

ISSN 1971-9892

**Per l'ordinamento italiano cos'è la  
"libertà di panorama" dei beni culturali  
esposti in un luogo pubblico?**

*fascicolo*  
2026/II

**CONSULTA ONLINE**

**ANTONIO MITROTTI**

25 maggio 2026

**ANTONIO MITROTTI**

## Per l'ordinamento italiano cos'è la "libertà di panorama" dei beni culturali esposti in un luogo pubblico?

**TITLE** *What is the concept of 'freedom of panorama' in relation to cultural heritage displayed in a public place under Italian law?*

**ABSTRACT** Cos'è la "libertà di panorama" dei beni culturali esposti in pubblica vista? E perché i termini di questa libertà affiorano solo oggi nella Repubblica italiana? Sul patrimonio culturale della Nazione (in verità) si è scritto tantissimo, sino al punto che chiunque oggi faticherebbe a tracciare dei percorsi di analisi (davvero) originali, eppure dalle fervide novità emergenti dal percorso di conversione digitale dei beni culturali in Italia sorgono degli interrogativi inediti, singolari, sempre più irti e pressanti nonché via via più stringenti per gli esperti della materia. Un esempio è il caso della sollevata domanda sulla libertà di panorama. Chi scrive non nutre affatto delle velleitarie pretese di esaustività rispetto ad un quesito che meriterebbe analisi monografiche *ad hoc*. Tuttavia, ci sembra improcrastinabile oggi mettere a nudo il ruolo e l'importanza di un'inviolabile libertà dell'uomo: senza dubbio oggetto di riconoscimento nella Repubblica italiana, ex articolo 2 della Costituzione, ancorché sottovalutata sinora e sovente confusa da una giurisprudenza a dir poco creatrice, disomogenea, priva di sistematicità e che rischia di svilire non solo la certezza del diritto sui beni culturali ma soprattutto l'effettività dei diritti azionabili sul patrimonio culturale.

*The What is the "freedom of panorama" regarding cultural heritage on public display? And why are the terms of this freedom only now coming to the fore in the Italian Republic? A great deal has (in truth) been written about the nation's cultural heritage, to the point where anyone today would struggle to chart (truly) original lines of analysis, yet the fervent developments emerging from the digital conversion of cultural heritage in Italy are giving rise to unprecedented, singular questions that are becoming increasingly thorny, pressing and, for experts in the field, ever more pressing. One example is the question raised regarding freedom of panorama. The author harbours no pretensions whatsoever of exhaustiveness regarding a question that would merit ad hoc monographic analysis. Nevertheless, it seems to us that we can no longer postpone laying bare the role and importance of an inviolable human freedom: undoubtedly recognised in the Italian Republic, under article 2 of the Constitution, yet hitherto underestimated and often confused by case law that is, to say the least, inventive, inconsistent, lacking in systematicity, and which risks undermining not only legal certainty regarding cultural heritage but, above all, the enforceability of rights relating to cultural heritage.*

**KEYWORDS** Libertà di panorama; beni culturali; patrimonio culturale digitale; diritti culturali; certezza del diritto.  
*Freedom of panorama; cultural Heritage; digital cultural Heritage; cultural rights; legal certainty.*

**AUTHOR** Professore a Contratto di Istituzioni di Diritto Pubblico - Università degli Studi di Perugia



Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

\*\*\*

**SOMMARIO** 1. Introduzione. – 2. Alcune (basilari) coordinate teoriche. – 3. Esiste la “libertà di panorama” dei beni culturali esposti in pubblica vista? Confutazioni delle letture ermeneutiche più fuorvianti nella risposta. – 4. La libertà di panorama del patrimonio culturale collocato in luogo pubblico e le esigenze di un sostegno dogmatico della dottrina pubblicistica: inquadramento costituzionale e sistematizzazione nell’ordinamento italiano. – 5. Gli orientamenti giurisprudenziali sulla libertà di panorama: confusioni (e “creazioni”) pericolose per l’effettiva garanzia della libertà in esame. – 6. Degli spunti conclusivi per una libertà moderna ed allo stesso tempo classica: riflessioni sparse, con qualche provocazione per l’interprete.

## 1. Introduzione

Il regime giuridico dei beni culturali è oggetto di studio da molti anni nel nostro ordinamento<sup>1</sup>, tant’è che chiunque faticherebbe a circoscrivere la letteratura maturata sinora

<sup>1</sup> Senza pretese di esaustività nel riferimento in dottrina, qui, appare significativo per lo meno rinviare (*ex plurimis*) ai contributi di S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *Rassegna degli Archivi di Stato* 1-3/1975, 116 ss.; M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1/1976, 3-38; N. GRECO, *Stato di cultura, beni culturali, Regioni*, in *Stato e Regione*, 4-5/1979, 73-74; N. GRECO, C. MAFFEI, *Beni culturali: copertura amministrativa e prospettive di riforma*, in *Studi Parl. e di Pol. Cost.*, 43-44/1979, 73-82; G. PASTORI, *La Legge sulla tutela dei beni culturali*, in *Le Regioni*, 2/1981, 321-337; G. ROLLA, *Beni culturali e funzione sociale*, in *Le Regioni*, 1-2/1987, 53-71; G. MORBIDELLI, *L’azione regionale e locale per i beni culturali in Italia*, in *Le Regioni*, 5/1987, 942-955; M. AINIS, *Beni culturali e città d’arte*, in *Politica del Diritto*, 3/1988, 525-544; F. RIGANO, *Tutela dei valori culturali e vincoli di destinazione d’uso dei beni materiali*, in *Giur. Cost.*, 3/1990, 665-678; P. COLOMBO, G. SANTI, *I beni culturali ecclesiastici in Italia*, in *Argomenti sociali*, 9-10/1990, 647-662; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Un altro piccolo passo nella definizione delle competenze in materia di beni culturali*, in *Le Regioni*, 3/1992, 750-760; S. BENINI, *Beni culturali e interessi diffusi*, in *Foro it.*, 2/1993, 100-112; F. PETRONCELLI HUEBLER, *Quale politica per i beni culturali?*, in *Dir. eccl.*, 1/1994, 179-188; V. CERULLI IRELLI, *I beni culturali nell’ordinamento italiano*, in *Studi Parl. e di Pol. Cost.*, 103/1994, 27-52; S. LARICCIA, *Laicità dello Stato e democrazia pluralista in Italia*, in *Dir. eccl.*, 2/1995, 383-414; S. SFRECOLA, *L’importanza della Corte dei Conti a tutela del patrimonio storico-artistico*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, 6/1995, 715-723; C. DELL’ACQUA, *I valori estetico-culturali fra procedimento e processo*, in *Studi Parl. e di Pol. Cost.*, 109-110/1995, 71-93; L. MEZZETTI, *I beni culturali e ambientali nel diritto comparato: modelli normativi, organizzazione amministrativa e situazioni giuridiche oggettive*, in *Riv. Giur. di Urbanistica*, 2/1996, 215-242; G. DE VERGOTTINI, *La tutela e la valorizzazione del patrimonio storico-artistico fra Unione Europea, Stato e Regioni*, in *Riv. Giur. di Urbanistica*, 2/1996, 243-257; M. CAMMELLI, *Riordino dei beni culturali in una prospettiva di forte decentramento istituzionale*, in *Le Regioni*, 4/1996, 619-645; S. FOÀ, *Beni culturali e turismo in una prospettiva integrata*, in *Il diritto dell’economia*, 2/1998, 283-306; F. S. MARINI, *Profili costituzionali della tutela dei beni culturali*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 7/1999, 633-664; A. PIZZORUSSO, *Diritto della cultura e principi costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2/2000, 317-331; A. ROCCELLA, *Il testo unico dei beni culturali: contesto, iter formativo, lineamenti, conferme, innovazioni*, in *Diritto Pubbl.*, 2/2000, 555-592; L. MAZZAROLLI, *Le Accademie in Italia tra precario presente e un incerto futuro*, in *Diritto Amm.*, 2-3/2001, 373-386; L. CASINI, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 3/2001, 651-707; S. FOÀ, *La gestione dei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2001; C. BARBATI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali dopo la riforma del Titolo V: la separazione delle funzioni*, in *Giornale di Diritto Amm.*, 2/2003, 145-150; F. SALVIA, *La tutela trasversale dei beni culturali. I beni culturali urbanistici*, in *Diritto e Società*, 3/2003, 367-378; F. LILLO, *Beni culturali tra materialità e immaterialità, competenze statali e regionali*, in *Il Foro Amm. T.A.R.*, 12/2003, 3629-3637; M. A. Cabiddu, N. Grasso (a cura di), *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Giappichelli, Torino, 2004; G. ENDRICI, *La tutela dell’ambiente urbano*, in *Diritto Pubbl.*, 1/2004, 273-415; M. MANCINI, *La ripartizione delle competenze in materia di “beni culturali” nel “nuovo” Titolo V, parte seconda della Costituzione*, in *Studi senesi*, 2/2004, 195-238; S. FOÀ, *Gestione e alienazione dei beni culturali*, in *Diritto Amm.*, 2/2004, 349-401; P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2/2004, 363-424; G. SEVERINI, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio. I principi del codice dei beni culturali e del paesaggio*,



sui vari profili sottesi al patrimonio culturale e le fatiche aumenterebbero a dismisura se l'intento di analisi volesse andare oltre una mera indagine ricostruttiva per spingersi (cioè)

---

in *Giornale di Diritto Amm.*, 5/2004, 469-473; S. FOÀ, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio. La tutela dei beni culturali*, in *Giornale di Diritto Amm.*, 5/2004, 473-478; L. CASINI, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio. Valorizzazione e fruizione dei beni culturali*, in *Giornale di Diritto Amm.*, 5/2004, 478-486; V. PARISIO, *Beni culturali, paesaggio e giudice amministrativo*, in *Il Foro Amm. T.A.R.*, 10/2004, 3229-3237; A. ROCCELLA, *Governo del territorio: rapporti con la tutela dei beni culturali e l'ordinamento civile*, in *Le Regioni*, 6/2005, 1256-1266; F. MEOLA, *Le Regioni nell'Europa delle culture*, in *Rassegna di Diritto Pubbl. Europeo*, 2/2006, 89-153; E. BUOSO, *La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: una proposta interpretativa alla luce della Giur. Cost.*, in *Riv. Giur. di Urbanistica*, 4/2006, 471-513; G. SEVERINI, *Le misure correttive ed integrative del codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giornale di Diritto Amm.*, 10/2006, 1067-1071; F. MERUSI, *Pubblico e privato e qualche dubbio di costituzionalità nello statuto dei beni culturali*, in *Diritto Amm.*, 1/2007, 1-13; F. CAPRIGLIONE, *I fondi chiusi di beni d'arte*, in *Rivista di Diritto Civile*, 3/2007, 371-401; F. FRACCHIA, L. GILI, *Ecomusei e aree protette tra sussidiarietà e sviluppo sostenibile*, in *Il diritto dell'economia*, 2/2008, 357-372; L. CASINI, *Le nuove modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio - La disciplina dei beni culturali dopo il d.lgs. n. 62/2008: "Erra l'uomo finché cerca"*, in *Giornale di Diritto Amm.*, 10/2008, 1060-1068; S. MABELLINI, *L'intreccio di competenze in materia di gestione dei servizi culturali e il tortuoso cammino verso l'esternalizzazione*, in *Rassegna Parlamentare* 1/2011, 123-150; B. ZANARDI, *La mancata tutela del patrimonio culturale in Italia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2/2011, 431-472; S. GRASSI, *Tutela e fruizione del patrimonio culturale*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 4/2012, 307-317; A. CROSETTI, *I beni "demo-etno-antropologici": origine e parabola di una categoria di beni culturali*, in *Diritto e Società*, 2/2014, 355-388; G. M. FLICK, *L'articolo 9 della Costituzione: dall'economia di cultura all'economia della cultura. Una testimonianza del passato, una risorsa per il futuro*, in *Rivista AIC*, 1/2015, 1-9; S. GARDINI, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2/2016, 403-425; A. BARTOLINI, *Patrimonio culturale e urbanistica*, in *Riv. Giur. di Urbanistica*, 3/2016, 10-39; P. CARPENTIERI, *La tutela dei beni culturali, paesaggistici e ambientali nelle riforme della Legge n. 124 del 2015*, in *Riv. Giur. di Urbanistica*, 3/2016, 40-78; R. CAVALLO PERIN, *Il diritto al bene culturale*, in *Diritto Amm.*, 4/2016, 495-510; F. RIMOLI, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 5/2016, 505-526; M. T. P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Cultura e attività commerciali*, in *Munus*, 2/2017, 341-368; S. CAVALIERE, *I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi "diritti culturali"*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 1-23; R. SPAGNUOLO VIGORITA, *Il patrimonio culturale nelle disposizioni del codice dei contratti pubblici e nel codice del terzo settore*, in *Munus*, 1/2018, 405-421; M. FIORILLO, *Fra Stato e mercato: spunti in tema di Costituzione economica, Costituzione culturale e cittadinanza*, in *Rivista AIC*, 2/2018, 1-15; F. E. GRISOSTOLO, *La salvaguardia del patrimonio culturale immateriale: recenti tendenze in area europea*, in *Dir. Pubbl. Comp. eur.*, 3/2018, 723-753; M. BROCCA, *Patrimonio culturale e sviluppo dei territori: la componente del paesaggio tra impostazione codicistica e nuove traiettorie normative*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 3-4/2018, 857-885; A. MITROTTI, *Il riparto di competenze in materia di beni culturali alla luce del felice coniugio tra redditività del patrimonio culturale e diritto di accesso ai beni culturali*, in *Rivista AIC*, 4/2018, 5-33; A. L. TARASCO, *Il talento sotterrato. Il patrimonio culturale tra valorizzazione ed equilibrio dei bilanci pubblici*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 6/2018, 477-496; A. BARTOLINI, *Il bene culturale e le sue plurime concezioni*, in *Diritto Amm.*, 2/2019, 223-247; P. FORTE, *Il bene culturale pubblico digitalizzato: prime note per uno studio giuridico*, in *Persona e Amministrazione*, 2/2019, 245-301; G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *La ratifica della Convenzione di Faro «sul valore del patrimonio culturale per la società»: "politically correct" vs. tutela dei beni culturali?*, in *federalismi.it*, 8/2021, 224-274; G. MELIS, *Le Istituzioni imperfette. Politiche culturali e debolezza dello Stato*, in *Le Carte e la Storia*, 2/2022, 5-9; M. TIMO, *L'intangibilità dei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2022; D. SICLARI, *Perché non possiamo non parlare di patrimoni culturali in Italia*, in *Diritto Amm.*, 1/2023, 1-15; G. MORBIDELLI, *Della progressiva estensione della componente immateriale nei beni culturali e dei suoi limiti*, in *Aedon*, 1/2023, 53-57; A. TARTAGLIA POLICINI, *Destinazioni e funzioni del "patrimonio". La tutela del valore culturale quale utilità che trascende la "patrimonialità"*, in *Studi e Materiali*, 2/2023, 331-358; L. DI CERBO, *Lo statuto proprietario del bene culturale nell'epoca della sua riproducibilità digitale*, in *Aedon*, 3/2024, 238-250; A. MITROTTI, *I beni culturali esposti dalla digitalizzazione: ma è davvero tutto oro ciò che luccica? Uno sguardo sui beni e sui "mali" culturali della rivoluzione digitale*, in *federalismi.it*, 22/2025, 235-270.

verso più ambiziosi approfondimenti originali: alquanto rari, in realtà, dopo i fiumi di inchiostro sulla disciplina della dimensione culturale e dei relativi beni nella nostra Repubblica italiana.

Per questo ogni volta che un giurista approccia la tematica dei beni culturali non potrebbe non farlo in punta di piedi, per coerenza con le strade - già - percorse dalla comunità scientifica: ma anche per una realistica possibilità di cercare le nuove vie ed i sentieri di interpretazione di un diritto che si evolve con l'uomo, con la sua storia, con la sua identità vivente e come tale è in perenne divenire esistenziale (sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità).

Per altro verso è a tutti nota la profondità dell'impostazione istituzionalistica di Santi Romano che (con acume) filtrava la realtà giuridica attraverso quel celebre brocardo conclamante «*ubi societas ibi ius*»<sup>2</sup>: e nella pluralità degli ordinamenti giuridici esistenti, proprio, il "diritto dei beni culturali" (più di ogni altra "struttura" normativa) risente dell'evoluzione storica, sociale e comportamentale dell'uomo e delle sue collettività (al riguardo, basterebbe riflettere sul senso della combinazione delineabile tra gli articoli 2 e 9 della nostra Costituzione).

Per queste ragioni ogni nuovo studio giuridico sui beni culturali approccia sempre ad un doppio grado di difficoltà.

Da un lato ci si trova - di continuo - di fronte a consolidate acquisizioni scientifiche ed a "sedimentate" discipline giuridiche, dall'altro lato (però) si frappongono al diritto vivente tutte le rapide novità sociali - culturali ed economiche - di fatto incidenti (con criticità) sull'effettiva applicazione dei "classici" istituti sui beni culturali: soprattutto quando irrompono socialmente cambiamenti e trasformazioni non ancora rilevate compiutamente dal Legislatore (prima) e dalle Amministrazioni (dopo), epperò novità capaci di generare con prepotenza degli effetti "anticipati" sul regime del patrimonio culturale del Paese.

A tal proposito, un esempio calzante ci pare rinvenibile nella progressiva applicazione ai beni culturali delle nuove tecnologie multimediali *in unum* all'ascesa degli sperimentali utilizzi delle nuove forme di comunicazione e di riproduzione digitale della cultura in generale: un fenomeno senz'altro apprezzabile, di primo acchito, per l'obiettivo di un'esponenziale diffusione (priva di barriere) del patrimonio culturale<sup>3</sup> ancorché l'avvento e

<sup>2</sup> S. ROMANO, *Principii di Diritto Costituzionale Generale*, Giuffrè, Milano, 1946, 55.

<sup>3</sup> In generale, coloro i quali desiderassero approfondire i vari ed eterogenei profili dischiusi nel rapporto vivente tra la digitalizzazione ed i beni culturali potrebbero consultare *ex multis* in dottrina le riflessioni di A. Spaziante (a cura di), *Il futuro della memoria: la trasmissione del patrimonio culturale nell'era digitale*, CSI-Piemonte, Torino, 2005; A. ORIOLO, *Patrimonio digitale: guidelines internazionali e strategie dell'Unione europea di accessibilità, diffusione e protezione dei beni culturali e scientifici nell'era digitale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2/2010, 433-453; S. GRASSI, *Tutela e fruizione del patrimonio culturale*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 4/2012, 307-317; S. CASSESE, *Il futuro della disciplina dei beni culturali*, in *Giornale di Diritto Amm.*, 7/2012, 781-782; S. SILVERIO, *Spunti sulle "nuove" modalità fruitive e diffuse del contenuto culturale*, in *Aedon*, 1/2013, 1-8; F. RIMOLI, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Rivista Giuridica*



l'impatto della digitalizzazione non andrebbero esaltate sempre per partito preso (o per ideologismi) giacché le trasformazioni tecnologiche sul patrimonio culturale (a ben riflettere) non sono affatto scevre di difficoltà (di criticità) e di coni d'ombra celanti veri e propri "mali culturali" prodotti dalla digitalizzazione (così come, del resto, è stato messo in luce di recente da una parte della dottrina<sup>4</sup>, sinora minoritaria purtroppo).

Solo per un esempio non andrebbero - mai - sottovalutate le «potenzialità [nocive] del mondo virtuale che soprattutto tra i più giovani "crea" oggi dimensioni parallele (in tutti i "sensi") rispetto al mondo fisico: con dei riflessi (pericolosissimi) per la socialità umana su cui si fonda ogni ordinamento [...] e per conseguenza con grave nocimento per la genuinità della cura dei beni reali nonché per l'autentico valore culturale oggetto di una fondamentale tutela e valorizzazione giuridica nella Repubblica a beneficio delle generazioni presenti e future»<sup>5</sup>.

Ci sembra opportuno - in altri termini - rimanere attenti ed in guardia rispetto alla «pericolosità virtuale della digitalizzazione che sul patrimonio della cultura potrebbe nel lungo periodo "allentare" il legame esistente tra la fisicità di ogni bene ed il pertinente luogo di tradizionale "memoria" e di conservazione locale (della comunità territoriale di riferimento), con effetti dannosi per il genius loci e la culturalità dell'interesse tutelato (e promosso): il cui valore non dovrebbe mai essere scisso dalle tradizioni autoctone, dalle testimonianze locali ossia dalle profonde radici "ambientali" (assolutamente) uniche in natura ed irriproducibili in 3d dove (senza dubbio) manca il fattore umano di trasmissione e di "empatica" condivisione della bellezza artistica»<sup>6</sup>.

Per giunta quanto appena sopra evidenziato corrisponde soltanto ad una parte dei "mali culturali" insiti nell'uso delle nuove tecnologie sui beni culturali: laddove ci sarebbe da

---

dell'Edilizia, 5/2016, 505-526; A. LAZZARO, *Innovazione tecnologica e patrimonio culturale tra diffusione della cultura e regolamentazione*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 24/2017, 1-26; A. BARTOLINI, *Il bene culturale e le sue plurime concezioni*, in *Diritto Amm.*, 2/2019, 223-247; P. FORTE, *Il bene culturale pubblico digitalizzato: prime note per uno studio giuridico*, in *Persona e Amministrazione*, 2/2019, 245-301; D. DONATI, *La digitalizzazione del patrimonio culturale. Caratteri strutturali e valore dei beni, tra disciplina amministrativa e tutela delle opere d'ingegno*, in *Persona e Amministrazione*, 2/2019, 323-337; M. A. CABIDDU, *Diritto alla bellezza*, in [Rivista AIC](http://Rivista AIC), 4/2020, 367-385; C. VENTIMIGLIA, *Cultura e amministrazione nella transizione digitale*, Bari, Cacucci Editore, 2021; M. IPPOLITO, *Il Patrimonio Digitale della Cultura: un'opportunità di fruizione dei beni culturali "senza barriere"*, in *Persona e Amministrazione*, 2/2021, 751-772; M. A. CABIDDU, *Bellezza. Per un sistema nazionale*, Doppiovoce, Napoli, 2021; A. PAPA, *Le prospettive di un cambio di paradigma nella definizione del patrimonio culturale "europeo"*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 4/2022, 732-745; A. L. TARASCO, R. MICCÙ, *Il patrimonio culturale e le sue immagini. Diritto, gestione e nuove tecnologie*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; M. CROCE, *La digitalizzazione delle collezioni museali. Stato dell'arte e prospettive*, in [Aedon](http://Aedon), 2/2023, 179-201; M. L. SICILIANO, *Il patrimonio culturale digitale. Le nuove frontiere della valorizzazione e fruizione nell'ottica dello sviluppo intergenerazionale*, in *Il diritto dell'economia*, 2/2023, 457-480; A. CARIOLA, *Lo Stato culturale. Prime riflessioni sul tema*, in [Dirittifondamentali.it](http://Dirittifondamentali.it), 3/2024, 35-49; R. PELLEGRINO, *Strumenti giuridici per la digitalizzazione del patrimonio culturale*, in [Aedon](http://Aedon), 3/2024, 251-261; L. FERRARA, *Gli strumenti di AI nel piano nazionale per la digitalizzazione del patrimonio culturale. Prime osservazioni*, in *Amministrativamente*, 4/2024, 1350-1360; A. Anselmo, G. Lemme, M. Midiri (a cura di), *Il patrimonio culturale. Tutele, innovazione digitale, transizione ecologica*, Giuffrè, Milano, 2025.

<sup>4</sup> A. MITROTTI, *I beni culturali esposti dalla digitalizzazione*, [cit](http://cit), 235-270.

