

11 MAR 2013

854

Prot. n. 28.04.07/9.1
Class.*Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

UFFICIO LEGISLATIVO

MBAC-UDCM
LEGISLATIVO
0004021-12/03/2013
Cl. 14.00.00/66Al Direttore generale
per la valorizzazione del patrimonio culturale
SEDEe. p.c. Al Segretariato Generale
SEDE

OGGETTO: Archivi fotografici privati – rinnovo delle concessioni di uso di immagini che riproducono beni culturali.

1. Si fa riferimento alla nota di codesta Direzione generale prot. n. 266 del 28 gennaio 2013, nonché all'ulteriore precedente corrispondenza relativa all'oggetto, con la quale sono state poste all'attenzione di questo Ufficio diverse questioni, di particolare complessità e rilevanza, concernenti, in estrema sintesi, i seguenti aspetti:

- la legittimità della sottoscrizione a livello centrale, da parte del Segretariato generale o di codesta Direzione generale, di convenzioni con i soggetti proprietari di archivi privati contenenti immagini che riproducono beni del patrimonio culturale, al fine di disciplinare uniformemente le modalità, i termini e i canoni per l'utilizzazione delle riproduzioni di che trattasi; questione alla quale è strettamente connesso il tema delle modalità di versamento delle *royalties*, specie con riferimento al caso in cui i beni riprodotti siano in consegna a Istituti centrali o dotati di autonomia speciale;

- la possibilità di dare accoglimento alle varie e articolate richieste formulate dai predetti soggetti privati, sostanzialmente accomunate dall'idea che la pubblicazione e divulgazione di immagini di beni culturali appartenenti allo Stato contribuisca alla valorizzazione del patrimonio culturale, con conseguente necessità di riconoscere ai proprietari/divulgatori delle immagini un ruolo di *partnership* rispetto al Ministero;

- la possibilità di stabilire un unico tariffario nazionale per la riproduzione dei beni culturali appartenenti allo Stato, ovunque custoditi;
- le effettive possibilità offerte all'Amministrazione di controllare il rispetto delle convenzioni e di sanzionare l'uso illecito delle immagini.

2. L'esame dei diversi profili sopra indicati richiede necessariamente la ricostruzione del quadro normativo di riferimento, nella sua complessa evoluzione storica.

Al riguardo, occorre ricordare anzitutto che, per lungo tempo, la riproduzione dei beni culturali ha trovato la propria disciplina nelle disposizioni degli articoli 7-20 del R.D. 30 gennaio 1913, n. 363, recante il "Regolamento per l'esecuzione delle leggi 20 giugno 1909, n. 364, e 23 giugno 1912, n. 688, relative alle antichità e belle arti", nonché nel R.D. 29 marzo 1923, n. 798, recante "Norme per la riproduzione, mediante fotografie, di cose mobili e immobili d'interesse storico, archeologico, paleontologico e artistico". In particolare, il Regolamento del 1913 disciplina minutamente le modalità per l'autorizzazione dei calchi (artt. 7-13), per l'ammissione dei



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

c.d. "copie di galleria" (art. 14-15), per la riproduzione fotografica delle "cose sottoposte ai vincoli della legge, le quali siano di pertinenza dello Stato ovvero custodite negli Istituti artistici governativi" (art. 16-20), subordinandola all'autorizzazione e alle eventuali prescrizioni del soprintendente. Il R.D. n. 798 del 1923 ha ribadito la necessità di rivolgere apposita domanda al soprintendente competente al fine di poter riprodurre mediante fotografie le cose oggetto di tutela di pertinenza dello Stato o di un altro ente pubblico (art. 1), aggiungendovi l'obbligo di trasmettere "a titolo di corrispettivo" due copie positive per ciascun negativo al Ministero della pubblica istruzione, al fine dell'incremento dell'Archivio fotografico nazionale, nonché una copia alla soprintendenza concedente (art. 2).

Questa disciplina fu presto criticata dalla dottrina, perché non prevedeva il pagamento all'Eraio di diritti di riproduzione, a prescindere dall'uso personale o lucrativo delle immagini. Ciò a differenza di quanto avveniva in altri Paesi, come, ad esempio, la Francia, ove sin dall'emanazione del decreto 29 giugno 1922 è stata introdotta una regolamentazione delle riproduzioni, con la previsione del pagamento di una apposita tassa, peraltro diversificata a seconda dell'utilizzazione lucrativa o non dell'immagine.

In Italia, questo risultato fu raggiunto soltanto con l'entrata in vigore dell'articolo 4, comma 5-ter, del decreto legge 14 novembre 1992, n. 433, recante "Misure urgenti per il funzionamento dei musei statali", introdotto dalla legge di conversione 14 gennaio 1993, n. 14 (c.d. "Legge Ronchey") e poi abrogato dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, recante "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali". La suddetta disposizione ha, invece, introdotto il principio per cui "Il Ministero per i beni culturali e ambientali può concedere l'uso dei beni dello Stato che abbia in consegna senza alcun'altra autorizzazione. I competenti organi del Ministero per i beni culturali e ambientali determinano il canone dovuto per l'uso dei suddetti beni, che il concessionario deve pagare prima dell'inizio dell'uso. Il soprintendente competente provvede al rilascio delle relative concessioni".

A seguito della nuova disciplina legislativa, fu adottato il decreto ministeriale 31 gennaio 1994, n. 171 – abrogato, in breve torno di tempo, dall'articolo 12 del decreto ministeriale 24 marzo 1997, n. 139 – rubricato "Regolamento recante determinazione di indirizzi, criteri e modalità per la gestione del servizio editoriale e di vendita riguardante le riproduzioni di beni culturali e la realizzazione di cataloghi ed altro materiale informativo, dei servizi riguardanti i beni librari e archivistici per la fornitura di riproduzioni e il recepito nell'ambito del prestito bibliotecario, nonché dei servizi di caffetteria, di ristorazione, di guardaroba e di vendita di altri beni correlati all'informazione museale presso i musei, le gallerie, gli scavi archeologici, le biblioteche e gli archivi di Stato e gli altri Istituti dello Stato consegnatori di beni culturali".

Il Regolamento in parola – che dedicava un apposito Titolo alla disciplina concernente "L'uso dei beni in consegna al Ministero per i beni culturali e ambientali e le concessioni di uso e di riproduzione" (Titolo III, art. 17-21) – affermava la competenza dei capi d'Istituto al rilascio delle concessioni, prevedendo, però, l'adozione, con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro delle finanze, di un apposito tariffario per la determinazione dei relativi canoni (art. 18, comma 1). Era, inoltre, stabilito che "I canoni e corrispettivi possono essere stabiliti in misura fissa, in termini percentuali ovvero mediante combinazione delle due diverse modalità. Qualora si prescelga la misura in termini percentuali, il canone si riferisce al numero di riproduzioni o riprese eseguite od acquisite. Per tale scopo si tiene conto dei ricavi annui lordi delle attività commerciali che, così come dichiarate dal richiedente risultino attuate



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

in esplicazione della concessione, eccetto per quelle operazioni e ricavi che si riferiscono a vendite effettuate tramite il concessionario del servizio aggiuntivo di cui all'art. 2, lettere a) e b).". Quest'ultima esclusione si riferiva, in particolare, al servizio editoriale e di vendita riguardante le riproduzioni di beni culturali, la realizzazione di cataloghi e di materiale informativo (art. 2, lett. a) e ai servizi riguardanti i beni librari e archivistici per la fornitura di riproduzioni e il recapito nell'ambito del prestito bibliotecario (art. 2, lett. b).

Il tariffario previsto dal sopra citato articolo 18, comma 1, del decreto ministeriale n. 171 del 1994 fu poi adottato con decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali, di concerto con il Ministro delle finanze, in data 8 aprile 1994. Con riguardo alla concessione di riproduzione di beni culturali, quest'ultimo decreto chiarisce utilmente che *"La concessione è incedibile e intransferibile, viene rilasciata in via non esclusiva, per una sola volta, previo accertamento di tutti i requisiti prescritti e previo pagamento dei canoni e dei corrispettivi, fissati nel presente tariffario, i quali non includono eventuali compensi e diritti degli autori o di terzi. (...)"* (art. 3, secondo comma). Inoltre, in base al successivo articolo 5 *"Sempre salvi eventuali compensi e diritti degli autori e dei terzi, il materiale (stampe fotografiche, negativi, diapositive, film, nastri, dischi ottici, facsimili, calchi, rilievi e altro) relativo ai beni culturali in consegna al Ministero per i Beni Culturali e Ambientali e idoneo a moltiplicazione non può essere riprodotto e comunque duplicato con qualsiasi strumento, tecnica, procedimento, anche attualmente non noti, senza preventiva concessione da parte dell'Amministrazione e pagamento dei canoni e corrispettivi per la riproduzione quali fissati nel presente tariffario, o negli accordi particolari."* Nello stesso senso, l'articolo 6 precisa che il prezzo di vendita di riproduzioni nella disponibilità dell'Amministrazione *"non dà diritto né include facoltà di riproduzione se non esplicitamente concessa"*. Era, quindi, reso esplicito che la concessione di riproduzione deve essere nuovamente richiesta in caso di ulteriore riproduzione dell'immagine già acquisita.

Intervenne successivamente l'articolo 47-*quater* del decreto legge 23 febbraio 1995, n. 41, recante *"Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica e per l'occupazione nelle aree depresse"*, introdotto dalla legge di conversione 22 marzo 1995, n. 85 e poi abrogato dal Testo Unico n. 490 del 1999. L'articolo in questione, concernente la *"Gestione dei beni culturali"*, pur senza formalmente abrogare o modificare testualmente l'articolo 4 del decreto legge n. 433 del 1992, sopra citato, prevedeva la possibilità di affidare in gestione a Fondazioni culturali e bancarie, società o consorzi, costituiti a tal fine, non solo i servizi di cui alla c.d. legge Ronchey, ma anche ulteriori numerosi servizi, specificati al comma 2 del predetto articolo 47-*quater*, fra i quali figura anche la *"utilizzazione commerciale delle riproduzioni"*.

Si rese, pertanto, necessario l'adeguamento della precedente disciplina regolamentare, puntualmente avvenuto con l'adozione del decreto ministeriale 24 marzo 1997, n. 139, *"Regolamento recante norme sugli indirizzi, criteri e modalità di istituzione e gestione dei servizi aggiuntivi nei musei e negli altri istituti del Ministero per i beni culturali e ambientali"*, il quale infatti include tra i c.d. servizi aggiuntivi la *"gestione dei punti vendita e utilizzazione commerciale delle riproduzioni dei beni"* (art. 1, lett. d) e reca una distinta disciplina, all'articolo 8, relativa alla riproduzione di beni culturali effettuata non già nell'ambito dei predetti servizi, ma sulla base di concessioni di uso strumentale e precario.

Ai fini che qui rilevano, è importante segnalare che il Regolamento in argomento – nell'abrogare, come sopra detto, il decreto ministeriale n. 171 del 1994 – ha stabilito altresì, all'articolo 8, comma 6, che *"Con decreto del Ministro sono fissati gli importi minimi dei canoni e*



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

dei corrispettivi per l'uso e la riproduzione dei beni, nonché per l'uso del logo di cui all'articolo 10. Fino all'adozione del provvedimento restano in vigore i canoni, le tariffe e i corrispettivi stabiliti dal tariffario adottato con il decreto ministeriale 8 aprile 1994, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 104 del 6 maggio 1994.

La disciplina delle riproduzioni di beni culturali è stata, successivamente, trasfusa negli articoli 114-117 del T.U. n. 490 del 1999, che – come pure si è detto – ha abrogato la normativa primaria previgente. Da ultimo, è intervenuto il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il *“Codice dei beni culturali e del paesaggio”*, il quale ha introdotto una compiuta disciplina della materia dell'uso strumentale e precario e della riproduzione dei beni culturali agli articoli 106 ss.

Sulla base della disciplina codicistica, è stato adottato il decreto del Ministro per i beni e le attività culturali 20 aprile 2005, recante *“Indirizzi, criteri e modalità per la riproduzione di beni culturali, ai sensi dell'articolo 107 del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42”*, il quale reca – al Capo I – le *“Norme tecniche per le operazioni di replica”*, disciplinando in particolare le modalità per la realizzazione di calchi, nonché – al Capo II – i *“Principi generali per la riproduzione di beni culturali”*. In quest'ultimo Capo trova sede la nuova enunciazione di alcune indicazioni già presenti nel Tariffario, quale la previsione, all'articolo 5, comma 2, in base alla quale *“Il materiale relativo ai beni culturali ed idoneo ad ulteriori riproduzioni, (stampe fotografiche, negativi, diapositive, film, nastri, dischi ottici, supporti informatici, calchi, rilievi grafici ed altro) non può essere riprodotto o duplicato con qualsiasi strumento, tecnica o procedimento, senza preventiva autorizzazione dell'amministrazione che ha in consegna il bene e previo pagamento dei relativi canoni e corrispettivi. Restano altresì salvi eventuali diritti e compensi agli autori e ai terzi.”*. Viene, inoltre, confermata la competenza al rilascio dell'autorizzazione alla riproduzione in capo al *“responsabile dell'Istituto che ha in consegna i beni stessi, previa determinazione dei corrispettivi dovuti”* e sulla base di valutazioni che tengono conto di una serie di elementi indicati (art. 3, comma 1).

L'ultimo atto, nella materia che qui interessa, è costituito dal decreto del Presidente della Repubblica 26 novembre 2007, n. 233 e successive modificazioni, recante il Regolamento di riorganizzazione del Ministero, il quale ha significativamente innovato l'assetto organizzativo previgente nell'ambito considerato, prevedendo espressamente, all'articolo 17, comma 3, lett. l), la competenza del Direttore regionale a concedere *“l'uso dei beni culturali in consegna al Ministero, ai sensi degli articoli 106 e 107 del Codice”*. Disposizione, questa, che, in quanto adottata nell'esercizio di una potestà regolamentare di c.d. *“delegificazione”* (ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400), ha certamente determinato l'abrogazione per incompatibilità delle previsioni dei richiamati articoli 106 e 107 del Codice, nella parte in cui riferiscono direttamente al Soprintendente il rilascio delle concessioni.

E', peraltro, da ricordare che la competenza in argomento è comunque suscettibile di delega da parte del Direttore regionale ai Soprintendenti, ai sensi del comma 4 del medesimo articolo 17.

3. Una volta delineato il complesso delle norme che hanno disciplinato nel tempo la materia, occorre chiedersi quali tra di esse possano considerarsi ancora vigenti e debbano, quindi, costituire il parametro normativo alla stregua del quale fornire soluzione ai quesiti posti.

Al riguardo, è da ritenere indubbio che l'unica disciplina legislativa regolatrice della materia sia quella contenuta nelle richiamate disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio,



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

fermo restando quanto sopra detto in riferimento alla prevalenza, in caso di contrasto con le norme del Codice, delle disposizioni organizzative contenute nel d.P.R. n. 233 del 2007.

Quanto agli altri atti di normazione secondaria, è da segnalare che l'articolo 12, comma 2, del T.U. n. 490 del 1999 e, successivamente, l'articolo 130 del Codice dei beni culturali e del paesaggio hanno fatto salve, in quanto applicabili, sia le disposizioni del R.D. n. 363 del 1913, sia ogni altra disposizione regolamentare attinente alla disciplina dei beni culturali. Nell'ambito di tale gruppo, non formalmente identificato, di regolamenti va, quindi, incluso anche il decreto ministeriale n. 139 del 1997, nella parte in cui non risulti incompatibile con le disposizioni normative successive.

Quanto al Tariffario del 1994, si è già detto che l'articolo 8, comma 6, del decreto ministeriale n. 139 del 1997 non ha fatto salvo il decreto ministeriale 8 aprile 1994 nel suo complesso, ma ha solo stabilito la perdurante applicabilità dei canoni, delle tariffe e dei corrispettivi ivi stabiliti fino all'adozione di un nuovo apposito decreto ministeriale. Pertanto, le disposizioni contenute nel decreto del 1994, diverse da quelle ora richiamate, sono da ritenere abrogate sin dal 1997. Ciò spiega anche la ragione per cui, come si è detto, alcune di quelle disposizioni, evidentemente ritenute non più vigenti, siano state successivamente riprodotte nel citato decreto ministeriale del 2005.

Quanto, invece, alle "tariffe" determinate nel decreto ministeriale, queste, pur non formalmente abrogate, sono da ritenere ormai prive di ogni rilevanza pratica. E' vero, infatti, che – il linea puramente astratta e teorica – la perdurante vigenza, in quanto compatibile, del Regolamento n. 139 del 2007 consentirebbe forse di sostenere che siano ancora vigenti le sole previsioni del Tariffario recanti gli importi minimi dei canoni. Tuttavia, è altresì pacifico e indubitabile che, appunto, si tratti soltanto di minimi tariffari, poiché l'articolo 108, comma 6, del Codice prevede che *"Gli importi minimi dei canoni e dei corrispettivi per l'uso e la riproduzione dei beni sono fissati con provvedimento dell'amministrazione concedente"*. Sottesa al sistema (e oggi ricavabile dalle disposizioni dell'art. 108, comma 1, del Codice e dell'art. 3, comma 1, del decreto ministeriale 20 aprile 2005) è, infatti, l'idea che la puntuale determinazione del *quantum* dovuto sia effettuata, sulla base di una serie di parametri indicati, soltanto al momento del rilascio della concessione.

Se così è, appare chiaro che gli importi minimi indicati nel Tariffario del 1994, quand'anche fossero da ritenere ancora formalmente vigenti, non possono certamente oggi offrire alcuna guida agli uffici chiamati a operare la determinazione della misura dei canoni, trattandosi di valori ormai del tutto inadeguati e insufficienti.

E', invece, certamente operante il citato decreto ministeriale 20 aprile 2005, successivo all'entrata in vigore del Codice. L'atto, pur privo di valenza normativa, è da ritenere qualificabile come atto di indirizzo applicativo del quadro normativo vigente, promanante dall'organo politico, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni. Le disposizioni del predetto decreto – e, in particolare, per quanto qui rileva, quelle contenute nel già richiamato Capo II – dovranno, pertanto, guidare l'azione dell'Amministrazione nell'attuazione della disciplina in materia di concessione di riproduzione di beni culturali; e ciò, ovviamente, anche in occasione della stipulazione delle convenzioni di cui si dirà al successivo punto 5.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

4. Alla luce di quanto sopra detto, trova pianamente risposta il terzo dei quesiti posti, ossia la possibilità di addivenire alla determinazione di un unico tariffario per le riproduzioni di beni culturali, ovunque custoditi.

Il già citato articolo 108, comma 6, del Codice prevede, invero, come detto, l'adozione di un provvedimento volto a fissare i canoni minimi.

Al riguardo, è da rilevare che la suddetta disposizione attribuisce il potere di determinazione dei minimi alla *"amministrazione concedente"*. La genericità della formula, che non individua uno specifico ufficio, è palesemente dovuta alla circostanza che le disposizioni degli artt. 106 ss. del Codice si applicano non solo allo Stato, ma anche alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali (art. 106, comma 1). E', quindi, evidente che ciascuno di tali soggetti adotterà il predetto provvedimento di portata generale di determinazione dei minimi tariffari secondo le modalità previste nell'ambito del proprio ordinamento, ferma restando la puntuale determinazione e applicazione delle tariffe da parte degli uffici competenti al rilascio della concessione.

Con riferimento al Ministero per i beni e le attività culturali, è da ritenere applicabile, a tal fine, la già citata disposizione dell'articolo 8, comma 6, del d.P.R. n. 139 del 1997, compatibile con il Codice, la quale – come si è visto – prevede che la determinazione in argomento debba avvenire con decreto del Ministro. Ciò, del resto, è coerente con il già visto art. 4, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che affida al vertice politico gli atti di indirizzo applicativo del quadro normativo vigente.

L'adozione di un tariffario minimo, che dovrà essere informato ai criteri indicati all'articolo 108, comma 1, del Codice, è da ritenere certamente auspicabile, allo scopo di fornire una guida di riferimento più sicura agli uffici periferici, tenendo conto altresì delle nuove tecnologie oggi disponibili per la riproduzione dei beni culturali.

5. Nell'ambito del contesto normativo sopra richiamato va altresì esaminata la questione attinente alla possibilità della stipulazione a livello centrale di accordi con i soggetti privati proprietari di archivi fotografici, al fine di determinare modalità, termini e canoni per l'uso delle immagini che riproducano beni culturali in consegna allo Stato.

Al quesito si ritiene di dover rispondere negativamente, salva la possibilità di valersi operativamente delle soluzioni che meglio si illustreranno nel prosieguo, e che paiono idonee a raggiungere ugualmente il risultato di una regolazione uniforme.

E', infatti, da rilevare come la disciplina attualmente vigente non consenta di distinguere tra la prima riproduzione di un bene culturale, che si effettua al cospetto o – addirittura – a contatto con il bene stesso (come nel caso del calco), dalle successive riproduzioni di immagini già esistenti. Nell'uno e nell'altro caso, invero, la competenza al rilascio della concessione spetta – ai sensi del già citato art. 17, comma 3, lett. l), e comma 4, del d.P.R. n. 233 del 2007 al Direttore regionale, salvo delega al Soprintendente. Tale previsione normativa, peraltro, è da ritenere certamente non operante con riferimento agli Istituti centrali e agli Istituti dotati di autonomia speciale, i quali – proprio in ragione del loro speciale *status* – sono sicuramente autonomi nell'adozione di tutti i provvedimenti concernenti l'uso, la fruizione e la valorizzazione dei beni loro affidati in custodia, poiché in ciò propriamente si sostanzia il loro speciale regime di autonomia.

Ne deriva che, sulla base del quadro normativo vigente, e salvo quanto si dirà, qualora un soggetto privato che disponga di immagini di beni culturali in consegna allo Stato intenda



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

ulteriormente riprodurle, esso è tenuto a chiedere la concessione a ciascuna delle competenti Direzioni regionali o Istituti centrali o dotati di autonomia speciale.

Quanto alle modalità di versamento dei corrispettivi, per i beni riprodotti che siano in consegna ad articolazioni del Ministero prive di autonomia gestionale e contabile troverà applicazione l'articolo 110, comma 2, del Codice, con conseguente versamento degli introiti alla competente Sezione di tesoreria provinciale dello Stato e successiva (e soltanto parziale) riassegnazione allo stato di previsione della spesa del Ministero. Per i beni appartenenti a istituti centrali o dotati di autonomia speciale, invece, il versamento andrà fatto al conto di tesoreria unica dell'Istituto consegnatario, il quale, quindi, farà propri integralmente e immediatamente i suddetti proventi.

E', peraltro, evidente come tale modalità appaia sostanzialmente impraticabile nei casi, rappresentati da codesta Direzione generale, di soggetti privati che risultino proprietari di un numero ingente di immagini riproducenti beni del patrimonio culturale custoditi in diversi Istituti, dislocati su tutto il territorio nazionale.

Consapevole di tale incongruità della disciplina normativa vigente, questa Amministrazione ha reiteratamente proposto l'introduzione, in atti normativi o di iniziativa legislativa del Governo, di specifiche norme, volte a dettare una nuova regolamentazione del *licensing* dei beni culturali, più razionale e adeguata ai tempi e alle nuove tecnologie.

Tra le proposte, elaborate da questo Ufficio, vi è anche la distinzione della disciplina e delle competenze in materia di riproduzione *diretta* dei beni culturali rispetto a quelle attinenti alla riproduzione *indiretta* (ossia effettuata sulla base di immagini già legittimamente acquisite). Ciò in ragione della considerazione che, nel primo caso, il fine prevalente della concessione è quello di assicurare la compatibilità della riproduzione e delle relative modalità con le esigenze di tutela del bene; ciò che effettivamente giustifica la competenza del Direttore regionale o del Soprintendente. Nella seconda ipotesi, viceversa, le esigenze di tutela assumono un rilievo assai minore, rimanendo limitate alla verifica della compatibilità dell'uso dell'immagine con il significato culturale del bene, mentre riveste importanza preponderante l'esigenza di corretta gestione e valorizzazione, la quale si presta, al contrario, a essere meglio assolta a livello centrale.

Allo stato attuale tuttavia, non potendosi derogare al quadro normativo vigente, è da ritenere che l'esigenza di gestione a livello centrale dei rapporti con i soggetti proprietari di archivi privati possa essere ugualmente assicurata mediante la stipulazione di un'apposita convenzione nazionale, con successiva adesione dei diversi uffici competenti (Direzioni regionali, Soprintendenze, Istituti centrali o dotati di autonomia speciale).

Al riguardo, si reputa di poter fornire, operativamente, le seguenti indicazioni.

a) Occorrerà, a seconda delle esigenze, stipulare due distinte tipologie di convenzioni.

In particolare, per ciò che attiene ai rapporti aventi ad oggetto la riproduzione di immagini già esistenti negli archivi privati, il soggetto competente a livello centrale è da individuare nella Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale, in quanto deputata a svolgere "funzioni di indirizzo e controllo in materia di valorizzazione del patrimonio culturale statale" (art. 8, comma 2, lett. f), del d.P.R. n. 233 del 2007) e perché, in generale, "L'attività di valorizzazione di competenza del Ministero è svolta nel rispetto delle linee guida del Direttore generale per la valorizzazione del patrimonio culturale" (art. 8, comma 3, del medesimo Regolamento).



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

Ove, invece, i titolari di archivi privati intendano promuovere nuove campagne di acquisizione di immagini del patrimonio culturale, la relativa competenza a livello centrale è da individuare nel Segretario generale. Ciò in quanto l'acquisizione diretta delle immagini pone in primo piano, accanto alla valorizzazione, anche le esigenze di tutela. In tali ipotesi, la competenza del Segretario generale può ritenersi invero fondata sia in ragione delle attribuzioni spettanti al medesimo Organo in materia di coordinamento dell'attività di tutela in base a criteri uniformi ed omogenei sull'intero territorio nazionale (art. 2, comma 3, lett. f), del d.P.R. n. 233 del 2007), sia in considerazione del compito precipuo del Segretario generale di assicurare *"il coordinamento e l'unità dell'azione amministrativa"*, coordinando a tal fine gli Uffici dirigenziali generali (art. 2, comma 1, del d.P.R. n. 233 del 2007).

b) Il superamento delle criticità derivanti dalla competenza diffusa sul territorio al rilascio delle concessioni può essere ottenuto redigendo, a livello centrale, accordi recanti disposizioni anche di dettaglio e subordinando l'operatività delle convenzioni al rilascio delle concessioni per adesione da parte di tutti gli uffici a ciò competenti. Tale risultato potrebbe essere raggiunto in tempi brevi mediante la pubblicazione dell'accordo con circolare e l'invito agli uffici competenti a far pervenire entro un termine stabilito i provvedimenti di concessione di riproduzione, redatti secondo un modello predeterminato e allegato alla medesima circolare. In questo modo, sia l'amministrazione che l'operatore economico privato avrebbero certezza in ordine alla convenienza delle condizioni pattuite, poiché gli accordi vincolerebbero le parti solo con il rilascio di tutte le concessioni previste.

Al fine della corretta gestione dei rapporti, del rilascio delle concessioni per adesione e del controllo sul rispetto delle pattuizioni, è da suggerire la redazione di appositi allegati alle concessioni aventi ad oggetto l'ulteriore riproduzione di immagini esistenti, con puntuale indicazione delle opere riprodotte e dell'Istituto che le ha in custodia.

E' da ritenere del tutto legittimo che convenzioni così costruite possano prevedere anche usi reiterati o prolungati di immagini di beni culturali già esistenti ovvero acquisite nell'ambito di nuove campagne, oggetto della convenzione, purché siano puntualmente predeterminate modalità, termini e canoni di tali ulteriori usi.

c) Le convenzioni dovranno attenersi ovviamente al quadro normativo vigente, come sopra delineato. Si richiama, in particolare, la necessità che i corrispettivi per le riproduzioni tengano conto anche *"dell'uso e della destinazione delle riproduzioni, nonché dei benefici economici che ne derivano al richiedente"* (art. 108, comma 1, lett. d), del Codice), nonché la previsione per cui ogni esemplare riprodotto deve correttamente indicare non solo i dati di identificazione dell'immagine, ma anche *"la dicitura che la riproduzione è avvenuta previa autorizzazione dell'amministrazione che ha in consegna il bene, nonché l'espressa avvertenza del divieto di ulteriore riproduzione o duplicazione con qualsiasi mezzo"* (d.m. 20 aprile 2005, art. 5, comma 4). Si reputa altresì consigliabile, ove possibile, prevedere nelle convenzioni che la eventuale pubblicazione delle immagini su internet, ove consentita, debba avvenire a bassa risoluzione.

d) E', altresì, necessario che – contrariamente a quanto richiesto da alcuni degli operatori interessati – le convenzioni abbiano a oggetto la sola riproduzione delle immagini di beni culturali, e non invece il *merchandising* di oggetti realizzati sulla base delle immagini medesime, il quale



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

costituisce un diritto del tutto diverso e autonomo di utilizzazione economica dei beni culturali, avente rilevante valore e certamente contendibile sul mercato. Tale diritto dovrà, eventualmente, formare oggetto di apposite procedure di evidenza pubblica, in quanto nessuna posizione "preferenziale" o di vantaggio può riconoscersi a tal fine al titolare di semplici fotografie meramente riproduttive del bene culturale.

e) La stipulazione a livello centrale degli accordi non può e non deve avere conseguenze in merito al diverso regime contabile degli introiti.

In particolare, appare possibile e legittimo – previa eventuali intese con i competenti uffici del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – stabilire il versamento presso un'unica Sezione di tesoreria di tutti gli introiti relativi a beni non custoditi presso gli Istituti centrali e dotati di autonomia speciale. Per ciò che attiene, invece, ai proventi spettanti a tali ultimi Istituti, gli accordi dovranno necessariamente prevedere il versamento dei corrispettivi per le riproduzioni presso i relativi conti di tesoreria unica, pena la lesione dell'autonomia gestionale e contabile normativamente riconosciuta alle predette articolazioni del Ministero.

6. Quanto alle richieste avanzate dai soggetti proprietari degli archivi fotografici privati, codesta Direzione generale ha rappresentato che gli operatori economici, sulla base di un sostanziale fraintendimento del proprio ruolo, ritengono: che la pubblicazione delle immagini su internet rappresenti attività di promozione del patrimonio culturale svolta a beneficio del Ministero; che i soggetti che gestiscono archivi privati di immagini di beni culturali abbiano diritto a visibilità e considerazione da parte dell'Amministrazione, nonché a potersi qualificare pubblicamente come "concessionari ufficiali" del Ministero; di avere diritto all'acquisizione gratuita o a costi contenuti delle immagini; di avere titolo per l'autonoma gestione delle immagini stesse, che potrebbero essere richieste e utilizzate dall'Amministrazione solo per fini interni.

Al riguardo, occorre chiarire che – come, peraltro, correttamente evidenziato da codesta Direzione generale – la concessione di riproduzione di beni culturali è riconducibile all'istituto generale della concessione di uso individuale di beni culturali, disciplinata dagli articoli 106 e seguenti del Codice, e nettamente distinta rispetto alla concessione di servizi per il pubblico e, in particolare, di servizi concernenti *"l'utilizzazione commerciale delle riproduzioni dei beni"* (art. 117, comma 1, lett. d), del Codice). E invero, mentre i servizi di cui all'articolo 117 del Codice sono finalizzati a migliorare le condizioni di valorizzazione e di pubblica fruizione dei beni culturali, invece la concessione di uso individuale è volta a dare accoglimento, se e in quanto non confliggano con le esigenze di tutela e di pubblica fruizione dei beni, a richieste individuali che mirano a trarre uno specifico vantaggio dall'uso singolare del bene culturale. In tale prospettiva, il pagamento del canone è volto proprio a compensare il sacrificio subito dalla collettività in ragione dell'utilizzo più intenso del bene pubblico da parte di un singolo fruitore.

Quanto detto non esclude, benvero, che l'uso individuale del bene culturale possa talora concorrere a finalità di valorizzazione. Questa eventualità è anzi presa espressamente in considerazione dal Codice, il quale dispone l'esonero dal pagamento del canone in favore delle riproduzioni richieste da soggetti pubblici per finalità di valorizzazione (art. 108, comma 3, primo periodo, del Codice). Più in generale, è ipotizzabile lo svolgimento di attività di riproduzione che rispondano all'interesse dell'Amministrazione anche con *partner* privati, aventi o non fine di lucro.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

Anche con riferimento a tale specifico aspetto questo Ufficio ha, da tempo, proposto una modifica normativa, nell'ambito del complessivo progetto di riforma della disciplina del *licensing*, finalizzata a consentire la concessione gratuita di immagini, per fini di valorizzazione, anche a soggetti privati che non agiscano per fini di lucro, neppure indiretto. La proposta non ha, peraltro, ancora trovato accoglimento. In ogni caso, essa non muta i termini della questione che qui interessa, sia perché nel caso di specie gli operatori proprietari di archivi fotografici agiscono sicuramente per fini lucrativi, sia perché, in ogni caso, sulla base delle informazioni in possesso di questo Ufficio, l'attività di cessione a terzi delle suddette immagini sembra avvenire, da parte di tali operatori, nel proprio esclusivo interesse e non invece nell'ambito di un rapporto di *partnership* con il Ministero diretto alla realizzazione di più ampie e condivise finalità di valorizzazione del patrimonio culturale.

Sulla scorta di quanto precede, è, pertanto, agevole concludere che i richiedenti sono certamente tenuti al pagamento di canoni per la riproduzione diretta e/o indiretta e ulteriore di beni culturali e che gli stessi non hanno diritto a ottenere specifici riconoscimenti da parte del Ministero, né a valersi commercialmente del vantaggio derivante dall'uso di titoli quali quelli sopra indicati ("concessionario ufficiale del Ministero").

7. Un discorso a parte va fatto con riferimento all'uso della copia delle immagini rilasciata gratuitamente all'Amministrazione, ai sensi della normativa vigente. Al riguardo, occorre ricordare che l'articolo 19, primo comma, del R.D. n. 363 del 1913 stabilisce che *"I fotografi, ai quali è accordata la concessione, hanno l'obbligo di non ripetere per qualsiasi motivo, compensi dallo Stato qualora questo si valga per la riproduzione, in pubblicazioni fatte a sua cura, delle fotografie eseguite, indicando il nome del concessionario"*.

La successiva legge 22 aprile 1941, n. 633, recante *"Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio"* (di seguito: L.d.a.), distingue: le *"opere fotografiche e quelle espresse con procedimento analogo a quello della fotografia"*, integralmente soggette al regime di tutela (art. 2, n. 7); le semplici *fotografie*, tra le quali sono espressamente incluse *"le riproduzioni di opere dell'arte figurativa"*, oggetto della più limitata protezione di cui agli artt. 87-92; le *riproduzioni fotografiche* prive di qualunque rilevanza come opere dell'ingegno (arg. ex art. 87 L.d.a.).

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio prescrive ancora oggi l'obbligo del deposito di copia delle immagini di beni culturali riprodotte *"per fini di raccolta e catalogo di immagini fotografiche e di riprese in genere"* (art. 109). E', pertanto, da chiedersi se le immagini depositate siano utilizzabili solo per fini interni o se siano consentiti al Ministero anche gli usi di cui al citato articolo 19 del R.D. n. 363 del 1913.

Al riguardo, sembra doversi ritenere che quest'ultima disposizione, in quanto di carattere regolamentare, non possa prevalere rispetto alle diverse disposizioni contenute nella L.d.a., ad essa successive. Pertanto, in linea di principio, deve ritenersi che le immagini depositate siano tutelate come fotografie o, sussistendone i presupposti, come vere e proprie opere fotografiche, ai sensi della predetta legge e, quindi, oggetto della protezione ivi prevista in favore del titolare dei relativi diritti. Conseguentemente, esse sono utilizzabili dall'Amministrazione per soli fini interni.

Deve, però, ricordarsi che *"Il diritto esclusivo sulle fotografie dura vent'anni dalla produzione della fotografia"* (art. 92, primo comma, L.d.a.), mentre *"I diritti di utilizzazione dell'opera fotografica durano sino al termine del settantesimo anno dopo la morte dell'autore"* (art. 32-bis L.d.a.). Conseguentemente, l'Amministrazione potrà, citando la fonte, valersi per qualunque



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

fine istituzionale delle immagini di cui sia in possesso per effetto del deposito obbligatorio, rispetto alle siano decorsi i termini suddetti.

Al riguardo, per fini precauzionali e allo scopo di evitare contenziosi, è consigliabile attenersi al più lungo termine di protezione previsto per le vere e proprie opere fotografiche, invece che a quello, significativamente più breve, previsto per le semplici fotografie.

E', peraltro, da segnalare che le convenzioni stipulate a livello centrale ben potranno prevedere, in apposita clausola, il diritto del Ministero di valersi gratuitamente, per i propri fini istituzionali, di tutte le immagini di cui concede la riproduzione. L'introduzione di clausole di tale tenore è, anzi, certamente raccomandabile, ove sussista un interesse dell'Amministrazione all'utilizzo delle riproduzioni.

8. Resta, infine, da dire delle modalità di controllo sugli usi delle immagini e delle sanzioni irrogabili in caso di uso illecito.

In proposito, occorre evidenziare che il Codice non prevede sanzioni specifiche per l'ipotesi di illecita riproduzione di beni culturali. L'unica disposizione astrattamente applicabile al caso di specie è, invero, quella dell'articolo 180, il quale dispone che *"Salvo che il fatto non costituisca più grave reato, chiunque non ottempera ad un ordine impartito dall'autorità preposta alla tutela dei beni culturali in conformità del presente titolo è punito con le pene previste dall'articolo 650 del codice penale"*.

La previsione normativa presenta, peraltro, una ben limitata applicabilità nel caso che qui interessa. Sotto un primo profilo, infatti, si richiede che vi sia l'inottemperanza a un ordine impartito dall'autorità; ciò che è ipotizzabile nel solo caso in cui sia adottato uno specifico provvedimento con cui si ordina al soggetto che opera riproduzioni non autorizzate di desistere da tale attività. Sotto altra e preminente prospettiva, la norma richiede che l'ordine sia impartito nell'esercizio di funzioni di tutela. Da ciò sembra doversi trarre la conseguenza che la trasgressione atta a determinare l'irrogazione della sanzione penale è solo quella che reca pericolo alla conservazione dell'integrità fisica del bene (ad esempio, in caso di effettuazione non autorizzata di calchi o riprese con riflettori) o alla preservazione del suo "significato culturale" (ad esempio, in caso di uso dell'immagine del bene in modo lesivo del decoro e della valenza storico-artistica del bene stesso), non anche il mero uso dell'immagine operato in danno dell'Amministrazione per mancata corresponsione del canone dovuto. In questi casi, l'unica possibilità consiste nell'invocare la tutela giurisdizionale, al fine di ottenere la corresponsione delle *royalties* dovute e il risarcimento dell'eventuale maggior danno.

Peraltro, al fine di meglio garantire la posizione dell'Amministrazione, si suggerisce di prevedere nelle convenzioni apposite modalità, concordate tra le parti, per la verifica del rispetto delle pattuizioni, nonché sanzioni civili per la trasgressione degli obblighi (ad esempio, mediante clausole penali) e/o prestazione di fidejussioni o di cauzioni.

IL CAPO DELL'UFFICIO

Cons. Paolo Carpentieri