integrazione UE con l'autonomia culturale delle istituzioni radicate negli Stati Membri.

Ciò che la Commissione contesta alla Biennale è la violazione quadro sanzionatorio UE alla Russia mediante un sostegno indiretto al suo governo, in base a quanto disposto dal Regolamento UE 833/2014 del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (nella versione consolidata al 26 aprile 2026) con riferimento agli art. 2 (divieto di fornire, anche indirettamente, risorse economiche a enti rientranti nella black list) e 5-quindecies, comma 1, lett d) (restrizioni sui servizi pubblicazione, marketing, consulenza al governo russo)⁵¹.

minato risultato utilizzando la leva finanziaria?». In senso analogo, e con rinvio alla qualificazione, nell'ordinamento statunitense, delle *unconstitutional conditionalities*, v. anche I. GAMBARDELLA, *Finanziamenti dell'Unione europea come mezzi alternativi per orientare le politiche degli Stati membri: quale impatto sulla ripartizione delle competenze?*, in *Quaderni AISDUE. Rivista quadrimestrale*, n. 3/2024, 17.

⁴⁸ Per alcune considerazioni su valore e limiti della condizionalità finanziaria attivata dalle istituzioni UE, v. C. PINELLI, *I temi della condizionalità nel negoziato sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, in *Documenti LAI*, n. 7/2018, 2 e ss., testo consultabile al seguente url: <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/04/i-temi-della-condizionalita-nel-negoziato-sul-quadro-finanziario-pluriennale-2021> e A. BARAGLIA, *L'utilizzo della condizionalità e la trasformazione dello spazio europeo*, in *DPCE Online*, n. 4/2023, 3305 e ss. Cfr. anche, utilmente, I. GAMBARDELLA, *Finanziamenti dell'Unione europea come mezzi alternativi per orientare le politiche degli Stati membri: quale impatto sulla ripartizione delle competenze?*, cit., 2, laddove si sottolinea che «l'uso di finanziamenti, e delle clausole di condizionalità ad essi legate, permette all'Unione di indurre un'europeizzazione delle politiche nazionali in ambiti in cui non sarebbe possibile imporre norme comuni attraverso l'adozione di strumenti tradizionali».

⁴⁹ B. DE WITTE, *Integration Through Funding. The Union's Finances as a Policy Instrument*, in R. WEBER (a cura di), *The Financial Constitution of European Integration*, Londra, 2023, 221 e ss. In tema, v. anche R. WEBER, *Financial constitution of European integration: follow the money?*, Hart Publishing, 2023.

⁵⁰ I. GAMBARDELLA, *Finanziamenti dell'Unione europea come mezzi alternativi per orientare le politiche degli Stati membri: quale impatto sulla ripartizione delle competenze?*, cit., 19.

⁵¹ Ai sensi dell'art. 5-quindecies, è vietato fornire, direttamente o indirettamente, i seguenti servizi al governo russo o a persone giuridiche, entità o organismi stabiliti in Russia: servizi di pubblicità, ricerca di mercato o sondaggi di opinione.

La Commissione ha, altresì, invitato la Biennale ad assumere una posizione di totale interdizione di qualsiasi attività nel padiglione, anche a porte chiuse⁵², in ragione della necessaria appartenenza all'UE, nonché al patrimonio di valori comuni espressi dall' art. 2 TUE.⁵³

7. Competenze del Ministro della Cultura in relazione alla Biennale di Venezia.

Nella complessa vicenda del padiglione russo alla Biennale appare interessante focalizzare l'attenzione sul Ministro della Cultura, in quanto figura che costituisce uno snodo importante nell'ambito della relazione tra la fondazione la Biennale di Venezia e il Governo italiano⁵⁴.

Al Ministro della Cultura, infatti, spettano importanti poteri di nomina: *in primis* del Presidente della Fondazione, oltre che di un membro all'interno del CdA, nonché il potere di nomina, come si è avuto modo di vedere (*supra*, § 5) del curatore del padiglione Italia alla Biennale, oltre che di proposta del nominativo del curatore internazionale dell'esibizione.

L'invio degli ispettori ministeriali ha rappresentato un potenziale momento di tensione, conseguente alla volontà, da parte del Presidente della fondazione e del CdA, di non escludere una pur limitata partecipazione della Russia. Nel corso delle riunioni del 29 e 30 aprile 2026⁵⁵, delle quali è stato redatto un verbale di 7 pagine pubblicato in anteprima su di un quotidiano nazionale⁵⁶, sono stati affrontati alcuni aspetti di particolare complessità, a partire dalla partecipazione della