<sup>5</sup> A. MITROTTI, *I beni culturali esposti dalla digitalizzazione*, [cit](http://cit), 256-257.

<sup>6</sup> [lvi](http://lvi), 257.

considerare pure che «*anche la migliore delle Intelligenze Artificiali nel campo del patrimonio culturale difficilmente riuscirebbe a garantire ai suoi fruitori la stessa crescita "spirituale" e lo stesso arricchimento educativo che in natura si realizza attraverso il rapporto diretto tra l'uomo ed il bene "reale". Qui (si badi) non si allude solo al rischio di trasformazioni alteranti l'esperienza fisica con i beni culturali, ma si intende evidenziare il carattere infungibile del diritto di godimento del patrimonio culturale che è (senza dubbio) tra i diritti inviolabili dell'uomo concorrenti "alla formazione della sua personalità". Calati in quest'ottica, in realtà, non sarebbe [invero] difficile intuire il rischio celato nella strisciante tendenza [...] protesa a considerare "surrogabili" la fruizione fisica e la sperimentazione virtuale della cultura: perché il trend in sostanza potrebbe produrre (via via) effetti distorti per la crescita umana di tutte quelle persone "indotte" a credere nell'equivalenza tra esercizio digitale ed analogico del diritto di accesso e godimento di ogni bene culturale*»<sup>7</sup>.

Tutto ciò andrebbe meditato attentamente, senza tralasciare peraltro il rischio di compromissione del compito repubblicano di un'eguaglianza sostanziale tra tutti i cittadini: poiché millantare che esista una perfetta surrogabilità tra fruizione fisica e sperimentazione virtuale dei beni culturali vuol dire accettare l'estensione delle differenze «*tra chi più fortunatamente avesse le disponibilità ed i mezzi per il contatto fisico e diretto con il patrimonio culturale e tutti quanti gli altri cittadini (purtroppo) limitati ed "appiattiti" ad un godimento virtuale degli stessi beni (digitalizzati)*»<sup>8</sup>.

Ma le vischiosità sottese ai cambiamenti tecnologici per il regime dei beni culturali sono così tante che in questa sede introduttiva risultano possibili solo brevi cenni esemplificativi, una compiuta trattazione meriterebbe infatti analisi monografiche *ad hoc*.

L'intento di quest'esordio vuole "semplicemente" aprire gli occhi della dottrina e degli addetti ai lavori dinanzi alle possibilità negative celate in una superficiale gestione del fenomeno digitale sul patrimonio culturale che rischia non soltanto un progressivo nonché silente affievolimento e sbiadimento (fino alla morte) del *genius loci* di ogni bene: perché oltre a questa non marginale insidia si corre pure il pericolo di alimentare effetti distorti per il "reale" arricchimento educativo della personalità di ogni uomo, la cui crescita spirituale giammai potrebbe essere completamente privata del rapporto «diretto» con i beni esistenti nella realtà naturale. Il che si prospetta - purtroppo - alla luce di un quadro istituzionale tuttora sofferente lo scarto palpabile tra cultura e tecnica ossia le distanze enormi tra conoscenze umanistiche e competenze di *hard sciences* nel campo informatico che ben «*potrebbero essere foriere di (verosimili) effetti alteranti l'autenticità dell'interesse culturale oggetto del bene sottoposto a riproduzione digitale*»<sup>9</sup>.

Tutto ciò (per giunta) prende corpo materiale in una dimensione *in fieri* che non può (mai) dimenticare che «*le oggettive complessità tecnologiche (di fatto) insite nell'evolutiva*

<sup>7</sup> [Ivi](#), 262-263.

<sup>8</sup> [Ivi](#), 263.

<sup>9</sup> [Ivi](#), 253.



“gestione” delle digitalizzazioni culturali (quali veri e propri processi “specialistici” di rivoluzione della realtà analogica) inducono - via via - le Amministrazioni culturali verso l’energica spinta alla “esternalizzazione” dei servizi informatizzati che così concorrono ad alimentare ed a consolidare (secondo cadenze cicliche) il trend di “patologici” (e forti) oneri (tecnici e finanziari) gravanti sulla - presunta - «sostenibilità» economica del patrimonio digitalizzato»<sup>10</sup>.

Insomma, il caleidoscopio delle diverse criticità dischiuse nell’utilizzo delle nuove tecnologie per i beni culturali è davvero ampio e (sfortunatamente) non si esaurisce di colpo nei veloci esempi appena sopra accennati: che sono solo una parte (quella più evidente) delle opacità del fenomeno di digitalizzazione del patrimonio culturale.

In effetti le novità emergenti dal percorso di conversione digitale dei beni culturali in Italia pongono degli interrogativi inediti, singolari, sempre più irti e pressanti nonché via via più stringenti per gli esperti della materia. Quest’ultima (a propria volta) fatica a stare al passo con il tempo, con ogni ulteriore originalità tecnica, con le moderne problematiche del diritto e stenta perciò a rinvenire discipline giuridiche capaci di rispondere senza indugio ai quesiti affioranti dalle evoluzioni sociali e tecnologiche. L’effetto è la non sporadica emersione di veri e propri “vuoti” normativi (di fatto) colmati nell’ordinamento dai pionieristici tentativi solutori di una giurisprudenza apprezzabile, anche se caratterizzata da decisioni “a macchia di leopardo” sul territorio e cioè non univoche e disomogenee che (con un’implicita forza creativa) recano il pericolo di svalutare non soltanto la certezza del diritto sui beni culturali ma soprattutto l’effettività dei diritti azionabili sul patrimonio culturale: in quest’ottica condizionato da interpretazioni diverse per situazioni “simili” (con lo spettro di un’ambigua garanzia delle situazioni giuridiche aventi ad oggetto i beni culturali della Nazione).

Ad esempio, un emblematico caso delle enormi difficoltà sull’incrocio sperimentale fra il diritto dei beni culturali e le nuove forme di tecnologie viene alla luce (attualmente) nel rapporto animante la libertà di panorama del patrimonio culturale in pubblica vista e la pertinente disciplina di riproduzione digitale da parte di chi gode di quella vista “panoramica”<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> A. MITROTTI, *I beni culturali esposti dalla digitalizzazione*, [cit.](#), 253.

<sup>11</sup> Sul punto, in dottrina, appare utile rinviare alle originali riflessioni di A.A. CARDARELLI, A. PISANI, A. SIGNORELLI, *La libertà di panorama: stato dell’arte e prospettive*, in [Law and Media Working Paper Series](#), 7/2017, 1-19; A. DE ROBBIO, *Libertà di panorama in Europa in equilibrio tra diritti ed eccezioni*, in [eprints.rclis.org](#); C. E. MAYR, *Brevi note sulla libertà di panorama*, in *Annali italiani del diritto d’autore, della cultura e dello spettacolo*, Vol. XXIX, 2020, 131-146; M.A. CABIDDU, *Diritto alla bellezza*, in [Rivista AIC](#), 4/2020, 367-386; L. CASINI, *Patrimonio culturale e diritti di fruizione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 3/2022, 657-663; C. BATTISTELLA, *La libertà di panorama: profili critici e spunti comparatistici*, in *Lawtech. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper 75/2022*, 1-147; G. RESTA, *Le immagini dei beni culturali pubblici: una critica al modello proprietario*, in *Dir. informaz. Inf.*, 2/2023, 143-157; E. SACCHETTO, *La deriva proprietaria sull’uso delle immagini dei beni culturali: un boomerang nazionale*, in *Arte e Diritto*, 1/2024, 205-224; C. PETTA, *Sul presunto diritto all’immagine dei beni culturali*, in *Diritto di Famiglia e delle Persone*, 1/2024, 343-373; L. DI CERBO, *Lo statuto proprietario del bene culturale nell’epoca della sua riproducibilità digitale*, [cit.](#), 238-250; M. S. RESTA, *Riproduzione delle immagini dei beni culturali e nuove*

Come si rapporta, infatti, la libertà di panorama dei beni culturali esposti alla pubblica vista con le tutele (proprietarie) dell'immagine di quei beni?

Per intendersi, il proprietario di un bene culturale in pubblica vista potrebbe oggi precludere ai passanti la riproduzione digitale di quel bene o (peggio) la libertà di panorama?

Si tratta di impellenti interrogativi assai spinosi sul piano ordinamentale e la cui risposta merita a nostro avviso un'attenta meditazione nonché un raccordo sistematico tra le basi "classiche" del diritto dei beni culturali e le recenti forme di interpretazione normativa, in modo particolare di matrice giurisprudenziale, della materia (in perenne evoluzione).

Il che si delinea - soprattutto - nella pregnante consapevolezza di un certo grado di carenza organica di discipline legislative apposite e puntuali, in particolar modo, sul nevralgico bilanciamento tra le tutele proprietarie dei beni culturali posti in luogo pubblico e la connessa libertà (fondamentale) di panorama e di riproduzione digitale di quei beni visivamente goduti da parte di chiunque si trovi a passare sulla via pubblica (ciò a tacere di una giurisprudenza non sempre lineare, al riguardo<sup>12</sup>).

## 2. Alcune (basilari) coordinate teoriche

Per rispondere con cognizione di causa agli interrogativi sulle relazioni tra la libertà di panorama dei beni culturali in pubblica vista e la tutela dell'immagine di quei beni non potremmo non incominciare ogni riflessione dalle basi della disciplina del patrimonio culturale: dai rudimenti dello statuto pubblicistico dei beni culturali.

Ebbene, da un punto di vista teorico lo schema generale che consente di concettualizzare il regime dei beni culturali «è quello, antico, dell'astrazione che fonda gli ordinamenti moderni: il *corpus mysticum* distinto dal *corpus naturale*, secondo il paradigma teologico medioevale trasposto ai "due corpi del Re", che molto aiuta a spiegare dalla sovranità al diritto d'autore, [fino ad arrivare] alla stessa dignità di "bene culturale". [...] Del resto, per assunto generale dell'ordinamento, "sono beni le cose che possono formare oggetto di diritti" (art. 810 c.c.): hanno un valore perché "utili", cioè atte a soddisfare un bisogno umano, e "appropriabili", cioè riservabili in via esclusiva. Gli istituti di legislazione dei beni culturali [in specie] agiscono

---

tecnologie tra diritto d'autore, diritti connessi e diritto sui generis, in *Dir. informaz. inf.*, 3/2025, 337-378; G. BAZZONI, *Il 'prezzo' dell'immagine digitale nell'ambito dei beni culturali: a chi appartiene il bene culturale nell'era digitale?*, in M. Perini (a cura di), *La tutela dei diritti nell'era della riproduzione artistica digitale*, Firenze University Press and USiena PRESS, Firenze, 2025, 105-127.

<sup>12</sup> In effetti «negli ultimi anni si sono moltiplicate le controversie relative all'utilizzazione economica dell'immagine dei beni culturali. Ciò è coinciso i) in parte con il mutamento del contesto di utilizzazione dei beni culturali e l'ampliamento delle possibilità e potenzialità di fruizione [virtuale] dei beni; ii) in parte con il riconoscimento da parte della giurisprudenza della possibilità di estendere la tutela dell'immagine agli enti collettivi e non più solo alle persone fisiche» J. CIANI SCIOLLA, *Il pubblico dominio nella società della conoscenza. L'interesse generale al libero utilizzo del capitale intellettuale comune*, Giappichelli, Torino, 2021, 486.



*riducendo le facoltà ordinarie del diritto di proprietà mediante potestà pubbliche che le limitano o condizionano. Sulla cosa d'arte [...] coesistono più utilità, o valori, o diritti, cioè più beni giuridici: il "diritto dominicale" (pubblico o privato) e la qualità di "bene culturale" (sempre pubblica)»<sup>13</sup>.*

Cosicché, risultano innegabili le connessioni esistenti tra il diritto dominicale sui cespiti patrimoniali della cultura ed il valore pubblico espresso da ogni bene culturale cui è imputabile *ex lege* una funzione pubblica di tutela e di valorizzazione che conseguentemente incidono sulle prerogative dominicali per quei beni.

Simili interconnessioni si dimostrano evidenti e del tutto palpabili nell'ordinamento nel momento in cui da un lato il "valore" di bene culturale limita - "condizionando" - il diritto dominicale (pubblico o privato) su ogni bene d'interesse per il patrimonio nazionale e dall'altro lato il diritto di proprietà sui beni culturali non fa che spingere e protendere (*in nuce*) verso l'interesse a "condizionare" e comunque "influenzare" la peculiare funzione di valorizzazione di quei beni: a tal uopo non è un caso accidentale che si delineino - di fatto - delle frequenti forme di condizionamento surrettizio dei proprietari (sia pubblici che privati) sull'azione valorizzatrice dei beni culturali<sup>14</sup>.

Tali aspetti affiorano bene soprattutto se mettessimo a fuoco i due profili costitutivi della valorizzazione, all'interno della quale (in effetti) si dovrebbe meglio distinguere una doppia tipologia valorizzatrice: «*la prima, quella canonizzata nell'art. 6 del Codice dei beni culturali rubricato giustappunto "valorizzazione", comprende le "attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso al fine di promuovere lo sviluppo della cultura". La seconda [forma di valorizzazione] è quella economica, che dipende dalla fruizione, la quale a sua volta presuppone la tutela. In altre parole la valorizzazione culturale genera l'occasione di una [distinta ma connessa] valorizzazione economica, [per esempio,] attraverso l'uso della dimensione immateriale, come immagine (o sponsorizzazione) o con vantaggi tributari (mecenatismo), o con la gestione o con i servizi aggiuntivi per il pubblico o con la concessione di spazi pubblici o attraverso la riproduzione [dei beni] (mediatica o no)»<sup>15</sup>.*

In quest'ottica (ed in coerenza indefettibile con i principi di tutela e conservazione), il diritto dominicale su ogni bene culturale concorre all'effettiva possibilità di favorire lo sviluppo di utilità economicamente apprezzabili (sia per il proprietario che per la collettività, in generale) attraverso la leva della più ampia garanzia di valorizzazione: intesa *in primis* come fruizione ed in secondo luogo come connessa capacità del patrimonio della cultura di

---

<sup>13</sup> G. SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, in G. Morbidelli, A. Bartolini (a cura di), *L'immateriale economico nei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2016, 12-13.

<sup>14</sup> Talvolta si registrano finanche distorcimenti influenze della proprietà sulle essenziali funzioni di tutela dei beni di interesse culturale.

<sup>15</sup> G. MORBIDELLI, *Introduzione*, in *L'immateriale economico nei beni culturali*, cit., 4.

generare risorse economiche sul territorio (e per il territorio, *sub specie* di valorizzazione economica dei beni culturali).

Il punto appare pressoché pacifico ed in concreto dimostrabile dall'eccezionale rilievo dei beni culturali per le comunità locali in cui sono nati e dove sono "radicati", basterebbe pensare a cosa sarebbe Roma senza il Colosseo o senza le testimonianze della civiltà romana: verrebbe meno non soltanto la storia - e l'identità - della Capitale d'Italia ma anche una parte considerevole di lavoro, servizi, attività e redditi sul territorio dell'Urbe.

Per converso, il diritto di proprietà su di un bene culturale potrebbe anche essere esercitato in modo da ostacolare o comunque a tal guisa di "limitare" le forme di valorizzazione ed in particolare le espressioni economiche valorizzatrici del bene: basterebbe solo ricordare quante opere d'arte, quante ville storiche e quanti beni ecclesiastici di interesse culturale siano devalorizzati in Italia e non solo dal punto di vista della fruizione mancata (*rectius* "negata") ma finanche sotto il profilo di una disattesa ed inespresa rivalutazione economica e sociale. In questi casi (a ben riflettere) gli effetti negativi della fallimentare valorizzazione economica non si ripercuotono soltanto - e semplicemente - sulla sfera (finanziaria) del proprietario (pubblico o privato): perché le conseguenze depressive (e le perdite di *chances* di crescita) si estendono inevitabilmente a tutta la comunità ed a tutta la realtà territoriale in cui si trova ed esiste il patrimonio sottosviluppato ed inespreso nonché di fatto chiuso al pubblico (e - in senso commerciale - a scapito degli utenti).

Affiorano (così) le fitte relazioni tra le facoltà dominicali su di un bene culturale ed i conformanti (seppur di fatto condizionabili) interessi pubblici alla valorizzazione culturale, patrimoniale, giuridica ed altresì economica: con quest'ultima categoria inevitabilmente legata e presupposta da ogni altra dimensione valorizzatrice.

Eppure (in potenza) ogni «*bene culturale è suscettibile direttamente o indirettamente di generare utilità economicamente apprezzabili (denaro, lavoro, servizi, altri beni), sia per la Pubblica Amministrazione che per i terzi*»<sup>16</sup> (privati e pubblici).

Oggi, in altri termini, in un momento di cronica e fortissima "transizione" (ambientale, sociale, culturale, tecnica, digitale, istituzionale ed amministrativa<sup>17</sup>) non possiamo più

<sup>16</sup> G. MORBIDELLI, *Introduzione*, in *L'immateriale economico nei beni culturali*, cit., 4.

<sup>17</sup> Sul punto appare significativo rimandare (*ex plurimis* in dottrina) alle riflessioni nei contributi di S. AMOROSINO, *Note sulle regolazioni delle transizioni "economiche"*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 1/2022, 198-209; A. ROMEO, *Le misure amministrative per la ripresa e la resilienza economica. Il piano italiano*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2022, 387-400; G. AMATO, *Ben tornato Stato, ma*, il Mulino, Bologna, 2022; E. VERDOLINI, C. BELPIETRO, *Giusta transizione ecologica: l'impatto delle tecnologie digitali*, in *Giornale di Diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 174/2022, 205-224; U. RONGA, *La sostenibilità ambientale nella transizione ecologica e digitale del PNRR. Un primo bilancio*, in *Nomos*, 1/2023, 1-20; A. MORRONE, *Sul "ritorno dello Stato" nell'economia e nella società*, in *Quad. cost.*, 2/2023, 269-292; T. TREU, *"Just transition": indicazioni europee e responsabilità italiane*, in *Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale*, 3/2023, 441-467; G. M. FLICK, *Cultura, transizione ecologica e sviluppo sostenibile oggi e domani negli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Questione Giustizia*, 05/12/2023, 1-11; F. FRACCHIA, *Transizioni: il punto di vista del Diritto Amm.*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024; S. AMOROSINO, *Principi e clausole generali nelle regolazioni delle transizioni economiche*, in *Rivista*



sottovalutare né le distinzioni né le interconnessioni esistenti tra proprietà, tutela, valorizzazione giuridica e valorizzazione economica dei beni culturali: con quest'ultima tipologia valorizzatrice purtroppo considerata negli anni passati come del tutto "recessiva" (quasi fosse un pericolo o comunque una zavorra da evitare), ancorché nei fatti (e sotto varie angolazioni) la dimensione economica finisca - sempre - per tornare a galla nel campo degli interessi meritevoli di un apprezzamento sul piano giuridico.

Anche perché vi è «*un circolo virtuoso che parte dalla indispensabile tutela, prosegue con la (prima) valorizzazione [giuridica], che è funzionale alla fruizione, continua con la (seconda) valorizzazione [economica], incentrata e legata a filo doppio con la fruizione nelle sue varie forme, che infine genera risorse per la tutela*»<sup>18</sup>: così chiudendosi positivamente il cerchio ed il possibile circolo virtuoso (per l'appunto) in materia di beni culturali.

Tutto ciò (*mutatis mutandis*) vale, amplificandosi, soprattutto dinanzi all'irrompente ascesa sociale ed economica delle dilaganti forme di tecnologie e dei connessi strumenti della digitalizzazione che in pratica stanno sempre più trasversalmente attraversando e "ridefinendo" i classici canoni di tutela e di valorizzazione dei beni culturali che con i nuovi mezzi hanno finito non solo per raggiungere chiunque sul *web* e nel mondo virtuale<sup>19</sup> ma - in modo inaspettato - hanno alimentato dei mercati inediti: con delle originali occasioni ("fisiche") di valorizzazione economica, prima impensabile<sup>20</sup>.

Anche per questo oggi (con sempre maggiori insistenze) siamo arrivati ad interrogarci sugli effetti delle moderne tecnologie per la libertà di panorama dei beni culturali esposti in

---

*Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 1/2024, 1-11; M. D'ORSOGNA, *Organizzazioni amministrative e transizioni: le sfide del cambiamento*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1/2024, 1-21; A. RUGGERI, *Emergenze e transizioni, equilibri e squilibri istituzionali, riflessi sulle vicende della normazione e dei diritti fondamentali*, in *Diritti Comparati*, 3/2024, 68-89; G. NAPOLITANO, *Diritto Amm. e transizioni del sistema politico italiano*, in *Giornale di Diritto Amm.*, 6/2024, 793-796; S. CASSESE, *La pubblica amministrazione dinanzi alle transizioni*, in *Giornale di Diritto Amm.*, 6/2024, 818-820; F. CAMISA, *Ambiente e tecnologia: l'interconnessione tra le 'transizioni gemelle'*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 14/2024, 55-75; G.P. MANZELLA, *Politica industriale europea e "questione" amministrativa: alcune indicazioni preliminari*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 17/2024, 4-19; A. BONOMO, *Governare la transizione ecologica: tra nuovi interessi e nuovi conflitti*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 3/2024, 621- 637.

<sup>18</sup> G. MORBIDELLI, *Introduzione*, in *L'immateriale economico nei beni culturali*, cit., 4.

<sup>19</sup> *Ex plurimis* in dottrina si legga quanto di recente osservato nel contributo di A. MITROTTI, *I beni culturali esposti dalla digitalizzazione*, [cit.](https://www.federalismi.it), 235 ss.

<sup>20</sup> Ad esempio «*le moderne tecnologie di digitalizzazione di immagini di alta qualità hanno fornito ai musei un importante strumento di valorizzazione delle collezioni, tanto da creare un vero e proprio mercato delle immagini delle opere d'arte. Le istituzioni culturali si trasformano così da custodi delle collezioni analogiche in fornitori di servizi digitali. Le modalità di finanziamento dei musei possono essere di varia natura, dall'utilizzazione delle riproduzioni nel settore dell'editoria (in particolare, per la realizzazione di libri d'arte e cataloghi), all'uso per la realizzazione di supporti audiovisivi (ad esempio, DVD, audio o video guide), alla creazione di applicazioni elettroniche per dispositivi quali i tablet, di siti web e di esposizioni "virtuali", come anche di banche dati protette, fino alle attività di merchandising. I risvolti economici, anche in termini di monetizzazione e autofinanziamento delle attività museali, hanno incentivato gli enti a porre particolare attenzione all'esercizio dei diritti loro riconosciuti dall'ordinamento in termini di restrizione all'accesso e all'uso delle opere*» J. CIANI SCIOLLA, *Il pubblico dominio nella società della conoscenza. L'interesse generale al libero utilizzo del capitale intellettuale comune*, Giappichelli, Torino, 2021, 486-487.

pubblica vista: l'interrogativo è se nel nuovo mondo economico, istituzionale e giuridico sia legittimo (o meno) limitare la riproduzione digitale o (peggio) la libertà di panorama di un bene culturale posto in un luogo pubblico.

### **3. Esiste la "libertà di panorama" dei beni culturali esposti in pubblica vista? Confutazioni delle letture ermeneutiche più fuorvianti nella risposta**

Nell'ordinamento italiano la libertà di panorama del patrimonio culturale in pubblica vista prende corpo sul crinale dei rapporti tra il diritto di proprietà di un bene, il diritto d'autore di quel bene ed il diritto della libera espressione del pensiero e dell'informazione (fino alle soglie di libertà dell'iniziativa economica) dei terzi «beneficiari»<sup>21</sup> della veduta di quel bene posto in pubblico.

