

Il *NGEU* ha rappresentato uno spartiacque nella forma di governo e nella forma di Stato dell'Unione europea. Per anni, discuteremo su quale sarà il suo lascito e già abbiamo segnali di un "metodo PNRR" utilizzato per raggiungere una maggiore integrazione dell'Unione, laddove essa non riesce ad essere raggiunta attraverso una modifica del funzionamento delle istituzioni. I contributi raccolti in questo libro ripercorrono alcune delle orme del *NGEU*, in particolare sulla governance economica europea, e si soffermano su alcune delle principali conseguenze sull'assetto costituzionale nazionale e europeo. Da diverse prospettive, emerge una comune riflessione che l'Unione europea, negli ultimi anni e per diversi motivi, ha nei fatti intrapreso un percorso imprevisto verso una maggiore integrazione, ma che la volontà degli Stati membri è ancora lontana da un obiettivo di una dimensione definitivamente politica dell'Unione, dovendo per questa accettare ciò che nessun di loro è intenzionato anche solo a immaginare.

SERENA SILEONI è professore associato in diritto costituzionale all'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli e *task leader* della cattedra Jean Monnet NextGEUOrder.

ISBN 979-12-5511-020-0



9 791255 110200



QUADERNI DELLA RICERCA • 29
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE
ED ECONOMICHE



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



S. SILEONI WHAT'S NEXT AFTER NEXT
IL LASCITO DEL NGEU NELLE POLITICHE FISCALI E NEL FUNZIONAMENTO DELLE ISTITUZIONI EUROPEE

WHAT'S NEXT AFTER NEXT

IL LASCITO DEL *NGEU*
NELLE POLITICHE FISCALI
E NEL FUNZIONAMENTO
DELLE ISTITUZIONI
EUROPEE

a cura di
Serena Sileoni



SUOR ORSOLA
BENINCASA
UNIVERSITÀ EDITRICE



QUADERNI DELLA RICERCA • 29

Collana diretta da

Lucio d'Alessandro

DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE ED ECONOMICHE



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Il volume si inserisce tra le attività della Cattedra Jean Monnet *European Order after the Next Generation EU (NextGEUOrder)*, istituita presso l'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli nell'ambito del programma Erasmus+ della Commissione europea

Redazione

Luciana Trama

Impaginazione

Uliva Foà

Progetto grafico e copertina

Flavia Soprani

Realizzazione e stampa

Carmine Marra

© Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, Napoli 2025

Tutti i diritti sono riservati

Il libro è concesso in licenza in base alla licenza internazionale

Creative Common Attribution 4.0 CC-BY-NC-ND.

Tutti i dettagli sulla licenza sono disponibili su: creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0.

Accesso gratuito del libro all'indirizzo: universitypress.unisob.na.it.

La proprietà intellettuale dei singoli contributi resta degli autori.

ISBN 979-12-5511-020-0

WHAT'S NEXT AFTER NEXT

Il lascito del NGEU nelle politiche fiscali
e nel funzionamento delle istituzioni europee

a cura di
Serena Sileoni



SUOR ORSOLA
BENINCASA
UNIVERSITÀ EDITRICE

Giacomo Antonio Lombardi
*Next Generation EU, PNRR e settore culturale:
profili critici dell'attuazione
e il caso di Wikipedia*

SOMMARIO: 1. Il contributo del *Next Generation EU* alla ripresa culturale. – 2. Il recepimento italiano: PNRR, PND e d.m. 161/2023. – 3. Il caso di Wikipedia e l'opposizione di Wikimedia Italia: profili critici e problematiche concrete del nuovo tariffario. – 4. Il d.m. 108/2024: parziali migliorie e prospettive di sviluppo.

1. Il contributo del Next Generation EU alla ripresa culturale.

L'impatto del *Next Generation EU* (NGEU) e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sulla ripresa culturale nel quadro post-pandemico offre numerosi spunti di riflessione. Il caso italiano emerge, in particolare, per alcune peculiarità normative le cui conseguenze si sono dispiegate sulla riproduzione di immagini di beni culturali statali a scopo commerciale, arrivando financo a coinvolgere la celebre enciclopedia *online* Wikipedia.

La pandemia da COVID-19 ha avuto effetti devastanti sul settore culturale e sul sistema economico

ad esso connesso: al 2020, infatti, il contributo delle industrie culturali e creative era attestato al 5.3% del PIL europeo (circa 510 miliardi) ed al 6.1% del PIL italiano (circa 96 miliardi)¹. Le misure del *lockdown* per prevenire la diffusione del coronavirus hanno indotto, secondo i dati UNESCO, ben il 90% dei musei a livello globale a dover osservare un periodo di inattività. A livello eurounitario, 23 Stati – inclusa l'Italia (*ex art. 2, lett. d*), del d.P.C.M. dell'8 marzo 2020) – hanno optato per la chiusura museale completa durante la prima ondata pandemica, mentre i rimanenti quattro (Bulgaria, Croazia, Finlandia e Svezia) hanno preso analoghe misure in autunno².

L'impossibilità di visitare fisicamente i luoghi della cultura e, soprattutto in Italia, l'assenza di una loro digitalizzazione³ – atta a fornire, tramite attività interattive in rete, non un sostitutivo dell'esperienza fisica ma quanto meno un suo "palliativo"⁴ – ha causato consistenti danni economici, con prospettive poco rosee per l'intero settore ed un percepito rischio di insormontabilità delle problematiche.

L'avvento del *Next Generation EU*⁵ ha permesso,

¹ A. MONTANINO, A. CARRIERO, C. DELL'AQUILA, L. RECAGNO, *Cultura e COVID-19: alcuni fatti stilizzati*, Cassa Depositi e Prestiti – Think Tank, Roma 2020, p. 2.

² *Museums around the world in the face of COVID-19*, a cura di F. Mairesse, UNESCO, Parigi 2020, pp. 4, 27-31.

³ Cfr. le *Statistiche culturali* pubblicate dall'ISTAT nel dicembre 2020.

⁴ D. BENEDETTI, *L'uso dei media da parte dei musei nell'era della pandemia Covid-19: criticità e potenzialità*, in «Media Education», XI, II (2020), pp. 199-205; nonché: E. QUERCI, E. PAVIONE, D. GRECHI, C. CACCIA, *L'attività museale ai tempi del virus SARS-CoV-2: strategie digitali per i musei*, in «Economia Aziendale Online», XII, II (2021), pp. 192-204.

⁵ Approvato dal Consiglio europeo con le Conclusioni n. 4 del 21

tramite l'innovativa emissione di debito comune da parte degli Stati membri, di dare il via ad una profonda ripresa europea in aree d'intervento predeterminate tra cui la trasformazione digitale⁶, cui ex art. 16 del Regolamento (UE) 2021/241 viene riservato almeno il 20% dei finanziamenti. Gli €806,9 miliardi investibili dagli Stati membri dovrebbero quindi condurre ad una "nuova" Unione europea: non identica rispetto al periodo pre-pandemico, bensì positivamente rinnovata con nuovi fondi e nuove possibilità⁷.

luglio 2020 ed istituito ufficialmente con il Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020, NGEU trova la sua base giuridica nell'art. 122, par. 2, TFUE, il quale statuisce che: «Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato».

Sulla struttura giuridica del NGEU si rimanda a: F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, il Mulino, Bologna 2022, pp. 81-104; N. LUPO, *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, a cura di D. De Lungo e F.S. Marini, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, pp. 1ss.; S. SILEONI, *Primi spunti per una individuazione di un indirizzo politico euro-nazionale, dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza al Patto di stabilità*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», I (2025), pp. 80-81.

⁶ Ex art. 3 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio le aree d'intervento sono, oltre alla trasformazione digitale: «la transizione verde; [...] la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti; la coesione sociale e territoriale; la salute e la resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; le politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze».

⁷ Politicamente tale obiettivo si esplica anche tramite il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, il quale subordina l'accesso ai fondi del *Next Generation EU* al rispetto dello stato di diritto, elemento in progressiva erosione negli Stati del cd. Grup-

Si osserva come la trasformazione digitale non possa non concernere il settore culturale, al quale può comportare vantaggi non irrilevanti. La digitalizzazione del patrimonio culturale potrebbe, infatti, sia intervenire a favore di una maggiore conservazione di opere fragili e a rischio deperimento, preservandole per il futuro, sia garantire una loro fruibilità anche da remoto: si pensi ai *tour* virtuali organizzati da alcuni musei nella primavera del 2020, nell'ambito dell'apprezzata iniziativa #*MuseumFromHome*⁸.

A ben vedere, del ruolo fondamentale dell'industria culturale per la ripresa europea e dei profondi danni da essa subiti a causa della pandemia aveva già trattato la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen durante la presentazione del *Next Generation EU*⁹; nonostante ciò, negli atti fondamentali costituen-

po di Visegrád (di cui Polonia ed Ungheria, nell'autunno 2020, con il loro veto stavano per precludere l'entrata in vigore del NGEU). Sul tema, cfr.: F. FABBRINI, *Next Generation EU, op.cit.*, pp. 94-97; B. GUASTAFERRO, *Comunità di diritto, Unione di valori e condizionalità di bilancio: l'evoluzione del principio della Rule of Law nell'ordinamento euro-unitario*, in *Rule of Law come costituzionalismo*, a cura di T.E. Frosini, il Mulino, Bologna 2023, pp. 114-119; nonché, precedentemente: G. FIENGO, A. CIRCOLO, *Il rispetto della rule of law al tempo del COVID-19: gli inquietanti provvedimenti adottati in Ungheria e la nuova legge elettorale polacca*, in «Comparative Covid Law», 8 aprile 2020, in cui si arriva a suggerire «l'apertura di un dibattito sull'espulsione di uno Stato membro dall'UE» in caso di sistematica violazione dei valori fondanti (p. 5).

⁸ Tra i musei che vi hanno aderito si segnalano il Louvre di Parigi, il Prado di Madrid, l'Ermitage di San Pietroburgo e, in Italia, la Galleria degli Uffizi di Firenze ed il Museo Egizio di Torino.

