

Bruxelles, 9.12.2015
COM(2015) 626 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Verso un quadro normativo moderno e più europeo sul diritto d'autore

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Verso un quadro normativo moderno e più europeo sul diritto d'autore

1. IL DIRITTO D'AUTORE NEL MERCATO UNICO DIGITALE

Le tecnologie digitali, l'ampia diffusione delle connessioni a banda larga e il ricorso a internet nella vita di tutti i giorni hanno trasformato le modalità di produzione, distribuzione e utilizzo dei contenuti creativi.

Internet è oggi un canale di distribuzione fondamentale. Nel 2014 il 49% degli internauti nell'UE ha avuto accesso a musica, video e giochi online¹. Modelli commerciali sconosciuti fino ad appena 15 anni fa e nuovi soggetti economici, come le piattaforme online, sono oramai ben consolidati e oggi i servizi online costituiscono un canale comunemente utilizzato dai consumatori per accedere ai contenuti creativi, al pari dei formati fisici quali libri e DVD. Creare copie dei contenuti digitali è un'operazione facile e veloce. Gli utenti spesso si aspettano che i contenuti digitali siano accessibili su più dispositivi, in qualsiasi momento e ovunque nel mercato unico. Quando ciò non avviene non riescono a capire il perché.

Bisogna adeguare le norme UE in materia di diritto d'autore affinché tutti gli operatori presenti sul mercato e tutti i cittadini possano cogliere le opportunità offerte da questo nuovo ambiente. È necessario un quadro più europeo per superare la frammentazione e gli attriti in un mercato unico pienamente funzionante.

La modernizzazione delle norme UE in materia di diritto d'autore è stata annunciata per la prima volta negli orientamenti politici del presidente Juncker per la nuova Commissione e ulteriormente delineata nella strategia per il mercato unico digitale². Scopo di tale modernizzazione è giungere a un'ampia disponibilità dei contenuti creativi in tutta l'Unione, garantire che le norme UE in materia di diritto d'autore continuino ad offrire un alto livello di protezione ai titolari dei diritti e mantenere un buon equilibrio con gli altri obiettivi di interesse pubblico (quali istruzione, ricerca e innovazione o parità di accesso per le persone con disabilità)³ nell'ambiente digitale.

Questi obiettivi – che rivestono un ruolo importante per il progresso economico e sociale, la competitività internazionale e la diversità culturale dell'Europa – rispondono alle esigenze sia dei titolari dei diritti sia degli utenti dei contenuti protetti dal diritto d'autore.

Il diritto d'autore ricompensa la creatività e gli investimenti nei contenuti creativi. Un quadro normativo sul diritto d'autore che offra un alto livello di protezione è alla base della competitività globale delle industrie creative europee⁴. Insieme ai principi della libera

¹ Eurostat, Indagine comunitaria del 2014 sull'utilizzo delle TIC nelle famiglie e da parte degli individui.

² COM(2015) 192 final.

³ In linea con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, di cui l'UE è parte.

⁴ Tra il 2008 e il 2010 le principali industrie attive nella creazione e nella produzione di opere protette dal diritto d'autore hanno rappresentato il 3,2% dell'occupazione totale e generato il 4,2% del PIL nell'UE (studio

circolazione delle merci e dei servizi su cui si regge il mercato interno, alle norme UE sulla concorrenza e alle politiche dell'Unione in materia di media e cultura, il diritto d'autore è parte integrante del corpus di norme che disciplinano la circolazione dei contenuti creativi in tutta l'UE. L'interazione tra il diritto d'autore e gli altri ambiti d'intervento menzionati determina in che modo la produzione e la diffusione delle opere creano valore⁵ e come tale valore sia distribuito tra i partecipanti al mercato.

Sviluppando le azioni annunciate nella strategia per il mercato unico digitale, la presente comunicazione spiega in che modo la Commissione intende conseguire l'obiettivo di un "quadro normativo più moderno e più europeo sul diritto d'autore". A tal fine presenta un piano che contempla azioni mirate con proposte per il brevissimo termine (compresa una proposta sulla "portabilità" dei servizi di contenuti online presentata insieme alla presente comunicazione), una serie di proposte pianificate per il 2016 e una visione a lungo termine. Il piano, che sarà attuato nel rispetto dei principi dell'iniziativa "Legiferare meglio", si basa sul lavoro di preparazione svolto negli ultimi anni sull'attuale quadro normativo⁶ (che include un'ampia consultazione pubblica condotta nel 2013-2014⁷) e tiene conto del parere che il Parlamento europeo ha espresso nella sua recente risoluzione sull'attuazione della direttiva sul diritto d'autore nella società dell'informazione⁸ e delle conclusioni adottate dal Consiglio europeo nella riunione del 25 e 26 giugno 2015⁹.

In questo contesto la Commissione ritiene necessario:

- rendere le attuali norme UE sul diritto d'autore più adatte al mercato interno e, ove giustificato, più armonizzate, soprattutto affrontando le questioni connesse alla territorialità del diritto d'autore;
- se necessario, adattare le norme sul diritto d'autore alle nuove realtà tecnologiche perché continuino a svolgere la loro funzione.

Il diritto d'autore e la normativa in materia non bastano da soli a conseguire gli obiettivi prefissi. Il cinema, il teatro, la musica, la letteratura, le pubblicazioni scientifiche, il patrimonio culturale e il resto della produzione creativa europea continueranno a fiorire e a rivestire un ruolo significativo per la crescita, l'identità e il progresso sociale dell'Europa solo in presenza di industrie creative competitive e dei necessari meccanismi di mercato. Contribuiscono a questi obiettivi anche le misure di sostegno, finanziarie e di altra natura,

effettuato dall'Ufficio europeo dei brevetti e dall'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno dal titolo "Settori a forte intensità di diritti di proprietà intellettuale: contributo ai risultati economici e all'occupazione nell'UE", settembre 2013).

