



Alma Mater Studiorum Università di Bologna  
Dipartimento delle Arti

a cura di

MATTEO PAOLETTI, LIVIA CAVAGLIERI, STEFANO LOCATELLI e RUBEN VERNAZZA

# Spettacolo dal vivo, economie, politiche culturali. Italia 1840-2025

Arti della performance: orizzonti e culture  
n° 15

AP

**AlmaDL**  
University of Bologna Digital Library

## Arti della performance: orizzonti e culture

### Collana diretta da: Matteo Casari e Gerardo Guccini

La collana muove dalla volontà di dare risposta e accoglienza a istanze sempre più evidenti e cogenti nei settori di ricerca e di prassi che, in varia misura, sono riconducibili al territorio della performance: un insieme di saperi plurali ma fortemente connessi che si rispecchiano, inoltre, nelle nuove articolazioni del nuovo Dipartimento delle Arti cui, la collana, afferrisce sotto il profilo editoriale. Le diverse prospettive che la animano, nel loro intreccio e mutuo dialogo, creano orizzonti di riflessione comuni e aperti alle culture che nutrono e informano, in un circolo virtuoso, le arti della performance.

### Comitato scientifico:

Lorenzo Bianconi (Università di Bologna), Matteo Casari (Università di Bologna), Katja Centonze (Waseda University, Trier University), Marco Consolini (Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3), Lucia Corrain (Università di Bologna), Marco De Marinis (Università di Bologna), Ilona Fried (Università di Budapest), Gerardo Guccini (Università di Bologna), Giacomo Manzoli (Università di Bologna).

### Politiche editoriali:

Referaggio double blind



(CC BY-NC 4.0)

Creative Commons: Attribuzione - Non Commerciale 4.0

2026

n. 15

**PAOLETTI, CAVAGLIERI, LOCATELLI e VERNAZZA**

***Spettacolo dal vivo, economie, politiche culturali. Italia 1840-2025***

ISBN 9788854972254

ISSN 2421-0722

DOI: <https://doi.org/10.6092/unibo/amsacta/8829>

Edito da Dipartimento delle Arti, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Editing: Emanuele Regi

**Matteo Casari**, professore associato presso il Dipartimento delle Arti dell'Università di Bologna. Insegna Organizzazione ed economia dello spettacolo per il Corso di Laurea DAMS e Teatri in Asia per il Corso di Laurea Magistrale in Discipline della Musica e del Teatro.

**Gerardo Guccini**, già professore ordinario presso il Dipartimento delle Arti dell'Università di Bologna. Ha insegnato Drammaturgia per il Corso di Laurea DAMS e Teorie e tecniche della composizione drammatica per il Corso di Laurea Magistrale in Discipline della Musica e del Teatro.



Il volume *Spettacolo dal vivo, economie, politiche culturali. Italia 1840-1925* è stato finanziato dall'Unione Europea – NextGenerationEU, nell'ambito del Progetto di Rilevante Interesse Nazionale *Performing arts, economics, and cultural policies. New interpretative paradigms between aesthetics and social sciences* - PNRR - Mission 4 Component 2 Investment 1.1 - CUP J53D23013420006 – project code 2022P749MT\_001, coordinato da Matteo Paoletti (<https://site.unibo.it/performing-arts-economics/en/>). Le posizioni e opinioni espresse nei contributi sono unicamente riferibili agli autori e non riflettono necessariamente quelle della Unione Europea, né l'Unione Europea può essere ritenuta responsabile delle stesse.

***Spettacolo dal vivo, economie,  
politiche culturali. Italia 1840-2025***

a cura di

Matteo Paoletti, Livia Cavaglieri, Stefano Locatelli e  
Ruben Vernazza



Arti della performance: orizzonti e culture

n. 15

## Indice

p. 8 *Introduzione*

### ECONOMIA E ORGANIZZAZIONE DELLO SPETTACOLO NELL'OTTOCENTO

p. 12 Giulia Taddeo, *Alessandro Lanari impresario di ballo alla Pergola. Documenti sulla stagione di Primavera 1845*

p. 38 Livia Cavaglieri, Emanuela Chichiriccò, Marina Romani, *Per un'analisi economica del "giro del mondo" di Adelaide Ristori (1874-1876): la scommessa di Adelaide e Giuliano*

p. 107 Thaiz Bozano, *Mappa interattiva del "giro del mondo" di Adelaide Ristori*

### AMMINISTRARE L'OPERA LIRICA: ECONOMIA, DIRITTO, EDITORIA, INVENZIONE

p. 112 Ruben Vernazza, *I rendiconti Ricordi-Verdi (1849-1895): una banca dati per lo studio economico del repertorio*

p. 134 Davide Ciprandi, *Ricordi (e Verdi) contro i teatri milanesi: le dispute sui diritti d'autore e gli interventi del Comune di Milano (1867-1874)*

p. 151 Niccolò Galliano, *Editoria musicale, diritto d'autore e reti transnazionali. La filiale Ricordi di Buenos Aires nel primo Novecento*

p. 174 Filippo Annunziata, *Contenziosi legali e teatro d'opera: uno sguardo alla storia e al presente*

### ECONOMIE E POLITICHE TEATRALI NEL SECONDO DOPOGUERRA

p. 198 Stefano Locatelli, *Del buon senso del teatro. Ipotesi di ricerca sull'archivio della Direzione generale dello Spettacolo nel secondo dopoguerra*

p. 245 Giuseppe Amato, *Le serie TC, TCF e Commissione consultiva per la prosa del fondo del Ministero del turismo e dello spettacolo: documenti, problemi e metodologia*

p. 262 Maria Grazia Berlangieri, *Fonti storiche, intelligenza artificiale e data visualization: un framework metodologico per lo studio dei documenti teatrali. Il caso studio Commissione Consultiva prosa nei quadrienni 1947-1950 e 1968-1971*

p. 278 Giulia Abbadessa, Gabriel Grandelli, *Intelligenza Artificiale e Data Visualization applicate ai finanziamenti dello spettacolo dal vivo. Studio sui documenti della Commissione Consultiva prosa nei quadrienni 1947-1950 e 1968-1971*

STATO, REGIONI E NUOVI PLAYER. IL SISTEMA DELLO SPETTACOLO DAL VIVO, OGGI

- p. 306 Matteo Paoletti, *Per una mappatura delle attività di spettacolo dal vivo in Italia: il database MIDAS (2014-2025)*
- p. 328 Alessandra Carbonaro, *Il finanziamento regionale dello spettacolo dal vivo, tre casi a confronto: Sicilia, Calabria e Basilicata*
- p. 344 Luca Roncone, *Stato, Regioni e finanziamento pubblico: il 'caso' Emilia-Romagna in una prospettiva di lungo periodo*
- p. 376 Matteo Casari, Emanuele Regi, *Le politiche contemporanee dello spettacolo dal vivo tra intervento statale e autonomie locali (2001-2024). Sulle residenze artistiche*
- p. 402 Benedetta Celati, *Tra pubblico e privato: il ruolo delle Fondazioni di origini bancaria e delle Camere di commercio nel sostegno allo spettacolo dal vivo*
- p. 417 Daniele Donati, *Tra neutralità e scelta. Brevi riflessioni sui criteri al sostegno pubblico allo spettacolo*
- 
- p. 438 Abstract
- p. 452 Profili biografici

## *Tra neutralità e scelta. Brevi riflessioni sui criteri per il sostegno pubblico allo spettacolo*

di Daniele Donati

### *1. La difficile (e forse inutile) qualificazione del “culturale”*

Nelle democrazie contemporanee, la valutazione di quelli che – almeno in prima battuta – chiameremo “prodotti culturali”, ha senza dubbio rappresentato uno dei profili più tormentati della riflessione in materia. E ciò, perché detta attività, generalmente prodromica a forme di sostegno di volta in volta differenziate, rappresenta di fatto il momento su cui precipitano una serie di tensioni, non solo ideali o teoriche.

Innanzitutto, si deve valutare l’inconsistenza o, meglio, la volubilità del concetto stesso di cultura<sup>1</sup> (sia essa “politica”, accademica o popolare). In via del tutto approssimativa, e ai nostri fini – pur volgendo qui l’attenzione specialmente allo spettacolo – possiamo identificarne i tratti nell’insieme di inclinazioni, valori, aspirazioni ed espressioni che promana dalla società e che, nel suo farsi, supera la somma degli addendi (e cioè la letteratura, le arti visive e la fotografia, il teatro, il cinema, i media tutti), presentandosi come elemento identitario e, in qualche modo, unificante di una comunità.