⁵² A questo proposito la condizionalità è stata definita come «un “federalizing tool”, ovvero uno strumento di gestione dei rapporti centro-periferia e dei conflitti tra di essi in ottica centripeta», consentendo «a una determinata istituzione di stabilire le priorità e di determinare le politiche di un altro attore istituzionale. Pertanto, il risultato dei programmi condizionati è una distorsione delle priorità politiche del beneficiario», A. BARAGGIA, *L'utilizzo della condizionalità e la trasformazione dello spazio europeo*, cit., 3309. In senso analogo, cfr. anche le considerazioni svolte da I. GAMBARDELLA, *Finanziamenti dell'Unione europea come mezzi alternativi per orientare le politiche degli Stati membri: quale impatto sulla ripartizione delle competenze?*, cit., 7, che rileva la «tendenza dell'Unione ad un ricorso più ampio dello strumento della condizionalità, cioè lo strumento che permette di subordinare l'erogazione dei finanziamenti a condizioni che non sono direttamente legate all'obiettivo primario al quale essi sono destinati».

⁵³ Si veda, in proposito, V. PIERGIGLI, *Guerra e democrazia costituzionale: spunti comparati tra norme e prassi*, in F. RIMOLI, S. TALINI (a cura di) *Si vis pacem, para bellum? La guerra e le democrazie europee*, cit., 123, ove viene citato un risalente Rapporto (1995) della Commissione di Venezia, per cui «Secondo l'interpretazione della Commissione di Venezia, è legittimo e doveroso che gli ordinamenti si difendano da pericoli reali o potenziali per la salute, l'ordine pubblico e la sicurezza della collettività, purché senza contraddire i principi dello stato di diritto e senza mettere in pericolo i valori della democrazia costituzionale».

⁵⁴ Si è evidenziato come la costituzione di tale ministero «rappresentò un'innovazione di rilievo nel panorama istituzionale italiano, segnando il superamento di una concezione meramente conservativa del patrimonio culturale e ambientale a favore di una prospettiva più ampia e dinamica, nella quale la cultura veniva riconosciuta quale fattore strategico per la crescita civile e sociale della collettività nazionale», A. PIACENTINI VERNATA, M. CAVIETTI, *Plus ça change, plus c'est la même chose. La genealogia di un Ministero, dai beni culturali alla cultura: riforme e continuità*, cit., 116.

⁵⁵ Come risulta dal verbale, alle riunioni hanno preso parte, per il Ministero della Cultura, l'Arch. Luca Maggi (Servizio ispettivo), l'Avv. Arianna Proietti (Servizio ispettivo), la Dott.ssa Orsola Bonifazi (Direzione Generale Creatività Contemporanea), il Dott. Valerio Sarcone (Gabinetto del Ministro); per la Fondazione La Biennale di Venezia hanno partecipato il Dott. Andrea Del Mercato (Direttore Generale), l'Avv. Debora Rossi, la Dott.ssa Francesca Oddi e la Dott.ssa Martina Ballarin (Direzione affari legali e istituzionali).

⁵⁶ *Caso Biennale, ecco le 7 pagine di relazione degli ispettori del Ministero: «Il padiglione russo resterà chiuso al pubblico per rispettare le sanzioni*, di S. Canettieri, in *Corriere della sera*, 3 maggio 2026».

Federazione Russa all'avvio della procedura, da parte della Commissione europea, di sospensione o revoca di finanziamenti alla Fondazione La Biennale di Venezia, alla possibilità, per la giuria internazionale, di essere esposta ad azioni legali per irregolarità da parte di artisti il cui Stato era risultato escluso dalla assegnazione dei premi per (utilizzando il linguaggio del verbale dell'ispezione ministeriale) «motivazioni non artistiche».

Nel verbale delle riunioni viene subito messo in evidenza come l'attività ispettiva di cui all'art. 24 del d.lgs. n. 19/1998 sia stata avviata in ragione del verificarsi di «procedimenti che mettono potenzialmente a rischio non solo l'immagine ma anche le risorse economiche a disposizione della Fondazione La Biennale»⁵⁷ e, in seguito, precisati che l'attività ispettiva «è stata richiesta nel rispetto delle norme che disciplinano la Fondazione e nell'interesse di essa e del ministero vigilante, chiamati entrambi a garantire la correttezza delle attività svolte dalla Biennale e la conformità di essa alla normativa e alle regole di funzionamento vigenti, al fine di non esporla a danni di immagine ed economici, in garanzia del prestigio dell'istituzione»⁵⁸.

La Fondazione, rispetto alla quota di finanziamento europeo non ancora erogata, ha dichiarato di avere accantonato in via prudenziale la quota relativa al biennio 2026–2027.

La relazione ha affrontato anche l'analisi dello *statement* formulato dalla Giuria internazionale (recante la volontà di escludere all'assegnazione dei premi «those countries whose leaders are currently charged with crimes against humanity by the Internationale Criminal Court») e delle conseguenze in termini di esposizione a richieste di risarcimento danni da parte di artisti esclusi e da parte della Fondazione stessa in ragione della rilevante portata mediatica della decisione a danni della Biennale. Si tratta di una discussione seguita, lo stesso giorno, dalle dimissioni rassegnate in blocco da parte della giuria.

8. Libertà dell'arte e libertà di manifestazione del pensiero. Analogie e differenze.

La vicenda della partecipazione della Federazione Russa alla 61/a Biennale di arte contemporanea di Venezia, seppure attraverso una apertura non coincidente con le date ufficiali dell'esibizione, ha posto la questione (come abbiamo avuto modo di vedere, non del tutto nuova) della opportunità di un'esclusione dalla mostra internazionale di Stati che sul piano internazionale si configurino come aggressori o che conducano politiche di stampo antidemocratico. Tale esclusione sarebbe giustificata dal fatto che il meccanismo di partecipazione alla Mostra si basa su partecipazioni nazionali, e dunque gli artisti che espongono subirebbero soltanto gli effetti indiretti di una ritorsione nei confronti dello Stato di cui manifestano la proposta artistica. Si tratta di una prospettiva che massimizza il concetto di partecipazione statale, e non considera la libertà della manifestazione artistica come prevalente rispetto all'esigenza di sanzionare Stati che abbiano posto in essere condotte dichiaratamente censurate da parte della comunità internazionale. Questo

⁵⁷ P. 1 del verbale delle riunioni dei giorni 29 e 30 maggio 2026.

⁵⁸ P. 6 del verbale.

tema si è posto anche con riferimento all'attribuzione dei premi da parte della giuria internazionale, che ha annunciato la decisione di escludere, ai fini della selezione, Russia e Israele in quanto sui rispettivi capi di governo sono stati emessi mandati d'arresto da parte della Corte Penale Internazionale per crimini contro l'umanità.

Una differente prospettiva è, invece, quella che è stata esplicitata dal Presidente della Fondazione La Biennale di Venezia in una serie di dichiarazioni pubbliche⁵⁹ e, da ultimo, nella conferenza stampa di apertura della 61/a mostra internazionale d'arte contemporanea⁶⁰, in cui ha sottolineato come l'intento fosse quello di valorizzare al massimo le espressioni artistiche selezionate, senza preclusioni, alimentando con ciò una cultura improntata al dialogo e all'inclusione⁶¹. In particolare, il Presidente della Fondazione ha evidenziato come il mandato del lavoro artistico e culturale siano la «libertà» e l'«audacia», che non ammettono esclusioni preventive⁶².

Nel discorso pronunciato in occasione della conferenza stampa del 6 maggio 2026 il Presidente della Biennale di Venezia ha richiamato, con un espediente retoricamente efficace, ma indebito, le parole pronunciate dal Presidente della Repubblica in occasione della cerimonia di presentazione dei candidati al premio “David di Donatello” per l'anno 2026. Il riferimento ai concetti di libertà e di audacia come caratteristiche intrinseche della produzione artistica e della progettualità ad essa collegate non sembrerebbe infatti costituire, nelle parole del Presidente della Repubblica, oggetto di una riflessione autonoma sulla libertà dell'arte, quanto piuttosto una accorata formula di commiato nei confronti dei partecipanti alla cerimonia⁶³.

Per tentare di fornire un quadro teorico, che eviti di sostenersi sulla base di affermazioni contingenti, appare utile indentificare con maggiore chiarezza questa duplicità di prospettive. Esse

⁵⁹ Su cui cfr. l'intervento pubblicato sul sito istituzionale dell'ente, consultabile al seguente url: <https://www.labiennale.org/it/arte/2026/intervento-di-pietrangelo-buttafuoco>.

⁶⁰ Svoltasi il 6 maggio 2026, video visionabile sulla piattaforma YouTube.

⁶¹ Di segno opposto, in proposito, sono le dichiarazioni rilasciate dall'artista ucraina Zhanna Kadyrova: «Sono contro la partecipazione della Russia, è uno stato terrorista. Ci saranno giovani artisti totalmente strumentalizzati da Mosca. E la Russia ha soldi a sufficienza per pagare queste persone perché veicolino un'informazione di guerra in uno spazio che è riservato alla cultura. È un'operazione pianificata da tempo. Noi sappiamo da due mesi di questa partecipazione ma so che gli artisti hanno ricevuto i visti nell'autunno del 2025 quindi è una decisione che è stata presa con ampio anticipo», F. AMABILE, *Zhanna Kadyrova: traditi dalla Biennale*, in *La Stampa*, 6 maggio 2026. Sull'ambiguità di fondo derivante dall'adozione di una prospettiva di neutralità rispetto ai conflitti armati in corso, cfr. anche G. DE VERGOTTINI, *Ripudio della guerra e neutralità alla luce dell'articolo 11 Cost.*, in F. RIMOLI, S. TALINI (a cura di), *“Si vis pacem, para bellum”? La guerra e le democrazie europee. Atti del Convegno annuale dell'OSDE, Roma 16 febbraio 2024*, Roma-Tre Press, 2024, 60, che sottolinea come: «In un contesto internazionale in cui la guerra viene criminalizzata e le relazioni internazionali sono sempre più spesso oggetto di valutazioni da parte delle giurisdizioni lo status di neutralità mal si concilia con l'esigenza di una legittima reazione collettiva nel caso di aggressioni armate illegittime».