⁵ Il termine "opere" nel presente documento è utilizzato, a seconda del contesto, per fare riferimento sia alle opere protette dal diritto d'autore sia ad altro materiale protetto dai diritti connessi.

⁶ Il quadro normativo comprende una serie di 10 direttive, inclusa la direttiva sul diritto d'autore nella società dell'informazione (2001/29/CE, "direttiva InfoSoc") e la direttiva sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale (2004/48/CE, "direttiva IPRED", che riguarda la proprietà intellettuale in generale). Esso riflette inoltre gli obblighi internazionali derivanti dai trattati internazionali a cui l'UE e/o i suoi Stati membri hanno aderito.

⁷ Relazione finale disponibile all'indirizzo

http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2013/copyright-rules/docs/contributions/consultation-report_en.pdf.

⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0273&language=IT>

⁹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/it/pdf>

adottate dalle autorità pubbliche, purché compatibili con il diritto della concorrenza. Tra le azioni di sostegno intraprese dall'UE figurano il programma "Europa creativa" e i finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, in particolare attraverso il programma "Orizzonte 2020". Inoltre, per essere efficaci, le norme UE sul diritto d'autore devono essere aggiornate, correttamente attuate, applicate e comprese sul campo.

2. GARANTIRE UN PIÙ AMPIO ACCESSO AI CONTENUTI IN TUTTA L'UE

L'UE dovrebbe adoperarsi per una più ampia disponibilità di servizi di contenuti online "senza frontiere" al fine di offrire ai suoi cittadini più scelta e varietà. Un migliore funzionamento del mercato unico permetterà inoltre ad autori e industrie culturali di ampliare il loro pubblico e le loro attività economiche, aiutandoli a resistere alla concorrenza internazionale.

Tuttavia il mercato unico digitale non è ancora una realtà per i contenuti protetti dal diritto d'autore che valicano le frontiere. Quando si spostano in un altro Stato membro spesso gli utenti non riescono ad accedere ai contenuti che hanno acquistato o per i quali hanno sottoscritto un abbonamento nel loro paese (in altre parole, i contenuti non sono "trasportabili")¹⁰. La gamma di contenuti online disponibile in uno Stato membro specifico non riflette la vastità della produzione culturale europea e l'offerta legale di contenuti online relativi a opere europee è ancora lontana dal realizzare pienamente il suo potenziale. Ciò vale soprattutto per le opere audiovisive, che in molti casi fanno fatica ad essere distribuite, anche online, al di fuori di un determinato Stato membro¹¹. Anche quando disponibili, le opere sono difficili da individuare e trovare. Inoltre, gli utenti spesso non possono accedere ai servizi di distribuzione dei contenuti disponibili negli altri Stati membri¹².

Gli utenti non si spiegano come ciò possa avvenire in una internet intrinsecamente senza confini. Una situazione di questo tipo può favorire il ricorso ad "espedienti" tecnici, come le reti private virtuali (VPN), per accedere a contenuti non disponibili nel proprio paese, alimentando così la pirateria¹³. Un altro esempio della situazione attuale è dato dal numero di

¹⁰ In un recente sondaggio, il 33% degli intervistati (percentuale che sale al 65% nella fascia d'età 15-24) che non dispongono di un abbonamento a pagamento per accedere ai contenuti ha dichiarato che se dovesse sottoscrivere un abbonamento di questo tipo riterrebbe importante poterne usufruire durante un viaggio o un soggiorno temporaneo in un altro Stato membro ("Flash Eurobarometro 411 – Accesso transfrontaliero ai contenuti online", agosto 2015).

¹¹ Da uno studio condotto su un campione di 50 film europei e sei fornitori online in sette Stati membri la disponibilità media è risultata di appena il 19% (calcoli della Commissione basati sui dati della relazione dal titolo "Annex – On-demand audiovisual markets in the EU", pubblicata nell'aprile 2014 dall'Osservatorio europeo dell'audiovisivo per la DG CONNECT).

¹² In un recente sondaggio, oltre la metà (53%) degli utenti che hanno dichiarato di aver provato a scaricare contenuti digitali o ad accedervi tramite un servizio online rivolto a utenti di un altro Stato membro (fino al 30% della popolazione di uno Stato membro) ha affermato di averlo fatto perché cercava contenuti non disponibili nel proprio paese; all'incirca la stessa percentuale (56%) ha dichiarato di aver riscontrato problemi durante questi tentativi ("Flash Eurobarometro 411 – Accesso transfrontaliero ai contenuti online", agosto 2015).

¹³ Secondo un recente sondaggio, il 22% degli europei ritiene accettabile scaricare o accedere illegalmente a contenuti protetti dal diritto d'autore quando non esistono alternative legali nel proprio paese (Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno, "European citizens and intellectual property: perception, awareness and behaviour – Cittadinanza europea e proprietà intellettuale: percezione, consapevolezza e comportamento", novembre 2013).

opere che trarrebbero vantaggio da una più ampia diffusione in tutta l'UE, ma che non sono accessibili attraverso alcun canale di distribuzione commerciale.

Le cause di questa situazione sono molteplici e possono essere ricondotte in parte al diritto d'autore e alla sua applicazione territoriale¹⁴. La territorialità dei diritti non impedisce la concessione di licenze multiterritoriali¹⁵, ma ci sono casi in cui è difficile, se non impossibile, ottenerle. I titolari dei diritti possono decidere di limitare l'ambito di applicazione territoriale delle licenze concesse ai fornitori di servizi, limitando di conseguenza i servizi a un unico territorio o soltanto a determinati territori. I fornitori di servizi possono inoltre decidere di limitare un servizio a un particolare territorio pur disponendo, o potendo disporre, di una licenza che copre un territorio più ampio o addirittura l'intera Unione europea. Può accadere inoltre che le licenze acquisite, in particolare per i diritti online, non vengano sfruttate.

Il finanziamento di nuove produzioni europee nel settore dell'audiovisivo è basato, in larga misura, sulla concessione di licenze territoriali combinata all'esclusività territoriale concessa a singoli distributori o fornitori di servizi. Tutto ciò è ritenuto necessario dal settore dell'audiovisivo europeo affinché si possa preservare la sostenibilità dei finanziamenti, ma può impedire ai fornitori di servizi e ai distributori di offrire la "portabilità" transfrontaliera dei servizi o di offrire i propri servizi in altri Stati membri. Per le opere fuori commercio, le questioni legali che incidono sull'accessibilità transfrontaliera si aggiungono a difficoltà di carattere più generale quali l'ottenimento della licenza per la digitalizzazione e la messa a disposizione delle opere innanzitutto sul mercato nazionale. Tutto ciò limita la disponibilità del patrimonio online.

Per quanto riguarda i servizi di trasmissione televisiva e radiofonica, la direttiva sulla trasmissione via satellite e via cavo¹⁶ già include norme intese a facilitare la liberatoria dei diritti richiesta per determinate attività transfrontaliere. Queste norme, concepite molto tempo prima dell'avvento di internet come canale di distribuzione per le emittenti, si applicano unicamente alla trasmissione via satellite e alla ritrasmissione via cavo. La Commissione sta attualmente procedendo a una revisione di tale direttiva per la sua potenziale applicazione nell'ambiente online.

Vanno considerati inoltre altri fattori. Ad esempio, nel settore dell'audiovisivo un ruolo chiave è svolto dalla "commerciabilità" delle opere, ossia il loro grado di visibilità per i potenziali titolari di licenze, nonché dalla facilità con cui può essere concessa una licenza per tali opere e dalla loro disponibilità in formati e cataloghi pronti per l'uso. Un altro problema è rappresentato dallo scarto tra le offerte di contenuti e l'accesso effettivo a tali contenuti da parte del pubblico potenziale. Le opere devono essere soprattutto facili da individuare e da

¹⁴ I diritti degli autori e di altri titolari di diritti (artisti o interpreti, produttori ed emittenti) sono ampiamente armonizzati a livello dell'UE. Il diritto d'autore (copyright) invece resta territoriale. Ciò significa che invece di un titolo unico sul diritto d'autore, valido simultaneamente in tutta l'UE, esistono 28 titoli nazionali distinti. L'utilizzo di un'opera in tutti gli Stati membri richiede la conclusione di una licenza o di più licenze che coprano i territori nazionali.

¹⁵ Con la direttiva sulla gestione collettiva dei diritti (2014/26/UE) si è tentato di rendere più semplice la concessione di licenze multiterritoriali.

¹⁶ Direttiva sulla trasmissione via satellite e la ritrasmissione via cavo (93/83/CEE).

trovare¹⁷, anche se sono già distribuite online, e devono essere disponibili in una lingua che il pubblico capisce. In generale, si riscontra un divario tra le risorse a sostegno di una *produzione* culturalmente diversificata e gli sforzi a favore della *circolazione* e dell'*accesso*¹⁸ a tale produzione.

Per garantire un più ampio accesso ai contenuti creativi online e favorirne la circolazione in tutta l'Europa è quindi necessario ricorrere a una vasta gamma di strumenti politici. Oltre alla revisione dell'attuale normativa sul diritto d'autore, anche il sostegno fornito dall'UE attraverso il programma "Europa creativa" e i programmi di ricerca e innovazione possono contribuire al conseguimento di questo obiettivo. Il coinvolgimento delle industrie creative e della distribuzione e degli Stati membri rivestirà a sua volta un ruolo chiave nel rendere i contenuti più ampiamente disponibili in tutta l'UE. Le industrie creative e della distribuzione sono determinanti per l'affermazione di nuovi modelli commerciali, mentre gli Stati membri sono i principali responsabili delle politiche culturali nell'UE, oltre a fornire e gestire la maggior parte dei fondi pubblici a sostegno dell'industria europea dell'audiovisivo, che ammontano a 2,1 miliardi di EUR l'anno¹⁹.

L'obiettivo ultimo del pieno accesso transfrontaliero a tutti i tipi di contenuti in Europa deve essere bilanciato con la capacità dei mercati di rispondere rapidamente ai cambiamenti giuridici e politici e con la necessità di assicurare modelli di finanziamento sostenibili ai principali responsabili della creazione di contenuti. La Commissione propone pertanto un approccio graduale alla rimozione degli ostacoli all'accesso transfrontaliero ai contenuti e alla circolazione delle opere.

Come primo passo, la Commissione presenta, unitamente alla presente comunicazione, una proposta di regolamento sulla **"portabilità"** dei servizi di contenuti online, per consentire agli utenti che hanno acquistato contenuti online o sottoscritto un abbonamento agli stessi nel proprio paese di origine di accedervi anche quando soggiornano temporaneamente in un altro Stato membro.