È però altresì ben chiaro che definire significa comunque limitare, restringere, scegliere ed escludere alcune espressioni, magari inedite, emergenti, innovative o anche “sovversive” rispetto al passato, ma comunque rilevanti e meritevoli di attenzione.

Queste considerazioni hanno fatto sì che, nel tempo, in base a motivazioni e sensibilità anche profondamente diverse, la politica (anche quella più autoritaria) e quindi le norme abbiano comunque evitato un approccio espressamente classificatorio o qualificante il “culturale”. Adegandosi alla perimetrazione che la società offriva, nei diversi ordinamenti ci si è piuttosto limitati a una regolazione per settori, a una generica identificazione delle forme espressive nei loro tratti esteriori e più evidenti, riconducendovi di volta in volta misure non solo promozionali e premiali, ma anche cautelative quando

---

<sup>1</sup> Si consenta qui il rinvio a Daniele Donati, *Governare l’inafferrabile. La cultura nella disciplina normativa e nella prassi amministrativa*, «Munus», 2, 2017, pp. 259-323 e alla bibliografia ivi citata. Parte delle riflessioni qui esposte riprendono alcune quelle da me svolte nel volume *Nello spirito del tempo. L’influenza della cultura sull’evoluzione del sistema giuridico istituzionale*, Quodlibet, Macerata, 2023.



AP

non apertamente censorie. E ciò, assumendo a parametro, positivo o negativo, elementi esterni alla considerazione propria del prodotto quale espressione del sentire culturale, riferendosi piuttosto a criteri, comunque vaghi anch'essi, di volta in volta legati a valori "altri", come il sentire morale, l'ortodossia religiosa quando non esplicitamente la vera e propria compatibilità politica.

È in base a questo atteggiamento che, tra cultura e istituzioni, norme, apparati, si è nel tempo delineata una relazione che direi "asimmetrica", perché inevitabilmente originata in un extra giuridico che, a sua volta, è privo in sé stesso di elementi classificatori determinati, in qualche modo definitivi.

La rinuncia alla classificazione e alla delimitazione del concetto non deve però far perdere di vista un altro aspetto e cioè che, almeno a partire dall'abbandono del pensiero più puramente liberale, le istituzioni pubbliche non hanno mai rinunciato del tutto a dimostrare il loro interesse verso la sfera del 'culturale', e quindi ad assumere verso questa una qualche forma di sostegno.

Nel nostro paese, lasciando da parte la parentesi e le finalità ovviamente propagandistiche del fascismo – che comunque dà forza e struttura a una consistente presenza pubblica nel settore – dal '48 in poi l'impegno in tal senso è prescritto dall'art. 9 Cost., norma con cui si attribuisce al valore estetico-culturale una rilevanza del tutto inedita. Assunta tra i principi fondamentali del nostro ordinamento, la disposizione porta il "benessere culturale" delle persone ad affiancarsi e confrontarsi – cercando mediazione – con altri valori e principi ben più diffusi e radicati nella sensibilità costituzionale dei paesi di formazione liberale (come la tutela del benessere fisico, lavorativo o anche economico).

In altri termini, come ha avuto modo di affermare la Corte costituzionale<sup>2</sup>, grazie all'art. 9 si assegna al legislatore prima e all'amministrazione poi l'onere di subordinare qualsiasi determinazione anche a questo canone<sup>3</sup>.

È poi altrettanto chiaro che, nella contingenza di dover decidere quali prodotti promuovere e quali ignorare (o contrastare...), al di là di ogni intento definitorio o di comando, torni comunque, ineludibile anche nelle democrazie, il momento del giudizio. E come con esso si riproponga l'aleatorietà della scelta delle istituzioni rispetto alla pluralità dell'offerta.

Anche a un primo sguardo sul panorama delle diverse disposizioni di settore risulta manifesto come questa necessità si sia tradotta in una proliferazione di organismi amministrativi ai quali l'autorità politica – evitando per gran parte, come si è detto, il problema della qualificazione ('è cultura?') – ha

---

<sup>2</sup> Si vedano in merito la sentt. C. cost., 27 giugno 1986, nn. 151, 152 e 153.

<sup>3</sup> Si pensi, per tutti, all'attenzione prestata al valore della sfera del culturale negli artt. 14-ter, 19 e 20, l. 7 agosto 1990, n. 241.



rimesso le scelte di valutazione ('è buona cultura?'). Si è così lasciato che fosse l'apparato burocratico, formalmente imparziale, a svolgere il giudizio e quindi a decidere in ultima istanza, a fronte di una pretesa neutralità del legislatore. E lo si è fatto dando a questi apparati, nel tempo, forme differenti e ai loro membri una legittimazione che variava (e varia) in ragione delle rispettive modalità di nomina (politica, per meriti, per rappresentatività). E poi ancora poteri, di volta in volta caratterizzati da ampia discrezionalità (per lo più) tecnica o, all'opposto, costretti in criteri od obiettivi più o meno stringenti, sempre alla ricerca della formula migliore per la migliore decisione.

## II. *Pluralismo culturale e intervento pubblico*

Dicendo dei criteri, viene alla nostra attenzione l'altra questione che – con ancor più evidenza e centralità – insiste sul tema qui in discussione: il (potenziale) conflitto tra il sostegno pubblico e quella libertà di espressione che, nel nostro ordinamento costituzionale, è sancita dall'art. 33 Cost.

Come la Corte costituzionale ha ribadito a più tratti<sup>4</sup>, al di là del diritto individuale, la norma sancisce l'affermazione di un pluralismo culturale, garantito (*rectius*, necessario) negli ordinamenti democratici, nei quali – di conseguenza – si dovrebbe scegliere cosa promuovere in base a procedimenti di selezione, e quindi giudizi, privi di qualsivoglia influenza ideologica. Risuona, questa esigenza, nella formula "nessuna estetica di Stato", con cui si evidenzia la necessaria neutralità dei criteri che vanno adottati in detti procedimenti, da incentrare su profili per quanto più è possibile oggettivi.

Torneremo sul tema. Fin d'ora è però necessario sottolineare come, sotto quella prescrizione altisonante, agiti una tensione, ideale oltre che di metodo, difficile da risolvere. La neutralità di cui abbiamo detto, infatti, non è indifferenza. La dottrina la rubrica piuttosto come «attiva»<sup>5</sup>, a sottolineare la necessaria convivenza di una non politicità delle scelte di merito e della dovuta, necessaria presenza dell'intervento pubblico, in ragione appunto della prescrizione di cui all'art. 9 Cost, primo comma.

La norma giustifica quindi il permanere di gran parte delle forme di intervento in ambito culturale, indirette e dirette, poste in essere nei vent'anni del regime fascista, al netto, oggi, degli intenti originali di funzionalizzazione dell'impegno intellettuale. Del pari, pur richiamandosi alla terzietà dell'approccio

---

<sup>4</sup> Si vedano ad esempio le sentt. n. 87 del 1966, n. 189 del 1987, n. 826 del 1988, n. 243 del 2011, n. 44 del 2025.

<sup>5</sup> La usa, tra tanti, Francesco Rimoli nel suo bellissimo contributo su *L'arte*, in Sabino Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Parte Speciale, II, Giuffrè, Milano 2003, pp. 1513-1554.

di matrice liberale, sancisce definitivamente l'abbandono dei tratti di sostanziale disinteresse che caratterizzavano quell'atteggiamento.

Diciamo anche che l'espressione «neutralità attiva», almeno per gli osservatori più attenti, echeggia ben altre prospettive, e non giunge priva di pregiudizi<sup>6</sup>. In queste pagine però, la assumiamo come una chiave interpretativa della relazione tra le due disposizioni costituzionali, con cui si impone la (pur difficilissima) ricerca di un impegno "esterno", ma non estraneo, e si sollecita un impegno costante di soggetti e denaro pubblico a stimolo, promozione e sostegno (non solo degli operatori, ma anche dei luoghi e delle più diverse forme in cui l'offerta culturale nasce e si diffonde) lontano da qualsiasi possibile influenza sul contenuto dei diversi prodotti culturali.

