

Il paradosso giuridico e culturale della Legge semplificazioni: 50 anni di lucchetto sulla memoria

Antonella De Robbio – Coordinatore Gruppo Politiche dell'Informazione (GPOLINFO) dell'AIB
politiche dell'informazione;

La grande retromarcia digitale: l'Italia blocca il suo passato fotografico.

L'introduzione dell'Articolo 47 nella **Legge 2 dicembre 2025, n. 182** (nota come "Legge Semplificazioni") è stata duramente criticata come un "passo indietro anacronistico e iniquo" per il patrimonio culturale italiano. La misura, adottata nel nome di una presunta semplificazione e digitalizzazione, è stata definita un **danno irreparabile** da un appello congiunto inascoltato dell'**Associazione Italiana Biblioteche (AIB)** e di oltre trenta associazioni scientifiche e culturali. L'AIB ha profuso grande impegno per contrastare la riforma, documentando le sue osservazioni in un'apposita proposta legislativa consultabile qui: [Osservazioni dell'AIB sulla Proposta di Riforma Legislativa](#). L'Associazione ha inoltre portato la propria posizione in sede istituzionale, come testimoniato dall'Audizione alla Camera dei Deputati, disponibile qui: [Audizione alla Camera AIB](#).

L'estensione della tutela delle **fotografie "semplici"** da **vent'anni a settant'anni** non è solo un "semplice cambio numerico" sull'art. 92 della Legge 22 aprile 1941, n. 633 (Legge sul diritto d'autore, LDA), ma trasforma migliaia di documenti storici in **beni dormienti**, sottraendo alla collettività e alla ricerca una parte essenziale della memoria pubblica per i prossimi cinquant'anni. L'Italia, con questa mossa, mostra una profonda incoerenza normativa, compromettendo la propria coerenza strategica a livello europeo in nome di un interesse privato.

In assenza di chiare disposizioni transitorie che escludano l'efficacia retroattiva, l'impatto è il congelamento di massa di tutto il materiale datato (ad esempio, anni '80 o '90) che non è ancora caduto in pubblico dominio. Migliaia di foto che avrebbero dovuto essere libere tra pochi anni si ritrovano vincolate fino al 2070 o oltre. Questo limbo legale costringe le istituzioni a una sospensione de facto della valorizzazione, bloccando immediatamente tutti i progetti di digitalizzazione e riuso in corso.

La dottrina giuridica del diritto d'autore si fonda sul riconoscimento della **creatività**. Estendere per settant'anni la protezione (connessa) a scatti che la legge stessa definisce **"non creativi"** è un **abuso concettuale**. Si garantisce la massima tutela del *copyright* (70 anni) a un prodotto a cui è stata negata la qualifica di *opera d'ingegno*, trasformando il diritto connesso, che dovrebbe tutelare l'investimento, in un **diritto d'autore de facto**.

L'erosione della logica giuridica: l'iper-protezione del non-creativo

La critica più fondata risiede nel fatto che la nuova norma cancella di fatto la distinzione tra le due categorie fotografiche da sempre delineate dalla legge italiana, in base al principio che ne giustifica la protezione legale e, crucialmente, in base alla durata di tale vincolo. Questo meccanismo introduce un elemento di **incoerenza** nel sistema normativo, vincolando la storia documentaria del Paese con un lucchetto ideato per le creazioni artistiche. La Legge del 1941, nel suo equilibrio, ha separato ciò che è espressione dell'ingegno da ciò che è mero attestato documentario o frutto di investimento tecnico.

- **Opera fotografica:** immagine con carattere **creativo** e artistico, espressione della personalità dell'autore. La tutela dura tutta la vita dell'autore + 70 anni (diritti d'autore pieni).
- **Fotografia Semplice:** immagine **documentaria**, di cronaca, o riproduzione tecnica, **priva di carattere creativo**. La tutela originale era di **20 anni** dalla produzione (diritti connessi).

Il termine breve di 20 anni per le foto semplici non era affatto una svista legislativa; era il risultato di un **bilanciamento intenzionale e necessario**. Garantiva la tutela dell'investimento tecnico-economico del produttore per un periodo congruo e, contemporaneamente, rispondeva all'interesse supremo della collettività ad accedere rapidamente alla documentazione storica (il "diritto alla cronaca visiva"). Estendendo la protezione delle immagini "non creative" a 70 anni, la legge crea un **corto circuito normativo**, generando un **sacrificio dell'interesse pubblico** e una **iper-protezione del non-creativo**, vincolando risorse che per loro natura dovrebbero transitare velocemente nel dominio pubblico, subordinando al contempo l'interesse pubblico all'accesso alla storia e alla cronaca visiva all'interesse privato di pochi per un periodo sproporzionato.

La scelta probabilmente è stata spinta da un interesse privato specifico: i **produttori** delle fotografie semplici, intesi come i **detentori dei diritti connessi**, ovvero le grandi agenzie fotografiche, *media company*, che ottengono così un prolungamento dell'esclusiva commerciale. Questa mossa, sollecitata dalle relative **lobby economiche**, assicura loro un monopolio sulla riutilizzabilità per cinquant'anni in più, a totale scapito dell'interesse pubblico. In un'epoca in cui la storia e la cultura devono essere accessibili con un *click* per costruire forme di cittadinanza attiva e supportare la ricerca, l'estensione a 70 anni delle fotografie semplici è l'equivalente digitale di **sigillare gli archivi per mezzo secolo**.

La fallacia dell'equiparazione e l'aggravio economico e burocratico

La critica giuridica si fa ancora più stringente e rivela la fallacia dell'estensione: se vogliamo essere coerenti rispetto ai 70 anni di tutela, non si può certo parlare di equiparazione. La vera incoerenza non risiede solo nella natura dell'oggetto tutelato, ma soprattutto nel punto di partenza del calcolo. Per le foto intese come opere dell'ingegno del fotografo (tutelate dai diritti morali d'autore), i 70 anni iniziano a decorrere dalla morte dell'autore; un dato anagrafico che fornisce una base certa e universalmente verificabile. Al contrario, per le fotografie semplici (tutelate dai diritti connessi), i 70 anni partono dal momento della loro produzione o dello scatto. È qui che l'estensione si rivela una **fallacia amministrativa** con conseguenze devastanti: per il vastissimo patrimonio analogico e documentario del Novecento, la data di produzione è spesso **incerta, sconosciuta o approssimativa**. Si chiede agli archivi e alle istituzioni di applicare un vincolo legale massimo di 70 anni basandosi su un'informazione (la data esatta dello scatto) che è sovente impossibile da accertare con rigore. Questa arbitraria differenza nel criterio di calcolo rende l'applicazione della norma di fatto impraticabile e la trasforma in una confusione gestionale per gli enti custodi della memoria storica.

L'estensione genera inoltre un **aggravio economico e burocratico** per gli enti pubblici, la maggior parte dei quali opera con budget e personale limitati.

- **Il costo della *Rights Clearance* estesa** o autorizzazione all'uso per le fotografie semplici diventa un processo oneroso. L'estensione a 70 anni obbliga gli archivi a gestire i diritti connessi per un

lasso di tempo estremamente lungo, richiedendo risorse umane dedicate alla ricerca genealogica dei produttori e alla negoziazione.

- **Opere Orfane irrimediabilmente perdute** in quanto molte fotografie storiche sono **opere orfane**, ovvero opere per le quali è impossibile o estremamente difficile identificare o rintracciare il titolare dei diritti. L'estensione della tutela complica enormemente il quadro, mantenendo queste risorse **di fatto bloccate** per la fruizione e la ricerca per settant'anni.
- **I costi della non-fruizione (*Cost of Non-Use*)** sono i costi nascosti della mancata fruizione che si sommano ai costi attivi. Un archivio digitale non consultabile non genera ritorno culturale, sociale o economico in termini di ricerca, turismo (*TT Turismo e Territorio*) e formazione.

Incoerenza normativa e contrasto con lo spirito europeo

L'azione italiana si pone in netto contrasto di principio con l'orientamento strategico dell'Unione Europea, minando la capacità del Paese di contribuire alla memoria digitale transfrontaliera. Mentre la Direttiva sul diritto d'autore nel mercato unico digitale (Direttiva DSM, 2019/790), recepita anche in Italia, pur non applicandosi direttamente alle fotografie ancora sotto tutela, imprime una chiara direzione:

- Minimizzazione degli ostacoli legali: l'UE spinge per l'Open Access e la massima riutilizzabilità dei dati. L'articolo 14 della Direttiva DSM, ad esempio, stabilisce che non si possono concedere o far valere nuovi diritti d'autore su riproduzioni di opere d'arte visive che sono già cadute nel pubblico dominio. Sebbene questo non riguardi le foto ancora protette, il suo spirito è tendente ad eliminare tutele non necessarie come quelle dalle semplici riproduzioni facenti parte del patrimonio storico e culturale.
- Inversione di tendenza: invece di ridurre i vincoli su materiale che per sua natura è documentario (le foto semplici), ne estende l'esclusiva per ulteriori cinquant'anni. Si va contro l'obiettivo strategico di Bruxelles di massimizzare la disponibilità online del patrimonio culturale, ostacolando di fatto la partecipazione italiana a piattaforme come Europeana, che si basano sulla libera disponibilità delle risorse culturali.

L'estensione della tutela crea una discrepanza flagrante tra gli obiettivi di investimento pubblico e l'effetto della normativa interna, minando la partecipazione italiana ai progetti di valorizzazione transfrontaliera. Si crea un paradosso istituzionale: laddove l'Italia **riceve e investe fondi europei**, come quelli del **PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)**, esplicitamente destinati alla digitalizzazione del patrimonio culturale e alla sua messa a disposizione del pubblico, in conformità con i principi europei di accesso aperto (*Open Access*), tramite una legge nazionale sulla semplificazione **impedisce di fatto la diffusione** di gran parte di questo materiale documentario.

Gli istituti che agiscono a livello europeo, basano il loro lavoro sulla libera riutilizzabilità delle risorse una volta decaduti i vincoli. Estendendo i diritti a 70 anni, l'Italia ostacola la propria partecipazione a questi **grandi progetti di valorizzazione transfrontaliera** e condanna gli archivi a digitalizzare senza poter condividere, o a non digitalizzare per niente, trasformando l'investimento in un **auto-sabotaggio** della strategia digitale nazionale ed europea.

La Responsabilità Politica

Per invertire questa rotta autolesionista, l'unica soluzione semplice ed efficace per la cultura sarebbe la **revoca immediata dell'articolo 47 e il ripristino dei 20 anni**. In alternativa al ripristino della versione originaria, è necessario sanare la situazione di stallo con l'introduzione urgente di **eccezioni specifiche e obbligatorie** entro la norma 633/1941.

- **Eccezioni obbligatorie:** tali eccezioni devono essere destinate agli **istituti di tutela del patrimonio culturale** (archivi, musei e biblioteche pubbliche, come definiti dall'articolo 70-ter, comma 3, LDA) e devono consentire la digitalizzazione e la messa a disposizione pubblica per **fini non commerciali e di ricerca**, indipendentemente dal termine di tutela. Questo allineerebbe l'Italia agli standard di molti Paesi europei e alla *Direttiva Copyright (DSM Directive)* che spinge per maggiore flessibilità d'uso per le istituzioni culturali e che altrimenti verrebbe disattesa.
- **Licenza collettiva estesa (ECL):** un'altra opzione è adottare un modello di ECL, permettendo a chi detiene diritti connessi di autorizzare collettivamente, e a condizioni prestabilite, la digitalizzazione e l'uso delle fotografie semplici da parte delle istituzioni pubbliche in cambio di una remunerazione forfettaria (a carico del bilancio del MIC). Questo supererebbe il problema della *rights clearance* individuale per le opere orfane o fuori commercio.

L'azione si rivela profondamente contraddittoria a livello istituzionale: mentre il Ministero della Cultura (MIC) ha assunto la responsabilità strategica di promuovere la trasformazione digitale con l'elaborazione del Piano Nazionale di Digitalizzazione (PND 2022-2026), la Legge Semplificazioni (varata dal Governo) di fatto impedisce agli stessi istituti culturali di realizzare l'accesso pubblico aperto, ostacolando l'obiettivo di "ampliare le forme di accesso al patrimonio culturale" definito dal PND. La digitalizzazione non è solo una questione di efficienza, ma di democrazia culturale. È tempo che la politica riconosca che il patrimonio culturale non è solo un *asset* da proteggere per pochi, ma il presupposto per una consapevolezza civica fondamentale alla crescita democratica. L'Italia, forte del suo inestimabile patrimonio storico, ha la responsabilità di guidare la transizione digitale con saggezza. Bloccare la porta d'accesso visiva al nostro passato per settant'anni, in nome di una presunta semplificazione, è un passo indietro che l'Italia, forte del suo inestimabile patrimonio storico, non può permettersi.

Riferimenti Bibliografici

Leggi e Decreti Nazionali

Legge 22 aprile 1941, n. 633 (*Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio*). Pubblicata in G.U. n. 166 del 16 luglio 1941. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1941-04-22;633>

Legge 2 dicembre 2025, n. 182 (*Disposizioni per la semplificazione e la digitalizzazione dei procedimenti in materia di attività economiche e di servizi a favore dei cittadini e delle imprese*). Pubblicata in G.U. n. 281 del 3 dicembre 2025. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2025;182>

Direttive e Normative Europee

Direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, *sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE*. Pubblicata in GU L 130 del 17 maggio 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0790>

Direttiva (UE) 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, *relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (rifusione)*. Pubblicata in GU L 172 del 26 giugno 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1024>

Documenti Strategici

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Documento ufficiale del Governo Italiano per l'accesso ai fondi *Next Generation EU*.) <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1941-04-22;633>

Europeana. Piattaforma digitale europea per il patrimonio culturale (Network tematico e strategico di riferimento per la digitalizzazione transfrontaliera). <https://www.europeana.eu/it>

Piano nazionale di digitalizzazione del patrimonio culturale (PND) è stato redatto dall'Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale – *Digital Library* del Ministero della cultura. Frutto di un processo di condivisione e confronto con diverse istituzioni culturali, il Piano costituisce la **visione strategica** con la quale il Ministero intende promuovere e organizzare il processo di trasformazione digitale nel quinquennio 2022-2026, rivolgendosi in prima istanza ai musei, agli archivi, alle biblioteche, agli istituti centrali e ai luoghi della cultura statali che possiedono, tutelano, gestiscono e valorizzano beni culturali. <https://digitallibrary.cultura.gov.it/il-piano/>

Azioni AIB

Documento, <https://www.aib.it/documenti/osservazioni-proposta-riforma-legislativa/>

Audizione alla Camera, <https://www.aib.it/notizie/audizione-camera-legge-fotografie/>