Infatti (sotto l'angolazione visuale di un "terzo", rispetto al proprietario ed all'autore di un bene) la libertà di panorama del patrimonio culturale in pubblica vista si riferisce proprio alla situazione giuridica di un soggetto libero di vedere, di ammirare e di riprendere un'opera altrui: ancorché caratterizzata dall'essere in pubblica e libera fruizione e quindi accessibile a chiunque e senza restrizioni materiali nel godimento visivo del bene.

Si tratta non solo della fisiologica dialettica tra un diritto che termina dove inizia un altro diritto<sup>22</sup>. Ma si ragiona di qualcosa di più, ovvero sia di un insieme di diritti diversi (e distinti tra loro) sebbene insistenti nel medesimo tempo sullo stesso bene. Giacché sul patrimonio culturale posto in pubblica vista (senza alcun tipo di preclusione al suo accesso e quindi in pubblico godimento) vengono ad annidarsi i rapporti tra il titolo di proprietà dominicale del bene, il diritto di proprietà intellettuale di quello stesso bene e la libertà di espressione, d'informazione nonché di iniziativa economica di qualsiasi persona che entri in contatto con

<sup>21</sup> Con riferimento alla libertà di panorama ci si esprime in termini di «beneficio» per i terzi perché il panorama non va confuso con il concetto di paesaggio. Il panorama rappresenta - in effetti - qualcosa di diverso e spesso ultroneo rispetto al paesaggio, giacché per panorama dovremmo intendere l'esperienza personale e soggettiva della vista di un oggetto: non è un puro caso che nella nostra lingua italiana comunemente si usi - proprio - dire di "godersi il panorama", come forma allusiva di una personale esperienza interiore riguardo all'estetica di una certa immagine visiva, che non è detto corrisponda sempre ad un paesaggio e soprattutto non è detto che susciti sempre le stesse emozioni. Basterebbe pensare alla celebre "siepe" vista da Giacomo Leopardi (ne «L'infinito») ed al suo pregnante significato panoramico: senza dubbio diverso rispetto a quanto percepito dagli occhi di un qualsiasi altro soggetto "beneficiario" della stessa ed identica veduta.

<sup>22</sup> Sul punto è celeberrima la prima sentenza del Giudice delle Leggi, a mente del quale «*Una disciplina delle modalità di esercizio di un diritto, in modo che l'attività di un individuo rivolta al perseguimento dei propri fini si concili con il perseguimento dei fini degli altri, non sarebbe perciò da considerare di per sé violazione o negazione del diritto. E se pure si pensasse che dalla disciplina dell'esercizio può anche derivare indirettamente un certo limite al diritto stesso, bisognerebbe ricordare che il concetto di limite è insito nel concetto di diritto e che nell'ambito dell'ordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, perché possano coesistere nell'ordinata convivenza civile*» Corte cost., [sent. 14 giugno 1956, n. 1](#), par. unico del Considerato in Diritto.



quel bene proprio collocato in modo da poter essere collettivamente fruito da chiunque: cioè esposto secondo fatti concludenti che lascerebbero trapelare un'espressa (o almeno un'implicita) volontà proprietaria rispetto alle possibilità di un'indistinta fruizione visiva del bene da parte di qualsiasi soggetto, di fatto, interessato a goderne con ogni connessa facoltà praticabile e con l'esercizio dei diritti compatibili con le prerogative della proprietà dominicale e della proprietà intellettuale sul bene.

In quest'ottica si capisce perché sia estremamente complesso mettere a fuoco la natura giuridica della "libertà di panorama" di un bene culturale esposto in pubblica vista.

Tant'è vero che qualcuno (in dottrina) ha definito la libertà di panorama in esame come un'eccezione al diritto d'autore<sup>23</sup>, qualcun altro ha invece concepito la natura di questa libertà come del tutto inautonoma in quanto condizionabile dal controllo del proprietario dominicale del bene<sup>24</sup>: in specie sul piano di una limitabilità di riproduzione delle immagini catturate dai terzi, anche per connessione con un "presunto diritto all'immagine" dei beni culturali. Si è persino arrivati fino al punto di chi ha osservato che la libertà di panorama non costituisca un diritto vero e proprio nel nostro ordinamento giuridico<sup>25</sup>.

A nostro avviso ognuna di queste letture manifesta (tuttavia) delle evidenti crepe e difficoltà esegetiche.

Infatti, chi considera la libertà di panorama (in esame) come una mera eccezione al diritto di autore non pone mente a due aspetti dirimenti.

*In primis*, non è affatto detto che sia sempre automatica l'esistenza del diritto d'autore su di un bene di interesse culturale: in tal senso la celeberrima Legge del 22 aprile 1941, n. 633, delinea (agli articoli 1, 2, 3, 4 e 5) un'elencazione tassativa delle opere protette dal regime di proprietà intellettuale che (si stia attenti) non si può far coincidere indistintamente con tutti i beni d'interesse culturale nella Repubblica. A tal uopo basterebbe semplicemente immaginare alcuni beni come i comuni strumenti ed attrezzi da lavoro del passato (spesso custoditi nei Musei di Arti e dei Mestieri, ma non di rado esposti - proprio - in pubblico in diverse vie dei centri urbani) oppure si potrebbe porre mente agli antichi mezzi di trasporto, come tanti veicoli storici ed i *tram* d'epoca, collocati in bella vista nelle piazze di numerose Città, senza oltre tutto dimenticare il caso emblematico dei diversi paesaggi italiani coperti dai vincoli di interesse storico e culturale: in simili esempi in effetti non potremmo

---

<sup>23</sup> In questi termini si leggano soprattutto le riflessioni di C. BATTISTELLA, *La libertà di panorama: profili critici e spunti comparatistici*, in *Lawtech. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper 75/2022*, 7 ss.

<sup>24</sup> A tal proposito è stato espressamente puntualizzato che «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» A. DE ROBBIO, *Libertà di panorama in Europa in equilibrio tra diritti ed eccezioni*, in [eprints.rclis.org](https://eprints.rclis.org), 10.

<sup>25</sup> In particolare, perplessità sull'esistenza di un fondamento giuridico della "libertà di panorama" dei beni culturali posti in pubblico in Italia sono stati prospettati da A. L. TARASCO, *Il patrimonio culturale. Modelli di gestione e finanza pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 225 ss.; A. L. TARASCO, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, Editori Laterza, Bari-Roma, 2019, 111 ss.

automaticamente parlare di “opere” coperte dal diritto d’autore, da quest’ultimo - anzi - i casi summenzionati esulano con forte probabilità, eppure senza dubbio si tratta di oggetti riconducibili all’alveo dei beni culturali del patrimonio della Nazione.

In secondo luogo, è a tutti nota la presenza normativa di un preciso termine di durata del diritto d’autore: in altre parole esiste un lasso di tempo decorso il quale ogni opera entra nel pubblico dominio, con tutte le conseguenze del caso ed in specie con l’effetto di una lecita riproducibilità dell’immagine dell’opera<sup>26</sup> sotto il profilo del regime della proprietà intellettuale.

Efficacemente in dottrina si è argomentato che se sul bene in pubblica vista «*non insiste alcun diritto di proprietà intellettuale, perché mai sorto o perché l’opera è caduta nel pubblico dominio, l’immagine [di quel bene] deve ritenersi in linea di principio liberamente riproducibile*»<sup>27</sup> da chiunque.

Di talché, sarebbe errato interpretare la “libertà di panorama” come un’eccezione al diritto d’autore.

Di una eccezione si potrebbe parlare infatti soltanto nel caso in cui il diritto di autore sia sorto (in primo luogo) e non sia ancora spirato il termine necessario per la caduta dell’opera nel pubblico dominio (in secondo luogo).

Fra l’altro, il termine di tutela delle garanzie del diritto d’autore può dirsi relativamente breve se messo in relazione a tutta la storia umana ed all’immenso valore dei beni culturali (nonché del patrimonio della Nazione): pur variando di caso in caso non si tratta mai di un lasso temporale superiore a settanta anni (ed in alcune ipotesi è fissato nel più breve termine di vent’anni). Il dato è significativo e tale per cui ci sembrerebbe possibile sostenere che non è la “libertà di panorama” a fare da eccezione al diritto di autore per effetto delle previsioni (di cui al Titolo I, Capo V, rubricato «*Eccezioni e limitazioni*») della Legge 22 aprile 1941, n. 633, ma tutto all’opposto è il diritto di autore a costituire un’eccezionale parentesi temporale rispetto ad un esercizio fondamentale (e privo di termini decadenziali) del diritto di libertà di panorama dei beni culturali in pubblica vista.

<sup>26</sup> «Decorso tale termine, dunque, l’opera dell’ingegno cade necessariamente in pubblico dominio, venendo meno la possibilità del singolo di esercitare sulla stessa i diritti patrimoniali in esclusiva (tra cui quello di controllarne la riproduzione), rimanendo salva solo la possibilità degli eredi dell’autore di esercitare i diritti morali. In altre parole, decorso tale termine, nel rispetto dei diritti morali dell’autore, chiunque può liberamente utilizzare l’opera dell’ingegno, anche a fini commerciali e di lucro. La durata limitata dei diritti patrimoniali sull’opera dell’ingegno è in linea con la disciplina di qualsiasi altro diritto di privativa intellettuale. Si pensi, ad esempio, ai brevetti o ai modelli di utilità, il cui carattere esclusivo riconosciuto in favore del loro titolare è giustificato proprio dalla loro durata limitata nel tempo, finalizzata ad evitare che la situazione monopolistica che il diritto inevitabilmente crea possa, protraendosi eccessivamente nel tempo, comportare un danno per la società e un impedimento al progresso. Allo stesso modo, la durata limitata dei diritti patrimoniali d’autore su un’opera dell’ingegno trova giustificazione nel necessario bilanciamento tra l’interesse dell’autore a conservare la proprietà esclusiva dell’opera e l’interesse del pubblico a beneficiarne liberamente» E. SACCHETTO, *La deriva proprietaria sull’uso delle immagini dei beni culturali: un boomerang nazionale*, in *Arte e Diritto*, 1/2024, 206-207.

<sup>27</sup> G. RESTA, *Il regime giuridico dell’immagine dei beni culturali*, in *Il Libro dell’anno del Diritto 2016*, Roma, Treccani, consultabile online sul sito [treccani.it](http://treccani.it).



D'altra parte, la *ratio* di un limite temporale per l'esercizio dei diritti patrimoniali su un'opera di ingegno è rinvenibile proprio nel sensibile bilanciamento tra un interesse particolare (nonché individualistico) ed un interesse generale (e collettivo).

Infatti, il termine di durata delle garanzie patrimoniali per il diritto d'autore si sviluppa nell'equilibrio tra l'interesse particolare dell'autore a consumare i benefici di valorizzazione economica del suo intelletto (da un lato) e (dall'altro lato) il generale interesse ("supremo") della collettività a godere di condizioni che nella Repubblica italiana rendano sempre più ampio ed effettivo il diritto al lavoro (*ex articolo 4* della Costituzione) e che soprattutto concorrano a porre le fondamenta (viventi) per il «*progresso materiale o spirituale della società*»: così come testualmente recita la disposizione consacrata nel secondo comma dell'articolo 4 della Carta costituzionale, per giunta, da leggersi in combinato disposto con le previsioni contemplate nell'articolo 3 della Carta repubblicana sul principio di eguaglianza (formale e soprattutto sostanziale<sup>28</sup>) nonché sul conseguente compito delle Istituzioni della Repubblica di rimuovere - proprio - gli ostacoli (di ordine economico e sociale) che di fatto «*impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*».

Ed è calandosi in quest'ottica (d'altronde) che si comprende davvero la ragione per cui le privative delle garanzie patrimoniali del diritto d'autore posseggono un limite temporale: perché se così non fosse e cioè se non esistesse un limitato termine di durata la Repubblica disattenderebbe la sua democratica funzione perequativa, in quanto rinunciarebbe a rimuovere in sostanza una diversità di partenza (seppur frutto di un'opera d'ingegno)

---

<sup>28</sup> In materia di eguaglianza risulta essenziale rimandare qui alle riflessioni dell'autorevole dottrina ed in specie ai preziosi contributi offerti da L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965; C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Jovene, Napoli, 1966; A. CERRI, *Nuove note sul principio di eguaglianza*, in *Giur. Cost.*, 2/1971, 973-988; U. ROMAGNOLI, *Il principio d'uguaglianza sostanziale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e procedura civile*, 4/1973, 1289-1330; A. CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Esame analitico ed ipotesi ricostruttive*, Giuffrè, Milano, 1976; N. Occhiocupo (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, il Mulino, Bologna, 1978; A. PIZZORUSSO, *Che cos'è l'eguaglianza. Il principio etico e la norma giuridica nella vita reale*, Editori Riuniti, Roma, 1983; B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984; M. AINIS, *Azioni positive e principio d'eguaglianza*, in *Giur. Cost.*, 1/1992, 582-608; N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Einaudi, Torino, 1995; A. CERRI, *L'eguaglianza*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2005; P. Bianchi, S. Panizza (a cura di), *Quaderni sul principio di eguaglianza*, Cedam, Padova, 2008; S. GAMBINO, *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: limiti costituzionali al federalismo fiscale*, in *Politica del Diritto*, 1/2009, 3-43; F. PALLANTE, *I diritti sociali tra federalismo e principio di eguaglianza sostanziale*, in *Diritto Pubbl.*, 1/2011, 249-292; D. FLORENZANO, D. BORGONOVO RE, F. CORTESE, *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza*, Giappichelli, Torino, 2012; G.P. DOLSO, *Osservazioni sul rapporto tra principio di eguaglianza e ordinamento regionale*, in *Le Regioni*, 1-2/2012, 415-431; A. Pin (a cura di), *Il diritto e il dovere dell'eguaglianza. Problematiche attuali di un principio risalente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015; M. Della Morte (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; F. Rescigno (a cura di), *Percorsi di eguaglianza*, Giappichelli, Torino, 2016; S. CASSESE, *L'eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria*, in *Le Carte e la Storia*, 1/2017, 5-13; L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2018; A. D'ALOIA, *Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti di un principio 'sconfinato'*, in *Rivista AIC*, 4/2021, 17-102.

fortemente limitativa della libertà e dell'eguaglianza tra i cittadini; a scapito del pieno sviluppo di ogni persona e dell'effettiva partecipazione dei lavoratori alla dimensione politica, economica e sociale del Paese.

In questi termini è semplice intuire il rapporto tra genere e specie. La regola generale è infatti l'interesse collettivo alla maturazione dei fattori che agevolino il progresso sociale ed individuale nell'ordinamento tutelabile non soltanto attraverso il classico diritto di proprietà, ma pure sul presupposto della garanzia effettiva delle nuove generazioni di libertà<sup>29</sup> nella Repubblica italiana: in cui oggi spicca la fondamentale "libertà di panorama" delle opere intellettuali solo "eccezionalmente" sottratte al pubblico dominio per un limitato periodo di tempo, *in nuce*, funzionale ad appagare lo sforzo individualistico del soggetto che, come inventore dell'opera, ha contribuito al progressivo benessere della società. In pratica, ad un particolare e limitato interesse dell'autore dell'opera fa da contraltare la più ampia e generale garanzia di libertà di panorama di quell'opera. A corroborare questa tesi vi è oltre tutto un'ulteriore argomentazione. Perché non solo il diritto di autore riguarda casi incapaci di coprire tutti i beni culturali e per giunta quando si configura la garanzia della proprietà intellettuale incarna i panni di un istituto "limitato" nel tempo<sup>30</sup> e comunque passibile di non

<sup>29</sup> Sulle "generazioni" dei diritti appare utile rimandare (senza pretese di esaustività nel riferimento) alle preziose riflessioni di V. CESAREO, *Cittadinanza e Stato assistenziale*, in *Studi di sociologia*, 3-4/1978, 279-301; M. R. DONNARUMMA, *Una tematica sempre attuale: lo "Stato di diritto"*, in *Diritto e Società*, 1/1994, 89-113; A. RINELLA, *Le "generazioni" dei diritti della persona e la tutela internazionale*, in L. PEGORARO, A. REPOSO, A. RINELLA, R. SCARCIGLIA, M. VOLPI, *Diritto Costituzionale e Pubblico*, Giappichelli, Torino, 2005, 194-196; A. PACE, *I diritti del consumatore: una nuova generazione di diritti?*, in *Diritto e Società*, 1/2010, 111-139; A. PIZZORUSSO, *Le «generazioni» dei diritti nel costituzionalismo moderno*, in M. Campedelli, P. Carrozza, L. Pepino (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, il Mulino, Bologna, 2010, 45-69; A. Di Martino, E. Olivito (a cura di), *Generazioni dei diritti fondamentali e soggettività femminile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; R. BIFULCO, *Le generazioni e la periodizzazione dei diritti costituzionali*, in M. Benvenuti, R. Bifulco (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale. I diritti e i doveri costituzionali*, Vol. III, Giappichelli, Torino, 2022, 3 ss.; C. CASONATO, *Le generazioni dei diritti alla prova degli ultimi 25 anni: il contributo di DPCE*, in *Dir. Pubbl. Comp. eur.*, 2024, 53-72.

<sup>30</sup> Oltre tutto, rispetto all'esaminata "libertà di panorama" costituisce un'eccezionale parentesi temporale in Italia finanche il diritto delle Pubbliche Amministrazioni territoriali di registrare dei marchi aventi ad oggetto "elementi grafici" distintivi del patrimonio culturale. In effetti, il terzo comma dell'articolo 19 del D. Lgs. n. 30 del 10 febbraio 2005 prescrive che «anche 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; in quest'ultimo caso i proventi derivanti dallo sfruttamento del marchio a fini commerciali, compreso quello effettuato mediante la cessione di licenze e per attività di merchandising, dovranno essere destinati al finanziamento delle attività istituzionali o alla copertura degli eventuali disavanzi pregressi dell'Ente». Ebbene, pure in quest'ipotesi peculiare si può cogliere l'eccezionale e limitata parentesi temporale delle privative industriali rispetto alla libertà di panorama: da un lato gli effetti della registrazione del marchio durano soltanto dieci anni (senza considerare che il marchio potrebbe decadere per una sua volgarizzazione) e dall'altro lato occorre considerare che alla generale garanzia della libertà di panorama fa da contraltare il "particolare" interesse economico a destinare i proventi del marchio alle attività istituzionali o alla copertura degli eventuali disavanzi pregressi dell'Ente. In quest'ottica, sembrerebbe quasi che il legislatore abbia voluto limitare nel tempo la generale libertà di panorama dei beni culturali in un luogo pubblico al fine di introdurre una contingente nonché straordinaria misura di ausilio finanziario per le attività ed i bilanci delle Amministrazioni Pubbliche territoriali.



poche eccezioni previste *ex lege*<sup>31</sup>: ma, in più, il vero punto cruciale è che a ben riflettere la «*pubblica e libera esposizione*» di un'opera d'arte potrebbe anche implicare un'implicita rinuncia all'esercizio dei diritti d'autore. [Solo per un esempio, calzante, basterebbe ricordare che] *Il Tribunale di Milano ha infatti riconosciuto che un'opera di street art "implicherebbe in sé per un verso la pubblica e libera esposizione della stessa in rinuncia delle prerogative proprie della tutela autoriale e sotto altro profilo la natura effimera dell'opera stessa, in un contesto ideologico di diretta contestazione del diritto d'autore e/o dei circuiti commerciali propri di tale settore"»*<sup>32</sup>.

In particolare, «*il diritto di riproduzione rientra [...] tra i diritti patrimoniali di cui l'autore di un'opera può liberamente disporre (a differenza dei diritti morali, indisponibili per loro natura)»*<sup>33</sup>. Cosicché la pubblica e libera esposizione dell'opera da parte del suo autore può significare proprio una rinuncia all'esercizio dei diritti disponibili sul bene posto in pubblico: a beneficio di una sua generale libertà di panorama per i terzi.

Sicché (nel rapporto tra regola ed eccezione) è il diritto di autore per un'opera esposta in pubblica vista che ci sembrerebbe un istituto eccezionale (potremmo pressoché definire "congiunturale") rispetto alla generalizzabile libertà di panorama su quell'opera posta in pubblico ed al contempo avente un prezioso valore culturale (appunto, di interesse generale) per tutta la Repubblica italiana che a tal riguardo tutela un sensibile interesse giuridico, espressamente tradotto nei principi fondamentali della Costituzione: e non soltanto nei termini della disciplina *ex articolo* 9 della Carta repubblicana (su cui esistono, com'è noto, dei copiosi ed importanti approfondimenti della dottrina<sup>34</sup>) ma anche sul piano della

---

<sup>31</sup> Per approfondimenti al riguardo appare utile rimandare agli studi di C. BATTISTELLA, *La libertà di panorama: profili critici e spunti comparatistici*, in *Lawtech. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper* 75/2022, 64 ss.

<sup>32</sup> J. CIANI SCIOLLA, *Il pubblico dominio nella società della conoscenza. L'interesse generale al libero utilizzo del capitale intellettuale comune*, Giappichelli, Torino, 2021, 485. Qui l'Autore richiama la decisione del Giudice di Milano: Trib. Milano, Sez. XIV (Sezione specializzata in materia di impresa), ordinanza del 15 gennaio 2019 (R.G. 52442/2018).

<sup>33</sup> E. SACCHETTO, *La deriva proprietaria sull'uso delle immagini dei beni culturali: un boomerang nazionale*, in *Arte e Diritto*, 1/2024, 206.

<sup>34</sup> Per approfondimenti sul senso dischiuso nell'articolo 9 della Costituzione italiana appare significativo rinviare (*ex plurimis* in dottrina e senza pretese di completezza nei suggerimenti) alle preziose analisi di E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Morano, Napoli, 1961; A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vol. 2, Vallecchi, Firenze, 1969, 381-428; F. MERUSI, *Art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Foro it., Bologna-Roma, 1975; F. S. MARINI, *Lo Statuto costituzionale dei beni culturali*, Giuffrè, Milano, 2002, *passim*; M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006; R. CHIARELLI, *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Giappichelli, Torino, 2010, *passim*; G. FAMIGLIETTI, *Diritti culturali e diritto della cultura. La voce "cultura" dal campo delle tutele a quello della tutela*, Giappichelli, Torino, 2010, *passim*; S. GATTI, *Cultura dello sviluppo. Sviluppo della cultura*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 13/2013, 1-14; G.M. FLICK, *L'articolo 9 della Costituzione: dall'economia di cultura all'economia della cultura. Una testimonianza del passato, una risorsa per il futuro*, in *Rivista AIC*, 1/2015, 1-9; G. M. FLICK, *L'archeologia "pubblica": ovvero come attuare concretamente l'articolo 9 della Costituzione*, in *Rivista AIC*,

garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo (attraverso l'irrinunciabile libertà di pensiero, di informazione e dell'iniziativa economica alla base della libertà di panorama in esame, senza però dimenticare l'implicito aggancio al riconnesso principio dell'eguaglianza tra i cittadini rispetto al godimento di un bene di "valore pubblico" ed esposto alla vista di tutti).

Una simile impostazione insomma sgombrerebbe il campo dal pericolo di frequenti letture minimaliste della libertà di panorama dei beni culturali in pubblica vista: sotto quest'angolazione prospettica viene alla luce soprattutto la debolezza esegetica di quanti interpretano la libertà panoramica in esame come una mera eccezione al diritto d'autore, giacché in termini logici e giuridici dovrebbe essere radicalmente l'opposto.

Per altro verso, una fuorviante esegesi delle relazioni tra i diritti insistenti su un bene culturale collocato in pubblico viene commessa da tutti coloro i quali interpretano la "libertà di panorama" in esame come inautonoma perché condizionabile dal controllo del proprietario dominicale del bene. Tale lettura però è del tutto ingannevole: per almeno due ragioni fondamentali.