Né è irrilevante ricordare come, da queste considerazioni, discenda il fatto che tali prodotti siano rubricati come *merit goods* (beni meritori), ossia beni ritenuti meritevoli di tutela o promozione pubblica indipendentemente dalla domanda espressa dagli utenti e, più in generale, non in ragione del loro successo di mercato, ma per i valori sociali e costituzionali che veicolano.

Il che, si noti bene, significa dover compiere un esercizio di ricalibratura degli strumenti con cui si misura l'impatto delle politiche culturali, perché altri sono i parametri e diverse le finalità. Il che tuttavia non esonera le istituzioni pubbliche da un attento apprezzamento dell'efficacia delle misure adottate, come peraltro prescritto dallo *European Framework for Action on Cultural Heritage* che, fin dal 2018, tra le altre cose richiede con determinazione l'impostazione di una politica culturale *evidence-based*. Ne discende che il finanziamento pubblico non rappresenta un'eccezione o una distorsione, ma una componente strutturale del sistema dello spettacolo. L'interrogativo rilevante non concerne quindi la sua ammissibilità, bensì le modalità attraverso cui esso viene erogato.

La lettura più lucida di tutti questi profili, e quindi la proposta su come debba articolarsi un'azione dei pubblici poteri appunto "neutrale", priva della anche più remota allusione a una "cultura ufficiale e allineata", resta quella di Bobbio<sup>7</sup>.

Questi promuove l'idea di una «politica della cultura» come contrapposta alla aberrazione della «politica culturale», ove la prima si profila come «massima apertura verso le posizioni filosofiche,

---

<sup>6</sup> Viene infatti coniata, per delineare l'impegno bellico italiano nel primo conflitto mondiale, da Benito Mussolini nel suo editoriale *Dalla neutralità assoluta alla neutralità attiva ed operante*, apparso sull'«Avanti!» del 18 ottobre 1914, per poi essere ripresa nella critica a quella posizione da Antonio Tasca su «Il Grido del Popolo» del seguente 24 ottobre, e infine nell'editoriale di Gramsci relativo alla posizione che doveva assumere il proletariato socialista, pubblicato dallo stesso giornale il 31 ottobre.

<sup>7</sup> Norberto Bobbio, *Politica e cultura*, Einaudi, Torino 1955, p. 22. Si veda anche a proposito la ripresa di Pietro Costa, *Una filosofia militante? Rileggendo "Politica e cultura" di Norberto Bobbio*, «Iride», 3, 2005, pp. 543-554.

ideologiche, e mentali differenti, dato che è la politica relativa a ciò che è comune a tutti gli uomini di cultura, e non tocca ciò che li divide. Come proclamazione di una politica aperta a tutti gli uomini di cultura, è nello stesso tempo una denuncia, tanto della politica chiusa dei “politicizzati”, quanto della cultura chiusa degli “apolitici”» (Costa 2005: 543-554).

Così ragionando, Bobbio identifica «impedimenti non solo materiali, ma anche psicologici e morali» allo sviluppo di una cultura libera e aperta, ove

«i primi ostacolano o rendono difficile la circolazione e lo scambio delle idee, il contatto degli uomini di cultura; i secondi ostacolano e rendono difficile e addirittura pericoloso il formarsi di un sicuro convincimento attraverso le falsificazioni di fatti o la fallacia dei ragionamenti, se non addirittura attraverso pressioni di vario genere sulle coscienze».(Costa 2005: 543-554)

Se dunque la cultura e lo spettacolo in particolare sono da considerare ambito di interesse generale non solo in quanto espressione del pensiero creativo, ma anche quale strumento di formazione, di coesione sociale e di crescita civile (come peraltro oggi afferma – in termini analoghi – l’art. 1 «Principi», co. 1, lett. a), b) e c) della L. 175/2017<sup>8</sup>), la libertà di cui all’art. 33 non può essere intesa soltanto come libertà negativa, come assenza di vincoli, ma anche come libertà positiva, che richiede quelle condizioni materiali di esistenza e di fruizione che l’art. 9 assicura. E ciò, in particolare, se si considera come in molti casi il mercato, da solo, non sia in grado di garantire tali condizioni, laddove le attività culturali – e lo spettacolo in particolare – presentano costi crescenti, domanda incerta e rendimenti difficilmente prevedibili.

La questione si presenta dunque complessa, articolata, da districare con attenzione e rigore non solo dal punto di vista esegetico-costituzionale, secondo i profili che fin qui abbiamo tentato di illustrare, ma anche e soprattutto al momento della messa in atto del principio, nel suo doversi tradurre in scelte comunque necessarie le quali, pur non assumendo toni definitivi o prescrittivi, in ultima istanza dovranno comunque tradursi in preferenze, priorità, stime.

---

<sup>8</sup> Rubricata *Disposizioni in materia di spettacolo e deleghe al Governo per il riordino della materia.*

### *III.I La neutralità possibile: finalità e criteri “esterni”*

Appare quindi caratteristico dell’ambito culturale il fatto che le finalità da perseguire – politicamente determinate – debbano essere, come si è detto, in qualche modo “esterne”, e attenere allo sviluppo del sistema culturale e delle sue filiere nel loro complesso, all’articolazione e alle modalità di proposta e fruizione, al sostegno e al riequilibrio nel paese dell’offerta e all’ampliamento della domanda, mantenendosi a rigorosa distanza da qualsiasi intento dirigistico nel merito della creazione.

Si pensi<sup>9</sup>, a titolo d’esempio, all’accrescimento della conoscenza delle attività culturali, all’integrazione di queste con quelle relative all’istruzione scolastica, alla determinazione dei profili essenziali per la formazione professionale del personale artistico e tecnico impiegato nei vari luoghi dello spettacolo o, ancora, al sostegno per lo sviluppo di nuove espressioni artistiche.

Conseguentemente, all’amministrazione si richiede di operare un confronto fondato – almeno in massima parte – su elementi anch’essi “esterni”, ovvero oggettivi, predeterminati e terzi, e su caratteri (almeno in massima parte) “fattuali”, basando su questi l’esercizio della propria discrezionalità (almeno in massima parte) tecnica<sup>10</sup>.

### *III.II Segue: il principio di uguaglianza come prima chiave interpretativa*

Ciò che fin qui si è detto attiene alla natura dei criteri da adottare.

Ora, a voler entrare nel merito della questione, tentando una prima ipotesi di come questi debbano prendere forma, di come si debbano orientare, aderiamo senz’altro all’idea che, prima e soprattutto, si debba tenere in considerazione una specifica declinazione del principio di uguaglianza, chiave interpretativa capace di mediare in modo (forse non definitivo, ma) efficace tra le disposizioni costituzionali di cui all’art. 9 e 33 (Rimoli 2003: 1520).

Evocare qui il valore dell’uguaglianza significa dunque dover favorire le forme espressive più deboli, incapaci di farcela da sole sul mercato «per la loro estraneità ai modelli prevalenti, o più semplicemente per la loro scarsa idoneità ad attirare un largo consenso di pubblico» (Rimoli 2003: 1520).

---

<sup>9</sup> Echeggiando l’inspiegabilmente soppresso art. 153 del D. Lgs 112/1998.

<sup>10</sup> Si veda in tal senso Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 26 aprile 2024, n. 3831.

Il tutto, come poi ebbe a dire la Corte costituzionale, nell'intento di fare della cultura l'unico vero elemento non di classe o di parte, capace di promuovere crescita dei cittadini come individui, nel pieno rispetto delle loro diverse inclinazioni, e della società nel suo insieme<sup>11</sup>.

Se così è, la connessione con l'art. 3 rivela come il nostro impianto costituzionale in materia intenda da una parte dare davvero fiato, e spazio, e *chance* di realizzazione a qualunque proposta creativa, volendo però, dall'altra, promuovere l'elevazione dei cittadini rimuovendo non solo gli ostacoli economici, logistici o strutturali che affliggono gli artisti, ma anche quelli di accesso e fruizione della conoscenza che davvero (e oggi come mai) impediscono «il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione [...] all'organizzazione politica, economica e sociale del paese». La scelta – del tutto politica – che si compì nella redazione di quelle disposizioni<sup>12</sup> ci dice dell'intento di promuovere la cultura come strumento che, nella sua molteplicità di forme e posizioni, sa essere elevazione, emancipazione, resistenza.

Certo, a settant'anni dall'approvazione di quelle norme ben sappiamo e possiamo dire del ruolo ancillare quasi sempre avuto dalle politiche in questa materia, limitate da finanziamenti calanti, per entità e percentuale, nel bilancio non solo dello Stato, ma anche delle regioni e dei comuni (fatte salve ben poche eccezioni). E ciò a dispetto del mandato a più tratti affermato ancora una volta dalla Corte costituzionale<sup>13</sup>, che impegna a tenere sempre in primo piano anche queste esigenze, troppo spesso lette come mero auspicio, e non vero e proprio dovere per il legislatore prima e per l'amministrazione poi.

### *III.III Segue: forme della creatività e limiti*

Ancora, nel calare le disposizioni costituzionali sulla realtà del sistema dello spettacolo – proprio per la ricordata assenza di elementi definitori – ritengo che una specifica applicazione del principio di uguaglianza debba consistere nel massimo ampliamento del novero delle forme espressive prese in

---

<sup>11</sup> Sent. C. cost n. 118 del 1990.

<sup>12</sup> È opportuno qui ricordare come questa lettura non è stata da tutti condivisa. Si pensi alla relevantissima dottrina che le liquidò come la «cattiva traduzione di cattive letture tedesche» (in riferimento all'esperimento tentato, a suo tempo, dalla Costituzione di Weimar. In tal senso si esprime Fabio Merusi, *Articolo 9*, in Giuseppe Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, *Principi fondamentali Artt. 1-12*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma 1975, p. 438, poi ripreso in Id., *Significato e portata dell'art. 9 della costituzione*, in AA. VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. III, Giuffrè, Milano 1977, p. 806.

<sup>13</sup> Si vedano a riguardo le sentt. C. cost., 27.06.1986, nn. 151, 152 e 153.



considerazione. E ciò, non solo per la continua evoluzione che queste naturalmente conoscono, ma anche in relazione al mutare delle tecnologie e della sensibilità del tempo.

Quindi, (se da una parte si deve ovviamente continuare ad assicurare la conservazione del repertorio classico (si ricordi, a proposito, la funzione della Fondazione "Istituto nazionale per il dramma antico"), dall'altra si deve non solo incentivare la produzione contemporanea teatrale, musicale e di danza, ma anche favorire la sperimentazione e il rinnovo dei linguaggi.

Come peraltro già afferma la legge 175/2017, art. 1, comma 4, lett. a) «l'intervento pubblico a sostegno delle attività di spettacolo favorisce e promuove»<sup>14</sup>, oltre alla qualità dell'offerta, «la pluralità delle espressioni artistiche, i progetti e i processi di lavoro a carattere innovativo, riconoscendo il confronto e la diversità come espressione della contemporaneità». Sono dunque – a mio parere – da interpretare in senso non tassativo le elencazioni di cui ai due commi precedenti, che rubricano rispettivamente le «attività svolte in maniera professionale»<sup>15</sup> e le «pratiche artistiche a carattere amatoriale»<sup>16</sup> che la Repubblica promuove e sostiene.

Si noti però come l'ampia e apertissima considerazione del sostegno alle diverse forme espressive che qui si sostiene come necessaria, conosca un solo limite, invalicabile, in quelle concezioni che si mostrassero portatrici di valori assolutistici, di sopraffazione o discriminatori. È infatti evidente che idee come queste, pur libere di manifestarsi nei limiti ammessi dalla legge<sup>17</sup>, non possano godere di alcun sostegno pubblico ponendosi, per loro stessa natura, in contrasto con i principi costituzionali.

---

<sup>14</sup> Il richiamo è ancora alla Legge 175/2017, *Disposizioni in materia di spettacolo e deleghe al Governo per il riordino della materia*, art. 1, comma 4, lett. a), quando già al comma 1, lett.a) della stessa disposizione si afferma che la Repubblica «promuove e sostiene lo spettacolo, nella pluralità delle sue diverse espressioni».

<sup>15</sup> Tali sono le attività «caratterizzate dalla compresenza di professionalità artistiche e tecniche e di un pubblico, in un contesto unico e non riproducibile», identificate ne:

- a) le attività teatrali;
- b) le attività liriche, concertistiche, corali;
- c) le attività musicali popolari contemporanee;
- d) le attività di danza classica e contemporanea;
- e) le attività circensi tradizionali e nelle forme contemporanee del circo di creazione, nonché le attività di spettacolo viaggiante;
- f) le attività a carattere interdisciplinare e multidisciplinare quali espressioni della pluralità dei linguaggi artistici.

<sup>16</sup> A queste la norma affianca «a) il valore delle espressioni artistiche della canzone popolare d'autore; c) la peculiarità del linguaggio espressivo del teatro di figura, sia nelle forme tradizionali sia nelle interpretazioni contemporanee; d) la tradizione dei corpi di ballo italiani; e) l'apporto degli artisti di strada alla valorizzazione dei contesti urbani ed extra-urbani; f) l'attività dei centri di sperimentazione e di ricerca, di documentazione e di formazione nelle arti dello spettacolo».

<sup>17</sup> Il riferimento è alla c.d. legge Mancino (l. 205 del 1993) che fece seguito alla legge n. 645 del 1952 (legge Scelba).

### *III.IV Segue: l'attenzione ai diversi segmenti della "filiera" (distribuzione e fruizione, in particolare)*

Un aspetto mai sottolineato abbastanza è come da sempre si sia avuta in Italia (e forse anche nell'approccio fin qui proposto) una fortissima attenzione alla produzione culturale, mentre diversamente le dinamiche che si registrano in tutti i settori mostrano come sia la distribuzione il segmento probabilmente più trascurato delle diverse filiere.

Si profila, in questo senso, la necessità di un intervento dello Stato in collaborazione con le regioni e gli enti locali, capace di assicurare una presenza diffusa ed equilibrata non solo delle attività teatrali, musicali e della danza sul territorio, ma anche dei musei e delle biblioteche<sup>18</sup>. In tal senso (e si tratta a ben vedere di un'ulteriore declinazione dell'uguaglianza) da una parte si devono favorire quelle realtà che mirano a raggiungere località che – per ragioni storiche, demografiche o semplicemente geografiche – ne sono sprovviste; dall'altra si devono incrementare quelle misure trasversali che il Fondo Unico per lo Spettacolo prima<sup>19</sup>, e oggi Fondo Nazionale per lo Spettacolo dal Vivo già prevedono. E che mirano non tanto a sostenere singole iniziative o singoli soggetti, quanto a promuovere lo sviluppo del sistema culturale nel suo insieme. Tali misure sono infatti orientate a rafforzare le condizioni strutturali per la produzione e la fruizione della cultura, favorendo la cooperazione tra operatori, enti territoriali e istituzioni pubbliche, nonché il riequilibrio delle opportunità di accesso sul territorio nazionale. In questa prospettiva si collocano i progetti di rete capaci di superare non solo disuguaglianze geografiche, ma anche le frammentazioni organizzative, contribuendo alla costruzione di un sistema culturale più coeso, pluralista e resiliente.

Si noti bene che anche il fondamento di queste misure è rinvenibile nei «Principi» di cui all'art. 1 della L. 175/2017 che, all'art. 1, comma 4, pone «particolare» importanza alla promozione e al sostegno de

«n) le attività di spettacolo realizzate in luoghi di particolare interesse culturale, tali da consentire una reciproca azione di valorizzazione tra il luogo e l'attività;  
o) le modalità di collaborazione tra Stato ed enti locali per l'individuazione di immobili pubblici non utilizzati o che versino in stato di abbandono o di degrado o di beni confiscati da concedere, nel rispetto di quanto previsto dalle disposizioni vigenti in ordine all'utilizzazione, alla valorizzazione e al trasferimento dei beni immobili pubblici, per le attività di cui al comma 2».

---

<sup>18</sup> Si veda a proposito delle differenze nella distribuzione di attività/eventi culturali che caratterizza il nostro Paese l'Annuario dello Spettacolo della SIAE 2019. In particolare, si veda la sezione dei dati dell'Osservatorio scorporati per regione, al sito [https://www.siae.it/sites/default/files/SIAE\\_Annuario\\_dello\\_Spettacolo\\_2019.pdf](https://www.siae.it/sites/default/files/SIAE_Annuario_dello_Spettacolo_2019.pdf), pp. 112-169 (ultimo accesso: 11 febbraio 2026).

<sup>19</sup> Almeno dal 2014.

A parte determinate iniziative locali, ben poco è stato fatto anche rispetto al “consumo”. Storicamente, l’unica vera misura tentata è consistita nella previsione di un regime di agevolazioni fiscali sull’imposta per il valore aggiunto prevista per diversi “prodotti culturali”<sup>20</sup>.

Solo in tempi relativamente recenti si è tentata nel nostro Paese una via diversa, agendo direttamente su una fascia di potenziali consumatori – i giovani – ritenuta non solo ‘debole’ per capacità di spesa, ma anche ‘strategica’, per la prospettiva di un loro (presunto, possibile) coinvolgimento a lungo termine nelle dinamiche culturali<sup>21</sup>. Il cosiddetto *bonus cultura* mira infatti a «promuovere lo sviluppo della cultura e la conoscenza del patrimonio culturale», attribuendo a tutti i cittadini italiani o di altri Paesi membri dell’Unione europea residenti nel territorio nazionale che abbiano compiuto diciotto anni, una carta elettronica del valore nominale di Euro 500 da utilizzare per assistere a «rappresentazioni teatrali e cinematografiche, per l’acquisto di libri nonché per l’ingresso a musei, mostre ed eventi culturali, monumenti, gallerie, aree archeologiche, parchi naturali e spettacoli dal vivo»<sup>22</sup>.

### III.V Segue: critica della audience education

La misura, pur coi suoi limiti, si colloca tra quelle politiche di cosiddetta *audience education* che, nella loro espressione corretta, mirano a rimuovere ostacoli sociali o economici all’accesso a quest’offerta.

---

<sup>20</sup> Il d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (come più volte modificato) definisce nella tabella A allegata al d.P.R. aliquote di livello inferiore per le cessioni di beni o per la prestazione di servizi che, in qualche modo, possono essere così qualificati. Nello specifico si prevede (a parte un’aliquota del 4% su giornali e notiziari quotidiani, dispacci delle agenzie di stampa, libri, periodici, con varie specificazioni ed esclusioni) un’aliquota del 10% per

- contratti di scrittura connessi con gli spettacoli teatrali; spettacoli teatrali di qualsiasi tipo, compresi opere liriche, balletto, prosa, operetta, commedia musicale, rivista; concerti vocali e strumentali; attività circensi e dello spettacolo viaggiante, spettacoli di burattini, marionette e maschere, compresi corsi mascherati e in costume, ovunque tenuti;
- oggetti d’arte, di antiquariato, da collezione, importati; oggetti d’arte di cui alla lett. a) della tabella allegata al d. l. 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 5, ceduti dagli autori, dai loro eredi o legatari

Per parte sua poi, l’art. 10 del d.P.R. annovera tra le prestazioni esenti dal pagamento dell’imposta «quelle proprie delle biblioteche, discoteche e simili e quelle inerenti alla visita di musei, gallerie, pinacoteche, monumenti, ville, palazzi, parchi, giardini botanici e zoologici e simili»

<sup>21</sup> Il riferimento è all’articolo unico, c. 979, della l. 28 dicembre 2015, n. 208 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» – legge di stabilità 2016).

<sup>22</sup> In base ai dati circolati al termine del primo anno di sua applicazione, sembra però non aver dato i risultati attesi, se soltanto il 6,3% dei soldi stanziati dal governo sono stati effettivamente spesi dai beneficiari. E ciò, almeno in base ai primi commenti, per la lentezza del procedimento di approvazione dell’account digitale di ogni destinatario, la complessità delle pratiche amministrative necessarie per aderire all’iniziativa e alla conseguente scarsità di esercenti che hanno aderito al progetto. A dispetto di questo sostanziale fallimento però, la misura è stata più volte reiterata, estendendola a ulteriori prodotti, e cioè all’ «acquisto di musica registrata, nonché di corsi di musica, di teatro o di lingua straniera».

Ma che in altri casi – e qui occorre qualche attenzione in più, a evitare una declinazione a mio giudizio inaccettabile – tendono ad accompagnare e orientare le pratiche di fruizione culturale.

Non sfuggirà il delicatissimo problema di equilibrio con quanto fin qui affermato. Infatti, se da un lato dette politiche possono contribuire ad ampliare la partecipazione e a ridurre alcune disuguaglianze, dall'altro lato rischiano di introdurre una forma di paternalismo, elitario o populista, laddove l'intervento pubblico non si limiti a creare condizioni di migliore e più facile fruizione, ma arrivi a incidere sulla formazione delle preferenze e sulla gerarchizzazione dei valori culturali.

Come messo in luce dalla riflessione sulla democrazia culturale e, in altra prospettiva, dall'approccio delle *capabilities*<sup>23</sup>, il sostegno pubblico dovrebbe mirare ad ampliare le possibilità effettive di scelta, piuttosto che orientare i gusti e la domanda. Analogamente, una concezione pragmatista della cultura<sup>24</sup>, inviterebbe a considerare l'esperienza culturale come processo aperto e partecipato, non come apprendimento di modelli prestabiliti. In questa prospettiva, l'*audience education* può trovare legittimazione solo se intesa come ampliamento delle opportunità di accesso e di interpretazione, evitando di riprodurre gerarchie simboliche fondate su una presunta superiorità di determinati gusti culturali<sup>25</sup>.

#### *IV. Qualificazione e valutazione dell'interesse culturale nel campo dell'editoria e delle arti visive*

La ricognizione dei principali modelli di intervento pubblico in altri settori "critici", con caratteristiche molto diverse dall'ambito qui all'attenzione, può aiutarci a verificare, in concreto, se e in che misura le forme di qualificazione e valutazione dell'interesse culturale adottate rispettino le linee di intervento fin qui ricostruite, e quindi a veder meglio ciò che accade nel settore del teatro, della musica, della danza e dello spettacolo dal vivo tutto.

Si prenda in considerazione innanzitutto l'editoria, ambito in cui le prospettive di affermazione e crescita della produzione sono sostanzialmente rimesse al successo commerciale dell'autore. Si tratta di un settore che, nel nostro paese è secondo solo ai videogiochi per «ricchezza prodotta e numero di

---

<sup>23</sup> Il concetto è elaborato da Amartya Sen in *Povertà e carestie*, Edizioni di Comunità, Torino, 1997 (ed. originale del 1981), e poi ripreso in *Sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano, 2000.

<sup>24</sup> Quale quella proposta da John Dewey in *Democrazia e educazione. Una introduzione alla filosofia dell'educazione*, ACIA, Roma, 2018, e poi ampliata in *Esperienza e natura*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2014.

<sup>25</sup> Pierre Bourdieu, *Il mercato dei beni simbolici e altri scritti sull'arte*, Meltemi, Milano, 2023.



occupati, e vale 11,3 miliardi di euro» (con un calo limitato al -1,5% rispetto all'anno precedente) e «conta più di 196 mila addetti» (+1,9% rispetto al 2023). Ciò pone il nostro mercato editoriale al quarto posto in Europa e al sesto nel mondo, a dispetto di una «sensibile flessione sia in valore che in volumi di copie vendute nel 2024 e nella prima parte del 2025», in buona parte causata da politiche pubbliche di sostegno alla domanda considerate meno efficaci – penso alla scarsa diffusione delle Carte Cultura e del Merito e ai ritardi nel finanziamento alle biblioteche pubbliche.

Gli interventi pubblici sono comunque limitati, e ben poco si rivolgono agli autori, orientandosi piuttosto al sostegno delle imprese. Il Fondo unico per il pluralismo e l'innovazione digitale dell'informazione e dell'editoria, istituito dalla legge 26 ottobre 2016, n. 198 e così rinominato dalla legge 30 dicembre 2023, n. 213, è volto infatti a garantire l'attuazione dei principi costituzionali in materia di libertà e di pluralismo dell'informazione a livello nazionale e locale, e a incentivare l'innovazione dell'offerta informativa e lo sviluppo di nuove imprese editoriali anche nel campo dell'informazione digitale. Il tutto, però, a favore dell'editoria quotidiana e periodica e dell'emittenza radiofonica e televisiva locale. Per parte sua l'articolo 1, comma 375, della legge 30 dicembre 2021 n. 234, ha istituito un "Fondo straordinario per gli interventi di sostegno all'editoria", le cui dotazioni sono volte a incentivare gli investimenti delle imprese editoriali, anche di nuova costituzione, orientati all'innovazione tecnologica e alla transizione digitale, l'ingresso di giovani professionisti qualificati nel campo dei nuovi media e a sostenere le ristrutturazioni aziendali e gli ammortizzatori sociali e a sostegno della domanda di informazione (art. 1, comma 376).

Anche nel campo delle arti visive gli interventi di sostegno sono molto limitati.

Qui sono il mercato primario (fiere e biennali) e secondario (case d'asta) a sostenere la produzione e la distribuzione delle opere, a fronte del fatto che, nell'assenza di una disciplina specifica per la loro vendita, si applicano ancora le regole ordinarie del commercio. L'unica forma di sostegno si trova nell'esenzione dalle imposte dirette per gli immobili con destinazione a uso culturale e nelle detrazioni d'imposta per tali attività di cui alla l. 2 agosto 1982, n. 512.

L'incentivazione alla creazione è sostenuta specialmente dalla l. 29 luglio 1949, n. 717, la cosiddetta "legge del due per cento". Quest'ultima impone alle amministrazioni di riservare una quota non inferiore appunto al 2% dell'importo dei lavori per la costruzione, la ricostruzione e la ristrutturazione dei propri edifici al loro abbellimento con opere (pittura, scultura o installazioni), per incentivare in quegli spazi non solo la bellezza, ma anche l'attenzione e l'educazione verso le nuove forme espressive. Superata o modificata nel tempo anche per escludere dalla sua applicazione settori specifici come gli

edifici industriali e gli alloggi popolari, l'edilizia scolastica e universitaria (per questi ultimi è in corso un giusto ripensamento), è nei fatti ancora oggi il riferimento essenziale per l'arte pubblica. Per quanto riguarda la scelta delle opere si prevede (art. 2) che la scelta degli artisti per l'esecuzione delle opere sia effettuata con procedura concorsuale, da una commissione composta dal rappresentante dell'amministrazione sul cui bilancio grava la spesa, dal progettista della costruzione, dal soprintendente per i beni artistici e storici competente e da due artisti di chiara fama nominati dall'amministrazione medesima. Nessun criterio è specificato, se non si considera (come da ultimo prevede il decreto ministeriale 15 maggio 2017) un genericissimo richiamo al il «rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità, imparzialità» e l'intento di promuovere «la partecipazione anche di giovani artisti e l'utilizzo di forme artistiche più sperimentali».

Non si deve però dimenticare il Piano per l'Arte Contemporanea di cui alla legge 23 febbraio 2001, n. 29, grazie al quale si promuove la selezione di proposte progettuali per l'acquisizione, la produzione e la valorizzazione di opere dell'arte e della creatività contemporanee destinate al nostro patrimonio pubblico, con una dotazione conta su quasi 3 milioni di euro.

Tre gli ambiti di intervento, che bene esplicitano gli intenti del finanziamento.

Il primo è infatti rivolto all'acquisizione di opere realizzate negli ultimi 70 anni e di collezioni o archivi legati all'arte e alla creatività contemporanee con lo scopo di sostenere la qualità e la continuità dell'incremento delle collezioni pubbliche d'arte. Il secondo è diversamente dedicato alla produzione di opere, e ha la finalità di promuovere progetti artistici di carattere innovativo. Il terzo è infine mirato a sostenere progetti di valorizzazione di donazioni già ricevute da collezioni pubbliche.

Ai sensi dell'ultimo «Avviso pubblico» (come previsto dal decreto direttoriale n. 32 del 28 febbraio 2025) il criterio principale di valutazione delle proposte è rappresentato, in ciascuno dei tre ambiti, dal «rilevante interesse culturale»<sup>26</sup>, il che rimanda a una valutazione tecnica ampiamente discrezionale, per la quale la giurisprudenza (pur riferita in gran parte alle norme del Codice dei Beni Culturali, D.lgs.

---

<sup>26</sup> Nel primo ambito è relativo primo a «l'opera/le opere da acquisire, tenendo conto della qualità e delle caratteristiche intrinseche, oltre che del valore nella produzione dell'artista e dell'importanza dell'acquisizione al patrimonio pubblico» o alla « collezione o archivio da acquisire, tenendo conto della qualità e consistenza e delle caratteristiche dell'insieme, nonché della rilevanza delle singole opere o materiali e dell'importanza dell'acquisizione al patrimonio pubblico»; nel secondo ambito si riferisce diversamente a «l'opera da produrre, tenendo conto della tipologia e dell'innovatività del progetto di produzione, del curriculum dell'artista coinvolto e dell'importanza dell'acquisizione al patrimonio pubblico» e infine, nel terzo, alla tipologia e all'innovatività del progetto di valorizzazione «in rapporto alle caratteristiche dell'opera o delle opere ricevuti in donazione».

42/2004, e in particolare agli artt. 10 e 11), richiede una accurata motivazione, basata su un'istruttoria approfondita e completa<sup>27</sup>.

Sono poi considerati, per tutti e tre gli ambiti, in ordine decrescente d'importanza la «coerenza della proposta in rapporto alle caratteristiche della collezione pubblica e della sede di destinazione, nonché in rapporto alla programmazione sul contemporaneo del soggetto proponente», la «chiarezza e coerenza interna della proposta e corrispondenza con le finalità e gli obiettivi dell'Avviso pubblico» e la «congruità e coerenza del quadro economico allegato alla proposta».

#### *V. Gli elementi di valutazione per il settore dello spettacolo: l'evoluzione nella consistenza dei finanziamenti e nei criteri premiali*

Diversamente dai settori fin qui considerati, nel campo dello spettacolo dal vivo la valutazione e la conseguente allocazione delle risorse pubbliche avvengono attraverso un sistema strutturato e permanente di sostegno, oggi rappresentato dal Fondo Nazionale per lo Spettacolo dal Vivo.

Mi si consenta una brevissima, e forse non necessaria sintesi dei tratti che connotano la sua evoluzione. Nasce come Fondo Unico per lo Spettacolo nel 1985, venendo a modificare il precedente panorama di diffuso e confuso intervento indiretto sul settore. La l. 163/1985, rappresenta così la prima forma di intervento organico per enti, istituzioni, associazioni, organismi ed imprese operanti nei settori delle attività della lirica, musicali, di danza, teatrali, circensi dello spettacolo viaggiante e, fino al 2016, del cinematografo<sup>28</sup>. Nel Fondo Unico per lo Spettacolo confluiscono tutti i finanziamenti stabiliti precedentemente a favore dei diversi tipi di attività, ripartiti poi in base a quote percentuali minime per i diversi settori.

Ciò che più interessa qui è sottolineare come, nel tempo, l'uso del Fondo sia mutato in modo significativo sotto due profili: la consistenza delle somme messe a disposizione e la logica in base alla quale le stesse somme sono state e sono assegnate.

Per quanto riguarda il primo aspetto, è evidente come, per decenni, l'erosione nella consistenza del Fondo sia stata drammatica. Il volume delle risorse stanziato a prezzi correnti era, nel 1985, di 357,48

---

<sup>27</sup> Si vedano sul tema, pur per aspetti specifici, le recenti decisioni Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, Sentenza 13 febbraio 2023, n. 5 e Consiglio di Stato, Sez. VI, Sentenza 21 giugno 2024, n. 5522.

<sup>28</sup> A partire dal 2017, la l. 220/2016 ha istituito il Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo, con uno stanziamento minimo annuale di 400 milioni di euro.

milioni di euro, e raggiunge il valore più alto nel 2001 superando i 530 milioni. A seguire, inizia una costante discesa che arriva a toccare i 389 milioni nel 2013, con un calo nel valore reale (cioè, a prezzi costanti, per eliminare l'effetto distorsivo dell'inflazione) del 56,08%. E così, l'incidenza del FUS sul nostro Prodotto Interno Lordo raggiunge il valore più basso di sempre, scendendo dallo 0,0832% del 1985 allo 0,0249% del 2015 (-70,07%). Solo a partire dal 2015 si è assistito a una (pur lieve) inversione di tendenza: in quell'anno, lo stanziamento è stato pari a 406,23 milioni di euro (+0,72% rispetto all'anno precedente e +11,76% rispetto al 1985)<sup>29</sup>. Lasciando da parte la specialissima stagione della pandemia, nel 2024 si è arrivati a uno stanziamento di 447 milioni di euro, con una incidenza sul PIL che comunque si aggira ancora attorno allo 0,02%.

Non v'è dubbio che questo aspetto sia di rilievo anche per il profilo che qui si esamina: l'effetto che sortisce la limitatezza delle risorse a disposizione è infatti quello di un calo significativo delle proposte innovative preferendo, chi fa domanda, una stretta e più sicura osservanza dei criteri determinati nei regolamenti ministeriali.

Il secondo aspetto da esaminare è proprio quello dell'evoluzione di detti criteri.

Infatti, per la musica, la danza, le attività teatrali e quelle circensi e dello spettacolo viaggiante l'erogazione dei contributi viene rivista a partire dal d.m. 1° luglio 2014, n. 71, (conseguente al cosiddetto 'Decreto Cultura' – l. 7 dicembre 2013, n. 112)<sup>30</sup>, e da allora si basa in gran parte (per progetti triennali da attuare annualmente) su elementi oggettivi (quali la continuità dell'attività, la capacità produttiva e distributiva, la sostenibilità economica e l'impatto sul territorio), lasciando alla valutazione discrezionale l'assegnazione di una parte molto contenuta del punteggio (il 25%).

In modo non dissimile muove il d.m. 3 febbraio 2014, che detta i criteri per la ripartizione dei finanziamenti alle fondazioni liriche. In base a quelle disposizioni, dello stanziamento complessivo assegnato, una quota del 50% è attribuita a soggetti pubblici e privati sulla base dei costi di produzione sostenuti nell'anno precedente, una quota del 25% è collegata alla capacità di ottenere in modo autonomo risorse aggiuntive e solo il restante 25% è attribuito in relazione alla qualità artistica dei programmi.

---

<sup>29</sup> Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Relazione sull'utilizzazione del fondo unico per lo spettacolo e sull'andamento complessivo dello spettacolo (anno 2015), Raia srl, 2016, 31 ss.

<sup>30</sup> Sul tema C. Barbati, *Il rilancio dello spettacolo nelle scelte urgenti del decreto 'Valore Cultura'*, «Aedon-Rivista di arti e di diritto on line», 3/2013; M. Gallina, O. Ponte di Pino, *Oltre il decreto. Buone pratiche tra teatro e politica*, Franco Angeli, Milano, 2016.

Per quanto riguarda poi i meccanismi di valutazione il 50% deriva da un sistema di attribuzione di punteggi alle singole attività realizzate, il 25% è riferito alle risorse aggiuntive sulla base del rapporto tra i relativi valori contabili di bilancio, e il 25% residuo è attribuito sulla base del parere di una commissione consultiva.

Nel tempo queste quote non sono cambiate significativamente, e vengono sostanzialmente confermate dai decreti ministeriali successivi (oggi, il d.m. 23 dicembre 2024 per lo spettacolo dal vivo<sup>31</sup>).

### *V.I Segue: molte luci e qualche ombra*

Ora non vi è dubbio che questa decisa virata verso criteri di valutazione il più possibile oggettivi<sup>32</sup>, e la contestuale progressiva dequotazione delle commissioni di esperti cui era riconosciuta una considerevole capacità discrezionale muova nella direzione che in queste note abbiamo cercato di indicare come “costituzionalmente necessaria”.

Qualche riflessione ulteriore è però opportuna.

È a mio giudizio positivo il fatto che si avverta, tra le righe delle disposizioni ricordate, la volontà di dotare i soggetti richiedenti il finanziamento di strumenti effettivamente predittivi rispetto alla somma cui possono aspirare per il progetto presentato e, contestualmente, l'intento di sterilizzare per gran parte da qualsiasi sentire individuale, da qualsiasi valutazione soggettiva, il giudizio e la conseguente assegnazione di finanziamenti.

Bisogna però – per onestà intellettuale – ricordare come in realtà nessun sistema di valutazione sia o possa essere davvero neutrale (Donato 2014: 411), e rechi in sé, implicite o esplicite, finalità precise, determinate dal regolatore (in questo caso il Ministero).

Prendiamo comunque atto del fatto che, negli anni più recenti, si è agito nella convinzione che una ripartizione quasi automatica delle risorse a disposizione sia più giusta, più equa. Ma non è superfluo sottolineare come in questo modo si assista non a una sparizione della scelta, bensì a una sua

---

<sup>31</sup> Per le fondazioni lirico-sinfoniche, il decreto-legge n. 34/2020 (art. 183, comma 4) ha previsto che la quota del FNSV per gli anni 2020-2024 fosse ripartita in base alla media delle percentuali del triennio 2017-2019, in deroga ai criteri del DM 3 febbraio 2014. Questa modalità derogatoria è stata confermata anche per il 2025 dalla legge n. 207/2024 (art. 1, comma 607), che stabilisce la ripartizione sulla base della media delle percentuali del triennio 2022-2024. Il decreto direttoriale di assegnazione dei contributi tra le fondazioni lirico-sinfoniche per il 2025 è il decreto direttoriale n. 889 del 9 luglio 2025. Mentre per gli altri ambiti e settori si fa riferimento al decreto del Direttore generale Spettacolo 27 gennaio 2025, rep. n. 19, che stabilisce, per il triennio FNSV 2025-2026-2027, ai fini della valutazione delle domande di contributo ed ai fini della determinazione del contributo stesso, costi ammissibili, punteggi e massimali di spesa.

<sup>32</sup> In effetti iniziata nel 2004, con la prima riforma dei sistemi di reference per il cinema.

riassunzione in mano a chi detta i criteri, poi rigidi nella loro applicazione. In altri termini, se in precedenza la valutazione e la selezione erano operate da organi amministrativi, generalmente collegiali, e attenevano il progetto, ora, a opera del ministero, si valutano e si selezionano a monte i canoni che daranno successivamente corpo a scelte pressoché meccaniche.

Una possibile attenuazione di questo profilo potrebbe aversi ammettendo al procedimento di determinazione di detti criteri una rappresentanza delle categorie professionali coinvolte che, in tal modo, verrebbero a farsi “co-autrici” della decisione finale sugli obiettivi che si intendono perseguire. E ciò al fine di conferire una reale trasparenza e anche, per quanto possibile, democraticità alle decisioni che orienteranno il sistema negli anni a venire.

Due ulteriori considerazioni discendono da quanto abbiamo osservato.

In primo luogo, si deve riconoscere come, grazie al nuovo modello, il *favor* che attraverso il sistema di valutazione si esprime non è più per la singola opera, o per un certo autore. E questo è un bene. Allontana, e significativamente, gli apparati dalle produzioni, separando, come mai prima, la politica e l'amministrazione dall'espressione artistica.

Come abbiamo detto in un sistema meritocratico e prevedibile negli esiti come quello in atto, ci si muove piuttosto, nel solco di una certa strategia per obiettivi determinati, ben esplicitati dalle disposizioni regolamentari<sup>33</sup> (ma anche in molte norme regionali che dispongono di meccanismi analoghi) e virtuosi, in linea con quanto abbiamo visto ai paragrafi precedenti.

---

<sup>33</sup> Si consideri a esempio il d.m. 23 dicembre 2024, n. 423, che, all'art. 2, esplicita come obiettivi strategici del sostegno allo spettacolo dal vivo:

«concorrere allo sviluppo del sistema dello spettacolo dal vivo, favorendo la qualità dell'offerta, anche a carattere multidisciplinare, e la pluralità delle espressioni artistiche, i progetti e i processi di lavoro a carattere innovativo, la qualificazione delle competenze artistiche, l'interazione tra lo spettacolo dal vivo e l'intera filiera culturale, educativa e del turismo;

b) promuovere l'accesso al sistema dello spettacolo dal vivo, sostenendo progetti di rilevanza nazionale che mirino alla crescita di una offerta e di una domanda qualificate, ampie e differenziate, e prestando attenzione alle fasce di pubblico con minori opportunità;

c) favorire il ricambio generazionale, valorizzando il potenziale creativo di nuovi talenti e la parità di genere;

d) favorire l'accesso alle arti della scena, intese come opportunità di sviluppo culturale per tutti i cittadini, con particolare attenzione alle nuove generazioni di pubblico, fin dall'infanzia e al pubblico della terza età;

e) creare i presupposti per un riequilibrio territoriale dell'offerta e della domanda, anche con riferimento alle aree svantaggiate;

f) favorire l'accesso delle persone con disabilità alle attività dello spettacolo e alle relative carriere professionali, come espressione di un diritto e come valore artistico, culturale e sociale da condividere, e come valore aggiunto sul piano dell'espressione creativa, delle capacità inclusive del sistema e della relazione con il pubblico, abbattendo ogni barriera sociale, culturale, sensoriale e fisica alle attività di spettacolo;

g) sostenere la diffusione dello spettacolo italiano all'estero e i processi di internazionalizzazione, in particolare in ambito europeo, attraverso iniziative di coproduzione artistica, collaborazione e scambio, favorendo la mobilità e la circolazione delle opere, lo sviluppo di reti aperte di offerta artistico-culturale di qualificato livello internazionale;

h) reperire autonomamente ed incrementare risorse diverse ed aggiuntive rispetto al contributo statale;

i) elaborare strategie di comunicazione innovative e capaci di coinvolgere pubblici nuovi e diversificati, nonché di ottenere riconoscimenti dalla critica nazionale e internazionale;

j) sostenere la capacità di operare in reti aperte tra soggetti e strutture del sistema artistico e culturale nazionale nell'ottica di una sempre più ampia collaborazione;

In senso analogo è bene sottolineare come l'enunciazione degli obiettivi che si perseguono sia non solo utile, ma doverosa, perché necessaria a rendere manifesti quali siano i profili e i propositi verso i quali si orienta il sostegno (in questo caso) statale, quale sia il "perimetro" in cui muove l'intervento pubblico, e quale interpretazione il ministero dia dei principi più volte ricordati (neutralità, uguaglianza, riequilibrio territoriale, sostegno alla filiera).

Avendo in mente poi l'esigenza di assicurare una piena libertà di espressione artistica, si deve anche annotare come i sistemi a valutazione vincolata, meritocratici, nonostante le già ricordate migliori garanzie, non riescano davvero a essere del tutto estranei, incapaci cioè di influenza sulle scelte creative. Che la sottoposizione alla discrezionalità delle commissioni portasse gli aspiranti al finanziamento a cercare di assecondare i gusti e le inclinazioni delle persone che ne facevano parte, è evidente. Il sistema attuale, però, non fa altro che spostare i termini del condizionamento, che ora discende – per quanto abbiamo appena detto – dai criteri dettati a priori dalle norme le quali, nella loro declinazione, sostanzialmente elencano i presupposti interni ed esterni cui devono rispondere i progetti per essere selezionati. Dunque, se è vero che il FNSV appare orientato a ridurre al minimo le valutazioni dirette sul contenuto artistico delle opere, privilegiando parametri oggettivi, è altrettanto vero che un effetto di ricaduta sulle scelte artistiche, pur indiretta e ridotta al minimo possibile, permane.

Né è superfluo annotare come il sistema tenda – quasi fisiologicamente - a consolidare posizioni acquisite, soprattutto nei confronti delle istituzioni storicamente più forti e maggiormente strutturate, che risultano avvantaggiate dalla stabilità dei contributi e dalla capacità di soddisfare requisiti organizzativi complessi posti dai decreti. Ne deriva una compressione degli spazi di accesso per forme espressive emergenti o strutturalmente più deboli, le quali, pur astrattamente ammesse ai meccanismi selettivi del Fondo, incontrano maggiori difficoltà nel competere su parametri fortemente condizionati dalla dimensione organizzativa e amministrativa. Tale tensione è solo parzialmente compensata dai criteri applicati al teatro, alla musica e alla danza, che, pur introducendo elementi di valutazione comparativa e di attenzione alla progettualità artistica, restano in larga misura dipendenti dalla capacità dei soggetti proponenti di strutturarsi secondo modelli amministrativi complessi.

---

k) favorire le attività di spettacolo realizzate in luoghi di particolare interesse culturale, ivi compresi i siti UNESCO, tali da consentire una reciproca azione di valorizzazione tra tali luoghi e le attività;

l) promuovere e valorizzare l'identità e la varietà culturale nazionale;

m) favorire le attività del teatro sociale e lo svolgimento di attività nell'ambito di ospedali, case di riposo, carceri, aree svantaggiate, al fine di promuovere la partecipazione, l'inclusione e la coesione sociale».



Sistema perfetto e neutrale, appunto, non c'è. E il valore dell'innovazione che abbiamo raccontato risiede in gran parte proprio nella dichiarazione preventiva dei canoni di giudizio, nella loro declinazione esplicita a priori che, però, non si dica mai essere assolutamente non politica, terza, oggettiva.

Concludiamo però guardando a quanto di positivo si può registrare in ciò che sin qui è avvenuto.

Non vi è dubbio sul fatto che il giudizio amministrativo tenda a concentrarsi non solo e non tanto sulla qualità intrinseca delle singole creazioni, quanto sulle condizioni strutturali che rendono possibile una produzione culturale stabile e diffusa. Ciò risulta particolarmente evidente nel regime speciale riservato alle fondazioni lirico-sinfoniche, ove il sostegno pubblico assume carattere strutturale e ricorrente e risponde principalmente a finalità di presidio culturale stabile, di tutela di un patrimonio artistico e professionale complesso e di garanzia di continuità dell'offerta, piuttosto che a una selezione comparativa del merito artistico delle singole produzioni.

Altrettanto positiva è la constatazione di come il FNSV abbia mostrato, negli ultimi anni, una crescente consapevolezza dell'importanza della distribuzione e della diffusione territoriale, attraverso il sostegno a circuiti, reti e progetti di sistema, anche grazie all'attivazione di forme di collaborazione tra Stato, regioni ed enti locali. Tali interventi testimoniano un progressivo superamento di una visione esclusivamente produttivistica del sostegno pubblico. E ciò, a dispetto del fatto che la centralità ancora prevalente della produzione continua a lasciare in secondo piano le politiche rivolte alla fruizione e all'ampliamento dei pubblici, che restano affidate a strumenti episodici, sperimentali o esterni al Fondo, senza trovare una collocazione strutturale all'interno del sistema di finanziamento.

## Bibliografia

Barbati, Carla

2013 *Il rilancio dello spettacolo nelle scelte urgenti del decreto 'Valore Cultura', in «Aedon» n. 3.*

Bobbio, Norberto

1955 *Politica e cultura*, Einaudi, Torino.

Bourdieu, Pierre

2023 *Il mercato dei beni simbolici e altri scritti sull'arte*, Meltemi, Milano.

Costa, Pietro

2005 *Una filosofia militante? Rileggendo "Politica e cultura" di Norberto Bobbio*, in «Iride», n. 3, pp. 543-554.

Dewey, John

2014 *Esperienza e natura*, Raffaello Cortina Editore, Milano.

2018 *Democrazia e educazione. Una introduzione alla filosofia dell'educazione*, ACIA, Roma.

Donato, Fabio

2014 *A che cosa serve il Fus?*, in «Economia della Cultura», n. 3-4, pp. 407-420.

Donati, Daniele

2017 *Governare l'inafferrabile. La cultura nella disciplina normativa e nella prassi amministrativa*, in «Munus», n. 2, pp. 259-323.

2023 *Nello spirito del tempo. L'influenza della cultura sull'evoluzione del sistema giuridico istituzionale*, Quodlibet, Macerata.

Merusi, Fabio

1975 *Articolo 9*, in Giuseppe Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I *Principi fondamentali Artt. 1-12*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma.

1977 *Significato e portata dell'art. 9 della costituzione*, in AA. VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. III, Giuffrè, Milano.

Rimoli, Francesco

2003 *L'arte*, in Sabino Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, parte speciale, II, Lefebvre-Giuffrè, Roma, pp. 1513-1554.



Sen, Amartya

1997 *Povert  e carestie Povert  e carestie*, Edizioni di Comunit , Torino (ed. originale del 1981).

2000 *Sviluppo   libert *, Mondadori, Milano.

Gallina, M. – Ponte di Pino, O.

2016 *Oltre il decreto. Buone pratiche tra teatro e politica*, Milano, Franco Angeli.



AP