⁹ Comunicazione 456 final della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 27 maggio 2020.

Sulle competenze culturali eurounitarie si rimanda anche a: C. PESCE, *Cultura*, in G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea. Vol. II*, a cura di P. De Pasquale e F. Ferraro, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, pp. 462-467.

ti il NGEU di cultura sostanzialmente non si parlava¹⁰. La lacuna è stata poi colmata con l'implementazione del fondo *InvestEU* (attingente dal NGEU), di cui uno degli obiettivi è «la promozione del progresso scientifico e tecnologico, della cultura, dell'istruzione e della formazione»¹¹. A tal fine, pochi mesi dopo, le industrie culturali e creative sono state inserite tra i quattordici ecosistemi individuati dall'*Annual Single Market Report*¹², enunciando obiettivi e strategie per il settore.

Non è stata tuttavia prevista, neppure a seguito di tali modifiche, una quota minima di stanziamento dei fondi ad attività inerenti alla cultura, con possibile rischio di sottovalutazione. Sul tema è intervenuto il Parlamento europeo attraverso una risoluzione – atto non vincolante – chiedendo di destinare ad esso alme-

¹⁰ Gli unici accenni al settore culturale sono contenuti nel Regolamento (UE) 2021/241 al considerando 6 («Riduzioni della spesa in settori come l'istruzione, la cultura e i settori creativi e nella sanità possono rivelarsi controproducenti ai fini di una rapida ripresa») ed al punto 129 dell'Allegato VI sui campi d'intervento del dispositivo per la ripresa e la resilienza («Protezione, sviluppo e promozione del patrimonio culturale e dei servizi culturali»).

¹¹ Art. 3^{1d}) del Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021, modificante il regolamento (UE) 2015/1017 che aveva istituito il Fondo europeo per gli investimenti strategici (il cd. "Piano Jean-Claude Juncker").

Al considerando 6 si afferma esplicitamente che: «I settori culturali e creativi sono settori fondamentali e in rapida crescita nell'Unione, che possono svolgere un ruolo importante nel garantire una ripresa sostenibile e generano valore sia economico che culturale a partire dalla proprietà intellettuale e dalla creatività individuale. Tuttavia, le restrizioni ai contatti sociali messe in atto durante la crisi COVID-19 hanno avuto un forte impatto economico negativo su di essi».

Sul tema vd. anche: M. MODOLO, *Reinventare il patrimonio: il libero riuso dell'immagine digitale del bene culturale pubblico come leva di sviluppo nel post Covid*, in «Territori della Cultura», XLII (2020), pp. 210-217.

¹² Punto 4 dell'Allegato 3 dell'*Annual Single Market Report 2021* (SWD(2021) 351 final) del 5 maggio 2021.

no il 2% dei finanziamenti¹³, in ciò trovando il sostegno di oltre un centinaio di associazioni culturali diffuse in tutta l'UE¹⁴: ciononostante, l'effetto ottenuto non è stato quello sperato.

Dei 27 Stati membri, inizialmente soltanto 14 menzionavano esplicitamente il settore culturale nei propri PNRR, di cui solamente tre dedicavano ad esso almeno il 2% dei fondi: la Repubblica Ceca col 4%, l'Italia con il 2,1% e la Francia con il 2% esatto. La percentuale del 2% veniva tuttavia raggiunta a livello aggregato eurounitario, mobilitandosi dunque in tal senso circa 12 miliardi con la transizione digitale culturale quale obiettivo pressoché universalmente condiviso¹⁵.

Al luglio 2024, pur essendosi aggiunte Slovacchia e Finlandia nel novero delle nazioni investitrici circa il 2% del PNRR in cultura, la percentuale aggregata è scesa all'1,8%. Spicca, come esempio virtuoso, l'Italia, prima in Europa per fondi complessivi stanziati nel settore culturale con una percentuale d'investimento pari al 3,4% (€6.51 miliardi)¹⁶.

¹³ Risoluzione del Parlamento europeo del 17 settembre 2020 sulla ripresa culturale dell'Europa (2020/2708(RSP)), punto 5: «invita la Commissione e gli Stati membri a destinare alle industrie e ai settori culturali e creativi, in funzione delle loro esigenze specifiche, almeno il 2% del dispositivo per la ripresa e la resilienza dedicato alla ripresa». Sul tema culturale è intervenuto, l'anno seguente, il seguente studio del Parlamento UE: *Cultural and creative sectors in post-Covid-19 Europe: crisis effects and policy recommendations*, Parlamento europeo, Lussemburgo 2021.

¹⁴ Firmatarie, nel dicembre 2020, del *Cultural Deal for Europe*, il cui obiettivo è porre le questioni culturali tra le massime priorità dell'agenda politica europea.

¹⁵ *Culture in the EU's National Recovery and Resilience Plans*, Culture Action Europe, Bruxelles 2021, pp. 4-7.

¹⁶ *Recovery and Resilience Scoreboard – Thematic analysis. Culture and Creative Industries*, Commissione europea, Bruxelles 2024.

A tali positivi profili si accompagnano, tuttavia, alcuni punti problematici riguardanti talune scelte effettuate dal Ministero della Cultura italiano che hanno suscitato critiche sia da parte del mondo accademico¹⁷ che di alcuni importanti *stakeholders* tra cui Wikimedia Italia, come si tenterà di verificare appresso. Pur prendendo atto degli apprezzabili sforzi ministeriali atti a metter ordine nella disciplina nazionale onde cogliere a pieno l'opportunità del *Next Generation EU*, sorgono dubbi sulle modalità scelte per attuare il tutto; lo "spirito" del NGEU, potenziale direttrice di fondo della riforma in ottica culturale, necessiterebbe di una concretizzazione diversa.

2. *Il recepimento italiano: PNRR, PND e d.m. 161/2023.*

Il PNRR italiano affronta la tematica della cultura nella Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo), Componente 3 (Turismo e

¹⁷ Sul tema si rimanda agli interventi dell'ex rettore dell'Università degli Studi di Foggia ed ex presidente del Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici Giuliano VOLPE, recentemente raccolti in: *Vulpis in fundo. Appunti, riflessioni e idee per l'archeologia*, EdiPuglia, Bari 2024, pp. 123ss., oltre che alla bibliografia ivi citata; cfr. anche: D. MANACORDA, *Un decreto inopportuno: appunti di un archeologo*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2023), pp. 225-232; G. RESTA, *Le immagini dei beni culturali pubblici: una critica al modello proprietario*, in «Il diritto dell'informazione e dell'informatica», II (2023), pp. 143ss; nonché le altre fonti citate *infra* alla nota 28.

Vedasi inoltre il documento *A proposito del DM 11 aprile 2023, n. 161 che introduce nuovi criteri di tariffazione sulla riproduzione e il riuso di beni in consegna a istituti e a luoghi della cultura statali*, sottoscritto il 2 maggio 2023 da numerose associazioni di carattere scientifico-accademico fra cui l'Associazione Italiana Biblioteche (AIB), la Società Italiana per lo Studio della Storia Contemporanea, la Confederazione Italiana Archeologi, l'Associazione Nazionale Archivistica Italiana e l'Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca in Italia, e consultabile sul sito dell'AIB (<https://www.aib.it/wp-content/uploads/2023/05/Osservazioni-sul-DM-11-aprile-2023-n.-161.pdf>).

Cultura 4.0)¹⁸. Tra gli obiettivi generali emergono il «migliorare la fruibilità della cultura e l'accessibilità turistica attraverso investimenti digitali e investimenti volti alla rimozione delle barriere fisiche e cognitive al patrimonio», nonché «supportare la transizione digitale e verde nei settori del turismo e della cultura».

Nell'ambito d'intervento 1, «Patrimonio culturale per la prossima generazione», spicca l'investimento 1.1, «Strategia digitale e piattaforme per il patrimonio culturale», al quale è riservato mezzo miliardo di euro¹⁹.

Il 30 giugno 2022 il Ministero della Cultura (MiC) ha lanciato il Piano Nazionale di Digitalizzazione del patrimonio culturale (PND), con l'intento di utilizzare i fondi del *Next Generation EU* per indirizzare, verso il potenziamento dell'ecosistema culturale, quella transizione digitale resa necessaria dalle difficoltà pande-

¹⁸ Il PNRR è stato trasmesso dall'Italia alla Commissione europea il 30 aprile 2021 ex art. 18 del Regolamento (UE) 2021/241 ed approvato il 22 giugno 2021 con proposta di decisione d'esecuzione del Consiglio (COM(2021) 344 final). Sul tema, *ex multis*: M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale. Un tentativo di inquadramento giuridico*, in «Il Corriere giuridico», VIII-IX (2021), pp. 1025ss.; F. FABBRINI, *Next Generation EU*, *op.cit.*, pp. 105-128; R. DI CESARE, S. BONANNI, M. BOSCHI, *Le fonti normative primarie di attuazione del PNRR nella XVIII legislatura*, in «Dossier del Senato della Repubblica», IV (2022), pp. 8ss.; G. CASALONE, A. SCIORTINO, I. MASSA PINTO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Una prospettiva costituzionale*, Editore Scientifico, Napoli 2023; D. De Lungo, F.S. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali*, *op.cit.*; T. GROPPA, A. SIMONCINI, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, VI ed., G. Giappichelli Editore, Torino 2023, pp. 241-243; A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Il decreto-legge ai tempi del PNRR: verso una ordinaria straordinarietà*, in «Federalismi.it», XXIV (2024), pp. 156ss.; S. SILEONI, *La riforma del Patto di stabilità e il riflesso sull'indirizzo politico nazionale*, in «Rivista AIC», III (2024), pp. 294ss..

¹⁹ G. IACCARINO, *I quattro macro-obiettivi del PNRR nei settori della cultura*, in «Economia della Cultura», I (2024), p. 91.

niche²⁰. Trattasi di un insieme di principi e linee guida generali atti a fornire a musei e luoghi della cultura un quadro operativo ed orientativo rivolto alla formulazione di una propria strategia digitale, elaborata poi singolarmente da ciascuno di essi in base alle specifiche esigenze.