In primo luogo, non esistono assolutamente delle disposizioni *ad hoc* nell'ordinamento italiano capaci di garantire delle prerogative dominicali di controllo sulla veduta del bene culturale esposto in pubblica vista. In quest'ottica, le puntuali riflessioni di un'attenta parte della dottrina hanno da tempo evidenziato che «*diverse norme di diritto positivo sembrano escludere che tra le prerogative del proprietario possa farsi rientrare anche il controllo sulla riproduzione dell'immagine del bene. Si pensi soltanto alle norme che circoscrivono le facoltà di godimento e disposizione alle "cose" che formano oggetto del diritto, senza contemplare le relative proiezioni incorporali (cfr. art. 832 c.c.)*»<sup>35</sup>.

Chiaramente se un bene culturale non fosse liberamente visibile e perciò presupponesse un necessario accesso alla proprietà di custodia di quel bene allora sarebbe pacifico ammettere l'esistenza in capo al titolare del diritto dominicale di un'implicita e "fisiologica" facoltà di interdizione ai terzi<sup>36</sup>. Tuttavia, nella diversa ipotesi in cui i beni culturali fossero

---

4/2015, 1-12; M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Giuffrè, Milano, 2015 (specialmente pag. 87 ss.); L. CASINI, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna, 2016; R. CAVALLO PERIN, *Il diritto al bene culturale*, in *Diritto Amm.*, 4/2016, 495-510; S. MABELLINI, *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, Giappichelli, Torino, 2016, *passim*; T. MONTANARI, *Costituzione italiana: articolo 9*, Carocci, Roma, 2018; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3/2021, 285-314; E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2022, 1-22; A. ALBISETTI, *Sull'articolo 9 della Costituzione*, in *Diritto e religioni*, 1/2022, 48-53; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e Salute*, 1/2022, 127-154; V. Giomi, P. Milazzo (a cura di), *Beni culturali e Diritto. Un dialogo giuridico anche alla luce della recente riforma dell'art. 9 Cost.*, Pisa University Press, Pisa, 2024.

<sup>35</sup> G. RESTA, *Il regime giuridico dell'immagine dei beni culturali*, *cit.*

<sup>36</sup> «Difatti, in virtù del proprio diritto reale, egli può, in linea di principio, proibire l'accesso al fondo a qualsiasi terzo; oppure, può consentire l'ingresso, subordinandolo al rispetto di determinate condizioni ed obblighi di



completamente visibili da chiunque ed esposti in pubblico - senza alcun tipo di preclusione o barriera - il proprietario risulterebbe privo di "reali" poteri di controllo e di interdizione sul godimento visivo e sulla captazione dell'immagine del bene "manifesto" ed aperto ai terzi.

In effetti «*la tutela offerta, direttamente o indirettamente, dal diritto di proprietà non si estende all'ipotesi in cui il bene sia liberamente visibile da chiunque. L'immagine costituisce – secondo il lessico degli economisti – un'entità tipicamente non rivale nel consumo e il suo godimento plurimo da parte dei terzi non intacca in alcun modo le prerogative del proprietario. Perché essa rilevi quale autonomo bene immateriale e sia sottoposta ad un regime di riserva è necessario che sussistano i presupposti costitutivi di uno dei diritti di proprietà intellettuale tipizzati in via legislativa. Ove ciò non accada, l'immagine dovrà ritenersi liberamente fruibile da parte dei terzi. [...] Qualche dubbio si è posto in relazione ai beni culturali in consegna allo Stato, alle Regioni e agli altri Enti pubblici territoriali, alla luce della disciplina dettata dagli artt. 107-109 del Codice dei beni culturali, la quale subordina la riproduzione dell'immagine dei beni all'autorizzazione dell'amministrazione consegnataria e al pagamento di un canone per l'uso non personale. A ben vedere, tuttavia, tali perplessità si rivelano infondate. Il meccanismo intorno a cui ruota l'attuale sistema concessorio è fondato sull'ipotesi della conservazione del bene all'interno di un luogo ad accesso regolamentato*»<sup>37</sup>. La qual cosa esclude l'applicabilità delle disposizioni del Codice dei beni culturali alle fattispecie di un'opera esposta in un luogo pubblico e senza alcun tipo di regolamentazione nell'accesso dei fruitori. D'altronde «*l'esperienza di ordinamenti vicini al nostro, come quello francese, insegna che il Legislatore potrebbe puntualmente intervenire al fine di introdurre un regime di esclusiva, risolvendo però espressamente il problema del bilanciamento con le libertà antagoniste. Ove, però, non lo faccia sarebbe precluso un tentativo di creazione in via meramente interpretativa di una nuova forma di esclusiva atta a comprimere pesantemente le altrui libertà di informazione, di creazione artistica e di iniziativa economica*»<sup>38</sup> dischiuse nel diritto di panorama di un bene posto in pubblico.

Al riguardo, l'attenta dottrina non ha mancato di rimarcare (invece) che in Italia «*la tutela reale del diritto di proprietà non riconosce [affatto] al proprietario poteri e misure per tutelare l'immateriale della propria proprietà. Mancano, dunque, misure inibitorie di carattere generale, a tutela dell'immateriale che nel nostro ordinamento sono sottoposte ad uno stretto principio di tipicità*»<sup>39</sup>.

Nella Repubblica italiana, in sostanza, è del tutto assente un puntuale ed espresso intervento normativo che permetta al proprietario di un bene esposto in pubblico l'esercizio

---

condotta, tra cui anche il divieto di captazione e/o riproduzione delle immagini non visibili dall'esterno» G. RESTA, *Il regime giuridico dell'immagine dei beni culturali*, [cit.](#)

<sup>37</sup> G. RESTA, *Il regime giuridico dell'immagine dei beni culturali*, [cit.](#)

<sup>38</sup> G. RESTA, *Le immagini dei beni culturali pubblici: una critica al modello proprietario*, *cit.*, 2/2023, 154.

<sup>39</sup> 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)*, [cit.](#), 142.

di reali poteri inibitori nei confronti della riproduzione digitale di quel bene (*rectius* "della libertà di panorama") da parte di terzi.

Del resto, è anche per questo che nella prassi registrabile sinora il titolo delle privative proprietarie sulla riproducibilità di un bene culturale in pubblica vista non si fonda mai sulla stretta invocazione nominale dei diritti dominicali (a conferma della prima riflessione, scritta sopra) bensì su di un "presunto diritto all'immagine"<sup>40</sup> dei beni culturali.

Emerge così un'ulteriore lacuna interpretativa nella lettura di chi sostiene che la libertà di panorama sia "condizionabile" dal controllo del proprietario del bene esposto in pubblica vista.

Questa (per la verità) è la seconda delle ragioni che secondo noi mette a nudo le fragilità di chi esalta i poteri di controllo del proprietario del bene esposto in pubblica vista.

Infatti, il problema è che il diritto all'immagine nel nostro ordinamento corrisponde ad un classico diritto della personalità e perciò è insuscettibile di essere imputabile ad un bene ossia ad un oggetto del tutto impersonale: «*i beni culturali non sono 'oggetti' di diritto, ma 'oggetti' di diritti. Non hanno personalità giuridica e non sono neppure un centro di imputazione di interessi. Sono 'beni' e come tali non vantano situazioni giuridiche soggettive loro proprie*»<sup>41</sup>. Tanto è vero che la risonante giurisprudenza intervenuta, finora, in materia è incorsa in evidenti e macroscopiche "confusioni" interpretative: pressoché creando (se non proprio "inventando") un diritto all'immagine del bene<sup>42</sup> quale situazione giuridica di nuovo conio rispetto alla tipica fattispecie di una lesione dell'immagine dell'Amministrazione proprietaria del bene.

Epperò né le prescrizioni costituzionali *ex articolo* 9 della Carta repubblicana né le peculiari previsioni di tutela dei beni culturali in Italia possiedono l'effetto di riuscire a trasformare «*un 'oggetto' in 'soggetto' di diritto*»<sup>43</sup> dell'ordinamento. Il diritto all'immagine nell'alveo della nostra tradizione giuridica è un tipico diritto della personalità: e come tale è riferibile soltanto

<sup>40</sup> Per un'analisi critica sul punto si vedano in particolare gli studi di G. RESTA, *Le immagini dei beni culturali pubblici: una critica al modello proprietario*, cit., 143-157; E. SACCHETTO, *La deriva proprietaria sull'uso delle immagini dei beni culturali: un boomerang nazionale*, in *Arte e Diritto*, 1/2024, 205-224; C. PETTA, *Sul presunto diritto all'immagine dei beni culturali*, in *Diritto di Famiglia e delle Persone*, 1/2024, 343-373; M. S. RESTA, *Riproduzione delle immagini dei beni culturali e nuove tecnologie tra diritto d'autore, diritti connessi e diritto sui generis*, in *Dir. informaz. inf.*, 3/2025, 337-378.

<sup>41</sup> E. CREMONA, *Esiste davvero un diritto costituzionale all'immagine dei beni culturali?*, in *La tutela dei diritti nell'era della riproduzione artistica digitale*, cit., 71.

<sup>42</sup> In questo senso (ovvero nell'ottica della creazione giurisprudenziale di un posticcio diritto all'immagine dei beni culturali) possono confrontarsi alcuni celebri provvedimenti giurisdizionali, in particolare: Trib. Venezia, II sez., ordinanza 24 ottobre 2022; Trib. Firenze, II sez., sent. 20 aprile 2023, n. 1207; Corte d'Appello di Bologna, I sez., sent. 24 settembre 2024, n. 1792. In quest'ultima decisione colpiscono in modo speciale le affermazioni del Giudice che (in maniera "creativa") ritiene che, «*al pari del diritto all'immagine della persona disciplinato dall'art. 10 c.c., può sicuramente configurarsi un diritto all'immagine con riferimento ad un bene culturale in considerazione del suo valore collettivo*».

<sup>43</sup> E. CREMONA, *Esiste davvero un diritto costituzionale all'immagine dei beni culturali?*, cit., 71.



alle persone fisiche ed alle persone giuridiche «o - tutt'al più - a centri d'imputazione d'interessi come le associazioni non riconosciute. Mai a 'cose'»<sup>44</sup>.

Di talché, una cosa sarebbe limitare la libertà di panorama di un bene esposto in pubblica vista ai sensi di una tutela dell'immagine del proprietario cui appartiene il bene e tutt'altro paio di maniche sarebbe farlo in forza del diritto all'immagine del bene ovvero in base ad un diritto inesistente nell'ordinamento: perché il diritto d'immagine non è riferibile ad oggetti non personificati in senso giuridico, trattandosi di un classico diritto della personalità (che giammai tutela cose impersonali, giuridicamente).

Del resto, la prova di quanto appena affermato si evince sul piano processuale: laddove i proprietari dei beni culturali intervengono in giudizio non in nome e per conto (ossia in rappresentanza) dei propri beni, ma (recita il primo comma *ex articolo 75* del codice di procedura civile) in qualità di «*persone che hanno il libero esercizio dei diritti che vi si fanno valere*» dinanzi all'Autorità Giudiziaria.

Certo, qualcuno potrebbe controbattere che «*la capacità processuale può poi non coincidere con la titolarità del diritto, che [si badi] deve però sempre essere riconducibile ad un soggetto*»<sup>45</sup> personificato nel nostro ordinamento.

Fra l'altro, il danno per lesione all'immagine del proprietario del bene collocato in pubblica vista non è *in re ipsa* perché «*deve essere provato l'effettivo verificarsi di un apprezzabile danno derivante dalla diffusione delle immagini in capo all'amministrazione procedente*»<sup>46</sup>.

Ma come può l'Amministrazione culturale dolersi di lesione della sua immagine per un fatto che in realtà gratifica un obiettivo classico dei compiti pubblici sul patrimonio della Nazione?

In altri termini, può l'Amministrazione lamentarsi di un danno causato (proprio) da un evento di diretta valorizzazione giuridica di un suo bene?

A rigore, un'Amministrazione potrebbe agire soltanto nel caso in cui ricevesse una lesione alla propria immagine prodotta da una concreta ed effettiva offesa alla dignità ed al valore culturale dei pertinenti beni posseduti e posti in pubblica vista<sup>47</sup>. D'altro canto, in termini diversi e cioè dinanzi a delle riproduzioni di immagini del tutto inoffensive per le Pubbliche Amministrazioni si potrebbe pressoché parlare di un'attività di interesse generale svolta dai

---

<sup>44</sup> Ivi, 72.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> J. CIANI SCIOLLA, *Il pubblico dominio nella società della conoscenza. L'interesse generale al libero utilizzo del capitale intellettuale comune*, Giappichelli, Torino, 2021, 488.

<sup>47</sup> Infatti «*l'assenza di un apprezzabile pregiudizio, stante il pagamento ex post dei diritti di riproduzione, preclude l'inibizione dell'ulteriore commercializzazione delle riproduzioni stesse. Di qui parrebbe doversi cogliere che il Codice non fonderebbe un diritto esclusivo negativo (analogo al diritto d'autore) tale da consentire all'amministrazione procedente di impedire a terzi la riproduzione del bene culturale, bensì solo e semplicemente un diritto ad un risarcimento in caso di riproduzione*» J. CIANI SCIOLLA, *Il pubblico dominio nella società della conoscenza. L'interesse generale al libero utilizzo del capitale intellettuale comune*, Giappichelli, Torino, 2021, 489.

soggetti privati<sup>48</sup> (*ex articolo 118, ultimo comma, della Costituzione*<sup>49</sup>) a vantaggio ed a “beneficio” delle funzioni di valorizzazione giuridica del patrimonio culturale della Nazione.

*Mutatis mutandis* il discorso appena fatto può ritenersi valido anche per il caso in cui il proprietario di un bene culturale esposto in pubblica vista fosse un soggetto di natura privata: pure in questa ipotesi, infatti, dovrà sempre essere adeguatamente provato l'effettivo verificarsi di un apprezzabile danno derivante dalla diffusione di immagini

<sup>48</sup> Come acutamente osservato in dottrina gli «Enti e [le] associazioni si fanno interpreti di istanze non solo di fruizione del patrimonio, ma anche e soprattutto di partecipazione attiva alla sua gestione e valorizzazione in una prospettiva di sussidiarietà orizzontale prevista dall'art. 118 della Costituzione. Nello stesso tempo una comunità, non più locale né nazionale ma universale, chiede non solo di accedere ma anche di riusare liberamente le risorse digitali in pubblico dominio facendo emergere nuovi tipi di esigenze che sarebbe inopportuno ignorare» M. MODOLO, *La riproduzione del bene culturale pubblico tra norme di tutela, diritto d'autore e diritto al patrimonio*, [cit.](#), 31.

<sup>49</sup> La letteratura sul principio di sussidiarietà - peraltro declinabile nella sua duplice (e dinamica) dimensione verticale ed orizzontale - è davvero copiosa, potrebbe quasi sostenersi sterminata e tale da non poter essere richiamata - qui - con delle pretese di esaustività. Tanto premesso siano perciò considerabili quanto meno sufficienti i richiami ai preziosi studi di A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubbl. Comparato*, 3-4/1997, 603-627; A. Rinella, L. Coen, R. Scarciglia (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Cedam, Padova, 1999; A. POGGI, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 1/2001, 13-34; P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà “verticale”. Attuazioni e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2002; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Jovene, Napoli, 2003; A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti. Contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Cedam, Padova, 2003; O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, 4/2004, 941-954; R. FERRARA, *Unità dell'ordinamento giuridico e principio di sussidiarietà: il punto di vista della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 4/2004, 1018-1022; E. De Marco (a cura di), *Problemi attuali della “sussidiarietà”*, Giuffrè, Milano, 2005; B. CARAVITA DI TORITTO, *Federalismo, modelli istituzionali e sussidiarietà*, in [federalismi.it](#), 5/2005, 1-7; F. LEOTTA, *La competenza legislativa nei sistemi autonomisti. Dalla crisi della sovranità statale all'affermarsi della sussidiarietà*, Giuffrè, Milano, 2007; G. C. De Martin (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, Cedam, Padova, 2009; G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009; L. P. VANONI, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà. Forme di limitazione al potere centrale*, Giappichelli, Torino, 2009; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2010, 75-76 nonché 189 ss.; L. FRANZESE, *Percorsi della sussidiarietà*, Cedam, Padova, 2010; A. LAMBERTI, *Sussidiarietà e livelli di tutela dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2010; S. PELLIZZARI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo: problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 3/2011, 593-621; F. PIZZOLATO, *Dimensioni del tempo e principio di sussidiarietà*, in *Non profit*, 4/2012, 39-56; M. MELCHIONNI, *Il principio di sussidiarietà nella prospettiva storica, dalla tradizione di pensiero cattolica al Trattato di Maastricht*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 2/2013, 167-177; L. AZZENA, *Vecchi e nuovi paradigmi per le politiche pubbliche in tempo di crisi: la doppia faccia della sussidiarietà orizzontale*, in *Munus*, 2/2015, 419-437; F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Diritto e Società*, 2/2016, 305-335; S. MONTALDO, *Amici mai, odiarsi mai: il controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà alla luce della prassi della Commissione e della Corte di giustizia*, in [federalismi.it](#), 13/2016, 1-29; C. DEODATO, *La sussidiarietà come criterio di organizzazione di una società libera e orientata al bene comune*, in *GiustAmm.it*, 4/2017, 1-5; F. LEOTTA, *Possiamo fare a meno della sussidiarietà “verticale” nel riparto di competenze legislative delineato dal Titolo V della seconda Parte della Costituzione?*, in *Rivista AIC*, 3/2016; F. BOCCHINI, *La sussidiarietà tra asimmetrie giudiziali ed asimmetrie sostanziali della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia europea*, in [Nomos](#), 1/2018, 1-26; F. TRIMARCHI BANFI, *La sussidiarietà orizzontale*, in *Amministrare*, 2/2018, 211-218.



offensive per il decoro del bene e quindi (solo) per riflesso lesive della sfera reputazionale della persona proprietaria.

Si tratta (com'è intuibile) di un onere della prova - a dir poco - complesso: soprattutto per i casi in cui la riproduzione non autorizzata dell'immagine del bene culturale suscita l'effetto della maggiore notorietà dell'opera, con conseguenze positive (anziché nocive) per il proprietario.

La verità è che dietro le invocate tutele dell'immagine del proprietario di un bene posto in pubblica vista non si nasconde semplicemente l'esigenza di evitare una lesione della dignità delle opere riprodotte in assenza di autorizzazione: perché (con tutta onestà) i casi di concreta offesa al valore ed alla dignità dei beni riprodotti senza autorizzazioni sono davvero pochi e comunque macroscopicamente percepibili (e perciò tutelabili).

Al riguardo un autorevole orientamento della dottrina in materia ha proprio sottolineato, con enfasi, che *«l'argomento della lesione dell'identità sembra essere in molti casi un mero artificio retorico atteso che uno sfruttamento commerciale non autorizzato non pare idoneo, se non in casi eccezionali, ad arrecare una lesione circostanziata dell'identità personale dell'ente che ha in custodia l'opera [...] né a compromettere la consistenza identitaria del bene»*<sup>50</sup>.

Sotto un'altra prospettiva *«se può avere un senso parlare di decoro nell'ambito di concessioni d'uso dei beni culturali, lo stesso concetto applicato ai dati (e quindi alle immagini) rischia di essere una limitazione del principio della libertà di espressione. Chi può decidere di volta in volta cosa è realmente degno del patrimonio e in base a quali criteri? [...] Basterebbe la visita a un qualunque bookshop museale per capire quanto le immagini dei beni culturali siano ormai associate ai [tanti] prodotti della nostra quotidianità al punto da divenire, oltre che oggetto comune di merchandising, vero e proprio strumento di marketing culturale - consentito o promosso talvolta dagli stessi Istituti - che il libero riuso potrebbe solo potenziare»*<sup>51</sup>.

Cosicché si potrebbe (qui) far nostra l'acuta riflessione di *«Kenneth Hamma, responsabile della policy digitale del J. Paul Getty Trust, il quale si chiede citando il caso emblematico della Gioconda: quando al Louvre ci troviamo di fronte all'originale di Leonardo, la troviamo forse ridicola per colpa dell'infinita serie di carte da parati, biscottiere o fasce di sigaro su cui la vediamo continuamente ritratta?»*<sup>52</sup>.

In realtà, alle spalle delle recenti controversie sulla tutela dell'immagine dei proprietari di un bene posto in pubblica vista si celano degli interessi squisitamente economici e cioè legati

---

<sup>50</sup> G. RESTA, *Le immagini dei beni culturali pubblici: una critica al modello proprietario*, cit., 147.

<sup>51</sup> M. MODOLO, *La riproduzione del bene culturale pubblico tra norme di tutela, diritto d'autore e diritto al patrimonio*, in [Aedon](#), 1/2021, 32.

<sup>52</sup> M. MODOLO, *La riproduzione del bene culturale pubblico tra norme di tutela, diritto d'autore e diritto al patrimonio*, cit., 32. Qui l'Autore richiama – per l'appunto – quanto affermato da K. HAMMA, *Public Domain Art in an Age of Easier Mechanical Reproducibility*, in [D-Lib Magazine](#), 11/2005, 1 ss.

non tanto alla diretta ed effettiva cura della dignità dell'opera<sup>53</sup> ma a ragioni di vera e propria valorizzazione economica del bene: un punto (tuttavia) sul quale esiste nell'ordinamento italiano un vero e proprio vuoto normativo.

Ad oggi, difatti, risulta del tutto «assente [in Italia] una disciplina [determinata] sulla tutela dell'immagine dei beni culturali, sia sotto il profilo del loro immateriale funzionale (decoro) che di quello economico (lucro)»<sup>54</sup>. Ecco perché si è cercato un ampliamento pretorio delle tutele proprietarie che hanno spinto verso illegittime trasformazioni giurisprudenziali dei personali diritti goduti dai soggetti intestatari dei beni, fino ad arrivare al punto della fantasiosa creazione di un posticcio diritto all'immagine del bene culturale: in antitesi con la natura dei diritti assoluti della personalità<sup>55</sup> nonché «in aperto contrasto con il generale

<sup>53</sup> «Senza il rischio di esagerare si può dire che l'argomento del decoro è figlio di una tradizionale visione "sacrale" e "sacralizzante" del patrimonio culturale che assegna al bene culturale un valore assoluto più che relazionale. Occorre invece evitare derive identitarie costruendo un approccio più "laico" al patrimonio culturale» M. MODULO, *La riproduzione del bene culturale pubblico tra norme di tutela*, cit., 32. All'unisono possono rileggersi le parole di un'altra parte della dottrina che ha sottolineato come nei diversi casi di concessione (o meno) della riproduzione di immagini dei beni culturali «è difficile rintracciare una ratio diversa dalla sensibilità del soprintendente di volta in volta coinvolto nella decisione, col rischio che tale valutazione possa sfociare nella arbitrarietà o che abbia a che fare più con aspetti legati alla morale o al proprio sistema assiologico piuttosto che alle strette esigenze di tutela del bene» E. CREMONA, *Esiste davvero un diritto costituzionale all'immagine dei beni culturali?*, in *La tutela dei diritti nell'era della riproduzione artistica digitale*, cit., 63.

<sup>54</sup> E. CREMONA, *Esiste davvero un diritto costituzionale all'immagine dei beni culturali?*, in *La tutela dei diritti nell'era della riproduzione artistica digitale*, cit., 81. Qui l'Autore richiama l'illuminante riflessione offerta da 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*, 2/2023, 138-145. Quest'ultimo in particolare mette - proprio - in luce i limiti del Codice dei beni culturali che è «di chiara impronta materialista, si preoccupa solamente di tutelare gli aspetti materiali, dimenticandosi dell'immateriale, sia nella prospettiva funzionale che economica».

<sup>55</sup> Sui diritti della personalità esiste una letteratura pressoché sterminata. Ciò posto, qui, ci sembra utile rimandare quanto meno (e senza pretese di esaustività nel riferimento) ai contributi di A. DE CUPIS, *I diritti della personalità*, Giuffrè, Milano, 1942; G. SANTINI, *I diritti della personalità nel diritto industriale*, Cedam, Padova, 1959; G. PUGLIESE, *Alcuni problemi sui diritti della personalità: aspetti civili e amministrativi*, Giuffrè, Milano, 1963; E. ONDEI, *Le persone fisiche e i diritti della personalità*, Unione Tipografico Editrice Torinese, Torino, 1965; M. MAZZIOTTI, *Diritto all'immagine e Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 4-6/1970, 1530-1544; P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Jovene, Napoli, 1972; G. DALLA TORRE, *I lavori del congresso dei giuristi cattolici. Persona umana e diritti fondamentali*, in *L'Osservatore Romano*, 10 dicembre 1976 (fascicolo n. 285), 2; V. ZENO-ZENCOVICH, *Onore e reputazione nel sistema del diritto civile*, Jovene, Napoli, 1985; P. RESCIGNO, *I diritti della personalità e la loro rilevanza costituzionale (a proposito di un recente libro)*, in *Dir. informaz. inf.*, 2/1986, 333-341; A. SCALISI, *Il valore della persona nel sistema e i nuovi diritti della personalità*, Giuffrè, Milano, 1990; A. SPADARO, *Il problema del "fondamento" dei diritti fondamentali*, in *Diritto e Società*, 3/1991, 453-510; G. CASSANO, *Identità personale e risarcimento del danno nel quadro dei diritti della personalità*, Esselibri, Napoli, 1999; G. GIACOBBE, A. GIUFFRIDA, *I diritti della personalità*, UTET, Torino, 2000; G. RESTA, *Profili negoziali dei diritti della personalità*, Jovene, Napoli, 2000; A. FUSARO, *I diritti della personalità dei soggetti collettivi*, Cedam, Padova, 2002; A. ZOPPINI, *I diritti della personalità delle persone giuridiche (e dei gruppi organizzati)*, in *Rivista di Diritto Civile*, 6/2002, 851-893; G. RESTA, *Autonomia privata e diritti della personalità*, Jovene, Napoli, 2005; G. MARINI, *La giuridificazione della persona. Ideologie e tecniche nei diritti della personalità*, in *Rivista di Diritto Civile*, 3/2006, 359-394; P. STANZIONE, *Diritto civile e principio di legalità*, in *Iustitia*, 2/2013, 113-120; A. RICCI, *Il diritto alla reputazione nel quadro dei diritti della personalità*, Giappichelli, Torino, 2014; N. ZANON, *Corte costituzionale*,



*principio del numero chiuso dei diritti esclusivi sui beni immateriali»<sup>56</sup>. Sicché, né il diritto di proprietà dominicale né il diritto all'immagine del proprietario di un bene culturale in pubblica vista riescono ad oggi a giustificare sul piano giuridico le limitazioni alla libertà di panorama in esame ed al connesso diritto di riprendere l'opera esposta in pubblico<sup>57</sup>.*

*Perciò, esprimendoci in altri termini, «il principio che le immagini di un bene culturale [...] collocato nella pubblica via richieda[no] una autorizzazione preventiva [per il loro utilizzo] si rivela, in pratica, precetto di irrealistica applicazione»<sup>58</sup> nell'ordinamento giuridico italiano.*

*Oltre tutto, se volessimo completare il quadro con un ragionamento "a tutto tondo", oggi «la mole di dati visivi a cui i modelli di intelligenza artificiale possono attingere liberamente rende complessa la [stessa] tracciabilità dell'utilizzo dell'immagine sfruttata [- senza alcuna autorizzazione -] a scopo commerciale. Ciò significa che un controllo da parte dei detentori del diritto all'immagine [di fatto] diviene difficile (se non impossibile) da applicarsi su larga scala»<sup>59</sup>. Anche per questa ragione pragmatica - ineludibile, in concreto - ci sembra utile evidenziare all'unisono l'importante quadro delineato dalle funzioni di controllo della Corte dei Conti che già nel 2022 aveva messo a fuoco l'irrelevanza e l'inappropriatezza delle prerogative proprietarie esercitate dalle Pubbliche Amministrazioni sulla riproduzione delle immagini dei beni culturali in loro consegna: perché in realtà «le forme di ritorno economico basate sulla "vendita" della singola immagine appaiono [oggi del tutto] anacronistiche e largamente superate poiché, peraltro, palesemente antieconomiche»<sup>60</sup>, dal momento che «è*

---

*evoluzione della "coscienza sociale", interpretazione della Costituzione e diritti fondamentali: questioni e interrogativi a partire da un caso paradigmatico, in [Rivista AIC](#), 4/2017, 1-16; G. ALPA, *Alle origini dei diritti della personalità*, in *Rivista trimestrale di Diritto e procedura civile*, 3/2021, 671-698; A. CELOTTO, *Sudditi. Diritti e cittadinanza nella società digitale*, Giuffrè, Milano, 2023; R. Nania (a cura di), *Diritti fondamentali. Aspetti teorici e temi attuali*, Giappichelli, Torino, 2024.*

<sup>56</sup> E. SACCHETTO, *La deriva proprietaria sull'uso delle immagini dei beni culturali: un boomerang nazionale*, in *Arte e Diritto*, 1/2024, 216. Qui l'Autore argomenta per giunta che l'importanza del principio del numero chiuso dei diritti esclusivi sui beni immateriali «*si ravvede, in particolare, nella sua "funzione essenziale [...] di preservare lo specifico equilibrio volta per volta definito dal Legislatore [...] tra l'interesse del titolare al godimento in forma esclusiva dei frutti della propria attività e/o dei propri investimenti e l'interesse del pubblico alla libera circolazione delle idee e al libero accesso alle risorse intangibili", equilibrio che rischia di essere indebitamente modificato se si permette una creazione giurisprudenziale di nuovi diritti esclusivi*».

<sup>57</sup> L'unica limitazione ammissibile - per la verità - potrebbe darsi solo qualora le riproduzioni di un bene in pubblica vista causino al proprietario un rilevante ed effettivo danno provocato dall'offesa alla dignità ed al valore dell'opera esposta. Ma si tratterebbe non di tutela dell'immagine del bene: bensì di tutela dell'immagine del proprietario del bene.

<sup>58</sup> V. FRANCESCHELLI, *Sull'immagine dei beni culturali, e sulla diffusione della cultura. (Cinque decisioni su beni culturali e diritto di autore. Per una libera diffusione e fruizione delle immagini dei beni culturali)*, in *Rivista di Diritto Industriale*, 2/2024, 124.

<sup>59</sup> G. BAZZONI, *Il 'prezzo' dell'immagine digitale nell'ambito dei beni culturali: a chi appartiene il bene culturale nell'era digitale?*, in *La tutela dei diritti nell'era della riproduzione artistica digitale*, cit., 118.

<sup>60</sup> Corte dei Conti, Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione 12 ottobre 2022, n. 50/2022/G, *"Spese per l'informatica con particolare riguardo alla digitalizzazione del patrimonio culturale italiano (2016-2020)"*, par. 5.1 del cap. VI, 126.

stato dimostrato che in alcuni casi il rapporto tra costi sostenuti per la gestione del servizio di riscossione e le entrate effettive generate è a saldo negativo»<sup>61</sup>.

Quindi, non solo il diritto di proprietà dominicale ed il diritto all'immagine del proprietario di un bene in pubblica vista non riescono a giustificare legittime limitazioni alla libertà di panorama (in esame): ma di fatto il tentativo di far valere i controlli dominicali sulla riproduzione delle immagini rischia - persino - di rivelarsi antieconomico in concreto per i proprietari, sicuramente per quelli di natura pubblica (com'è osservato dalla Corte dei Conti) ancorché non sia da escludere che la condizione di antieconomicità - sopra - segnalata possa valere pure per un proprietario di natura privata (che spesso affronta carenze di risorse - ben - più gravi di un'Amministrazione Pubblica).

Senonché, dopo le diverse argomentazioni offerte sinora, i termini dell'attuale dibattito sulla libertà di panorama potrebbero qui sintetizzarsi in modo plastico ed assai efficace se mutuassimo un'illuminante espressione coniata da Giorgio Resta: secondo cui «il criterio della libera visibilità [...] deve implicare necessariamente anche quello della libera riproducibilità [del bene]. Perché a tale regime di naturale libertà di fruizione possano apportarsi specifiche limitazioni [...] è indispensabile richiedere un espresso intervento normativo»<sup>62</sup> che ad oggi (si badi!) è del tutto assente nell'ordinamento italiano.

Infatti, non esiste alcuna espressa disposizione legislativa che consenta al proprietario del bene forme legittime di limitazione della libertà di panorama in capo alle persone "beneficiarie" della vista pubblica.

Peraltro, dopo aver messo a nudo le fragilità del titolo dominicale e l'inappropriata estensione del diritto all'immagine del proprietario, nell'ordinamento dei beni culturali in Italia occorre altresì un'ulteriore tipo di precisazione: perché (se ci riflettessimo con cura) la *ratio* delle limitazioni di un'Amministrazione sulla "libertà di panorama" di un bene culturale esposto in un luogo pubblico difficilmente potrebbe poggiare sull'esercizio dei poteri di natura pubblicistica. Giacché in effetti in assenza di una precisa disposizione di Legge al riguardo ogni provvedimento limitativo ed ablatorio delle sfere private sarebbe in netta ed in palese antitesi con l'indispensabile rispetto del principio di legalità formale e soprattutto sostanziale<sup>63</sup> dell'azione amministrativa nel nostro ordinamento. Se ci calassimo in

<sup>61</sup> Corte dei Conti, Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione 12 ottobre 2022, n. 50/2022/G, "Spese per l'informatica con particolare riguardo alla digitalizzazione del patrimonio culturale italiano (2016-2020)", par. 5.1 del cap. VI, nota n. 43, 126.

<sup>62</sup> G. RESTA, *Le immagini dei beni culturali pubblici: una critica al modello proprietario*, cit., 157.

<sup>63</sup> La «Corte [costituzionale] ha affermato, in più occasioni, l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto. Tale principio non consente "l'assoluta indeterminatezza" del potere conferito dalla Legge ad una autorità amministrativa, che produrrebbe l'effetto di attribuire, in pratica, una "totale libertà" al soggetto od organo investito della funzione ([sent. n. 307 del 2003](#); in senso conforme, *ex plurimis*, [sent. n. 32 del 2009](#) e [sent. n. 150 del 1982](#)). Non è sufficiente [in sintesi] che il potere sia finalizzato dalla Legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo



quest'ottica (si badi) qualsivoglia atto restrittivo della "libertà di panorama" da parte di un'Amministrazione nascerebbe ad oggi viziato e radicalmente illegittimo, non tanto per violazione di Legge<sup>64</sup> quanto per un evidente «difetto assoluto di attribuzione»<sup>65</sup> del potere ablatorio.

Non è un caso che i contenziosi finora sorti in materia di libertà di panorama siano stati celebrati dinanzi al Giudice Ordinario: al quale (com'è noto) l'ordinamento devolve la

---

da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa» [Corte cost., sent. 7 aprile 2011, n. 115](#), par. 4 del Considerato in Diritto. «Trattasi di un orientamento della Giur. Cost. pervenuto sino ad oggi senz'alcuna soluzione di continuità: se si pone mente alla più recente [sent. del 5 aprile 2018, n. 69](#) nonché, specialmente, alla [sent. del 29 gennaio 2020, n. 57](#)» A. MITROTTI, *Salus Rei Publicae e legalità alla prova dell'emergenza da Covid-19. Inediti strumenti di gestione dei D.P.C.M.*, in [AmbienteDiritto.it](#), 3/2020, 16. Per degli approfondimenti dogmatici sul principio di legalità dell'azione amministrativa nell'ordinamento appare significativo rimandare alle riflessioni di V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, 70 ss.; L. CARLASSARE, *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Cedam, Padova, 1966; F. SATTA, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Cedam, Padova, 1969; A. CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 1973; L. CALIFANO, *Principio di legalità e indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa regionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 7/1983, 1054-1062; G. BERTI, *Legalità e razionalità nell'azione amministrativa: una difficile conciliazione*, in *Jus*, 3/1987, 310-316; S. COGNETTI, *Profili sostanziali della legalità amministrativa. Indeterminatezza della norma e limiti della discrezionalità*, Giuffrè, Milano, 1993; G. GUARINO, *Atti e poteri amministrativi*, Giuffrè, Milano, 1994; N. BASSI, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, Giuffrè, Milano, 2001; F. SORRENTINO, *Lezioni sul principio di legalità*, Giappichelli, Torino, 2001; C. PINELLI, *Modernizzazione amministrativa, principio di legalità, interpretazione costituzionale*, in *Diritto Pubbl.*, 1/2001, 83- 111; N. BASSI, *A volte (per fortuna) ritorna: il principio di legalità dell'azione amministrativa fra regole costituzionali e norme comunitarie*, in *Il Foro Amministrativo - T.A.R.*, 6/2002, 1900-1913; M. MAGRI, *La legalità costituzionale dell'amministrazione. Ipotesi dottrinali e casistica giurisprudenziale*, Giuffrè, Milano, 2002; F. MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità. La decostruzione del Diritto Amm.*, il Mulino, Bologna, 2007; N. PIGNATELLI, *Legalità costituzionale e autotutela amministrativa*, in *Foro it.*, 11/2008, 311-316; F. MERUSI, *La legalità amministrativa. Altri sentieri interrotti*, il Mulino, Bologna, 2012; M. A. SANDULLI, *Principio di legalità e effettività della tutela: spunti di riflessione alla luce del magistero scientifico di Aldo M. Sandulli*, in *Diritto e Società*, 4/2015, 649-669; G. CORSO, *Il principio di legalità*, in M. A. Sandulli (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2015, 31-38; F. MERUSI, *La legalità amministrativa fra passato e futuro. Vicende italiane*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; G. MORBIDELLI, *Ricordando Nicola Bassi nella sua ricerca della legalità in difficile coabitazione con i poteri impliciti*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2/2017, 263-274; B. STAMPINATO, *Sulla «crisi» di legalità e di certezza del diritto in campo amministrativo*, in [federalismi.it](#), 11/2017, 2-15; G.P. DOLSO, *La nuova riforma dell'attività amministrativa. Riflessioni a partire da Vezio Crisafulli: principio di legalità e giusto procedimento*, in [AmbienteDiritto.it](#), 4/2020, 1126-1141.

<sup>64</sup> Se la libertà di panorama di un bene culturale posto in pubblico venisse limitata da un atto dell'Amministrazione Culturale non si realizzerebbe l'ipotesi di violazione di Legge perché tale vizio presupporrebbe la difformità da una norma che però nell'ordinamento non esiste: non esistono infatti espresse norme attributive di poteri ablatori sui terzi beneficiari della vista di un bene culturale esposto in un luogo pubblico. Per conseguenza, ci si ritroverebbe dinanzi ad ipotesi di «azione senza potere». Se la PA esercita un potere che nessuna Legge le assegna [...] il provvedimento [derivante] non può che essere nullo. Sussiste perciò la giurisdizione del GO, stante il criterio della "causa petendi"; si violano infatti diritti soggettivi dei cittadini» S. TARULLO, *Manuale di Diritto Amm.*, Zanichelli Editore, Bologna, 2017, 377.

<sup>65</sup> È a tutti noto che la disciplina contemplata nella celebre Legge n. 241 del 7 agosto 1990 oggi prescrive all'articolo 21 *septies* (rubricato «nullità del provvedimento») che «È nullo il provvedimento amministrativo che manca degli elementi essenziali, che è viziato da difetto assoluto di attribuzione, che è stato adottato in violazione o elusione del giudicato nonché negli altri casi espressamente previsti dalla Legge».

giurisdizione per il sindacato delle fattispecie nelle quali vi è una «carenza di potere»<sup>66</sup> delle Amministrazioni Pubbliche.

Cosicché, tanto sul piano dominicale quanto sotto il profilo dei tipizzati poteri pubblici nell'ordinamento non esistono legittime possibilità di controllo o di restrizione della libertà di panorama dei beni culturali posti in pubblica vista.

La tesi riceve conforto da chi già da tempo sottolineava con perspicacia che per i «beni culturali esposti alla pubblica vista sembra difficilmente contestabile che l'immagine sia liberamente fruibile da parte dei terzi»<sup>67</sup>.

#### **4. La libertà di panorama del patrimonio culturale collocato in luogo pubblico e le esigenze di un sostegno dogmatico della dottrina pubblicistica: inquadramento costituzionale e sistematizzazione nell'ordinamento italiano**

Se è vero che non esistono legittime possibilità di controllo o di restrizione della libertà di panorama dei beni culturali posti in pubblico allora perché questa libertà in Italia è fragile e bisognevole di un sostegno dogmatico?

La risposta a quest'interrogativo meriterebbe una lunga elencazione di ragioni, di varia natura: noi qui - per esigenze di economicità espositiva - ci limitiamo ad indicare tre essenziali motivi.

Il primo motivo del carattere negletto della libertà di panorama nell'ordinamento italiano è rinvenibile in un fattore di stampo eminentemente storico: perché, in realtà, non possiamo

---

<sup>66</sup> Come osservato da autorevole dottrina «la Cassazione ha raggiunto un punto fermo avente portata generale, dal quale non si è nella sostanza più allontanata, nel 1949, quando a Sezioni Unite adottò il criterio di riparto basato sulla formula "carenza di potere – scorretto esercizio del potere". Secondo tale criterio, si ha carenza di potere allorquando si contesta la stessa esistenza del potere amministrativo, mentre si ha scorretto esercizio del medesimo quando si contesta il suo illegittimo esercizio. Nel primo caso la controversia riguarda il diritto soggettivo e la giurisdizione spetta al giudice ordinario; nel secondo caso la controversia riguarda l'interesse legittimo e la giurisdizione spetta al giudice amministrativo. Il criterio di riparto elaborato dalla Cassazione nel 1949 è arrivato pressoché immutato fino ai giorni nostri» A. ZITO, *Il riparto di giurisdizione*, in F. G. Scoca (a cura di), *Giustizia Amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2013, 70. D'altronde, sul piano dei limiti interni della giurisdizione ordinaria vale la pena di ricordare che «là dove l'amministrazione non esercita un potere conferito dalla Legge non si può ammettere alcuna limitazione ai poteri del giudice. La garanzia dell'atto amministrativo, in definitiva, trova la sua ragione e la definizione del suo ambito nel principio di legalità: là dove non opera il principio di legalità [...] non vi può essere alcuna immunità dall'intervento giurisdizionale. Altrimenti si finirebbe col configurare una situazione di privilegio processuale per l'amministrazione, in contrasto con i principi costituzionali. Accogliendo questa impostazione si deve escludere [ad esempio] che possa invocarsi il limite fissato dall'art. 4 della Legge di abolizione del contenzioso amministrativo nei casi in cui l'amministrazione non operi nell'esercizio di poteri conferiti dalla Legge. In conclusione, il limite interno della giurisdizione civile non va esteso a tutto ciò che non sia strettamente diritto privato, ma va circoscritto a tutto ciò che costituisca, in base alla Legge, espressione di un potere pubblico» (A. TRAVI, *Lezioni di Giustizia Amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2013, 121).

<sup>67</sup> S. FANTINI, *Strumenti amministrativistici di tutela e valorizzazione dell'immateriale economico nei beni culturali*, in *L'immateriale economico nei beni culturali*, cit., 117.



ignorare che l'emersione di questa ("moderna") libertà sia avvenuta soltanto in tempi recenti, nell'arco delle lancette misuranti le svariate vicende repubblicane, per effetto dell'irrompere sociale delle nuovissime tecnologie che via via hanno spinto ed indotto negli anni agli sperimentali utilizzi delle inedite forme di comunicazione e di riproduzione digitale della cultura (nonché delle sue varie componenti).

Si ragiona di un fenomeno che ci riporta dritti alle riflessioni introduttive offerte nel presente contributo: che sin dall'esordio non ha potuto evitare di porre l'accento sull'importanza della neutralità del metodo che il Legislatore dovrebbe seguire per compiere il percorso di conversione digitale del patrimonio della cultura. D'altronde, l'approccio alla disciplina (ed alla "regolazione") dell'impatto della digitalizzazione sui beni culturali non andrebbe aprioristicamente esaltato per partito preso o peggio sulla pressione di ostentati ideologismi preconcepiuti: poiché una simile impostazione metodologica spezzerebbe l'osmosi tra diritto e società («*ubi societas ibi ius*»<sup>68</sup>) e renderebbe del tutto miope il Legislatore rispetto alla cura delle problematiche effettive ed in concretezza emergenti dall'incrocio tra le novità tecnologiche ed il diritto dei beni culturali, con l'accettazione dei conseguenti rischi sottesi ad un'insipienza normativa nei confronti dei "mali culturali" celati nelle trasformazioni digitali del patrimonio culturale. È sotto questa prospettiva che si può comprendere (sino in fondo) la causa della perdurante assenza nell'ordinamento italiano di una determinata disciplina legislativa sulla "libertà di panorama" dei beni culturali esposti in pubblica vista.

In quest'ottica rispetto alle iniziali considerazioni sulle criticità della digitalizzazione dei beni culturali in Italia possiamo segnalare un altro "male culturale" dischiuso nella conversione digitale del patrimonio della Nazione: in chiara difficoltà per via dell'inesistenza di un'espressa disciplina di bilanciamento del Legislatore tra le tutele "proprietarie" dei beni culturali posti in pubblica vista e la connessa "libertà di panorama" e di riproduzione digitale di quei beni da parte dei terzi. Tale vuoto destabilizza la certezza<sup>69</sup> del diritto vivente: sul

---

<sup>68</sup> S. ROMANO, *Principii di Diritto Costituzionale Generale*, Giuffrè, Milano, 1946, 55.

<sup>69</sup> Per approfondimenti sulla certezza del diritto nell'ordinamento - *ex plurimis* in dottrina - appare utile rimandare ai preziosi contributi di P. CALAMANDREI, *La certezza del diritto e le responsabilità della dottrina*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, 1/1942, 341-358; F. CARNELUTTI, *Discorsi intorno al diritto*, Vol. II, Cedam, Padova, 1953, 26 ss.; T. GRIMALDI, *Evoluzione democratica e certezza del diritto*, in *Democrazia e Diritto*, 3/1970, 382-396; M. ZINGALES, *Tecnica legislativa e certezza del diritto*, in *Nuovi Studi Politici*, 3/1979, 63-70; R. GUASTINI, *La certezza del diritto come principio di diritto positivo?*, in *Le Regioni*, 5/1986, 1090-1102; C. FARALLI, *Certezza del diritto o diritto alla certezza?*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1/1997, 89-104; C. LUZZATI, *L'interprete e il legislatore. Saggio sulla certezza del diritto*, Giuffrè, Milano, 1999; Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002; M.A. SANDULLI, *Brevi riflessioni su alcune recenti tendenze all'incertezza del diritto*, in *Rassegna Parlamentare*, 1/2003, 125-136; M. IMMORDINO, *Il principio di certezza del diritto nei rapporti tra amministrazione e cittadini*, Giappichelli, Torino, 2003; G. ALPA, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006; R. ALEXY, *Certezza del diritto e correttezza*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 2/2014, 177-194; B. STAMPINATO, *Sulla «crisi» di legalità e di certezza del diritto in campo amministrativo*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 11/2017, 2-15; F. FRANCIARIO,

piano della quotidiana gestione, amministrazione, valorizzazione e godimento del patrimonio culturale in Italia posto in pubblica vista.

La seconda ragione alla base di una trascurata tutela della libertà di panorama dei beni culturali esposti in pubblico nel nostro ordinamento può cogliersi nella superficialità e nella confusione dogmatica delle decisioni della giurisprudenza sinora intervenuta in materia che per motivi di economicità processuale, di perseguita speditezza di un risultato più apprezzato per la tempestività che per la qualità, si segnala per approdi del tutto affrettati e sostanzialmente “creativi” di situazioni giuridiche inesistenti sul piano legale e fuorvianti rispetto alla cura di una libertà fondamentale com'è la libertà di panorama in esame. Il che ha alimentato il grande rischio di svilire non solo la certezza del diritto sui beni culturali, ma soprattutto l'effettività dei diritti azionabili sul patrimonio culturale<sup>70</sup>.

Il punto (sin qui evocato più volte) sarà oggetto di un approfondimento specifico nel prossimo paragrafo.

La terza motivazione della fallimentare sensibilità per la “libertà di panorama” dei beni culturali posti in pubblico in Italia possiamo coglierla nell'assenza di un'adeguata, puntuale e pertinente, analisi della dottrina pubblicistica.

Tanto è vero che se facessimo un'attenta ricerca scopriremmo che al momento gli studi appositamente dedicati al tema della libertà di panorama da parte degli esperti del diritto pubblico italiano si contano, appena, sulle dita delle mani<sup>71</sup>.

Né ci risulta che esista alcuna monografia italiana sulla “libertà di panorama” dei beni culturali collocati in pubblico.

Ciò potrebbe, senz'altro, rappresentare un'esimente per le confusioni dogmatiche affiorate sinora nelle decisioni della giurisprudenza in materia e potrebbe pure giustificare

---

*Il diritto alla sicurezza giuridica. Note in tema di certezza giuridica e giusto processo*, in *Diritto e Società*, 1/2018, 11-29; F. MANGANARO, *Cenni sulla (in)certezza del diritto*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2/2019, 297-316; C. PINELLI, *Certezza del diritto e compiti dei giuristi*, in *Diritto Pubbl.*, 2/2019, 549-566; R. GUASTINI, *A proposito di certezza del diritto*, in *Analisi e Diritto*, 2/2021, 179-186; M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2023; F. BIONDI, *Un recupero (quasi totale) della dottrina del diritto vivente. La Corte e la certezza del diritto*, in *Giur. Cost.*, 6/2023, 2819-2827; E. A. IMPARATO, *La certezza del diritto dogmatica e attuazione nei sistemi costituzionali liberali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025.

<sup>70</sup> Si ragiona di un rischio tuttora covato nell'ordinamento repubblicano del nostro Paese: che anche per questo necessita di un'opportuna ed adeguata riflessione sulla “libertà di panorama” dei beni culturali esposti nei luoghi pubblici.

<sup>71</sup> Degli appositi studi, incentrati specificamente, sul tema della libertà di panorama, in esame, sono stati affrontati in dottrina da L.S. FAGGIONI, *La libertà di panorama in Italia*, in *Il Diritto industriale*, 6/2011, 535-542; G. DE GREGORIO, *Libertà di Panorama nel “Digital Single Market”: quali prospettive?*, in *Rivista di Diritto delle Arti e dello Spettacolo*, 2/2017, 59-74; A. A. CARDARELLI, A. PISANI, A. SIGNORELLI, *La libertà di panorama: stato dell'arte e prospettive*, in *Law and Media Working Paper Series*, 7/2017, 1-19; A. PATALANO, *La libertà di panorama nelle opere cinematografiche*, in *Rivista di Diritto delle Arti e dello Spettacolo*, 1/2018, 75-108; A. DE ROBBIO, *Libertà di panorama in Europa in equilibrio tra diritti ed eccezioni*, in [eprints.rclis.org](https://eprints.rclis.org), 1-15; C. E. MAYR, *Brevi note sulla libertà di panorama*, in *Annali italiani del diritto d'autore, della cultura e dello spettacolo*, Vol. XXIX, 2020, 131-146; C. BATTISTELLA, *La libertà di panorama: profili critici e spunti comparatistici*, in *Lawtech. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper 75/2022*, 1-147.



l'insipienza del Legislatore ad oggi non intervenuto con un'apposita (e determinata) disciplina sulla libertà in esame: tuttavia non si trovano valide ragioni per spiegare la sommarietà del sostegno di tanti costituzionalisti ed amministrativisti per un aspetto ordinamentale così delicato, sempre più stringente ed attuale.

La conseguenza dell'esile supporto dogmatico da parte degli studiosi del diritto pubblico italiano verso la libertà di panorama del patrimonio culturale posto in pubblica vista è palpabile nonché sotto gli occhi di tutti: perché - purtroppo - manca una chiara fisionomia definitoria di questa libertà, nell'ordinamento, sebbene appaia difficile contestarne l'esistenza.

Ovviamente, non si nutre (qui) la pretesa di colmare di colpo le lacune della dottrina: giacché sarebbero, senza dubbio, necessarie delle esaurienti e minuziose analisi monografiche *ad hoc* (impossibili da poter realizzare in questa stessa sede).

Epperò, non potremmo nemmeno esimerci dal tentativo di un inquadramento ed una sistematizzazione dogmatica della descritta "libertà di panorama" all'interno del diritto dei beni culturali nonché - più in generale - nell'ambito dell'ordinamento giuridico della Repubblica italiana.

Anche perché se fuggissimo dallo "sforzo" definitorio della libertà di panorama dei beni culturali esposti in pubblico rischieremo - a questo punto - di vanificare il frutto delle riflessioni e delle argomentazioni emerse sinora, nel corso del presente contributo.

Ebbene, la definizione della libertà di panorama dei beni culturali in pubblica vista presuppone prima di tutto una precisazione demarcativa: utile sul piano teorico, ma anche sotto il profilo di un'effettiva tutela giurisdizionale.

È infatti importante mettere a fuoco il presupposto giuridico per l'esercizio della libertà di panorama del patrimonio culturale posto in pubblico. A qualcuno potrà sembrare banale o persino pleonastico, ma si faccia attenzione perché l'ambito di garanzia di questa libertà trova spazio nell'ordinamento soltanto in un luogo pubblico e giammai in un luogo aperto al pubblico<sup>72</sup>.

Senonché, la libertà di panorama dei beni culturali assume rilevanza e consistenza giuridica sulla base di un esercizio esplicato in luogo pubblico: cioè in uno «spazio ordinariamente destinato all'uso da parte della generalità dei consociati, [che entrano in un posto] senza nessuna separazione fisica dal mondo esterno»<sup>73</sup> e «prescindendosi dalla

---

<sup>72</sup> Sui luoghi aperti al pubblico «la dottrina è divisa tra quanti ritengono che essi si caratterizzino per essere separati dall'esterno e limitati quanto all'accesso da uno *ius admittendi* del titolare e quanti invece ritengono che tale condizionamento sia solo eventuale e in ogni caso secondario, valorizzando piuttosto il fatto che per i luoghi aperti al pubblico non sarebbe essenziale la destinazione all'uso pubblico dipendendo essa dalla volontà dell'avente diritto» (G. TARLI BARBIERI, *Art. 17*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, UTET, Torino, 2006, 393).

<sup>73</sup> D. CODUTI, *La libertà di riunione in discussione. L'articolo 17 della Costituzione e la sfida della sicurezza*, Cacucci Editore, Bari, 2022, 78.

titolarità di esso»<sup>74</sup>, laddove insomma «chiunque può accedervi»<sup>75</sup> «o, pur non volendo, chiunque possa assistere alle manifestazioni [più varie - sul piano naturale, sociale, politico, istituzionale e soprattutto culturale -] che vi si tengono»<sup>76</sup>. Quest'ultimo aspetto (in particolare) ci sembra assai significativo e pregnante di forti implicazioni, quanto meno sotto due vitali punti di vista.

In primis, perché l'universale socialità<sup>77</sup> ed accessibilità in un luogo pubblico mettono a nudo l'intima radice della libertà di panorama del patrimonio culturale esposto in pubblica vista che in Italia affonda il proprio fondamento nell'esercizio di un diritto inviolabile dell'uomo (*in nuce*) concorrente allo sviluppo della sua personalità: sia come singolo e sia nei vari luoghi di formazione sociale, così, come accade in tante piazze dei Comuni italiani, nei parchi dei centri urbani, per le vie dei borghi e più in generale per i tanti luoghi pubblici di incontro nel Paese.

In secondo luogo, il carattere di universale accessibilità di un luogo pubblico ed il fatto che non soltanto chiunque possa accedervi ma che, «pur non volendo, chiunque possa assistere alle manifestazioni che vi si tengono»<sup>78</sup> evidenzia un'importante propensione dei luoghi pubblici: che sono suscettibili di essere non solo "attivamente" vissuti e partecipati ma anche "passivamente" goduti da chiunque, da qualsiasi soggetto, finanche da un casuale passante - terzo - rispetto ai presenti in quel posto spaziale e rispetto allo stesso proprietario del luogo.

La qual cosa nel nostro ordinamento fa il paio con il canone identificativo di un "luogo pubblico" che in sostanza non corrisponde al tipo di proprietà del bene né alla sua natura, bensì al criterio dell'utilizzo di quel bene da parte di «una massa indifferenziata di soggetti»<sup>79</sup> che possono liberamente fruirne in virtù della destinazione datane di fatto dal titolo di proprietà. Calati in quest'ottica la nozione teorica di luogo pubblico «può estendersi anche a beni privati»<sup>80</sup> sul piano dominicale.

Ciò, a ben riflettere, si sviluppa in piena coerenza con il carattere "assoluto" ed *erga omnes* della libertà di panorama del patrimonio culturale che si estrinseca - proprio - nel diritto di guardare, di riflettere, di informare, di informarsi, di essere informati, di fotografare e di sperimentare iniziative economiche su oggetti posti in pubblico: a prescindere che essi siano di proprietà pubblica (o meno).

<sup>74</sup> G. TARLI BARBIERI, *Art. 17*, cit., 393.

<sup>75</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Vol. II, Cedam, Padova, 1992, 321.

<sup>76</sup> D. CODUTI, *La libertà di riunione in discussione*, cit., 78.

<sup>77</sup> Ci pare utile la riflessione di chi ha commentato «lo spazio pubblico come luogo di cura delle relazioni umane [...], dove ciascuna persona può essere vista ed essere udita dalle altre che le appaiono innanzi; in un gioco di tracciati e traiettorie non perimetrabili in cui ognuna vede e ode da una diversa posizione» N. CAPONE, *Lo spazio pubblico come luogo per riabitare mondi in comune*, in [Diritto & Questioni Pubbliche](#), 1/2022, 160.

<sup>78</sup> D. CODUTI, *La libertà di riunione in discussione*, cit., 78.

<sup>79</sup> M. ESPOSITO, *Riunione (libertà di)*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di Diritto Pubbl.*, Vol. V, Giuffrè, Milano, 2006, 5371.

<sup>80</sup> G. TARLI BARBIERI, *Art. 17*, cit., 393.



Certamente, qualcuno potrà qui obiettare subito: osservando che una cosa è valutare il tipo di proprietà di un luogo pubblico e tutt'altra cosa sarebbe ragionare sulla natura proprietaria di un bene che in luogo pubblico viene liberamente visto e ripreso - proprio - in virtù della "libertà di panorama" dei beni culturali esposti alla vista pubblica.

Le due cose, in realtà, sono senz'altro distinte epperò rimangono intrecciate tra loro perché la libertà di panorama di un bene culturale presuppone necessariamente che il bene sia posto in un luogo pubblico: il cui carattere giuridico di un'universale apertura ad «una massa indifferenziata di soggetti»<sup>81</sup> finisce per influenzare le capacità panoramiche del patrimonio culturale esposto in pubblico e non solo per via di, intuibili, condizionamenti logistici di fatto ma anche attraverso un'opera di forgiatura dell'esistenza della libertà di panorama da un punto di vista giuridico.

Tanto è vero che non vi sarebbe una libertà di panorama dei beni culturali se questi non fossero collocati in un luogo pubblico: e ciò dal punto di vista eziologico non nasce in ragione della dominicalità pubblica del luogo, o del bene collocato in quel luogo, bensì per effetto della destinazione universale ovvero della fruizione generalizzata che contraddistingue ogni luogo pubblico che per osmosi estende e trasmette il regime del libero godimento aperto anche ai pertinenti beni culturali collocati in quello spazio pubblico.

Impropriamente, verrebbe quasi da evocare l'istituto privatistico dell'accessione: ancorché nell'ipotesi del rapporto accessorio tra un luogo pubblico ed il bene culturale posto in quel luogo l'oggetto peculiare dell'accessione non è la proprietà, ma il regime della libera fruizione generalizzata che si trasmette dallo spazio pubblico al bene culturale posto in pubblico.

In modo altrettanto improprio viene in mente un altro esempio di istituto privatistico, com'è il caso delle pertinenze: in cui «la destinazione di una cosa al servizio o all'ornamento dell'altra fa sì che l'una cosa abbia carattere accessorio rispetto all'altra, che assume posizione principale»<sup>82</sup>, con la conseguenza che «le pertinenze seguono, di regola, lo stesso destino della cosa principale»<sup>83</sup>. Pure in questo esempio, ovviamente, la pertinenzialità della collocazione del bene culturale all'interno di un luogo pubblico non si esprime in termini proprietari o dominicali ma si traduce in una pubblicistica inerenza funzionale: nel senso che la destinazione all'uso pubblico della cosa principale si estende anche a quella accessoria. In altri termini, il vincolo di pertinenzialità che lega l'esposizione di un bene culturale ad un determinato luogo pubblico fa sì che quest'ultimo impregni di destinazione pubblica e fruizione generalizzata anche il regime della valorizzazione giuridica ed economica del bene culturale ivi esposto alla vista pubblica.

Si ragiona di esemplificazioni "improprie" e pressoché atecniche per la penna di un giuspubblicista, del resto, lo si è scritto - chiaramente - più volte: tuttavia gli istituti civilistici

---

<sup>81</sup> M. ESPOSITO, *Riunione (libertà di)*, cit., 5371.

<sup>82</sup> A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di Diritto Privato*, Giuffrè, Milano, 2017, 196.

<sup>83</sup> Ivi, 197.

evocati appaiono (al contempo) efficaci nel rendere l'idea della compenetrazione funzionale tra un luogo pubblico ed un bene culturale esposto in quel luogo poiché la destinazione universale e la fruizione diffusa dei luoghi pubblici vengono ad insistere nonché ad avere effetti conformativi finanche sul regime di godimento e di valorizzazione dei beni culturali ivi posti alla vista pubblica di «chiunque può accedervi»<sup>84</sup>. Sotto un'altra e diversa prospettiva potremmo financo invocare tutta l'espansività e la forza del principio di sussidiarietà orizzontale nella Repubblica italiana: nella misura in cui ci sembra possibile ammettere che la destinazione collettiva di un luogo pubblico ed i pertinenti utilizzi dei cittadini (singoli e associati) riescano a concorrere alle funzioni di conservazione materiale e di valorizzazione - giuridica ed economica - delle opere culturali che sono esposte in quei luoghi, in ragione di un chiaro e comune interesse generale tutelato ex articolo 118 (ultimo comma) della Costituzione.

Sicché, non solo il luogo pubblico costituisce un presupposto della libertà di panorama del patrimonio culturale ma ne rappresenta pure un essenziale elemento di caratterizzazione democratica che coniuga la natura funzionalizzata all'uso collettivo ed universale dei luoghi pubblici con l'indole "personalistica" ed individuale del diritto di guardare, di pensare, di informare, informarsi, essere informati, di fotografare e di sperimentare iniziative economiche sui beni culturali - proprio - collocati in un luogo pubblico e per conseguenza esposti alla vista pubblica nonché alla "condivisa" fruizione di «una massa indifferenziata di soggetti»<sup>85</sup> ovvero beni visibili ed accessibili agli occhi di qualsiasi persona si trovi (quand'anche per caso) in quel luogo ad utilizzo e godimento generalizzato.

Queste considerazioni sottendono per giunta il cuore pulsante dell'intima natura giuridica della "libertà di panorama" dei beni culturali esibiti alla pubblica vista.

Assodata - infatti - la premessa dell'ineludibile presupposto di esercizio in luogo pubblico, l'esaminata libertà di panorama manifesta i tratti di ciò che Isaiah Berlin concepirebbe come una «*freedom from*»<sup>86</sup>: ossia come una "libertà da", in particolare, dallo Stato, dalle autorità pubbliche come da ogni potere, e più in generale da qualsivoglia tipo di soggetto, non solo pubblico ma anche privato, "estraneo" rispetto all'intima sfera personale che in natura ogni uomo possiede relativamente al diritto di vedere, di pensare e riprendere, gli oggetti e i beni comuni ovvero di pubblica, generalizzata, e condivisa fruizione comune, così, come accade per il caso di un bene culturale collocato ed esposto in un luogo pubblico<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., 321.

<sup>85</sup> M. ESPOSITO, *Riunione (libertà di)*, cit., 5371.

<sup>86</sup> I. BERLIN, *Quattro saggi sulla libertà* (traduzione di Marco Santambrogio), Feltrinelli, Milano, 1989, *passim*, spec. 194 ss.

<sup>87</sup> Sui beni comuni esiste ormai una vasta letteratura, difficilmente circoscrivibile. Tanto premesso appare qui utile rinviare *ex plurimis* in dottrina (e senza pretese di esaustività nel riferimento) ai contributi di U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2011; S. LIETO, "Beni comuni", *diritti fondamentali e Stato sociale. La Corte di Cassazione oltre la prospettiva della proprietà codicistica*, in *Politica del Diritto*, 2/2011, 331-



In altri termini, la libertà di panorama del patrimonio culturale in un luogo pubblico mostra le sembianze di una "libertà negativa" cioè di un diritto autonomamente realizzabile dal suo titolare che non necessita della cooperazione attiva di alcun altro soggetto per il soddisfacimento dell'interesse tutelato: perciò si parla di libertà negative, perché per il loro appagamento è sufficiente l'astensione - un non intervento - ovvero un comportamento in negativo dei consociati nei confronti del titolare di quella libertà.

Di talché, si esercita una "libertà negativa" quando si ha la capacità giuridica di poter realizzare un proprio interesse nell'ordinamento senza l'intervento dello Stato o di qualsiasi altro soggetto terzo (per questo si esprime nel concetto di «*freedom from*»<sup>88</sup> o di «libertà da»).

Al riguardo, Norberto Bobbio ci aiuterebbe magistralmente: suggerendoci di definire la libertà negativa come «la situazione in cui un soggetto ha la possibilità di agire senza essere impedito, o di non agire senza essere costretto, da altri soggetti»<sup>89</sup>.

*Mutatis mutandis*, di primo acchito, l'esaminata "libertà di panorama" dei beni culturali pare atteggiarsi - proprio - come un diritto di libertà: «in quanto si risolve nel potere di escludere tutti gli altri, privati e pubbliche autorità, dalla sfera [giuridica] lasciata nella disponibilità dei [...] titolari»<sup>90</sup>.

Cosicché, la libertà di panorama del patrimonio culturale in un luogo pubblico viene ad assumere per il nostro ordinamento una chiara fisionomia ed una consistenza giuridica attraverso il riconoscimento di un'autonoma «alienità dal potere»<sup>91</sup> : da qualsiasi potere limitativo della sfera personale di "libertà" di panorama che non può essere intaccata da

---

350; P. MADDALENA, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, in *Giur. Cost.*, 3/2011, 2613-2630; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Il Mulino, Bologna, 2013; A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni. Nuove frontiere del Diritto Pubbl.*, Laterza, Roma-Bari, 2013; E. BOSCOLO, *Beni pubblici, beni privati e beni comuni*, in *Riv. Giur. di Urbanistica*, 3/2013, 341-380; D. MONE, *La categoria dei beni comuni nell'ordinamento giuridico italiano: un paradigma per la lettura del regime dei beni pubblici alla luce della Costituzione*, in *Rassegna di Diritto Pubbl. Europeo*, 2/2014, 63-126; S. MAROTTA, *Per una lettura sociologico-giuridica dei beni culturali come beni comuni*, in *Munus*, 2/2016, 439-453; L. D'ANDREA, *I beni comuni tra pubblico e privato*, in *Diritto e Società*, 3/2016, 433-455; I. CIOLLI, *Sulla natura giuridica dei beni comuni*, in *Diritto e Società*, 3/2016, 457-482; M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; S. FRANCA, *Cura dei beni comuni e responsabilità condivisa: spunti ricostruttivi*, in *Munus*, 1/2018, 47-86; F. D'URSO, *L'uomo e le cose. Osservazioni sulla proprietà e sui beni comuni*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2018, 1-30; M. CAFAGNO, *Beni comuni, norme, comportamenti*, in *Riv. Dir. Amb.*, 2/2022, 181-216; M. CIRACI, *Beni comuni: prospettive sostanziali e processuali*, in *Persona e Amministrazione*, 2/2022, 561-623; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà, beni pubblici, beni comuni*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 3/2022, 639-646; G. ARENA, *Da beni pubblici a beni comuni*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 3/2022, 647-655; P. MADDALENA, *Cosa sono i beni comuni e come si difendono*, in *AmbienteDiritto.it*, 2/2023, 15-32; A. GIORDANO, *Per un diritto sostenibile. Beni comuni e funzioni tutorie della Corte dei Conti*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 6/2023, 66-72.

<sup>88</sup> I. BERLIN, *Quattro saggi sulla libertà*, cit., 194 ss.

<sup>89</sup> N. BOBBIO, *Libertà* (voce), in *Enciclopedia del Novecento* (1978).

<sup>90</sup> P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna, 1984, 13.

<sup>91</sup> G. DI PLINIO, *Libertà negativa, potere sui mezzi e intervento della Repubblica nel sistema costituzionale della divulgazione del pensiero*, in *Il Foro Amministrativo*, 1-2/1978, 326.

alcun soggetto pubblico e privato, che è tenuto ad astenersi dall'intervento, proprio in ragione delle garanzie che la Repubblica italiana costituzionalmente appresta (con solennità) nei confronti dei diritti inviolabili dell'uomo (*ex articolo 2* della Costituzione) e quindi a tutela delle situazioni giuridiche fondamentali per la vita di ogni persona, ossia per lo sviluppo personale e per la connessa crescita identitaria, che verrebbe illegittimamente compromessa se fosse precluso il diritto di libertà di panorama dei beni culturali posti nei luoghi pubblici.

Naturalmente, pur apparendo palese la piena natura di "diritto di libertà", quando si ragiona della libertà di panorama dei beni culturali in pubblico non dobbiamo cadere nell'errore di alludere alla categoria dei cosiddetti «diritti di prima generazione»<sup>92</sup>: che corrispondono (com'è noto) ai «diritti tradizionali, sanciti nelle Costituzioni liberal-democratiche»<sup>93</sup>. Non è certo il caso dell'esaminata "libertà di panorama" del patrimonio culturale: a codesta libertà non si riferisce alcuna puntuale disposizione *ad hoc* della nostra Costituzione del '48 e del resto non avrebbe potuto essere diversamente, giacché (in effetti) nel periodo di redazione e di entrata in vigore della Carta costituzionale erano del tutto impensabili le attuali forme di tecnologie e le moderne applicazioni digitali sul patrimonio culturale. Era perciò inimmaginabile una libertà di panorama dei beni culturali esposti in luogo pubblico.

Di converso, la prudenza e la lungimiranza dei Padri Costituenti è venuta a tradursi nella consacrazione di ampie previsioni superprimarie: suscettibili di evoluzioni interpretative. Com'è stato per il caso di tutti gli orientamenti giurisprudenziali che hanno nel tempo modellato la celebre «clausola aperta nell'art. 2 Cost.»<sup>94</sup>: tramite cui è stata data «copertura costituzionale a una serie di nuovi diritti»<sup>95</sup> nell'ordinamento italiano. Laddove oggi non possiamo non concepire finanche la fondamentale "libertà di panorama" del patrimonio culturale esposto alla vista di ogni persona: cioè all'occhio ed alla mente di ogni uomo che di questa libertà (di vedere, di informare, informarsi, di essere informato, di fotografare e di sperimentare iniziative economiche) si nutre come titolare di un diritto inviolabile *ex articolo 2 Cost.*, che peraltro vede rafforzate le proprie tutele mediante i collegamenti con le generali

<sup>92</sup> Per approfondimenti sui diritti di prima generazione appare utile rinviare *ex plurimis* in dottrina alle riflessioni di J. JOBLIN, *Lo sviluppo storico del pensiero sui diritti dell'uomo*, in *La Civiltà cattolica*, 3119/1980, 417-432; G. F. CIAURRO, *Diritti civili e libertà*, in *Nuovi Studi Politici*, 3/1981, 71-74; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., 13 ss.; V. ANGIOLINI, *Libertà e diritti di libertà nella Giur. Cost.*, in *Jus*, 2/1986, 185-215; I. BERLIN, *Quattro saggi sulla libertà*, cit., 185 ss.; N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1992, 113 ss.; A. D'ATENA, *In tema di principi e valori costituzionali*, in *Giur. Cost.*, 5/1997, 3065-3083; G. LOMBARDI, *Diritti di libertà e diritti sociali*, in *Politica del Diritto*, 1/1999, 7-16; A. RUGGERI, *Scrittura costituzionale e diritto costituzionale non scritto*, in *Diritto e Società*, 2/2004, 237-298; A. PIZZORUSSO, *Le «generazioni» dei diritti nel costituzionalismo moderno*, in *Diritto di welfare*, cit., 45-69; P. RIDOLA, *Il principio di libertà nello Stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparata*, Giappichelli, Torino, 2018, 3 ss.; F. POLITI, *Libertà costituzionali e diritti fondamentali. Casi e materiali. Un itinerario giurisprudenziale*, Giappichelli, Torino, 2024, 241 ss.; P. LILLO, *Diritti fondamentali e libertà della persona*, Giappichelli, Torino, 2024, 125 ss.

<sup>93</sup> G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. Verso la Gigabit Society*, Giappichelli, Torino, 2021, 7.

<sup>94</sup> G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. Verso la Gigabit Society*, cit., 10.

<sup>95</sup> *Ibidem*.



previsioni contemplate nel primo e nel secondo comma dell'articolo 9 nella nostra Carta fondamentale che prescrive che «la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

Si tratta di una disposizione assai pregnante, densa e gravida di notevoli e "plurime" implicazioni: non a caso è stata oggetto di copiosi approfondimenti nella dottrina<sup>96</sup>. In particolare, per quel che interessa la libertà di panorama (in rassegna) non possiamo evitare di osservare come l'articolo 9 della Costituzione metta in collegamento le dimensioni della promozione culturale con la sfera della ricerca tecnica: tanto da elevare un ponte tra le "multiformi" traiettorie di sviluppo della cultura nella Repubblica ed i variegati percorsi del progresso scientifico e tecnologico che in Italia rappresentano (a ben riflettere) un punto di contatto - nodale - tra il carattere personalista dell'individuale diritto di godere dei beni culturali ed il più generale obiettivo pubblico del crescente miglioramento sociale, economico, scientifico, tecnologico, storico, artistico ed istituzionalistico del patrimonio della Nazione.

In altri termini, a ben vedere, esiste un sottile legame circolare tra le previsioni degli articoli 2 e 9 della Costituzione: perché la cura (intesa non solo come tutela, ma pure come valorizzazione) del patrimonio culturale perderebbe di senso se non fosse assicurato l'effettivo accesso ai beni culturali come un (vero e proprio) inviolabile diritto concorrente a formare la personalità di ogni uomo ed a propria volta questo diritto perderebbe di reale effettività, piegando lo sviluppo della cultura, se mancasse nell'ordinamento una piena libertà di panorama del patrimonio della Nazione in un luogo pubblico che per spiegarsi nello spazio sociale, economico e giuridico, non potrebbe fare a meno dei progressi e dei risultati tecnologici e scientifici (via via raggiunti, nel tempo) i quali alimentano esponenzialmente l'esercizio dei tradizionali diritti di espressione, di informazione e di iniziativa economica, all'interno della libertà di panorama dei beni culturali esposti alla pubblica vista di ogni persona.

Di talché è la cura del patrimonio della Nazione che esige la tutela del diritto di accesso ai beni culturali attraverso la libertà di panorama degli elementi della cultura in un luogo pubblico che dal proprio canto promuove e nutre (alimentando) i termini di un evolutivo "sviluppo culturale" in senso lato nonché sotto i peculiari profili delle latenti dimensioni personalistiche e collettive nella Repubblica italiana, proprio, sulla spinta e per effetto delle nuove applicazioni tecnologiche che di fatto condizionano i tradizionali diritti dischiusi nella fisionomia della "moderna" libertà di panorama.

Del resto, parliamo di una libertà moderna che però si fonda allo stesso tempo sul congiunto godimento dei classici diritti (di pensiero, di espressione, d'informazione, come

---

<sup>96</sup> A tal riguardo, si confrontino gli studi della dottrina cui si è già rinviato nella nota 34 del presente contributo.

pure di iniziativa economica) oggetto di un'esplicazione nuova nell'ordinamento giuridico italiano attraverso le inedite tecnologie applicate ai "tradizionali" beni culturali connotati (ed avvinti) dalla destinazione "universale" e dalla fruizione diffusa dei luoghi pubblici in cui sono esposti (alla vista di chiunque). Così un inviolabile - ed individualistico - diritto umano concorre, con il suo "spontaneo" esercizio, a promuovere (più o meno direttamente) lo sviluppo della cultura e le sperimentazioni scientifiche e tecniche in Italia: *in unum* alla genesi di fattori e condizioni ulteriori per la migliore cura, tutela e valorizzazione, del gravido patrimonio della Nazione.

Così il cerchio si chiude. Così l'individuale esigenza di riconoscimento di un inviolabile diritto dell'uomo, com'è l'esaminata libertà di panorama, si inserisce senza strappi nel quadro degli obiettivi generali della Repubblica italiana: chiamata non soltanto a riconoscere ma anche a garantire la "libertà di panorama" dei beni culturali esposti in un luogo pubblico.

Calati in quest'ottica ci sembra possibile argomentare che la vera natura giuridica dell'esaminata libertà di panorama corrisponde ad un diritto di libertà nascente dalla «teorizzazione di una quarta generazione di diritti, legati agli ultimi sviluppi del progresso tecnologico»<sup>97</sup> nell'ordinamento dei beni culturali della nostra Repubblica.

D'altronde, l'unanime dottrina pubblicistica oggi definisce la quarta generazione dei diritti della persona come un'estesa e "pregnante" categoria giuridica che «trae origine [proprio] dalla nuova dimensione tecnologica della comunicazione e dell'informazione. Di fronte all'avvento della "nuova economia", delle nuove tecniche di acquisizione e trattamento delle informazioni e di diffusione e trasmissione delle stesse (da internet alla rete satellitare), si sono venuti configurando i cosiddetti diritti della società tecnologica»<sup>98</sup>: tra cui (a buon titolo) rientra l'esaminata "libertà di panorama" del patrimonio culturale che incarna un moderno diritto inviolabile dell'uomo riconosciuto e garantito dall'articolo 2 della Carta repubblicana quale «"fattispecie aperta", [del nostro ordinamento, ossia] una sorta di valvola d'entrata che permette l'inserimento nella nostra Costituzione di nuovi valori che, nel corso del tempo, vengono espressi dalla società e dalla coscienza collettiva. [...] In questo quadro l'art. 2 consente di riconoscere non solo i diritti e le libertà espressamente riconducibili al testo costituzionale, ma tutte le nuove domande di libertà, i nuovi diritti che emergono»<sup>99</sup> dall'incrocio tra l'invocazione delle tradizionali libertà costituzionali ed il congiunto esercizio basato sulle più recenti (ed evolutive) applicazioni tecnologiche. Questo è proprio il caso della libertà di panorama del patrimonio culturale posto in un luogo pubblico: al crocevia tra il godimento costituzionale dei classici diritti di libertà ed il loro dispiegamento moderno, nell'ordinamento, attraverso l'uso di apparecchiature e tecnologie del tutto nuove nonché in perenne evoluzione socio-tecnologica, scientifica, economica, istituzionale e giuridica.

<sup>97</sup> G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. Verso la Gigabit Society*, cit., 8.

<sup>98</sup> A. RINELLA, *Le "generazioni" dei diritti della persona e la tutela internazionale*, in L. Pegoraro, A. Reposo, A. Rinella, R. Scarciglia, M. Volpi, *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli, Torino, 2005, 195.

<sup>99</sup> G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. Verso la Gigabit Society*, cit., 9-10.



## 5. Gli orientamenti giurisprudenziali sulla libertà di panorama: confusioni (e “creazioni”) pericolose per l’effettiva garanzia della libertà in esame

Giunti a questo punto possiamo con più consapevolezza confrontarci con la giurisprudenza intervenuta sinora in materia di libertà di panorama dei beni culturali esposti in un luogo pubblico in Italia.

Al riguardo, la decisione più “risonante” è rappresentata dalla sentenza del Tribunale di Palermo n. 4901 del 21 settembre 2017. Noto alle cronache di quegli anni, e pressoché incominciato più di un decennio fa, il giudizio ha definito un contenzioso civilistico tra la Fondazione Teatro Massimo e la Banca Popolare del Mezzogiorno nei cui confronti la Fondazione teatrale domandava il risarcimento del danno per l’uso non autorizzato delle immagini del Teatro Massimo di Palermo all’interno di una massiccia campagna pubblicitaria promossa dalla Banca Popolare del Mezzogiorno e con suggestione denominata “Palermo al centro”: al fine di associare l’immagine ed il senso di centralità cittadina del Teatro palermitano alla vicinanza ed alla presenza quotidiana delle agenzie appartenenti alla Banca Popolare del Mezzogiorno.

Ad onor del vero, il Teatro Massimo di Palermo incarna ed esprime un inestimabile bene culturale: di elevato interesse storico ed artistico per la Repubblica italiana, anche perché è stimato tra i più grandi e prestigiosi teatri al mondo ed è per l’esattezza esposto - proprio - in un luogo pubblico ossia in Piazza Giuseppe Verdi che è nel pieno centro aperto della vita politica, sociale, economica, turistica e culturale del capoluogo siciliano.

Ebbene, lo stesso Tribunale di Palermo nelle motivazioni della sentenza n. 4901 del 21 settembre 2017 non ha potuto fare a meno di osservare che per l’uso delle immagini dei beni culturali «la generalizzata applicazione del sistema tariffario [...] è foriera di problemi nei casi proprio di beni situati in un ambiente aperto, come appunto i teatri, giacché mentre in un ambiente chiuso è agevole controllare l’eventuale riproduzione e diffusione dell’immagine di quanto esposto, di contro, in un ambiente aperto l’immagine fruibile da ciascun consociato rende complessa qualsivoglia forma di controllo»<sup>100</sup>.

Codeste argomentazioni, in verità, sembravano dirigersi nel senso di una demarcazione distintiva tra il regime autorizzatorio per l’utilizzo delle immagini dei beni culturali collocati «all’interno di un luogo ad accesso regolamentato»<sup>101</sup> ed il differente diritto di “libertà di panorama” di un bene culturale esposto in un luogo pubblico.

Ed invece il Tribunale di Palermo, pur prospettando la “problematicità” dei «beni situati in un ambiente aperto»<sup>102</sup>, ha sorprendentemente equiparato la disciplina di riproduzione delle immagini del patrimonio culturale in un luogo aperto al pubblico (nonché condizionato

<sup>100</sup> Trib. Palermo, I sez., sent. 21 settembre 2017, n. 4901.

<sup>101</sup> G. RESTA, *Il regime giuridico dell’immagine dei beni culturali*, cit.

<sup>102</sup> Trib. Palermo, I sez., sent. 21 settembre 2017, n. 4901.

nell'accesso «da uno ius admittendi del titolare»<sup>103</sup>) al peculiare regime della "libertà di panorama" dei beni culturali esposti in un luogo pubblico (ad accesso generalizzato, aperto all'universale godimento di «una massa indifferenziata di soggetti»<sup>104</sup>). Tant'è vero che il Tribunale di Palermo ha condannato la Banca Popolare del Mezzogiorno al pagamento del canone per l'utilizzo e la riproduzione dell'immagine del Teatro Massimo di Palermo a beneficio della Fondazione teatrale: ciò a titolo di risarcimento del danno patrimoniale.

Evidente è la confusione di quest'orientamento giurisprudenziale, scivolato con forti superficialità nella commistione tra regimi differenti. È chiaro infatti che nella decisione del Tribunale di Palermo la più nota disciplina materiale dei beni culturali custoditi in un luogo ad accesso regolamentato ovvero in un luogo "aperto al pubblico" ha finito per assorbire e negare le garanzie fondamentali dell'immateriale diritto di guardare, di esprimersi, di informare ed informarsi, di riprendere ed intraprendere iniziative economiche su di un bene culturale esposto in un "luogo pubblico" e che perciò possiede un regime di valorizzazione impregnato della destinazione pubblica di quel luogo e della fruizione universale di un diritto inviolabile di ogni uomo: com'è la libertà di panorama del patrimonio culturale posto alla vista pubblica, senza cui le personalità umane sarebbero diverse e senz'altro più povere di *chances* di crescita (spirituale, prima ancora che materiale).

In sostanza, il Tribunale di Palermo con la sentenza n. 4901 del 21 settembre 2017 è andato ben oltre un'interpretazione estensiva della disciplina legale sui beni culturali custoditi in un luogo ad accesso regolamentato. Infatti, la decisione ha applicato le disposizioni sui beni culturali custoditi in un luogo "aperto al pubblico" alla diversa fattispecie di un bene culturale esposto in un "luogo pubblico": dal che si è strappato (con forza) il significato estensivamente ricavabile dalle norme del Codice dei beni culturali, generando pericolose confusioni per la certezza del diritto nell'ordinamento e soprattutto per l'effettiva tutela della libertà di panorama del patrimonio culturale esposto in un luogo pubblico. Né potremmo parlare di una legittima applicazione analogica operata dal Tribunale di Palermo, per varie ragioni: anzitutto perché il Codice dei beni culturali costituisce una disciplina speciale rispetto alle norme di diritto comune del Codice Civile e quindi l'uso analogico degli articoli 107 e 108 del D. Lgs. n. 42 del 2004 dovrebbe essere illegittimo per via delle fondamentali prescrizioni contemplate dall'articolo 14 delle Preleggi (che, com'è noto, dispone che le «Leggi che fanno eccezione a regole generali o ad altre Leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati»); in secondo luogo, le basilari regole del nostro circuito democratico<sup>105</sup> ed i principi supremi dell'ordinamento costituzionale

<sup>103</sup> G. TARLI BARBIERI, *Art. 17*, cit., 393.

<sup>104</sup> M. ESPOSITO, *Riunione (libertà di)*, cit., 5371.

<sup>105</sup> Per approfondimenti sul punto può essere utile confrontare quanto analizzato da A. MITROTTI, *Valutazione delle politiche pubbliche e buona amministrazione*, in P. Caretti, M. Morisi (a cura di), *La valutazione delle politiche pubbliche in prospettiva comparata*, Ufficio delle informazioni parlamentari, dell'archivio e delle pubblicazioni del Senato, Roma, 2018, 408 ss.



insegnano che dinanzi all'assenza di un'espressa disciplina legislativa (com'è nel caso dei beni culturali esposti in un luogo pubblico) è preclusa la «creazione in via meramente interpretativa di una nuova forma di esclusiva atta a comprimere [...] le altrui libertà di informazione, di creazione artistica e di iniziativa economica»<sup>106</sup>.

Insomma, la decisione del Tribunale di Palermo avrebbe meritato maggiori approfondimenti dogmatici: l'impressione è che si sia mossa più sui binari della tempestività nel giudizio, piuttosto che nell'ottica di una sistematica risoluzione della materia oggetto del contendere. Al netto di tutto ciò, non possiamo (in ogni caso) tralasciare un aspetto apprezzabile della celebre sentenza del Tribunale di Palermo: che (per il vero) non ha accolto *in toto* le richieste risarcitorie della parte attrice ed in particolare ha ritenuto non fondata la richiesta di risarcimento del danno non patrimoniale per lesione dell'immagine causata dalla diffusione delle foto del Teatro Massimo nell'ambito della campagna pubblicitaria "Palermo al centro".

Secondo il Tribunale palermitano, nonostante «la Banca abbia riprodotto le fotografie dell'opera [...] per fini commerciali, le modalità di riproduzione non sono state in alcun modo denigratorie né lesive del valore storico-artistico del Teatro. Piuttosto [...] il messaggio pubblicitario complessivo [...] è da ritenersi del tutto positivo e promozionale della bellezza del monumento, rappresentativo del centro di Palermo»<sup>107</sup>.

Il che si pone a dimostrazione di alcuni punti importanti e già argomentati nel corso del presente studio: dal momento che il danno per lesione all'immagine del proprietario del bene collocato in pubblica vista non è *in re ipsa* e soprattutto non è escluso che la riproduzione non autorizzata delle immagini del bene possa addirittura suscitare cospicui vantaggi in capo al titolare della proprietà "diffusa" e valorizzata per effetto della maggiore notorietà dell'opera, con testabili conseguenze positive (materiali ed immateriali) per coloro i quali esercitino i diritti proprietari sul bene culturale posto in luogo pubblico.

Peraltro, questo punto emerso non è l'unico aspetto apprezzabile della sentenza del 21 settembre 2017 n. 4901 del Tribunale di Palermo. Occorre, infatti, non dimenticare come la decisione del Giudice abbia comunque avvertito e segnalato nelle premesse delle proprie motivazioni il nodo dei «problemi nei casi [...] di beni situati in un ambiente aperto, come appunto i teatri, giacché mentre in un ambiente chiuso è agevole controllare l'eventuale riproduzione e diffusione dell'immagine di quanto esposto, di contro, in un ambiente aperto l'immagine fruibile da ciascun consociato rende complessa qualsivoglia forma di controllo»<sup>108</sup>. Il paradosso è che nonostante il Tribunale di Palermo non sia riuscito a sviluppare sino in fondo tutte le logiche conseguenze di questa rilevata problematicità (alla fine) il punto è stato ripreso, in sostanza, dalla Corte dei Conti nel 2022 che ha messo in risalto che per i beni culturali «le forme di ritorno economico basate sulla "vendita" della

---

<sup>106</sup> G. RESTA, *Le immagini dei beni culturali pubblici: una critica al modello proprietario*, cit., 154.

<sup>107</sup> Trib. Palermo, I sez., sent. 21 settembre 2017, n. 4901.

<sup>108</sup> Trib. Palermo, I sez., sent. 21 settembre 2017, n. 4901.

singola immagine appaiono [ad oggi] anacronistiche e largamente superate poiché, peraltro, palesemente antieconomiche»<sup>109</sup>, dal momento che «è stato dimostrato che in alcuni casi il rapporto tra costi sostenuti per la gestione del servizio di riscossione e le entrate effettive generate è a saldo negativo»<sup>110</sup>.

Colpiscono – in effetti – le autorevoli parole affioranti dalle funzioni della Sezione Centrale di Controllo della Corte dei Conti che per giunta ha (con enfasi) espressamente osservato che «le trasformazioni radicali che il digitale ha prodotto nella nostra società invitano dunque ad abbandonare i tradizionali paradigmi “proprietari”, in favore di una visione del patrimonio culturale più democratica, inclusiva e orizzontale»<sup>111</sup>.

Si tratta di un monito ad oggi trascurato purtroppo, non supportato in dottrina da adeguate riflessioni dogmatiche e pressoché ignorato dal Legislatore sinora.

Epperò tale monito avrebbe dovuto, per lo meno, spingere le interpretazioni della giurisprudenza verso energiche letture costituzionalmente orientate alla tutela di un diritto inviolabile dell'uomo riconosciuto dall'articolo 2 della Carta repubblicana e legato (a filo doppio) agli articoli 3, 4, 9, 21 e 41 della stessa Costituzione che così disegna nell'ordinamento una solida cornice giuridica di sostegno per l'effettiva difesa ed azionabilità della “libertà di panorama” dei beni culturali in un luogo pubblico. Ciò in Italia è, del resto, già accaduto diverse volte ed in altre occasioni per «tutte le nuove domande di libertà, [nonché per] i nuovi diritti che emergono»<sup>112</sup> dall'incrocio tra le tradizionali libertà costituzionali ed il congiunto esercizio basato sulle più recenti (ed evolutive) applicazioni tecnologiche. Basterebbe “solo” pensare ai percorsi giurisprudenziali che nel tempo hanno portato a garantire il diritto all'oblio digitale, il diritto alla *privacy* ed alla protezione dei dati personali nel *web*: senza dimenticare la lenta emersione dei diritti di ogni persona alla non discriminazione, alla sicurezza, alla trasparenza ed all'imparzialità dinanzi agli utilizzi delle Intelligenze Artificiali da parte delle Pubbliche Amministrazioni<sup>113</sup>.

<sup>109</sup> Corte dei Conti, Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione 12 ottobre 2022, n. 50/2022/G, “Spese per l'informatica con particolare riguardo alla digitalizzazione del patrimonio culturale italiano (2016-2020)”, par. 5.1 del cap. VI, 126.

<sup>110</sup> Corte dei Conti, Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione 12 ottobre 2022, n. 50/2022/G, “Spese per l'informatica con particolare riguardo alla digitalizzazione del patrimonio culturale italiano (2016-2020)”, par. 5.1 del cap. VI, nota n. 43, 126.

<sup>111</sup> Corte dei Conti, Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione 12 ottobre 2022, n. 50/2022/G, “Spese per l'informatica con particolare riguardo alla digitalizzazione del patrimonio culturale italiano (2016-2020)”, par. 5.1 del cap. VI, 126.

<sup>112</sup> G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. Verso la Gigabit Society*, cit., 10.

<sup>113</sup> Sul diritto della persona alla non discriminazione, alla trasparenza ed all'imparzialità dinanzi all'utilizzo delle Intelligenze Artificiali da parte delle Pubbliche Amministrazioni si confrontino *ex plurimis* (in giurisprudenza) Cons. Stato, Sez. Sesta, sent. 13 dicembre 2019, n. 8472, par. 15 e 16 del Diritto; Cons. Stato, Sez. Sesta, sent. 4 febbraio 2020, n. 881, par. 10, 11.1, 11.2, 11.3, e 12 del Diritto; T.A.R. Lazio, Sez. Terza, sent. 21 giugno 2022, n. 8313, par. 15.3 e 16 del Fatto e Diritto. Più di recente appare interessante osservare come il Giudice Amministrativo abbia in modo espresso rilevato che «i principi di trasparenza e non esclusività della decisione amministrativa algoritmica (c.d. riserva di umanità), cui deve aggiungersi il c.d. principio di non



Sfortunatamente, sulla libertà di panorama dei beni culturali esposti in luogo pubblico la giurisprudenza italiana è ancora indietro rispetto al percorso fatto nell'ordinamento per la garanzia effettiva di altri diritti di quarta generazione. Ad oggi, in effetti, gli orientamenti giurisprudenziali sono ancora ondivaghi e poco lineari circa l'esaminata libertà di panorama: intorno alla quale persistono carenze di approfondimento, connesse confusioni dogmatiche ed orientamenti del tutto contraddittori sotto il profilo sistematico.

Ad esempio, basterebbe riflettere sul fatto che se da un lato non si è giunti ancora ad una decisione che in modo chiaro ed espresso garantisca la libertà di panorama in Italia dall'altro lato vi è stata non solo la netta apertura delle funzioni di controllo della Corte dei Conti ma anche un significativo orientamento del Consiglio di Stato che ha tenuto ad osservare che «i beni culturali sono radicati nello specifico luogo in cui, nelle epoche passate, furono ideati e realizzati»<sup>114</sup>: da ciò trae origine il fervido rilievo giuridico che possiede «la 'cornice' ambientale sull'aspetto esteriore e sulla capacità di tramandare il "valore topico" di cui è portatrice ogni testimonianza materiale avente valore di civiltà»<sup>115</sup>. Forse, vogliamo sostenere che il peso di quest'orientamento giurisprudenziale sia estraneo all'esaminata libertà di panorama del patrimonio culturale posto in un luogo pubblico?

Ovviamente, per ragioni di economicità espositiva ci è preclusa in questa stessa sede una compiuta ed esaustiva analisi delle osservazioni del Supremo Consesso Amministrativo: epperò non possiamo fare a meno di notare come le parole del Consiglio di Stato abbiano posto l'accento - proprio - sul valore e sull'influsso posseduto dalla "cornice ambientale" in cui è collocato un bene culturale cioè sul senso di ciò che il Tribunale di Palermo aveva definito anni prima come quel peculiare «ambiente aperto»<sup>116</sup> in cui sono esposti i beni culturali presenti in un luogo pubblico.

Dal che affiora tutto il pregnante significato giuridico che il "luogo pubblico" come spazio fisico e come nozione di diritto produce nell'ordinamento sui beni culturali. Giacché la "cornice ambientale" (afferma il Consiglio di Stato) incide «sull'aspetto esteriore»<sup>117</sup> del patrimonio della Nazione ossia sul modo in cui è percepito il bene culturale, sul modo in cui è goduto, immaginato, ripreso e valorizzato in concretezza.

Dal che risulta intuibile la sostanziale importanza della funzione di influsso e di condizionamento che l'ambiente esterno ai beni culturali esercita giuridicamente non solo sulle classiche forme di tutela e valorizzazione materiale, ma anche sulle immateriali

---

discriminazione algoritmica [sono] da considerare principi già immanenti nell'ordinamento (*ex multis*, Consiglio di Stato, sez. VI, 13 dicembre 2019 n. 8472)» T.A.R. Veneto, Sez. Terza, sent. 21 ottobre 2025, n. 1845, par. 6.3 del Diritto.

<sup>114</sup> Cons. Stato, Sez. Sesta, sent. 23 febbraio 2023, n. 1823, par. 2 del Diritto. Di identico orientamento anche Cons. Stato, sez. VI, sent. 23/09/2022, n. 8167, par. 3.3 del Diritto.

<sup>115</sup> Cons. Stato, Sez. Sesta, sent. 23 febbraio 2023, n. 1823, par. 2 del Diritto.

<sup>116</sup> Trib. Palermo, I sez., sent. 21 settembre 2017, n. 4901.

<sup>117</sup> Cons. Stato, Sez. Sesta, sent. 23 febbraio 2023, n. 1823, par. 2 del Diritto. Di identico orientamento anche Cons. Stato, sez. VI, sent. 23/09/2022, n. 8167, par. 3.3 del Diritto.

«capacità [e tecniche] di tramandare il “valore topico” di cui è portatrice ogni testimonianza materiale avente valore di civiltà»<sup>118</sup>.

Sul punto sarebbero opportune aggiuntive (minuziose) e “complementari” analisi monografiche ad hoc, tuttavia sovrabbondanti ed inconferenti rispetto alla sede che ospita questo contributo: sia sufficiente - qui - rilevare che tra le righe delle riflessioni del Consiglio di Stato è possibile cogliere l’esistenza di un intimo legame funzionale tra un luogo ed i beni culturali collocati in quel luogo, con la conseguenza che qualora la cornice ambientale del patrimonio culturale sia un luogo pubblico è ragionevole dedurre che la destinazione universale e la fruizione diffusa di quel luogo pubblico insisterà (conformando) finanche sul regime di godimento e valorizzazione dei beni culturali ivi posti alla vista pubblica di «chiunque può accedervi»<sup>119</sup>. In quest’ottica, grazie alla “cornice ambientale” di un luogo pubblico i beni culturali sono oggetto di una libertà di panorama riconosciuta a chiunque ossia a qualsivoglia persona umana: che a propria volta costituisce nel nostro ordinamento il fulcro in cui l’esercizio dei classici diritti di libertà (di pensiero, di espressione, di iniziativa economica) sviluppa nuove tecniche e «capacità di tramandare il “valore topico” di cui è portatrice ogni testimonianza materiale avente valore di civiltà»<sup>120</sup>.

Insomma, non ci sembrerebbe peregrino qui se affermassimo che dal citato orientamento del Supremo Consesso Amministrativo possa evincersi un riconoscimento sostanziale del vincolo di pertinenzialità che lega l’esposizione di un bene culturale ad un determinato luogo di radicamento e collocamento che nel caso di un luogo pubblico finisce per impregnare di destinazione collettiva e fruizione generalizzata anche il regime di godimento e di valorizzazione giuridica ed economica del bene culturale ivi posto alla vista pubblica.

Certo, rimane un grande paradosso giurisprudenziale. Perché nonostante sotto il profilo fenomenico gli orientamenti sui beni culturali in un luogo pubblico evidenziano - sempre - le peculiarità di “un ambiente aperto” (come rilevato dal Tribunale di Palermo) nonché l’influenza della “cornice ambientale” (come osservato dal Consiglio di Stato), segnalando che «le forme di ritorno economico basate sulla “vendita” della singola immagine appaiono anacronistiche e largamente superate poiché, peraltro, palesemente antieconomiche»<sup>121</sup>, alla fine nel passaggio dal fenomeno al noumeno ossia dal fatto al diritto dei beni culturali posti in pubblico la giurisprudenza si disorienta ed annichilisce: soffrendo palpabili carenze di sistematicità e di approfondimento dogmatico della materia.

<sup>118</sup> *Ibidem*.

<sup>119</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., 321.

<sup>120</sup> Cons. Stato, Sez. Sesta, sent. 23 febbraio 2023, n. 1823, par. 2 del Considerato in Diritto. Di identico orientamento anche Cons. Stato, sez. VI, sent. 23/09/2022, n. 8167, par. 3.3 del Considerato in Diritto.

<sup>121</sup> Corte dei Conti, Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione 12 ottobre 2022, n. 50/2022/G, “Spese per l’informatica con particolare riguardo alla digitalizzazione del patrimonio culturale italiano (2016-2020)”, par. 5.1 del cap. VI, 126.



## 6. Degli spunti conclusivi per una libertà moderna ed allo stesso tempo classica: riflessioni sparse, con qualche provocazione per l'interprete

Ad onta delle dilaganti forme di tecnologie e dei connessi strumenti della digitalizzazione che in pratica attraversano trasversalmente le classiche forme di tutela e valorizzazione dei beni culturali è importante oggi evitare aprioristiche esaltazioni del fenomeno digitale: per non perdere di vista gli effettivi rapporti esistenti tra società tecnologica e diritto in evoluzione ossia tra diritto e società («*ubi societas ibi ius*»<sup>122</sup>) e per non trascurare le problematiche nascenti in concreto dall'incrocio tra le novità tecnologiche ed il diritto del patrimonio culturale.

Non si vogliono, certo, offrire apodittiche conclusioni.

Ma ci sembra che la carenza di approfondimenti pubblicistici sulla libertà di panorama dei beni culturali in un luogo pubblico se non è dovuta ad un'esaltata ideologizzazione degli effetti del fenomeno digitale, allora, è quanto meno causata da una grande superficialità nell'analisi dei problemi sottesi all'impatto della digitalizzazione sul patrimonio culturale: e l'impressione è che le due cose vadano "spesso" di pari passo.

Ad ogni buon conto, in materia di "libertà di panorama" dei beni culturali in pubblica vista in Italia e circa i variegati profili (giuridici, sociali, economici e tecnologici) ivi dischiusi ci sembra ineluttabile il monito della Corte dei Conti che dal 2022 segnala che per il patrimonio culturale «le forme di ritorno economico basate sulla "vendita" della singola immagine appaiono anacronistiche e largamente superate poiché, peraltro, palesemente antieconomiche»<sup>123</sup>. Ed è anche in base a quest'oggettiva constatazione<sup>124</sup> che le autorevoli funzioni di controllo sulle spese pubbliche per l'informatica e per la digitalizzazione del patrimonio culturale sono giunte a concludere proprio che «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»<sup>125</sup>.

Il che dovrebbe soprattutto avere per effetto nell'ordinamento una più ampia fruizione dei beni culturali esposti in un luogo pubblico: dilatando i termini di godimento del

---

<sup>122</sup> S. ROMANO, *Principii di Diritto Costituzionale Generale*, cit., 1946, 55.

<sup>123</sup> Corte dei Conti, Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione 12 ottobre 2022, n. 50/2022/G, "Spese per l'informatica con particolare riguardo alla digitalizzazione del patrimonio culturale italiano (2016-2020)", par. 5.1 del cap. VI, 126.

<sup>124</sup> In effetti «è stato dimostrato che in alcuni casi il rapporto tra costi sostenuti per la gestione del servizio di riscossione e le entrate effettive generate è a saldo negativo» Corte dei Conti, Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione 12 ottobre 2022, n. 50/2022/G, "Spese per l'informatica con particolare riguardo alla digitalizzazione del patrimonio culturale italiano (2016-2020)", par. 5.1 del cap. VI, nota n. 43, 126.

<sup>125</sup> Corte dei Conti, Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione 12 ottobre 2022, n. 50/2022/G, "Spese per l'informatica con particolare riguardo alla digitalizzazione del patrimonio culturale italiano (2016-2020)", par. 5.1 del cap. VI, 126.

patrimonio culturale non solo in senso digitale ma anche in modo analogico, diretto e reale, perché chi riprende l'immagine dei beni in pubblica vista può farlo direttamente in modo fisico ed a contatto naturale col bene. In quest'ottica, l'impatto dei mezzi digitali sul patrimonio culturale posto in un luogo pubblico concretizza il massimo della fruizione possibile: poiché è una fruizione fisica che fa da presupposto ad una potenziale base per la fruibilità in modo digitale di chiunque ed anche di chi voglia poi "ritornare" a godere in forma analogica di quel bene. In questa maniera, per l'ordinamento dei beni culturali viene in essere un circuito virtuoso (a tutto tondo) in cui la palpabile realtà culturale e la virtuale tecnica di progressiva digitalizzazione sulla cultura si sposano complementariamente: senza uno strappo e senza che l'una prevalga sull'altra, specie evitando il pericolo di svuotamento e svilimento del diritto di godere in modo fisico e reale del patrimonio della Nazione *ex articolo 9* (comma secondo) della nostra Costituzione. Ciò preserva le possibilità di crescita spirituale e di arricchimento dell'uomo in rapporto al bene culturale: evitando non pochi "mali culturali" della digitalizzazione, di cui si è fatto cenno proprio nell'esordio del presente contributo.

Quindi, il riconoscimento della libertà di panorama del patrimonio culturale in un luogo pubblico a ben riflettere scherma finanche il pericolo dei mali culturali sottesi al fenomeno digitale sul patrimonio della Nazione: "semplicemente" perché il diritto inviolabile dell'uomo a godere in modo fisico ed analogico di un bene culturale esposto alla pubblica vista non viene surrogato né sostituito dalla fruizione digitale che al più si pone come uno strumento amplificatorio del godimento naturale e della valorizzazione di quel bene.

Di talché, la garanzia nell'ordinamento di una "libertà di panorama" del patrimonio culturale posto in un luogo pubblico comporta non solo delle cumulative possibilità di fruizione analogica e digitale di quel bene ma anche l'importante opportunità di scelta per ogni essere umano che in un'ottica di eguaglianza sostanziale viene messo nelle condizioni di poter liberamente godere di ogni forma e tipo di accesso al patrimonio culturale esistente: senza alcuna restrizione fisica o economica.

Per giunta, una simile prospettiva fa il paio ed è all'unisono perfetto con il summenzionato orientamento della Corte dei Conti perché sarebbe una visione sostenibile pure per i proprietari dei beni culturali posti in pubblico: "sgravati" dal compito di complessi e faticosi controlli, oltre che dall'impegno di una diretta gestione digitale del bene (*in unum* all'allentamento dell'onere frequente di esternalizzazione dei servizi informatizzati), a tacere del fatto che sul proprietario dei beni non si paleserebbe più lo spettro del saldo negativo «tra costi sostenuti per la gestione del servizio di riscossione e le entrate effettive generate»<sup>126</sup>.

---

<sup>126</sup> Corte dei Conti, Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione 12 ottobre 2022, n. 50/2022/G, "Spese per l'informatica con particolare riguardo alla digitalizzazione del patrimonio culturale italiano (2016-2020)", par. 5.1 del cap. VI, nota n. 43, 126.



D'altronde, se il proprietario di un bene culturale volesse cercare di "controllare" e comprimere le altrui libertà di panorama in un luogo pubblico andrebbe incontro a notevoli e significative spese: e non solo per i tentativi di riscossione extragiudiziale ma soprattutto per le aleatorie ed assai dubbie possibilità di successo in sede processuale.

Certo, sullo sfondo delle analisi venute alla luce per i beni culturali rimane il punto irrisolto dell'insidiosa lacuna legislativa riguardante la valorizzazione economica del patrimonio culturale esposto in un luogo pubblico.

Ciò lascia ancora non poche questioni aperte: su cui studiosi ed interpreti sono chiamati a ragionare.

Per esempio, ci si dovrebbe chiedere, in che termini i soggetti esercenti la libertà di panorama possono "materialmente" arricchirsi attraverso iniziative economiche valorizzatrici di un patrimonio che non è di loro proprietà dominicale?

Insomma, è più che legittimo porsi un interrogativo "conseguenziale" agli sforzi di ricerca offerti sinora.

In che misura la libertà di panorama sottende valorizzazioni economiche scisse dalla sfera dominicale dei beni culturali in un luogo pubblico?

La domanda solleva le distinzioni già evocate nell'esordio del presente studio perché mette, bene, il dito nella piaga delle differenze e degli intrecci tra proprietà, tutela, valorizzazione giuridica e valorizzazione economica di un bene culturale. Il che vale tanto più in ragione della problematica assenza di una Legge sulla valorizzazione economica del patrimonio culturale.

Epperò il tentativo di una risposta esaustiva ed esauriente meriterebbe tante, attente e plurime analisi monografiche (*ad hoc*), impossibili in questa sede: in cui nondimeno abbiamo osservato come i fattori della valorizzazione o al contrario della devalorizzazione economica di un bene culturale posseggano degli effetti non limitati soltanto alla sfera finanziaria del proprietario dominicale del bene, ma finanche estesi a tutto il territorio in cui quel bene si trova ed esiste. In proposito, basterebbe porre mente al fatto che le conseguenze depressive di una fallimentare valorizzazione economica del patrimonio culturale si ripercuotono su tutta la realtà territoriale in cui è nato ed è custodito quel patrimonio (non limitandosi al nocumento per il suo proprietario). Cosa accadrebbe a Matera se i suoi "Sassi" divenissero di colpo inaccessibili? E come cambierebbe la realtà di quel territorio se i beni materani fossero ("nuovamente") devalorizzati? Oppure, come diventerebbe Alberobello senza la valorizzazione dei suoi Trulli?

Del pari dovremmo ricordare che per i beni culturali posti in un luogo pubblico non è detto in automatico che la valorizzazione economica compiuta dai terzi "beneficiari" della vista panoramica produca danni nei confronti del titolare della proprietà del bene: anzi potrebbe darsi (com'è stato per il Teatro Massimo) un effetto «del tutto positivo e

promozionale»<sup>127</sup> per il bene, generando delle apprezzabili utilità (anche, latamente, indirette ed immateriali) in capo alla sfera dominicale.

Così come esistono di fatto dei collegamenti "radicali" tra un bene culturale ed il suo territorio ossia tra la ricchezza economica generabile dal bene e le connesse utilità (di lavoro, di risorse, di servizi ecc.) per i luoghi del patrimonio così sussistono dei legami tra le multiformi tipologie di valorizzazione economica dei beni culturali ed i vantaggi derivabili in capo alla sfera dominicale di quei beni: e ciò quand'anche si trattasse di forme valorizzatrici del tutto intraprese in modo indipendente da soggetti terzi ed estranei rispetto al proprietario del bene, il quale potrebbe ricevere solidi vantaggi dalle valorizzazioni compiute da soggetti ignoti (con benefici ricevuti in maniera del tutto inconsapevole e senza alcun mandato).

Per un esempio, sarebbe sufficiente pensare ai proprietari dei Trulli di Alberobello che negli anni hanno beneficiato - senza dubbio - di un'elevazione ed un picco del valore materiale ed immateriale per effetto delle tantissime forme di pubblicità offerte dalle svariate agenzie di viaggio sparse per il mondo: e di cui è difficile (se non impossibile) avere una piena ed esatta contezza.

Sotto un'altra e differente prospettiva è del resto noto a tutti che *ex* articolo 42 della Carta repubblicana la proprietà privata nell'ordinamento è costituzionalmente suscettibile di limiti legali utili ad esprimerne la funzione sociale. In quest'ottica, il riconoscimento della libertà panoramica dei beni culturali in luoghi pubblici si pone proprio come un superprimario limite di fonte costituzionale nei riguardi della proprietà di quei beni: al fine di assicurarne l'importantissima funzione sociale. Ovviamente si ragiona (qui) di una funzione estesa ed astratta sul piano teorico. Tuttavia, se coniugassimo il fine di questa funzione sociale con il ricollegabile principio di sussidiarietà orizzontale per le attività sui beni culturali in luogo pubblico assisteremmo senza dubbio ad applicazioni declinabili e realizzabili in concreto tramite varie e plurime forme di valorizzazione economica: comprese quelle compiute dai beneficiari della "vista panoramica", ovvero, da soggetti terzi ("estranei" ed agenti in modo indipendente) rispetto ai proprietari dei beni.

Di talché, a livello dogmatico, la valorizzazione economica realizzata dai soggetti beneficiari della vista panoramica dei beni culturali in un luogo pubblico non costituisce "semplice" ed unico esercizio di un diritto di libertà personale ma è pure la congiunta espressione di un limite costituzionalmente ricavabile nei riguardi del diritto di proprietà di quei beni: che in sostanza restano conformati dalla funzione sociale contemplata nell'articolo 42 della Carta repubblicana, da leggersi in combinato disposto al significato degli articoli 2, 3, 4, 9, 21, 41 e 118 della Costituzione.

Ed è in questi termini che gli esercenti della libertà di panorama dei beni culturali in un luogo pubblico finiscono per concorrere attivamente non solo al generale obiettivo di

---

<sup>127</sup> Trib. Palermo, I sez., sent. 21 settembre 2017, n. 4901.



sviluppo della cultura in Italia (ex articolo 9, comma primo, della Costituzione) ma anche al disegno delle "funzioni sociali" caratterizzanti la fisionomia e la crescita del valore dominicale dei beni valorizzati: che a livello venale possono davvero assistere ad un miglioramento progressivo del proprio "prezzo" di mercato grazie alle virali, immateriali ed espansive forme valorizzatrici di oggi.

Non possiamo, cioè, nascondere che il proprietario di un bene culturale in un luogo pubblico sia capace di trarre dei benefici patrimoniali dalle varie forme di valorizzazione economica e sociale della libertà di panorama esercitata dai terzi beneficiari della vista pubblica. Né potremmo escludere con certezza che dagli incrementi patrimoniali così ottenuti il proprietario del bene riesca poi ad ottenere delle ulteriori ed indirette forme di guadagno: anche immateriali.

Ma, allora, nei confronti del proprietario di un bene culturale in un luogo pubblico sarebbe (forse) immaginabile un'azione di arricchimento senza causa da parte dei terzi soggetti che hanno valorizzato il bene esposto alla pubblica vista?

La domanda è provocatoria (anche se un giorno la giurisprudenza potrà magari porsi un quesito simile). Al momento però il suggestivo quesito evocato mette a fuoco che nell'ordinamento non sono solo i terzi beneficiari della vista dei beni culturali in un luogo pubblico a poter trarre utilità dalle varie valorizzazioni economiche della pertinente libertà di panorama: perché (si badi) sono anche i proprietari di quei beni che in concreto potrebbero ricevere apprezzabili e cospicui benefici nonché incrementi patrimoniali per effetto delle iniziative valorizzatrici indipendentemente intraprese dai terzi.

Ma - allora - perché nessun terzo beneficiario della vista dei beni culturali in un luogo pubblico ha mai pensato di esperire un'azione per arricchimento senza causa nei confronti dei proprietari dei beni che si sono avvantaggiati della altrui valorizzazione economica?

Sul punto gli esempi pratici e calzanti sarebbero tanti, a partire dall'esaminato caso del Teatro Massimo: in cui il Tribunale di Palermo ha espressamente riconosciuto che nonostante «la Banca abbia riprodotto le fotografie dell'opera [...] per fini commerciali, le modalità di riproduzione non sono state in alcun modo denigratorie né lesive del valore storico-artistico del Teatro. Piuttosto [...] il messaggio pubblicitario complessivo [...] è da ritenersi del tutto positivo e promozionale della bellezza del monumento, rappresentativo del centro di Palermo»<sup>128</sup>.

Forse, in questo caso, la Banca Popolare del Mezzogiorno avrebbe dovuto, allora, esperire un'azione per ingiustificato arricchimento nei confronti della Fondazione Teatro Massimo?

Avrebbe senz'altro potuto farlo, ma il punto è un altro perché la verità è che a tal riguardo l'ordinamento soffre tanto la disorientante mancanza di una puntuale ed organica disciplina legislativa in materia di valorizzazione economica dei beni culturali: perciò la gran parte dei giuristi resta aggrappata ancora agli anacronistici e «tradizionali paradigmi "proprietary",

---

<sup>128</sup> Trib. Palermo, I sez., sent. 21 settembre 2017, n. 4901.

[epperò suscettibili di un superamento evolutivo] in favore di una visione del patrimonio culturale più democratica, inclusiva e orizzontale»<sup>129</sup>.

Ecco probabilmente il perché tuttora appaiono eretiche le valorizzazioni economiche scisse dalla sfera dominicale dei beni culturali in un luogo pubblico.

Eppure, nessuno si è scandalizzato per il fatto che la Banca Popolare del Mezzogiorno abbia prodotto un certificabile effetto «del tutto positivo e promozionale della bellezza del monumento»<sup>130</sup> del Teatro Massimo.

Semmai, ci si continua a sconvolgere per il caso in cui una persona “beneficiaria” della vista di un bene culturale in un luogo pubblico desideri esercitare la propria libertà di panorama e per conseguenza provi magari ad intraprendere iniziative valorizzatrici in modo completamente indipendente dal proprietario del bene.

In conclusione ci sembra ovvio che la materia trattata meriti maggiori sensibilità ed attenzioni da parte della dottrina giuspubblicistica, capace di suscitare la nascita di un auspicabile cambiamento culturale sul tema, tanto più alla luce della grave lacuna legislativa sulla valorizzazione economica del patrimonio della cultura in Italia: in cui restano purtroppo varie ed evidenti questioni aperte e suscettibili di diverse interpretazioni nella futura giurisprudenza che - qui - ci si augura per lo meno di aver adeguatamente supportato sul piano dogmatico e teorico.

---

<sup>129</sup> Corte dei Conti, Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione 12 ottobre 2022, n. 50/2022/G, “Spese per l’informatica con particolare riguardo alla digitalizzazione del patrimonio culturale italiano (2016-2020)”, par. 5.1 del cap. VI, 126.

<sup>130</sup> Trib. Palermo, I sez., sent. 21 settembre 2017, n. 4901.