

Camera dei Deputati
VII Commissione (Cultura, scienza e istruzione)

Audizione del 10 giugno 2025

[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 del Capitolo italiano di Creative Commons Italia, rappresentato dall’avv. Deborah De Angelis del Foro di Roma, esperta di diritto diritto d’autore internazionale e diritto delle nuove tecnologie e dei beni culturali

Il [Capitolo italiano di Creative Commons](#) ha partecipato all’audizione informale tenutasi il 10 giugno u.s. e con la presente nota invia le sue deduzioni scritte.

[Creative Commons](#) (CC) è l'organizzazione internazionale, senza scopo di lucro, che offre licenze gratuite per consentire agli autori, artisti, e creatori di contenuti creativi di condividere il proprio lavoro in modo legale, preservando alcuni diritti e permettendo ad altri di utilizzarlo secondo le modalità prescelte. CC sostiene la **tutela del pubblico dominio** in quanto **strumento vitale per la libertà di espressione soprattutto nel campo artistico e culturale, per la ricerca e l'innovazione**. CC ha messo a disposizione gratuita un set di licenze per il diritto d’autore e due strumenti (CC0 e Public Domain Mark) che consentono, in modo diverso, di identificare i contenuti in pubblico dominio. **Tali strumenti sono utilizzati dagli istituti culturali di tutto il mondo per condividere, indicando la provenienza, le riproduzioni digitali delle proprie collezioni.**

CC ha di recente lanciato la [Coalizione TAROCH](#) (Towards a Recommendation on Open Cultural Heritage), per promuovere l'adozione di uno strumento normativo da parte dell'UNESCO volto a migliorare le condizioni di accesso aperto al patrimonio culturale digitale in pubblico dominio.

La **proposta di legge (A.C. 2224)**, oggetto della presente disamina, mira a modificare la **legge sul diritto d'autore del 1941, n. 633**, in relazione alla disciplina delle fotografie. L'obiettivo è quello di **valorizzare il fotografo come autore** e garantire una protezione più completa e adeguata all'evoluzione della fotografia contemporanea, proponendo di **eliminare la distinzione tra "opera fotografica" e "fotografia semplice"**, riconoscendo il valore creativo e **tecnico** di ogni immagine. La proposta intende **introdurre definizioni normative** per entrambe le categorie di immagini nell'articolo 2 della legge sul diritto d’autore e **prolungare la durata della protezione** per le fotografie semplici da venti a settanta anni dalla loro produzione, quindi di fatto non eliminandone la fattispecie. In

sostanza, sebbene la proposta dichiari di voler superare la distinzione tra opera fotografica e semplice fotografia, in effetti la ripropone seppure in modo non conforme ai principi generali della materia, non raggiungendo, secondo il nostro parere, l'obiettivo di rafforzare la tutela del fotografo e minando, al contempo, gli interessi della società civile e l'attività degli istituti culturali.

Per tali ragioni, la proposta solleva diverse perplessità di ordine giuridico e culturale, che sono state già oggetto delle osservazioni critiche da noi inviate alla intestata VII Commissione della Camera in data 21 maggio u.s., e sottoscritte da parte di diverse associazioni di settore, con le quali è stata richiesta la presente audizione. Perplessità che sono state confermate anche da altri esperti precedentemente auditi e da quanto contenuto nel relativo dossier della Camera.

Da un esame sistematico della proposta coordinata con la normativa vigente, possiamo riferire che, riguardo alla categoria di **opere fotografiche e quelle espresse con procedimento analogo, l'art. 2** della legge sul diritto d'autore ne riconosce già la tutelabilità in base ai criteri generali dello standard di originalità adottato dalla Convenzione di Berna, dalla giurisprudenza della Corte Europea di Giustizia e dalla Corte di Cassazione in Italia.

La modifica proposta limita, invece, la tutelabilità solo alle: **opere fotografiche (indicate al punto 7) dell'art. 2, LdA**, 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".

Da una parte, il requisito dell'esposizione a terzi non può essere un elemento per la tutelabilità, poiché sarebbe causa di una restrizione delle condizioni in base alle quali oggi è riconosciuta la proteggibilità, generando di fatto un danno anche alla categoria dei fotografi stessi.