⁶² Secondo la visione del Presidente della fondazione La Biennale, dichiarata nella conferenza di presentazione del 6 maggio 2026, «chiudere a qualcuno significa rendere più fragile l'apertura verso altri. Se la Biennale cominciasse a selezionare non le opere, ma le appartenenze; non le visioni, ma i passaporti, smetterebbe di essere ciò che è sempre stata: il luogo dove il mondo si incontra. E si incontra a maggior ragione quando il mondo è lacerato».

⁶³ «Auguro però a tutti voi, e anche ai vostri colleghi che non sono qui oggi, a tutto il cinema, insomma, di andare avanti, di avere audacia, di sviluppare e realizzare in libertà i vostri progetti. Buona festa dei David!». Il testo integrale del discorso tenutosi presso il Palazzo del Quirinale il 5 maggio 2026 è consultabile sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica al seguente url: <https://www.quirinale.it/it/discorso/intervento-presidente-repubblica-sergio-mattarella-occasione-cerimonia-presentazione-candidati-premi-david-donatello-per-anno-2026>.

possono essere definite come, da un lato, la prospettiva che implica una sanzione per le espressioni artistiche riconducibili a Stati accusati a livello internazionale di crimini contro l'umanità e, dall'altro, la prospettiva della libertà dell'arte "in assoluto". Per comprendere come l'una e l'altra possano operare ed essere eventualmente sorrette dai principi costituzionali, appare utile esaminare il sistema di analogie, ma anche di importanti differenze, tra libertà di espressione in termini generali (intesa come libertà di manifestazione del proprio pensiero⁶⁴) e libertà di espressione artistica, alla luce delle disposizioni della Costituzione italiana⁶⁵.

Sui rapporti tra art. 21 e art. 33 Cost è possibile individuare tre principali linee interpretative: la prima, che valorizza al massimo grado l'art. 21 e "ingloba" in esso l'art. 33, sottoponendo dunque quest'ultimo alle possibili limitazioni che sono previste dall'ordinamento in tema di libertà di espressione in generale⁶⁶; la seconda che, invece, valorizza la specificità della manifestazione artistica nell'assenza di limiti e dunque nella tutela maggiore che riceve costituzionalmente⁶⁷; la terza che, differenziando tra di loro libertà della scienza e dell'arte, argomenta la non riconducibilità di entrambe all'interno del perimetro dell'art. 21 Cost.⁶⁸

⁶⁴ Sulla consustanziale indeterminatezza del concetto di "pensiero" enunciato all'art. 21 Cost., definibile come «concetto-valvola», v. G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Giuffrè, Milano, 1967, 313.

⁶⁵ Mettono in evidenza, con accenti diversi, le principali ricostruzioni dottrinali che hanno indagato il rapporto tra art. 21 Cost. (commi 1 e 6) e art. 33 Cost. R. BIFULCO, *Le libertà di arte e di scienza*, in M. BENVENUTI, R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di Diritto Costituzionale*, Volume III, *I diritti e i doveri costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2022, 205 e A. M. NICO, *Autorità e libertà dell'arte*, in *Federalismi.it*, n. 8/2025, 158 e ss. Nella copiosa bibliografia su questo tema, si segnalano, per una trattazione in termini generali, in particolare, M. GRISOLIA, *Arte*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1958, III, 104 e ss.; A. CERRI, *Arte e scienza (libertà di)*, in *Enc. giur.*, III, 1988 e postilla di aggiornamento, 2008; S. CASSESE, A. MURA, *Art. 34*, in *Commentario della Costituzione fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso*, Zanichelli, Soc. ed del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1976, 210 e ss.; G. FONTANA, *Commento all'art. 33*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), in *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, 677 ss.; Q. CAMERLENGO, *Art. 33*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 332 e ss.; e, più recentemente, A. IANNUZZI, *Art. 33*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, il Mulino, Bologna, 2021, I, 232 e ss.; R. BIFULCO, *Le libertà di arte e di scienza*, cit., 200 e ss. e, volendo, L. CONTE, *I diritti fondamentali*, in *Trattato di Diritto Costituzionale Italiano* diretto da M. Cavino e L. Imarisio, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025; tra le opere di taglio monografico, M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Cedam, Padova, 1991; F. RIMOLI, *La libertà dell'arte nell'ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 1992, spec. 288 ss. e ID., *Le libertà culturali*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2006, 899 e ss.; A. PIZZORUSSO, *Diritto della cultura e principi costituzionali*, in *Quaderni Costituzionali*, 2000, 317 e ss. e, più recentemente, O. ROSELLI (a cura di), *Le arti e la dimensione giuridica*, il Mulino, Bologna, 2020; S. MABELLINI, *La libertà dell'arte*, in D. MORANA (a cura di), *I diritti costituzionali in divenire. Tutele consolidate e nuove esigenze di protezione*, II ed., Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 195 e ID., *La libertà dell'arte tra continuità e metamorfosi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024; A.M. NICO, *Autorità e libertà dell'arte*, cit., 155.

⁶⁶ A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte speciale*, Cedam, Padova, 1992, 392-393.

⁶⁷ V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 68; S. FOIS, *Principi costituzionali e libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1957, 45 e ss. e M. GRISOLIA, *Arte*, in *Enc. dir.*, 1958, 104. Come osservato da R. BIFULCO, *La libertà di arte e di scienza*, cit., 201, «La formulazione [dell'art. 33 Cost.] è così ampia da ricomprendere qualsiasi manifestazione che possa ricondursi a queste due espressioni dello spirito umano (l'arte e la scienza). La latitudine della formulazione discende soprattutto dalla completa assenza di limiti, a differenza di quanto accade per le altre libertà. Dal tenore della disposizione sembra dunque discendere una presunzione di massima libertà». Sulla libertà di espressione artistica come specificazione della libertà di manifestazione del pensiero, alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, v. F. POLACCHINI, *La libertà dell'arte*, in L. MEZZETTI, C. DRIGO (a cura di), *Diritti umani, protezione internazionale e ordinamenti nazionali*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021.

⁶⁸ S. CASSESE, A. MURA, *Art. 33-34*, in *Commentario della Costituzione a cura di Branca G.*, Zanichelli, cit., 228.

Con riferimento a questa ricostruzione dei principali orientamenti in tema di rapporti tra art. 21 e art. 33 Cost., appare opportuno richiamare anche la posizione di Norberto Bobbio in *Libertà dell'arte e politica culturale*, in cui viene precisato che nella prospettiva liberale «quando [si] difende la libertà dell'arte, il valore supremo [che si] difende non è quello dell'arte, ma quello della libertà, il che significa in altre parole che il problema di fondo non è un problema estetico, ma un problema etico-politico»⁶⁹.

La speciale considerazione di tali libertà costituisce la base giuridica che orienta, in questa vicenda, l'operato dei pubblici poteri; appare dunque necessario individuare se e come l'intento sanzionatorio configurabile nell'esclusione dalla partecipazione vada a incidere sui beni giuridici oggetto di protezione da parte della libertà di manifestazione del pensiero e libertà di espressione artistica.

La domanda che ci si può porre è la seguente: la libertà di espressione artistica riconosciuta all'art. 33 Cost. è tale da orientare, di per sé, la politica culturale dell'ordinamento italiano? Si tratta di un'indicazione anche in termini di politica culturale?⁷⁰

L'impressione che si ricava dalla vicenda relativa alla partecipazione parziale della Russia alla 61/a edizione della Biennale d'arte contemporanea è quella di un ribaltamento della tradizionale ricostruzione che evidenzia il carattere intrinsecamente politico⁷¹ della manifestazione artistica e la (tendenziale) neutralità delle istituzioni⁷², in favore di un inedito assetto in cui l'espressione artistica è predicata come neutrale (o, quantomeno, con una finzione di “ponte” tra le culture), mentre le istituzioni (nazionali e sovranazionali) prendono posizione accogliendo una prospettiva selettiva o -al contrario- aprioristicamente inclusiva. In realtà, come è stato opportunamente sottolineato, «il rapporto autorità-libertà è un momento condizionante dell'opera d'arte, sia che essa si ponga in linea con il sentire comune, sia che essa sia in contrapposizione con esso»⁷³.

⁶⁹ N. BOBBIO, *Libertà dell'arte e politica culturale*, in *Nuovi argomenti*, n. 2/1953, ora ripubblicato in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2025 con una *Introduzione* di T. GRECO, 17 della ristampa (corsivo testuale).

⁷⁰ La questione può essere posta anche nei termini di una possibile configurazione di uno “Stato di cultura”, che come è stato sottolineato da V. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella costituzione italiana*, Morano, Napoli, 1962, 55, è identificabile in quella «formula giuridico-costituzionale con cui si designa lo Stato di democrazia classica allorché tuteli la propria democraticità anche tramite la garanzia di istituti direttamente formativi della cultura in base al riconoscimento del particolare apporto che collega questa alla sua forma».

⁷¹ «La liberté dans l'art riflette una sfera di autonomia sancita nei testi normativi appartenenti al ciclo del costituzionalismo liberale, ma ne esprime anche le contraddizioni. L'arte acquista, per così dire, la fisionomia di un pouvoir indépendant e l'artista diventa anche il naturale interprete dei mutamenti politico-istituzionali, creando immagini che esprimono un'aperta denuncia dei limiti propri al sistema costituzionale e sociale», P. MAGARÒ, *Stato liberale e Stato democratico. Riflessi nelle arti figurative*, in P. COSTANZO (a cura di), *Le opere d'arte sotto lo sguardo del giurista*, Genova University Press, Genova, 2022 (e-book), 159.

⁷² Sulle più recenti tendenze e sperimentazioni in materia di diplomazia culturale (in particolare musicale), cfr. P. PETROCELLI, *I teatri d'opera in Medio Oriente e Nord Africa. Genesi, evoluzione e politiche culturali*, Carocci, Roma, 2019.

⁷³ A.M. NICO, *Autorità e libertà dell'arte*, cit., 163.

9. Considerazioni conclusive: la logica dell'esclusione come *extrema ratio*?

Se si volesse però andare un poco oltre la superficie dell'attualità della vicenda da cui si sono prese le mosse, si potrebbe scorgere in tutta la sua complessità una questione cruciale cui la vicenda in esame non sembra poter fornire una risposta definitiva.

L'interrogativo riguarda il tema della politicità dell'arte e, correlativamente, quello del rapporto tra arte e politica, tenuto conto del fatto che «la politica di cui si fa portatore l'uomo di cultura non è la politica dei politici, ma è l'espressione di esigenze autonome e insopprimibili della cultura nell'ambito della vita sociale».⁷⁴

In questa prospettiva appare collocarsi l'art. 33, comma 1, Cost., che, come ha avuto modo di precisare la Corte costituzionale in una ormai risalente pronuncia, deve essere «inteso ed interpretato nella sua autentica portata, che è quella di consentire all'arte ed alla scienza di esteriorizzarsi, senza subire orientamenti ed indirizzi univocamente e autoritativamente imposti»⁷⁵. E questo, in conformità con la considerazione per cui «l'intesa tra i Costituenti (...) è andata oltre la semplice enumerazione di diritti» e fu raggiunta «prescindendo da ogni pensiero speculativo, su una comune concezione dell'uomo e della società da costruire, sui valori chiave posti alla base del “progetto”»⁷⁶.

Si è in dottrina riflettuto sulla funzione liberatrice assegnata dalla Costituzione all'arte all'art. 33 Cost.⁷⁷ e sui suoi possibili condizionamenti⁷⁸, sul diritto dell'arte come «spazio trasversale nel sistema giuridico»⁷⁹ e sull'ineliminabile assetto relazionale dell'interazione col pubblico⁸⁰. Si tratta, complessivamente, di indicatori che legittimano il carattere di assoluta rilevanza del riconoscimento dell'espressione artistica in uno stato democratico di diritto, tale da essere inserita nel testo costituzionale⁸¹, e, conseguentemente, l'intento, identificato come prioritario dai Costituenti, di «non elidere in alcun modo la libertà dell'arte e della scienza, evitando dunque che l'arte e la

⁷⁴ N. BOBBIO, *Politica e cultura*, Einaudi, Torino, 1979, 36.

⁷⁵ Corte Cost., sent. n. 57 del 1976, punto n. 3 del Considerato in diritto, e questo in ragione del fatto che «l'attività per conseguire un'espressione artistica originale o un nuovo “asserto” scientifico va, oltre che tutelata da limitazioni esterne (libertà *da* o negativa, seguendo una delle categorie classiche del diritto costituzionale), promossa e incoraggiata nella sua formazione dalle pubbliche autorità (libertà *di* o positiva) nel nome, insieme, della libertà individuale e del pluralismo», M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, quarta edizione, Giuffrè, Milano, 2024, 62.

⁷⁶ N. OCCHIOCUPO, *Libertà e promozione umana nella Costituzione. Unità di valori nella pluralità di posizioni*, Giuffrè, Milano, 1995, 104.

⁷⁷ Tale articolo, come è noto, ricalca la disposizione contenuta nella Costituzione di Weimar all'art. 142 della Costituzione di Weimar, ove si dispone che: «L'arte, la scienza ed i loro rispettivi insegnamenti sono liberi. Lo Stato ne protegge la libera esplicazione e contribuisce al loro sviluppo».

⁷⁸ M. DELLA MORTE, *Arte, diritto, sistema. Libertà e liberazione nell'art. 33, primo comma, Cost.*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2025, 96.

⁷⁹ A. CHIANALE, *Il diritto dell'arte contemporanea*, Giappichelli, Torino, 2025, 4. In tema, v. anche G. AJANI, *Il diritto dell'arte in teoria e in pratica*, in *Riv. dir. civ.*, 2024, 1158.

⁸⁰ A. CHIANALE, *Il diritto dell'arte contemporanea*, cit., 7.

⁸¹ A.M. NICO, *Autorità e libertà dell'arte*, cit., 158.

scienza potessero divenire strumento di Stato o essere in qualche modo coartate o indirizzate dallo Stato»⁸².

Appare appena il caso di rilevare che l'autonomia creativa dell'artista non sia priva di condizionamenti. Come è stato sottolineato, la libertà artistica «si sviluppa all'interno di complesse reti di legittimazione costruite nel tempo, dove dispositivi di selezione e sistemi di influenza operano a livello globale. Tali meccanismi possono, in alcuni casi, stimolare la creatività, mentre in altri diventano veri e propri ostacoli. Artisti, gallerie, critici, curatori, collezionisti, fondazioni, fiere, festival e biennali agiscono, in questo senso, come mediatori del riconoscimento, esercitando dinamiche di esclusione, inclusione e cooptazione»⁸³.

Ci si può chiedere se l'ente autonomo Biennale ed il Governo italiano possano perseguire un indirizzo politico-culturale di segno opposto. Si tratta di una questione complessa, come si è avuto modo di esaminare, in quanto è tutto da indagare il rapporto tra le rappresentanze nazionali e la proposta artistica che veicolano. Un ulteriore spunto problematico è stato inoltre colto dalla dottrina che ha valorizzato la specificità dell'arte contemporanea nella sua irriducibilità a bene culturale, e dunque, nella sua incapacità di costituire espressione di un'appartenenza nazionale⁸⁴.

Biennale, Governo italiano e Commissione UE hanno espresso differenti vedute in tema di libertà dell'arte e ampiezza della libertà di espressione, a fronte di un tema cruciale, quale quello della censura artistica come strumento politico, che costituisce uno dei versanti più drammatici di messa alla prova della garanzia della libertà di espressione: una *extrema ratio* da considerare con cautela⁸⁵.

Volendo tirare le fila, il portato della Biennale 2026 appare il seguente: che l'espressione artistica non è arginabile secondo gli schemi delle rappresentanze nazionali, e che queste ne offrano sempre e comunque una rappresentazione limitata e parziale rispetto ad una complessità senza dubbio più ampia, alternativa, resistente e dissidente. Di fronte a questa debolezza e parzialità lo schema della sottrazione, della eliminazione e del rifiuto appare perdente⁸⁶.

⁸² *Ibidem*, 155. Come opportunamente ricordato, *ivi*, 156, si tratta - con riferimento alla sola libertà di espressione artistica - di un elemento di continuità con il regime fascista, dal momento che «non può sottacersi che l'art. 529 del codice penale vigente (c.d. Codice Rocco) entrato in vigore in pieno regime fascista, nel mentre al primo comma considera «osceni gli atti e gli oggetti che, secondo il comune sentimento, offendono il pudore», al secondo comma esclude che possa considerarsi «oscena l'opera d'arte o l'opera di scienza». Una fattispecie penalmente non contemplata tra le ipotesi di reato che il codice penale riserva all'arte e alla scienza in un contesto storico nel quale invece l'antigiuridicità veniva misurata su canoni morali ed etici molto stringenti».

⁸³ M. DELLA MORTE, *Arte, diritto, sistema. Libertà e liberazione nell'art. 33, primo comma, Cost.*, cit., 99.

⁸⁴ A. CHIANALE, *Il diritto dell'arte contemporanea*, cit., 7.

⁸⁵ Su questo profilo, si vedano le considerazioni di M. AINIS, *L'intervento culturale*, cit., 121, che sottolinea come, in ragione della «complessità della relazione che intercorre tra politica e cultura (...) l'intervento pubblico sulla sfera delle attività culturali [dovrebbe essere] ancorato infatti a canoni diversi da quelli validi negli altri settori su cui si esercitano le cure dell'amministrazione». Sulla inevitabilità dell'intervento pubblico a configurarsi come intromissione nella crescita della vita culturale, v. M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Giuffrè, Milano, 2008, 105.

⁸⁶ Sulla massimizzazione della garanzia dell'istanza partecipativa come elemento funzionale ad una realizzazione autentica del discorso pubblico, v. C. CARUSO, *La libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*, Bologna University Press, Bologna, 2013, 163; M. MANETTI, *La libertà di manifestazione del pensiero*, in R. NANIA, P. RIDOLA, *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2001, 550; M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali*

Ma, essendo la posta in gioco altissima, l'apertura (fortemente evocata dal Presidente della Biennale) dovrebbe configurarsi come piena ed effettiva anche nei confronti dell'arte dissidente e in polemica con le rappresentanze nazionali. Solo in uno scenario autenticamente dialettico, infatti, la libertà dell'arte (e, ancora di più dell'arte contemporanea, per sua natura meno legittimata e più fragile⁸⁷) può ritenersi realizzata pienamente⁸⁸. Le istanze che provengono dalla sfera culturale, infatti, «non si difendono con un atteggiamento di mero laissez-faire, bensì attraverso risposte organizzate e prevedibili»⁸⁹.

Ci si può chiedere se l'importanza dell'espressione artistica e della sua libertà di offrirsi alla visione pubblica e al dibattito che ne consegue, in un'ottica di bilanciamento, possa recedere rispetto all'interesse (nazionale ed europeo) a garantire l'effettività delle sanzioni comminate ad uno Stato riconosciuto come aggressore. Si tratta di una delle opzioni possibili, i cui effetti di irrigidimento sono da esaminare con la massima attenzione, affinché nel perseguire l'obiettivo di smascherare l'approccio "mimetico" delle autocrazie che partecipano ad eventi internazionali con le proprie proposte artistiche⁹⁰, non si smarriscano le coordinate fondamentali di legittimazione dell'espressione d'arte alla sua conoscibilità e valutazione da parte del pubblico. E questo senza smarrire l'obiettivo principale, per cui l'«interesse sociale, positivo o negativo, connesso con le opere intellettuali, interesse che si accentua particolarmente quando l'opera ha una grande diffusione e una spiccata capacità di suggestione come quella caratteristica dell'immagine»⁹¹, impone la presenza «indispensabile» di voci dissenzienti e di protesta, «tanto a protezione delle minoranze, quanto come strumento della consapevolezza collettiva, senza la quale i cittadini non potrebbero assumere nessuna decisione ragionevole»⁹².

«In ogni inizio ci sono parole», e se l'espressione artistica è linguaggio, questo è solo l'inizio di un discorso che è compito del diritto indagare.

nell'Unione Europea, in ID., *I diritti in azione: universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, il Mulino, Bologna, 2007, 13 e ss.

⁸⁷ F. POLI, *Il sistema dell'arte contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 2022.

⁸⁸ In questa prospettiva, costituiscono un attuale monito le considerazioni articolate da N. BOBBIO, *Politica e cultura*, Einaudi, Torino, 1979, 15, per cui: «Cultura significa misura, ponderatezza, circospezione: valutare tutti gli argomenti prima di pronunciarsi, controllare tutte le testimonianze prima di decidere, e non pronunciarsi e non decidere mai a guisa di oracolo al quale dipenda, in modo irrevocabile, una scelta perentoria e definitiva».

⁸⁹ M. AINIS, *L'intervento culturale*, cit., 122.

⁹⁰ In questi termini, v. C. CARUSO, *Ma davvero alla Biennale c'è una «censura di Stato»?», cit.*, che in proposito accenna ad un «legame simbiotico» tra proposta artistica ed indirizzo politico del Paese partecipante.

⁹¹ O.Z. ALGARDI, *Arte e censura*, in *Belfagor*, n. 1/1961, 107.

⁹² M. MANETTI, *Alla ricostruzione della sfera pubblica*, cit., 315.

Titolo [En]: Artistic Freedom Between the Italian Constitution and the Geopolitical Context: Notes on the 61st Venice Biennale.

Parole chiave [It]: Biennale di Venezia; libertà di espressione; libertà dell'arte; sanzioni; politica culturale.

Parole chiave [En]: Venice Biennale; freedom of expression; freedom of art; sanctions; cultural policy.

Abstract [It]: Il contributo analizza le implicazioni politico-istituzionali e costituzionali derivanti dalla discussa riapertura del padiglione della Federazione Russa in occasione della 61ª Biennale d'Arte di Venezia (2026). La vicenda, culminata nelle dimissioni della giuria internazionale, nella riforma emergenziale del sistema di premiazione e nelle tensioni tra la presidenza della Fondazione, il Governo italiano e la Commissione Europea in merito al quadro sanzionatorio, offre lo spunto per una riflessione più ampia sulla natura dei padiglioni nazionali e sui poteri ispettivi ministeriali. Il contributo analizza la libertà dell'arte all'interno del più generale ambito della libertà di espressione, indagando se l'esclusione culturale possa configurarsi come legittima sanzione internazionale o se la censura artistica non debba piuttosto rimanere una *extrema ratio*. In conclusione, si auspica l'adozione di un modello organizzativo autenticamente dialettico, capace di tutelare l'autonomia della proposta contemporanea e di includere i canali del dissenso oltre le rigide logiche delle rappresentanze statali.

Abstract [En]: This paper analyzes the politico-institutional and constitutional implications arising from the controversial reopening of the Russian Federation's pavilion at the 61st Venice Art Biennale (2026). The events, which culminated in the resignation of the international jury, an emergency reform of the award system, and tensions among the Foundation's presidency, the Italian Government, and the European Commission regarding the sanctions framework, provide an opportunity for a broader reflection on the nature of national pavilions and ministerial inspection powers. The paper examines the freedom of art into the broader frame of freedom of expression, investigating whether cultural exclusion can constitute a legitimate international sanction or whether artistic censorship should rather remain a *extrema ratio*. In conclusion, the study advocates for the adoption of an authentically dialectical organizational model capable of safeguarding the autonomy of contemporary art and including channels of dissent beyond the rigid logic of state representation.