

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «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»

[COM(2015) 626 final]

(2016/C 264/06)

Relatore: Denis MEYNENT

La Commissione europea, in data 22 dicembre 2015, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

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

[COM(2015) 626 final]

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 13 aprile 2016.

Alla sua 516^a sessione plenaria, dei giorni 27 e 28 aprile 2016 (seduta del 27 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 216 voti favorevoli, 3 voti contrari e 10 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE deplora che nella comunicazione in esame la Commissione non formuli proposte più concrete e si limiti ad elencare dei possibili percorsi senza pronunciarsi; tale impostazione incide negativamente sulla buona organizzazione del dibattito.

1.2 Il diritto d'autore rimane uno strumento fondamentale di protezione e di equa remunerazione degli autori e dei partecipanti alla diffusione di opere e spettacoli attraverso le reti digitali interconnesse.

1.3 Il CESE rivolge un appello in favore della rapida ratifica del trattato di Marrakech; dovrebbero altresì essere prioritarie le eccezioni in materia d'insegnamento, di ricerca scientifica e di condivisione delle conoscenze; il Comitato è inoltre favorevole alla digitalizzazione delle opere orfane.

1.4 Il CESE ritiene che l'unificazione europea delle disposizioni in materia di copia privata sia possibile e auspicabile. Una parte consistente dei proventi del prelievo per copia privata dovrebbe essere orientata logicamente al finanziamento della creazione letteraria e artistica e alla promozione della diversità culturale, e verso i beni comuni in materia di istruzione e di ricerca, ad esempio.

1.5 Il CESE raccomanda di istituire un contesto giuridico che favorisca ad un tempo la creazione di opere protette dal diritto d'autore e la partecipazione di nuovi modelli di licenze e di nuovi modelli commerciali alla costruzione del mercato unico europeo, salvaguardando nel contempo la libertà contrattuale e il diritto degli autori e dei creatori a beneficiare appieno dei frutti della loro creazione.

1.6 Il CESE ritiene che il regolamento costituisca lo strumento privilegiato della costruzione del mercato unico digitale; occorrerebbe anche consolidare la normativa esistente.

1.7 Il CESE incoraggia la Commissione a intraprendere studi e ricerche approfonditi sui modelli commerciali legati alle licenze libere, sulla loro importanza economica attuale e potenziale, sui redditi e sui posti di lavoro che esse potrebbero generare nei vari settori, nonché sulle eventuali proposte legislative che sarebbero utili per la loro promozione e uso.

1.8 Il CESE ritiene che la diversità culturale dell'Europa sia al centro dell'identità europea e dovrebbe essere favorita e promossa tra gli Stati membri.

1.9 Nella lotta contro le violazioni del diritto d'autore, occorre far cessare e sanzionare prioritariamente le violazioni su scala commerciale; la cooperazione e lo scambio di informazioni tra i servizi di repressione e le amministrazioni giudiziarie degli Stati membri sono indispensabili a tal fine.

1.10 Occorre affrontare il problema del trasferimento di valore nell'ambiente in linea, che beneficia attualmente intermediari autoproclamati che evitano il consenso e la remunerazione dei creatori.

2. Le proposte della Commissione

2.1 Il piano d'azione in esame è diretto a modernizzare le norme europee sul diritto d'autore. Nella sua comunicazione, la Commissione illustra gli elementi essenziali per realizzare la sua strategia per un mercato unico digitale: ampliare l'accesso ai contenuti in tutta l'Unione, prevedere eccezioni al diritto d'autore, creare un mercato più giusto e lottare contro la pirateria commerciale, incoraggiando al contempo l'unificazione nel lungo termine del diritto d'autore.

2.2 La comunicazione presenta in particolare una proposta di regolamento sulla portabilità transfrontaliera dei servizi di contenuti online ⁽¹⁾ che costituirebbe un nuovo diritto per i consumatori europei e che dovrebbe diventare una realtà nel 2017, anno in cui saranno abolite le tariffe di *roaming* nell'Unione.