Dall'altra, il richiamo al "frutto di elaborazione" non è altrettanto chiaro. La normativa vigente, infatti, prevede già la disciplina per il diritto di elaborazione all'art. 4 LdA, ove "senza pregiudizio dei diritti esistenti sull'opera originaria, sono altresì protette le elaborazioni di carattere creativo dell'opera stessa". Inoltre, l'art. 7, comma 2, LdA considera autore delle elaborazioni l'elaboratore, nei limiti del suo lavoro e all'art. 18, comma 2, LdA si riconosce il diritto esclusivo di elaborare. Pertanto, risulta ultroneo un tale riferimento all'interno della definizione di opera fotografica proteggibile.

Con l'inserimento delle **fotografie semplici** al punto 7.1, dell'art. 2, collocato nel CAPO I delle "OPERE PROTETTE", non si elimina la distinzione (che, qualora attuata, avrebbe comunque l'effetto contrario rispetto allo scopo della proposta, escludendo la tutela del diritto

connesso alla fotografia non creativa) e, dall'altro canto, si genera sicuramente un problema di ordine sistematico. Sarebbe infatti, del tutto irragionevole qualificare alla stessa stregua dell'opera fotografica “**qualsiasi immagine** ottenuta attraverso processi fotografici o analoghi, comprese le riproduzioni di opere artistiche e i fotogrammi cinematografici” (definizione di una sorta di fotografia semplice introdotta dalla proposta di legge). In tal modo, infatti, si allargherebbe di fatto la tutela prevista per le opere creative anche a quei contenuti caratterizzati da una prevalente realizzazione ed elaborazione tecnica.

Tale impostazione si porrebbe, inoltre, in netto contrasto con l'articolo 14 della Direttiva (UE) 2019/790 (recepita dal D.L. 177/2021) che, nel tutelare e promuovere il **pubblico dominio**, vieta l'attribuzione di nuovi diritti d'autore o connessi su riproduzioni fedeli di opere delle arti visive cadute ormai nel pubblico dominio, con la finalità di valorizzazione e tutela del pubblico dominio europeo, a meno che il materiale risultante da tale atto di riproduzione sia originale nel senso che costituisce una creazione intellettuale propria dell'autore (come recepito nell'art. 32 quater LdA).

Da ultimo, seppur non di inferiore importanza, ciò andrebbe contro 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), approvata all'unanimità dalla VII Commissione Cultura della Camera, che valorizza la prosecuzione del percorso di liberalizzazione della riproduzione dei beni culturali in pubblico dominio e della divulgazione delle immagini stesse.

In relazione all'**art. 6 LdA**, che si occupa del **titolo originario dell'acquisto**, ed è una norma centrale dell'intero impianto normativo in materia, frutto di una convergenza a livello internazionale, si propone di inserire, oltre alla creazione dell'opera quale espressione del lavoro intellettuale, anche il riferimento al lavoro tecnico dell'autore. Si propone, inoltre, di inserire un secondo comma all'art. 6 che fornisce una definizione di cosa si debba intendere per lavoro tecnico in relazione alla sole opere fotografiche e alle fotografie. Si obietta, però, che il lavoro tecnico, se parte integrante di un processo creativo, non ha necessità di essere riconosciuto a sé stante, mentre se è scisso dall'elemento creativo non può essere sufficiente da solo ad integrare il requisito minimo di tutela.

L'elemento qualificante dell'opera dell'ingegno, che la rende meritevole di protezione da parte del diritto d'autore è il carattere creativo e, in tal senso, la giurisprudenza costante nazionale ed europea concorda nel ritenerlo il requisito minimo essenziale per il riconoscimento della protezione. E' l'apporto personale dell'autore, inteso come libera scelta creativa ciò che distingue le opere fotografiche, meritevoli della tutela del diritto d'autore, dalle fotografie semplici, che sono tutelate dall'ordinamento con i diritti connessi (CGUE 1.12.2011, c. 145/10, Painer case, Eva-Maria Painer c. Standard Verlags GmbH et al; Cass.

Civ. Sez. 1, n. 25173 del 28.11.2011; Cass. Civ. Sez. 1, n. 21172 del 13.10.2011; Cass. Civ. Sez. 1, n. 20925 del 27.10.2005; Cass. Civ. Sez. 1, n. 10300 del 29.5.2020; Cass. Civ. Sez. 1, n. 13524 del 13.6.2014; Cass. Civ. Sez. 1, n. 20925 del 27.10.2005; Cass. Civ. Sez. 1, 16 gennaio 2023, n. 1107).

Peraltro, la definizione stessa di lavoro tecnico, qualificato nella nuova norma, al suddetto comma 2 dell'art. 6 LdA, come "l'insieme delle scelte fotografiche, tecniche e artistiche che rendono unica l'immagine, espressione della volontà e della creatività dell'autore", si pone in contrasto con la consolidata ricostruzione interpretativa già citata, creando incertezza e confusione ed impattando negativamente sull'equilibrio dell'intero corpus normativo.

Il novellato articolo 92 LdA, poi, estenderebbe la tutela di protezione delle fotografie semplici da 20 a 70 anni. Il diritto, come definito nella proposta, comprenderebbe la tutela della riproduzione non autorizzata, che si riferirebbe a qualsiasi riproduzione, modifica o alterazione parziale o totale dei parametri tecnici della fotografia senza il consenso dell'autore o dei suoi aventi diritto. Tale proposta solleva problematiche rilevanti dal punto di vista interpretativo e sistematico.

In tal senso, non è chiara la correlazione con i diritti già riconosciuti dall'ordinamento **dall'art. 88 LdA (ossia il diritto esclusivo di riproduzione, diffusione e spaccio della fotografia)**. Se la nuova formulazione si sostituisse alla previsione vigente, verrebbe addirittura ridotta la portata dei diritti connessi già riconosciuti al fotografo della fotografia semplice; se invece la nuova formulazione si sovrapponesse a quanto già previsto dall'ordinamento, si genererebbero problematiche interpretative in assenza di un adeguato coordinamento.

Uguualmente, il riferimento al riconoscimento del diritto morale dell'autore ai sensi dell'articolo 20 della legge sul diritto d'autore, accordato in modalità piena dalla normativa vigente per le opere dell'ingegno e in misura ridotta per le fotografie semplici e, peraltro, non soggetto ad alcun termine di durata, creerebbe una contraddizione ponendosi in contrasto con le diverse stratificazioni di tutela previste dalla legge e generando problematiche rilevanti dal punto di vista interpretativo.

Il rafforzamento della tutela, così come concepito, altererebbe negativamente il delicato bilanciamento tra la tutela dei diritti dei creativi e i diritti della collettività di accesso al patrimonio culturale e alla cultura, fine ultimo della normativa stessa di diritto d'autore.

Il danno che produrrebbe la norma rischia di essere incalcolabile: si pensi, solo a titolo esemplificativo, all'enorme mole di fotografie "semplici", realizzate per documentare attività tecnico-scientifiche o stati di fatto, che si conservano nei musei, nelle soprintendenze e negli archivi di Stato. Se questo progetto di legge fosse approvato si impedirebbero le iniziative di

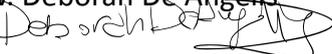
digitalizzazione promosse dagli istituti e luoghi di cultura, che dovrebbero essere inevitabilmente posticipate di mezzo secolo.

In conclusione, riteniamo essenziale mantenere la distinzione tra opere fotografiche e semplici fotografie, proprio per garantire una tutela adeguata alla categoria dei fotografi. Tale distinzione deve fondarsi sull'apporto creativo riconoscibile nell'immagine, ovvero sulla capacità dell'autore umano di suscitare una particolare suggestione nel pubblico, secondo i principi generali del diritto d'autore che pongono al centro l'atto creativo dell'uomo. Solo così è possibile distinguere ciò che è frutto di un'elaborazione personale e consapevole da quanto, invece, può essere prodotto da un dispositivo tecnico o, in misura ancora più marcata, da sistemi di intelligenza artificiale privi di intenzionalità e coscienza espressiva.

Ribadendo quanto già rassegnato, lungi dall'aver un effetto positivo per la categoria che si intende valorizzare, la proposta di legge rischia di ripercuotersi negativamente sulla categoria dei fotografi oltre che sulla società civile, minando altresì la missione di interesse pubblico degli istituti culturali e delle associazioni no profit dedite alla diffusione della conoscenza. Si richiede pertanto che la proposta di legge sia ritirata.

Restando a disposizione per ogni ulteriore chiarimento, inviamo distinti saluti.

Roma, lì 26 giugno 2025

Avv. Deborah De Angelis


Dott.ssa Laura Sinigaglia