

**Proposta di legge C. 2224, d’iniziativa del deputato Amorese, recante modifiche alla legge 22 aprile 1941 n. 633, in materia di tutela del diritto d’autore relativo alle fotografie: nota per audizione informale dell’associazione ANAI (Associazione Nazionale Archivistica Italiana)**

**Premessa**

La **proposta di legge AC 2224** si prefigge l’obiettivo di “riaffermare il valore autoriale del fotografo” attraverso l’eliminazione della distinzione tra fotografia semplice e opera fotografica attualmente prevista dalla Legge 22.4.1941 n. 633 (d’ora in poi *Ida*). La proposta prevede il riconoscimento dell’intero processo creativo della produzione fotografica, dalla fase precedente allo scatto fino alla post-produzione, al fine di valorizzare il ruolo del fotografo come autore garantendogli una protezione definita “più completa e adeguata all’evoluzione della fotografia nell’età contemporanea”. L’intento è quello di abolire la distinzione tra “fotografia semplice” (attualmente protetta da diritti connessi per una durata di 20 anni dalla sua esecuzione) ed “opera fotografica” (protetta da diritti d’autore sino a 70 anni dalla morte del fotografo) per riconoscere valore creativo anche a immagini caratterizzate principalmente da un intervento tecnico.

L’**ANAI (Associazione Nazionale Archivistica Italiana)** è l’associazione che tutela la professionalità degli archivisti, ma promuove anche tutte quelle attività che sono volte preservare e a valorizzare il patrimonio archivistico nazionale. Tali attività in futuro rischiano tuttavia di essere messe in discussione dalla proposta di legge in esame, per le ragioni *di fatto* e *di diritto* di seguito illustrate e che sono condivise anche dall’associazione AIDUSA, la quale rappresenta i docenti universitari di archivistica.

**A. Ripercussioni negative nell’ambito della ricerca storica e della valorizzazione del patrimonio fotografico nazionale**

Occorre premettere che all’interno degli istituti archivistici si conservano attualmente milioni di fotografie, le quali continuano incessantemente ad essere acquisite, come serie fotografiche o come fotografie sciolte all’interno di fascicoli, oppure come veri e propri archivi fotografici, anche di fotografi. Buona parte di queste fotografie, soprattutto negli archivi di enti pubblici, non hanno valore creativo e sono realizzate a scopo puramente documentario: sono perciò assimilabili a “fotografie semplici” e spesso risultano caratterizzate *anche da elevata qualità tecnica*. Si tratta di fotografie commissionate - o semplicemente acquisite per le ragioni più diverse - da parte del soggetto ente, famiglia o persona che ha prodotto l’archivio del quale esse sono parte integrante.

Anche quando l'archivio è di proprietà pubblica, è tutt'altro che infrequente l'eventualità che l'ente pubblico proprietario non sia (o non sia mai stato) titolare di diritti sulle fotografie che si conservano nell'archivio, delle quali peraltro spesso si ignora l'identità del fotografo, così come eventuali clausole contrattuali poste all'origine della produzione della fotografia.

A fronte di simili incertezze sinora è stato proprio il **termine di protezione di 20 anni dalla produzione della fotografia semplice** a incoraggiare, di fatto, iniziative di digitalizzazione da parte degli istituti pubblici, i quali peraltro sono tenuti a rispettare, senza deroghe, le norme sul diritto d'autore, come indicato espressamente dall'art. 107 del codice dei beni culturali in materia di riproduzione.

Invece la proposta di legge in esame, che prevede di estendere la durata di protezione delle fotografie non creative da 20 a 70 anni dalla loro esecuzione, se dovesse divenire norma, paralizzerebbe inevitabilmente l'attività di digitalizzazione svolta su iniziativa degli istituti culturali, e dunque la stessa accessibilità - che ormai non può più rinunciare al mezzo digitale - di una parte importante di patrimonio culturale della nazione. Intendiamo qui riferirci, beninteso, **solo** agli scatti che saranno prodotti dal momento dell'entrata in vigore della legge, perché se la legge dovesse applicarsi anche agli scatti effettuati in precedenza le conseguenze sarebbero decisamente esiziali, anche in relazione alla mole di documentazione fotografica che è già stata digitalizzata, con enorme sforzo economico e organizzativo, dagli istituti culturali, da ultimo con fondi PNRR. Si scoraggerebbe inoltre l'acquisto futuro di documentazione fotografica di interesse storico-culturale sul mercato da parte degli istituti culturali pubblici, visto che questi ultimi dovranno confrontarsi con i relativi titolari di diritti. Ma soprattutto saranno scoraggiati studiosi e comuni cittadini dal pubblicare fotografie in volumi, articoli scientifici e divulgativi e persino blog culturali, ostacolando anche l'attività di piccole case editrici e imprese culturali e creative e, in generale, sarà ostacolata la disseminazione del patrimonio culturale rappresentato dalle fotografie in sé ma anche di quel patrimonio di cui esse stesse sono, talvolta, riproduzione.

Si tenga conto, infine, del fatto che la documentazione dello Stato diventa fonte storica liberamente accessibile negli archivi di Stato già dopo trent'anni dalla data dei documenti ai sensi dell'art. 41 del codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42). Il termine di trent'anni, peraltro, è stato introdotto a seguito della legge 29 luglio 2014, n. 106 che ha anticipato di dieci anni i tempi del versamento. Questo significa che la documentazione prodotta dalle amministrazioni statali viene versata negli archivi di Stato per la conservazione permanente a fini di pubblica fruizione dopo 30 anni dalla data di esaurimento delle relative pratiche amministrative, e non più dopo 40 anni, come invece accadeva prima del 2014. Questa anticipazione dei termini di versamento non è stata casuale, in quanto si deve all'intenzione di ampliare l'orizzonte cronologico della ricerca storica contemporanea che si trova sovente a lambire le soglie dell'attualità.

La proposta di legge in esame, all'opposto, finisce per **limitare l'uso di fotografie non creative per ben 70 anni, ostacolando quindi la pubblicazione delle fotografie conservate negli archivi**, che – è bene ricordare - sono anzitutto documenti e non semplici immagini esornative di un prodotto editoriale. Ecco allora che, così facendo, **ne uscirà inevitabilmente menomato il racconto del presente di oggi, che coincide con la narrazione storica di domani.**

➤ **Caso studio esemplificativo degli effetti negativi derivanti dall'approvazione della proposta di legge**

Archivio centrale dello Stato, *Archivi fotografici e fotografie, Album Giovanni Gronchi*, fotografia n. 3462 - disponibile al link: <https://tecadigitaleacs.cultura.gov.it/item/81a4fdb5-13a1-4191-8c2f-817705b8e46b>

**Tipologia** Positivo

**Autore** Studio fotografico Giovetti (Mantova)

**Proprietà** Album donato al presidente della Repubblica Giovanni Gronchi, oggi all'Archivio centrale dello Stato (Ministero della Cultura)

**Durata di protezione della fotografia** 1959-1979

Se la durata di protezione fosse stata di 70 anni dalla produzione delle fotografia l'istituto avrebbe dovuto attendere il 2029 per digitalizzarla e pubblicarla in rete.

3462: Giovanni Gronchi nella "Sala di Manto" del castello di San Giorgio a Mantova il 28 settembre 1959 con Eugenio Dugoni ed Emilio Fario per il congresso della Società Dante Alighieri (Mantova, 28/9/1959)



 **anai**  
Archivio Nazionale  
Archivi e Beni

**B. Osservazioni giuridiche derivanti dall'esame analitico dell'articolato**

**Art. 2 (Modifiche all'articolo 2 della legge 22 aprile 1941, n. 633, in materia di definizioni)**

1. All'articolo 2, primo comma, della legge 22 aprile 1941, n. 633, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) il numero 7) è sostituito dal seguente: « 7) le opere fotografiche, intese come qualsiasi espressione analogica o digitale, esposta a terzi, che rifletta un'impronta autoriale originale o frutto di elaborazione, rappresentativa dello spirito creativo dell'autore »;
- b) dopo il numero 7) è inserito il seguente: « 7.1) le fotografie, intese come qualsiasi immagine ottenuta attraverso processi fotografici o analoghi, compresi le riproduzioni di opere artistiche e i fotogrammi cinematografici ».

L'art. 2 della proposta di legge in esame inserisce tra le tipologie di opere protette dal diritto d'autore elencate all'art. 2 *Ida* anche la fotografia semplice, intesa come "qualsiasi immagine ottenuta attraverso processi fotografici compresi le *riproduzioni di opere artistiche* e i *fotogrammi cinematografici*" richiamando evidentemente la definizione di fotografia semplice di cui all'art. 87 *Ida* ("Sono considerate fotografie ai fini dell'applicazione delle disposizioni di questo capo le immagini di persone o di aspetti, elementi o fatti della vita naturale e sociale, ottenute col processo fotografico o con processo analogo, comprese le riproduzioni di *opere dell'arte figurativa* e i *fotogrammi delle pellicole cinematografiche*"). Il che si configura come un controsenso giacché, così facendo, si finisce di fatto per considerare come oggetto di piena tutela autoriale, al pari quindi di un'opera fotografica, qualsiasi fotografia e dunque anche ciò che non rappresenta evidentemente

**il prodotto di una creazione originale del fotografo** e che, per definizione, dovrebbe essere invece destinato a rimanere estraneo alla disciplina del diritto d'autore. Conseguentemente appare improprio il richiamo alla fotografia semplice espresso all'art. 1 lettera b) della proposta di legge in esame.

A ciò si aggiunga un elemento di **netto contrasto con la normativa comunitaria**, in particolare con l'art. 14 della direttiva (UE) 2019/790 mirante a rimuovere diritti d'autore o connessi sulle mere fotografie di opere delle arti visive già cadute in pubblico dominio. Contrariamente a quanto ha previsto il legislatore europeo, il progetto di legge in questione intende sottoporre invece a tutela autoriale "qualsiasi immagine ottenuta attraverso processi fotografici", "comprese le riproduzioni di opere dell'arte figurativa" ostacolando la diffusione transfrontaliera di immagini di opere d'arte in pubblico dominio che invece era stata la principale ratio dell'art. 14 della medesima direttiva, resa di fatto inoperante dalla proposta in esame.

Si impongono infine anche considerazioni d'altra natura. La proposta in esame su questo punto si porrebbe in aperta contraddizione anche con la risoluzione unitaria sulla riproduzione digitale dei beni culturali del 16 giugno 2021 (che ha riunito le risoluzioni presentate rispettivamente dagli On.li 7-00423 Vacca, 7-00552 Belotti, 7-00553 Piccoli Nardelli, 7-00557 Mollicone e 7-00558 Aprea), la quale venne approvata all'unanimità *da tutte le forze politiche riunite nella VII Commissione della Camera* allo scopo di proseguire il percorso di liberalizzazione della riproduzione dei beni culturali in pubblico dominio e della divulgazione delle immagini stesse in attuazione dell'art. 14 della predetta direttiva.

### **Art. 3 (Modifiche agli articoli 6 e 92 della legge 22 aprile 1941, n. 633, in materia di titolo originario dell'acquisto del diritto di autore e diritto esclusivo sulle fotografie)**

1. Alla legge 22 aprile 1941, n. 633, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 6:

- 1) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « e del lavoro tecnico dell'autore »;
- 2) è aggiunto, in fine, il seguente comma: « In relazione alle opere fotografiche e alle fotografie si intende per lavoro tecnico l'insieme delle scelte fotografiche, tecniche e artistiche che rendono unica l'immagine, espressione della volontà e della creatività dell'autore »

L'art. 3 della proposta di legge confonde evidentemente il concetto di "lavoro tecnico", e quindi di perizia e abilità tecnica del fotografo, con l'originalità che invece è propria dell'atto "creativo", ponendosi peraltro in aperta contraddizione con i principi dottrinari della disciplina del diritto d'autore e con la giurisprudenza in merito. **Il lavoro tecnico, per quanto abilmente condotto, non postula di per sé l'effettiva presenza di un contributo originale e creativo da parte dell'autore** ed è proprio per questa ragione che la dottrina, gli orientamenti giurisprudenziali e la normativa sinora vigente hanno sempre riconosciuto alle fotografie semplici una protezione limitata rispetto alle opere fotografiche facente capo non già al diritto d'autore bensì alla sfera dei diritti connessi.

Come ribadito da numerose sentenze sul punto, **l'atto creativo per essere tale deve essere espressione di un'attività intellettuale preponderante rispetto alla mera tecnica materiale** (Trib. Firenze, 19.4.2022, cit; Trib. Roma, Sezione specializzata in materia di impresa, 11.3.2021; Cass. Sez.1 Sent. N.8425 del 21.6.2000; Cass. Sez. 1, Sent. N. 8186 del 1992; Cass. Sez I, Sent. 7077 del 5.7.1990).

Dunque la prevalenza dell'attività intellettuale esige che la riproduzione del dato fotografato sia in grado di trasmettere un *quid pluris* soggettivo dell'autore rispetto alla mera rappresentazione della realtà (Tribunale Milano, 7.7.2011). In conclusione le competenze tecniche non sono sufficienti a qualificare come "creative" le fotografie, e dunque una fotografia che, pur riconoscibile come un prodotto di elevata qualità tecnica, non è necessariamente espressione di quell'intima soggettività dell'autore che caratterizza di per sé l'opera dell'ingegno.

b) *l'articolo 92 è sostituito dal seguente:*

*« Art. 92. – 1. Il diritto esclusivo sulle fotografie dura sino al termine del settantesimo anno dalla produzione. Tale diritto comprende la tutela dalla riproduzione non autorizzata e il riconoscimento morale dell'autore ai sensi dell'articolo 20. La tutela dalla riproduzione si riferisce a qualsiasi riproduzione, modifica o alterazione parziale o totale dei parametri tecnici della fotografia senza il consenso dell'autore o dei suoi aventi diritto. Sono fatte salve le eccezioni previste dall'articolo 98 nonché quelle relative all'insegnamento e alla formazione professionale, purché siano citate le generalità dell'autore ».*

Com'è ampiamente noto, i diritti morali costituiscono la componente extra patrimoniale (o extra economica) dei diritti esclusivi che la legge riconosce all'autore di un'opera creativa qual è appunto l'opera fotografica (e non la fotografia semplice). **Per loro natura i diritti morali sono irrinunciabili, imprescrittibili ed esercitabili senza limiti di tempo**, al punto che alla morte dell'autore il diritto morale può essere esercitato dal coniuge e dai figli e, in loro mancanza, dai genitori e dagli altri ascendenti e dai discendenti diretti. Essi devono quindi essere fatti valere illimitatamente nel tempo, in quanto manifestazione diretta dei diritti irrinunciabili della personalità umana tutelati dall'art. 2 della Costituzione. Di conseguenza **appare più che discutibile la previsione di assicurare a fotografie semplici una protezione sotto il profilo dei diritti morali circoscritta a 70 anni dallo scatto.**

A ciò si aggiunga che la prescrizione del divieto di "modifica o alterazione parziale o totale dei parametri tecnici" senza il consenso del fotografo pone inoltre un evidente problema di coordinamento con i diritti economici esclusivi già riconosciuti all'autore di fotografie semplici ai sensi dell'art. 88 *Ida* ("Spetta al fotografo il diritto esclusivo di riproduzione, diffusione e spaccio della fotografia").

## **Conclusioni**

In conclusione, per le ragioni sopra riportate, il progetto di legge in esame non produce "l'eliminazione della distinzione tra fotografia semplice e opera fotografica", secondo il proposito espresso nel testo di accompagnamento al disegno di legge, dal momento che non abroga la disciplina delle fotografie semplici, limitandosi piuttosto a modificarla con interventi che appaiono discutibili sotto il profilo dei principi fondamentali del diritto d'autore oltre che dannosi in relazione alle insopprimibili esigenze della ricerca scientifica e della valorizzazione del patrimonio fotografico nazionale. Dunque le differenze tra le due tipologie di fotografia, lungi dall'essere cassate, sarebbe più corretto affermare che vengono, al più, ridimensionate. Il riconoscimento peraltro di un carattere creativo a tutte le fotografie, che il disegno di legge sanzionerebbe, avrebbe l'effetto di svilire l'opera

fotografica, con un evidente livellamento verso il basso della tutela autoriale dei fotografi professionisti attivi nell'ambito della produzione artistica contemporanea.

Si ritiene pertanto che siano *sufficienti le garanzie offerte dalla normativa vigente all'attività professionale dei fotoreporters*, la quale è evidentemente già remunerata al momento della commissione o della vendita delle fotografie con una previsione di protezione, a livello di diritti connessi, estesa a vent'anni dalla data di produzione della fotografia non creativa. Si richiama, piuttosto, la necessità di assicurare una *miglior tutela dell'attività professionale dei fotografi* mediante un'attenta responsabilizzazione dei medesimi nei riguardi dell'apposizione del *proprio nome* e della *data* sulle fotografie stesse, quale requisito indispensabile per la legittima protezione delle fotografie, e della rigorosa definizione delle clausole contrattuali preliminari all'espletamento della prestazione professionale da parte del fotografo.

Quanto al rilievo della postproduzione posto in evidenza dal disegno di legge in esame, va detto che la normativa vigente offre già garanzie sufficienti al fotografo. Se infatti il lavoro del post-produttore aggiunge un elemento creativo originale, l'opera derivata può essere considerata un'opera dell'ingegno e quindi pienamente tutelata dal diritto d'autore fino a 70 anni dalla morte del fotografo.

In conclusione, alla luce delle **ricadute negative** sopra evidenziate e delle **aporie che si verrebbero inevitabilmente a determinare sul piano giuridico**, ANAI chiede di **mantenere inalterata l'attuale distinzione tra opera fotografica e fotografia semplice senza intervenire sulla durata di protezione delle fotografie**, giacché qualsiasi dilatazione dei diritti economici a favore di specifiche categorie di *stakeholder* - come in questo caso - non è mai a costo zero, in quanto determina sempre la contrazione di diritti altrui. E in questo caso a farne le spese è il pubblico dominio e il diritto *al* patrimonio culturale che viene garantito alla collettività proprio attraverso la fondamentale mediazione di archivi, biblioteche e musei.



Per ANAI

dott. Mirco Modolo

dott.ssa Erika Vettone

Presidente ANAI

Roma, 27 giugno 2025