

Il riuso delle immagini dei beni culturali pubblici (1962-2022): un percorso a ostacoli

«DigItalia» 2-2023
DOI: 10.36181/digitalia-00080

Mirco Modolo¹

Archeologo e archivista

Il presente contributo intende offrire una ricostruzione storica della disciplina d'uso delle riproduzioni fotografiche di beni culturali pubblici a partire dalla l. 340/1965, che ha introdotto stabilmente una tariffa sulle riproduzioni delle opere conservate nei musei pubblici. Si mette in evidenza, in particolare, il percorso di assimilazione del canone di concessione sulle riproduzioni, tipica espressione del diritto amministrativo, ai diritti di riproduzione propri del diritto d'autore operato nell'ambito della normativa pubblicistica di tutela del patrimonio culturale.

Introduzione

I proliferare di immagini di beni culturali nel web che si accompagna al moltiplicarsi dei progetti di digitalizzazione avviati da musei, archivi e biblioteche pone sempre di più all'ordine del giorno il problema della gestione dei diritti di riproduzione delle risorse digitali che ne regolano l'accessibilità e la riutilizzabilità da parte di terzi. La tutela del diritto d'autore non è certo qui in discussione, mentre può esserlo l'ampiezza del suo campo d'applicazione nel delicato equilibrio tra diritti esclusivi degli autori e diritti di accesso da riconoscere alla collettività. E ciò è tanto più vero in presenza di opere di proprietà di istituti culturali pubblici. Su questo versante molto resta ancora da fare, ad esempio per introdurre eccezioni, previste da precedenti direttive comunitarie ma non recepite nel nostro Paese, come la "libertà di panorama" – intesa come diritto di riprodurre opere protette esposte sulla pubblica via – oppure per ampliarne altre recepite solo in parte, come l'estensione a tutte le categorie di opere della copia privata digitale, oggi limitata a fonogrammi e videogrammi. Più di recente la dir. 2019/790/UE (cd. copyright), nell'introdurre modifiche alla legge sul diritto d'autore attraverso il d.lgs. 177/2021, ha previsto specifiche eccezioni a favore degli istituti culturali che tuttavia potrebbero essere rese ancor più efficaci: è il caso dell'eccezione per fini di conservazione e, soprattutto, della nuova disciplina delle opere fuori commercio che, se estesa alle opere che in commercio non sono mai state, consentirebbe a musei, archivi e biblioteche di ampliare a dismisura la gamma di beni culturali protetti da rendere accessibili in rete². Rimane invece ancora controversa la ricezione nell'ordinamento nazionale dell'art. 14 della stessa direttiva, che mira a promuovere la diffusione di immagini di opere

¹ Le opinioni espresse dall'autore nel presente contributo sono del tutto personali e non impegnano in alcun modo l'amministrazione d'appartenenza.

² Sull'argomento cfr. da ultimo: Mirco Modolo, *Il diritto d'autore in archivio: concetti, problemi e prospettive alla luce della Direttiva (UE) 2019/790*, in: *Le Muse in archivio: itinerari nelle carte d'arte e d'artista. Atti del convegno, Firenze, 16-17 dicembre 2021*, a cura di L. Mineo, I. Pescini, M. Rossi, Roma: Edizioni Anai, 2023, p. 37-78.

delle arti visive in pubblico dominio³. Per valutare compiutamente la rilevanza effettiva di questa misura basti osservare come il diritto d'autore, nei fatti, non abbia fatto necessariamente salve le opere che risultano già cadute nel pubblico dominio e sulle quali, per definizione, non dovrebbero più gravare diritti di sfruttamento economici: musei, archivi e biblioteche in tutto il mondo ricorrono infatti abitualmente ai diritti d'autore (o connessi) sulle riproduzioni digitali delle loro collezioni per controllarne – a proprio vantaggio – lo sfruttamento economico, anche nel caso in cui le opere riprodotte non siano più protette dal diritto d'autore. Allo scopo di contrastare simili forme di esclusiva, che finiscono per svuotare di senso il pubblico dominio limitando gravemente le possibilità di riuso delle immagini, è intervenuto, in ambito comunitario, il citato art. 14. Quest'ultimo prevede la rimozione di qualsiasi privativa autoriale sulle immagini fedeli di opere delle arti visive in pubblico dominio allo scopo di agevolarne la diffusione transfrontaliera. Non si vede, del resto, quale diritto di proprietà intellettuale possa mai rivendicarsi su semplici copie digitali riproducenti, a scopo meramente documentario, un dipinto, una scultura o un manufatto di pregio architettonico i cui diritti d'autore sono già scaduti (o non sono mai esistiti).

È chiaro che la promozione del pubblico dominio veicolata attraverso l'art. 14 dovrebbe impattare *direttamente* nei confronti dei Paesi europei che, come s'è detto, basano il controllo sulle immagini sulle regole del copyright. Ciò però non avviene in Italia, o almeno non nei confronti delle riproduzioni delle opere delle arti visive che compongono il patrimonio culturale pubblico. Queste ultime, infatti, sono disciplinate da una normativa pubblicistica – il Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42⁴) – che nulla ha a che fare con il diritto d'autore e che quindi il legislatore italiano s'è ben guardato dallo scalfire, arrivando persino a escluderne, a priori, qualsiasi possibile modifica. Il legislatore ha quindi ritenuto di dover intervenire esclusivamente sulla legge sul diritto d'autore stabilendo che chi riproduce fedelmente un'opera d'arte in pubblico dominio dovrà, d'ora in avanti, rinunciare ai diritti connessi sulla fotografia⁵.

Se però si legge l'art. 14 in una prospettiva "teleologica" ci si accorge che la soluzione adottata dal legislatore italiano finisce per confliggere con la *ratio* principale della direttiva, la quale è ovviamente indirizzata ai Paesi dell'Unione nel loro complesso – al di là delle specificità del caso italiano – e mira a scardinare gli ostacoli di natura giuridica che si frappongono alla libera circolazione delle immagini di opere delle arti visive in pubblico dominio. Ed è innegabile che, in Italia, l'"ostacolo" maggiore alla ricezione di questo principio sia rappresentato dagli art. 107 e 108 del Codice che configurano, nei fatti, una sorta di "pseudocopyright di Stato". Il Codice, nel normare la riproduzione di beni culturali, agisce infatti con le stesse finalità delle licenze autoriali che sinora molti istituti culturali europei hanno adottato per "controllare" la circolazione delle immagini delle proprie collezioni e quindi per riservarsi possibili margini di utile economico sul loro riuso commerciale.

Da questo punto di vista, se si fossero tenute in considerazione le finalità sottese all'art. 14 della direttiva e agli art. 107-108 del Codice, forse, ci si sarebbe dovuti attendere una ricezione della direttiva capace di incidere direttamente sul Codice in virtù del principio di gerarchia delle fonti del diritto, che sancisce appunto la preminenza della normativa comunitaria sulla normativa nazionale. Si è persa così l'occasione per cominciare a porre in discussione la sopravvivenza di un canone sull'utilizzo commerciale delle riproduzioni o comunque per ridimensionarne la portata in nome di principi comunitari peraltro condivisi da numerosi studiosi, associazioni e portatori di interesse⁶. Ha senso – detto altrimenti – che l'ente pub-

³ Sull'art. 14 della direttiva 2019/790/UE e i suoi rapporti con la normativa nazionale di tutela si rinvia, da ultimo, a: Roberto Caso, *Nota a Trib. Venezia, ord. 17 novembre 2022*, «Foro Italiano», 148 (2023), n. 7-8, p. 2281-2282.

⁴ D'ora in poi abbreviato nel testo in "Codice".

⁵ L. 22 aprile 1941, n. 633, art. 32-*quater*: «Alla scadenza della durata di protezione di un'opera delle arti visive, anche come individuate all'articolo 2, il materiale derivante da un atto di riproduzione di tale opera non è soggetto al diritto d'autore o a diritti connessi, salvo che costituisca un'opera originale. Restano ferme le disposizioni in materia di riproduzione dei beni culturali di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

⁶ Cfr. AIB, ANAI, ICOM, *Le raccomandazioni della rete MAB per il recepimento della direttiva europea sul copyright*,

blico proprietario di opere in pubblico dominio imponga su di esse diritti proprietari esemplati sulla disciplina del diritto d'autore?⁷ Questo interrogativo, che scuote il dibattito attuale, si carica di interesse ancor maggiore se si considera che le tariffe sulle riproduzioni di beni culturali sono stati introdotte stabilmente solo nel 1963, mentre è ancor più recente il percorso di assimilazione del canone di concessione a vero e proprio "copyright di Stato", che prende avvio dai decreti ministeriali del 1994 attuativi della legge Ronchey (1993)⁸. È oggi utile ricostruire queste vicende, come vedremo, per riflettere in modo più compiuto su nodi ancora aperti della discussione attuale in materia di riproduzione di beni culturali.

1. Agli albori del canone di concessione sulle riproduzioni (1962-1965)

L'antropologa Annabella Rossi, in un articolo dal titolo: *È proprio giusto proibire di fotografare nei musei?* uscito il 29 dicembre 1962 su «Paese Sera», lamentava le difficoltà che, da poco tempo, incontrava chi desiderava fotografare opere conservate nei musei pubblici. «Se, fino a qualche mese fa» – scriveva la Rossi – «il visitatore di qualsiasi museo italiano poteva fotografare i quadri e le statue che vedeva (magari senza cavalletto in virtù di vecchissime disposizioni che non contemplano il progresso tecnico) non lo può più fare: una circolare dell'Intendenza di Finanza in data aprile dello scorso anno⁹ proibisce infatti che qualsiasi pezzo artistico appartenente al patrimonio statale sia fotografato, a meno che non venga pagata una certa cifra (la cui entità varia a seconda dei casi) per la concessione. [...] Questa circolare della finanza, oltre che ritardare in molti casi i lavori di studiosi e studenti, colpisce la stampa, impedendo ad essa quella grande opera di diffusione e di propaganda che le è affidata. Il grosso pubblico infatti se è assolutamente insensibile a uno squallido *depliant*, è convinto in misura assai maggiore a visitare questo o quel museo da un articolo intelligente corredato da belle foto».

È probabile che Annabella Rossi facesse riferimento a una delle circolari del Ministero delle Finanze emanate a seguito dell'art. 4 c. 1 della l. 21 dicembre 1961, n. 1501 che stabiliva il «canone minimo per concessioni demaniali non disciplinate da apposite disposizioni legislative», come nel caso appunto del demanio culturale, il cui uso non trovava ancora una disciplina specifica nella legge di tutela di allora (la l. 1089/1939). Con questa misura si assoggettava anche la riproduzione fotografica delle opere conservate nei musei statali, in quanto beni demaniali, al regime di concessione d'uso, che finiva quindi per rendere oneroso lo scatto fotografico indipendentemente dalla sua finalità. La stessa situazione veniva stigmatizzata dal critico d'arte Marziano Bernardi su «La Stampa» del 3 marzo 1965 in un trafiletto dal titolo autoesplicativo: *La burocrazia è nemica della cultura artistica*. In tale occasione Bernardi rendeva nota la lettera di «una lettrice di Como», la quale chiedeva: «è vero che il ministero delle Finanze ha im-

<<https://www.aib.it/attivita/mab/2020/85856-raccomandazioni-mab-recepimento-direttiva-europea-copyright/>>; Creative Commons Italia, *Appello comune agli Stati dell'Unione europea e agli istituti culturali per la liberalizzazione dell'uso delle immagini del patrimonio culturale in pubblico dominio*, <https://creativecommons.it/chapterIT/index.php/1249/?fbclid=IwAR1DpDW9W_qp01BEsKhqfBlgIRJEmyJX-eezXSFefZRSi04PUgmSQ3U9YhGU>; AIB, ANAI, ICOM, *Osservazioni sui documenti del Piano Nazionale di Digitalizzazione*, <<https://www.aib.it/attivita/comunicati/2022/99865-osservazioni-documenti-piano-nazionale-digitalizzazione/>>.

⁷ A questi interrogativi cercano di rispondere da ultimo i contributi raccolti in *Le immagini del patrimonio culturale: un'eredità condivisa? Atti del convegno, Firenze, 11 giugno 2022*, a cura di D. Manacorda, M. Modolo, Roma: Pacini Editori, 2023. A essi si rinvia per l'ampia bibliografia sull'argomento, trattato anche, sia pure da una prospettiva opposta, nei saggi pubblicati in: *Il patrimonio culturale e le sue immagini. Diritto, gestione e nuove tecnologie*, a cura di A. L. Tarasco, R. Miccù, Napoli: Editoriale Scientifica: 2022.

⁸ Per una storia della disciplina della riproduzione del bene culturale pubblico dalla fine dell'Ottocento al 1965, si rinvia a: Mirco Modolo, *Il canone di concessione sulle riproduzioni di beni culturali pubblici (1892-2023): un profilo storico-critico*, in: *Le immagini del patrimonio culturale: un'eredità condivisa? Atti del convegno, Firenze, 11 giugno 2022*, a cura di D. Manacorda, M. Modolo, Roma: Pacini Editori, 2023, p. 33-69.

⁹ È probabile, in considerazione della data di pubblicazione dell'articolo, che l'autrice faccia riferimento in realtà a una circolare del Ministero delle Finanze emanata nello stesso 1962 (cfr. *infra* nel testo).

posto una tassa gravosa e pratiche defatiganti agli studiosi ed agli editori, che vogliono fotografare e riprodurre quelle opere? Non risponderebbe meglio all'interesse di tutti facilitare la conoscenza e la propaganda di quei tesori d'arte?». Alla lettera avrebbe risposto due giorni dopo, sulla stessa testata, lo stesso Direttore generale Antichità e belle arti, Bruno Molajoli, con l'impegno a porre rimedio alle difficoltà di pubblicare fotografie di opere d'arte delle collezioni pubbliche. La Direzione Generale aveva infatti predisposto, fin dal 1963, un disegno di legge che avrebbe dovuto apportare una «notevole semplificazione nelle procedure per la "concessione di uso dei beni dello Stato" quali sono anche i monumenti e le opere d'arte!»: «sarà gratuita» – prometteva Molajoli – «la ripresa fotografica delle opere d'arte conservate nei Musei dello Stato, quando essa abbia finalità culturali. Sarà soggetta ad un canone fisso – come in uso anche all'estero – soltanto quando sia fatta a scopo di lucro».

2. Il canone concessorio entra nelle norme di tutela (l. 30 marzo 1965, n. 340)

Il disegno di legge citato da Molajoli sarebbe divenuto, di lì a poco, la l. 30 marzo 1965, n. 340 (*Norme concernenti taluni servizi di competenza dell'Amministrazione statale delle antichità e belle arti*) che, all'art. 3, prevedeva l'esenzione dal pagamento del canone «per riprese fotografiche a scopo artistico o culturale»¹⁰, pur garantendo la più completa libertà per tutte le riproduzioni effettuate all'aperto¹¹.

In applicazione dell'art. 5, c. 3 della legge il Ministero della pubblica istruzione emanò il d.m. 20 febbraio 1967 (*Determinazione del canone per le riprese fotografiche eseguite negli immobili artistici-storico-archeologici in uso al Ministero della pubblica istruzione*) il quale fissava tariffe uniche su scala nazionale senza tuttavia definire in concreto quali dovessero essere le riprese "a scopo artistico o culturale" che avrebbero dovuto essere esentate dal canone. Il decreto non riuscì, pertanto, a risolvere le criticità sollevate in precedenza, relative alla complessità dell'iter burocratico di pubblicazione e all'onerosità della pubblicazione editoriale delle immagini.

Ciò allarmò in primis l'associazione degli editori che chiedeva che fosse considerata "a scopo culturale o artistico" l'esecuzione di fotografie «destinate a riproduzioni in libri ed edizioni d'arte o a riproduzioni in testi scolastici»¹², ma il problema non sfuggì nemmeno ai membri della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio (cd. Commissione Franceschini) istituita dalla l. 26 aprile 1964, n. 310, i quali, nel 1967, espressero su questo tema posizioni ancor oggi sorprendenti per la loro straordinaria attualità. In particolare veniva definita «un non senso» l'artificiosa distinzione tra lucro e non lucro in attività, come l'editoria, nelle quali la componente culturale e commerciale risultano inscindibilmente compresenti. La Commissione, pertanto, raccomandava la più ampia libertà di pubblicazione delle riproduzioni, anche al di fuori delle finalità strettamente scientifiche, in quanto fattore di progresso per la società. Ancor più significativa appare la

¹⁰ Art. 3: «Chiunque intenda eseguire fotografie negli Istituti statali di antichità e d'arte deve rivolgersi per il permesso al competente soprintendente o capo dell'Istituto. Nessun canone è dovuto per riprese fotografiche a scopo artistico o culturale. Per riprese fotografiche a scopo di lucro il permesso viene rilasciato dietro versamento di un canone, la cui misura è stabilita in via preventiva e generale dal Ministero delle finanze, d'intesa con il Ministero della pubblica istruzione, per tutto il territorio nazionale».

¹¹ «Sono convinto che è veramente assurdo che qualcuno, per fotografare ad esempio l'esterno del Duomo di Milano, debba pagare e chiedere un permesso speciale, in quanto, si afferma, si tratta di un luogo aperto al pubblico!» (Camera dei Deputati, IV legislatura, Commissione VIII - Istruzione e Belle Arti, *Seduta di venerdì 19 febbraio 1965*, p. 538). L'obbligo di autorizzazione venne invece mantenuto, anche nei casi di fotografia senza flash o cavalletto per assicurare la massima protezione alle opere esposte, nonostante in questi casi fosse stata prevista – nella versione originaria del testo – una liberalizzazione totale che, di fatto, avrebbe anticipato il decreto legge "Art Bonus" del 2014.

¹² *Riprese fotografiche negli Istituti statali di antichità e d'arte: situazione confusa*, «Giornale della libreria della tipografia e delle arti e industrie affini», (1966), p. 21-23.

critica alle restrizioni imposte dai diritti connessi dei fotografi sulle riproduzioni di opere d'arte, che anticipava, di fatto, il contenuto dell'art. 14 della citata dir. 2019/790/UE:

«Resta infine da considerare la questione delle riproduzioni. Essa presenta aspetti non soltanto scientifici e culturali, ma anche giuridici, organizzativi ed economici; ed è divenuta particolarmente scottante negli ultimi anni. La facoltà di fotografare o di riprendere cinematograficamente cose o complessi d'interesse storico e artistico (si tratta essenzialmente di questo, perché altre riproduzioni, quali disegni, copie pittoriche, calchi e modelli plastici, ecc., investono interessi assai più ristretti o di natura puramente scientifica) e di divulgare ed utilizzare pubblicamente queste fotografie e queste riprese appare oggi infatti sottoposta ad una disciplina sempre più complicata e restrittiva. Per ciò che concerne le cose di proprietà pubblica tale disciplina era regolata principalmente dalle norme del Regolamento del 1913, articoli 7-20, integrate da quella del regio decreto 29 marzo 1923, n. 798, che consentivano procedimenti abbastanza semplici per tutti, senza altri oneri che quelli di un corrispettivo di copie positive agli istituti dello Stato (o del prezzo di acquisto nel caso di riproduzioni eseguite direttamente dagli istituti statali) e di una rinuncia a diritti commerciali per pubblicazioni edite in Italia e utili alla pubblica cultura. Ma con l'entrata in vigore della l. 30 marzo 1965, n. 340, si impone per le "riprese fotografiche a scopo di lucro" il versamento preventivo di un canone stabilito dal Ministero delle finanze e si introducono procedure, ancora non regolamentate, che hanno reso estremamente difficili, lunghi, onerosi, ed in molti casi praticamente impossibili sia il rilascio di autorizzazioni di riproduzioni a privati sia i servizi degli istituti statali a favore di privati in materia di fotografia (e parallelamente, ed implicitamente, di cinematografia) suscitando allarmi e proteste negli ambienti interessati e nel mondo della cultura italiano e straniero. Non si può d'altra parte trascurare l'altro aspetto del problema, rappresentato dal sistema di rigorosa protezione dei diritti dei fotografi privati per ciò che concerne la divulgazione e la pubblicazione di riprese da loro eseguite o acquistate (a norma della legislazione generale specialmente in materia di diritti d'autore: cf. M. Grisolia, *La tutela delle cose d'arte*, cit., p. 346 sgg., con bibliografia precedente), della quale si tende non di rado ad abusare, con finalità speculative, contro gl'interessi della libera e generale conoscenza dei beni di cultura.

Alla base di questa infelice situazione è ancora una volta il disconoscimento del principio della proprietà universale del patrimonio storico e artistico, che non dovrebbe consentire grette rivendicazioni di particolari diritti di esclusiva o pedaggi di sfruttamento economico della sua divulgazione e cognizione, né da parte di privati né tanto meno – ciò che appare paradossale – da parte dell'amministrazione pubblica alla quale si affida la garanzia dei diritti comuni. Una distinzione tra riproduzioni eseguite a scopo artistico o culturale e riproduzioni a scopo di lucro (già adombrata nel Regolamento n. 363, articolo 18, ed esplicitamente affermata con valore discriminatorio dalla legge n. 340, articolo 5) è teoricamente e praticamente un non senso, giacché ogni attività artistica e culturale, specie quando si tratti di pubblicazioni anche scientifiche, s'intreccia indissolubilmente con iniziative commerciali; spetta, se mai, allo Stato regolamentare e sorvegliare queste iniziative afferenti al patrimonio culturale della nazione (di fotografi, editori ecc.), affinché esse non assumano caratteri di monopolio speculativo (per esempio nel senso già felicissimamente additato dal comma finale dell'articolo 18 del Regolamento n. 363). Con questo non s'intende che non debba essere pagato a chi di dovere (Stato o privati) l'equo prezzo materiale delle riproduzioni. S'intende piuttosto che ogni attività di esecuzione, di diffusione, di utilizzazione e di pubblicazione di immagini di monumenti e di cose d'interesse storico e artistico dovrebbe essere affrancata da barriere speculative, da ostacoli burocratici e legali, e resa il più possibile aperta e facile, non soltanto al fine del progresso degli studi, ma anche al fine dell'elevamento della istruzione e del godimento culturale. Occorre aggiungere che il problema, trattato sino ad oggi soprattutto in rapporto alle cose

d'interesse artistico [...], ha una particolare incidenza nel settore archeologico, per il quale è oggi più sentita l'esigenza divulgativa (anche ai fini indicati nel precedente sottocapitolo 2) e per il quale appaiono manifestamente più dure ed anacronistiche le norme restrittive vigenti.»¹³

Le proteste degli studiosi trovarono ascolto, solo quattro anni dopo le raccomandazioni della Commissione Franceschini, in uno dei regolamenti della l. 340/1965, il d.P.R. 2 settembre 1971, n. 1249 (*Regolamento di esecuzione della legge 30 marzo 1965, n. 340, concernente taluni servizi di competenza dell'Amministrazione statale delle antichità e belle arti*). Il decreto disciplinava la riproduzione all'interno degli «istituti di antichità e d'arte» e la fornitura di riproduzioni da parte degli uffici di tutela: la riproduzione nei musei senza flash o cavalletto era soggetta a una procedura autorizzatoria «semplificata», che si poteva risolvere anche in un semplice avviso affisso all'ingresso degli istituti (art. 6)¹⁴, mentre rimaneva obbligatoria l'adozione di un formale provvedimento di concessione per tutte le riprese professionali (art. 7)¹⁵. Il canone concessorio non era richiesto in caso di riproduzioni eseguite a fini didattici (art. 12)¹⁶, per scopi istituzionali da parte di altri enti pubblici oppure in caso di pubblicazione «artistica o culturale» non avente finalità di lucro. Il carattere culturale della pubblicazione, che ne avrebbe decretato la gratuità, sarebbe stato deciso, di volta in volta, a discrezione del direttore dell'istituto, con un provvedimento motivato di cui egli si sarebbe dunque reso il solo responsabile (art. 11)¹⁷. Qualora la riproduzione fosse stata eseguita direttamente dall'amministrazione il richiedente sarebbe stato chiamato a corrispondere a essa un rimborso spese che, in ogni caso, si sarebbe aggiunto al canone di concessione (art. 13)¹⁸. La fattispecie della concessione d'uso del bene demaniale, che si accompagnava ordinariamente al versamento del relativo canone concessorio, era quindi prevista in presenza di riprese fotografiche da effettuare ex novo; viceversa, per «lavori e forniture» di riproduzioni, che consistevano nella vendita di stampe fotografiche a seguito di sviluppo di negativi preesistenti, la Calcografia Nazionale e il Gabinetto Fotografico Nazionale

¹³ *Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, Roma: Colombo, 1967, v. 1, p. 303-305.

¹⁴ Art. 6 (Riprese fotografiche libere): «I visitatori degli istituti di antichità e d'arte possono gratuitamente eseguire fotografie con apparecchi portatili, che non comportino l'uso di ponti, lampade e altri mezzi di illuminazione. Può essere consentito l'uso di apparecchi portatili funzionanti a lampi di luce e su cavalletti, compatibilmente con la conservazione dei beni ed il funzionamento dell'istituto. Il soprintendente o il capo dell'istituto, al quale i visitatori dovranno rivolgersi per il permesso, disciplina l'esecuzione delle fotografie, di cui al comma precedente, mediante avvisi esposti all'ingresso degli istituti».

¹⁵ Art. 7 (Riprese fotografiche autorizzate): «Chiunque intenda eseguire negli istituti statali di antichità e d'arte riprese fotografiche, fuori dei casi di cui all'articolo precedente, deve essere autorizzato dal soprintendente o dal capo dell'istituto in cui si trovano le cose da fotografare. La domanda di autorizzazione in duplice copia, di cui una in carta libera, deve indicare l'opera o le opere da ritrarre, il numero delle riprese e lo scopo delle stesse. Il soprintendente o il capo dell'istituto stabilisce per ogni concessione le condizioni, le modalità, il tempo dell'esecuzione e le prescrizioni atte a salvaguardare le opere e ad evitare intralcio ai visitatori».

¹⁶ Art. 12 (Riprese fotografiche gratuite): «Agli effetti dell'esenzione dal canone, a norma dell'art. 5, secondo comma, della legge 30 marzo 1965, n. 340, hanno fine artistico o culturale le riprese fotografiche da eseguirsi: a) per essere utilizzate in conferenze o come materiale illustrativo di attività didattiche o per essere destinate a fototeche non aventi fini di lucro; b) per essere riprodotte in riviste, monografie, cataloghi e altre pubblicazioni di carattere artistico, scientifico o in genere culturale, non aventi fini di lucro; c) per essere utilizzate da enti pubblici per proprie iniziative di rilevanza culturale».

¹⁷ Art. 11 (Esenzioni dal canone): «Il soprintendente o il capo dell'istituto determina con provvedimento motivato, sulla base della domanda e della documentazione prodotte dal richiedente, il carattere artistico o culturale dello scopo delle manifestazioni o delle riprese fotografiche ed accerta le finalità specifiche dei servizi televisivi o di illustrazione delle opere d'arte o del monumento, ai fini della esenzione del canone. Qualora, anche successivamente alla concessione, l'uso abbia fine di lucro il canone è dovuto».

¹⁸ Art. 13 (Rimborso di spese): «Le spese sostenute dall'amministrazione in conseguenza dell'uso e delle riprese fotografiche dei beni, di cui agli articoli precedenti, anche quando non è dovuto alcun canone, sono a carico del richiedente, che assume nella domanda o nella convenzione rispettiva l'obbligo di rimborsarle».

avrebbero definito propri tariffari per la fornitura delle riproduzioni (art. 19-21)¹⁹, come del resto era stato previsto dall'art. 7 della l. 340/1965 per le attività "in conto terzi"²⁰.

È importante mettere in evidenza come le tariffe per la fornitura delle stampe fotografiche all'epoca fossero parametrizzate esclusivamente sul formato di stampa ed erano del tutto *indipendenti* dalle finalità d'uso della fotografia, le quali, quindi, non incidevano in alcun modo sull'entità del corrispettivo. Generalmente, nel momento in cui si ordinavano le riproduzioni si richiedeva contestualmente l'autorizzazione alla pubblicazione delle stesse, la quale veniva accordata regolarmente senza tariffazioni aggiuntive sull'uso dell'immagine a titolo di diritti di pubblicazione. Per chiarire la natura di tale "corrispettivo di riproduzione" – da non confondere con il canone di concessione per riproduzioni da eseguirsi ex novo – è utile fare riferimento alla prassi amministrativa dell'epoca che si riflette nella documentazione tratta dall'archivio della Direzione generale Antichità e belle arti: nel 1969 la parrocchia di Segonzano (Trento) aveva richiesto al Gabinetto Fotografico Nazionale del Ministero della pubblica istruzione l'autorizzazione a utilizzare una fotografia del Gabinetto, di cui la parrocchia era già in possesso, per pubblicarla su cartoline da commercializzare. L'insolita richiesta colse impreparato l'ufficio, al punto da indurre il direttore del Gabinetto, Carlo Bertelli, l'8 settembre 1969, a inviare le proprie considerazioni al Ministero per chiederne un formale conforto interpretativo. Il direttore sosteneva: «non esiste alcuna disposizione che configuri un canone per il diritto di riproduzione delle fotografie»aggiungendo:

«si nota una discrepanza nei regolamenti vigenti, in quanto essi stabiliscono un trattamento diverso nei confronti di privati che eseguano fotografie di opere d'arte di proprietà statale distinguendo fra finalità di studio e finalità di lucro, mentre non stabilisce alcuna distinzione nella fornitura di nostre fotografie quando esse siano richieste per motivi di studio o per finalità commerciali [...] tuttavia, anche nel caso in cui le fotografie siano eseguite da privati con finalità di lucro, le norme vigenti non toccano il diritto di riproduzione delle medesime, evidentemente supponendo che esso sia già assolto, nei confronti dello Stato (proprietario dell'opera fotografata) nel momento in cui questo concede il diritto di fotografare un'opera di sua proprietà. Successivi diritti di riproduzione spettano, evidentemente, all'autore della fotografia o a chi per lui»²¹.

È infine importante notare come la risposta dell'Ispettorato amministrativo, inviata in data 9 ottobre 1969 a nome del Ministro della Pubblica Istruzione, desse ufficialmente credito alla nota di Bertelli nel concludere che «il pagamento del canone per l'acquisto della fotografia di un'opera d'arte esoneri l'acquirente da ulteriori aggravii, anche in caso di riproduzione a fini di lucro»²².

¹⁹ In part. art. 19 (Lavori e forniture): «I lavori e le forniture, di cui all'art. 7 della legge 30 marzo 1965, n. 340, sono effettuati: a) in base a preventivi di massima che non impegnano l'amministrazione, compilati dal soprintendente o capo dello istituto; b) in base ad apposito tariffario da approvarsi con decreto del Ministro per la pubblica istruzione e da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale» e art. 21 (Determinazione e versamento del prezzo delle vendite): «Il soprintendente o il capo dell'istituto stabilisce la misura del prezzo delle vendite, di cui all'art. 7 della legge 30 marzo 1965, n. 340, sulla base di apposito tariffario approvato con decreto del Ministro per la pubblica istruzione e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale o, in mancanza, sulla base dei prezzi di mercato. Il prezzo è corrisposto al momento della consegna delle cose con le modalità previste dall'art. 15. Le amministrazioni pubbliche corrispondono il prezzo non oltre 30 giorni dopo la consegna».

²⁰ Art. 7: «Le somme introitate dalla Calcografia nazionale, dal Gabinetto fotografico nazionale e dall'Opificio delle pietre dure per vendite dirette, forniture e lavori eseguiti per conto di terzi, sono versate in Tesoreria con imputazione ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata. Le disposizioni di cui sopra si applicano anche a tutti gli altri organi ed Istituti statali di antichità e d'arte per vendite e forniture a terzi di stampe fotografiche, calchi, negativi fotografici, rilievi e riproduzioni di opere d'arte comunque eseguiti nei laboratori di detti organi ed Istituti».

²¹ Roma, Archivio centrale dello Stato (ACS), *Min. Pubblica Istruzione, Direzione Generale Antichità e belle arti, Divisione V – beni artistici (1960-1975)*, b. 228.

²² *Ibidem*.

3. La svolta: la legge Ronchey e l'origine dei diritti dominicali (1994)

Altre fondamentali modifiche alla disciplina delle riproduzioni si devono alla legge Ronchey (l. 14 gennaio 1993, n. 4), che inaugurò l'esternalizzazione dei "servizi aggiuntivi" fino ad allora gestiti internamente dagli istituti e luoghi della cultura, tra i quali figurava anche l'erogazione del servizio di riproduzione per gli utenti di musei, archivi e biblioteche. Il relativo regolamento attuativo, il d.m. 31 gennaio 1994, n. 171 (*Regolamento recante determinazione di indirizzi, criteri e modalità per la gestione del servizio editoriale e di vendita riguardante le riproduzioni di beni culturali e la realizzazione di cataloghi ed altro materiale informativo, dei servizi riguardanti i beni librari e archivistici per la fornitura di riproduzioni e il recapito nell'ambito del prestito bibliotecario* [...]) distingueva ancora una volta, esattamente come in precedenza, «gli importi dovuti a titolo di canoni per la concessione d'uso, le riprese con apparecchi fotografici o con altri strumenti idonei a qualsiasi tipo di riproduzione» dai «corrispettivi per i lavori e le forniture, effettuate da uffici, laboratori, organi ed istituti dell'amministrazione». Occorre invece attendere il successivo d.m. 8 aprile 1994 per vedere estesa la fattispecie della "concessione amministrativa" all'uso di qualunque riproduzione di bene culturale statale. È un vero punto di svolta: la concessione non resta più circoscritta alla facoltà di riprodurre/utilizzare un bene pubblico ma è ora pretesa per poter utilizzare qualsiasi fotografia che lo ritragga. La finalità d'uso della riproduzione (culturale o commerciale) veniva dunque in rilievo indipendentemente dalle modalità della sua acquisizione: «fatte salve le esigenze di tutela dell'integrità fisica e culturale dei beni culturali in consegna al Ministero per i Beni Culturali e Ambientali e le disposizioni sulle riproduzioni e sui diritti spettanti agli autori, la facoltà di riproduzione e l'uso di tali beni e del materiale (stampe fotografiche, negativi, diapositive, film, nastri, dischi ottici, facsimile, calchi, rilievi e altro) relativo ai medesimi, sono oggetto di concessione». La concessione riguardava, dunque, sia la riproduzione del bene materiale che il riuso successivo di una riproduzione già esistente: «il prezzo di vendita al pubblico di materiale nella disponibilità dell'Amministrazione (stampe fotografiche, diapositive, film, nastri, dischi ottici, facsimile, e altro) è indicato nel tariffario e non dà diritto né include facoltà di riproduzione se non esplicitamente concessa». Nulla sfuggiva al pagamento del canone, se non le riproduzioni eseguite per fini personali o di studio e le pubblicazioni delle immagini su «libri con tiratura inferiore alle 2.000 copie e con prezzo di copertina inferiore a 150.000 lire e periodici di natura scientifica», tipologie editoriali, queste ultime, esentate dal "pagamento delle tariffe dei diritti di riproduzione", tariffe che divengono ora, a tutti gli effetti, sinonimo di "canone di concessione". Per la prima volta veniva così introdotto il concetto di "diritti di riproduzione" incedibili e validi unicamente per la finalità richiesta. Una tipologia provvedimentale tipica del diritto pubblico, quale è la concessione amministrativa, acquisiva dunque caratteri tipici del diritto privato (diritto d'autore) determinando vincoli sull'uso di qualunque riproduzione di bene culturale d'appartenenza pubblica, indipendentemente dal fatto che essa fosse stata eseguita *ex novo* o che si trovasse già nella disponibilità del richiedente. Il bene culturale pubblico per il solo fatto di essere qualificato come tale diventava, per la prima volta, oggetto di diritti di esclusiva in capo non all'autore, ma all'ente pubblico che ne era proprietario.

4. La disciplina della riproduzione del bene culturale pubblico nel Testo Unico (1999) e nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (2004)

I criteri di determinazione del canone di concessione e dei corrispettivi di riproduzione indicati nel citato d.m. 31 gennaio 1994, n. 171 (artt. 18-19), riletti alla luce del d.m. 8 aprile 1994, vennero in seguito trasposti, con qualche modifica, nei testi di legge, in particolare nel Testo Unico del 1999 (d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 115)²³ al quale subentrò, nel 2014, il Codice dei beni culturali e del paesaggio

²³ In particolare i criteri di determinazione di canoni e corrispettivi di cui all'art. 18, c. 4 del d.m. 31 gennaio 1994, n. 171 («I canoni ed i corrispettivi sono determinati tenendo conto in particolare: a) del carattere delle attività cui si riferiscono le concessioni d'uso, così come dichiarate all'atto della richiesta; b) del bene di cui si è richiesta la

(d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 107-108)²⁴. Con il Testo Unico veniva inoltre a cadere la tradizionale distinzione, che ancora si leggeva chiaramente nella l. 340/1965 (e che sarebbe stata ribadita dalla circolare MiBACT n. 50/1995²⁵), tra riprese effettuate all'interno e all'esterno degli istituti di cultura. Di conseguenza le riproduzioni degli esterni di beni culturali, fino ad allora libere per qualsiasi finalità, vennero per la prima volta assoggettate alla disciplina di legge e quindi all'autorizzazione e alla corresponsione del canone in caso di riprese svolte a fini di lucro. Tra il 1994 e il 1999 si completava dunque una metamorfosi, tutta interna alle norme pubblicistiche, che trasformava il canone di concessione sull'uso di beni demaniali in veri e propri "diritti dominicali" sull'uso delle riproduzioni di detti beni.

Alcune delle rigidità del Codice vennero più tardi sfumate dal d.l. 31 maggio 2014, n. 83 (decreto legge "Art Bonus") – convertito nella l. 29 luglio 2014, n. 106 – e dalla l. 4 agosto 2017, n. 124, che introdussero un regime di parziale liberalizzazione delle riproduzioni di beni culturali pubblici: l'innesto del comma 3-bis nell'art. 108 del Codice²⁶, in particolare, aveva reso libero (cioè gratuito ed esente da autorizzazione) l'atto della riproduzione, ma anche la stessa divulgazione delle immagini per fini diversi dal lucro, fermo restando il rispetto delle norme sul diritto d'autore e dell'integrità fisica del bene stesso. La capillare e inarrestabile diffusione delle immagini digitali nel web aveva così indotto il legislatore ad abbandonare limiti ormai anacronistici e a sostituire il precedente sistema di verifiche *ex ante* con controlli *ex post* sull'uso delle immagini. Questa novità non è di poco conto se si pensa che, fino al 2014, qualsiasi ripresa fotografica e qualsiasi for-

riproduzione, dei mezzi e delle modalità di esecuzione delle riproduzioni e delle possibili moltiplicazioni e delle utilizzazioni e destinazioni delle riproduzioni medesime; c) del tipo e del tempo di utilizzazione di spazi all'interno degli istituti, quale indicato dal richiedente la concessione») si ritrovano in seguito, con leggere modifiche, nell'art. 115, c. 2 del Testo Unico del '99 («I canoni di concessione ed i corrispettivi connessi alle riproduzioni di beni culturali sono determinati dal capo dell'istituto tenendo anche conto: a) del carattere delle attività cui si riferiscono le concessioni d'uso; b) dei mezzi e delle modalità di esecuzione delle riproduzioni; c) del tipo e del tempo di utilizzazione degli spazi e dei beni; d) delle utilizzazioni e destinazioni delle riproduzioni medesime, anche in riferimento al beneficio economico del destinatario»).

²⁴ Si riporta il testo originario dell'art. 108 (d.lgs. 42/2004):

«1. I canoni di concessione ed i corrispettivi connessi alle riproduzioni di beni culturali sono determinati dall'autorità che ha in consegna i beni tenendo anche conto: a) del carattere delle attività cui si riferiscono le concessioni d'uso; b) dei mezzi e delle modalità di esecuzione delle riproduzioni; c) del tipo e del tempo di utilizzazione degli spazi e dei beni; d) dell'uso e della destinazione delle riproduzioni, nonché dei benefici economici che ne derivano al richiedente».

2. I canoni e i corrispettivi sono corrisposti, di regola, in via anticipata.

3. Nessun canone è dovuto per le riproduzioni richieste da privati per uso personale o per motivi di studio, ovvero da soggetti pubblici per finalità di valorizzazione. I richiedenti sono comunque tenuti al rimborso delle spese sostenute dall'amministrazione concedente.

4. Nei casi in cui dall'attività in concessione possa derivare un pregiudizio ai beni culturali, l'autorità che ha in consegna i beni determina l'importo della cauzione, costituita anche mediante fidejussione bancaria o assicurativa. Per gli stessi motivi, la cauzione è dovuta anche nei casi di esenzione dal pagamento dei canoni e corrispettivi.

5. La cauzione è restituita quando sia stato accertato che i beni in concessione non hanno subito danni e le spese sostenute sono state rimborsate.

6. Gli importi minimi dei canoni e dei corrispettivi per l'uso e la riproduzione dei beni sono fissati con provvedimento dell'amministrazione concedente.

²⁵ Detta circolare stabiliva che «eventuali riprese di esterno eseguite fuori dai confini del monumento interessato, non sono soggette a concessione e tantomeno ad alcun pagamento».

²⁶ Si riporta il testo vigente del c. 3-bis dell'art. 108 (d.lgs. 42/2004):

«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 archivistici sottoposti a restrizioni di consultabilità ai sensi del capo III del presente titolo, attuata nel rispetto delle disposizioni che tutelano il diritto di autore e 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».

ma d'uso che non fosse personale o di studio doveva essere autorizzata. Oggi è invece libera non solo la ripresa fotografica di beni culturali in consegna agli enti pubblici territoriali ma anche la divulgazione delle immagini «per finalità di studio, ricerca, libera manifestazione del pensiero o espressione creativa, promozione della conoscenza del patrimonio culturale». Rimane invece subordinato ad autorizzazione, e all'eventuale corresponsione di una tariffa, il riuso delle immagini a fini di lucro, anche se – occorre aggiungere – il confine tra attività culturale e lucrativa appare oggi sempre più impalpabile: si pensi all'area “grigia” dell'editoria, in particolare artistica e scientifica, che risulta essere a metà via tra uso commerciale e uso culturale. Questo problema si era posto con forza, come s'è visto, sin dal 1965, da quando, cioè, le norme di tutela avevano associato la tariffazione alle riprese fotografiche svolte a fini di lucro, mentre alle fonti secondarie era stato affidato il compito di chiarire che dal novero delle attività commerciali andavano espunte tutte le pubblicazioni di natura didattica o scientifica, le quali sarebbero perciò dovute rimanere gratuite. Il principio generale stabilito dalla l. 340/1965 era stato infatti dettagliato nel d.P.R. 2 settembre 1971, n. 1249 e poi nel d.m. 8 aprile 1994, i quali hanno previsto forme di gratuità a beneficio dell'editoria²⁷. Le soglie di gratuità stabilite da quest'ultimo decreto, in particolare, sono rimaste valide a lungo, anche dopo l'entrata in vigore del Codice nel 2004, costituendo un utile riferimento per i regolamenti di numerosi musei e biblioteche, e soprattutto per l'amministrazione archivistica che, proprio ispirandosi a esso, ha redatto le circolari n. 33 e n. 39 del 2017²⁸. Da ultimo, nel luglio 2022, sono intervenute le *Linee guida per l'acquisizione, la circolazione e il riuso delle riproduzioni dei beni culturali in ambiente digitale*, elaborate dall'Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale (Digital Library) del Ministero della Cultura, che hanno definito con chiarezza quali sono le principali modalità di acquisizione e di riutilizzo delle immagini di beni culturali, stabilendo per la prima volta – sia pure a livello di mera raccomandazione – la gratuità per la pubblicazione delle immagini in qualunque prodotto editoriale, indipendentemente dalla tipologia del prodotto, dalla tiratura e dal prezzo di copertina. Si tratta di una novità di rilievo che, tuttavia, per poter disporre della necessaria forza prescrittiva per gli istituti statali avrebbe necessità di assumere la natura di regolamento ministeriale.

5. Conclusioni

L'attuale formulazione dei tormentati articoli 107 e 108 del Codice, come s'è visto, appare come un vero e proprio palinsesto di prescrizioni che, traendo spunto dalla regolamentazione del 1994, si sono via via “stratificate” nel tempo ingenerando dubbi e perplessità oggi scioglibili a seguito di una riscrittura organica del testo normativo. Come è stato già rilevato in dottrina, il regime di concessione amministrativa attuale appare uno strumento “inadeguato” per disciplinare l'utilizzo e la divulgazione delle riproduzioni già disponibili, per il quale dovrebbe perciò vigere il semplice regime di autorizzazione – in caso di riuso commerciale – in ragione dei ridotti margini di discrezionalità che di per sé esso comporta²⁹. È una consi-

²⁷ Il d.m. 8 aprile 1994 prevede la gratuità per la pubblicazione di riproduzioni di beni culturali statali in «libri con tiratura inferiore alle 2.000 copie e con prezzo di copertina inferiore a 150.000 lire e periodici di natura scientifica». Il che significa gratuità per le monografie indipendentemente dal loro contenuto.

²⁸ Circ. min., Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Direzione generale archivi, circolari n. 33/2017 e n. 39/2017. Le circolari prevedono per tutti gli archivi di Stato la gratuità e una procedura amministrativa semplificata per le pubblicazioni “non a fini di lucro”. Tali vengono definite le pubblicazioni che, se cartacee, abbiano una tiratura inferiore alle 2000 copie e prezzo di copertina non superiore a 70 euro o siano periodici di natura scientifica; oppure, se online, sono pubblicazioni che perseguano finalità scientifiche o pedagogiche, non beneficino di inserzioni pubblicitarie o commerciali e non siano soggette ad accesso a pagamento.

²⁹ «L'art. 108 del Codice (primo comma) chiaramente prescrive i criteri da utilizzarsi ai fini della determinazione dei corrispettivi, strettamente connettendoli – nel caso di riproduzione da immagine già scattata (c.d. riproduzione indiretta) – all'uso, alla destinazione delle riproduzioni e ai benefici economici che ne derivano al richiedente. Per quanto detto, a parere di chi scrive, si ritiene che la riproduzione indiretta (ossia da altro precedente supporto, anche digitale) sia più correttamente riconducibile al provvedimento autorizzatorio e non a quello concessorio, per i ridotti tassi di discrezionalità presenti [...]» (Antonio Leo Tarasco, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, Bari: Laterza, 2019, p. 66).

derazione importante, quest'ultima, che ci riporta alla portata originaria del regime concessorio il quale, come s'è visto, in origine era stato introdotto unicamente per regolare le riproduzioni da eseguirsi ex novo quali forme d'uso rivale di un bene demaniale, le quali potevano – e possono – essere discrezionalmente negate dall'autorità concedente per esigenze di tutela o pubblica fruizione del bene materiale. Il ricorso alla semplice autorizzazione per la divulgazione/riuso a scopo di lucro delle immagini in luogo della concessione, che invece è sempre onerosa in forza del rapporto sinallagmatico che essa determina (ad eccezione dei casi di esenzione dal canone previsti dall'art. 108, c. 3), potrebbe allora essere d'aiuto per superare definitivamente l'obiezione di chi ritiene che la prescrizione della gratuità per un'attività commerciale come quella editoriale sia da considerarsi illegittima alla luce della netta distinzione operata dal Codice tra usi commerciali e culturali: è la *vexata quaestio* relativa alla natura "ibrida" delle pubblicazioni scientifiche distribuite in canali commerciali già richiamata dalla Commissione Franceschini nel '67. Se guardiamo alla storia della normativa così come è stata sin qui ricostruita risulta evidente che l'amministrazione di tutela, dal 1971 a oggi, è più volte intervenuta in via regolamentare per determinare quali attività siano da ritenere lucrative o culturali ai fini dell'esonerazione dal pagamento di tariffe pur in presenza di una normativa primaria che, dalla legge del '65 fino all'attuale versione del Codice, ha costantemente distinto l'uso commerciale soggetto a tariffazione dall'uso culturale da considerarsi gratuito. Non è questa, infatti, una novità introdotta dal Codice Urbani. Se dunque l'amministrazione può legittimamente determinare soglie e parametri utili a discernere quali siano le attività commerciali da sottoporre a tariffazione, altrettanto legittimamente un futuro regolamento potrà concedere agli istituti di tutela proprietari dei beni la facoltà di azzerare le tariffe anche per eventuali usi commerciali delle immagini pubblicate in rete attraverso i rispettivi siti istituzionali (cd. licenze "Open Access"), soprattutto nei casi in cui si può dimostrare, a livello contabile, che gli introiti derivanti dallo sfruttamento commerciale delle riproduzioni siano comparabili o addirittura inferiori ai costi di gestione delle pratiche autorizzative sostenuti dagli istituti di tutela. Del resto l'art. 108, c. 1, nel determinare l'entità del canone, si limita a definire come criterio di quantificazione dello stesso il beneficio economico che può derivare al richiedente dall'uso delle immagini senza però precludere la possibilità di definire anticipatamente soglie quantitative o qualitative in base alle quali poter stimare gli eventuali vantaggi economici per chi si troverà a riutilizzare le riproduzioni.

Più in generale si può affermare che una riformulazione dell'art. 108 che ripristini il perimetro originario di applicazione della fattispecie concessoria (ante d.m. 8 aprile 1994), riservandola alle riprese fotografiche professionali che comportino un temporaneo uso "rivale" del bene culturale, permetterebbe di tornare a liberalizzare la divulgazione delle riproduzioni del nostro patrimonio garantendo, al tempo stesso, una maggiore aderenza ai principi espressi dall'art. 14 della direttiva.

This paper analyzes the historical evolution of the regulation of the use of photographic reproductions of public cultural heritage starting from law no. 340/1965, which permanently introduced a fee on reproductions of artworks preserved in Italian public museums.

Particularly, it focuses on the process of assimilation of the "concession fee" on reproductions, a typical expression of administrative law, to the copyright reproduction rights, raising issues of compatibility of the Art. 108 of the Code of Cultural Heritage and Landscape with the Art. 14 of Directive (EU) 2019/790 (Copyright Directive).

L'ultima consultazione dei siti web è avvenuta nel mese di dicembre 2023