La digitalizzazione del patrimonio culturale, fortemente incoraggiata dalle istituzioni europee²¹, permette di superare varie problematiche di natura tecnico-logistica, sia in un'ottica di preservazione dei beni per le future generazioni – *Next Generation*, appunto – sia sotto l'aspetto dell'inclusività (basti pensare a quei luoghi che, per le proprie caratteristiche storiche, sono inaccessibili alle persone con disabilità). In caso, inoltre, di nuova situazione emergenziale se ne potrebbe garantire una rinnovata fruibilità anche da remoto, mitigando quanto più possibile il danno economico.

Il PND si inserisce internazionalmente nel quadro della Convenzione di Faro del Consiglio d'Europa del 2005²², particolarmente ossequiando all'art. 14 che richiede di «sviluppare l'utilizzo delle tecnologie digitali per migliorare l'accesso all'eredità culturale».

²⁰ W. CHARRINGTON, S. STABILE, *La digitalizzazione di opere d'arte tra diritti d'autore e Codice dei beni culturali*, in *Il diritto e la fiscalità dei mercati internazionali dell'arte*, a cura di S. Stabile, Wolters Kluwer Italia, Milano 2024, pp. 310ss.; R. PELLEGRINO, *Strumenti giuridici per la digitalizzazione del patrimonio culturale*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», III (2024), pp. 251ss..

²¹ Raccomandazione della Commissione europea C(2021) 7953 final del 10 novembre 2021.

²² Convenzione quadro del Consiglio d'Europa (CETS n. 199) del 27 ottobre 2005, ratificata dall'Italia solo un quindicennio dopo con l. 133/2020.

Sul tema: L. GIANCRISTOFARO, V. LAPICCIRELLA ZINGARI, *Patrimonio culturale immateriale e società civile*, Aracne Editrice, Roma 2020, pp. 198ss..

Maggiori perplessità dottrinali²³ sono sorte, invece, a riguardo delle Linee guida n. 3 del PND sull'«acquisizione, la circolazione e il riuso delle riproduzioni dei beni culturali in ambiente digitale». L'atto, nel ricostruire la fattispecie normativa, suggerisce l'implementazione di un nuovo tariffario²⁴ per il riutilizzo commerciale delle immagini del patrimonio culturale, in linea con il discorso art. 108 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004, cd. "Codice Urbani")²⁵ i cui commi 3 e 3-*bis*²⁶ avevano, comunque, previsto la gratuità di talune attività quando «svolte senza scopo di lucro, per finalità di studio, ricerca, libera manifestazione del pensiero o espressione creativa, promozione della conoscenza del patrimonio culturale».

Si tratta di una tematica estremamente complessa e dibattuta, riguardante profili inerenti al diritto d'autore e trascendenti la mera tutela dei beni. Varie esigenze, sia economiche che di ricerca, collidono tra di loro in un quadro variegato dal difficile districamento²⁷.

²³ *Ex multis*: G. SEMERARO, *Le immagini del patrimonio culturale: il punto di vista dell'Università*, in *Le immagini del patrimonio culturale. Un'eredità condivisa?*, a cura di D. Manacorda e M. Modolo, Pacini Editore, Pisa 2023, pp. 90-93; M. CROCE, *La digitalizzazione delle collezioni museali. Stato dell'arte e prospettive*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2023), pp. 188ss..

²⁴ All'epoca l'unico riferimento normativo a riguardo era rappresentato dal decreto ministeriale dell'8 aprile 1994, i cui corrispettivi in lire erano stati successivamente convertiti in euro.

²⁵ Su cui, generalmente: G. MARI, *Beni culturali*, in AA.VV., *Fondamenti di diritto per l'architettura e l'ingegneria civile*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, pp. 231ss..

²⁶ Introdotto con d.l. 83/2014 e modificato con l. 124/2017.

²⁷ Per un quadro generale, non privo di spunti critici, cfr.: K. KURCANI, *La riproduzione dei beni culturali: la tutela del bene alla prova della liberalizzazione della sua immagine*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2023), pp. 146ss.; E. SACCHETTO, *La deriva proprietaria sull'uso*

L'intenzione di adottare un «tariffario unico ministeriale, volto a determinare il corrispettivo da esigere» onde «proteggere il patrimonio rappresentato dalle immagini, anche digitali, del nostro patrimonio culturale, attraverso un'adeguata remuneratività» è stata ulteriormente ribadita nell'atto d'indirizzo del MiC per il 2023 ed il triennio 2023-2025 (d.m. 8/2023). La ripresa culturale sarebbe dovuta quindi passare per una nuova strategia economica.

In tale ottica è subentrato il d.m. 161/2023, avvertato dalla dottrina maggioritaria²⁸ e dagli *stakeholders* di settore, oltre che oggetto di critiche da parte della Corte dei conti²⁹. Il decreto, *de iure* intervenuto su spinta del

delle immagini dei beni culturali: un boomerang nazionale, in «Arte e Diritto», I (2024), pp. 205-224.

²⁸ *Ex multis*: D. MANACORDA, *Un decreto inopportuno...*, cit., pp. 225-232; M. MODOLO, *Il d.m. 11 aprile 2023, n. 161: osservazioni e proposte*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2023), pp. 233-240; G. SCIULLO, *Il d.m. 161 del 2023: un'analisi giuridica*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2023), pp. 244-252; G. PIPERATA, *I beni del patrimonio culturale tra canoni e corrispettivi*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2023), pp. 255-257; G. RESTA, *Le immagini dei beni culturali pubblici...*, cit., pp. 143ss.; R. CASO, *Il David, l'Uomo vitruviano e il diritto all'immagine del bene culturale: verso un'evaporazione del pubblico dominio?*, in «Il Foro italiano», VII-VIII (2023), I, pp. 2284ss.; G. VOLPE, *Vulpis in fundo, op.cit.*, pp. 123-129.

Minoritariamente in senso favorevole, cfr.: S. BAIÀ CURIONI, *Rompere lo specchio di Narciso. I diritti di immagine relativi al patrimonio culturale come occasione di imprenditorialità, autonomia e decentramento*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2023), pp. 203-207 (seppur non lesinando osservazioni critiche); M. CAMMELLI, *Canoni e corrispettivi per l'uso e la riproduzione dei beni culturali: prime riflessioni sul d.m. 161/2023. Note a margine*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2023), pp. 253-254; A. TARASCO, *Il costo delle immagini. La replica*, in «Atlante Trecani», 19 maggio 2023; A. MONDINI, *La tutela risarcitoria del diritto sulle immagini del patrimonio culturale pubblico*, in «Arte e Diritto», I (2024), pp. 184ss..

²⁹ Delibera n. 76/2023/G (*Gli esiti dell'attività di controllo svolta nell'anno 2022 e le misure consequenziali adottate dalle Amministrazioni*),

PND e dunque *ipso facto* del PNRR e del *Next Generation EU*, è sin da subito apparso invece in contrasto con ciascuno di essi, tanto da necessitare di essere modificato – *id est*, rettificato – dopo meno di dodici mesi con il d.m. 108/2024.

Nuovamente quindi, pur apprezzandosi l'intento ministeriale di impiegare NGEU e PNRR per la ripresa culturale, è stato evidenziato come le modalità di ciò fossero da rivedere.

Le criticità del d.m. 161/2023 sono meglio esplicabili attraverso la ricostruzione di alcune problematiche concrete emerse nei mesi successivi alla sua entrata in vigore, utilizzando come caso di studio Wikipedia e Wikimedia Italia.

3. Il caso di Wikipedia e l'opposizione di Wikimedia Italia: profili critici e problematiche concrete del nuovo tariffario.

Wikipedia e Wikimedia Italia (WMI) fungono da utile *case study* in quanto la prima è espressamente menzionata nel PND quale esempio di *crowdsourcing*, mentre la seconda – capitolo italiano della Wikimedia Foundation (WMF)³⁰, atta a sostenere in Italia l'enciclopedia *online* e gli altri progetti ad essa afferenti – è stata tra gli *stakeholders* consultati dal MiC nei mesi di stesura del Piano.

Il PND, nel delineare visioni e strategie per la

20 ottobre 2023, su cui cfr.: D. DE ANGELIS, *La Corte dei Conti torna a sostenere l'Open Access*, in «CreativeCommons.it», 29 novembre 2023; G. DORE, G. PRIORA, *The Spectre of Re-Fencing Off the Public Domain: Italian Copyright and Cultural Heritage Legal Scenarios*, in «GRUR International – Journal of European and International IP Law», LXXIII, XI (2024), pp. 1050ss..

³⁰ Sulle distinzioni tra Wikipedia, Wikimedia, Wikipedia in italiano e Wikimedia Italia sia consentito rinviare a: G.A. LOMBARDI, *Fondamenti di "WikiDiritto": l'autogoverno digitale di Wikipedia*, in «Il diritto dell'informazione e dell'informatica», IV-V (2024), pp. 676-685.

digitalizzazione culturale, richiama favorevolmente ed aderisce espressamente ai principi dell'*open access* e del coinvolgimento comunitario, riconoscendo il ruolo fondamentale degli enti locali nella diffusione e preservazione del proprio patrimonio artistico. Si tratta di capisaldi su cui si fonda anche Wikipedia, la cui esistenza e la cui missione di diffusione del sapere non sarebbero possibili senza il contributo di numerosi volontari che forniscono, su argomenti di loro conoscenza, contributi scevri di *copyright* e disponibili per ogni internauta.

La posizione finale di Wikimedia Italia sul tema denotava dunque apprezzamento per il lavoro in corso ma, al contempo, dubbi sulla prossima introduzione dei canoni per il riutilizzo commerciale delle immagini³¹, quest'ultimo tassativamente richiesto dalle licenze utilizzate dall'enciclopedia *online*. L'esclusione o l'onerosità del riutilizzo commerciale rappresentava e rappresenta un ostacolo difficilmente sormontabile e di dubbio beneficio. Alla digitalizzazione, secondo WMI, dovevano conseguire vantaggi per la diffusione della cultura e la ripresa del settore, non ulteriori limitazioni.

La normativa ministeriale che sarebbe stata di lì a poco implementata, introducendo l'anticipato tariffario sulla riproduzione a fini commerciali dei beni culturali statali, sarebbe quindi risultata in contrasto con le esigenze wikipediane e non solo. Le motivazioni sono di natura sia tecnica che giuridica e necessitano un rapido approfondimento.

³¹ Lettera aperta – Partecipazione alla consultazione sul Piano Nazionale di Digitalizzazione del Patrimonio Culturale (PND) da parte di Wikimedia Italia, siglata dalla Presidente di WMI Maria Iolanda Isabella Pensa il 15 giugno 2022.

Le immagini che accompagnano le voci di Wikipedia sono, salvo sparute eccezioni, preventivamente caricate sul progetto affine Wikimedia Commons³² attraverso una licenza *Creative Commons*³³. La licenza prescelta, come visto, deve necessariamente autorizzare l'uso commerciale dell'immagine: sorge qui il problema di fondo ed il contrasto con la disciplina italiana. Tutti i contributi sui progetti Wikimedia devono essere "liberi", ossia riutilizzabili senza restrizioni ed anche a scopo commerciale³⁴.

Non sono ammesse licenze non libere e, pertanto, non è possibile inserire foto scaricate da Internet senza preventivamente informarsi sulle rispettive autorialità. Nessuna violazione del diritto d'autore sarà accettata e, in caso di dubbio, si procederà ad avvisare l'utente caricante ed a rimuovere l'immagine dalla piattaforma.

Un *file* potrà dunque essere caricato su Wikimedia Commons o con licenza libera (è tendenzialmente l'autore a scegliere quale licenza concedere) o se in pubblico dominio. In Italia, *ex art. 25* della legge sul dirit-

³² Su Wikimedia Commons: A. FONTANA, E.E. BERTACCHINI, E. FERRARIS, *La fruizione delle collezioni digitali di beni archeologici. Un'esplorazione delle immagini su Wikimedia Commons*, in «@DigitCult. Scientific Journal on Digital Cultures», VII, II (2022), pp. 100-116.

³³ M. BALLERINI, M. DE PRA, B. INDOVINA, GL. PEDRAZZINI, *Informatica giuridica*, a cura di A. Clerici, Egea, Milano 2016, pp. 211-213. Le licenze accettate, oltre al dominio pubblico, sono la CC0 ("Nessun diritto riservato"), la CC BY (va riconosciuta l'attribuzione all'autore) e la CC BY-SA (va riconosciuta l'attribuzione all'autore e, in caso di riutilizzo del *file*, esso dovrà essere ricaricato con la medesima licenza).

³⁴ Tale concetto di "libertà" dei contenuti segue quanto enunciato dall'Iniziativa di Budapest del 2001 e dalla Dichiarazione di Berlino del 2003 sull'*open access* (sul tema: I. PENZA, *Lasciateci partecipare. Riutilizzo e disseminazione del sapere educativo, scientifico e culturale attraverso Wikipedia, i progetti Wikimedia e OpenStreetMap*, in «Rivista italiana di informatica e diritto», I (2023), pp. 90-91).

to d'autore (l. 633/1941)³⁵, un'opera diventa di dominio pubblico – ossia cessa il suo diritto d'utilizzazione economica – trascorsi settant'anni dalla morte del suo autore (o del suo ultimo autore, in caso di autorialità multipla).

Il Codice dei beni culturali prevede tuttavia, agli artt. 107-108, un diritto dominicale sulla riproduzione fotografica a scopo commerciale dei beni culturali anche in pubblico dominio³⁶, richiedendo un'autorizzazione da parte dell'autorità che ha in consegna i beni (es.: il comune). Quest'ultima ha diritto alla riscossione di un canone, precedentemente da determinarsi in base alla finalità della riproduzione ed alle modalità di essa. Non vige quindi in Italia "libertà di panorama"³⁷, situazione condivisa nell'UE soltanto con Grecia, Svezia, Lussemburgo e, parzialmente, Francia.

L'ente gestore del bene poteva comunque decidere di non richiedere alcun tipo di canone e rilasciare gratuitamente l'autorizzazione. Tale fattispecie è stata negli anni fortemente supportata da WMI per la realizzazione di *Wiki Loves Monuments* (WLM), il più grande concorso fotografico al mondo secondo il Guinness dei primati,³⁸ cui partecipano fotografie del patrimonio

³⁵ Su cui, *ex multis*: R. TAMIOZZO, *Per la tutela del patrimonio culturale. Indagine storica e analisi critica della vigente normativa*, Gange-mi Editore, Roma 2023, pp. 241ss..

³⁶ W. VACCARO GIANCOTTI, *Il patrimonio culturale nella legislazione costituzionale e ordinaria. Analisi, proposte e prospettive di riforma*, G. Giappichelli Editore, Torino 2008, pp. 238-241, 488-491; L. DI CERBO, *Lo statuto proprietario del bene culturale nell'epoca della sua riproducibilità digitale*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», III (2024), pp. 241-243.

³⁷ C. PIANA, *Open Source, Software libero e altre libertà. Un'introduzione alle libertà digitali*, Ledizioni, Milano 2018, pp. 73-81.

³⁸ Dal sito ufficiale, da ultimo consultato nel gennaio 2025: <https://www.guinnessworldrecords.com/world-records/largest-photography-competition>

culturale italiano caricate ogni anno su Wikimedia Commons nel mese di settembre³⁹. Nessun *file* riprodotto un bene statale poteva essere caricato senza l'autorizzazione, preferibilmente gratuita, dell'autorità detentrica del bene, inducendo quindi a ricercare accordi con i vari comuni per la possibilità di fotografare i monumenti nel loro territorio. Il successo del concorso WLM ha dimostrato come, nonostante le iniziali difficoltà, l'intento e gli sforzi venissero premiati⁴⁰, permettendo così la proliferazione globale su Wikipedia di immagini di alta qualità e "libere" del patrimonio culturale italiano.

La possibilità di canone zero è stata tuttavia espunta a seguito dell'entrata in vigore del d.m. 161/2023 e, particolarmente, del suo Allegato, comprendente le tariffe minime per l'uso di riproduzioni digitali di beni culturali statali ed escludendo ogni possibile gratuità in caso di loro riutilizzo commerciale. Tale circostanza ha causato problemi concreti sia per Wikipedia che per la ricerca,

³⁹ I. PENZA, *I beni visibili grazie a Wikipedia: Il concorso Wiki Loves Monument promuove il patrimonio pubblico raccogliendo fotografie e dati. Ma l'Italia sconta vincoli di copyright*, in «Il Sole 24 ORE», 18 marzo 2012; I. PENZA, *Wiki Loves Monuments*, in D. Manacorda, M. Modolo (a cura di), *Le immagini del patrimonio culturale*, op.cit., pp. 181-185.

Si segnala che il concorso aveva ricevuto nel 2012 il patrocinio da parte del MiC (allora MiBAC, Ministero per i Beni e le Attività Culturali), poi rinnovato nel 2020. Ulteriormente: «il Ministero della cultura italiano utilizza dati di Wikidata per arricchire di immagini il suo catalogo unico e le comunità di Wikimedia contribuiscono al lavoro del Ministero realizzando immagini di beni non ancora disponibili nel catalogo (come avvenuto durante la WikiGita in Calabria del 2022 in cui su richiesta di Wikimedia Italia è stato fornito dal Ministero un elenco delle fotografie particolarmente utili); il Ministero della cultura usa anche testi provenienti da Wikipedia per le sue schede dei beni» (I. PENZA, *Lasciateci partecipare...*, cit., p. 90).

⁴⁰ La Wikimedia Foundation ha lanciato il progetto GLAM (Gallerie, Biblioteche, Archivi e Musei) onde favorire le collaborazioni con enti ed istituzioni culturali, proficuamente implementato localmente da WMI.

conducendo ad una risoluta opposizione da parte di numerosi *stakeholders* tra cui, appunto, Wikimedia Italia.

Il decreto, pur nominalmente «tenendo conto» del PND, risultava muoversi in direzione discorde, non favorendo ma, al contrario, finendo per ostacolare la transizione digitale auspicata da NGEU e PNRR⁴¹.

Il testo del d.m. ha eliminato l'eterogeneità decisionale per introdurre un'elaborata compagine di coefficienti e di criteri di calcolo atti a stabilire, volta per volta, il canone minimo richiedibile dall'ente per l'autorizzazione alla riproduzione del bene in base al suo successivo utilizzo⁴². Rispetto al precedente decreto del 1994, è scomparso il riferimento alla gratuità in caso di monografie con prezzo di copertina fino a 70 e tiratura non eccedente le 2.000 copie, oltre che per tutte le pubblicazioni periodiche⁴³. I prezzi stabiliti andavano

⁴¹ Tale inversione di tendenza è sfociata in un'interrogazione parlamentare al Ministro della Cultura (atto Camera, interrogazione a risposta in commissione 5-00807 dell'8 maggio 2023).

Va inoltre segnalato che, già prima del PND, era intervenuta sul tema una risoluzione *bipartisan* della VII commissione permanente della Camera dei Deputati (*Sulla riproduzione dei beni culturali*, 16 giugno 2021), dettante principi assimilabili al PND e ben lontani da quelli successivamente ispiranti il d.m. (R. CASO, *Il David, l'Uomo vitruviano...*, cit., pp. 2284-2285).

⁴² M. BRANDO, *Il (caro) prezzo da pagare per le immagini dei beni culturali*, in «Atlante Treccani», 15 maggio 2023.

⁴³ In aperto contrasto con il PND e le sue Linee guida, proponenti sì l'eliminazione dei riferimenti a prezzi e tiratura ma col fine di rendere gratuita la pubblicazione di immagini di beni culturali statali in qualsiasi prodotto editoriale, non di renderle sempre e comunque a pagamento. Si affermava infatti nel PND: «L'attività editoriale può essere inclusa nella fattispecie del 'lucro indiretto' per l'inscindibile compresenza nel libro dell'elemento commerciale e di quello culturale, e quindi le immagini possono essere concesse, in linea generale, senza applicazione di canoni di concessione. Inoltre è opportuno sottolineare che nella stragrande maggioranza dei casi le richieste di utilizzo per fini editoriali pervengono non dagli editori ma dagli autori dei saggi e delle ricerche, che non traggono, com'è noto, alcun profitto dalla pubblicazione».

dal rimborso spese per i costi di riproduzione a ben oltre, con cifre potenzialmente esose per il singolo ricercatore o per una *non-profit* quale WMI, a ciò sommandosi le eventuali marche da bollo (due da €16 per ogni immagine richiesta)⁴⁴.

Ulteriormente, la normativa incanalava verso la creazione di una complessa burocrazia per il rilascio delle autorizzazioni, con costanti rimandi tra uffici e tempistiche inevitabilmente prolungate anche per cifre irrisorie. L'esito conduceva non a quella semplificazione amministrativa tanto agognata anche nello stesso PNRR (Riforma 2.2), bensì ad un ulteriore arzigogolo burocratico del tutto richiamante la camilleriana *Concessione del telefono* a Vigata⁴⁵.

⁴⁴ Si riporta, a titolo di esempio: «Trattandosi di pubblicazione *on line* e a stampa al di sotto delle 300 copie, si dovrà per ciascuna immagine pagare la tariffa con coefficiente 1 per ciascuna di queste forme di distribuzione. Si devono dunque aggiungere 12 euro per la pubblicazione nella versione *on line* e 12 euro per quella a stampa.

In totale, per un'immagine si devono pagare 32 euro di marche da bollo e 36 per ottenere e pubblicare il file, per un totale di 68 euro (risparmio l'indicazione del rimborso in francobolli per l'invio tramite raccomandata del decreto di concessione, evidentemente non essendo possibile inviarlo se non per *mail*, perlomeno tramite PEC, nonostante quanto previsto dal Codice dell'amministrazione digitale). Il tutto potrebbe essere moltiplicato per ciascuna immagine, dal momento che queste possono provenire da diversi archivi, musei o altri enti statali. È ovvio che una cifra del genere è insostenibile per qualsiasi iniziativa *no-profit*» (A. BRUGNOLI, *Il d.m. 11 aprile 2023, n. 161 e il suo impatto sulla ricerca e sull'editoria: brevi note a margine di un caso studio di pubblicazione in Open Access*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2023), p. 210).

⁴⁵ A. CAMILLERI, *La concessione del telefono*, Sellerio Editore, Palermo 1998.

La similitudine è riportata in: G.A. STELLA, *Il calvario per due immagini (senza scopo di lucro): mail, marche da bollo e un contratto*, in «Corriere della Sera», 30 ottobre 2023. Nell'articolo è menzionata la vicenda dell'archeologa Piergiovanna Grossi (socia WMI) la quale, per pubblicare su una rivista gratuita in *open access* (*Padova e il suo territorio*) due fotografie da lei scattate di due documenti sull'oratorio del Montirone di

Un nuovo sistema la cui conseguenza primaria era, incidentalmente, la creazione di notevoli difficoltà per l'accademia e la ricerca, con potenzialmente spinose questioni economiche.

La mancata distinzione tra scopo commerciale e scopo di lucro, oltre ad ostacolare il caricamento di immagini su Wikipedia, impattava ed impatta direttamente su WMI e sul concorso WLM, avversando in tal modo le diverse iniziative atte ad aumentare la diffusione della partecipazione e della pubblicazione delle foto vincitrici. Accomunando in un'unica fattispecie tutte le finalità diverse dal "non commerciale" non si tengono in considerazione le fisiologiche differenze esistenti tra una *non-profit* quale WMI – alla quale, in quanto associazione di promozione sociale, lo scopo di lucro è vietato – e, invece, una multinazionale atta a sfruttare lucrativamente il patrimonio culturale italiano⁴⁶.

Abano Terme (PD) conservati all'Archivio di Stato di Venezia, ha dovuto intrattenere con la direttrice di esso un lungo carteggio burocratico culminato nella stipula di un contratto per il pagamento delle cifre dovute: €2, a cui aggiungere €32 di marche da bollo e €7,45 di affrancatura da spedire per la ricezione delle concessioni, rilasciate unicamente in copia cartacea.

⁴⁶ Come esempio di finalità commerciale (e non lucrativa) da parte di WMI si segnala il volume atto a raccogliere le 100 foto vincitrici nei primi dieci anni del concorso WLM: WIKIMEDIA ITALIA, *Wiki Loves Monuments [2012-2021]*, Ledizioni, Milano 2022.

Come esempi, invece, di riutilizzo lucrativo del patrimonio culturale italiano si segnalano i casi dell'*Uomo Vitruviano* di Leonardo da Vinci (Trib. Venezia, sent. del 22 ottobre 2022), soggetto di un *puzzle* della Ravensburger senza alcuna autorizzazione, e del *David* di Michelangelo Buonarroti, confrontato al modello Pietro Boselli sulla rivista *GQ* per lanciare una campagna pubblicitaria (Trib. Firenze, sent. del 20 aprile 2023): A. BARTOLINI, *Quale tutela per il diritto all'immagine dei beni culturali? (riflessioni sui casi dell'Uomo Vitruviano di Leonardo da Vinci e del David di Michelangelo)*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2023), pp. 138-145.

Ad onor di cronaca si segnala come il Tribunale di Stoccarda, con sentenza 17 O 247/22 del 14 marzo 2024, abbia invece dato ragione alla Ravensbur-

Ulteriore indesiderato effetto collaterale era la diffusa illegalità inconsapevole di chi, in buona fede ed ignorando la tortuosa disciplina ministeriale, scattava una foto ad un monumento statale e la caricava su Wikimedia Commons. Prevedendo tutte le licenze una possibilità di riutilizzo commerciale, il caricamento di un *file* senza il rilascio dell'apposita concessione ed il pagamento di un canone si configurava quale azione *contra legem*. La contribuzione su Wikipedia diveniva così passabile di sanzione.

Il d.m. 161/2023 è stato per tali motivazioni accolto negativamente dalla dottrina prevalente e dagli *stakeholders*, con anche la reazione della giurisprudenza lungi dall'esser positiva. La Corte dei conti, con Delibera n. 76/2023/G, ha difatti espresso critiche all'atto optando invece favorevolmente per l'*open access*, definito un «potente moltiplicatore di ricchezza non solo per le stesse istituzioni culturali [...] ma anche in termini di incremento del PIL». Viene inoltre riportato che «l'introduzione di un "tariffario" siffatto pare, peraltro, non tener conto né delle peculiarità operative del *web*, né del potenziale danno alla collettività da misurarsi anche in termini di rinunce e di occasioni perdute».

Peculiarità operative che si esplicano, nel caso concreto, in una rapidità e facilità di diffusione delle immagini del patrimonio che mal si concilia con onerosi tentativi di restringimento. La semplicità di caricamento

ger sul caso dell'*Uomo Vitruviano*, escludendola dal pagamento del canone: S. FERRAZZI, *La riproduzione a scopi commerciali di beni culturali pubblici: riflessioni sull'Uomo Vitruviano, tra Italia e Germania*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», III (2024), pp. 262-271 (sul tema si tornerà *infra* al par. 4).

di *file* con licenza che autorizzi il riutilizzo commerciale, pur non consentito, può con altrettanta semplicità condurre ad un'incontrollata ed incontrollabile proliferazione di violazioni in buona fede, soprattutto su Wikimedia Commons. Le caratteristiche del sistema rendono quindi i proposti sforzi di contenimento infruttuosi e poco applicabili.

Manca, in definitiva, quell'«analisi tecnologica del diritto»⁴⁷ sempre più necessaria – ma mai sufficientemente implementata – nello scenario giuridico odierno.

Scenario che oggi prevede ancora quella rinnovata figura ibrida dello «pseudo-*copyright*»⁴⁸, un diritto d'autore *sui generis* che si comporta come tale pur non essendolo, essendo le opere riprodotte in pubblico dominio. Un *copyright* fabbricato *ad hoc* a fini di remuneratività e che, anno dopo anno, non tiene conto dell'evoluzione tecnologica intercorsa. Se prima, infatti, riprodurre un bene culturale poteva comportare un rischio per l'integrità dell'opera (vedasi, ad esempio, l'art. 1072 del Codice dei beni culturali sui calchi per contatto, pratica ormai considerata anacronistica) e si poteva per-

⁴⁷ A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Le regole di Internet tra poteri pubblici e privati. Tutela dei diritti e ruolo dell'antitrust in una prospettiva costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023, p. 17.

⁴⁸ S. ALIPRANDI, *Lo "pseudo-copyright" sui beni culturali: ecco perché è un problema tutto italiano*, in «Agenda Digitale», 13 luglio 2022. Si parla invece di «pseudo-proprietà intellettuale» in: R. CASO, *Il diritto umano alla scienza e il diritto morale di aprire le pubblicazioni scientifiche. Open Access, "secondary publication right" ed eccezioni e limitazioni al diritto d'autore*, in «Rivista italiana di informatica e diritto», I (2023), pp. 37-39.

Recentissimamente, in senso maggiormente positivo, cfr.: C. SAPPA, L. BOSSI, *Postcards from Italy – The Art of Controlling Images of Cultural Goods Better Than Copyright Could*, in «IIC – International Review of Intellectual Property and Competition Law», LVI, II (2025), pp. 7-20.

tanto immaginare una sorta di “indennizzo”, le odierne tecniche consentono di ottenere riproduzioni impeccabili senza pericolo alcuno⁴⁹.

Il riutilizzo commerciale di immagini di beni in pubblico dominio veniva così comunque sottoposto ad una certa onerosità, pur non essendovi alcun diritto d'autore da tutelare o alcun imprevisto da prevenire.

Il corrispettivo economico spettava e spetta, dunque, per un mero “diritto di riproduzione”, considerato dovuto dal MiC per ragioni di carattere ideologico più che effettivo; la circostanza è ulteriormente dimostrata dall'indiretto richiamo del d.m. (art. 2, comma 2) al concetto di “decoro”, espresso dalla richiesta verifica ministeriale di compatibilità della destinazione d'uso⁵⁰.

Il d.m. così come era redatto presentava profonde problematiche, sfociando financo, secondo certa dottrina, in sentori di incostituzionalità⁵¹. Il riferimento è soprat-

⁴⁹ Si esprime in tal senso anche: R. CASO, *Il David, l'Uomo vitruviano...*, cit., p. 2288.

⁵⁰ Previsto dall'art. 20 del cd. Codice Urbani a riguardo dei beni (e non delle immagini), esso – oltre a rappresentare una non indifferente forzatura giuridica (un «mostro giuridico», secondo: G. RESTA, *Le immagini dei beni culturali pubblici...*, cit., p. 150) – pone un'evidente limitazione di carattere ideologico dimostrata dalla subordinazione della concessione d'uso «alla previa verifica di compatibilità della destinazione d'uso della riproduzione con il carattere storico-artistico». Ben si potrebbe degenerare, seguendo il dettato del decreto, in una censura della libertà artistica che, se condotta in passato, avrebbe potuto bloccare sul nascere la *Gioconda* baffuta (L.H.O.O.Q.) di Marcel Duchamp o financo la discussa campagna #OpenToMeraviglia del Ministero del Turismo (come affermato in: G. VOLPE, *Se l'uso delle immagini è l'immagine del Paese*, in «Archeologia Viva», CCXXIII (2024), p. 80; sul tema anche: A. BRUGNOLI, *Il d.m. 11 aprile 2023, n. 161...*, cit., p. 210).

⁵¹ Sui dubbi di legittimità costituzionale, cfr.: *ivi*, pp. 209-210; D. MANACORDA, *Un decreto inopportuno...*, cit., pp. 226-227 (ove si segnala anche una possibile violazione dell'art. 41 Cost.).

In senso opposto, invece, cfr.: A. MONDINI, *La tutela risarcitoria...*, cit., pp.

tutto all'art. 9 Cost.: non si percepisce come il sistema creato, con i suoi intricati coefficienti ed i suoi esosi canoni imposti anche all'accademia, potesse effettivamente promuovere «lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica». Al contrario, l'impianto studiato dal MiC risultava penalizzante ed imponeva costi anche eccessivi su un settore perennemente necessitante di supporto economico⁵². La ripresa culturale veniva accidentalmente osteggiata anziché favorita.

Ancora, la «previa verifica di compatibilità della destinazione d'uso della riproduzione» avrebbe potuto impattare e limitare il diritto di cronaca *ex art. 21 Cost.*⁵³, con rischi non astratti di censura. Se il rispetto del “decoro” può apparire coerente con il sesto comma sul «buon costume», perplessità sorgono su una valutazione discrezionale dalle vaghe delimitazioni che avrebbe potuto condurre al diniego d'utilizzo di un'immagine di un bene culturale statale in caso di inchiesta giornalistica sgradita al MiC.

È d'uopo inoltre considerare che le formalità burocratiche previste mal si conciliavano con i tempi celeri insiti nell'attività cronistica. Nel caso, infatti, di una notizia inerente ad un bene culturale statale, tra la richie-

182ss., il quale contrariamente afferma che «il potere dell'amministrazione di chiedere corrispettivi per ogni riproduzione a fini commerciali è giustificato ed anzi addirittura imposto alla luce dell'art. 97 Cost.».

⁵² Sull'art. 9 Cost., vd.: F. LUCREZI, *Arte, libertà e dignità nella Costituzione*, in *Cura e tutela dei beni culturali*, a cura di G.M. Esposito e F. Fasolino, CEDAM, Padova 2020, pp. 247ss.; G. DE VERGOTTINI, T.E. FROSINI, *Diritto pubblico*, III ed., CEDAM, Padova 2023, pp. 145-146.

⁵³ Sull'art. 21 Cost.: R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, XIX ed., G. Giappichelli Editore, Torino 2018, pp. 571-583; F. LUCREZI, *Arte, libertà e dignità...*, cit., pp. 249ss.; G. DE VERGOTTINI, T.E. FROSINI, *Diritto pubblico, op.cit.*, pp. 139-143.

sta della concessione dell'immagine del bene da parte del giornalista, il pagamento di quanto dovuto, la «verifica di compatibilità della destinazione d'uso» ed il rilascio della suddetta concessione è realistico ipotizzare che sarebbe trascorso un tempo sufficiente a rischiare la perdita d'interesse verso il fatto da parte della comunità. Il sistema risultava così insostenibile.

Venendo all'art. 33 Cost.⁵⁴, infine, vien da chiedersi se l'arte fosse effettivamente considerabile «libera» se la diffusione delle sue immagini – anche di beni in pubblico dominio – era soggetta a tali limitazioni.

Paradossalmente, l'apparato creato non riusciva neppure a perseguire il proprio scopo, essendo gli introiti minimi a fronte di costi burocratici non trascurabili. Tale circostanza era stata già prevista dalla Corte dei conti (Delibera n. 50/2022/G del 12 ottobre 2022) che, lodando le iniziative del PND, si opponeva invece alle «forme di ritorno economico basate sulla “vendita” della singola immagine», le quali «appaiono anacronistiche e largamente superate poiché, peraltro, palesemente antieconomiche»⁵⁵,

⁵⁴ Sull'art. 33 Cost.: G. CLEMENTE DI SAN LUCA, R. SAVOIA, *Elementi di diritto dei beni culturali*, II ed., Editoriale Scientifica, Napoli 2019, pp. 23-28; F. LUCREZI, *Arte, libertà e dignità...*, cit., pp. 257-258; ma anche, sotto diverse prospettive: M. FALANGA, *Nuovo diritto scolastico. Analisi e profili*, Morcelliana Scholé, Brescia 2024, pp. 61ss.; nonché recentissimamente: A.M. NICO, *Autorità e libertà dell'arte*, in «Federalismi.it», VIII (2025), pp. 153-157.

⁵⁵ La Delibera riporta inoltre: «Lo stesso Codice dei beni culturali appare non pienamente adeguato a rispondere alle esigenze che la rivoluzione digitale ha introdotto anche nell'universo dei beni culturali; alcune prassi ormai consolidate e di larghissimo uso (come, ad esempio, il *download* di un'immagine da un sito *web* o lo *streaming* di contenuti digitali) non sono contemplate e, quindi, disciplinate. Inoltre, nel complesso mondo digitale delle piattaforme *social* che vedono circolare migliaia di immagini di beni culturali ogni giorno e dove la condivisione è un elemento imprescindibile, è spesso difficile stabilire il discrimine tra attività lucrative

come già ampiamente dimostrato dalla storia normativa⁵⁶.

Il Ministero, non seguendo né i dettami della Corte né i suggerimenti degli *stakeholders* emersi durante la redazione del PND, ha costruito un impianto dalla dubbia efficacia e foriero di diffusa insoddisfazione.

In definitiva la levata di scudi contro il d.m. 161/2023 è stata generale e condivisa, vedendo nei mesi anche il supporto, tra gli altri, dell'Associazione Italiana Biblioteche, del Consiglio Universitario Nazionale, della Conferenza dei Rettori e financo dell'Accademia dei Lincei. A fronte di ciò, dopo meno di un anno il MiC si è

e no, tra libero utilizzo per fini creativi e sfruttamento di un'immagine, tra divulgazione e manipolazione, tra un'immagine acquisita legittimamente o meno. L'impatto derivante dalla libera fruizione del patrimonio culturale digitalizzato trova sostegno in un ampio movimento di opinione a favore della completa liberalizzazione delle riproduzioni dei beni culturali, anche a fini commerciali. [...] Le trasformazioni radicali che il digitale ha prodotto nella nostra società invitano dunque ad abbandonare i tradizionali paradigmi "proprietary", in favore di una visione del patrimonio culturale più democratica, inclusiva e orizzontale».

⁵⁶ Già nel febbraio 1892, 193 anni or sono, l'art. 23 del "d.d.l. Pasquale Villari" proponeva l'introduzione di una tariffa sulla riproduzione fotografica dei beni culturali «di proprietà del Governo»; a seguito di ferme proteste da parte delle società fotografiche e di altri membri dello stesso Governo Starabba di Rudinì I, la disposizione fu presto cassata.

Nel 1902 venne invece promulgata la "legge Nunzio Nasi" (l. 185/1902), il cui art. 19 introdusse per la prima volta l'obbligatorietà di un pagamento da effettuare al Ministero della pubblica istruzione per la riproduzione di monumenti ed oggetti d'arte. Le conseguenze non furono, tuttavia, quelle sperate, con la relazione di una commissione ministeriale del 1906 che specificò come la nuova normativa si fosse rivelata dannosa per il sistema, dissuadendo i grandi fotografi dal riprodurre il patrimonio culturale italiano a favore di quello (gratuito) di altri Stati europei (come Spagna e Germania). Gli svantaggi risultavano ben maggiori degli introiti, giungendo pertanto all'abrogazione della tariffa con l. 364/1909.

Per approfondire l'evoluzione storica, cfr.: M. MODOLO, *Il canone di concessione sulle riproduzioni di beni culturali pubblici (1892-2023): un profilo storico-critico*, in D. Manacorda, M. Modolo (a cura di), *Le immagini del patrimonio culturale*, op.cit., pp. 33-69; R. TAMIOZZO, *Per la tutela del patrimonio culturale*, op.cit., pp. 22-26.

dovuto adoperare per tentare di ovviare a quanto negativamente emerso.

4. Il d.m. 108/2024: parziali migliorie e prospettive di sviluppo.

Il d.m. 108/2024 è quindi intervenuto in un quadro non facile ad undici mesi di distanza dal suo predecessore onde apportargli dei necessari correttivi, abrogando l'Allegato precedente ma facendo salvi gli effetti del decreto⁵⁷. Pur avendo operato delle parziali ed evidenti migliorie, con prospettive di sviluppo, restano indispensabili ulteriori modifiche al fine di porre rimedio a talune situazioni ancora previste.

La percezione di un inevitabile mutamento d'approccio appare essere ben chiara al MiC, che all'art. 3 del nuovo decreto statuisce che direttive di maggior dettaglio potranno essere successivamente adottate e che, soprattutto, vi sarà un «monitoraggio [...] anche in vista di una possibile revisione». L'intento, incontrovertibile, è di poter intervenire in caso di nuove critiche diffuse da parte di accademia e *stakeholders*; restano tuttavia dubbi sulle modalità attraverso cui tale monitoraggio sarà effettuato e sulle procedure da seguire.

Cominciando dagli aspetti positivi⁵⁸, si evidenzia

⁵⁷ P. LIVERANI, *Riproduzioni dei beni culturali statali: il nuovo Decreto Ministeriale 108/2024*, in «JLIS.it. Rivista italiana di biblioteconomia, archivistica e scienza dell'informazione», XV, II (2024), pp. 134-140; G. CALCULLI, *Il d.m. 21 marzo 2024, n. 108 del Ministero della Cultura: un passo avanti, un passo indietro*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2024), pp. 118-121; C. VIDETTA, *Le immagini dei beni culturali. Riflessioni a margine del dibattito*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2024), pp. 126ss.; G. VOLPE, *Vulpis in fundo, op.cit.*, pp. 131ss..

⁵⁸ P. GROSSI, *Nuove regole sulle riproduzioni dei beni culturali: saremo più libere e liberi di usarle?*, in «Arkivia – Wikimedia Italia», 18

come siano state reintrodotte, in aggiunta alle previsioni dell'art. 108, comma 3-*bis*, del Codice dei beni culturali, nuove ipotesi di riproduzioni e riusi gratuiti di beni culturali. Tra le otto fattispecie individuate, si segnala che non è previsto canone – bensì solo rimborso spese degli eventuali costi vivi – per attività riconosciute come di «carattere scientifico», divulgativo e/o didattico, per i cataloghi di tiratura inferiore alle 4000 copie, per le riviste scientifiche⁵⁹, per pubblicazioni in giornali e periodici nell'esercizio del diritto-dovere di cronaca e per le pubblicazioni in *open access*⁶⁰.

Si tratta, come evidente, di un ragguardevole miglioramento rispetto al decreto precedente, che penalizzava eccessivamente la ricerca scientifica tramite costi talvolta difficili da sostenere pur in assenza di scopo lucrativo. Si apre, comunque, uno scenario di ampia discrezionalità che potrebbe avere risvolti differenti a seconda del caso concreto: un'istituzione più "permissiva" potrebbe valutare diversi progetti come "scientifici", garantendo così la gratuità del canone; viceversa, altre potrebbero operare vagli ben più severi.

Ancora, l'autorità che ha in consegna il bene può, in alcuni casi (Sezione C), optare per una consistente riduzione o per il completo azzeramento del canone anche per attività non scientifiche, previo «il parere dell'orga-

aprile 2024.

⁵⁹ Non si può non segnalare la curiosa formulazione utilizzata: «le riproduzioni di beni culturali e il loro riuso per le riviste scientifiche e [enfasi aggiunta, ndr.] di Classe A di cui agli elenchi dell'ANVUR», come se le riviste di Classe A non fossero a loro volta *ipso facto* riviste scientifiche.

⁶⁰ Seppur sull'*open access* con i dubbi riportati in: P. LIVERANI, *Riproduzioni dei beni culturali statali...*, cit., p. 139.

no amministrativo di vertice del Ministero»⁶¹. Si tratta di un'ulteriore evoluzione rispetto al d.m. precedente, che contemplava solo «decurtazioni o sconti».

Tra le «Ipotesi particolari» della Sezione C emergono (lettera E) le «specificità territoriali» e le «opportunità di promozione del patrimonio culturale meno conosciuto». Trattasi di settori in cui il contributo di Wikimedia Italia e del concorso WLM possono risultare decisivi, avendo quest'ultimo appunto l'obiettivo di valorizzare, altresì attraverso sotto-concorsi locali, anche località e beni poco noti. A riprova di ciò, non mancano studi che confermano il positivo impatto che Wikipedia può avere sul turismo e sul numero di visitatori⁶².

Restano tuttavia in vigore alcuni aspetti critici del decreto precedente, come la presupposta obbligatorietà di richiedere una concessione d'uso – con conseguente pagamento di due marche da bollo da 16 per ogni immagine – anche in caso di canone non dovuto (*ex art.* 22 del d.m. 161/2023). Del medesimo comma sopravvive – nuovamente anche nel caso di canone pari a zero – la «verifica di compatibilità della destinazione d'uso della riproduzione», con tutte le problematiche ad essa inerenti⁶³.

⁶¹ Ma sulla complessa e recentemente riformata struttura del MiC si rimanda a: L. CASINI, *Le metamorfosi del Ministero della Cultura e le incongruenze dell'organizzazione amministrativa*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2024), pp. 105-109.

⁶² M. HINNOSAAR, T. HINNOSAAR, M. KUMMER, O. SLIVKO, *Wikipedia Matters*, in «Journal of Economics & Management Strategies», XXXII, III (2023), pp. 657-669 (e la bibliografia ivi citata).

⁶³ Vd.: P. LIVERANI, *Riproduzioni dei beni culturali statali...*, cit., pp. 136-138; ove si commenta anche di come il carico di lavoro dei dipendenti del MiC, in spregio a quanto già statuito dalla Corte dei conti (nuovamente con Delibera 50/2022/G), verrebbe ulteriormente acuito dall'art. 2 del d.m. 108/2024 che impone di caricare sul sito ministeriale, nella sezio-

Permane il sistema tariffario basato sui coefficienti, seppur denotatosi farraginoso e di non facile utilizzo, con possibili nuovi prolungamenti burocratici ed ulteriore carico di lavoro sui dipendenti museali e/o ministeriali⁶⁴; al contempo mancano disposizioni di dettaglio sugli aspetti procedurali, consolidando quindi la prassi eterogenea diffusasi tra i vari enti⁶⁵.

Un'ultima nota riguarda perplessità di carattere tecnico: tra i "macroprodotti" introdotti dal d.m. 161/2023 sono state rimosse le scansioni, permanendo invece strumenti oramai desueti quali i microfilm. Il dubbio emergente è rilevante anche a livello economico, non essendo chiaro in quale "macroprodotto" siano confluite le scansioni (fotocopie? Microfilm? Immagini digitali?) con ragguardevoli differenze di prezzo⁶⁶. Ancora una volta si evidenzia la sempre più inderogabile necessità di un'«analisi tecnologica del diritto»⁶⁷ onde prevenire tali evitabili situazioni.

Prevenzione che, specificamente, ben potrebbe essere realizzata riaffermando il principio di collaborazione con esperti del settore ed utenti quotidiani, con-

ne "Trasparenza", tutti i provvedimenti di concessione rilasciati, con conseguenti «straordinari costi amministrativi e [...] carichi di lavoro che in questa maniera vanno a gravare sulla pubblica amministrazione».

⁶⁴ *Ibidem*; D. DE ANGELIS, *Il cammino verso l'Open Access in Italia*, in «Arkivia – Wikimedia Italia», 20 giugno 2024.

⁶⁵ Vi possono pertanto essere autorità estremamente rigorose sulle marche da bollo e di converso altre, come l'Archivio di Stato di Venezia, che richiamando l'art. 108, comma 3-*bis*, del cd. Codice Urbani e la disciplina precedente al d.m. 161/2023 (nello specifico le circolari 33/2017 e 39/2017 della Direzione Generale Archivi) hanno optato per l'esenzione della marca da bollo in caso di canone non dovuto (P. LIVERANI, *Riproduzione dei beni culturali statali...*, cit., pp. 136-137).

⁶⁶ *Ivi*, pp. 138-139.

⁶⁷ A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Le regole di Internet*, op.cit., p. 17.

sapevoli delle problematiche concrete e depositari di proposte di risoluzione. Una piena consapevolezza dello svolgimento delle attività di ricerca non può che giovare nella redazione di norme su di essa, riducendo quanto più possibile l'eventuale discrepanza fra disciplina e dimensione concreta.

Il quadro che emerge, in definitiva, pur essendo visibilmente migliorato permane non dei più rosei. La disciplina ministeriale intercorsa nell'ultimo biennio si inserisce in uno scenario normativo che, pur avendo in precedenza gravi lacune e nonostante le positive premesse, non offre oggi quelle garanzie richieste a livello sia nazionale che, soprattutto, sovranazionale.

Le previsioni dei due decreti non appaiono, infatti, pienamente in linea con lo spirito ed i fini ultimi del PND, che non puntava ad acuire le restrizioni all'uso delle immagini dei beni culturali bensì a facilitarne la diffusione. L'introduzione di un tariffario unico, pur suggerita dalle Linee guida, avrebbe dovuto sì armonizzare le varie previsioni delle singole istituzioni ma non con le modalità intercorse. Auspicabilmente, il nuovo sistema avrebbe dovuto facilitare l'implementazione dell'*open access*, non creare gravosi oneri finanziari e burocratici all'accademia, alla cronaca ed a *stakeholders* come WMI, oltre che allo stesso Ministero.

I due d.m. del MiC non appaiono pertanto coerenti con la lettera del PND e, conseguentemente, neppure con le previsioni del PNRR e, più astrattamente, del *Next Generation EU*.

A livello eurounitario, ancora, le previsioni italiane risultano in contrasto con l'art. 14 della Direttiva (UE) 2019/790 (cd. Direttiva *Copyright*), che al contrario im-

pone l'*open access* ed esclude ogni soggezione al diritto d'autore al cessare di esso⁶⁸: ogni riproduzione di un bene sceso di *copyright* dovrà a sua volta essere in pubblico dominio. L'adattamento dell'art. 14 nell'ordinamento italiano con l'introduzione dell'art. 32-*quater* della legge sul diritto d'autore, tuttavia, fa salve le previsioni del cd. Codice Urbani e, *ipso facto*, lo «pseudo-*copyright*» ex art. 108. Contemporaneamente, pertanto, si richiede la non ulteriore soggezione al diritto d'autore quando scaduto, ma la necessità di corrispondere canoni per la riproduzione di beni entrati nel pubblico dominio: due fattispecie difficili da conciliare del tutto.

Il percorso normativo italiano procede in direzione opposta rispetto a quello eurounitario: se a livello UE si promuove convintamente l'*open access*, in Italia si tende ad apportare ulteriori ed anti-economiche restrizioni. Si prenda l'esempio della Francia, ove neppure esiste una "libertà di panorama" per i cd. *domaines nationaux* (art. L621-42 del *Code du Patrimoine*)⁶⁹ ma ove la riproduzione di beni culturali non più in pubblico dominio è libera e gratuita in numerosi musei, Louvre inclu-

⁶⁸ Art. 14 della Direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019, rubricato «Opere delle arti visive di dominio pubblico»: «Gli Stati membri provvedono a che, alla scadenza della durata di protezione di un'opera delle arti visive, il materiale derivante da un atto di riproduzione di tale opera non sia soggetto al diritto d'autore o a diritti connessi, a meno che il materiale risultante da tale atto di riproduzione sia originale nel senso che costituisce una creazione intellettuale propria dell'autore». La Direttiva è stata recepita in Italia con d.lgs. 177/2021.

Sull'art. 14 si rimanda a: M. RICOLFI, *Le immagini del patrimonio culturale: illusioni perdute o nuove direzioni di marcia?*, in «Il diritto dell'informazione e dell'informatica», I (2024), pp. 1-13.

⁶⁹ La parte normativa del *Code du Patrimoine* è stata promulgata con *ordonnance* n° 2004-178, mentre l'art. L621-42 è stato introdotto con l'art. 75 della *loi* n° 2016-925.

so⁷⁰. Analogamente, nei Paesi Bassi, alcuni musei (tra cui il Rijksmuseum di Amsterdam) mettono a disposizione sul proprio sito immagini in alta qualità delle opere in pubblico dominio al proprio interno⁷¹. Germania e Spagna, inoltre, hanno operato un adattamento pressoché pedissequo dell'art. 14 della Direttiva, rispettivamente all'art. 68 dell'*Urheberrechtsgesetz*⁷² ed all'art. 72 del *Real Decreto-ley* 24/2021⁷³.

La normativa italiana, oltre a non trovare veri eguali altrove, risulta essere addirittura osteggiata dalle corti estere. Si pensi, ad esempio, a quanto statuito nel 2024 dal Tribunale di Stoccarda nell'appello del caso Ravensburger,⁷⁴ in cui è stata esclusa le perseguibilità di un cittadino straniero non conformatosi alla complessa regolamentazione italiana⁷⁵. Evinca ulteriormente l'impossibilità, per il MiC, di esigere canoni per utilizzi in Stati terzi, con le conseguenti difficoltà del caso.

Occorrerebbe che il modello italiano seguisse maggiormente i suoi omologhi europei, giungendo la comparazione ad un bilanciamento di valori vedente prevalere non motivazioni economiche bensì un accorato supporto alla cultura ed alla ricerca. Raccogliendo quanto di positivo tracciato con il PND (ma momen-

⁷⁰ C. UCCELLO, *Le concessioni d'uso delle immagini dei beni culturali: un'analisi comparata*, in «Arte e Diritto», I (2024), pp. 240-241.

⁷¹ G. GIARDINI, *La lezione dell'Europa sul libero riuso delle immagini*, in «Arkivia – Wikimedia Italia», 15 giugno 2023.

⁷² "Legge sul diritto d'autore", promulgata con *gesetz* 51/1965.

⁷³ C. UCCELLO, *Le concessioni d'uso delle immagini dei beni culturali...*, cit., pp. 237-239. Per un quadro più completo, cfr.: A. WALLACE, *Article 14 and the public domain - the state of play across Europe*, in «Europeana», 1° febbraio 2024.

⁷⁴ Trib. Stoccarda, sent. 17 O 247/22, 14 marzo 2024.

⁷⁵ P. LIVERANI, *Riproduzioni dei beni culturali statali...*, cit., pp. 137-138; cfr. anche, *supra*, nota 46.

taneamente accantonato), sarebbe d'uopo procedere al monitoraggio degli effetti del d.m. 108/2024 utilizzando nuovamente lo strumento delle consultazioni, coinvolgendo così *stakeholders* ed esperti del settore che più di tutti potrebbero porre in risalto aspetti critici e risvolti positivi dell'attuale disciplina.

Il modello vigente, pur migliorato nell'anno intercorso, rimane difficilmente sostenibile in un quadro in costante evoluzione sociale e tecnologica. L'*open access* sta conoscendo sempre più sostenitori e i suoi vantaggi sono oramai noti e riconosciuti anche dalle istituzioni.⁷⁶ Pur trascendendo dal pubblico dominio, permane di complessa accettazione l'implementazione di riforme che, lungi dal supportare la ripresa del settore culturale, lo infarciscano di canoni, tariffari e lungaggini burocratiche ottenenti vantaggi economici men che minimi.

Ulteriori modifiche rimangono necessarie per perseguire gli obiettivi declamati dal PND, in linea con NGEU e PNRR, ma al momento smentiti. Senza volersi sostenere l'abrogazione integrale del tariffario e dell'art. 108 del cd. Codice Urbani (pur in passato proposta in seno al Comitato Consultivo Permanente per il Diritto d'Autore)⁷⁷, alcune riforme potrebbero orientarsi maggiormente nell'auspicato senso della liberalizzazione delle riproduzioni dei beni culturali.

Si potrebbe principiare, ad esempio, dall'elimina-

⁷⁶ Si pensi, nuovamente, alla Delibera n. 76/2023/G della Corte dei conti del 20 ottobre 2023 e ai punti di essa già *supra* richiamati; ancora, si veda il soprammenzionato progetto GLAM di Wikimedia Italia, nonché l'adesione di molteplici comuni italiani al concorso WLM. Urge inoltre ricordare gli espressi riferimenti del PND ai principi dell'*open access*, pur in seguito non perseguiti.

⁷⁷ M. RICOLEI, *Le immagini del patrimonio culturale...*, cit., pp. 5-6.

zione delle concessioni in tutte le ipotesi in cui il canone non è dovuto: ciò comporterebbe un notevole alleggerimento burocratico ed una maggiore celerità nei tempi, al contempo evitando il pagamento – potenzialmente esoso, in caso di immagini multiple – delle marche da bollo.

Si potrebbe, inoltre, operare una netta distinzione tra scopo commerciale e scopo di lucro, onde poter favorire usi commerciali da parte delle *non-profit*. Ancor più nel particolare, si potrebbe risaltare concretamente il ruolo delle enciclopedie *online* senza scopo di lucro – espressamente menzionate all'art. 2 della Direttiva (UE) 2019/790⁷⁸ – come Wikipedia, il cui ruolo nella diffusione della conoscenza è sempre più affermato essendo stata anche, recentissimamente, riconosciuta quale “bene pubblico digitale” dalle Nazioni Unite.⁷⁹ Sulla scia di quanto proposto da Wikimedia Italia, tener conto delle specifiche esigenze di simili piattaforme anche a livello di immagini può contribuire a migliorare l'offerta gratuita del sapere.

Ulteriori miglierie sono quindi raccomandabili, a fini di coerenza con il dettato eurounitario e di sviluppo di una disciplina in perenne evoluzione. *Rebus sic stantibus*, quanto statuito non appare coerente con l'art. 14 della Direttiva *Copyright*, non appare in linea con le previsioni del PND, non appare seguire i dettami del PNRR e, pertanto, appare allontanarsi dai principi del *Next Generation EU*. Se l'intento è lo sviluppo di una “eredità culturale” per la prossima generazione, non si percepisce

⁷⁸ Nell'adattamento italiano all'art. 102-*sexies* del Codice dei beni culturali.

⁷⁹ *Wikipedia riconosciuta come bene pubblico digitale*, in «Adn-kronos», 17 febbraio 2025.

come a ciò giovi la limitazione della diffusione delle immagini del patrimonio culturale, potenzialmente limitate da canoni frutto di norme sempre più anacronistiche.

Si segnalano, nuovamente, possibili punti di contrasto con l'art. 9 Cost., seppur attenuati. Emerge l'intenzione di tutelare il «patrimonio storico e artistico della Nazione», ma la permanenza di tariffari di tale specificità continua a non conciliarsi pienamente con la promozione e «lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica». Si auspica, per il monitoraggio ministeriale del 2025, una revisione che possa seguire le direttrici fondamentali di livello costituzionale e sovranazionale.

La transizione digitale culturale va perseguita e non ostacolata, favorendo il potenziale impatto delle nuove tecnologie a fini di conservazione e diffusione del patrimonio culturale; favorendo, e non rinnegando, la fisiologica evoluzione tecnologica che ineluttabile progredisce sul suo percorso. Procedendo, in definitiva, orientandosi verso l'essere «integrati» e propositivi, e non «apocalittici»⁸⁰ e restrittivi.

La grande opportunità del *Next Generation EU* a favore della ripresa culturale è necessariamente da cogliere, particolarmente dall'Italia che ospita il maggior numero di patrimoni UNESCO al mondo. Limitare il riutilizzo delle immagini dei beni culturali per questioni di (scarno) profitto economico non si configura come la corretta via da percorrere, con il rischio concreto di veder sfumare possibilità quasi irripetibili.

Sarà pertanto necessario condurre nuove consul-

⁸⁰ Il riferimento è a: T.E. FROSINI, *Apocalittici o integrati. La dimensione costituzionale della società digitale*, Mucchi Editore, Modena 2021, pp. 7-9.

tazioni e rivedere le norme vigenti onde seguire gli impulsi del PND e lo “spirito” del NGEU, nella speranza che questo non diventi, per la digitalizzazione culturale, una reminiscenza di quello “spirito di Locarno” ormai giunto al suo centenario: una bellissima illusione di ripartenza, scarsamente concretizzatasi⁸¹.

⁸¹ E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali. Vol. I. Dalla pace di Versailles alla conferenza di Potsdam, 1919-1945*, Editori Laterza, Bari 2015, pp. 61ss..

Finito di stampare a Napoli nell'ottobre 2025
presso l'Area University Press
dell'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa