

CONSIDERAZIONI SUGLI OPEN DATA E I BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI IN ITALIA. IL DECRETO *ARTBONUS*: COSA CAMBIA PER LA RIPRODUZIONE DEI BENI CULTURALI?

1. INTRODUZIONE

Il D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 “Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137” (<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2004-01-22;42!vig=/>), agli articoli 106 e seguenti, disciplina le modalità di riproduzione dei beni culturali, prevedendo l’autorizzazione dall’ente preposto alla loro custodia, il pagamento di compensi e limiti all’esecuzione delle copie. È opinione diffusa (e condivisa dagli scriventi) che le norme in questione, nate nell’era analogica, non siano adeguate all’era digitale e del web.

Le modifiche introdotte con l’art. 12, commi 3 e 3-bis, del cd. Decreto *Artbonus* (Decreto Legge 31 maggio 2014, n. 83 convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2014, n. 106 “Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo”, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2014-05-31;83!vig=/>), sembrerebbero voler spingere verso l’adeguamento ai nuovi contesti digitali, ma il percorso verso la completa liberalizzazione delle riproduzioni dei beni culturali non pare completo.

Si analizzano di seguito le suddette norme in materia di riproduzione dei beni culturali previste dal Codice dei beni culturali e del paesaggio alla luce delle modifiche introdotte dal cd. Decreto *Artbonus* in materia di riproduzione fotografica dei beni culturali rinviando, per quanto riguarda gli altri aspetti legislativi che interferiscono con la diffusione di dati relativi a tali beni, ai contributi già editi (in particolare per il settore archeologico: CIURCINA 2013; CIURCINA, GROSSI 2013a, 2013b, ivi bibl. precedente; inoltre, per alcune considerazioni specifiche per il settore dei beni librari e archivistici si vedano i recenti contributi di: BRUGNOLI, GIARDINI 2013; BRUGNOLI 2014; MODOLO 2014; TUMICELLI 2014).

2. BREVI NOTE SULLA RIPRODUZIONE DI BENI CULTURALI

2.1 *Gli articoli del Codice dei beni culturali e del paesaggio che regolano la riproduzione dei beni culturali*

Gli artt. 106 e seg. del Codice dei beni culturali e del paesaggio disciplinano le riproduzioni dei beni culturali. La definizione di beni culturali si ricava dall’art. 2, comma 2, secondo il quale «Sono beni culturali le cose

immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà».

Il comma 1 dell'art. 107 (Uso strumentale e precario e riproduzione dei beni culturali) prevede che il Ministero per i Beni e le Attività culturali, le Regioni o gli altri enti pubblici territoriali che hanno in consegna beni culturali possono consentire (o meno) la riproduzione degli stessi («Il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali possono consentire la riproduzione nonché l'uso strumentale e precario dei beni culturali che abbiano in consegna, fatte salve le disposizioni di cui al comma 2 e quelle in materia di diritto d'autore»).

Il comma 1 dell'art. 108 detta i principi in base ai quali deve essere quantificato il canone per la riproduzione dei beni culturali. Il comma 3 del medesimo art. 108 prevede che: «Nessun canone è dovuto per le riproduzioni richieste da privati per uso personale o per motivi di studio, ovvero da soggetti pubblici o privati per finalità di valorizzazione, purché attuate senza scopo di lucro. I richiedenti sono comunque tenuti al rimborso delle spese sostenute dall'amministrazione concedente».

Il comma 3-bis dello stesso articolo (introdotto dal Decreto *Artbonus* sopra citato) stabilisce inoltre che: «Sono in ogni caso libere le seguenti attività, svolte senza scopo di lucro, per finalità di studio, ricerca, libera manifestazione del pensiero o espressione creativa, promozione della conoscenza del patrimonio culturale: 1) la riproduzione di beni culturali diversi dai beni bibliografici e archivistici attuata con modalità che non comportino alcun contatto fisico con il bene, né l'esposizione dello stesso a sorgenti luminose, né, all'interno degli istituti della cultura, l'uso di stativi o treppiedi; 2) la divulgazione con qualsiasi mezzo delle immagini di beni culturali, legittimamente acquisite, in modo da non poter essere ulteriormente riprodotte a scopo di lucro, neanche indiretto».

È importante sottolineare che: la norma non si applica ai beni bibliografici e archivistici; l'attività di riproduzione e divulgazione non deve essere svolta per scopo di lucro e la divulgazione non deve consentire l'ulteriore riproduzione a scopo di lucro, neanche indiretto.

2.2 *Appunti per un tentativo d'interpretazione*

In considerazione della formulazione ampia dell'art. 108, comma 3-bis¹, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, è ragionevole interpretare la norma, tenendo conto dei criteri di cui all'art. 12 (“Interpretazione della legge”) delle

¹ Con salto logico rispetto alle altre disposizioni dello stesso articolo, che si riferiscono tutte a «canoni» e «corrispettivi», esso utilizza l'espressione «Sono in ogni caso libere» che pare irragionevole interpretare letteralmente come riferita esclusivamente alla libertà dal pagamento del canone.

“Disposizioni sulla legge in generale”, e ritenere che le attività di riproduzione dei beni culturali e di divulgazione delle fotografie realizzate per le finalità e nei limiti previsti dalla norma non richiedano né il pagamento del canone ai sensi dell’art. 108, né l’ottenimento dell’autorizzazione dell’ente preposto alla custodia ai sensi dell’art. 107 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Resta da verificare come si debba interpretare la norma laddove, nel permettere di divulgare le immagini, specifica che ciò debba essere fatto «in modo da non poter essere ulteriormente riprodotte a scopo di lucro, neanche indiretto».

A tal proposito, va ricordato che secondo alcuni commentatori le parole «in modo da non poter essere ulteriormente riprodotte» alluderebbero alla «bassa risoluzione» di cui all’art. 70, comma 1-bis (introdotto con Legge 9 gennaio 2008, n. 2), della Legge 22 aprile 1941, n. 633 “Protezione del diritto d’autore e di altri diritti connessi al suo esercizio”, secondo il quale «È consentita la libera pubblicazione attraverso la rete Internet, a titolo gratuito, di immagini e musiche a bassa risoluzione o degradate, per uso didattico o scientifico e solo nel caso in cui tale utilizzo non sia a scopo di lucro» (<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1941-04-22;633!vig=/>). Ciò perché la relazione della camera dei deputati che accompagnava il Decreto *Artbonus* faceva riferimento alla «bassa risoluzione» (http://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0021780/).

A confutazione di tale interpretazione va in primo luogo osservato che i lavori parlamentari e le relazioni d’accompagnamento servono a interpretare le leggi in via sussidiaria, quando il senso letterale delle parole della legge può essere ambiguo, ma non “creano” diritto. Va inoltre osservato che le parole «a bassa risoluzione digitale» erano presenti anche nella versione originaria dell’art. 12 del decreto legge 83/2014, a cui la relazione fa riferimento. Sono state invece eliminate nella versione definitiva approvata dal Parlamento con legge di conversione n. 106/2014.

L’articolo 108, comma 3-bis, oggi non parla di «bassa risoluzione». Il fatto che il riferimento alla «bassa risoluzione» sia stato espunto dal legislatore nella versione definitiva del decreto legge, convertito con legge, permetterebbe pertanto di argomentare che si è deliberatamente scelto di non limitare la facoltà di riproduzione a quella a «bassa risoluzione» (si rinvia per una ampia bibliografia sul tema al sito *Fotografie Libere per i Beni Culturali*, <https://fotoliberebbcc.wordpress.com/category/rassegna-stampa/>).

Allo stato attuale è doveroso prendere atto che mancano indicazioni univoche di quale possa essere l’interpretazione corretta di questa norma; sarebbe pertanto auspicabile un chiarimento delle autorità preposte. Pare però sin d’ora ragionevole argomentare che soddisfa le condizioni previste dal già citato art. 108, comma 3-bis, la divulgazione realizzata utilizzando servizi che non hanno fine di lucro; non si possono invece utilizzare servizi

della società dell'informazione aventi natura commerciale perché altrimenti si darebbe luogo all'ulteriore riproduzione (da parte del fornitore del servizio che riproduce i contenuti presso i propri server) per scopo di lucro.

Questa interpretazione della norma sarebbe peraltro compatibile con la prassi adottata almeno in una circostanza dagli uffici competenti in vigenza della precedente formulazione dell'art. 108: il Ministero per i Beni e le Attività culturali aveva autorizzato la riproduzione e la divulgazione nel quadro di "wikipedia" a condizione che fossero rispettati certi termini che, nella sostanza, realizzavano l'obiettivo di non consentire l'ulteriore riproduzione a scopo di lucro, neanche indiretto. In particolare, per il progetto "Wiki Loves Monuments"² in data 4.9.2012 si concludeva tra il Ministero per i Beni e le Attività culturali e l'APS Wikimedia Italia l'"Accordo quadro concernente la valorizzazione dei beni culturali attraverso le voci di Wikipedia" nel quale si prevedeva che:

- la pubblicazione delle foto dei beni culturali di cui era autorizzata la riproduzione fosse realizzata secondo i termini della licenza Creative Commons A-SA (la licenza del progetto "Wikipedia") accompagnando la stessa foto con l'avvertimento che l'uso della foto è soggetto all'autorizzazione di cui agli artt. 106 e seg. del Codice dei beni culturali e del paesaggio (le foto sono pubblicate nel sito <http://commons.wikimedia.org/> e nel sito del progetto Wiki Loves Monuments, <http://www.wikilovesmonuments.it/>);
- i fruitori delle immagini pubblicate erano autorizzati a riprodurle senza corrispettivo, ai sensi dell'art. 108, comma 3 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, per uso personale e motivi di studio.

È ragionevole ipotizzare che la divulgazione di fotografie di beni culturali realizzata da soggetto che soddisfa i requisiti previsti dal comma 3-bis dell'art. 108 accompagnandole da nota con contenuto simile a quella prevista

² Nel quadro del progetto le foto di beni culturali sono accompagnate da una menzione del seguente tenore: «La presente immagine riproduce un bene appartenente al patrimonio culturale italiano in consegna allo Stato; l'attuale normativa contemplata agli artt. 106 e segg. del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio – non riferibile alle normative di diritto d'autore – prevede un sistema a tutela e salvaguardia del carattere storico artistico dei beni e delle relative esigenze di decoro, nonché il pagamento di un canone di concessione da parte di chi intenda trarre utilità economiche dirette o indirette dalle immagini riproducenti beni culturali appartenenti al patrimonio culturale italiano in consegna allo Stato. La riproduzione della presente immagine è autorizzata per uso personale o per motivi di studio. È necessaria l'ulteriore autorizzazione da parte del Ministero per i beni e le attività culturali per la riproduzione per scopi diversi e, in particolare, per fini di lucro, anche indiretto, ivi inclusa l'associazione, con qualunque modalità e in qualunque contesto, dell'immagine suddetta a messaggi pubblicitari di qualsivoglia genere, ovvero al nome, alla ditta, al logo, al marchio, all'immagine, all'attività o al prodotto di qualsivoglia soggetto». Cfr. ad es.: https://it.wikipedia.org/wiki/File:Torre_di_Maciano.jpg/.

per il progetto “Wiki Loves Monuments” soddisfa le condizioni previste dallo stesso comma 3-bis dell’art. 108 del Codice dei beni culturali e del paesaggio³.

2.3 Il diritto di panorama

Ci si domanda (cfr. in particolare STEFANUTTI 2012) se gli articoli 106 e seg. del Codice dei beni culturali e del paesaggio interferiscano con riproduzione di beni culturali effettuate con riprese panoramiche o se, invece, in Italia esista libertà di riproduzione panoramica dei beni culturali. È stata recentemente portata all’attenzione pubblica la circolare n. 50 del 7/6/1995 (<http://quinta.typepad.com/files/circolare50-7giugno1995.pdf>) che sembrerebbe deporre per la libertà di panorama (STEFANUTTI 2012; MORANDO 2015); tale circolare, infatti, dispone che «eventuali riprese di esterni, eseguite al di fuori dai confini del monumento interessato non sono soggette a concessione e tanto meno ad alcun pagamento». Secondo alcuni (STEFANUTTI 2012) la circolare consentirebbe esplicitamente la riproduzione fotografica dei beni culturali esposti alla pubblica vista. Secondo altri commentatori non sarebbe chiaro se la circolare continui ad applicarsi, giacché la stessa fa riferimento a norme precedenti al Codice dei beni culturali e del paesaggio, attualmente in vigore.

Sempre nel senso della non applicabilità alle riproduzioni panoramiche degli articoli 106 e seg. del Codice dei beni culturali e del paesaggio deporrebbe anche la risposta scritta pubblicata martedì 19 febbraio 2008 all’interrogazione n. 4-05031 della Camera dei Deputati (<http://aic.camera>.

³ Per esempio, la menzione prevista nel progetto “Wiki Loves Monuments” potrebbe essere aggiornata come segue: “La presente immagine riproduce un bene appartenente al patrimonio culturale italiano in consegna al [denominazione dell’ente che custodisce il bene]; l’attuale normativa contemplata agli artt. 106 e segg. del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio – non riferibile alle normative di diritto d’autore – prevede un sistema a tutela e salvaguardia del carattere storico artistico dei beni e delle relative esigenze di decoro, nonché il pagamento di un canone di concessione da parte di chi intenda trarre utilità economiche dirette o indirette dalle immagini riproducenti beni culturali appartenenti al patrimonio culturale italiano in consegna al [denominazione dell’ente che custodisce il bene]. Si ricorda che l’art. 108, comma 3-bis del summenzionato Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 dispone: «Sono in ogni caso libere le seguenti attività, svolte senza scopo di lucro, per finalità di studio, ricerca, libera manifestazione del pensiero o espressione creativa, promozione della conoscenza del patrimonio culturale: 1) la riproduzione di beni culturali diversi dai beni bibliografici e archivistici attuata con modalità che non comportino alcun contatto fisico con il bene, né l’esposizione dello stesso a sorgenti luminose, né, all’interno degli istituti della cultura, l’uso di stativi o treppiedi; 2) la divulgazione con qualsiasi mezzo delle immagini di beni culturali, legittimamente acquisite, in modo da non poter essere ulteriormente riprodotte a scopo di lucro, neanche indiretto. È necessaria l’ulteriore autorizzazione da parte del [denominazione dell’ente che custodisce il bene] per la riproduzione per scopi diversi e, in particolare, per fini di lucro, anche indiretto, ivi inclusa l’associazione, con qualunque modalità e in qualunque contesto, dell’immagine suddetta a messaggi pubblicitari di qualsivoglia genere, ovvero al nome, alla ditta, al logo, al marchio, all’immagine, all’attività o al prodotto di qualsivoglia soggetto».

it/aic/scheda.html?core=aic&numero=4/05031&ramo=CAMERA&leg=15&risposta=4%2005031&testo=4%2005031/) nella quale, richiesto di chiarire se in Italia esista “libertà di panorama”, il Ministero per i Beni e per le Attività culturali rispondeva affermativamente chiarendo che «il problema chiaramente non riguarda le opere considerate beni culturali, ossia aventi più di cinquant’anni e di interesse culturale che si trovano in consegna nei musei o negli altri luoghi della cultura, le quali possono essere riprodotte ai sensi e con i limiti previsti dagli articoli 107 e 108 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (autorizzazione da parte dell’amministrazione consegnataria e pagamento di un canone, salvo che la riproduzione non sia chiesta per scopi personali o didattici e non commerciali)», con ciò dando ad intendere che le norme in questione non interferiscono con la libertà di realizzare fotografie di beni culturali riprendendoli da area pubblica.

Ad ogni buon conto, a prescindere dal fatto che le eventuali circolari e le risposte del Ministero forniscono esclusivamente indizio del modo in cui le norme sono interpretate dagli enti (e non vincolano i giudici chiamati ad interpretarle), le suddette indicazioni paiono corrette e attuali anche alla luce del disposto degli articoli 106 e seg. del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Le norme in questione, infatti, fanno espresso riferimento ai beni “in consegna” agli enti preposti alla loro custodia: pare ragionevole ipotizzare che la “custodia” dei beni, e l’autorizzazione alla loro riproduzione, sia un presupposto delle stesse norme che non paiono volte a costituire un nuovo diritto “reale”, ma esclusivamente a regolamentare le condizioni secondo le quali gli enti preposti alla custodia possono autorizzare l’accesso ai beni a chi intenda provvedere alla loro riproduzione.

3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Le recenti modifiche normative introdotte dal Decreto *Artbonus* rendono possibile argomentare che oggi sia possibile riprodurre e divulgare fotografie che riproducono beni culturali a certe condizioni (quelle indicate nell’articolo 108, comma 3-bis, del Codice dei beni culturali e del paesaggio). L’interpretazione sistematica depone nel senso che le norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio non impediscono la “libertà di panorama”.

MARCO CIURCINA

StudioLegale.it
ciurcina@studiolegale.it

PIERGIOVANNA GROSSI

Dipartimento Culture e Civiltà
Università degli Studi di Verona
piergiovanna.grossi@univr.it

BIBLIOGRAFIA

- BRUGNOLI A. 2014, *Ancora sulla riproduzione dei beni culturali*, in ROARS, *Return On Academic ReSearch* (<http://www.roars.it/online/ancora-sulla-riproduzione-dei-beni-culturali/>).
- BRUGNOLI A., GIARDINI S. 2013, *Fotografia digitale, beni archivistici e utenti: l'impiego e la diffusione di una nuova tecnologia nella normativa e nelle iniziative dell'amministrazione archivistica*, «Archivi & Computer. Automazione e Beni Culturali», 23, 1, 213-256.
- CIURCINA M. 2013, *Parere Legale sul Portale Mappa Open Data*, «MapPapers», 4, 87-106 (http://mappaproject.arch.unipi.it/wp-content/uploads/2011/08/MapPapers_15_parere.pdf doi:10.4456/MAPPA.2013.76/).
- CIURCINA M., GROSSI P. 2013a, *Beni culturali: brevi note sui dati e sul loro uso pubblico alla luce delle recenti modifiche legislative*, in M. SERLORENZI (ed.), *Atti del VII Workshop Open Source, Free Software e Open Format nei processi di ricerca archeologica (Roma 2012)*, «Archeologia e Calcolatori», Suppl. 4, 35-44.
- CIURCINA M., GROSSI P. 2013b, *Open data: alcune considerazioni sulla pubblica amministrazione e sui beni culturali e paesaggistici in Italia*, in M. SERLORENZI, I. JOVINE (eds.), *SITAR Sistema Informativo Territoriale Archeologico di Roma. Potenziale archeologico, pianificazione territoriale e rappresentazione pubblica dei dati. Atti del II Convegno (Roma 2011)*, Roma, Iuno, 47-67.
- MODOLO M. 2014, *L'Artbonus, gli archivi e le biblioteche. Il sogno infranto delle libere riproduzioni*, «Il Giornale dell'Arte.com», 345 (<http://www.ilgiornaledellarte.com/articoli/2014/9/120926.html/>).
- MORANDO F. 2015, *Riformare la normativa sulle immagini dei beni culturali: movente, opportunità e metodo* (https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Morando,_Riformare_la_normativa_sulle_immagini_dei_beni_culturali.pdf).
- STEFANUTTI M. 2012, *Note sulla riproduzione fotografica di beni immobili* (<http://www.massimostefanutti.it/Diritto-Fotografia/pdf/Note%20sulla%20riproduzione%20fotografica%20di%20beni%20immobili.pdf>).
- TUMICELLI A. 2014, *La questione giuridica della riproduzione dei beni bibliografici e archivistici* (<http://www.diritto.it/docs/36721-la-questione-giuridica-della-riproduzione-deibenibibliografici-e-archivistici/>).

ABSTRACT

Recent changes introduced by the Italian *Artbonus* Decree indicate that it is now possible to reproduce and communicate to the public photographs of cultural heritage objects under certain conditions (those indicated in section 108, paragraph 3-bis of the Code of cultural heritage and landscape). Systematic interpretation suggests that the rules in the Code of cultural heritage and landscape do not prevent the so called “freedom of panorama”, i.e. the possibility to take and publish external and panoramic views of monuments and sites considered as part of the “cultural heritage”.