

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Profili giuridici ed economici delle arti e dello spettacolo

a cura di
Federico Caporale

FRANCOANGELI

Collana
di Diritto

MANUALI



Il volume è stato realizzato nell’ambito dell’unità di ricerca dell’Università degli studi dell’Aquila del progetto “ItARTS – Italy for Arts: Resources, Time and Space”, finanziato dall’Unione europea-Next Generation EU, Missione 4, Componente 1, CUP: D13C24000640006, Codice Identificativo: INTAFAM00079

Si ringraziano la dottoressa Giulia Taraborrelli, per il fondamentale lavoro editoriale, e i professori Lucio Casalini e Luca Mongelli, per il coordinamento dei capitoli 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15 e 16

Isbn edizione cartacea: 9788835194453

La versione digitale del volume è pubblicata sul sito www.francoangeli.it,
con licenza CC-BY-NC-ND 4.0

Isbn e-book Open Access: 9788835195719

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

Ristampa	Anno
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9	2026 2027 2028 2029 2030 2031 2032 2033 2034 2035 2036

L’opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d’autore. Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l’adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata). Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall’art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali (www.clearedi.org; e-mail autorizzazioni@clearedi.org).

Il curatore dichiara che, nella fase di stesura del presente volume,
non sono stati utilizzati strumenti di IA generativa.
Gli eventuali link attivi e QR code inseriti nel volume sono forniti dall’autore.
L’editore non si assume alcuna responsabilità sui link attivi e QR code ivi contenuti
che rimandano a siti non appartenenti a FrancoAngeli.

Stampa: Geca - Divisione Libri di Ciscra s.p.a., Via Belvedere 42, 20862 Arcore (MB)

INDICE

Capitolo 1. I principi costituzionali in materia di arte e spettacolo, *di Paolo Bonini*

11

1. La Costituzione, l'arte e lo spettacolo. Le principali disposizioni in materia 11 – 1.1. Introduzione 11 – 1.2. Le disposizioni di principio stabilite dalla Costituzione. L'art. 9 Cost. e gli altri principi fondamentali 12 – 2. I riferimenti costituzionali 'sostanziali'. Gli artt. 21, 33 e 41 Cost. 14 – 3. La Repubblica e lo spettacolo. L'art. 117 Cost. tra Stato e Regioni, la *governance multilivello* e la chiamata in sussidiarietà 18 – 4. Il quadro costituzionale sui poteri pubblici e la loro attività in materia di arte, cultura e spettacolo 19 – 5. Il nesso tra partecipazione democratica e libertà 21 – 5.1. Il confine tra art. 21 e art. 33 Cost.: il problema della "materia privilegiata" 21 – 5.2. L'evoluzione del limite del buon costume nella giurisprudenza della Corte costituzionale come limite fondamentale per distinguere tra libertà dell'arte e libertà di manifestazione del pensiero 22 – 5.3. Alcuni esempi giurisprudenziali 24 – 6. Le funzioni amministrative dello Stato, delle Regioni e degli enti locali in materia di cultura, arte e spettacolo 29 – 6.1. Il quadro costituzionale di riferimento: la riforma del Titolo V e il riparto di competenze 29 – 6.2. La distinzione tra tutela e valorizzazione: le funzioni dello Stato 30 – 6.3. Le funzioni delle Regioni: promozione delle attività culturali e spettacolo 31 – 6.4. Le funzioni degli enti locali: il ruolo di Comuni, Province e Città metropolitane 32

Capitolo 2. La dimensione internazionale del diritto delle arti e dello spettacolo, *di Anna Pirri Valentini*

37

1. Spettacolo, arti visive e confini giuridici 37 – 2. L'origine internazionale del diritto d'autore 39 – 2.1. La Convenzione di Berna e la formazione di un diritto d'autore di stampo internazionale 40 – 3. Le convenzioni internazionali applicabili allo spettacolo 42 – 3.1. Interpreti, produttori, trasmissioni: la tutela dei diritti connessi 43 – 3.2. Cinema, audiovisivo e opere collettive 44 – 3.3. L'UNESCO e la protezione del patrimonio immateriale e delle diversità delle espressioni culturali 44 – 4. L'accordo TRIPS e la commercializzazione internazionale della tutela 46 – 5. Ricadute sul diritto nazionale e sulla pratica degli operatori 48 – 6. Per orientarsi in un ecosistema stratificato 49

Capitolo 3. L'Unione europea e le attività culturali, di *Andrea Averardi* 53

1. Cultura e integrazione europea 53 – 2. La competenza dell'Unione europea in materia di cultura 55 – 2.1. Dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona 55 – 2.2. Una competenza di sostegno, coordinamento e completamento 57 – 2.3. La clausola di integrazione culturale 58 – 3. Le iniziative europee in materia di cultura 59 – 3.1. Gli strumenti dell'azione culturale europea 60 – 3.2. Creative Europe e il sostegno ai settori culturali e creativi 61 – 3.3. Il patrimonio culturale come interesse comune: l'European Heritage Label 62 – 3.4. Le Capitali europee della cultura 63 – 4. Cultura e mercato 64 – 4.1. La tensione tra integrazione economica e diversità culturale: l'origine e lo sviluppo dell'eccezione culturale 65 – 4.2. Cultura e aiuti di Stato 67 – 4.3. Il sostegno alla cultura e il ruolo di controllo della Commissione europea 69 – 5. L'Unione europea e le attività culturali nella costante intersezione tra interessi e valori 71

Capitolo 4. L'amministrazione delle attività culturali, di *Federico Caporale e Luca Golisano* 75

1. Le attività culturali come parte dell'organizzazione amministrativa della cultura 75 – 2. Il Ministero della cultura 78 – 2.1. Gli ambiti di competenza del Ministero 80 – 2.2. La struttura del Ministero 83 – 2.2.1. Il Dipartimento per le attività culturali 84 – 2.2.2. La galassia degli organi consultivi 87 – 3. L'assetto regionale e degli enti locali 90 – 4. Le fondazioni 91 – 5. Gli archivi d'artista 93 – 6. Il sistema di amministrazione del diritto d'autore 94 – 6.1. La SIAE 95 – 6.2. Gli altri organismi di gestione collettiva e le entità di gestione indipendenti 97 – 6.3. Il ruolo delle Autorità amministrative indipendenti nel settore 101 – 7. Il sistema dei registri delle opere protette da diritto d'autore 103 – 7.1. Il Registro pubblico generale delle opere protette e il Repertorio delle opere dei creatori digitali 104 – 7.2. Gli altri registri a tutela del diritto d'autore 106 – 7.3. La dichiarazione e il deposito di opere alla SIAE 108

Capitolo 5. La censura e le forme di condizionamento delle libertà di espressione artistica, di *Margherita Croce e Francesca Pileggi* 115

1. Poteri pubblici e libertà dell'arte 115 – 1.1. I «motivi» e i «provvedimenti adeguati» a vietare, inibire e reprimere le manifestazioni del pensiero (art. 21, cc. 2 e 6 Cost.) e i limiti penali alla libertà dell'arte 117 – 2. Breve storia della censura dallo Stato liberale allo Stato costituzionale: la stampa, il teatro, il cinema e la «canzone» 119 – 3. L'assetto odierno: i controlli pubblici e i condizionamenti sull'accesso ai mezzi di diffusione del pensiero 125 – 4. Poteri pubblici e stampa non periodica: i residui poteri di intervento repressivo sulle opere letterarie 127 – 5. Lo spettacolo dal vivo 131 – 5.1. La regolamentazione regionale e locale sull'arte di strada 131 – 5.2. Il sistema di autorizzazioni e controlli su spettacoli e trattenimenti 135 – 6. Poteri pubblici e settore cinematografico: il sistema di autorizzazioni e controlli 141 – 7. Poteri pubblici e televisione. Il ruolo dello Stato nella gestione del servizio televisivo e i condizionamenti alla messa in onda delle opere cinematografiche e audiovisive 146 – 8. *Segue*. I limiti alla diffusione delle opere cinematografiche e audiovisive sulle piattaforme di *streaming* 150 – 9. Poteri pubblici e opere dell'arte visiva 152 – 9.1. Gallerie, mostre ed esposizioni 152 – 9.2. Il controllo pubblico

sulla *Street Art* 153 – 9.3. La circolazione delle immagini delle opere dell'arte visiva e i poteri autorizzatori sulle riproduzioni dei beni culturali 157

Capitolo 6. Il sistema dell'intervento pubblico a sostegno dello spettacolo, di Maria Giusti

169

1. Il fondamento costituzionale del sostegno: cultura e diritto promozionale 169 – 2. Il fondamento sovranazionale del sostegno: l'eccezione culturale e la tutela della diversità culturale 171 – 3. Il riparto di competenze tra i diversi livelli di governo in materia di sostegno allo spettacolo 173 – 3.1. L'Unione europea 173 – 3.2. Il livello nazionale 174 – 3.2.1. Lo Stato 175 – 3.2.2. Le regioni e i comuni 178 – 4. Le forme dell'intervento pubblico 179 – 4.1. Il sostegno diretto 180 – 4.1.1. Gli aiuti agli operatori culturali 181 – 4.1.2. Gli incentivi agli investimenti privati 183 – 4.1.3. Il supporto alla domanda di spettacolo 184 – 4.2. Il sostegno indiretto attraverso la regolamentazione: due esempi paradigmatici 184 – 4.2.1. Le quote di programmazione e di investimento in contenuti audiovisivi europei e nazionali 185 – 4.2.2. Le forme di previdenza e assistenza sociale per i lavoratori dello spettacolo 186 – 5. La giustizia redistributiva e le altre dimensioni problematiche del sostegno pubblico 187 – 5.1. Sostegno e libertà dell'arte: discrezionalità, automatismi e rischio di conformazione 189 – 5.2. Effetti distortivi imprevisti 191 – 5.3. Appropriazione privata del beneficio pubblico: quando l'aiuto arricchisce il singolo 192 – 5.4. Dipendenza e perdita di capacità innovativa 194 – 5.5. Instabilità delle risorse e difficoltà di programmazione 195 – 5.6. Burocrazia e costi amministrativi 196 – 6. Conclusioni 197

Capitolo 7. Il diritto d'autore. Profili generali, di Lucio Casalini

205

1. Evoluzione storica e attuale quadro normativo 205 – 2. Soggetti e oggetto del diritto d'autore 207 – 3. La fondamentale distinzione tra diritti morali e diritti patrimoniali 210 – 4. Attribuzione e registrazione dell'opera 213 – 5. Il ruolo degli intermediari e le società di gestione collettiva 214 – 6. Diritto d'autore e nuove tecnologie emergenti 215

Capitolo 8. I contratti di diritto d'autore. Elementi essenziali, di Leonardo Dani

219

1. Premessa 219 – 2. I contratti di cessione e licenza 223 – 3. Il contratto di edizione 226 – 4. I contratti di rappresentazione e di esecuzione: inquadramento generale e tratti comuni ai due istituti 231 – 4.1. Il contratto di rappresentazione 233 – 4.2. Il contratto di esecuzione 236 – 5. I contratti di produzione e di distribuzione cinematografica 238

Capitolo 9. Tutele e meccanismi di risoluzione delle controversie, di Chiara Iorio

243

1. Le fattispecie del plagio e della contraffazione: la dicotomia idea-espressione 243 – 1.1. La contraffazione 244 – 1.2. Il plagio: riferimenti normativi 245 – 1.3. Il plagio: la fattispecie 247 – 1.4. Casistica: plagio dell'opera d'arte 249 – 1.5. Le esclusioni del plagio. Le libere utilizzazioni 250 – 1.6. La parodia 251 – 2. Tutele civilistiche: responsabilità civile 254 – 2.1. Il risarcimento del danno 254 – 2.2. L'inibitoria 257 – 3. Riproduzione abusiva dell'opera d'arte 259 – 3.1. Riproduzione abusiva dell'opera e nuove tecnologie 262 – 4. ADR e diritto d'autore 264

Capitolo 10. Il rapporto di lavoro e il regime di previdenza sociale nel settore dello spettacolo, di Lina Del Vecchio e Luisa Monterossi 271

Sezione I - La disciplina del rapporto di lavoro 271. 1. Premessa 271 – 2. Il riordino della disciplina relativa al lavoro nel settore dello spettacolo 272 – 3. Il problema definitorio: la nozione di “spettacolo” 273 – 4. Le parti del contratto di lavoro 275 – 5. Lavoro subordinato e lavoro autonomo nello spettacolo 276 – 6. I rapporti di lavoro di natura subordinata nello spettacolo 277 – 6.1. Il contratto a tempo determinato 278 – 6.2. Il lavoro stagionale 279 – 6.3. Il contratto a tempo determinato per le fondazioni lirico sinfoniche 280 – 6.4. Il contratto di lavoro intermittente 281 – 7. Il lavoro autonomo nello spettacolo e nuove dinamiche di tutela 283 – 8. Le clausole di protesta e le clausole di esclusiva 285 – 9. Il ruolo dell'autonomia collettiva 285 – 10. Il tempo di lavoro dell'artista: profili qualificatori – 10.1. Le previsioni della contrattazione collettiva 287 – **Sezione II - Il sistema di previdenza sociale** 290. 1. La natura speciale della disciplina previdenziale nel settore dello spettacolo 290 – 2. La nozione di “lavoratore dello spettacolo” 291 – 3. Requisiti di accesso e modalità di determinazione dei trattamenti previdenziali 293 – 4. Le misure contro la disoccupazione involontaria 295 – 5. L'indennità di discontinuità 296 – 6. Il certificato di agibilità 297

Capitolo 11. L'Impresa nel settore artistico, di Davide Ianni 303

1. Introduzione 303 – 2. Imprenditore, azienda, impresa: nozioni e concetti generali 304 – 2.1. Ambito soggettivo: l'imprenditore 305 – 2.2. Ambito oggettivo: l'azienda 306 – 2.3. Ambito funzionale: l'impresa 307 – 3. I segni distintivi 307 – 4. Opere dell'ingegno, invenzioni industriali e modelli industriali 309 – 5. Concorrenza e attività d'impresa nel settore artistico 310 – 6. Forme organizzative dell'impresa 311 – 6.1. L'impresa individuale 311 – 6.2. La società come forma di esercizio collettivo dell'impresa 312 – 6.2.1. Società di persone 313 – 6.2.2. Società di capitali 314 – 6.2.3. Società cooperative 316 – 6.3. Modificazioni dell'atto costitutivo e rapporto con lo statuto 317 – 6.4. Operazioni straordinarie 318 – 6.5. Le società europee 318 – 6.6. Scioglimento della società 319 – 7. Impresa e attività artistica 321 – 7.1. L'impresa nel settore artistico 321 – 7.2. Attività professionale vs imprenditoriale 322 – 7.3. Problemi e sfide specifiche 323 – 8. Conclusioni 324

Capitolo 12. Gli enti del terzo settore, di Andrea Magliari 329

1. Introduzione: il ruolo degli enti del terzo settore in ambito culturale 329 – 2. Il perimetro soggettivo degli ETS 331 – 3. Le diverse tipologie di ETS 333 – 4. La disciplina promozionale dettata dal Codice del Terzo settore 336 – 4.1. Il regime fiscale 337 – 4.2. La disciplina del volontariato e dei rapporti di lavoro 340 – 4.3. I partenariati con le pubbliche amministrazioni 343

Capitolo 13. L'industria creativa e le sue dinamiche - Un'introduzione ai modelli organizzativi e di business, di Rita Mura, Francesca Vicentini e Luca Mongelli 351

1. Definire l'industria creativa: oltre il prodotto tangibile 351 – 2. I driver del successo: i valori artistici 354 – 3. L'organizzazione basata su progetti 355 – 4. Il

team: motore del processo creativo e del business 357 – 5. La misurazione del successo: tra metriche economiche e impatto culturale 359 – 6. Le sfide del lavoro creativo: tra cultura freelance e sostenibilità 360

Capitolo 14. Carriera, strategia e mercato nell'industria creativa, di Rita Mura, Luca Mongelli e Francesca Vicentini

365

1. La carriera nelle industrie creative: oltre i percorsi lineari 365 – 2. La carriera “senza confini” e il capitale professionale 367 – 2.1. L'artista come imprenditore di se stesso 369 – 2.2. Dall'identità artistica alla strategia 372 – 2.3. “Chi?” Comprendere e scegliere il pubblico di riferimento 373 – 2.4. “Cosa?” La proposta di valore nel lavoro creativo 375 – 2.5. “Come?” Canali, contesti e modalità di accesso al pubblico 376 – 2.6. Arte e mercato: una tensione strutturale 378 – 2.7. Due traiettorie progettuali: quando la strategia prende forma 380

Capitolo 15. Ecosistemi dell'imprenditorialità creativa, di Rita Mura, Luca Mongelli e Francesca Vicentini

383

1. L'ecosistema come ambiente strategico 383 – 2. Attori e funzioni nell'ecosistema creativo 384 – 2.1. Coordinamento, legittimazione e contesto territoriale 386 – 2.2. Ecosistemi digitali e nuove architetture di intermediazione 388 – 2.3. Differenze settoriali e configurazioni strategiche dell'ecosistema 390 – 2.4. Accesso, barriere e asimmetrie nell'ecosistema creativo 391 – 2.5. Sostenibilità e resilienza degli ecosistemi creativi 393 – 2.6. Ibridazione e trasformazioni strutturali degli ecosistemi creativi 394

Capitolo 16. Etica ed auto-imprenditorialità, di Luca Mongelli e Simone Budini

399

1. Introduzione al paradosso etico dell'auto-imprenditorialità musicale 399 – 1.1. Il potere delle case discografiche prima della rivoluzione digitale 400 – 1.2. La rivoluzione digitale in riferimento al business della musica 401 – 1.3. Cos'è l'auto-imprenditorialità musicale? 403 – 1.4. Le piattaforme digitali come strumenti di emancipazione 404 – 1.5. Il paradosso etico: libertà VS responsabilità 407 – 2. L'Autenticità artistica vs. il successo: un dilemma etico 410 – 2.1. L'artista come espressione sincera della propria arte 410 – 2.2. La ricerca del successo: la tentazione di utilizzare contenuti provocatori 411 – 2.3. Il ruolo dell'artista anticonformista: tra autenticità e calcolo 412 – 2.4. Quattro approcci etici possibili, ma il dilemma rimane 414 – 3. Casi studio e il paradosso dell'*empowerment* tramite contenuti *disempowering* 416 – 3.1. “Luna D.”, libertà conquistata ma al costo della schiavitù 416 – 3.2. “ASW” (Armed Street Wheels), una storia di inclusione esclusiva 417 – 3.3. “Zamir Killa”, l'integrato contro l'integrazione 418 – 3.4. La responsabilità sociale ed etica dell'artista 419 – 4. La responsabilità delle piattaforme e il controllo dei contenuti 422 – 4.1. Le politiche di moderazione di contenuti su Spotify, YouTube e TikTok tra eticità ed economicità 422 – 4.2. La tensione tra censura e libertà di espressione 426 – 4.3. Un cambio nel paradigma culturale 428 – 5. Conclusione 432

Le autrici e gli autori

439

IL SISTEMA DELL'INTERVENTO PUBBLICO A SOSTEGNO DELLO SPETTACOLO

di Maria Giusti

SOMMARIO: 1. Il fondamento costituzionale del sostegno: cultura e diritto promozionale. – 2. Il fondamento sovranazionale del sostegno: l'eccezione culturale e la tutela della diversità culturale – 3. Il riparto di competenze tra i diversi livelli di governo in materia di sostegno allo spettacolo – 3.1. L'Unione europea – 3.2. Il livello nazionale – 3.2.1. Lo Stato – 3.2.2. Le regioni e i comuni – 4. Le forme dell'intervento pubblico – 4.1. Il sostegno diretto – 4.1.1. Gli aiuti agli operatori culturali – 4.1.2. Gli incentivi agli investimenti privati – 4.1.3. Il supporto alla domanda di spettacolo – 4.2. Il sostegno indiretto attraverso la regolamentazione: due esempi paradigmatici – 4.2.1. Le quote di programmazione e di investimento in contenuti audiovisivi europei e nazionali – 4.2.2. Le forme di previdenza e assistenza sociale per i lavoratori dello spettacolo – 5. La giustizia redistributiva e le altre dimensioni problematiche del sostegno pubblico – 5.1. Sostegno e libertà dell'arte: discrezionalità, automatismi e rischio di conformità – 5.2. Effetti distorsivi imprevisti – 5.3. Appropriazione privata del beneficio pubblico: quando l'aiuto arricchisce il singolo – 5.4. Dipendenza e perdita di capacità innovativa – 5.5. Instabilità delle risorse e difficoltà di programmazione – 5.6. Burocrazia e costi amministrativi – 6. Conclusioni

1. Il fondamento costituzionale del sostegno: cultura e diritto promozionale

In Italia, l'intervento pubblico di promozione si è affermato pienamente nella seconda metà del Novecento; in quella fase, esso è divenuto infatti una funzione ordinaria dell'azione amministrativa, estesa progressivamente alla generalità dei settori economici e sociali. Si è così assistito al superamento del modello degli ordinamenti liberali classici, nei quali il diritto svolgeva prevalentemente una funzione preventiva e repressiva dei comportamenti indesiderati, e all'affermazione di un intervento volto a incentivare attività ritenute socialmente meritevoli. Tale trasformazione ha trovato uno dei suoi ambiti di applicazione più significativi nel settore culturale e, quindi, anche in quello dello spettacolo.

Nelle sue forme dal vivo (teatro, musica, danza, circo e spettacoli viaggianti) e in quelle registrate (cinema e audiovisivo), lo spettacolo costituisce infatti un'espressione della cultura. Ne consegue che ad esso si applicano i principi sanciti dall'art. 9, c. 1, della Costituzione, secondo cui «la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica». Il riferimento alla Repubblica implica che tale compito non grava esclusivamente sullo Stato centrale, ma che coinvolge l'insieme dei pubblici poteri: Stato, regioni ed enti locali sono chiamati a concorrere, ciascuno secondo le proprie competenze, alla promozione delle attività culturali, di cui lo spettacolo costituisce una componente centrale.

L'intervento pubblico di sostegno non si configura, pertanto, come una scelta discrezionale o come una forma di mecenatismo occasionale, rappresentando piuttosto l'adempimento di doveri di livello costituzionale. In questa prospettiva, quando un operatore dello spettacolo presenta una domanda di finanziamento, non richiede un sussidio assistenziale, ma propone il proprio progetto come contributo a una missione di interesse pubblico costituzionalmente rilevante.

A fondamento della spesa pubblica in questo settore concorre una pluralità di ragioni. In primo luogo, lo spettacolo produce benefici che vanno oltre il rapporto tra produttore e fruitore: esso genera esternalità positive di natura culturale e sociale, per esempio contribuendo alla definizione dell'identità collettiva, e determina al tempo stesso ricadute economiche in termini di occupazione, sviluppo di filiere produttive e indotto turistico. In secondo luogo, il sostegno pubblico risponde all'esigenza di correggere fallimenti del mercato, cioè situazioni in cui il mercato, da solo, non riesce a garantire un'offerta adeguata; si tratta per esempio di rendere possibile la realizzazione e la diffusione di opere sperimentali e innovative che, si ritiene, difficilmente troverebbero spazio in un contesto regolato esclusivamente dalle logiche della domanda e dell'offerta.

Nel settore dello spettacolo, i fallimenti di mercato dipendono da varie ragioni. Innanzitutto, la domanda di cultura è contraddistinta da un elevato grado di incertezza: il valore di un'opera è spesso conoscibile solo *ex post*, una volta che essa è stata realizzata e fruita. In questo contesto, il mercato può tendere a privilegiare i prodotti più commerciali, penalizzando la sperimentazione, la ricerca artistica e le espressioni minoritarie. A ciò si aggiungono dinamiche di concentrazione dell'offerta e di sfruttamento delle economie di scala, che possono finire per favorire gli operatori dotati di maggiore capacità finanziaria e distributiva, producendo, nel medio periodo, effetti di omologazione dell'offerta culturale. Queste criticità risultano particolarmente evidenti nel settore dello spettacolo dal vivo, strutturalmente caratterizzato dalla *cost disease* o "legge di Baumol": i costi di produzione, legati in modo inscindibile al lavoro umano, tendono a crescere senza che ciò si traduca in corrispondenti incrementi di produttività.

Il finanziamento pubblico svolge, in questo senso, una funzione di garanzia del pluralismo culturale e della libertà di espressione, riducendo il rischio che le scelte artistiche siano condizionate unicamente da criteri di redditività o dalle preferenze di finanziatori privati.

2. Il fondamento sovranazionale del sostegno: l'eccezione culturale e la tutela della diversità culturale

Il sostegno pubblico allo spettacolo non trova legittimazione esclusivamente nel diritto costituzionale interno, ma si inserisce in un più ampio quadro sovranazionale, nel quale entra in tensione con i principi del libero scambio e della concorrenza. In linea generale, tanto a livello europeo quanto internazionale, il finanziamento delle imprese e degli operatori nazionali è considerato problematico, in quanto suscettibile di alterare le condizioni concorrenziali e di ostacolare la libera circolazione di beni e servizi tra Stati. Questa impostazione riflette l'esigenza di assicurare che il commercio internazionale si svolga secondo regole comuni, idonee a prevenire forme di favoritismo statale a vantaggio degli operatori nazionali.

Il settore culturale – e, in particolare, quello dello spettacolo – costituisce tuttavia un'eccezione significativa a questo assetto. La possibilità per gli Stati di sostenere le attività culturali riconducibili ai propri ordinamenti si fonda sul c.d. principio dell'eccezione culturale, sviluppatosi progressivamente con l'obiettivo di garantire la diversità culturale. Tale principio presuppone che le ragioni che giustificano il sostegno pubblico sul piano interno, in termini di pluralismo e libertà di espressione, assumano una specifica rilevanza anche sul piano sovranazionale.

Le criticità proprie dei mercati culturali si accentuano, infatti, in un contesto di crescente integrazione internazionale. La circolazione transnazionale dei beni e dei servizi culturali tende a favorire gli operatori insediati in Paesi dotati delle industrie culturali più forti sotto il profilo finanziario, organizzativo e distributivo, nonché avvantaggiati da economie di scala linguistiche e tecnologiche. In assenza di interventi pubblici correttivi, ne deriva il rischio che l'offerta culturale venga progressivamente dominata dalle produzioni provenienti dagli ordinamenti economicamente più forti, con effetti di omologazione sia all'interno dei singoli Stati sia tra sistemi culturali nazionali diversi.

Il principio dell'eccezione culturale si sviluppa, dunque, come risposta all'esigenza di evitare che il funzionamento del mercato globale accentui le tendenze alla concentrazione e alla standardizzazione già riscontrabili a livello interno. In altri termini, esso mira a preservare la capacità degli Stati di sostenere le proprie

produzioni culturali senza che tale intervento sia qualificato come mera misura protezionistica.

Sul piano giuridico, l'ammissione di misure di sostegno alla cultura non è stata però immediata. A partire dal secondo dopoguerra, la liberalizzazione degli scambi internazionali è stata promossa attraverso un sistema di regole multilaterali, oggi riconducibili all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), volto a ridurre barriere e discriminazioni nel commercio di beni e servizi. In questo contesto, anche le misure di promozione culturale sono state sottoposte a scrutinio, in quanto potenzialmente incompatibili con i principi del libero scambio e della concorrenza. Si è sviluppato, allora, un dibattito di lunga durata – noto come *trade versus culture* – volto a stabilire se i beni e i servizi culturali dovessero essere trattati come merci ordinarie o come oggetti dotati di una specificità tale da giustificare un regime differenziato.

Il confronto si sviluppò inizialmente nell'ambito del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), volto alla liberalizzazione del commercio di prodotti fisici. Con riferimento allo spettacolo, l'art. 4 del GATT introdusse una deroga al divieto di misure discriminatorie, consentendo agli Stati di imporre alle emittenti sotto la loro giurisdizione obblighi di programmazione a favore dei film di origine nazionale. Tale disposizione, fortemente sostenuta dalla Francia, rappresentò il primo riconoscimento internazionale della specificità del settore culturale e della legittimità di misure di promozione volte a contrastare il predominio dell'industria cinematografica americana.

Il dibattito si intensificò durante l'Uruguay Round (1986-1994), quando la liberalizzazione fu estesa ai servizi, e trovò riscontro anche all'interno della Comunità economica europea, ove si discuteva della compatibilità degli aiuti di Stato alla cultura con il mercato comune. Una svolta significativa si ebbe con il Trattato di Maastricht del 1993, che riconobbe espressamente la legittimità degli aiuti degli Stati membri destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, purché non alterassero la concorrenza nel mercato interno in misura contraria all'interesse comune. In tal modo, l'Unione europea ha affermato che il sostegno pubblico alla cultura risponde a esigenze diverse dalla mera protezione economica delle imprese nazionali, contribuendo al pluralismo e alla vitalità dell'offerta culturale.

All'interno dell'Uruguay Round, tuttavia, prevalse alla fine la scelta di non menzionare esplicitamente la cultura negli accordi dell'OMC, lasciandone lo status in parte indefinito. Si affermò così, seppur in modo implicito, l'idea che i beni e i servizi culturali non siano pienamente assimilabili agli altri beni e servizi. L'assenza di un'esplicita esclusione ha però mantenuto il settore culturale esposto alle pressioni liberalizzatrici, inducendo i sostenitori dell'eccezione culturale (la Francia, in primo luogo) a cercare soluzioni in altre sedi internazionali.

Il dibattito si è quindi spostato, nei primi anni 2000, all'interno dell'UNESCO, culminando nell'adozione della Convenzione del 2005 sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali. La Convenzione riconosce la natura specifica delle attività, dei beni e dei servizi culturali quali portatori di identità, valori e significato e riafferma il diritto sovrano degli Stati di adottare politiche e misure volte a promuoverli. Pur non modificando gli obblighi derivanti da altri trattati internazionali, essa svolge una funzione essenziale di legittimazione, collocando la tutela della diversità culturale sullo stesso piano degli obiettivi economici del commercio internazionale e consentendo agli Stati di difendere politiche culturali attive anche in un contesto di globalizzazione dei mercati.

Nel loro insieme, queste evoluzioni dimostrano come il riconoscimento di misure di sostegno pubblico allo spettacolo sia reso possibile da un consenso maturato a livello sovranazionale, europeo e internazionale. Pur in un equilibrio non sempre stabile, il principio dell'eccezione culturale – considerato necessario a promuovere la diversità culturale – fornisce la base giuridica che consente agli Stati di intervenire a sostegno delle attività di spettacolo, riconoscendone la specificità e la funzione essenziale.

3. Il riparto di competenze tra i diversi livelli di governo in materia di sostegno allo spettacolo

La promozione dello spettacolo non è riconducibile a un unico centro decisionale; in materia intervengono tutti i livelli di governo: quello sovranazionale, rappresentato dall'UE, quello statale e quello delle autonomie locali. Ciò spiega perché lo stesso progetto artistico possa ricevere contributi europei, statali, regionali e comunali.

Ciascun livello di governo opera su scale territoriali differenti, attraverso strumenti propri e sulla base di finalità non necessariamente coincidenti. Ad esempio, se gli interventi dell'Unione europea sono orientati soprattutto alla promozione dei valori comuni tra i diversi paesi membri, quelli di regioni e comuni sono spesso intrecciati con finalità di sviluppo economico locale.

3.1. L'Unione europea

Il Trattato sull'Unione europea (TUE) individua tra gli obiettivi dell'Unione il rispetto della «ricchezza della diversità culturale e linguistica» e la salvaguardia e lo sviluppo del patrimonio culturale europeo (art. 3). Tale assetto

è ulteriormente precisato dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che all'art. 6 stabilisce come, in materia culturale, l'Unione possa svolgere azioni volte a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri; il successivo art. 167 afferma inoltre che l'UE contribuisce allo sviluppo delle culture nazionali nel rispetto delle loro diversità, incoraggiando la cooperazione tra Stati e, se necessario, integrandone l'azione.

Ne consegue che la responsabilità primaria delle politiche culturali resta in capo agli Stati membri; l'Unione non dispone di una competenza generale di intervento diretto, né può sostituirsi alle scelte nazionali in materia di finanziamento ordinario dello spettacolo. Il suo ruolo è piuttosto quello di affrontare sfide comuni che travalicano i confini statali, quali l'impatto delle tecnologie digitali, la circolazione transnazionale delle opere, l'evoluzione dei modelli di governance culturale e il sostegno ai settori culturali e creativi nei processi di innovazione.

In questo quadro, l'intervento dell'UE si concentra su obiettivi di «valore aggiunto europeo», promuovendo la mobilità degli artisti e dei professionisti della cultura, la cooperazione tra organizzazioni di Paesi diversi, la circolazione delle opere e lo sviluppo di reti culturali transnazionali. Si tratta di ambiti nei quali l'azione sovranazionale risulta più efficace rispetto a interventi isolati dei singoli Stati.

Nel settore dello spettacolo, lo strumento principale adottato dall'UE è il programma *Europa Creativa*, che sostiene progetti di cooperazione, percorsi di mobilità, il rafforzamento delle competenze e lo sviluppo delle capacità organizzative. I finanziamenti sono assegnati prevalentemente attraverso bandi competitivi e richiedono la costituzione di partenariati internazionali. Essi tendono infatti a premiare la capacità di fare rete e di operare in una dimensione transnazionale, piuttosto che l'iniziativa individuale. Accanto a *Europa Creativa*, anche altri programmi dell'Unione, come *Erasmus+* o *Horizon Europe*, possono offrire forme di sostegno indiretto allo spettacolo, in particolare per attività di formazione, ricerca e sperimentazione.

3.2. Il livello nazionale

Nel sistema costituzionale italiano, la funzione di promozione della cultura è attribuita alla Repubblica nel suo complesso, ai sensi del già citato art. 9 Cost. Come anticipato, il riferimento alla Repubblica implica che il compito di promozione non spetta a un solo soggetto, ma coinvolge l'insieme dei pubblici poteri: tanto lo Stato che le autonomie territoriali.

Il modo in cui le competenze legislative sono concretamente distribuite tra Stato e regioni è disciplinato dall'art. 117 della Costituzione, che individua le materie di competenza esclusiva dello Stato, quelle di competenza concorrente e quelle riservate alle regioni.

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione operata nel 2001, in ambito culturale il riparto delle funzioni è il seguente: la tutela dei beni culturali è riservata alla competenza esclusiva dello Stato, mentre la valorizzazione dei beni culturali, nonché la promozione e l'organizzazione delle attività culturali, rientrano nella competenza concorrente. Ciò significa che, con riguardo alla promozione delle attività culturali, lo Stato stabilisce i principi fondamentali, mentre alle regioni spetta il compito di adottare le norme di dettaglio e di attuare concretamente le politiche sul territorio.

La materia dello spettacolo non è espressamente menzionata nell'art. 117 della Costituzione. Tuttavia, la Corte costituzionale ha chiarito che lo spettacolo deve essere considerato a pieno titolo come attività culturale. Con alcune decisioni del 2004 (sent. nn. 255 e 256), la Corte ha infatti affermato che il sostegno allo spettacolo costituisce una forma di promozione delle attività culturali, legittimando così l'intervento delle regioni in materia, purché esercitato nel rispetto dei principi fissati dallo Stato.

In questo assetto, allo Stato spetta un ruolo centrale di indirizzo e coordinamento, attraverso la definizione dei principi fondamentali, mentre alle regioni compete l'adozione delle norme di dettaglio, chiamate ad adattare le politiche di sostegno alle caratteristiche sociali, culturali ed economiche dei diversi contesti territoriali.

La compresenza di competenze statali e regionali in materia di promozione dello spettacolo consente, almeno in linea di principio, di combinare un quadro di regole comuni a livello nazionale con interventi sensibili alle specificità locali. Al tempo stesso, essa rende necessario un costante coordinamento tra i diversi livelli di governo, affinché le politiche di sostegno allo spettacolo risultino coerenti ed efficaci e non si traducano in sovrapposizioni o azioni tra loro incoerenti.

3.2.1. Lo Stato

Lo Stato svolge un ruolo centrale nella promozione del settore dello spettacolo. Il principale attore delle politiche statali in materia è il Ministero della cultura (Mic), che rappresenta l'interlocutore istituzionale di riferimento per gli operatori che intendono accedere a forme di sostegno pubblico. Tuttavia, il finanziamento dello spettacolo non è riconducibile esclusivamente al Mic: poiché la cultura è trasversale a molteplici ambiti di intervento pubblico – quali il turismo, la coesione sociale, la formazione, l'innovazione e la diplomazia – una

parte delle risorse può provenire anche da politiche e programmi settoriali diversi da quelli strettamente culturali.

Con riferimento allo spettacolo dal vivo, il perno dell'intervento statale è rappresentato dal Fondo nazionale per lo spettacolo dal vivo (FNSV), già noto come Fondo unico per lo spettacolo (FUS). Istituito con la l. 30 aprile 1985, n. 163, il Fondo mirava a superare la frammentazione dei finanziamenti statali e a ricondurre il sostegno ai diversi comparti dello spettacolo entro un quadro unitario, rifinanziato annualmente attraverso la legge di bilancio. Nella sua configurazione originaria, la legge istitutiva del FUS fissava direttamente le quote da destinare ai singoli settori (almeno il 45% alla musica e alla danza, il 25% al cinema, il 15% al teatro di prosa e al circo e l'1% allo spettacolo viaggiante); essa rinviava poi a successive leggi di riforma dei diversi comparti la definizione dei criteri di riparto delle risorse all'interno di ciascun ambito. Nel tempo, tuttavia, questo assetto è stato progressivamente modificato.

Una svolta significativa si è avuta con il d.l. 8 agosto 2012, n. 91 (c.d. *Valore cultura*), che ha affidato a decreti ministeriali la definizione dei criteri di riparto delle risorse tra le diverse realtà dello spettacolo. Attualmente, requisiti, parametri e modalità di attribuzione dei contributi sono disciplinati dal d.m. 23 dicembre 2024, n. 463.

Le risorse del FNSV sono distribuite in funzione degli ambiti di attività (teatro, musica, danza, circo e spettacolo viaggiante) e delle tipologie di intervento. Una parte del Fondo sostiene gli operatori impegnati nella produzione degli spettacoli; un'altra è destinata alla programmazione; vi sono poi linee di intervento di carattere trasversale, rivolte alla formazione, alla circolazione internazionale delle opere e al rafforzamento complessivo del settore.

L'assegnazione dei contributi a valere sul FNSV avviene sulla base di una valutazione comparativa svolta dalla Direzione generale spettacolo del Mic, che attribuisce un punteggio complessivo ai progetti presentati tenendo conto di criteri sia qualitativi che quantitativi. In particolare, rilevano la qualità artistica, la capacità organizzativa e gestionale degli operatori e la dimensione delle attività proposte. L'istruttoria è supportata da commissioni consultive distinte per ambito, composte da esperti nominati dal Ministro e da rappresentanti designati in sede di Conferenza unificata. In questo assetto, il finanziamento pubblico allo spettacolo dal vivo si fonda quindi in parte su un giudizio tecnico-discrezionale volto a selezionare i progetti ritenuti più meritevoli in termini culturali e artistici.

Il FNSV finanzia inoltre le fondazioni lirico-sinfoniche, enti che perseguono senza scopo di lucro la diffusione dell'arte musicale e la formazione del pubblico. Originariamente qualificati come soggetti di diritto pubblico, tali enti sono stati trasformati negli anni '90 in fondazioni di diritto privato, con l'obiettivo

di ridurre rigidità organizzative e favorire l'apporto di risorse private accanto al finanziamento statale. In ragione di questa trasformazione, le fondazioni lirico sinfoniche si collocano in una posizione peculiare rispetto agli altri operatori dello spettacolo dal vivo.

Accanto al sostegno ordinario, lo Stato può infine attivare interventi straordinari, comunemente indicati come *Extra FNSV*, destinati a fronteggiare situazioni di crisi o a sostenere specifiche categorie di operatori e progetti. A differenza del Fondo strutturale, tali misure hanno carattere temporaneo e integrativo.

Per quanto riguarda lo spettacolo registrato (cinema e audiovisivo), il modello di intervento statale presenta caratteristiche in parte diverse rispetto a quello a sostegno dello spettacolo dal vivo. La l. 14 novembre 2016, n. 220 ha istituito un fondo autonomo, il c.d. Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo, separando questo ambito dal sistema di finanziamento dello spettacolo dal vivo. Una caratteristica qualificante di tale Fondo sta nella regolazione della sua dotazione: la legge prevede una soglia minima annua di finanziamento e stabilisce un collegamento tra l'entità delle risorse disponibili e il gettito fiscale generato dal settore, attraverso un meccanismo che tende a incrementare la dotazione del Fondo in presenza di una crescita delle entrate erariali riconducibili alla filiera audiovisiva.

Il sostegno statale al cinema e all'audiovisivo si articola in una combinazione di strumenti: i contributi selettivi, i contributi automatici e i crediti d'imposta. I contributi selettivi sono attribuiti sulla base di valutazioni operate da commissioni di esperti, chiamate a esprimere un giudizio sul valore artistico e culturale dei progetti presentati. Essi sono finalizzati, in particolare, a sostenere opere di particolare rilievo culturale, progetti di ricerca e sperimentazione, anche favorendo l'accesso al mercato di nuovi autori e talenti.

I contributi automatici, invece, sono assegnati in funzione dei risultati conseguiti dalle imprese richiedenti con le loro precedenti opere, sulla base di parametri predeterminati. Tali risultati sono misurati attraverso indicatori numerici oggettivi, quali gli incassi, la partecipazione a festival e l'ottenimento di riconoscimenti, e danno luogo a un "premio" in denaro da reinvestire nella realizzazione di nuove produzioni. In questo modo, il sistema automatico riduce l'incidenza del giudizio discrezionale e mira a rafforzare la continuità produttiva delle imprese di successo.

I crediti d'imposta, infine, operano su un piano diverso. Essi sono concepiti come strumenti di carattere generale, accessibili in presenza di requisiti relativamente poco stringenti, e si fondano sull'idea che l'intera industria audiovisiva sia meritevole di sostegno in quanto industria culturale. Piuttosto che selezionare singoli progetti o operatori, il *tax credit* contribuisce a creare un contesto

generale favorevole alla produzione, offrendo incentivi fiscali a chi intenda realizzare opere audiovisive.

Nel loro insieme, i tre strumenti di sostegno descritti delineano un modello di intervento statale articolato, nel quale coesistono logiche selettive, automatiche e “generaliste”, ciascuna delle quali incide in modo diverso sul funzionamento complessivo del settore audiovisivo.

3.2.2. Le regioni e i comuni

Accanto all'intervento statale, un ruolo centrale nel sostegno allo spettacolo è svolto dalle autonomie territoriali. In assenza, per lungo tempo, di una disciplina nazionale uniforme in materia, regioni e comuni hanno sviluppato politiche di sostegno differenziate, costruite in funzione delle risorse disponibili, delle tradizioni culturali locali e della struttura del tessuto produttivo presente nei singoli territori. Tali interventi si sono progressivamente affiancati a quelli statali, dando luogo a un sistema caratterizzato da una pluralità di strumenti e livelli decisionali.

Nel settore dello spettacolo dal vivo, il sostegno regionale è realizzato attraverso una gamma articolata di azioni. Accanto ai contributi economici diretti a favore di enti e compagnie teatrali, musicali, coreutiche e circensi, le regioni intervengono, ad esempio, per sostenere la programmazione culturale locale e la qualificazione professionale degli operatori. Sempre con riferimento allo spettacolo dal vivo, i comuni svolgono un ruolo essenziale soprattutto attraverso la gestione delle infrastrutture culturali, quali teatri, sale da concerto e spazi polifunzionali, nonché mediante l'organizzazione o il sostegno a stagioni, rassegne e festival.

In questo contesto, l'intervento degli enti locali assume spesso forme ibride, che combinano contributi finanziari, concessione di spazi, supporto logistico e collaborazione organizzativa. Tali strumenti risultano talvolta determinanti per la sostenibilità economica delle attività di spettacolo dal vivo, poiché consentono di ridurre i costi fissi di esercizio e di mantenere un'offerta culturale stabile in territori in cui il pubblico locale rappresenta la principale, se non l'unica, base di riferimento.

Se nel settore dello spettacolo dal vivo regioni ed enti locali operano in modo integrato attraverso strumenti di sostegno spesso complementari, il principale attore a livello territoriale delle politiche di sostegno del settore audiovisivo è rappresentato dalle regioni. Nel tempo, difatti, esse hanno assunto una crescente centralità nella promozione dello spettacolo registrato.

Se inizialmente il sostegno si concentrava soprattutto su festival, rassegne e iniziative di conservazione e valorizzazione del patrimonio cinematografico, a

partire dalla fine degli anni '90 le regioni hanno progressivamente riconosciuto il potenziale delle produzioni audiovisive come fattore di sviluppo economico locale. L'audiovisivo ha così iniziato a essere considerato non solo come ambito culturale da sostenere, ma anche come settore capace di generare occupazione, attrarre investimenti e contribuire alla promozione dei territori.

In questo contesto si colloca la diffusione delle *film commission* e dei *film fund* regionali. Le *film commission*, istituite in larga parte a partire dagli anni '90 dello scorso secolo, sono enti di emanazione locale, generalmente privi di scopo di lucro, che svolgono una funzione di intermediazione tra le produzioni audiovisive e il territorio, fornendo supporto informativo, logistico e amministrativo e facilitando l'accesso alle *location*, ai servizi e alle professionalità locali. Attraverso i *film fund*, le regioni erogano invece contributi finanziari diretti alle produzioni che scelgono di operare sul loro territorio. Di norma, l'entità del contributo cresce al crescere dell'impatto economico che le produzioni sono in grado di generare a livello locale. Proprio al fine di generare impatto economico, alle produzioni è frequentemente richiesto di sostenere spese sul territorio in misura superiore al contributo ricevuto, di impiegare maestranze locali e di garantire forme di visibilità alle aree regionali coinvolte, così da contribuire a generare il fenomeno del c.d. cineturismo.

Nel loro insieme, gli interventi regionali e locali mostrano come il sostegno alle attività artistiche si intrecci con obiettivi di valorizzazione delle identità locali e di crescita economica, contribuendo a definire un sistema nel quale finalità culturali ed economiche risultano interconnesse.

4. Le forme dell'intervento pubblico

Nel settore dello spettacolo, l'intervento pubblico di sostegno si è storicamente realizzato attraverso strumenti diversi, che riflettono modelli mutevoli del rapporto tra potere pubblico, mercato e attività culturali. In una fase storica ormai in larga parte superata, l'intervento ha assunto spesso la forma dell'azione diretta: lo Stato non si limitava a sostenere lo spettacolo, ma operava come soggetto produttore, distributore e organizzatore, assumendo direttamente la responsabilità della creazione culturale, gestendo strutture, e programmandone le relative attività.

Tale impostazione ha progressivamente lasciato spazio a un modello diverso: lo Stato ha ridotto il proprio ruolo di operatore dello spettacolo, concentrando l'azione pubblica sulla promozione delle condizioni economiche, giuridiche e organizzative necessarie affinché l'iniziativa artistica possa svilupparsi in modo autonomo, plurale e sostenibile. Il sostegno allo spettacolo non passa più, se

non in via residuale, attraverso la creazione pubblica delle opere, ma è realizzato tramite strumenti che mirano a incrementare le possibilità di produzione, diffusione e fruizione da parte di soggetti terzi.

In questo quadro, si colloca la distinzione contemporanea tra sostegno diretto e sostegno indiretto. Essa consente di cogliere la complessità delle politiche pubbliche nel settore dello spettacolo, mostrando come la promozione culturale si realizzi attraverso una combinazione di strumenti eterogenei, che operano su piani e con logiche differenti.

Il sostegno diretto si caratterizza per l'attribuzione di aiuti da parte del potere pubblico a favore di soggetti determinati, al fine di consentire, agevolare o incentivare lo svolgimento di attività di spettacolo. In questa categoria rientrano tanto i trasferimenti economici quanto quelle misure che, pur non traducendosi in erogazioni monetarie, comportano comunque un costo per il settore pubblico e un vantaggio immediato e concreto per i destinatari, per esempio perché consistono nel mettere a loro disposizione risorse materiali e organizzative. Il tratto distintivo del sostegno diretto è dunque l'esistenza di un costo pubblico e di un beneficio individuabile, riconosciuto a favore di uno o più soggetti specifici, in relazione allo svolgimento di un'attività considerata di interesse pubblico.

Accanto a queste forme di intervento, il sostegno allo spettacolo si realizza anche attraverso modalità indirette; in questi casi, i pubblici poteri non operano mediante l'attribuzione di risorse materiali a singoli destinatari, ma attraverso l'adozione di regole volte a sostenere strutturalmente il settore e i suoi operatori. In altri termini, l'intervento riguarda la cornice normativa entro cui si svolgono le attività di spettacolo. La regolazione può sostenere, ad esempio, il pluralismo dell'offerta, la tutela delle professionalità artistiche e la sostenibilità delle carriere.

Se ne evince come, pur non comportando necessariamente un esborso immediato di risorse pubbliche, anche le modalità di sostegno indirette possono produrre effetti rilevanti sul funzionamento del settore.

4.1. Il sostegno diretto

All'interno del sostegno diretto, è possibile individuare una pluralità di destinatari e di finalità. I pubblici poteri possono supportare gli operatori culturali, sostenendo con aiuti economici e logistici la produzione, la distribuzione e la programmazione degli spettacoli; possono incentivare il coinvolgimento economico di soggetti esterni al settore, riducendo il rischio associato al finanziamento di attività di spettacolo; possono, infine, sostenere la domanda di spettacolo da parte del pubblico, attraverso strumenti che agevolano la fruizione delle opere. In tutti questi casi, il sostegno pubblico incide in modo immediato

sulla sostenibilità economica delle attività artistiche, sia rafforzando l'offerta sia ampliando le condizioni di fruizione.

4.1.1. Gli aiuti agli operatori culturali

All'interno del sostegno diretto, un ruolo centrale è svolto dai finanziamenti destinati agli operatori dello spettacolo, ossia agli autori, agli artisti, alle compagnie, agli enti di produzione e distribuzione e, più in generale, ai soggetti che contribuiscono alla creazione, alla diffusione e all'organizzazione delle attività di spettacolo. È soprattutto attraverso questi finanziamenti che l'intervento pubblico incide in modo immediato sulle condizioni di esistenza economica del settore.

Nel linguaggio del diritto amministrativo, il termine generico "finanziamento" ricomprende una pluralità di fattispecie differenti, caratterizzate da presupposti, finalità e regole procedurali non omogenee. Per gli operatori dello spettacolo, la distinzione tra tali strumenti non ha un valore meramente classificatorio, ma risponde a esigenze concrete, poiché ciascuna misura è funzionale a obiettivi diversi: a seconda dei casi, sostenere la produzione di opere, favorire la ricerca artistica, investire nella formazione, rafforzare la visibilità degli artisti e del loro lavoro, consolidare le strutture organizzative o facilitare l'accesso al mercato.

Le forme di sostegno diretto impiegate nel settore dello spettacolo sono in larga parte riconducibili agli strumenti tradizionalmente utilizzati per incentivare attività produttive private mediante risorse pubbliche. Esse presentano tuttavia alcuni adattamenti, legati alla natura culturale del settore oggetto di sostegno.

Tra gli strumenti più rilevanti figurano le *sovvenzioni* e i *contributi*, che costituiscono la modalità maggiormente diffusa di sostegno diretto allo spettacolo. Si tratta di erogazioni di denaro a fondo perduto, concesse a fronte dello svolgimento di attività ritenute di interesse pubblico. Il procedimento tipico è quello del bando, che dovrebbe garantire trasparenza, imparzialità e parità di trattamento tra i potenziali beneficiari. L'iter amministrativo prevede generalmente la verifica dei requisiti formali, la valutazione tecnica dei progetti, la formazione di una graduatoria e l'adozione del provvedimento di assegnazione. In questo schema, il beneficiario assume specifiche obbligazioni, ed è tenuto a rendicontare analiticamente le spese sostenute. I contributi sono utilizzati, ad esempio, per sostenere la produzione di opere e l'organizzazione di festival.

Rientrano nel sostegno diretto anche gli *incentivi fiscali*, che si configurano come fattispecie eterogenee accomunate dall'effetto di consentire al beneficiario di non adempiere, in tutto o in parte, a un obbligo tributario. Pur non tradu-

cendosi in un trasferimento monetario diretto, tali strumenti producono un effetto economico immediato, incidendo sui costi di produzione o di investimento e rafforzando la capacità finanziaria degli operatori. Per il settore pubblico, si traducono nella rinuncia a una parte del gettito fiscale.

Accanto agli strumenti orientati alla produzione e alla distribuzione, vi sono misure che intervengono in una fase precedente del percorso artistico. Le *borse di studio* mirano infatti a sostenere la formazione e la crescita professionale degli artisti, piuttosto che la realizzazione immediata di un'opera. Esse sono spesso configurate come benefici attribuiti *intuitu personae*, sulla base del merito o del potenziale del richiedente, e sono destinate a finanziare periodi di studio, ricerca o perfezionamento tecnico. Attraverso tali strumenti, il sostegno pubblico investe sulla qualità futura dell'offerta culturale, intervenendo nella fase di costruzione delle competenze artistiche.

Le *residenze artistiche* rappresentano una forma di sostegno diretto a carattere ibrido, che combina la messa a disposizione di spazi – spesso appartenenti al patrimonio pubblico – con servizi di accompagnamento, tutoraggio e, talvolta, contributi economici. La loro funzione principale consiste nel garantire agli artisti tempo e condizioni materiali per la ricerca creativa, così da favorire la sperimentazione e l'innovazione.

I *premi* costituiscono strumenti di sostegno fondati sulla valutazione del merito artistico. Il beneficio non si esaurisce nell'erogazione di una somma di denaro, ma si accompagna all'attribuzione di visibilità, prestigio e riconoscimento pubblico, elementi che possono incidere in modo significativo sulla carriera degli artisti e sulla circolazione delle opere.

Diversa è la logica che caratterizza le *commissioni* e gli *appalti pubblici*. In questi casi, l'amministrazione non sostiene un'attività proposta liberamente dall'artista, ma acquisisce una prestazione o un'opera specifica, nell'ambito di un rapporto sinallagmatico regolato dalla disciplina dei contratti pubblici. L'artista o l'organizzazione opera, dunque, come fornitore di un servizio richiesto dall'ente pubblico, e il sostegno assume la forma di un corrispettivo, piuttosto che di un contributo promozionale.

Il riconoscimento dei diversi strumenti di sostegno diretto è orientato da criteri che tradizionalmente sono ricondotti ai principi di bisogno, merito ed efficienza.

Il criterio del bisogno emerge, ad esempio, nei contributi destinati a garantire la continuità di attività artistiche che operano in contesti economicamente fragili o con limitata capacità di autofinanziamento, come può avvenire per le compagnie di piccole dimensioni o per le strutture attive in territori periferici.

Il criterio del merito è invece centrale negli strumenti fondati su una valutazione qualitativa delle opere o dei percorsi artistici, quali i premi e le borse di

studio, nei quali il sostegno pubblico è attribuito sulla base del valore artistico, del potenziale creativo o del rilievo culturale dei progetti presentati.

Il criterio dell'efficienza assume infine rilievo negli strumenti che mirano a massimizzare l'impatto delle risorse pubbliche; si pensi ai contributi cui si accede sulla base dei risultati già conseguiti, circostanza che riduce l'incidenza della valutazione discrezionale e porta a supportare operatori capaci di avere successo.

Nella pratica, i criteri del bisogno, del merito e dell'efficienza operano singolarmente o in combinazione, a seconda della misura adottata, e contribuiscono a definire un sistema di sostegno assai articolato.

4.1.2. Gli incentivi agli investimenti privati

Una componente essenziale del sostegno diretto allo spettacolo è rappresentata dagli strumenti con cui i pubblici poteri incentivano l'apporto di risorse private. In queste ipotesi, l'intervento pubblico non si sostituisce all'investimento privato, ma mira a orientarlo e stimolarlo, riducendo l'esposizione al rischio e rafforzando la sostenibilità economica delle iniziative artistiche.

Nel settore audiovisivo, lo strumento più rilevante in questa prospettiva è il *tax credit esterno*. Esso consente a imprese e soggetti non appartenenti all'industria cinematografica e audiovisiva di partecipare al finanziamento delle opere beneficiando di un credito d'imposta. In termini operativi, l'investitore può recuperare una parte della somma investita attraverso una riduzione delle imposte dovute allo Stato. In questo modo, si rende fiscalmente più conveniente l'apporto di capitale privato a produzioni caratterizzate da elevata incertezza sui risultati economici; il rischio dell'investimento non viene eliminato, ma è parzialmente condiviso con il settore pubblico.

Nel settore dello spettacolo dal vivo, lo strumento più noto e strutturato di incentivazione del finanziamento privato è invece l'*Art Bonus*, introdotto nel 2014. Esso riconosce un credito d'imposta pari al 65% delle erogazioni liberali in denaro effettuate a favore della cultura e dello spettacolo. Le donazioni possono essere destinate, tra l'altro, alla manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici, al funzionamento di istituti e luoghi della cultura, delle fondazioni lirico-sinfoniche, dei teatri di tradizione e di altri enti dello spettacolo, nonché alla realizzazione e al potenziamento di strutture pubbliche destinate alle attività artistiche. Anche questo strumento è funzionale a ridurre il rischio degli investimenti nel settore culturale, favorendo l'afflusso di risorse verso progetti che, si ritiene, difficilmente troverebbero un sostegno adeguato sul solo mercato.

4.1.3. Il supporto alla domanda di spettacolo

Il sostegno allo spettacolo si estende anche alla domanda culturale, ossia ai fruitori delle attività artistiche. Intervenire sul lato della domanda significa ridurre le barriere economiche e sociali all'accesso allo spettacolo e, in modo indiretto, rafforzare la sostenibilità economica delle attività di produzione e distribuzione. Ciò nella consapevolezza che la promozione dello spettacolo richiede di affiancare al sostegno alla produzione misure volte a favorire l'incontro tra pubblico e opere, favorendone un'effettiva fruizione.

In Italia, il sostegno alla domanda si realizza prevalentemente attraverso incentivi economici diretti ai cittadini, finalizzati a eliminare o comunque ridurre il costo di accesso agli eventi culturali e a stimolare la partecipazione. Un esempio significativo è rappresentato dai *bonus cultura*, introdotti negli ultimi anni con modalità e destinatari variabili, che consentono a specifiche fasce di popolazione – in particolare i giovani – di utilizzare risorse pubbliche per l'acquisto di biglietti per spettacoli, concerti e rappresentazioni teatrali. Tali strumenti mirano ad abbattere le barriere economiche all'ingresso e a favorire l'abitudine alla fruizione culturale nelle fasi iniziali del percorso formativo e personale.

Accanto a questi interventi, il sostegno alla domanda si manifesta anche attraverso *agevolazioni tariffarie* e *riduzioni di prezzo*, spesso promosse da enti pubblici in collaborazione con operatori culturali. Rientrano in questa categoria le politiche di accesso agevolato rivolte a specifiche categorie di utenti, quali studenti, anziani o soggetti economicamente svantaggiati, nonché l'utilizzo di *voucher* culturali o convenzioni che rendono più accessibile la partecipazione agli spettacoli. In tali casi, l'intervento pubblico non si sostituisce integralmente alla spesa privata, ma ne attenua l'onere, ampliando la platea dei potenziali fruitori.

Un ulteriore ambito di intervento riguarda le politiche di *audience development*, che non si traducono in trasferimenti monetari diretti, ma mirano ad ampliare e diversificare il pubblico nel medio-lungo periodo. Attraverso attività educative, progetti con le scuole, programmi di mediazione culturale e iniziative di coinvolgimento delle comunità locali, queste politiche incidono sui comportamenti culturali, rafforzando il legame tra attività artistiche e contesto sociale di riferimento e contribuendo a stabilizzare nel tempo la fruizione di spettacolo.

4.2. Il sostegno indiretto attraverso la regolamentazione: due esempi paradigmatici

Oltre che con strumenti di sostegno diretto, l'intervento pubblico nel settore dello spettacolo si realizza anche attraverso forme di sostegno indiretto. In questi casi, la promozione culturale non si attua attraverso l'erogazione di

risorse pubbliche a favore di singoli operatori, ma tramite l'adozione di regole che incidono sulle condizioni di funzionamento del settore e sul contesto in cui si svolgono le relative attività, orientando i comportamenti degli attori coinvolti e contribuendo alla sostenibilità complessiva del sistema.

La logica del sostegno indiretto consiste nell'intervenire tramite regolamentazione sulla struttura dei mercati, sull'organizzazione del lavoro o sugli obblighi imposti a determinati soggetti economici, con l'obiettivo di favorire il pluralismo, la diversità culturale e la stabilità delle attività di spettacolo.

Due esempi particolarmente significativi di sostegno indiretto sono rappresentati, da un lato, dalla normativa relativa alle quote di programmazione e di investimento in contenuti audiovisivi europei e nazionali e, dall'altro, dalle regole speciali in materia di previdenza e assistenza sociale per i lavoratori dello spettacolo.

4.2.1. Le quote di programmazione e di investimento in contenuti audiovisivi europei e nazionali

Un primo e rilevante strumento di sostegno indiretto è costituito dalla previsione normativa di quote di programmazione e di investimento in contenuti europei e nazionali che si applicano ai fornitori di servizi di media audiovisivi. Attraverso queste regole, lo Stato promuove lo spettacolo registrato – il cinema e l'audiovisivo – non finanziando direttamente le opere, ma imponendo obblighi a soggetti che operano nel mercato della diffusione dei contenuti, i quali si vedono così trasformati in attori della politica culturale pubblica.

Lo Stato italiano, come molti altri Stati europei, prevede infatti che i fornitori di servizi di media audiovisivi, sia lineari (televisioni tradizionali) sia non lineari (piattaforme digitali quali Netflix, Disney+ o Amazon Prime) contribuiscano alla promozione del cinema e dell'audiovisivo europeo e nazionale indipendenti. Tale contributo si articola in due tipologie di obblighi. Da un lato, agli operatori è richiesto di riservare una quota del tempo di programmazione o dei cataloghi a contenuti audiovisivi europei e nazionali (obblighi di promozione), al fine di garantirne la visibilità. Dall'altro lato, agli stessi soggetti è imposto di destinare una percentuale dei propri ricavi al finanziamento della produzione di nuove opere europee e nazionali realizzate da produttori indipendenti (obblighi di investimento), circostanza che incrementa le risorse disponibili per la creazione di questi contenuti.

L'obiettivo di questo sistema è evitare che il mercato audiovisivo sia dominato perlopiù da produzioni extraeuropee, e in particolare statunitensi, o da contenuti realizzati da operatori verticalmente integrati, con un conseguente impoverimento del pluralismo e della diversità dell'offerta. Attraverso le quote,

il legislatore interviene quindi a garantire spazio e risorse finanziarie a opere che, in assenza di intervento pubblico, si ritiene risulterebbero marginalizzate da logiche di mercato orientate verso prodotti più redditizi.

La legittimazione di tali obblighi si fonda sul combinato disposto degli artt. 9 e 41 della Costituzione. L'art. 9, come visto, riconosce la promozione della cultura come interesse pubblico primario, mentre l'art. 41, pur affermando la libertà dell'iniziativa economica privata, ne ammette la limitazione e l'indirizzo quando ciò sia necessario per il perseguimento di finalità di interesse generale. Le quote di programmazione e di investimento rappresentano, in questo senso, un esempio paradigmatico di regolamentazione che orienta il funzionamento del mercato audiovisivo in funzione di obiettivi culturali.

Si tratta, tuttavia, di strumenti ampiamente dibattuti. A livello nazionale, le quote sono spesso contestate da televisioni e piattaforme digitali per l'impatto che hanno sui loro modelli di business e per la compressione che determinano della loro libertà editoriale. A livello europeo, le critiche si concentrano in particolare sul rischio che gli obblighi di contenuto e di investimento possano frammentare il mercato interno audiovisivo, ostacolando la libera circolazione di opere di nazionalità diversa tra i diversi Stati membri. Sul piano internazionale, infine, le contestazioni provengono soprattutto dagli Stati Uniti, che tendono a interpretare le quote come forme di protezionismo economico lesive della concorrenza, anziché come strumenti legittimi di promozione della diversità culturale.

4.2.2. Le forme di previdenza e assistenza sociale per i lavoratori dello spettacolo

Un ulteriore esempio significativo di sostegno indiretto è rappresentato dalle regole speciali in materia di previdenza e assistenza sociale applicabili ai lavoratori dello spettacolo. In questo ambito, l'intervento pubblico non si realizza attraverso trasferimenti diretti a favore di singoli operatori, ma mediante una regolamentazione differenziata, finalizzata a rendere sostenibile nel tempo l'esercizio delle professioni artistiche e tecniche che rendono possibile la produzione culturale.

Le caratteristiche strutturali del lavoro nello spettacolo rendono infatti inadeguati i modelli ordinari di protezione sociale. Le carriere artistiche sono tipicamente discontinue e organizzate per progetti: attori, registi, musicisti, danzatori e tecnici tendono ad alternare periodi di attività intensiva, dati dalla partecipazione a singole produzioni, a fasi di inattività. Queste ultime peraltro non coincidono necessariamente con l'assenza di impegno professionale, ma spesso corrispondono a momenti di studio, ricerca, prova e preparazione. Tale discontinuità rende difficile l'applicazione di sistemi previdenziali fondati sulla stabilità del rapporto di lavoro e sulla continuità contributiva.

In Italia, queste criticità sono emerse con particolare evidenza durante la pandemia da Covid-19, quando il settore dello spettacolo dal vivo è stato tra i più colpiti dalle misure di chiusura. La crisi ha portato al centro del dibattito pubblico il tema del lavoro culturale, mostrando come molti professionisti dello spettacolo incontrassero difficoltà significative nell'accesso agli strumenti ordinari di protezione sociale, quali le indennità di disoccupazione, ma anche di malattia e di maternità. In questo contesto, è apparso evidente che i regimi previdenziali e assistenziali pensati per la generalità dei lavoratori non fossero adeguati a tutelare professioni caratterizzate da forme di impiego "intermittenti".

Alla luce di tali criticità, lo Stato italiano ha avviato un processo di riforma della disciplina di settore, riprendendo un percorso già delineato ma rimasto incompiuto con la l. 22 novembre 2017, n. 175. La l. 15 luglio 2022, n. 106 ha infatti conferito al Governo una delega, più volte prorogata, per il riordino complessivo della normativa in materia di spettacolo, con particolare attenzione ai profili lavoristici, previdenziali e assistenziali.

L'obiettivo dell'intervento normativo è quello di costruire un sistema di protezione sociale maggiormente coerente con le specificità del lavoro artistico, anche attraverso il confronto con altri ordinamenti europei, come quello francese, tradizionalmente dotato di una disciplina specifica per i lavoratori intermittenti dello spettacolo. In questa prospettiva, la regolazione previdenziale e assistenziale non assume soltanto una funzione di tutela individuale, ma si configura come uno strumento di politica culturale volto a garantire la continuità delle carriere artistiche e, di riflesso, la vitalità complessiva del settore dello spettacolo.

5. La giustizia redistributiva e le altre dimensioni problematiche del sostegno pubblico

Il finanziamento pubblico delle attività di spettacolo solleva diversi ordini di problemi. Il primo riguarda la legittimazione della spesa e le tensioni che il sostegno genera presso chi, attraverso il prelievo fiscale, ne sopporta il costo.

La disciplina della spesa pubblica, implicando il prelievo coattivo di risorse dai cittadini e la loro destinazione a fini collettivi sulla base di priorità politiche, è causa di molte tensioni in via generale. Nel settore dello spettacolo, tali tensioni emergono con particolare evidenza, anche perché le decisioni di finanziamento si intrecciano con concezioni differenti – e talvolta confliggenti – di ciò che abbia o meno valore artistico e culturale.

In un contesto come quello italiano, caratterizzato da livelli elevati di spesa pubblica e da difficoltà persistenti nel soddisfacimento di bisogni essenziali, il sostegno alla cultura è spesso oggetto di contestazione da parte dei cittadini.

Il dissenso riguarda, anzitutto, la stessa scelta di intervenire: ci si chiede perché destinare risorse alle attività di spettacolo in presenza di carenze nei servizi di sanità, istruzione o trasporto. Anche quando la legittimità dell'intervento pubblico è ammessa in linea di principio, le critiche non vengono meno, concentrandosi sulla scelta dei destinatari del sostegno.

Le critiche riguardano, di volta in volta, la selezione delle opere e dei beneficiari. Talvolta si rimprovera allo Stato di sostenere produzioni percepite come eccessivamente sperimentali o "di nicchia", destinate a una platea ristretta. In altri casi, all'opposto, si contesta il finanziamento di prodotti giudicati troppo commerciali, ritenuti capaci di reggersi autonomamente sul mercato senza l'intervento pubblico: in questa prospettiva, lo Stato impiegherebbe risorse collettive per sostenere opere che verrebbero comunque realizzate. In ulteriori ipotesi, infine, il dissenso investe il valore artistico o culturale delle opere finanziate: si mette in discussione la capacità delle istituzioni di compiere scelte legittime in un ambito caratterizzato da valutazioni intrinsecamente controverse.

Le forme di dissenso descritte non sono eliminabili; esse, difatti, sono conaturate alla funzione redistributiva del sostegno pubblico allo spettacolo e riflettono la pluralità di concezioni del valore culturale che un ordinamento costituzionale democratico è chiamato a garantire. Tuttavia, il dissenso non va per questo considerato soltanto come un costo o un ostacolo all'azione pubblica da sopportare; esso può, al contrario, costituire un elemento che orienta la progettazione del sistema di sostegno. Comprendere le ragioni del dissenso consente infatti di interrogarsi sulle fonti di finanziamento, sulle modalità di allocazione delle risorse e sugli strumenti adottati, al fine di rafforzare l'efficacia delle politiche culturali e la loro accettabilità sociale.

In questa prospettiva, l'analisi comparata mostra, per esempio, come la scelta delle fonti di finanziamento possa incidere sulla percezione della legittimità del sostegno pubblico. In Francia, una parte rilevante delle risorse destinate al sostegno dello spettacolo registrato proviene non dalla fiscalità generale, ma da prelievi specifici imposti agli operatori della filiera audiovisiva, quali sale cinematografiche, emittenti televisive e piattaforme di *video on demand*. Il gettito di tali prelievi viene convogliato in un fondo gestito dal *Centre national du cinéma et de l'image animée* (CNC), ente pubblico incaricato di finanziare la produzione, la distribuzione e la promozione delle opere cinematografiche e audiovisive. La logica sottesa a questo modello è che siano soprattutto i soggetti che traggono profitto dallo sfruttamento economico delle opere a contribuire al finanziamento della creazione futura. In questo modo, il sostegno pubblico appare meno come una sottrazione di risorse all'intera collettività e più come un meccanismo di reinvestimento interno al settore. Un simile assetto può rafforzarne l'accettabilità, perché riduce il ricorso alla fiscalità generale e rende più imme-

diato il collegamento tra chi contribuisce al finanziamento e chi beneficia delle politiche di promozione. In sintesi, il modello francese evidenzia come le scelte relative alle fonti e agli strumenti di finanziamento incidano direttamente sulla costruzione della legittimità del sostegno pubblico e sulla gestione del dissenso.

Accanto a questo profilo di fondo, relativo alla legittimazione della spesa e alle tensioni redistributive, il sostegno pubblico pone molteplici altri problemi, legati al modo in cui esso incide sui comportamenti degli operatori e sugli equilibri complessivi del sistema culturale. I paragrafi che seguono esaminano alcuni tra i profili più ricorrenti e significativi, in una prospettiva volutamente esemplificativa e non esaustiva: le possibili interferenze con la libertà dell'arte; la produzione di effetti distorsivi inattesi sul funzionamento del settore; l'appropriazione privata di benefici concepiti per finalità collettive; il rischio di dipendenza dal finanziamento pubblico e di perdita di capacità innovativa degli operatori di spettacolo; le difficoltà di programmazione che essi incontrano in ragione dell'instabilità delle risorse; nonché l'incidenza degli oneri burocratici sull'efficienza delle organizzazioni culturali e sull'accesso alle misure di sostegno.

Nel loro insieme, questi profili mostrano come il sostegno pubblico allo spettacolo richieda un'analisi che non si limiti a misurare l'entità delle risorse impiegate; occorre considerare anche le loro fonti, la struttura degli strumenti adottati, gli incentivi che essi producono e la capacità delle istituzioni di motivare, monitorare e correggere le proprie scelte, anche al fine di governare – e non semplicemente subire – il dissenso che può accompagnare le politiche culturali.

5.1. Sostegno e libertà dell'arte: discrezionalità, automatismi e rischio di conformazione

Se il dibattito pubblico si concentra spesso sulla decisione se finanziare e che cosa finanziare, un ulteriore profilo problematico riguarda il modo in cui il sostegno incide sulle scelte artistiche. La questione è come promuovere la cultura senza che il finanziamento pubblico si traduca in una lesione della libertà dell'arte.

Il fondamento costituzionale del sostegno pubblico si colloca nell'interazione tra il già citato art. 9, c. 1, che affida alla Repubblica il compito di promuovere lo sviluppo della cultura, e l'art. 33, c. 1, che sancisce il principio della libertà dell'arte. Da questo quadro discende un'esigenza di fondo: l'intervento pubblico è chiamato a sostenere le attività artistiche senza però determinare un orientamento sostanziale dei contenuti, delle forme espressive o delle scelte creative di autori e artisti. In altri termini, la cultura va supportata, ma deve poter evolvere liberamente.

Nella pratica, tuttavia, questo equilibrio è difficile da realizzare. Ogni sistema di finanziamento pubblico introduce incentivi che, inevitabilmente, incidono sul comportamento degli operatori. I criteri di accesso alle risorse, le modalità di selezione e i parametri di valutazione contribuiscono a strutturare l'ambiente entro cui le opere vengono concepite. Il rischio non è quello di un approccio volutamente dirigistico o di esplicita censura, ma quello di un condizionamento involontario, che opera già nella fase di ideazione e progettazione.

In via generale, le politiche di sostegno alla cultura si articolano lungo due modelli principali: forme di finanziamento discrezionali e forme di finanziamento automatiche. Il rischio di condizionamento emerge in modo più immediato nel caso dei meccanismi selettivi, fondati su valutazioni qualitative affidate a commissioni di esperti nominati dal potere pubblico finanziatore. In questi casi, i progetti sono valutati sulla base di criteri come il "valore artistico" o la "qualità culturale", ritenuti funzionali a favorire il sostegno di opere sperimentali o economicamente fragili e a promuovere la diversità dell'offerta. Al tempo stesso, tali criteri attribuiscono agli organi valutatori un significativo potere di orientamento: gli operatori possono essere indotti ad adattare le proprie scelte creative alle aspettative percepite delle commissioni, modellando contenuti, linguaggi o temi in funzione di quello che potrebbe essere il loro giudizio. In altri termini, il rischio è che le scelte artistiche siano realizzate in funzione dei possibili gusti dei commissari pubblici, capaci di orientare le opere fin dalla fase della loro concezione.

I meccanismi automatici sembrano attenuare questo rischio, poiché l'accesso ai finanziamenti dipende dal rispetto di criteri predeterminati e misurabili, applicati senza una valutazione caso per caso dei singoli progetti. In tal modo, la politica e l'amministrazione si collocano a maggiore distanza dalle scelte artistiche. Tuttavia, il condizionamento non scompare, ma si sposta semplicemente a monte. La definizione legislativa dei parametri automatici finisce per fissare presupposti cui i progetti sono chiamati ad aspirare, influenzando indirettamente le scelte creative.

Nel settore cinematografico, ad esempio, il rilievo attribuito, nel contesto degli aiuti automatici (si veda il par. 3.2.1), a indicatori come la diffusione dell'opera presa a riferimento o la sua partecipazione a festival può orientare la progettazione verso modelli narrativi e scelte artistiche percepite come più efficaci ai fini del successo commerciale o della circuitazione festivaliera.

In definitiva, tanto le modalità discrezionali quanto quelle automatiche di finanziamento possono interferire con la libera evoluzione delle pratiche artistiche. Il sostegno pubblico non determina necessariamente ciò che deve essere creato, ma contribuisce a delimitare lo spazio di ciò che risulta progettualmente "pensabile" o strategicamente conveniente all'interno del sistema di finanzia-

mento. In questo senso, il finanziamento pubblico, invece di ampliare lo spazio della libertà creativa, può finire per influenzarne le condizioni di esercizio.

5.2. *Effetti distorsivi imprevisti*

Su un piano diverso, ma contiguo, si colloca un ulteriore profilo critico: gli effetti distorsivi che possono emergere quando gli strumenti di sostegno, interagendo con le dinamiche di mercato e con le strategie degli operatori, producono esiti non previsti dal legislatore. Si tratta dei casi in cui il sostegno pubblico, concepito come correttivo di disfunzioni esistenti, finisce per generarne di nuove. In questa prospettiva, il focus non è la libertà dell'arte in sé, ma gli adattamenti strategici che danno luogo ad assetti inattesi.

Un esempio particolarmente istruttivo, tratto dal settore audiovisivo, è rappresentato dal *reference system* introdotto nel 2003 dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 28 (c.d. decreto Urbani). Il meccanismo nasceva con una finalità chiaramente garantista: ridurre l'arbitrarietà delle valutazioni delle commissioni incaricate di selezionare i progetti cinematografici da finanziare, così da rendere le decisioni di sostegno più trasparenti e prevedibili. A tal fine, il sistema attribuiva ai progetti candidati al supporto punteggi sulla base di parametri oggettivati, legati soprattutto al curriculum artistico e professionale dei soggetti coinvolti (registi, sceneggiatori, interpreti), misurato attraverso indicatori quali la partecipazione a festival, l'ottenimento di premi e il successo commerciale ottenuti dalle loro opere precedenti.

Se l'intento era quello di fondare le decisioni su elementi verificabili, l'effetto concreto del sistema è stato diverso. Poiché l'accesso al finanziamento dipendeva in larga misura dalle "referenze" maturate in passato, i produttori sono stati incentivati ad adottare strategie prudenti e conservative: il coinvolgimento di autori e interpreti già affermati diventava un fattore decisivo per rendere i progetti competitivi e, quindi, finanziabili. In questo modo, lo strumento ha finito per rafforzare posizioni consolidate, rendendo più difficile l'ingresso di nuovi talenti e comprimendo gli spazi per la sperimentazione, in evidente tensione con le finalità del sostegno pubblico alla cultura.

La lezione che se ne può trarre è di carattere generale: nel tentativo di correggere una criticità specifica, come l'arbitrarietà delle valutazioni, il finanziamento pubblico può generare effetti collaterali, producendo forme di selezione indiretta che premiano la continuità e penalizzano l'innovazione.

Un secondo esempio emblematico riguarda la definizione di opere cinematografiche di espressione originale italiana utilizzata in passato nella disciplina degli obblighi di promozione e di investimento (di cui si è già parlato nel par.

4.2.1). Tali obblighi imponevano a emittenti televisive e piattaforme di destinare una parte della programmazione, dei cataloghi e delle risorse finanziarie a opere qualificabili come italiane, con l'obiettivo di garantire visibilità e sostegno al cinema nazionale in un mercato fortemente esposto alla concorrenza internazionale.

La definizione di "opera italiana" era fondata prevalentemente sul criterio linguistico, ossia sull'uso della lingua italiana. Al fine di adempiere agli obblighi di quota, gli operatori hanno quindi privilegiato investimenti in film realizzati in lingua italiana, nonché la loro distribuzione. Ne è derivato un disincentivo alla produzione di opere italiane in lingua inglese, ovvero di quelle concepite per la circolazione internazionale, con un impatto negativo sulle strategie di export. Una misura pensata per rafforzare il cinema nazionale ha così finito per penalizzarne la competitività internazionale.

Entrambi gli esempi mostrano come gli strumenti promozionali possano nei fatti sviluppare delle dinamiche proprie, che non si esauriscono negli obiettivi per cui sono stati introdotti. Gli strumenti incorporano scelte di politica culturale, ma, una volta operativi, generano incentivi capaci di orientare i comportamenti degli operatori e, in alcuni casi, di modificare o distorcere i fini originari. Proprio per questo, l'attenzione del potere pubblico non può essere limitata alla definizione degli obiettivi dichiarati, dovendo estendersi all'analisi degli effetti concreti e delle strategie che gli strumenti sono in grado di indurre.

5.3. Appropriazione privata del beneficio pubblico: quando l'aiuto arricchisce il singolo

Un altro profilo critico del sostegno pubblico allo spettacolo riguarda i casi in cui l'erogazione delle risorse finisce per tradursi prevalentemente in un vantaggio per il singolo operatore privato, senza produrre un apprezzabile ritorno per la collettività. In tali situazioni, il finanziamento pubblico perde la propria funzione.

Il sostegno allo spettacolo non si configura, infatti, come un aiuto di mero conferimento, ossia come quelle provvidenze nelle quali l'interesse pubblico si esaurisce nella soddisfazione dell'interesse individuale del beneficiario e l'uso delle somme erogate risulta irrilevante (si pensi ai sostegni rivolti a disoccupati, indigenti o soggetti danneggiati, la cui utilità si traduce nel rafforzamento della loro situazione economica). Il sostegno allo spettacolo, al contrario, è concepito per orientare l'attività dei destinatari verso il perseguimento di interessi collettivi, quali l'ampliamento e la qualificazione dell'offerta culturale, il pluralismo, l'innovazione artistica e le ricadute economiche sul settore. La legittimazione

dell'intervento presuppone, pertanto, che il beneficio individuale sia strumentale alla realizzazione di tali finalità.

Il problema si pone quando questo nesso viene meno e il sostegno si risolve, di fatto, in un arricchimento del singolo, senza incidere in modo significativo sui suoi comportamenti e, quindi, sull'offerta culturale. In tali ipotesi, l'intervento pubblico si avvicina a una mera rinuncia a una parte di gettito o a un trasferimento patrimoniale privo di adeguata giustificazione sul piano dell'interesse generale.

Una dinamica di questo tipo è emersa in alcune applicazioni del *tax credit* esterno nel settore audiovisivo (di cui si è già detto nel par. 4.1.1). Lo strumento era stato concepito per incentivare l'afflusso di capitali privati nella produzione cinematografica, compensando fiscalmente una parte del rischio connesso all'investimento. In tale prospettiva, il credito d'imposta avrebbe dovuto stimolare investimenti che il mercato, da solo, non sarebbe stato disposto a sostenere, rafforzando l'offerta culturale.

Nella pratica, tuttavia, il *tax credit* esterno ha talvolta prodotto effetti diversi. In alcuni casi, produttori e investitori hanno costruito assetti contrattuali tali da ridurre sensibilmente l'effettivo apporto economico dell'investitore rispetto a quanto formalmente dichiarato all'amministrazione. Poiché l'entità del beneficio fiscale era calcolata sull'investimento dichiarato, l'incentivo pubblico risultava sproporzionato rispetto al capitale realmente immesso. In sintesi, l'investitore poteva beneficiare di un credito d'imposta significativo a fronte di un rischio economico limitato. I produttori hanno spesso accettato tali pratiche per esigenze di liquidità, anche quando l'apporto di capitale era modesto.

Il risultato è stato una sostanziale alterazione della funzione dello strumento: il rischio imprenditoriale, che il *tax credit* avrebbe dovuto ripartire tra Stato e privati, è stato in larga misura neutralizzato; il beneficio si è concentrato sul singolo investitore; l'impatto sull'offerta culturale è stato debole e incidentale.

Questa esperienza mostra come il problema dell'appropriazione privata del beneficio pubblico non possa essere affrontato esclusivamente attraverso controlli o sanzioni *ex post*. È necessario intervenire già sul piano della progettazione degli strumenti, predisponendo assetti regolatori capaci di ridurre strutturalmente la possibilità di pratiche elusive o di costruzioni contrattuali volte a massimizzare il vantaggio privato.

In questa prospettiva, il confronto con il modello francese delle *Sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle* (SOFICA) offre uno spunto significativo. In Francia, l'incentivo fiscale volto ad attrarre capitali privati nell'audiovisivo non opera attraverso investimenti diretti nei singoli progetti, ma tramite società intermediarie rigidamente disciplinate. L'assenza di un rapporto diretto tra investitore e produttore audiovisivo riduce la possibilità

di assetti contrattuali volti a garantire rendimenti certi al privato o a “gonfiare” l’entità dell’investimento, contribuendo a preservare la funzione pubblica dell’agevolazione.

5.4. Dipendenza e perdita di capacità innovativa

Un ulteriore rischio del sostegno pubblico allo spettacolo riguarda la possibilità che l’intervento, soprattutto quando assume carattere rilevante e continuativo, riduca eccessivamente l’esposizione degli operatori al rischio imprenditoriale, finendo nel lungo termine per attenuarne l’impegno verso l’innovazione e l’efficienza.

Il problema non risiede nell’intervento in sé – necessario per sostenere attività culturalmente meritevoli ma economicamente fragili – bensì negli incentivi prodotti dagli strumenti adottati. È in questa prospettiva che va letta la critica all’“industria assistita”: non come negazione della legittimità del sostegno, ma come segnalazione dei rischi connessi a strumenti che finiscono per sostituire, anziché stimolare, il rischio e la responsabilità imprenditoriale.

Un esempio storico particolarmente significativo è offerto dalla riforma del credito cinematografico introdotta con il d.l. 14 gennaio 1994, n. 26, convertito con modificazioni dalla l. 1° marzo 1994, n. 153. L’intervento intendeva modernizzare il sistema e superare alcune rigidità del modello precedente; tra le altre cose, ampliava gli strumenti di sostegno istituendo un Fondo di garanzia.

Il Fondo era pensato per facilitare l’accesso al credito dei film riconosciuti di “interesse culturale nazionale”, ossia opere che, pur dotate di valore artistico o culturale, incontravano difficoltà a reperire risorse sul mercato. Il meccanismo prevedeva che, qualora il produttore non avesse rimborsato il prestito entro due anni mediante i proventi dell’opera, lo Stato intervenisse coprendo una quota rilevante del debito: il 70% del prestito, percentuale elevata al 90% per le opere prime e seconde. Il produttore restava obbligato a restituire la parte residua entro cinque anni, pena l’esclusione temporanea dall’accesso a nuovi prestiti o benefici pubblici.

Il funzionamento concreto del sistema, concepito per sostenere progetti ad alto valore culturale ma con elevato rischio economico, ha suscitato numerose critiche. Difatti, la garanzia pubblica ha teso a deresponsabilizzare sia gli istituti di credito sia gli operatori: le banche, potendo contare su un’ampia copertura, erano meno incentivate a valutare con rigore il rischio; i produttori, a loro volta, finivano per “scommettere” prevalentemente su risorse pubbliche, riducendo l’attenzione alla sostenibilità economica delle opere. Il sostegno, anziché fungere da leva per mobilitare investimenti privati, assumeva nei fatti un carattere

prossimo al fondo perduto, soprattutto quando il rimborso non avveniva e la garanzia si attivava integralmente.

Non sorprende, quindi, che una quota rilevante dei film di interesse culturale prodotti tra il 1994 e il 2002 abbia registrato risultati economici modesti, a fronte di un impiego consistente di risorse pubbliche. Il quadro è stato ulteriormente aggravato dall'uso estensivo dello strumento: un meccanismo che avrebbe potuto trovare una giustificazione in relazione a progetti effettivamente innovativi o sperimentali è stato applicato a una parte molto ampia delle opere italiane prodotte in quel periodo.

L'esperienza del Fondo di garanzia mostra con chiarezza come un sostegno pubblico mal calibrato possa indebolire la capacità di rinnovamento del settore. In assenza di una reale esposizione al rischio, si riduce l'incentivo a innovare linguaggi, modelli produttivi e strategie di distribuzione. La promozione culturale, per non scivolare nell'assistenzialismo, deve quindi misurarsi con la capacità degli incentivi di stimolare – anziché sostituire – iniziativa e responsabilità private.

5.5. Instabilità delle risorse e difficoltà di programmazione

Il finanziamento pubblico allo spettacolo può compromettere la capacità di programmazione degli operatori quando le risorse risultano instabili, imprevedibili o soggette a continue rinegoziazioni. Anche in questo caso, il problema non riguarda l'intervento pubblico in sé, bensì gli incentivi che l'instabilità delle risorse produce sui comportamenti degli operatori, inducendoli a ridurre l'orizzonte temporale delle proprie scelte.

Nei settori culturali, come del resto nella generalità delle attività imprenditoriali, la programmazione costituisce una dimensione essenziale dell'attività: la progettazione artistica, l'organizzazione delle produzioni, la contrattualizzazione degli artisti e la costruzione delle stagioni richiedono tempi lunghi e un quadro di riferimento che superi la singola annualità finanziaria. Quando tale orizzonte manca, gli operatori tendono a rinviare investimenti, a ridimensionare i progetti e a privilegiare soluzioni a basso rischio e a breve termine. Se il sostegno pubblico è ancorato a parametri normativamente definiti o a soglie minime predeterminate, gli operatori possono contare su un contesto relativamente stabile, idoneo a sostenere investimenti e pianificazione di medio-lungo periodo. Al contrario, quando l'ammontare delle risorse dipende in larga misura da decisioni annuali – assunte in sede di legge di bilancio o attraverso scelte discrezionali dell'amministrazione – gli operatori si trovano in una situazione di incertezza strutturale e sono indotti ad adottare strategie prudenti e difensive.

L'instabilità delle risorse dipende spesso dalla variabile sensibilità dei governi che si succedono nei confronti della cultura. Ne consegue che, in assenza di vincoli normativi stringenti, scelte allocative anche molto diverse possono alternarsi nel giro di pochi anni, determinando oscillazioni significative nel livello e nella distribuzione dei finanziamenti. Tali discontinuità si possono tradurre in fasi di espansione seguite da improvvise contrazioni, o in mutamenti repentini delle priorità di intervento, con effetti destabilizzanti per gli operatori, che vedono modificarsi rapidamente il quadro entro cui sono chiamati a operare. Alla luce di tali rischi, appare significativo l'approccio seguito nel settore dello spettacolo registrato. La disciplina introdotta dalla l. n. 220 del 2016 ha infatti cercato di attenuare l'incertezza tipica del finanziamento pubblico, attraverso la costruzione di meccanismi maggiormente orientati alla stabilità delle risorse. In particolare, la previsione di una soglia minima annua per il Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo, nonché il parziale collegamento dell'entità del finanziamento al gettito fiscale generato dal settore (par. 3.2.1), contribuiscono a ridurre l'esposizione alle oscillazioni annuali delle decisioni di bilancio. Pur senza eliminare del tutto il ruolo della discrezionalità pubblica, tale assetto offre agli operatori un quadro di maggiore prevedibilità, idoneo a sostenere la pianificazione degli investimenti e delle strategie produttive su orizzonti temporali medio-lunghi.

La lezione che se ne trae è che la promozione culturale non richiede soltanto risorse adeguate, ma anche continuità e prevedibilità: in assenza di tali condizioni, il finanziamento pubblico rischia di perdere la propria funzione di supporto alla programmazione e di trasformarsi, paradossalmente, in un fattore di instabilità per gli operatori che dovrebbe sostenere.

5.6. *Burocrazia e costi amministrativi*

Il sostegno pubblico allo spettacolo è accompagnato da esigenze di trasparenza, *accountability* e prevenzione di abusi, che impongono agli operatori obblighi di natura amministrativa e contabile. Tali esigenze sono pienamente giustificate: coinvolgendo risorse pubbliche, l'attività di finanziamento richiede forme adeguate di controllo. Il problema non sta quindi nell'esistenza dei controlli in sé, quanto negli incentivi e i comportamenti che un eccesso di oneri burocratici può generare.

Talvolta le procedure di accesso ai contributi e di rendicontazione risultano particolarmente complesse o sproporzionate rispetto all'entità del sostegno e alle capacità organizzative dei destinatari. Di conseguenza gli operatori sono indotti a destinare una parte significativa del proprio tempo e delle proprie risorse

non all'attività artistica, ma alla gestione degli adempimenti amministrativi. In tali contesti, la conformità ai requisiti formali diventa una variabile centrale dell'attività, incidendo sulle scelte organizzative e sulla struttura delle imprese culturali.

Soprattutto nei sistemi in cui il finanziamento pubblico rappresenta una componente essenziale del modello economico, le organizzazioni culturali rischiano di orientare le proprie energie verso la gestione delle procedure, a scapito della progettazione artistica, della ricerca e dello sviluppo dei pubblici.

Un ulteriore effetto riguarda le barriere di accesso al finanziamento. Sistemi caratterizzati da bandi complessi, criteri articolati e rendicontazioni onerose tendono a favorire gli operatori più grandi e strutturati, dotati di personale dedicato o comunque nelle condizioni di accedere a consulenze specialistiche. Al contrario, le realtà più piccole, emergenti o meno professionalizzate possono essere scoraggiate dall'onere amministrativo richiesto e rinunciare a partecipare alle procedure, indipendentemente dal valore artistico dei progetti.

Ne deriva un effetto selettivo indiretto: il finanziamento pubblico, pur formalmente aperto, diventa di fatto più accessibile a chi dispone di maggiori capacità contabili e amministrative. In questo modo, le risorse pubbliche finiscono per premiare non solo – e talvolta non principalmente – la qualità artistica e culturale delle proposte, ma anche la capacità di gestire la complessità procedurale.

La sfida consiste, dunque, nel trovare un equilibrio tra esigenze di controllo e sostenibilità amministrativa. In assenza di tale equilibrio, la burocrazia si trasforma da strumento di garanzia in un costo indiretto del finanziamento pubblico, capace di ridurre l'efficienza del settore e incidere negativamente sulla capacità innovativa delle attività di spettacolo.

6. Conclusioni

Questo lavoro ha ricostruito il sistema dell'intervento pubblico a sostegno dello spettacolo. Si tratta di un dispositivo ormai consolidato, radicato in una trasformazione più generale della funzione del diritto e dell'azione amministrativa: dal controllo "passivo" dei comportamenti indesiderati alla costruzione di incentivi, condizioni e strumenti capaci di rendere possibili attività ritenute socialmente meritevoli. In questa cornice, lo spettacolo – nelle sue forme dal vivo e registrate – è stato ricondotto, da un lato, al perimetro costituzionale dell'art. 9 Cost., che affida alla Repubblica il compito di promuovere la cultura, e, dall'altro, alle garanzie della libertà dell'arte di cui all'art. 33 Cost., che impongono di coniugare promozione e non-ingerenza.

In questo contesto, il sostegno pubblico non emerge come scelta eventuale o come forma di mecenatismo, ma come strumento ordinario attraverso cui adempire a un mandato di livello costituzionale, giustificato anche alla luce della particolare natura dello spettacolo come *merit good*. Si tratta, in altri termini, di un bene cui l'ordinamento attribuisce un valore particolare in relazione allo sviluppo della collettività e la cui produzione e fruizione vengono quindi promosse dall'intervento pubblico anche indipendentemente dall'esistenza di una domanda di mercato.

La legittimazione dell'intervento, tuttavia, non si esaurisce nel quadro interno. Il percorso ricostruito sul piano sovranazionale mostra come lo spettacolo si collochi in un equilibrio delicato tra libero scambio e specificità culturale: dal dibattito *trade versus culture* alle deroghe storiche nel GATT, fino alla svolta europea con il Trattato di Maastricht e alla Convenzione UNESCO del 2005, si è progressivamente consolidata l'idea che beni e servizi culturali non siano pienamente assimilabili agli altri beni e servizi. La promozione della diversità culturale costituisce oggi la base che rende compatibili strumenti di sostegno con regole che, in via generale, guardano con sospetto al finanziamento pubblico di operatori, beni e servizi nazionali.

Su questa trama si innesta la complessità istituzionale del sistema: un assetto in cui si intrecciano Unione europea, Stato, regioni ed enti locali. L'UE interviene in via sussidiaria, puntando sul "valore aggiunto europeo" e sulla cooperazione; lo Stato conserva un ruolo centrale di indirizzo e finanziamento; le regioni e gli enti locali declinano la promozione in funzione delle specificità territoriali, spesso combinando l'azione a sostegno dello spettacolo con le politiche di sviluppo economico locale. La pluralità dei livelli incide sulle condizioni concrete di produzione e fruizione dello spettacolo e rende il sistema particolarmente sensibile alla qualità del coordinamento e alla coerenza degli obiettivi.

In questo contesto è emersa la varietà degli strumenti di sostegno: sovvenzioni e contributi, incentivi fiscali, borse di studio, residenze, premi, fino alle misure volte a mobilitare risorse private (tax credit esterno, Art Bonus) e agli interventi a favore della domanda (come i bonus cultura, per esempio). Accanto a tali strumenti, si è visto come la promozione operi anche tramite regolamentazione: le quote di programmazione e investimento in contenuti audiovisivi mostrano, ad esempio, come il potere pubblico possa orientare mercati e comportamenti a favore del sostegno culturale anche in assenza di trasferimenti diretti di risorse.

Questo quadro consente di cogliere l'importanza del finanziamento pubblico in un settore segnato da rischi economici elevati, discontinuità del lavoro e costi strutturalmente incompressibili (soprattutto nelle arti performative). In tale contesto, la promozione pubblica è considerata fondamentale per rendere

possibili il pluralismo, la sperimentazione, la continuità produttiva e l'accesso alla cultura.

Al tempo stesso, proprio perché incide sugli equilibri del settore, il sostegno pubblico può produrre una molteplicità di problemi. È emerso come l'intervento promozionale sia inevitabilmente esposto a forme di dissenso legate a complesse questioni di giustizia redistributiva. Si è visto, in aggiunta, che esso comporta molteplici rischi, quali: lesioni della libertà artistica, distorsioni generate dalle reazioni degli operatori agli incentivi prodotti dagli strumenti di sostegno, fenomeni di appropriazione privata di benefici concepiti per la collettività, dinamiche di dipendenza e di indebolimento della capacità innovativa, nonché costi amministrativi suscettibili di trasformarsi in barriere all'accesso.

In questo contesto, la lezione è semplice, ma di difficile attuazione: il sostegno pubblico è importante, ma non è mai neutro né privo di effetti collaterali; per questo, la promozione culturale deve essere progettata e governata con particolare attenzione.

Ne discende una conclusione di sistema: lo stato di salute dello spettacolo, in un contesto altamente finanziato e in larga misura dipendente da dinamiche pubbliche, non dipende soltanto dalla qualità degli operatori culturali, ma anche dalla qualità del settore pubblico. Un settore pubblico debole, instabile o incapace di apprendere dai propri errori non si limita a "finanziare male", ma rischia di irrigidire gli ecosistemi creativi, alimentare rendite, scoraggiare l'innovazione e compromettere il buon funzionamento complessivo del settore.

Per questo, l'esigenza che emerge con maggiore nettezza è quella di un settore pubblico di qualità. Ciò implica, anzitutto, la capacità di adottare strumenti raffinati, disegnati in modo da minimizzare effetti opportunistici e distorsivi. Implica, inoltre, stabilità e prevedibilità delle risorse, evitando oscillazioni improvvise che destabilizzano gli operatori e compromettono la programmazione pluriennale, essenziale per la produzione artistica. Implica, infine, la capacità di monitorare gli esiti e di correggere tempestivamente le disfunzioni. Un intervento di sostegno non può essere "messo in moto e dimenticato", ma deve essere costantemente osservato, valutato e, se necessario, ricalibrato, anche per evitare che strumenti nati con finalità pubbliche producano nel tempo effetti con esse in contrasto.



PER APPROFONDIRE: ALCUNI RIFERIMENTI ESSENZIALI

1. Il diritto promozionale ha iniziato a ricevere considerazione da parte della teoria giuridica soprattutto a partire da alcuni saggi di Norberto Bobbio, pubblicati nella seconda metà degli anni '70 (apparsi in differenti sedi e poi raccolti in N. Bobbio, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Edizioni di comunità, 1977, p. 278 ss.). Per i precedenti storici del diritto promozionale, ovvero per la ricostruzione di un percorso che parte dall'idea di ricompensa come strumento del sovrano e arriva fino al concetto di sanzione positiva analizzato dalla teoria giuridica del Novecento, si rimanda a A. Facchi, *Diritto e ricompense*, Giappichelli, 1994. In materia di diritto promozionale, si vedano anche: S. Armellini, *Saggi sulla premialità del diritto in età moderna*, Bulzoni, 1976; A. Febbrajo, *Pene e ricompense come problemi di politica legislativa* e G. Gavazzi, *Diritto premiale e diritto promozionale*, entrambi in Aa.Vv., *Diritto premiale e sistema penale*, Giuffrè, 1983, rispettivamente a p. 97 e pp. 37 ss.; M. Pisani, *Studi di diritto premiale*, LED, 2010.
Sulle ragioni che giustificano il sostegno pubblico allo spettacolo, e in particolare sulla cost disease, W.J. Baumol e W.G. Bowen, *Performing arts-the economic dilemma: a study of problems common to theater, opera, music and dance*, The Twentieth Century Fund, 1993.
2. La letteratura scientifica sul dibattito *trade versus culture* è molto ampia. Si vedano, innanzitutto, J. Buchsbaum, *Exception taken: How France Has Defied Hollywood's New World Order*, Columbia University Press, 2017 e S.E. Walkley, *To what extent can France continue to defend the cultural exception in the digital age?*, University of Warwick, 2016. In aggiunta, è possibile fare riferimento ai seguenti lavori: I. Bernier, *Trade and Culture*, in A.E. Appleton e M.G. Plummer (a cura di), *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, Springer, 2005, pp. 2331 ss.; M. Burri, *The European Union, the World Trade Organization and Cultural Diversity*, in E. Psychogiopoulou (a cura di), *Cultural Governance and the European Union: protecting and promoting cultural diversity in Europe*, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 195 ss.
Un importante studio sulla relazione tra l'eccezione e la diversità culturale è quello di F. Benhamou, *Les Dérèglements de l'exception culturelle. Plaidoyer pour une perspective européenne*, Seuil, 2011.
In materia di aiuti di Stato, si vedano invece A. Tonetti, *Ausili finanziari* e A. Alemanno, *Aiuti di Stato (dir. com.)* entrambi in S. Cassese (diretto da) *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, 2006, rispettivamente alle pp. 192 ss. e pp. 550 ss. Si vedano anche I. Borrello e E. Chiti, *Il mercato*

interno e le politiche dell'Unione Europea, in S. Cassese (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, 2021, pp. 87 ss. e E. Triggiani, *Aiuti di Stato (diritto dell'Unione europea)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 2013, pp. 19 ss.

3. Sul sostegno pubblico a favore dei diversi settori dello spettacolo, si vedano innanzitutto i numerosi contributi pubblicati negli anni nella rivista *Economia della cultura* e nella rivista online *Aedon*.

A riguardo, si veda inoltre C. Barbati, *Istituzioni e spettacolo: pubblico e privato nelle prospettive di riforma*, Cedam, 1996, nonché, per una prospettiva più recente: P. Caretti, *Diritto dell'informazione e della comunicazione: stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema*, il Mulino, 2019; M. Immordino e A. Contieri, *La disciplina giuridica dello spettacolo*, Giappichelli, 2023; M. Caporale, D. Donati, M. Gallina e F. Panozzo, (a cura di), *Le politiche per lo spettacolo dal vivo tra Stato e Regioni*, FrancoAngeli, 2023.

Con specifico riferimento allo spettacolo dal vivo, un quadro aggiornato è fornito nello studio *Il sostegno allo spettacolo dal vivo*, realizzato a maggio 2025 dal Servizio Studi della camera dei deputati. Con riguardo, invece, al sostegno allo spettacolo registrato, rappresentato dall'audiovisivo, sia consentito rinviare a M. Giusti, *Lo Stato promotore di cinema in Italia e in Francia*, Giuffrè, 2024. In tema, si veda altresì L. Casini, "Il nastro dei sogni"? *Il diritto (pubblico) del cinema e dell'audiovisivo*, in *Aedon*, 2017, n. 3; A. Averardi, *Gli ausili pubblici al settore cinematografico tra eccezione culturale e regole di mercato*, in *Munus*, 2019, n. 1; E. Bruti Liberati, *La regolazione promozionale del cinema, dell'audiovisivo e dello spettacolo dal vivo tra logica di mercato e "diversità" culturale*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2019, pp. 214 ss.

4. Sull'epoca del c.d. stato imprenditore, durante la quale si assistette al suo intervento diretto come operatore culturale, e più in generale sul rapporto tra stato ed economia, tra i molti: G. Amato, *Il governo dell'industria in Italia*, Il Mulino, 1972; M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, 1977; Aa.Vv., *Scritti in onore di Donatello Serrani*, Giuffrè, 1984; N. Bellini, *Stato e industria nelle economie contemporanee*, Donzelli, 1996; S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Laterza, 2021. Per prospettive più recenti, M. Cafagno e F. Manganaro (a cura di), *L'intervento pubblico in economia*, Firenze University press, 2016; A. Averardi, *Potere pubblico e politiche industriali*, Cedam, 2018; e F. Bassanini, G. Napolitano e L. Torchia (a cura di), *Lo Stato promotore: una ricerca sul mutamento degli strumenti di intervento pubblico nell'economia*, Il Mulino, 2021.

Per l'istituto della sovvenzione, si può fare riferimento a E. Croci e G. Pericu, *Sovvenzioni (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 1990, pp. 243 ss. e a G. Pericu, *Le sovvenzioni come strumento di azione amministrativa*, Giuffrè, 1967.

In materia di agevolazioni fiscali, si rimanda invece a F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, Cedam, 1992, e a A. Pace, *Agevolazioni fiscali. Forme di tutela e schemi processuali*, Aracne, 2012. Si vedano inoltre: F. Batistoni Ferrara, *Agevolazioni ed esenzioni fiscali*, in S. Cassese (a cura di) *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, 2006, pp. 175 ss. e S. La Rosa, *Esenzioni ed agevolazioni tributarie*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Istituto della enciclopedia, 1989.

Sui premi, L. Golisano ed E. Morlino, *Premiare la cultura*, in A. Averardi e F. Caporale (a cura di), *Libertà nell'arte e libertà dell'arte. Il condizionamento pubblico e privato alla libertà di espressione artistica*, il Mulino, 2026, pp. 345 ss.

Sulle quote a favore delle opere audiovisive nazionali ed europee, sia consentito rinviare all'ultimo capitolo del già citato volume *Lo Stato promotore di cinema*, nonché alla bibliografia ivi richiamata. Sull'art. 41 della Costituzione, tra i molti: M. Giampieretti, *Artt. 41-45 Cost.*, in S. Bartole e R. Bin (a cura di) *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, 2009, pp. 407 ss., nonché, per una costruzione più risalente, A. Baldassare, *Iniziativa economica privata*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 1971, pp. 582 ss. e G. Morbidelli, *Iniziativa economica privata*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Istituto della enciclopedia, 1989.

Sulle peculiarità del lavoro dello spettacolo, M. Vitaletti, *I tempi del lavoro nello spettacolo*, Quaderni della Fondazione Giacomo Brodolini, 2022, e la bibliografia ivi riportata. Sulla tutela dei lavoratori intermittenti dello spettacolo in Francia, R. Debonne-Penet, *Le statut juridique des artistes du spectacle*, Dalloz, 1980; P.M. Menger, *Le travail créateur: s'accomplir dans l'incertain*, Seuil-Gallimard, 2009; P.M. Menger, *Les intermittents du spectacle: sociologie du travail flexible*, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 2011; F. Chhum e C. Colombo, *Les intermittents du spectacle*, LexisNexis, 2013.

5. In materia di dissenso e politiche culturali, si rimanda a F. Caponigri, V. Morea e A. Pirri Valentini (a cura di), *Contestation, Reinvention, and Regulation of Cultural Heritage Through Dissent*, Springer, 2026. Per un focus specifico sul settore dello spettacolo registrato, sia consentito rinviare al contributo di quel volume M. Giusti, *Public scrutiny and film funding in Italy and France*.

Si tenga in ogni caso presente che l'approccio adottato in Francia non permette di superare pienamente i problemi di giustizia redistributiva. Da un lato, i costi delle imposte gravanti sugli operatori audiovisivi possono essere trasferiti sui consumatori; dall'altro, il gettito vincolato al sostegno all'audiovisivo non è disponibile per il finanziamento di altri ambiti di intervento pubblico egualmente meritori, quali la salute e l'istruzione.

Sulla libertà dell'arte e l'intervento promozionale della cultura da parte dei poteri pubblici, si rimanda a E. Spagna Musso, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Morano, 1961; N. Bobbio, *Politica e cultura*, Einaudi, 1955; M. Ainis, *Cultura e politica*, Cedam, 1991; G. Clemente di San Luca (a cura di), *Tutela, promozione e libertà dell'arte in Italia e negli Stati Uniti*, Giuffrè, 1990, e G. Clemente di San Luca, *Libertà dell'arte e potere amministrativo. L'interpretazione costituzionale*, Jovene, 1993. Più di recente sul tema della libertà dell'arte e del finanziamento pubblico all'arte, A. Averardi e F. Caporale (a cura di), *Libertà nell'arte e libertà dell'arte*, cit.

Sugli effetti distorsivi prodotti dal *reference system*, si faccia riferimento a M. Cucco e G. Manzoli, *Il Cinema di Stato. Finanziamento pubblico ed economia simbolica nel cinema italiano contemporaneo*, il Mulino, 2017.

Sui problemi aperti dalla definizione adottata in passato di opera cinematografica italiana all'interno della normativa relativa agli obblighi di promozione e investimento in capo ai fornitori di servizi di media audiovisivi, si veda G. Manzoli, *Molto rumore per nulla? Il decreto legislativo in materia di promozione delle opere europee ed italiane da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi*, in *Aedon*, 2018, n. 1.

Sulle caratteristiche degli aiuti di mero conferimento, L. Benadusi, *Attività di finanziamento pubblico: aspetti costituzionali e amministrativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1966, pp. 890 ss.

Sulla circostanza che gli strumenti abbiano dinamiche proprie, che ne influenzano i fini, modificandoli e distorcendoli, si veda S. Cassese, *Prefazione*, in P. Lascoumes e P. Le Galès (a cura di), *Gli strumenti per governare*, Mondadori, 2009, pp. IX ss.

Sulle SOFICAS e sul loro funzionamento, si faccia riferimento a P. Chevallier, *Les Soficas: rapport de mission*, 2008 e D. Boutonnat, *Rapport sur le financement privé de la production et de la distribution cinématographiques et audiovisuelles*, 2018.

Sui problemi generati dal fondo di garanzia, si rimanda a M. Cucco e G. Manzoli, *Il Cinema di Stato*, cit. e S. Salvemini, *Il cinema impresa possibile. La sfida del cambiamento per il cinema italiano*, Egea, 2002, pp. 132 ss., nonché a D. Grieco, *Cinema: per una riforma del fondo di garanzia*, in *Economia della cultura*, 2000, p. 367 ss.