3. Introduzione

3.1 I movimenti digitali tra Stati europei sono molto scarsi (4 % del totale), mentre la maggior parte dei servizi digitali sono situati negli Stati Uniti e il resto dei movimenti avviene all'interno dei confini nazionali. Per il momento, il mercato unico digitale europeo è molto poco sviluppato. Le barriere rimangono e sono in particolare d'impedimento agli scambi culturali per molte minoranze linguistiche europee distribuite da una parte e dall'altra di diversi confini nazionali.

3.2 Nel suo programma «Un nuovo inizio per l'Europa» ⁽²⁾, il presidente della Commissione ha indicato tra le priorità la realizzazione di un mercato unico digitale connesso per tutti gli Stati dell'UE, senza discriminazioni nazionali.

3.3 Il diritto d'autore è la chiave di volta giuridica della creazione e la base della remunerazione degli autori, creatori, interpreti e altri titolari di diritti e, più in generale, dell'ecosistema delle attività e delle industrie culturali e creative. Il diritto d'autore è un diritto territoriale, diverso da uno Stato membro all'altro. Esso conferisce ovunque dei diritti esclusivi e sostanziali ai titolari del diritto, che percepiscono dei redditi non soltanto dalle licenze, ma anche per la semplice eventualità che l'opera potrebbe essere copiata su altri supporti o data a un terzo dall'acquirente di una licenza, senza necessità di provare che una copia sia stata effettivamente realizzata (prelievi per copia privata e tassazione dei supporti vergini che potrebbero essere utilizzati per copiare illegalmente): addirittura si dà rilievo penale a determinati atti degli utilizzatori, pur commessi in buona fede e onesti, mentre invece in altri Stati tali atti sono ammessi.

3.4 Le eccezioni e le limitazioni al diritto d'autore sono minime in tutti gli Stati. Concepito al tempo della stampa su carta e per le tecnologie dell'epoca, in primo luogo l'edizione di libri e quindi la pubblicazione di giornali e riviste e di supporti musicali, il diritto d'autore non è più completamente in fase con l'epoca della civiltà del digitale e delle reti interconnesse a banda larga, in permanente evoluzione, e deve essere precisato. In altri settori, come le nuove pratiche d'accesso alla musica e alle creazioni audiovisive, la complessità della gestione dei diritti è aumentata, a causa della frammentazione del repertorio, cui dovrebbe rimediare la nuova direttiva sulla gestione collettiva dei diritti d'autore ⁽³⁾. Dal disco di cera al dvd, poco era cambiato, soprattutto in materia di distribuzione o di prestito delle opere. Le nuove tecnologie hanno completamente trasformato il modello e la quasi totalità dei negozi di dischi e dvd sono spariti a vantaggio di nuove forme di distribuzione o di prestito digitale online. Lo stesso vale per il cinema, la televisione e tutte le forme di espressione artistica che possono essere messe online.

3.5 L'assenza di un'evoluzione significativa del diritto applicabile impedisce di sfruttare appieno tutte le potenzialità offerte dalla digitalizzazione delle opere e dalle creazioni immateriali e poi dalla loro circolazione, in un Internet che si sviluppa e si globalizza molto rapidamente.

⁽¹⁾ COM(2015) 627 final (cfr. pag. 86 della presente Gazzetta ufficiale).

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_it.pdf

⁽³⁾ GU L 84 del 20.3.2014, pag. 72 (GU C 44 del 15.2.2013, pag. 104).

4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE deplora che nella comunicazione in esame la Commissione non formuli proposte più concrete e si limiti ad elencare dei possibili percorsi senza pronunciarsi; tale impostazione incide negativamente sulla buona organizzazione del dibattito.

4.2 Nel suo parere del 26 ottobre 2006 ⁽⁴⁾, il CESE invitava in particolare la Commissione a formulare proposte per la promozione e la protezione delle licenze libere, in particolare la LGPL per la documentazione tecnica o la licenza *Creative Commons* per le opere letterarie e artistiche. Nonostante l'importanza di tale questione — la stragrande maggioranza dei server e dei parchi di server nel mondo operano sotto licenze libere come Debian o GPL per GNU/Linux - è giocoforza constatare che nessuna proposta in tal senso è stata avanzata dalla Commissione da allora.

