

Giornata CNBA – CNBA/ARCLIB Conference, Venezia 8-10 maggio 2019  
Università Iuav di Venezia, Santa Croce 191 Tolentini – 30135 Venezia

CNBA – Venezia 10 maggio 2019 – Università Iuav di Venezia

Publicare l'architettura: libri e riviste verso il futuro  
Publishing architecture: books, journals looking at the future

## Libertà di panorama in Europa in equilibrio tra diritti ed eccezioni

### Freedom of panorama in Europe on balance between rights and exceptions

**Antonella De Robbio**

Coordinatore Gruppo di studio AIB Open Access e Pubblico Dominio (GOAPD)<sup>1</sup>

Venezia, IUAV venerdì 10 maggio 2019

*“Talvolta, è come se il nostro sistema giuridico fosse ossessionato dall'idea che ogni cosa di valore debba essere oggetto di proprietà. Tuttavia, come ogni studioso della proprietà sosterebbe, non ogni terreno è proprietà privata, e persino il terreno di proprietà privata non rimane sempre sottoposto al totale dominio del proprietario.”*

[Merk Lemley, *Luogo e cyberspazio*,  
in *I diritti nell'era digitale: libertà di espressione e proprietà intellettuale*,  
a cura di Vittorio Colomba, Reggio Emilia, Diabasis, 2004.]

## Abstract

La libertà di panorama - da non confondere con il diritto di panorama che riguarda la distanza necessaria tra edifici per avere luce, spazio e libertà di vedute sufficientemente adeguati - è il diritto di poter scattare fotografie o di effettuare riprese video di edifici, palazzi, monumenti, opere artistiche e architettoniche presenti in un luogo pubblico anche per fini commerciali. La libertà di panorama - da inquadrare entro i temi dell'Open Culture - è prevista in quei Paesi i cui sistemi normativi derogano a tutele per diritti di proprietà intellettuale o di proprietà fisica, come nel caso della tutela dei beni culturali. La sua ampiezza dipende perciò dall'equilibrio tra le varie e eventuali tutele sulle opere e le eccezioni accordate al fine di garantire una ragionevole libertà di scattare fotografie in spazi pubblici. Le opere di architettura sono un interessante campo di applicazione dove la soluzione dei complessi problemi è data dall'applicazione di norme diverse di diritto nazionale e internazionale: diritto d'autore, codice sulla proprietà industriale, norme sulla tutela dei Beni Culturali e disciplina sugli appalti pubblici e privati. La legislazione nel mondo varia da Paese a Paese con situazioni eterogenee. Stati Uniti, Argentina, Russia e Giappone hanno norme simili che consentono le riproduzioni di edifici situati in luoghi pubblici. In Africa vi sono numerose aree dove non si hanno informazioni e altre in cui manca totalmente la libertà di panorama. In SudAmerica, Cina, e Canada la situazione è abbastanza buona, mentre i Paesi con la situazione migliore in termini di ampia libertà di panorama sono Australia, India e Regno Unito. All'opposto troviamo il Medio Oriente con gravi restrizioni. In Europa la situazione non solo è eterogenea, ma è spaccata a metà tra Paesi dove non vi è libertà di panorama e quelli con una situazione abbastanza buona, anche se non ottimale. In alcuni Stati si possono fotografare solo gli edifici, in altri solo le opere d'arte, in altri non c'è nessuna restrizione. Appare curioso come tale restrizione sia presente in mezza Europa tra cui l'Italia e Francia e in mezza Africa oltretutto nella gran parte dei paesi mediorientali, tra cui Iran, Afghanistan, Arabia Saudita, ecc... L'Italia purtroppo non gode della libertà di panorama. Nel nostro Paese chi intenda utilizzare a fini di lucro immagini raffiguranti opere di interesse artistico-culturale e paesaggistico lo deve fare a seguito di autorizzazioni e pagando apposite fees all'ente pubblico che ha in gestione l'opera o il paesaggio. A livello comunitario europeo purtroppo l'occasione di avere una Direttiva europea con ampie eccezioni utili a una libertà di panorama a tutto campo è andata perduta per mancanza di una visione ampia che non ha consentito di uniformare questa libertà di sguardo su panorami e paesaggi tra i Paesi europei. Ora quindi servirà un meccanismo di tutela giuridica nazionale, con un serio dibattito politico sul concetto di libertà di panorama come bene comune e giuridicamente intesa come libertà positiva.

---

<sup>1</sup> antonella.derobbio@gmail.com

1. **Libertà di panorama come libertà vigilata: ovvero il tradimento delle immagini**
2. **Giochi definitivi in uno sguardo panoramico ai paesaggi**
3. **La tutela del paesaggio in Italia: valore primario costituzionale**
4. **Non solo diritto d'autore: l'interessante campo di applicazione delle opere di architettura**
5. **Il caso "arco della luce" dell'architetto Adalberto Libera**
6. **La tutela dei beni culturali in Italia: tra Codici e Art Bonus**
7. **La "ristretta" libertà di panorama nella legislazione Italiana**
8. **La libertà di panorama nel mondo**
9. **Libertà di panorama in Europa e direttive europee: un'occasione mancata**
10. **Libertà di panorama nel concetto di bene comune**

## 1. Libertà di panorama come libertà vigilata: ovvero il tradimento delle immagini

Il concetto di *libertà di panorama* è il "diritto" di poter scattare fotografie o di effettuare riprese video di edifici, palazzi, monumenti, opere artistiche e architettoniche presenti in un luogo pubblico anche per fini commerciali. Di fatto non sarebbe corretto usare il termine "diritto" per più ragioni. La prima è che la *libertà di panorama* non deve essere confusa con il *diritto di panorama* che è altra cosa e riguarda la distanza necessaria tra un edificio e l'altro in fase di costruzione per avere luce, spazio e libertà di vedute sufficientemente adeguati.

Alla base vi è l'assunto che qualsiasi forma di libertà di espressione – e la libertà di panorama è una sua manifestazione - dovrebbe essere un diritto primario, un "diritto" che però trova la sua limitazione nel copyright o diritti d'autore. Nel caso della libertà di panorama intervengono inoltre, come vedremo in seguito, diverse norme a limitarne la portata. Per quanto riguarda il diritto d'autore è dall'eventuale presenza nella legge di eccezioni o limitazioni che dipende la diffusione delle opere al pubblico e ed è dalla formulazione di dette eccezioni o limitazioni che si determina l'ampiezza o addirittura la mancanza di libertà di panorama. Parliamo quindi di libertà di panorama che non è un diritto, ma una limitazione alla norma del diritto d'autore.

La libertà di panorama consente di poter fotografare un soggetto come un'opera d'arte o un edificio situato in un luogo pubblico solo in quei Paesi i cui sistemi normativi prevedano espressamente di derogare a tutele, più o meno forti, per diritti di proprietà intellettuale o di proprietà fisica come nel caso della tutela dei beni culturali. La libertà di panorama entro le leggi nazionali sul copyright dipende perciò dall'equilibrio tra la tutela sulle opere (vedremo in seguito la definizione di opera tutelata ai fini del diritto d'autore o copyright) e le eccezioni accordate al fine di garantire una ragionevole libertà di scattare fotografie in spazi pubblici. Nel diritto d'autore europeo le eccezioni e limitazioni non si applicano ai diritti morali ma ai diritti di utilizzazione economica, in particolare al diritto di riproduzione e al diritto di comunicazione al pubblico. Tra le eccezioni che possono o meno essere previste entro le norme degli Stati membri vanno considerate non solo le eccezioni o limitazioni ai diritti di riproduzione, ma anche il loro possibile riutilizzo in pubblicazioni analogiche a stampa o in rete, sia per scopi non di lucro o per scopi anche commerciali. È per questa ragione che, come vedremo in seguito, la questione della riproduzione di edifici architettonici anche situati in luoghi pubblici, in certi Paesi come l'Italia, richiede espressa autorizzazione anche a doppio binario per le questioni di opere d'arte di autori viventi o a chi ne detiene i diritti di proprietà e nel caso di opere architettoniche alle istituzioni di competenza in termini di tutela.

Il nodo centrale delle restrizioni alla libertà del panorama è che una fotografia di un'opera d'arte o architettonica e l'opera fisica originale non sono la stessa cosa: una copia dell'oggetto non è l'oggetto. Questa affermazione non è nuova: il famoso artista belga René Magritte con l'opera *La trahison des images (il tradimento delle immagini)*, mirava già all'epoca a mettere in risalto la differenza di

tangibilità e consistenza che il mondo della realtà ha con quello dei segni. La nota raffigurazione della pipa di Magritte non è la pipa stessa, bensì una sua immagine. Allora, perché la legge sul copyright si irrigidisce così tanto con un concetto che è parte della coscienza pubblica da 90 anni? Una delle possibili risposte a questa domanda sta nel concetto di "opera derivata", la quale presuppone una trasformazione, modificazione o adattamento che consiste essa stessa nell'essere una creazione suscettibile della protezione garantita dal diritto d'autore<sup>2</sup>.

## 2. Giochi definitivi in uno sguardo panoramico ai paesaggi

Prima di addentrarci entro gli angusti limiti della libertà di panorama vogliamo dare uno sguardo alle definizioni dei due termini "panorama" e "paesaggio" che sono strettamente intrecciati per quanto concerne gli ambiti della tutela.

Il termine "panorama" è una parola di origine greca formata dalla radice del verbo "vedere" e dalla parola "tutto".

[Treccani] s. m. [dall'ingl. *panorama*, comp. Di *pan-* e gr. *ὄραμα* «vista»]

2. Ampia veduta generale di un paesaggio, di un territorio, di una città o di parte di essa, da un luogo sopraelevato... *fotografare, dipingere un p.*

[Sabatini-Coletti] 1. Veduta complessiva di un **paesaggio**, generalmente da un punto di vista sopraelevato: *p. montano; ammirare il p.*

Veduta ampia di un **tratto di territorio**, spec. quella che si offre da un luogo elevato: *da quella torre si vede il p. di tutta la città; ammirare, godersi il p.* || Dipinto, disegno, fotografia che riproduce tale veduta: *una raccolta di panorami.*

Varie sono le definizioni di "paesaggio" nei dizionari e varie le evoluzioni del suo significato nel corso del tempo inteso sia come parte costituente del contesto naturale sia in termini di valore estetico del territorio, ai fini del potenziamento del turismo, ma anche in relazione ai concetti di territorio e ambiente. Treccani identifica il paesaggio «*in ogni parte del territorio che si abbraccia con lo sguardo da un punto determinato e che suscita in chi lo contempla particolari impressioni o si distingue per particolari caratteristiche*».

Una definizione adeguata per il nostro ambito è quella dell'architetto Andrea Giordano<sup>3</sup> «*Zona o territorio, quale viene percepito dagli abitanti del luogo o dai visitatori, il cui aspetto o carattere derivano dalle azioni di fattori naturali e/o culturali (antropici)*»<sup>4</sup>.

Anche la *Convenzione Europea sul Paesaggio* stilata a Firenze il 20 ottobre 2000<sup>5</sup>, definisce il paesaggio come frutto di antropizzazione, territorio espressivo di identità o *forma del territorio o dell'ambiente* risultante dalla continua interrelazione tra natura e uomo:

«*"Paesaggio" designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni.*»

La grande varietà di significati che si incontra nel corso di un secolo registra l'evoluzione della nozione giuridica di paesaggio intervenuta nelle leggi per la tutela del paesaggio da quella Benedetto

---

<sup>2</sup> Per opera derivata l'art. 4 della legge 633/1941 intende le elaborazioni di carattere creativo dell'opera stessa, quali le traduzioni in altra lingua, le trasformazioni da una in altra forma letteraria od artistica, le modificazioni ed aggiunte che costituiscono un rifacimento sostanziale dell'opera originaria, gli adattamenti, le riduzioni, i compendi, le variazioni non costituenti opera originale. Per essere considerata tale un'opera derivata deve essere il risultato di un apporto creativo ulteriore rispetto all'opera originaria, senza "pregiudizio dei diritti esistenti sull'opera originaria".

<sup>3</sup> <http://www.iuav.it/Ricerca1/ATTIVITA-/aree-temat/memoria-ra/chi-siamo/Giordano/index.htm>

<sup>4</sup> Andrea Giordano, *Per codice di progetto del paesaggio*, in *Frames. Frammenti di architettura e paesaggio*, 2006, Libreria Internazionale Cortina, Padova)

<sup>5</sup> Ratificata da 32 Stati membri del Consiglio d'Europa e sottoscritta da 6. L'Italia l'ha ratificata con la legge n.14 del 9 gennaio 2006. <https://www.ambientediritto.it/Legislazione/beni%20culturali/2006/l%202006%20n.14.htm>

Croce del 1922<sup>6</sup> alle due leggi parallele di Giuseppe Bottai del 1939 dove la nozione diviene da statica a dinamica e passa da una tutela di mera conservazione delle bellezze naturali, a valenza culturale nel rapporto uomo-ambiente tramite il nesso dinamico tra il paesaggio e l'uomo. La Legge Croce del 1922 «*Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico*» rappresenta il primo modello di legge generale della disciplina, destinata ad offrire l'ossatura delle successive leggi Bottai del 1939: una per il patrimonio culturale (n.1089), l'altra per il paesaggio (n.1497), quest'ultima utile all'evoluzione della nozione giuridica di paesaggio<sup>7</sup>.

### 3. La tutela del paesaggio in Italia: valore primario costituzionale

Dalle leggi del 1922-1939<sup>8</sup> si giunge alla prima nozione giuridica entro la Costituzione. Ci fu un acceso dibattito entro la Costituente dove prevaleva l'idea di canone estetico e non si ravvedeva l'opportunità che si attribuisse al paesaggio un rango costituzionale, ponendolo tra i principi fondamentali dello Stato. Furono Concetto Marchesi e Aldo Moro tra i padri Costituenti che con una decisione lungimirante ritennero che quell'articolo non fosse né superfluo né fuori luogo

#### Articolo 9

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica [cfr. artt. 33, 34].  
Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

A livello giuridico la dottrina presenta due grandi filoni opposti. Da una parte il filone Aldo Sandulli che considera il paesaggio come sinonimo di bellezze naturali o “quadri naturali” in un'ottica di tutela che contribuisce a delineare il “volto della Repubblica”<sup>9</sup>. Dall'altra, in linea opposta, la visione di Alberto Predieri per il quale il paesaggio non è costituito solo da bellezze naturali, ma è qualche cosa di più vasto e comprende sia ogni preesistenza naturale, sia le zone sulle quali è intervenuta l'opera dell'uomo<sup>10</sup>, sottolineando come il termine paesaggio viene utilizzato dalla Costituzione, mentre l'espressione bellezze naturali da una legge ordinaria che a livello gerarchico, si colloca ad un livello inferiore rispetto alla prima<sup>11</sup>.

Svolta radicale nella tutela del paesaggio si ha con la legge Galasso sulla difesa del territorio che crea strumenti di protezione e vincoli<sup>12</sup>, ma sarà con il Testo Unico n. 490 del 1999<sup>13</sup> e successivamente col il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio del 2004<sup>14</sup>, di cui tratteremo nel paragrafo 5. - che si introdurrà un'importante distinzione tra le nozioni giuridiche di bene paesaggistico, coincidente con quella di bene vincolato, e quella più ampia di paesaggio<sup>15</sup>.

---

<sup>6</sup> Benedetto Croce ministro e la prima legge sulla tutela del paesaggio 11 giugno 1922, n. 778 «*un altissimo interesse morale e artistico legittima l'intervento dello Stato nella difesa del paesaggio che altro non è che la rappresentazione materiale e visibile della Patria*»

<sup>7</sup> Per questi aspetti e quelli del § 3. si veda: Convegno di apertura al Corso di Alta Formazione “L'amministrazione del paesaggio e la sua dimensione giuridica”, coordinato da Patrizia Marzaro. Dipartimento di Diritto Pubblico Università degli Studi di Padova a.a. 2018-2019: *Il diritto del paesaggio a quindici anni dalla sua codificazione: un consuntivo per il futuro*, 22 marzo 2019, Archivio antico, Palazzo Bo

<sup>8</sup> Per un approfondimento del tema si veda Michele Bray “*La nozione giuridica di paesaggio e la sua evoluzione*” <http://www.neldiritto.it/appdottrina.asp?id=12925#.XMWf-egzZPY>

<sup>9</sup> Aldo Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. Giur. ed.*, 1967

<sup>10</sup> Si veda la giornata di studi in onore di Alberto Predieri per i cinquant'anni dal “*Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*” attorno a una riflessione teorica che ha cambiato il modo di concepire, vedere e amministrare il patrimonio paesaggistico. <https://cesifin.it/events/paesaggio-alberto-predieri/>

<sup>11</sup> Alberto Predieri In *Paesaggio, Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano, 1981

<sup>12</sup> Legge 8 agosto 1985, n. 431 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1985/08/22/085U0431/sg>

<sup>13</sup> Decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 “Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre, n. 352”

<http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/99490dl.htm>

<sup>14</sup> Decreto Legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 e modifiche introdotte con il d.lgs. 63/2008

<sup>15</sup> L'autorizzazione paesaggistica è regolamentata dagli articoli 146 e 147 del Codice.

#### 4. Non solo diritto d'autore: l'interessante campo di applicazione delle opere di architettura

Quello delle opere dell'architettura è un interessante campo di applicazione della legge sul diritto d'autore, dove la soluzione dei complessi problemi è data dall'applicazione di norme diverse: dalla legge sul diritto d'autore e relative eccezioni e limitazioni laddove esistenti, al codice sulla proprietà industriale, norme di livello nazionale ma anche in relazione con il diritto internazionale<sup>16</sup>, in concorso con le norme sulla tutela dei beni culturali (di cui parleremo al § 6.), con gli istituti di diritto civile in generale e infine con la disciplina sugli appalti pubblici e privati che occorre verificare<sup>17</sup>.

Le opere e i progetti dell'architettura sono tutelati dal diritto d'autore, in ambito nazionale (legge n. 633/41) e internazionale (Convenzione di Berna per la protezione delle opere letterarie e artistiche), a condizione che siano creativi e originali. I giudici nazionali tendono a escludere la creatività qualora vi sia presenza di forme necessitate dalla funzione dell'opera da realizzare.

Sul piano dei diritti morali e della modificabilità dell'opera, la legge italiana stabilisce che nelle opere dell'architettura l'autore non può opporsi alle modifiche che si rendessero necessarie nel corso della realizzazione o all'opera già realizzata<sup>18</sup>. Però, se all'opera è riconosciuto, dalla competente autorità statale, un importante carattere artistico, spetteranno all'autore lo studio e l'attuazione di tali modificazioni. Sotto tale profilo si apre il delicato problema delle varianti al progetto.

Per la legge italiana sul diritto d'autore, la Legge n. 633 del 1941 e anche per il Codice Civile, ogni edificio o monumento che ammiriamo camminando per strada, come ogni parte creativa che lo compone, è tutelato dalla legge sul diritto d'autore.

##### **Legge 22 aprile 1941 n. 633 Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio**

**Art. 1. comma 1.** Sono protette ai sensi di questa legge le opere dell'ingegno di carattere creativo che appartengono alla letteratura, alla musica, alle arti figurative, **all'architettura**, al teatro ed alla cinematografia, qualunque ne sia il modo o la forma di espressione.

**Art. 2 comma 5. i disegni e le opere dell'architettura;**

Secondo la dottrina, come sottolineato dall'avv. Giovanni D'Ammassa nel concetto di opere dell'architettura rientrano *“sia gli edifici che gli arredamenti d'interni, i piani regolatori urbanistici, i giardini. La tutela è accordata anche ai disegni e ai progetti (definitivi ed esecutivi). Secondo la tesi prevalente, la tutela opera nell'unica condizione di costituire un risultato non imposto dal problema tecnico funzionale che l'autore vuole risolvere. Di conseguenza il carattere creativo, requisito sempre necessario per la tutela, può essere valutata in base alla scelta, coordinamento e organizzazione degli elementi dell'opera, in rapporto al risultato complessivo conseguito”*<sup>19</sup>.

Inoltre l'art. 99 della norma regola al Capo VII i diritti relativi ai progetti di lavori dell'ingegneria che, in certi casi, sono strettamente correlati a opere di architettura.

---

<sup>16</sup> In ambito internazionale la tutela rientra nella *Convenzione di Berna* per la protezione delle opere letterarie e artistiche, a condizione che sussista creatività e originalità. Vedi la L. 28 aprile 1976, n. 424, di ratifica ed esecuzione di accordi internazionali in materia di proprietà intellettuale, adottati a Stoccolma il 14 luglio 1967.

<sup>17</sup> Linee guida ANAC sui servizi di ingegneria e architettura: aggiornate e poste in consultazione le Linee guida ANAC n. 1 dopo l'approvazione del correttivo appalti (dlgs 19 aprile 2017, n. 56)  
[https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/Delibere/2018/Linea%20guida%20n.1%20aggiornate%20al%20dlgs%2056\\_2017\\_sito.pdf](https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/Delibere/2018/Linea%20guida%20n.1%20aggiornate%20al%20dlgs%2056_2017_sito.pdf)

<sup>18</sup> Art. 20 comma 2. Legge 633/1941

<sup>19</sup> <https://www.dirittodautore.it/la-guida-al-diritto-dautore/loggetto-del-diritto-dautore/disegni-e-opere-dellarchitettura/>

All'autore di progetti di lavori di ingegneria, o di altri lavori analoghi, che costituiscano soluzioni originali di problemi tecnici, compete, oltre al diritto esclusivo di riproduzione dei piani e disegni dei progetti medesimi, il diritto ad un equo compenso a carico di coloro che realizzino il progetto tecnico a scopo di lucro senza il suo consenso.

Per esercitare il diritto al compenso l'autore deve inserire sopra il piano o disegno una dichiarazione di riserva ed eseguire il deposito del piano o disegno presso la Presidenza del consiglio dei ministri, secondo le norme stabilite dal regolamento.

Il diritto a compenso previsto in questo articolo dura venti anni dal giorno del deposito prescritto nel secondo comma.

La norma italiana sul diritto d'autore prevede delle eccezioni a tali tutele al Capo V (eccezioni e limitazioni) negli artt.65-7, che però non consentono libertà adeguate essendo di portata assai ridotta e limitata a scopi particolari. La riproduzione fotografica di opere tutelate per esempio e la loro successiva diffusione e/o pubblicazione analogica o in rete devono essere espressamente autorizzate, poiché non esiste una eccezione e limitazione specifica nella norma: in caso contrario vi sarà una lesione dei diritti di esclusiva.

A queste clausole si aggiunga anche quanto disposto dal Codice Civile in stretta connessione con la norma sul diritto d'autore

## **Codice Civile – LIBRO V - DEL LAVORO**

### **Titolo IX - Dei diritti sulle opere dell'ingegno e sulle invenzioni industriali**

#### **Art. 2575 - Oggetto del diritto**

Formano oggetto del diritto di autore le opere dell'ingegno di carattere creativo che appartengono alle scienze, alla letteratura, alla musica, alle arti figurative, all'architettura, al teatro e alla cinematografia, qualunque ne sia il modo o la forma di espressione .

#### **Art. 2578 - Progetti di lavori.**

All'autore di progetti di lavori di ingegneria o di altri lavori analoghi che costituiscono soluzioni originali<sup>20</sup> di problemi tecnici, compete, oltre il diritto esclusivo di riproduzione dei piani e disegni dei progetti medesimi, il diritto di ottenere un equo compenso da coloro che eseguono il progetto tecnico a scopo di lucro senza il suo consenso.

#### **Art. 2224 - Esecuzione dell'opera.**

Se il prestatore d'opera non procede all'esecuzione dell'opera secondo le condizioni stabilite dal contratto e a regola d'arte, il committente può fissare un congruo termine, entro il quale il prestatore d'opera deve conformarsi a tali condizioni.

Alla tutela imposta dal diritto d'autore e Codice Civile aggiungiamo quella prevista dal Codice della proprietà industriale che all'art. 19, comma 3, prevede che: *“le amministrazioni dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni possono ottenere registrazioni di marchio, anche aventi ad oggetto elementi grafici distintivi tratti dal patrimonio culturale, storico, architettonico o ambientale del relativo territorio”*<sup>21</sup>.

Inoltre a seguito delle ulteriori tutele imposte dal Codice dei Beni Culturali in Italia è necessario verificare di volta in volta se la realizzazione e l'utilizzo di una riproduzione video/fotografica raffigurante opere di interesse artistico e/o culturale situate in luogo pubblico richieda o meno l'autorizzazione degli enti preposti e a quali condizioni/costi (tariffari diversificati laddove esistano). Data la complessità della materia sarà utile rivolgersi a consulenti qualificati ed esperti, che fungano da interfaccia tra la persona fisica e/o l'operatore interessati ad utilizzare commercialmente la

---

<sup>20</sup> L'originalità della soluzione non deve essere assoluta e geniale, ma è sufficiente che si concretizzi in un progresso e miglioramento, anche modesto, della tecnica

<sup>21</sup> Per alcuni casi interessanti di marchi dell'immagine stilizzata di alcuni palazzi e edifici pubblici si veda Giorgio Resta *La digitalizzazione del patrimonio culturale e il regime dell'immagine delle cose* In: I beni comuni digitali.

Valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino a cura di Andrea Pradi e Andrea Rossato. Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza. Università degli Studi di Trento n. 6 (2014), pp. 97-98

[http://eprints.biblio.unitn.it/4406/1/COLLANA\\_QUADERNI\\_VOLUME\\_6\\_PRADI\\_ROSSATO\\_02.09.2015.pdf](http://eprints.biblio.unitn.it/4406/1/COLLANA_QUADERNI_VOLUME_6_PRADI_ROSSATO_02.09.2015.pdf)

riproduzione in questione e l'organo amministrativo competente a fissare limiti e confini della sua utilizzabilità.

## 5. Il caso “arco della luce” dell'architetto Adalberto Libera<sup>22</sup>

Un esempio che qualche anno fa aveva catturato la mia attenzione visitando una mostra al MART di Rovereto<sup>23</sup> riguarda l'arco, noto come l'arco della luce (ArcoE42, 1939)<sup>24</sup>, che l'architetto Adalberto Libera aveva presentato come progetto per il concorso dell'Esposizione Universale di Roma E42. Libera lo aveva cogitato nel 1938 come simbolo della concordia e immaginato all'EUR come «porta del sud». All'esposizione - cancellata poi a causa della guerra - l'arco, che non fu mai costruito, avrebbe dovuto costituire il motivo di maggiore spettacolarità, più alto della torre Eiffel.

Dal 2010 il *Cesar Centro di Architettura Razionalista* sta lavorando all'elaborazione di un progetto per la realizzazione dell'Arco disegnato da Libera con l'intento di portare a termine il disegno urbanistico del 1942. In tale contesto l'urbanista americano Nikos Salingaros ha iniziato il progetto di realizzazione dell'arco Libera come monumento ai caduti nelle missioni di pace «Un arco di pace per il rilancio dell'architettura italiana».

In precedenza però nel 1947 l'architetto Eero Saarinen presentò un progetto di arco, su modello di quello di Libera del 1940, per il Gateway Arch del memoriale dedicato a Thomas Jefferson a St. Louis, Missouri, USA. L'arco di Saarinen fu costruito tra il 1961-1966 e aprì al pubblico nel 1967. Saarinen vinse la Medaglia d'Oro dell'Istituto degli Architetti Americani (AIA), conferita postuma nel 1962, e il suo progetto vinse il premio “25 Anni” della AIA nel 1990.

Venuto a conoscenza del premio Adalberto Libera contatta un avvocato chiedendo informazione su come procedere per essere riconosciuto come co-autore dell'arco di Saarinen realizzato negli USA e poter quindi condividere il premio che l'architetto americano aveva ricevuto grazie alla sua “idea” di arco. La risposta del giurista a Libera fa riferimento alla non tutelabilità dell'oggetto arco in sé, in quanto l'arco è un qualcosa che esiste in natura di per sé, ed quindi escluso dalla tutela per legge (che ad oggi è la stessa del 1942), ma aggiunge che si sarebbe potuto ragionare sulla tutela progettuale<sup>25</sup>. Sembra inoltre che il simbolo nel logo di MacDonal'd's abbia l'arco stilizzato derivante (doppio arco) dalla copia americana dell'arco. I doppi archi della catena di ristoranti MacDonal'd's comparvero per la prima volta nel 1953 in un ristorante di Phoenix, Arizona: gli archi di MacDonal'd's sono parabole, mentre quello di Libera è un semicerchio, e quello di Saarinen una catenaria.

Questo è un caso decisamente interessante perché intervengono vari aspetti in primis l'opera, nel caso l'arco, che non rientra nella tutela, poi il progetto di un architetto riformulato da altro architetto con varianti e vincita di premi in denaro, l'idea di marchio di un noto brand commerciale che riprende il simbolo dell'arco, infine perché no la libertà di riprodurre e di diffondere immagini di dette opere a stampa o in rete.

## 6. La tutela dei beni culturali in Italia: tra Codici e Art Bonus

Il *Codice italiano dei Beni Culturali e del Paesaggio* o *Codice Urbani* (D.Lgs 42/2004) prevede modelli di riutilizzo apparentemente permissivi, proseguendo la tradizione legislativa italiana in materia, inglobandone i tratti essenziali e rappresentando una nuova formulazione delle leggi Bottai

<sup>22</sup> <http://www.treccani.it/enciclopedia/adalberto-libera/> <1903-1963>

<sup>23</sup> <http://www.mart.trento.it/adalbertolibera>

<sup>24</sup> Proposta progettuale per la collocazione dell'Arco monumentale, simbolo dell'Esposizione Universale di Roma (E42), come fondale della via Imperiale, 1938 ca. (Archivio Storico di EUR SpA - 0160)

<sup>25</sup> Il carteggio fa parte del materiale esposto a una mostra su Adalberto Libera al MART di Rovereto nel 2013 e proviene dall'archivio Libera tenuto dagli eredi e da materiali ritrovati dal curatore l'architetto Nicola Di Battista che contattato non ha mai risposto. Sarebbe interessante consultare tutto il carteggio sulla questione

del 1939 (modello estetico), facendo perno sull'articolo nove della Costituzione e includendo le innovazioni della legge Galasso del 1985 (pianificazione territoriale)

#### Art. 10. Beni culturali

1. Sono beni culturali le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico. *(comma così modificato dall'art. 2 del d.lgs. n. 62 del 2008)*

2.

3. a) le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante, appartenenti a soggetti diversi da quelli indicati al comma 1;  
d-bis) le cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione;

4. f) le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico;

g) le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico;

5. Salvo quanto disposto dagli articoli 64 e 178, non sono soggette alla disciplina del presente titolo le cose indicate al comma 1 e al comma 3, lettere a) ed e), **che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni**, nonché le cose indicate al comma 3, lettera d-bis), che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni.

*(comma così sostituito dall'art. 1, comma 175, lettera a), legge n. 124 del 2017)*

Nell'ambito di tutela del Codice ricadono tutte le opere site sul territorio italiano che presentino interesse artistico, storico, archeologico o etno-antropologico, non più coperte dal diritto d'autore e conservate in musei o in altri luoghi di cultura a ciò deputati o semplicemente presenti in luoghi pubblici. Il Codice lascia alle amministrazioni locali nella cui disponibilità si trovano i beni di cui alla norma ampia discrezionalità nel decidere se riconoscere o meno una libertà di panorama su tali beni, creando una sorta di diritto di proprietà intellettuale in capo ai "custodi". Si parla perciò di libertà di panorama ristretta in quanto la discrezionalità dell'amministrazione può spingersi fino all'assoluto divieto di fotografare e/o riprendere i beni in questione. In caso di autorizzazione alla riproduzione del bene, è necessario ottenere un'ulteriore autorizzazione per la diffusione dell'immagine da richiedere alla competente autorità amministrativa dietro pagamento di una tariffa.

Sussistono inoltre problemi irrisolti legati alla regolamentazione della riproduzione di beni e paesaggi italiani per uso commerciale. Se fino a qualche tempo fa non vi era ambiguità nel definire un utilizzo a scopo di lucro, da qualche tempo vi è la difficoltà, insita nelle nuove tecnologie, di distinguere ciò che è definibile come "riproduzione a scopo di lucro" da ciò che non lo è. Pensiamo per esempio alla riproduzione di immagini di beni culturali o riprese di beni paesaggistici per scopi commerciali – azioni che possono coinvolgere più attori, come il fotografo, le agenzie fotografiche o le agenzie che si occupano di campagne pubblicitarie con cessione di diritti che vengono acquisiti da soggetti diversi – e al successivo caricamento su piattaforme o reti sociali o blog anche personali con banner pubblicitari. Tali azioni divengono impresa ardua a causa della difficoltà di interfacciarsi con le migliaia di singole amministrazioni locali italiane che spesso sono sprovviste di una normativa chiara sulle riproduzioni e di un tariffario<sup>26</sup>.

Sebbene esuli dal tema libertà di panorama, uno degli aspetti degni di interesse che si pone al confine tra diritto d'autore e tutela dei beni culturali è il tema dei diritti di riproduzione sulle opere d'arte custodite nei 3400 musei italiani. In Italia prima del decreto ArtBonus del giugno 2014<sup>27</sup>, la possibilità di riprendere opere d'arte nei musei (foto o video), anche per un privato cittadino, era soggetta a

<sup>26</sup> nonostante con Decreto Ministeriale 8.04.1994 sia stato emanato un tariffario

<sup>27</sup> Art Bonus (Legge 29 luglio 2014, n. 106) "Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo", consente ampie aperture nelle riproduzioni delle opere d'arte e dei beni culturali, ma mancano decreti ministeriali e circolari del Ministero per i Beni e le Attività Culturali per aggiornare e sistematizzare usi e licenze



divieti o restrizioni. ArtBonus in modifica all'art. 108 del Codice ha posto due aperture interessanti. La prima riguarda la liberalizzazione dello scatto fotografico nei musei per scopi non di lucro e la seconda è l'eccezione - allineata in qualche modo al mondo della norma sul diritto d'autore - stabilisce la libertà di riproduzione e divulgazione delle immagini dei beni culturali per finalità di studio, ricerca, libera manifestazione del pensiero o espressione creativa, promozione della conoscenza del patrimonio culturale, purché attuate senza scopo di lucro, neanche indiretto<sup>28</sup>. Mentre la precedente Legge Ronchey regolava i servizi necessari al funzionamento dei musei statali tramite un "tariffario" per determinare canoni e corrispettivi per la riproduzione, il Codice lascia in capo ai singoli direttori delle istituzioni la determinazione delle tariffe. Canoni e tariffe sono una forma di "compenso riconosciuto alla collettività per lo sfruttamento da parte di un singolo soggetto di un bene che rappresenta un interesse pubblico a causa del suo valore culturale"<sup>29</sup>.

#### **Articolo 108 Canoni di concessione, corrispettivi di riproduzione, cauzione**

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.

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

In ogni caso la nuova regolamentazione non ha cambiato le regole per i soggetti terzi eventualmente interessati all'uso dell'immagine per fini di lucro che non sono in alcun modo esonerati dal pagamento del canone. Rimanevano fuori dalla liberalizzazione le riproduzioni di beni bibliografici e dei beni archivistici. Dopo una massiccia campagna di sensibilizzazione il 2 agosto 2017 il Senato ha approvato la norma in modifica dell'art. 108 del Codice dei Beni Culturali, sancendo la liberalizzazione delle riproduzioni digitali con mezzo proprio in biblioteche e archivi pubblici per finalità culturali (art. 1, c. 171)<sup>30</sup>.

Fino ad oggi la fotografia con mezzo proprio in archivi e biblioteche era vietata agli studiosi o, laddove consentita, era vincolata al pagamento di una tariffa e di una richiesta di autorizzazione preventiva. Con le modifiche appostate al Codice nel 2017 sono gratuite ed esenti da autorizzazione le riproduzioni di beni bibliografici e dei beni archivistici eseguite per finalità culturali, nel rispetto del diritto d'autore e della riservatezza dei dati sensibili. Gli utenti di archivi e biblioteche possono ora liberamente scattare fotografie con la propria fotocamera, smartphone ma senza flash, stativi o treppiedi.

## **7. La "ristretta" libertà di panorama nella legislazione Italiana**

La libertà di panorama la possiamo inquadrare entro i temi dell'Open Culture. Numerosi sono i progetti che coinvolgono le biblioteche in azioni verso una cultura aperta, tra i quali il *WLM Wiki*

---

<sup>28</sup> Antonella De Robbio, *Fotografie di opere d'arte: tra titolarità, pubblico dominio, diritti di riproduzione, privacy*, «Digitalia», 1, 11-44 (2014) <http://digitalia.sbn.it/article/view/1054>

<sup>29</sup> Laura Moro, *Diritto d'autore in mostra*. In *Gestione del diritto d'autore nell'organizzazione delle mostre d'arte*, Roma, palazzo delle Esposizioni, 4 dicembre 2014

<http://www.iccd.beniculturali.it/getFile.php?id=3673%2527arte%2520nel%2520Codice%2520dei%2520Beni%2520Culturali>

<sup>30</sup> Legge annuale per il mercato e la concorrenza (n. 124/2017)

[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2017-08-14&atto.codiceRedazionale=17G00140&elenco30giorni=false](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2017-08-14&atto.codiceRedazionale=17G00140&elenco30giorni=false)

*Loves Monuments*<sup>31</sup> concorso fotografico che promuove la libera circolazione di immagini del patrimonio culturale mondiale affinché possano essere caricate su Wikimedia e che nel sito fornisce una lista completa di tutti i monumenti autorizzati in Italia, in costante aggiornamento, grazie al lavoro di biblioteche e istituzioni che organizzano anche eventi e mostre in giro per comuni e città<sup>32</sup>.

L'Italia purtroppo non gode della libertà di panorama. Nel nostro Paese chi intenda utilizzare a fini di lucro immagini raffiguranti opere di interesse artistico-culturale e paesaggistico lo deve fare a seguito di autorizzazioni e pagando apposite *fees* all'ente pubblico che ha in gestione l'opera o il paesaggio. Questo perché tutte le tutele di cui ai precedenti paragrafi costituiscono pesanti limiti alla libertà di panorama in Italia. L'assenza di libertà di panorama nella norma italiana sul diritto d'autore e le restrizioni del Codice dei beni culturali generano un duplice lucchetto di tutele, che richiede duplice attenzione. Se da una parte sussistono le norme sulla proprietà intellettuale che impongono la tutela sulle opere di autori, architetti, o fotografi o soggetti terzi, potenziate anche dagli articoli del Codice Civile, dall'altra la tutela sui beni culturali impone che siano i custodi stessi del bene a detenere una sorta di diritti di proprietà "fisica" peraltro sulle opere di pubblico dominio, confondendo la tutela – giusta e doverosa – dei beni fisici con il loro sfruttamento in termini di diritti di riproduzione e loro diffusione.

Un bene culturale per essere riconosciuto d'interesse culturale in termini di tutela deve soddisfare due condizioni: l'autore dell'opera non deve essere vivente e l'opera deve essere realizzata da oltre 50 anni se considerata opera d'arte e 70 anni per le opere di architettura. Si tratta di limiti temporali che differiscono da quelli del diritto d'autore ai fini del pubblico dominio, ma sostanzialmente le opere che ricadono nella tutela del Codice dei beni culturali sono per la maggior parte opere di pubblico dominio e per una minima parte opere di autori deceduti che nel giro di qualche decennio vi confluiranno.

La confusione dei piani del contenuto intellettuale di un'opera (bene intangibile) e del suo supporto (bene fisico) genera la limitazione delle libertà anche per opere cadute nel pubblico dominio. Ai fini del diritto d'autore i diritti economici per le opere tutelate prevedono una scadenza, solitamente 70 anni dopo la morte dell'autore<sup>33</sup>. Dopo tale termine l'opera cade nel pubblico dominio e diviene bene comune liberamente fruibile.

Per le opere rientranti nella tutela del diritto d'autore è consentito pubblicare immagini di opere d'arte solo a scopo "di critica o di discussione", a patto di non fare "concorrenza all'utilizzazione economica dell'opera"<sup>34</sup>. Tuttavia la differenza tra l'uso commerciale e non commerciale, è molto sottile: sebbene chi pubblica una foto di un'opera d'arte tutelata in un social network non guadagni nulla, accetta però automaticamente le condizioni d'uso della piattaforma che garantiscono all'azienda la possibilità di sfruttare quell'immagine a fini commerciali<sup>35</sup>.

Non è tanto l'azione di riprodurre un'opera fotografandola, ma il fatto di caricarla in rete con una licenza libera che presuppone la titolarità del diritto di proprietà. Per questo motivo ogni anno *Wikimedia Italia* per organizzare *Wiki Loves Monuments* deve contattare centinaia di enti e comuni per chiedere autorizzazione per pubblicare su *Wikimedia Commons* i monumenti italiani con una licenza libera<sup>36</sup>. Alcune istituzioni vedono la condivisione delle foto dei monumenti sotto licenza libera, altre come una violazione a diritti di cui non sono nemmeno consapevoli.

---

<sup>31</sup> <https://wikilovesmonuments.wikimedia.it/>

<sup>32</sup> [https://it.wikipedia.org/wiki/Progetto:Wiki\\_Loves\\_Monuments\\_2018/Monumenti](https://it.wikipedia.org/wiki/Progetto:Wiki_Loves_Monuments_2018/Monumenti)

<sup>33</sup> Il pubblico dominio varia da Paese a Paese, sono le leggi sul copyright nazionali a determinare la durata della tutela

<sup>34</sup> Legge 633/1941 - *Capo V - Eccezioni e limitazioni* → *Sezione I - Reprografia ed altre eccezioni e limitazioni* – art. 70

<sup>35</sup> Sezione 3. delle condizioni d'uso di Facebook - ultima revisione Condizioni d'uso 19 aprile 2018.

[https://www.facebook.com/legal/terms?locale=it\\_IT](https://www.facebook.com/legal/terms?locale=it_IT)

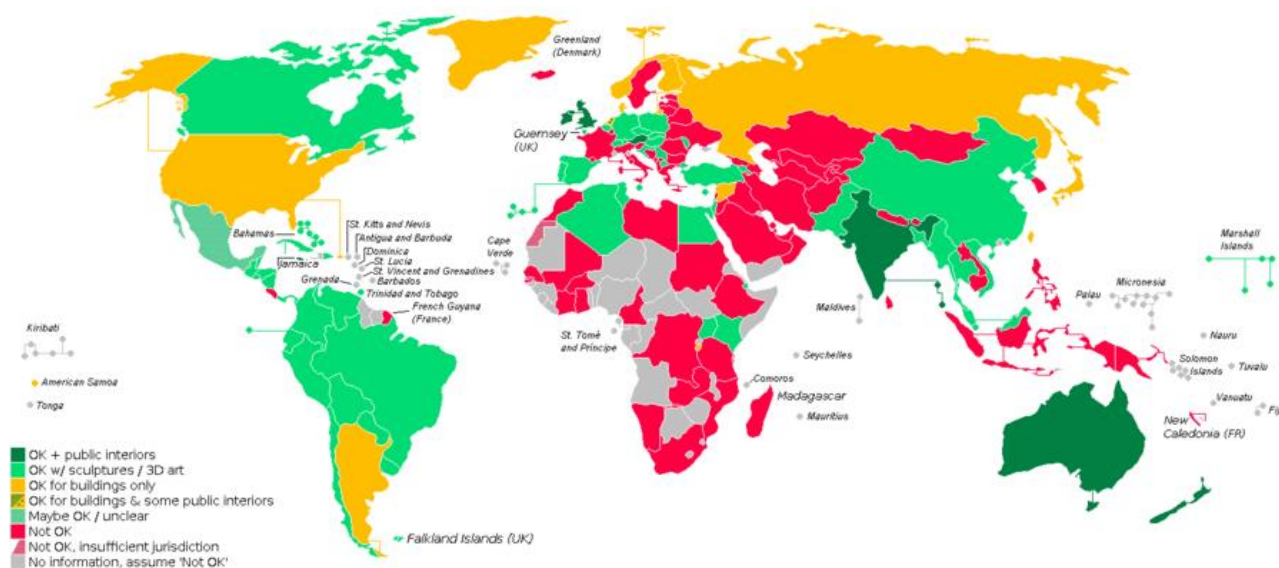
<sup>36</sup> Attualmente sono coinvolte 850 istituzioni italiane (610 comuni + 240 altri enti pubblici e privati compreso il MiBACT), con le quali si è innescata una buona alleanza sulla libera riproduzione fotografica dei beni culturali e sulla libertà di panorama.

Come del resto nello spirito della norma Art Bonus tali condivisioni di foto del patrimonio artistico, architettonico e culturale italiano oltre a documentare il patrimonio culturale italiano, favoriscono la conoscenza, riscoperta e la valorizzazione di luoghi e monumenti coinvolgendo la cittadinanza e generando azioni di *fundraising* tramite donazioni, bandi, e attività di volontariato in collaborazione con comuni, scuole e altri progetti di notevole impatto.

## 8. La libertà di panorama nel mondo

Per le opere dell'ingegneria e dell'architettura è molto difficile che una semplice fotografia possa davvero costituire indebita concorrenza nell'utilizzazione economica dell'opera, ma come si evince nella mappa di seguito va considerato che nelle legislazioni dei Paesi nelle quali non sia prevista una libertà di panorama si debba tenerne conto. È opportuno verificare con attenzione, Paese per Paese, quale sia la specifica disciplina di volta in volta da applicarsi.

La mappa costruita da Wikimedia si basa su dati di paesi e territori riconosciuti de jure e/o de facto dall'ONU e dalla maggior parte degli stati membri e parla da sé. Poiché la libertà di panorama fa parte delle norme nazionali sul copyright la mappa è incompleta a causa della mancanza di informazioni sulla legislazione sui diritti d'autore di vari paesi. Inoltre non è sempre chiaro se gli interni siano considerati o meno. Alcuni Paesi assumono per estensione le leggi di paesi dai quali dipendono o dai quali sono controllati: legge sul copyright Danese che si estende alla Groenlandia, le Falkland adottano il copyright del Regno Unito, isole Samoa Orientali assumono il copyright statunitense, Guyana francese ecc... Zanzibar sebbene faccia parte della Tanzania ha una legge sul copyright diversa dove manca la libertà di panorama, mentre la Tanzania consente tale libertà solo per audio e video. Risulta chiaro come la situazione sia eterogenea nel mondo con ampie zone in Africa dove non si hanno informazioni e altre in cui manca totalmente la libertà di panorama. In SudAmerica, Cina, e Canada la situazione è abbastanza buona, mentre i paesi con la situazione migliore in termini di ampia libertà di panorama sono Australia, India e Regno Unito. L'Europa appare spaccata a metà: in rosso i Paesi dove non vi è libertà di panorama e in verde chiaro quelli con una situazione abbastanza buona, anche se non ottimale. Appare curioso come tale restrizione sia presente in mezza Europa tra cui l'Italia e in mezza Africa e nella gran parte dei paesi mediorientali, tra cui Iran, Afganistan, Arabia Saudita, ecc... Stati Uniti, Argentina, Russia e Giappone hanno norme simili che consentono le riproduzioni di edifici situati in luoghi pubblici.



Mappa Wikimedia dello stato della libertà di panorama nel mondo<sup>37</sup>

<sup>37</sup> [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Freedom\\_of\\_Panorama\\_world\\_map.png](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Freedom_of_Panorama_world_map.png)

Interessante l'esempio statunitense dove la legge federale<sup>38</sup> esonera esplicitamente dalla legge sul copyright le fotografie degli edifici, distinguendo così il copyright sugli edifici da quello sulle fotografie. Il fotografo detiene il copyright esclusivo sull'immagine mentre l'architetto o il proprietario dell'edificio non ha alcun diritto sull'immagine e può utilizzare la fotografia per qualunque scopo. La clausola si applica solo ad opere di architettura, non ad altre opere dell'arte figurativa come le statue o le sculture.

La proposta di legge USA (2013-2014) nota come H.R. 5893 Ansel Adams act<sup>39</sup> o "restituzione del diritto al Primo emendamento per i fotografi" aveva l'obiettivo di impedire che i "futuri Ansel Adams" fossero ostacolati nel loro lavoro. La proposta di legge in favore della libertà di panorama era intitolata a uno dei fotografi che hanno contribuito a far conoscere e proteggere il patrimonio paesaggistico e culturale del paese. Celebre la pionieristica documentazione fotografica di Ansel Adams sul Parco nazionale di Yosemite utile al sostegno dell'area protetta sulla catena montuosa della Sierra Nevada<sup>40</sup>. Partendo dal principio che "le fotografie e i video sono forme di espressione" e che di conseguenza "arrestare i fotografi, sequestrare le attrezzature, fare multe e richiedere permessi" devono essere considerate "restrizioni della libertà di espressione e di stampa", la proposta di legge avrebbe voluto vietare agli agenti federali e alle guardie di sicurezza private di "sequestrare attrezzature o contenuti nelle schede di memoria delle macchine fotografiche o delle videocamere, e di chiedere ai fotografi o ai *videomaker* di cancellare le proprie immagini". Purtroppo la proposta non è mai stata approvata.

In Australia l'*Australian copyright act*<sup>41</sup> prevede ampia libertà di panorama consentendo di scattare fotografie a edifici, sculture e a opere di artigianato installati permanentemente in luoghi pubblici o aperti al pubblico. È consentito anche lo sfruttamento commerciale delle fotografie scattate.

Anche la Nuova Zelanda ha ampia libertà di panorama, seguendo la legge sul copyright del Regno Unito: è possibile quindi effettuare riproduzioni di immagini di edifici, sculture e opere di artigianato (esclusi i murali) installati in un luogo pubblico in modo permanente o in un luogo chiuso aperto al pubblico.

## 9. Libertà di panorama in Europa e direttive europee: un'occasione mancata

In Europa la legislazione varia da Paese a Paese: in alcuni Stati si possono fotografare solo gli edifici, in altri solo le opere d'arte, in altri non c'è nessuna restrizione. Tra i Paesi che riconoscono e garantiscono, in maniera pressoché assoluta, la libertà di panorama si trovano l'Austria, la Germania, l'Irlanda, la Polonia, il Portogallo, la Slovacchia, la Spagna, la Svezia, l'Ungheria, la Svizzera oltre al Regno Unito dove a libertà di panorama è ampiamente riconosciuta da tempo. Altri Paesi tra i quali come la Danimarca, la Finlandia, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania, il Lussemburgo, la Romania, riconoscono la libertà di panorama purché l'opera non rappresenti l'elemento centrale della riproduzione. Kosovo e Serbia hanno norme differenti tra loro. Italia e Francia sono i due Paesi che limitano fortemente la possibilità di riprodurre a qualsiasi scopo opere collocate sul suolo pubblico. Anche Bielorussia e Ucraina presentano restrizioni alla libertà di panorama e in Grecia non si possono riprendere nemmeno vecchi monumenti per concorsi che prevedono poi pubbliche esposizioni a causa di una complessa legislazione sui diritti di pubblicazione di fotografie di monumenti protetti dallo Governo.

La mappa che segue, tratta da Wikipedia, evidenzia le notevoli differenze tra gli Stati membri.

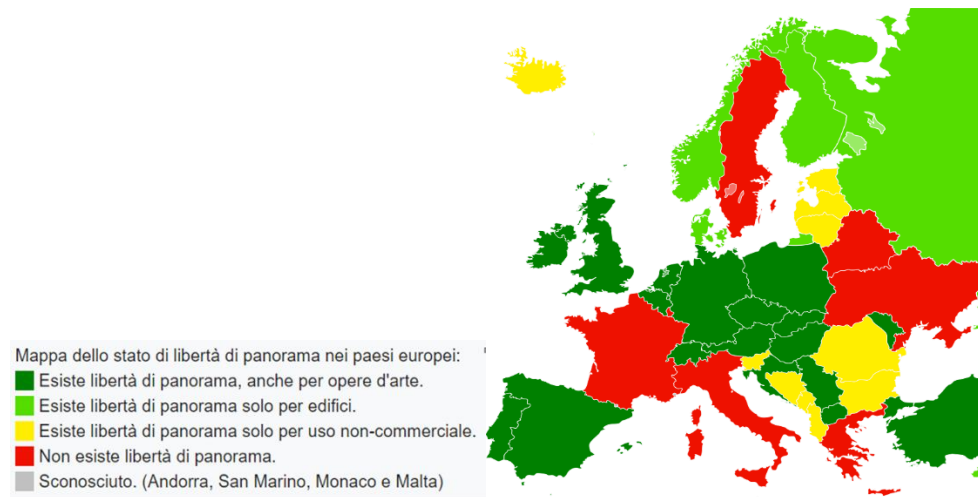
---

<sup>38</sup> 17 USC 120(a) <http://www.copyright.gov/title17/92chap1.html>

<sup>39</sup> <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/5893/text>

<sup>40</sup> <http://www.clickblog.it/post/30883/dalle-montagne-al-mare-con-ansel-adams>

<sup>41</sup> <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00180> Division 7: artt 65-73



Fuori dall'UE la *Legge federale sul diritto d'autore e sui diritti di protezione affini svizzera* accorda ampia libertà di panorama per le opere ubicate su suolo accessibile al pubblico<sup>42</sup> specificando che

- “1. È lecito riprodurre un'opera che, in modo permanente, sia situata o si affacci su suolo accessibile al pubblico; la riproduzione può essere offerta al pubblico, alienata, diffusa o altrimenti messa in circolazione.
2. La riproduzione non può essere tridimensionale e non deve essere utilizzabile agli stessi fini dell'originale.

La Direttiva europea del 2001<sup>43</sup> lasciava “libertà” (termine che genera ambiguità semantica in questo contesto) agli Stati membri di inserire o meno eccezioni o limitazioni e di formularle ciascuno a modo proprio, creando perciò una eterogeneità poco opportuna e per certi versi negativa in campi come la ricerca, la didattica, le biblioteche e anche per la libertà di panorama

*Gli stati membri possono tener conto di eccezioni o limitazioni ai diritti concessi negli articoli 2 e 3 nei seguenti casi: (...) uso di opere, come opere dell'architettura o della scultura, fatte per essere installate permanentemente in luoghi pubblici*

Dopo quasi quattro anni di discussioni nelle sedi dell'Unione Europea sull'approvazione della nuova Direttiva sul diritto d'autore nel mercato unico digitale<sup>44</sup>, che avrebbe dovuto armonizzare le eccezioni ampliandone in certi casi la portata, il 15 aprile 2019 Consiglio Europeo ha approvato a maggioranza qualificata la direttiva che ora dovrà essere recepita dagli Stati membri entro le leggi nazionali. L'Italia ha votato contro assieme a Svezia, Finlandia, Polonia, Olanda e Lussemburgo. Astenuti Slovenia, Estonia e Belgio.

Il testo originario della direttiva prevedeva la libertà di utilizzare fotografie, video o altre immagini di opere collocate permanentemente in luoghi pubblici. In particolare l'europarlamentare tedesca Julia Reda chiedeva di estendere la libertà di panorama a tutta l'Europa in modo uniforme liberalizzando le riproduzioni anche per scopi commerciali. Sul fronte opposto l'europarlamentare francese Jean-Marie Cavada, presentava un emendamento che prevedeva un'autorizzazione preventiva obbligatoria per usi commerciali per tutte le foto e le riprese di opere protette dal diritto d'autore, emendamento che avrebbe comportato una drastica restrizione alla già precaria libertà di

<sup>42</sup> Art. 27 <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19920251/index.html#a27>

<sup>43</sup> Direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0029&from=EN>

<sup>44</sup> DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sul diritto d'autore nel mercato unico digitale COM/2016/0593 final - 2016/0280 (COD). L'iter di approvazione della proposta è durato 4 anni, su iniziativa del popolare tedesco Günther Oettinger  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0593>

panorama con il rischio di spingere la modifica della normativa nella direzione esattamente opposta rispetto all'obiettivo originario. Immediata la reazione della rete tra cui Wikimedia<sup>45</sup> che per protesta oscurava il sito in più occasioni<sup>46</sup>.

Il Parlamento respinse l'emendamento francese, evitando però anche di regolare uniformemente la libertà di panorama, rigettando contestualmente la proposta originaria volta a garantire il diritto di riprodurre liberamente, anche a fini di lucro, fotografie, video e altre immagini di opere permanentemente situate in luogo pubblico. Ignorata la petizione per garantire la libertà di panorama in tutte l'Unione Europea, promossa da Julia Reda e firmata da oltre mezzo milione di cittadini europei<sup>47</sup>.

La consultazione pubblica svoltasi tra il 23 marzo 2016 e il 15 giugno 2016 sul ruolo degli editori nella catena del valore correlata al diritto d'autore e sulla "libertà di panorama"<sup>48</sup> permise di raccogliere opinioni sull'eventuale introduzione nel diritto dell'Unione di un nuovo diritto connesso per gli editori con un report pubblicato il 9 novembre 2017<sup>49</sup>. A giugno 2018 la commissione JURI rifiutò la proposta di estendere a tutti i Paesi membri UE la libertà di panorama. L'emendamento avrebbe dato ai fotografi di tutta l'UE pieno diritto d'autore sulle proprie fotografie di spazi pubblici anche se contenenti sculture o edifici eretti da meno di 150 anni.

Di conseguenza in fatto di libertà di panorama continueranno a trovare applicazione le normative, fortemente diversificate, in vigore nei singoli Stati membri. Non vi saranno regole uniformi e applicabili indistintamente su tutto il territorio dell'Unione, modellando opportunamente un sistema anacronistico e farraginoso, soprattutto in considerazione delle nuove tecnologie di diffusione dei contenuti. Tale risultato decisamente sconsigliato sotto anche altri punti di vista come la mancanza di eccezioni più ampie per la ricerca e la didattica ha favorito, secondo molte associazioni per la libertà di espressione alcune lobby commerciali.

Sempre sul versante Direttive europee, il 4 aprile 2019 il Parlamento ha approvato una proposta di revisione della direttiva sul riutilizzo dei dati del Settore dell'Informazione Pubblica<sup>50</sup> con lo scopo di aggiornare la precedente direttiva sull'uso di dati aperti e promuovendo e stimolando l'innovazione in prodotti e servizi nel mercato unico digitale. La direttiva afferma che gli Stati membri dovrebbero avvicinarsi al riutilizzo del Settore dell'informazione Pubblica secondo il principio di "progettazione aperta e impostazione predefinita". Occorre precisare che le fotografie digitali di beni culturali pubblici, sebbene composte da pixel non sono di per sé dati, non rientrano pertanto nella normativa

---

<sup>45</sup> 145 organizzazioni nei settori dei diritti umani e digitali, della libertà dei media, dell'editoria, delle biblioteche, delle istituzioni educative, degli sviluppatori di software e dei fornitori di servizi Internet hanno firmato una lettera di opposizione alla legislazione proposta che nel corso dell'iter era divenuta assai più restrittiva in termini di eccezioni e libertà. Alcuni degli oppositori includono Electronic Frontier Foundation, Creative Commons, European Digital Rights, Wikimedia, e, dal 29 giugno 2018, Wikimedia Foundation, proprietaria di Wikipedia. Tra i singoli individui che si sono opposti alla direttiva si sono pronunciati Tim Berners-Lee e Vint Cerf i quali hanno presentato le proprie preoccupazioni a proposito dei costi e dell'efficacia di tali filtri preventivi e dei loro effetti negativi sulla libertà di parola online. In risposta alla direttiva proposta, è stata lanciata una petizione su Change.org che, a luglio 2018, ha raccolto oltre 860.000 firme

Dall'altro lato, l'approvazione della direttiva era sostenuta da editori, gruppi di media e case discografiche, tra i quali David Guetta, tre tra le maggiori etichette discografiche e la Independent Music Companies Association.

<sup>46</sup> Copyright, Wikipedia «oscura» pure la pagina italiana contro la direttiva Ue. 25 marzo

<https://www.ilsole24ore.com/art/tecnologie/2019-03-25/copyright-wikipedia-oscura-pure-pagina-italiana-contro-direttiva-ue-101254.shtml?uuiid=AB3jvchB>

<sup>47</sup> <https://www.change.org/p/european-parliament-save-the-freedom-of-photography-savefop-europarl-en>

<sup>48</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/public-consultation-role-publishers-copyright-value-chain-and-panorama-exception>

<sup>49</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/report-replies-public-consultation-panorama-exception>

<sup>50</sup> Risoluzione legislativa del Parlamento europeo" sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (rifusione) (COM(2018)0234 – C8-0169/2018 – 2018/0111(COD)). Il testo in italiano è al seguente link

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2019-0352+0+DOC+PDF+V0//IT>

sulla trasparenza della Pubblica Amministrazione, ma sono una riproduzione fedele del bene fisico, foto perciò senza caratteristiche di creatività e quindi fuori dalla tutela sul diritto d'autore<sup>51</sup>.

## 10. Libertà di panorama nel concetto di bene comune

Per concludere, dobbiamo chiederci se lo spazio pubblico sia da considerarsi o meno come bene comune, una risorsa collettiva della quale ogni individuo possa fruirne liberamente. E se in tale dimensione di libera fruizione collettiva i luoghi pubblici si configurino come spazi utili anche per utilizzi commerciali in termini di libertà di panorama.

*“Un paesaggio appartiene a tutti; ognuno può non soltanto contemplarlo liberamente, ma anche disegnarlo, fotografarlo e riprodurre il proprio disegno o negativo”* così scriveva esattamente un secolo fa il giurista di Grenoble André Rouast<sup>52</sup>. Considerazioni che sembrano scontate, ma che oggi alla luce del significativo rafforzamento dei diritti di privativa, non rappresentano più lo stato del diritto vigente in molti dei Paesi in particolare europei. Come sottolinea Giorgio Resta *L'immagine delle cose, e segnatamente la riproduzione in rete del paesaggio, deve piuttosto essere ricondotta alla categoria dei digital commons*<sup>53</sup>, ma - manifestando un'opinione critica nei confronti di meccanismi di tutela a vantaggio di una privatizzazione e mercificazione dello spazio sociale aggiunge che *“ne deriva un graduale mutamento dell'originario equilibrio tra sfere di proprietà e sfere di libertà, il quale revoca in dubbio molti degli assunti dai quali muoveva la ricostruzione di Rouast. Si pongono pertanto due interrogativi fondamentali. Il primo consiste nel capire se un suddetto orientamento poggi su basi normative sufficientemente solide. Il secondo se una siffatta prospettiva di policy possa ritenersi conforme agli interessi collettivi”*.

Serve un meccanismo di tutela giuridica, a questo punto nazionale, che preveda una libertà di panorama giuridicamente intesa come libertà positiva. È evidente che si tratta di un tema politico. A livello comunitario europeo l'occasione è andata perduta per mancanza di una visione ampia che non ha consentito di uniformare questa libertà di sguardo su panorami e paesaggi tra Paesi europei.

---

<sup>51</sup> per un approfondimento sui diritti sulle fotografie si rimanda al lavoro precedentemente citato di Antonella De Robbio, *Fotografie di opere d'arte: tra titolarità, pubblico dominio, diritti di riproduzione, privacy*, «Digitalia», 1, 11-44 (2014) <http://digitalia.sbn.it/article/view/1054>

<sup>52</sup> André Rouast, nota a CA Grenoble, 15.07.1919, in Dalloz Périodique, 2/1920, 1920, 2, 9. Citazione ripresa dalla tesi di Laurea Magistrale in Giurisprudenza di Amedeo Tomicelli. “L'immagine del bene culturale: limiti e circolazione”. Università degli Studi di Trento. Facoltà di Giurisprudenza. a.a. 2012-2013

<sup>53</sup> Giorgio Resta *La digitalizzazione del patrimonio culturale e il regime dell'immagine delle cose* In: I beni comuni digitali. Valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino a cura di Andrea Pradi e Andrea Rossato. Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza. Università degli Studi di Trento n. 6 (2014) [http://eprints.biblio.unitn.it/4406/1/COLLANA\\_QUADERNI\\_VOLUME\\_6\\_PRADI\\_ROSSATO\\_02.09.2015.pdf](http://eprints.biblio.unitn.it/4406/1/COLLANA_QUADERNI_VOLUME_6_PRADI_ROSSATO_02.09.2015.pdf)