Inoltre, per consentire un più ampio accesso online alle opere da parte degli utenti in tutta l'UE, la Commissione sta valutando varie opzioni e, nella primavera del 2016, prenderà in considerazione l'adozione di proposte legislative intese a:

- migliorare **la distribuzione transfrontaliera dei programmi televisivi e radiofonici** online alla luce dei risultati del riesame della direttiva sulla trasmissione via satellite e via cavo;
- incoraggiare i titolari dei diritti e i distributori a trovare un accordo su **licenze che consentano l'accesso transfrontaliero ai contenuti, anche in risposta alle richieste provenienti da altri Stati membri**, a beneficio sia dei cittadini europei sia dei portatori d'interesse nella catena dell'audiovisivo. In questo contesto, al fine di agevolare la concessione di tali licenze, saranno presi in considerazione la mediazione o meccanismi analoghi di risoluzione alternativa delle controversie;

¹⁷ Nel quadro della valutazione della direttiva sui servizi di media audiovisivi (direttiva 2010/13/UE), la Commissione sta inoltre studiando in che modo promuovere i contenuti audiovisivi europei, inclusi i contenuti non nazionali.

¹⁸ Questo aspetto è affrontato dal programma dell'UE "Europa creativa" (in particolare dal sottoprogramma MEDIA), fortemente incentrato sulla promozione e sulla distribuzione.

¹⁹ Osservatorio europeo dell'audiovisivo, *Public Funding for Film and Audiovisual Works in Europe*, ottobre 2011. Questo dato si riferisce al 2009 e unicamente al sostegno diretto (compreso il sostegno a livello di UE, che è stato tuttavia una piccola frazione del totale).

- facilitare la digitalizzazione delle **opere fuori commercio** e renderle disponibili, anche in tutta l'UE.

Inoltre, mediante il suo programma “Europa creativa” e altri strumenti politici, la Commissione:

- continuerà a promuovere strumenti che permettano di rendere accessibile sul mercato unico un maggior numero di opere europee, anche attraverso la creazione di **cataloghi di film europei pronti per la distribuzione al pubblico**, lo sviluppo di **piattaforme per la concessione delle licenze** (al fine di agevolare la concessione di licenze per opere non ancora disponibili in un determinato Stato membro) e un più ampio ricorso agli **identificativi standard delle opere** (eventualmente anche attraverso collegamenti con il sottoprogramma MEDIA);
- sosterrà lo sviluppo di un **aggregatore europeo di strumenti di ricerca online**²⁰ destinato agli utenti finali (indicizzazione online delle offerte legali disponibili) e di strumenti di ricerca nazionali, oltre a promuovere **un finanziamento più efficace e un uso migliore di sottotitoli e doppiaggio** mediante fondi pubblici;
- intensificherà il **dialogo con l'industria dell'audiovisivo** al fine di promuovere le offerte legali e rendere i film più visibili e più facili da trovare (nel quadro del nuovo partenariato con i fondi cinematografici nazionali), trovare modi per **sfruttare maggiormente i film europei esistenti** (con il forum del cinema europeo) ed esplorare modelli di finanziamento, produzione e distribuzione alternativi nel **settore dell'animazione che possano essere adattati a livello europeo (nel quadro di un forum di cooperazione settoriale strutturata)**.

3. ADATTARE LE ECCEZIONI ALL'AMBIENTE DIGITALE E A QUELLO TRANSFRONTALIERO

La frammentazione delle norme in materia di diritto d'autore nell'UE è particolarmente evidente per le eccezioni. Le eccezioni previste dalla normativa dell'UE nella maggior parte dei casi sono facoltative per gli Stati membri²¹ e spesso non sono definite nel dettaglio. Di conseguenza, un'eccezione prevista dalla legislazione di uno Stato membro può non essere contemplata in uno Stato membro confinante, essere soggetta a condizioni diverse o presentare un diverso ambito di applicazione. In alcuni casi l'attuazione di una data eccezione nella legislazione degli Stati membri è più restrittiva rispetto a quanto consentito dal diritto dell'UE²². La maggior parte delle eccezioni non ha effetto oltre i confini di un determinato Stato membro e per alcune di esse può essere necessaria una nuova valutazione alla luce della realtà tecnologica odierna.

²⁰ In cooperazione con l'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale.

²¹ Il diritto dell'UE prevede solo due eccezioni obbligatorie: quella contemplata dall'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva InfoSoc, che riguarda alcuni atti di riproduzione temporanea, e quella contemplata dall'articolo 6 della direttiva su taluni utilizzi consentiti di opere orfane (direttiva 2012/28/UE).

²² La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha più volte riconosciuto che gli Stati membri devono esercitare la discrezionalità di cui godono nell'applicare le eccezioni nel diritto nazionale entro i limiti imposti dal diritto dell'UE. In particolare, gli Stati membri non sono liberi di stabilire i limiti di una data eccezione in modo incoerente e non armonizzato, con differenze da uno Stato membro all'altro (causa C-467/08 Padawan). La Corte ha inoltre affermato che, sebbene le eccezioni siano soggette a una rigida interpretazione, gli Stati membri devono salvaguardarne l'efficacia affinché venga rispettata la loro finalità (causa C-145/10 Painer).

Questa situazione sembra porre problemi, soprattutto per le eccezioni strettamente connesse all'istruzione, alla ricerca e all'accesso al sapere. L'eccezione prevista dal diritto dell'UE per l'illustrazione a fini didattici è un buon esempio di come gli Stati membri attuano le eccezioni in modi diversi, soprattutto alla luce di come interpretano le modalità di applicazione delle eccezioni negli ambienti digitali. Queste differenze possono frenare lo sviluppo di nuovi modelli nel settore dell'istruzione quali i corsi online, l'uso in classe di tecnologie e materiale digitale e l'apprendimento transfrontaliero, che hanno conosciuto una notevole diffusione negli ultimi anni²³. Inoltre, la varietà delle modalità attuative a livello nazionale dell'eccezione nota comunemente come “libertà di panorama”, che consente alle persone di scattare e pubblicare foto di opere quali edifici o sculture collocate stabilmente in luoghi pubblici, può dar luogo a incertezze.

Problemi analoghi riguardano l'eccezione a favore delle persone disabili, a causa del suo carattere facoltativo e dell'assenza di una validità transfrontaliera. Ad esempio, per gli utenti con difficoltà nella lettura di testi a stampa è difficile accedere a formati speciali realizzati in virtù dell'eccezione al diritto d'autore di un altro Stato membro. L'UE si è impegnata a livello internazionale a risolvere questo problema con la firma del trattato di Marrakech²⁴, che adesso deve essere ratificato e attuato.

La necessità di tenere maggiormente conto dei progressi tecnologici e di evitare situazioni inique nel mercato unico è evidente anche con riferimento al *text and data mining* (TDM), tecnica che consente la lettura e l'analisi di enormi quantità di contenuti digitali con appositi programmi a fini scientifici e di ricerca. L'assenza di disposizioni chiare a livello dell'UE sull'uso del TDM ai fini della ricerca scientifica genera incertezze nella comunità dei ricercatori. Ciò va a discapito della competitività dell'Unione e della sua leadership scientifica in un momento in cui le attività di ricerca e innovazione nell'UE devono essere svolte sempre di più attraverso la collaborazione transfrontaliera e interdisciplinare e su scala più ampia, in risposta alle grandi sfide sociali che intendono affrontare. In modo analogo, l'eccezione prevista dalla normativa dell'UE che autorizza le biblioteche e altri enti a consentire la consultazione a video delle opere a scopo di ricerca o di attività privata di studio si applica unicamente ai terminali presenti nelle sedi fisiche delle biblioteche, senza tener conto della possibilità che oggi offre la tecnologia di consultare le opere a distanza. Infine, necessita di attenzione anche l'eccezione prevista dall'UE per le attività di conservazione condotte dalle istituzioni che gestiscono il patrimonio culturale europeo, in particolare perché gli Stati membri spesso non tengono conto dei formati digitali nell'attuazione dell'eccezione a livello nazionale²⁵.

La Commissione si adopererà per garantire che il quadro normativo dell'UE sulle eccezioni

²³ In un sondaggio del 2013 sull'istruzione superiore l'82% degli istituti d'istruzione ha dichiarato di offrire corsi online e il 40% ha stimato che almeno la metà dei suoi studenti segue corsi di e-learning (Associazione delle università europee, *E-learning in European Higher Education Institutions*, novembre 2014).

²⁴ Trattato di Marrakech volto a facilitare l'accesso alle opere pubblicate per le persone non vedenti, con disabilità visive o con altre difficoltà nella lettura di testi a stampa, firmato per conto dell'UE il 30 aprile 2014.

²⁵ In un sondaggio del 2015 il 90% degli intervistati negli ambienti istituzionali ha dichiarato di disporre di raccolte che devono essere preservate per le generazioni future e una media del 60% ha affermato di raccogliere materiale originariamente prodotto in formato digitale (sondaggio ENUMERATE del giugno 2015 dal titolo *Survey Report on Digitisation in European Cultural Heritage Institutions 2015*).

che riguardano l'accesso al sapere, all'istruzione e alla ricerca sia efficace nell'era digitale e a livello transfrontaliero.

Come primo passo, la Commissione proporrà le misure legislative necessarie per attuare il **trattato di Marrakech**.

La Commissione sta valutando le opzioni disponibili ed esaminerà la possibilità di presentare proposte legislative su altre eccezioni a livello UE entro la primavera del 2016, al fine di:

- permettere alle organizzazioni che effettuano ricerche con finalità di interesse pubblico di utilizzare il **text mining** e il **data mining** sui contenuti ai quali possono accedere legalmente, nella piena certezza giuridica, per scopi di ricerca scientifica;
- fare chiarezza circa l'ambito di applicazione dell'eccezione UE relativa all'**illustrazione a fini didattici** e la sua applicazione agli utilizzi digitali e all'apprendimento online;
- fornire uno spazio chiaro per le attività di **conservazione** condotte dalle istituzioni che gestiscono il patrimonio culturale, tenendo conto dell'utilizzo delle tecnologie digitali per la conservazione e delle esigenze specifiche delle opere nate in formato digitale o digitalizzate;
- sostenere la **consultazione a distanza** a scopo di ricerca o di attività privata di studio, in reti elettroniche chiuse, delle opere conservate in biblioteche universitarie e di ricerca e in luoghi analoghi;
- fare chiarezza sull'attuale eccezione UE che consente di utilizzare opere realizzate per essere collocate stabilmente in luoghi pubblici (la cosiddetta "**eccezione panorama**"), al fine di tenere conto dei nuovi canali di diffusione.

L'obiettivo generale è aumentare il livello di armonizzazione, rendere obbligatoria per gli Stati membri l'attuazione delle eccezioni pertinenti e fare in modo che vengano applicate a livello transfrontaliero nell'UE.

Nell'elaborare le proposte, la Commissione terrà conto della situazione del mercato pertinente e delle procedure di rilascio delle licenze per gli usi richiesti, facendo attenzione a rispettare gli obblighi internazionali, incluso il test a tre fasi²⁶. Lo scopo è fornire agli utenti e ai titolari dei diritti un sistema giuridicamente certo e prevedibile.

Le tariffe versate per risarcire i titolari dei diritti per le eccezioni relative alla reprografia e alla copia privata possono costituire una cospicua fonte di reddito ma creare anche problemi nel mercato unico. Tali tariffe, imposte dagli Stati membri per un'ampia gamma di supporti e dispositivi, sono stabilite, applicate e gestite in molti modi diversi.

Ciò genera una grande incertezza giuridica. La nutrita giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito alcuni aspetti che nella relazione Vitorino del 2013²⁷ sono stati ritenuti dannosi per la libera circolazione delle merci e dei servizi. Tuttavia le persistenti disparità nazionali possono creare problemi, soprattutto negli scambi all'interno dell'UE che riguardano prodotti soggetti a imposte. Gli Stati membri impongono talora delle tariffe senza tener conto di pagamenti già effettuati in altri Stati membri o senza prevedere adeguati regimi

²⁶ Il test a tre fasi, sancito dai principali trattati internazionali sul diritto d'autore, stabilisce che le eccezioni siano applicate unicamente in determinati casi speciali che non siano in contrasto con lo sfruttamento normale di un'opera o di altri materiali e non arrechino ingiustificato pregiudizio agli interessi legittimi del titolare.

²⁷ Risultato di un processo di mediazione guidato da António Vitorino.

di esenzione o rimborso. Pagamenti indebiti possono aver luogo anche quando le tariffe si applicano a prodotti per uso professionale. I consumatori devono fare i conti con l'assenza di chiarezza e trasparenza. Possono sussistere anche pratiche discriminatorie quando la ripartizione delle tariffe riscosse favorisce i titolari di diritti nazionali. Una situazione di questo tipo può giustificare un intervento a livello dell'UE inteso ad assicurare maggiore chiarezza e a porre fine a forti distorsioni.

La Commissione valuterà la necessità di garantire che, nel momento in cui gli Stati membri impongono tariffe per la copia privata e la reprografia al fine di risarcire i titolari di diritti, i loro sistemi funzionino bene nel **mercato unico** e non creino ostacoli alla **libera circolazione di merci e servizi**. Tra le questioni che potrebbe essere necessario affrontare figurano il nesso tra compenso e danni ai titolari dei diritti, la relazione tra gli accordi contrattuali e la ripartizione delle tariffe, i doppi pagamenti, la trasparenza nei confronti dei consumatori, le esenzioni e i principi che disciplinano i sistemi di rimborso e la non discriminazione tra i cittadini di uno Stato membro e quelli di altri Stati membri nella distribuzione delle tariffe riscosse. La Commissione intende promuovere una riflessione su come **distribuire in modo più efficiente le tariffe tra i titolari dei diritti**.

4. GARANTIRE IL BUON FUNZIONAMENTO DEL MERCATO PER IL DIRITTO D'AUTORE

Una condizione preliminare per il buon funzionamento del mercato per il diritto d'autore è la possibilità che i titolari dei diritti concedano licenze e ricevano compensi per l'uso dei loro contenuti, compresi i contenuti distribuiti online. La produzione di contenuti creativi ricchi e diversificati e la disponibilità di servizi online innovativi sono parte della stessa equazione. Entrambi – contenuti creativi e servizi online – sono importanti per la crescita e l'occupazione e per il successo dell'economia di internet.

Vi è tuttavia una crescente preoccupazione circa la capacità delle attuali norme UE sul diritto d'autore di garantire un'equa ripartizione del valore generato da alcune delle nuove forme di distribuzione dei contenuti, soprattutto quando i titolari dei diritti non possono fissare le condizioni per la concessione delle licenze né possono negoziare su base equa con i potenziali utenti. Questo stato di cose, oltre a essere incompatibile con l'ambizione del mercato unico digitale di offrire opportunità a tutti e di riconoscere il valore dei contenuti e degli investimenti che questi implicano, indica l'esistenza di disparità di condizioni per i diversi operatori presenti sul mercato impegnati in forme di distribuzione equivalenti.

Sebbene attualmente queste discussioni siano incentrate su determinate piattaforme online e specifici servizi di aggregazione, esse rischiano di estendersi a tutte le attività online che comportano il riutilizzo commerciale o la ritrasmissione di contenuti protetti dal diritto d'autore.

A determinare questa situazione concorrono vari motivi, sia pertinenti alla sfera giuridica sia connessi al mercato, tra i quali figura il potere di mercato relativo delle parti coinvolte. Dal punto di vista del diritto d'autore, un aspetto importante è la definizione dei diritti di comunicazione al pubblico e di messa a disposizione, che disciplinano l'uso dei contenuti protetti dal diritto d'autore nelle trasmissioni digitali. La loro definizione pertanto determina

ciò che costituisce un'azione su internet rispetto alla quale autori e industrie creative possono rivendicare diritti e negoziare licenze e compensi. Esistono zone d'ombra controverse e incertezza sulla definizione di questi concetti nel diritto dell'Unione, in particolare riguardo a quali azioni online sono da considerare "comunicazione al pubblico" (per le quali è richiesta quindi l'autorizzazione dei titolari dei diritti) e a quali condizioni²⁸. Questi interrogativi da un lato generano incertezza nel mercato, dall'altro mettono in discussione la capacità di tali diritti di trasferire nel mondo online il principio fondamentale del diritto d'autore in base al quale lo sfruttamento deve essere autorizzato e soggetto al pagamento di un tributo. Al di là della sua importanza per l'equa ripartizione del valore nel mercato online, l'assenza di chiarezza sulla definizione di questi diritti può a sua volta dar luogo a incertezza per i normali utenti di internet.

Più in generale, la situazione solleva interrogativi circa il fatto che l'attuale serie di diritti riconosciuta dal diritto dell'Unione sia sufficiente e ben concepita. Per gli aggregatori di notizie, in particolare, in determinati Stati membri sono state tentate delle soluzioni, che tuttavia rischiano di frammentare ulteriormente il mercato unico digitale.

Inoltre le piattaforme possono anche ritenere di non essere affatto coinvolte in attività connesse al diritto d'autore oppure possono considerare le attività da esse svolte di ordine meramente tecnico, automatico e passivo, il che permette loro di beneficiare della deroga alla responsabilità prevista per tali attività dalla direttiva sul commercio elettronico²⁹. Da tutto ciò è scaturito un dibattito dai toni sempre più accesi sulla portata di tale deroga e sulla sua applicazione ai ruoli in rapida evoluzione e alle attività dei nuovi operatori, nonché inteso a stabilire se tali attività vadano oltre il semplice hosting o il semplice trasporto dei contenuti.

Un'altra questione importante è l'equa remunerazione di autori e interpreti o esecutori, che possono risentire particolarmente delle differenze nel potere di contrattazione al momento della concessione delle licenze o del trasferimento dei loro diritti. Tra i meccanismi evocati dai portati d'interesse in questo ambito figurano la regolamentazione di determinate pratiche contrattuali, i diritti irrinunciabili alla remunerazione, la contrattazione collettiva e la gestione collettiva dei diritti.

La Commissione sta riflettendo e procedendo a consultazioni³⁰ sui diversi fattori inerenti alla ripartizione, tra i vari operatori presenti sul mercato, del valore generato dalle nuove forme di distribuzione online delle opere protette dal diritto d'autore. La Commissione valuterà l'adozione di misure in questo ambito entro la primavera del 2016. L'obiettivo è fare in modo che gli operatori che partecipano alla generazione di tale valore abbiano piena consapevolezza dei propri diritti, contribuendo in tal modo a un'equa ripartizione del valore generato e a un'adeguata remunerazione per gli utilizzi online dei contenuti protetti dal diritto d'autore.

In questo contesto la Commissione valuterà l'eventuale necessità di intervenire sulla **definizione dei diritti** di "comunicazione al pubblico" e di "messa a disposizione". Vaglierà inoltre la necessità di intraprendere azioni specifiche per gli aggregatori di notizie, anche

²⁸ A causa di tale incertezza la Corte di giustizia dell'Unione europea è stata più volte invitata a pronunciarsi in via pregiudiziale.

²⁹ Direttiva 2000/31/CE.

³⁰ La Commissione ha avviato una consultazione su queste e altre questioni relative alle piattaforme online: <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Platforms>.

intervenendo sui **diritti**. Sarà valutato anche il ruolo dei meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie. La Commissione terrà conto dei diversi fattori che influiscono su tale situazione oltre alla legislazione sul diritto d'autore, al fine di proporre soluzioni coerenti ed efficaci. Le iniziative in questo campo saranno coerenti con il lavoro svolto dalla Commissione sulle piattaforme online nel quadro della strategia sul mercato unico digitale.

La Commissione, tenendo conto delle competenze nazionali, valuterà inoltre l'eventuale necessità di soluzioni a livello dell'UE per rafforzare la certezza giuridica, la trasparenza e l'equilibrio nel sistema che disciplina la **remunerazione degli autori e degli interpreti o esecutori** all'interno dell'UE.

5. METTERE IN ATTO UN SISTEMA EFFICACE ED EQUILIBRATO PER ASSICURARE IL RISPETTO DEI DIRITTI

Il rispetto del diritto d'autore, come il rispetto di qualsiasi altro diritto di proprietà intellettuale, è essenziale per promuovere la creatività e l'innovazione e infondere fiducia nel mercato. I diritti il cui rispetto non possa essere assicurato in modo efficace hanno poco valore dal punto di vista economico, soprattutto quando le violazioni sono commesse su scala commerciale sfruttando indebitamente il lavoro e l'investimento di autori, industrie creative e servizi di distribuzione legale. Tali violazioni su scala commerciale sono attualmente molto frequenti e dannose, non solo per i titolari dei diritti ma anche per l'economia dell'Unione in generale. Un sistema efficace ed equilibrato di giustizia civile³¹, che tenga pienamente conto dei diritti fondamentali, è indispensabile per ridurre i costi che la lotta alle infrazioni comporta, soprattutto per le piccole imprese, e per far fronte alla natura sempre più transfrontaliera di tali infrazioni.

Una risposta efficace a tali sfide richiede un impegno rinnovato e un eventuale riesame di determinati aspetti del quadro normativo esistente. La Commissione³² e gli Stati membri hanno iniziato ad applicare in alcuni settori un approccio che segue "la traccia del denaro", un metodo che sembra essere particolarmente promettente e vede il coinvolgimento di diversi tipi di prestatori intermediari di servizi. Tale metodo è in grado di privare gli autori delle violazioni commerciali dei flussi di entrate (provenienti ad esempio dai pagamenti dei consumatori e dalla pubblicità) derivanti dalle loro attività illegali; in tal modo esso agisce quindi da deterrente. Inoltre, l'attuale quadro normativo sembra non essere del tutto idoneo a fronteggiare le sfide poste dal mercato unico digitale, soprattutto per quanto riguarda l'applicazione del diritto di informazione, le ingiunzioni e il loro effetto transfrontaliero, il calcolo dei danni e il rimborso delle spese legali. La Commissione sta esaminando il funzionamento del più ampio quadro sui diritti di proprietà intellettuale e ha avviato una consultazione pubblica³³ su tali questioni, in linea con gli obiettivi della strategia per il mercato unico digitale e della strategia per il mercato unico³⁴. È inoltre importante che i sistemi per la rimozione dei contenuti illegali dai servizi di hosting, una volta individuati,

³¹ Il quadro normativo dell'UE per la tutela del diritto d'autore è definito nella direttiva IPRED e in alcune disposizioni della direttiva InfoSoc.

³² COM(2013) 209 final.

³³ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8580

³⁴ COM(2015) 550 final.

siano efficaci e trasparenti e impediscano di rimuovere erroneamente contenuti legali. Tali sistemi, che si applicano orizzontalmente a tutti i tipi di contenuti illegali, svolgono un ruolo cruciale nel garantire il rispetto del diritto d'autore, dato che il materiale protetto dal diritto d'autore rappresenta una parte considerevole dei contenuti oggetto di notifiche di supposta infrazione.

La Commissione interverrà immediatamente per impegnarsi, insieme a tutte le parti interessate, nell'istituzione e nell'applicazione di meccanismi che consentano di **“seguire la traccia del denaro”**, secondo un approccio di autoregolamentazione, con l'intento di giungere a un accordo entro la primavera del 2016. I codici di condotta a livello UE potrebbero essere disciplinati dalla legge, qualora questo fosse necessario per garantirne la piena efficacia.

Per quanto riguarda il **quadro giuridico per assicurare il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale**, compreso il diritto d'autore, la Commissione valuterà le opzioni disponibili e prenderà in considerazione, entro l'autunno del 2016, la necessità di modificare il quadro normativo esistente focalizzando l'attenzione sulle violazioni su scala commerciale (anche per chiarire, se necessario, le regole per individuare le infrazioni), l'applicazione di misure provvisorie e cautelari e di ingiunzioni e il loro effetto transfrontaliero, il calcolo e l'attribuzione di danni e spese legali.

La Commissione sta inoltre effettuando una valutazione globale e conducendo una consultazione pubblica sulle piattaforme online³⁵ che riguarda anche i meccanismi di **“notifica e azione”** e la questione dell'efficacia duratura degli interventi (principio della **“rimozione permanente”**).

6. PROMUOVERE UNA VISIONE A LUNGO TERMINE

Il diritto d'autore continuerà ad essere importante per l'economia, la società e la cultura nel lungo termine. In alcuni settori bisognerà sorvegliare la promessa di soluzioni ispirate dal mercato in risposta agli utilizzi emergenti, soprattutto per quanto riguarda la dimensione transfrontaliera. Più in generale, con il ravvicinamento dei mercati dei contenuti e l'ulteriore evoluzione del comportamento degli utenti, a seguito della rapida evoluzione tecnologica, l'UE deve prepararsi a rispondere all'esigenza di una maggiore convergenza dei sistemi nazionali del diritto d'autore.

L'applicazione effettiva e uniforme della legislazione sul diritto d'autore in tutta l'Unione, da parte dei legislatori nazionali e dei tribunali, continuerà ad essere altrettanto importante delle norme stesse. Potenziali difficoltà e ostacoli per il mercato unico vanno individuati il prima possibile e superati attraverso meccanismi idonei. La Commissione faciliterà un dialogo strutturato tra gli Stati membri al fine di garantire un'interpretazione comune della normativa UE sul diritto d'autore e promuovere la convergenza delle legislazioni nazionali, anche per quanto riguarda il controllo del rispetto delle norme.

La Commissione inoltre continuerà a vigilare sull'allineamento del quadro normativo, inclusi le eccezioni e i meccanismi di concessione delle licenze, all'evoluzione del mercato e al

³⁵ <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Platforms>

comportamento dei consumatori. Nel farlo, presterà particolare attenzione alle questioni emergenti che richiedono un'analisi e un monitoraggio ulteriori. Avvierà dialoghi con i portatori di interesse e ulteriori consultazioni, se necessario.

Si tratta di un approccio progressivo, teso a realizzare una visione a lungo termine per il diritto d'autore nell'UE, una visione secondo la quale autori ed esecutori o interpreti, industrie creative, utenti e tutte le parti interessate dal diritto d'autore sono soggetti alle stesse norme, indipendentemente da dove si trovano nell'UE. In tale contesto la Commissione potrebbe ricorrere all'aiuto di esperti per la definizione di ulteriori esigenze di riforma delle norme UE in materia di diritto d'autore.

La piena armonizzazione del diritto d'autore nell'UE, attraverso un codice unico e un titolo unico sul diritto d'autore, richiederebbe un sostanziale cambiamento dell'attuale funzionamento delle norme. Sarebbe necessario armonizzare settori lasciati finora alla discrezionalità dei legislatori nazionali. Per un'applicazione uniforme delle norme occorre unificare la giurisdizione del diritto d'autore e dotarla di un suo tribunale, al fine di evitare che una giurisprudenza incoerente conduca a un'ulteriore frammentazione.

La complessità della situazione non è un motivo valido per rinunciare a questa visione come obiettivo a lungo termine. Anche volendo trascurare le peculiarità del diritto d'autore e il suo legame con le culture nazionali, giova ricordare che difficoltà e lunghi tempi di esecuzione hanno accompagnato anche la creazione di titoli unici e codici unici in altri settori della proprietà intellettuale, in particolare quello dei marchi registrati e dei brevetti, per i quali tuttavia tali titoli e codici sono adesso una realtà.

L'UE dovrebbe perseguire questa visione per gli stessi motivi per cui si è dotata di una legislazione comune in materia di diritto d'autore: costruire il mercato unico dell'UE, una fiorente economia europea e uno spazio in cui la diversificata produzione culturale, intellettuale e scientifica dell'Europa possa circolare in tutta l'Unione quanto più liberamente possibile.