4.3 Ciò è pregiudizievole allo sviluppo dei movimenti di dati e servizi extrafrontalieri nel mercato unico europeo. Le «*Creative Commons*» e il pubblico dominio costituiscono infatti nuovi territori universali forniti dalla digitalizzazione e dal sistema interconnesso mentre la frammentazione del diritto erige altrettanti ostacoli delle barriere di confine agli scambi transfrontalieri.

4.4 La legislazione deve consentire di liberare le potenzialità fantastiche di Internet per gli autori e creatori da una parte e gli utenti dall'altra, piuttosto che creare vincoli e camicie di forza. La normativa europea dovrebbe consentire di togliere quanti più ostacoli possibile sulla via degli scambi transfrontalieri relativi alle lingue minoritarie all'interno dell'Unione europea e per un accesso più facile ai servizi e alle opere.

4.5 Invece di temere tali sviluppi, i titolari di diritti dovrebbero piuttosto coglierne le opportunità. Libero non significa automaticamente gratuito, e i software liberi per esempio consentono un *business model* diverso, basato sul servizio e creatore di posti di lavoro, a differenza di certe pratiche attuali che privilegiano la rendita del proprietario e la sua tutela giuridica.

4.6 Il CESE incoraggia ancora una volta la Commissione a intraprendere studi e ricerche approfonditi sui modelli commerciali legati alle licenze libere, sulla loro importanza economica attuale e potenziale, sui redditi e sui posti di lavoro che esse potrebbero generare nei vari settori, nonché sulle eventuali proposte legislative che sarebbero utili per la loro promozione e uso.

4.7 Le esperienze come la messa online sotto licenze libere di pubblicazioni scientifiche, di rapporti di ricerca effettuati con il contributo di sovvenzioni pubbliche, di serie di corsi universitari per compensare il costo sproporzionato degli studi superiori in alcuni Stati, come l'insieme dei corsi offerti dal MIT, meritano particolare attenzione e devono essere studiate in vista della loro possibile applicabilità nell'UE (corsi aperti online e di massa — MOOC). In questa prospettiva, l'istruzione superiore e la cultura divengono beni comuni che favoriscono la realizzazione della società della conoscenza di cui auspichiamo lo sviluppo nell'UE.

4.8 Il modo di produzione cambia e i beni e servizi immateriali distribuiti dalle reti interconnesse costituiscono un nuovo orizzonte dello sviluppo economico e della creazione di posti di lavoro e di imprese innovative. I modelli di consumo hanno cominciato a cambiare e questi nuovi modelli si impongono rapidamente, ma occorre mantenere la lucidità: nonostante tutto ciò il mercato unico europeo non esiste ancora per quanto riguarda i centri fornitori di servizi immateriali attuali. Ciò è dovuto anzitutto alle preferenze e pratiche culturali diverse tra gli Stati membri, alla lingua parlata dai consumatori e anche alla frammentazione del diritto d'autore che non favorisce lo sviluppo del mercato europeo né la creazione di licenze multiterritoriali o addirittura europee.

4.9 Il CESE raccomanda di istituire un contesto giuridico che favorisca ad un tempo la creazione di opere protette dal diritto d'autore e la partecipazione di nuovi modelli di licenze e di nuovi modelli commerciali alla costruzione del mercato unico europeo, salvaguardando nel contempo la libertà contrattuale e il diritto degli autori e dei creatori a beneficiare appieno dei frutti della loro creazione. Questi nuovi modelli possono essere sviluppati parallelamente a modelli presenti nei trattati dell'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI). Tale questione dovrebbe essere parte integrante dell'agenda digitale che la Commissione ha annunciato nel maggio 2015 e del piano di modernizzazione del diritto d'autore all'esame.

⁽⁴⁾ GU C 324 del 30.12.2006, pag. 8.

4.10 Un'altra barriera è quella delle eccezioni; il CESE rivolge un appello agli Stati membri perché ratifichino il più rapidamente possibile il trattato di Marrakech che stabilisce un'eccezione per le persone colpite da cecità o ipovedenti. L'UE ha firmato tale trattato, ma soltanto gli Stati membri possono ratificarlo individualmente in vista della sua entrata in vigore. Il CESE raccomanda alla Commissione di seguire il parere del Parlamento europeo del 9 luglio 2015 e di incoraggiare gli Stati membri a ratificare al più presto questo trattato importante, la cui negoziazione è stata molto difficile di fronte agli atteggiamenti conservatori di certe parti in causa. Il Comitato esorta pressantemente il Consiglio europeo a fare tutto il possibile per accelerare il processo di ratifica.

4.11 È anche opportuno rafforzare la produzione di opere accessibili alle persone affette da cecità e ipovedenti, che non hanno accesso attualmente a oltre il 95 % dei libri.

4.12 Dovrebbero essere prese in considerazione altre eccezioni legate all'era digitale e delle reti, in particolare per quanto riguarda la ricerca pubblica, la digitalizzazione da parte delle biblioteche universitarie e pubbliche delle opere letterarie che sono di pubblico dominio o orfane, il prestito di libri elettronici e di supporti audio e video, tenendo conto del rapido aumento dei lettori di libri elettronici e di una vasta gamma di nuovi supporti. Allo stesso tempo, è importante notare che alcune industrie tecnologiche cercano di riottenere protezione per ciò che è già nel pubblico dominio, restringendo l'accesso in nome di strategie commerciali.

4.13 Anche la suddivisione in zone geografiche ostacola la diffusione delle opere. Ciò interessa tutti gli utilizzatori potenziali, ma soprattutto le minoranze linguistiche così numerose nell'UE, a causa delle differenze tra la carta politica e la carta linguistica dell'Europa, retaggio della storia e conseguenza dei conflitti del XIX e XX secolo. L'ascesa dei discorsi populistici e nazionalistici conferisce una dimensione politica urgente alla soluzione del problema. La Carta europea delle lingue regionali è stata ampiamente ratificata ma, ad esempio, l'impatto culturale di programmi televisivi in lingue regionali è fortemente ridotto dalle attuali barriere.

4.14 Il CESE ritiene che la diversità culturale dell'Europa sia al centro dell'identità europea e dovrebbe essere favorita e promossa tra gli Stati membri.

4.15 Tali questioni sono prioritarie agli occhi del CESE, che incoraggia la Commissione a prendere in considerazione le sue proposte, che non sono in contraddizione con i trattati internazionali sul diritto d'autore e possono aprire nuovi spazi per la realizzazione del mercato unico digitale dell'UE.

5. Osservazioni specifiche

5.1 Cambiamenti significativi e complementari saranno necessari nel prossimo futuro, facendo riferimento alla strategia in 16 iniziative pubblicata nel maggio 2015 e alle considerazioni generali introduttive che propongono una nuova importante iniziativa per promuovere i beni comuni, l'interoperabilità e i collegamenti transfrontalieri e le licenze libere. Nei suoi pareri sui diritti in materia di contratti digitali (INT/775) e sull'economia della condivisione e l'autoregolamentazione (INT/779), il CESE riconosce l'importanza del diritto d'autore per la corretta definizione dei diritti delle parti interessate nella fornitura di contratti digitali e nell'economia della condivisione.

5.2 Il CESE rileva con interesse che la Commissione precisa chiaramente che le norme del diritto d'autore dell'Unione devono essere adeguate, in modo che tutti gli attori del mercato e tutti i cittadini possano beneficiare del potenziale offerto da questo nuovo ambiente, e che è necessario un quadro giuridico più europeo per superare la frammentazione e gli attriti all'interno di un mercato unico ben funzionante. Il Comitato condivide questo obiettivo, ma rileva che i governi si trincerano in una difesa della territorialità come unico modo per garantire il finanziamento della creazione. Esistono altri mezzi e devono essere esplorati e non si dovrebbero chiudere le porte, non prima almeno che le alternative possano essere obiettivamente studiate.

5.3 Il Comitato non ritiene che l'immobilismo e il rifiuto del cambiamento in materia di diritto d'autore siano una risposta adeguata ai cambiamenti tecnologici e alle innovazioni in materia di servizi e di distribuzione che emergono e si sviluppano necessariamente con i progressi di Internet e delle reti nonché della banda larga. Condivide l'opinione della Commissione secondo cui occorrerà «se necessario, adattare le norme sul diritto d'autore alle nuove realtà tecnologiche perché continuino a svolgere la loro funzione».

5.4 Una grande variabilità si manifesta e può manifestarsi ancora di più in futuro per quanto riguarda le eccezioni che sono strettamente connesse all'insegnamento, alla ricerca e all'accesso alle conoscenze. Ciò può andare dal semplice uso a scopo esemplificativo o illustrativo fino alla messa a disposizione senza limitazioni, in pratica, se non dal punto di vista legale, di opere, di libri o di corsi a fini di insegnamento.

5.5 La direttiva 2001/29 del Parlamento europeo e del Consiglio⁽⁵⁾ sul diritto d'autore prevede un elenco delle eccezioni. L'applicazione degli elementi di tale elenco e la loro evoluzione dovrebbero essere discusse secondo le pratiche della democrazia partecipativa, al fine di promuovere le opinioni individuali e collettive e per ottenere un diritto europeo coerente e unificato delle eccezioni, le quali dovranno essere ben precisate e definite per essere più facilmente applicabili. Il CESE condivide il parere della Commissione secondo cui le eccezioni in materia d'insegnamento, di ricerca scientifica e di condivisione delle conoscenze dovrebbero essere prioritarie; allo stesso tempo, dovrebbe essere avviato lo studio di altri beni comuni per preparare il futuro.

5.6 Il CESE ritiene che l'unificazione europea delle disposizioni in materia di copia privata sia possibile e auspicabile. Sosterrà l'azione della Commissione in materia, azione che dovrebbe essere avviata il più rapidamente possibile, in quanto le differenze nazionali costituiscono un ostacolo considerevole al mercato unico dei beni elettronici, se si considera inoltre l'apparizione di nuovi supporti. La coerenza è indispensabile alla libera circolazione dei beni che comportano tali supporti. La distribuzione del gettito derivante dai prelievi sui supporti dovrebbe tener conto del fatto che la maggior parte di questi supporti non sono destinati per natura alla copia di opere protette da un *copyright*; una parte significativa delle risorse dovrebbe quindi logicamente essere orientata verso il finanziamento della creazione e della promozione della diversità culturale, come già avviene in certi Stati, e verso i beni comuni in materia d'istruzione e di ricerca, per esempio.

5.7 Il Comitato è convinto che il principio di neutralità debba rimanere un lineamento essenziale di Internet per garantire l'uguaglianza rigorosa dei consumatori indipendentemente dal loro potere economico. La neutralità della rete è un principio fondatore di Internet che garantisce che gli operatori delle telecomunicazioni non discriminino le comunicazioni degli utilizzatori, ma restino dei semplici trasmettitori di informazioni. Tale principio permette a tutti gli utenti, indipendentemente dalla loro disponibilità economica, di accedere alla stessa rete nel suo insieme. Tale definizione e l'affermazione della protezione di tale neutralità dovrebbero figurare chiaramente nella legislazione europea.

5.8 Nella lotta contro le violazioni del diritto d'autore, occorre in via prioritaria far cessare e sanzionare le violazioni su scala commerciale, che privano gli autori di una gran parte delle loro entrate. Il Comitato si è già pronunciato a più riprese sui problemi della lotta contro la contraffazione di beni e tutte le forme di violazione del diritto d'autore e dei diritti connessi; rimanda quindi ai suoi precedenti pareri considerando che essi siano tuttora pienamente validi⁽⁶⁾.

5.9 Il diritto d'autore rimane uno strumento fondamentale di protezione degli autori e dei partecipanti alla diffusione di opere e spettacoli attraverso le reti digitali interconnesse. Per adeguarsi ai rapidi cambiamenti tecnologici e alle innovazioni in materia di distribuzione e servizi, il diritto d'autore deve evolversi. Questa modernizzazione deve avvenire in un quadro che consenta di garantire i diritti dei creatori e interpreti, la giusta remunerazione del loro sforzo creativo, la loro associazione al successo commerciale delle opere e il mantenimento di un alto livello di protezione e di finanziamento delle opere. In particolare va rivisto lo status giuridico delle piattaforme di servizi online per quanto concerne i diritti d'autore. Sebbene le piattaforme di servizi costituiscano attualmente il portale principale attraverso cui gli utilizzatori accedono al contenuto online, esse dichiarano di essere dei meri intermediari tecnici, rifiutandosi pertanto di remunerare i creatori di contenuti. Ciò compromette l'efficienza del mercato, distorce la concorrenza e trascina verso il basso il valore complessivo dei contenuti culturali online.

5.10 Il rifiuto di adattarsi alla natura globale di Internet, alla banda larga e alle nuove aspettative dei consumatori rischia di compromettere un diritto utile al progresso delle opere dell'ingegno e alla loro diffusione. Occorrerà tuttavia accettare eccezioni giustificate dai diritti di altre parti interessate, le cui esigenze sociali si stanno evolvendo, come le persone con disabilità, gli studenti o le biblioteche pubbliche. Ulteriori evoluzioni saranno necessarie, in vista dell'«europeizzazione» continua del diritto d'autore e dei diritti connessi, da parte degli Stati membri, che detengono di fatto le principali chiavi di accesso giuridiche ai cambiamenti futuri.

⁽⁵⁾ GU L 167 del 22.6.2001, p. 10.

⁽⁶⁾ GU C 230 del 14.7.2015, pag. 72; GU C 44 del 15.2.2013, pag. 104; GU C 68 del 6.3.2012, pag. 28; GU C 376 del 22.12.2011, pag. 66; GU C 376 del 22.12.2011, pag. 62; GU C 18 del 19.1.2011, pag. 105; GU C 228 del 22.9.2009, pag. 52; GU C 306 del 16.12.2009, pag. 7; GU C 182 del 4.8.2009, pag. 36; GU C 318 del 29.10.2011, pag. 32; GU C 324 del 30.12.2006, pag. 8; GU C 324 del 30.12.2006, pag. 7; GU C 256 del 27.10.2007, pag. 3; GU C 32 del 5.2.2004, pag. 15.

5.11 Il CESE ritiene che il regolamento costituisca lo strumento privilegiato per la realizzazione del mercato unico digitale, in quanto la diversità dei diritti nazionali dimostra senza dubbio il blocco quasi totale che essa rappresenta e che occorrerà superare attraverso il dialogo senza discriminazioni tra tutti gli interessati, compresi i rappresentanti delle licenze di software e contenuti liberi e dei nuovi servizi e modelli commerciali che ne derivano. Devono inoltre essere approfonditi l'analisi degli ostacoli alle licenze multiterritoriali e i modi di superarli.

5.12 La forza degli interessi diversi e dei pregiudizi in materia di diritto d'autore è tale che non sarà possibile progredire se non passo dopo passo, sulla base di una valutazione rigorosa e di risposte proporzionate, ma si deve fare di tutto per entrare effettivamente nella società della conoscenza e dell'informazione, che è la sola in grado di far uscire l'Europa dalla recessione e dalla crisi che mettono in pericolo le basi stesse dell'ideale europeo. L'interesse generale deve prevalere su determinati interessi particolari in un'economia sociale di mercato dinamica.

Bruxelles, 27 aprile 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS
