



Confindustria Cultura Italia

Audizione

DDL n.1721

Legge di Delegazione Europea 2019

14^a Commissione affari europei del
Senato

19 maggio 2020



Premessa

Confindustria Cultura Italia è la Federazione Italiana dell'Industria Culturale che riunisce le Associazioni delle imprese editoriali, discografiche, dei servizi per la valorizzazione del patrimonio culturale, multimediali, del cinema, dell'intrattenimento audiovisivo, dell'editoria audiovisiva su media digitali e online, nonché le imprese distributrici di tali beni e servizi per un valore aggiunto di quasi 35 miliardi di euro (il 2,2% del prodotto interno lordo italiano) e 690mila posti di lavoro (pari a 2,7% degli occupati in Italia).

L'attuazione della nuova Direttiva europea interviene in un momento difficile per l'economia del paese e in particolare per le industrie culturali. Potrebbe apparire lunare parlare di diritto d'autore in questi tempi difficili. Ma non è solo il dovere civile di non lasciare sospesa l'attività normativa a rendere molto terrena questa discussione.

Parliamo infatti di una Direttiva che interviene sui modi di gestione del diritto d'autore nel mercato unico digitale europeo, concepita in larga parte per porre rimedio a una situazione di mercato in cui il valore generato dall'utilizzo digitale di prodotti culturali produce enormi profitti per pochi e scarse remunerazioni per gli autori e le industrie culturali.

L'attuale crisi ha dimostrato quanto fondata fosse l'analisi da cui si è partiti. Mai come in questo periodo i consumi culturali sono cresciuti e allo stesso tempo le persone che hanno creato, elaborato, prodotto quegli stessi beni culturali si trovano ad affrontare la peggiore crisi dal Dopoguerra.

Per questo l'invito che ribadiamo in questa occasione è di attuare la Direttiva con rigore e tenendo presente il ruolo del diritto d'autore nel determinare la salute di un settore – quello culturale – che tutti sostengono sia vitale per il nostro paese.

È uno approccio che chiediamo di tenere in tutte le parti della Direttiva: le nuove eccezioni (artt. 3-7); la gestione dei diritti sulle opere fuori commercio e nelle piattaforme di video on demand (artt. 8-14); il riequilibrio della concorrenza nei mercati digitali dei contenuti (artt. 15-17); la remunerazione di autori e artisti (artt. 17-23). È stato detto, con qualche ragione, che si tratta di quattro direttive in una. Ciò rende ancor più impegnativo il vostro e il nostro lavoro, per la consapevolezza che in ognuna di queste quattro aree ciò che faremo ora produrrà effetti per molti anni sull'economia e la cultura del paese.

Osservazioni sulla proposta di legge di delegazione

Il giudizio complessivo sulla proposta del Governo è positivo, perché ci sembra che tenga conto delle esigenze sopra indicate. Ciò si può riscontrare, ad esempio, alla lettera c) dell'art. 9, che – a fianco della prevista eccezione, e ai fini di esaltarne l'efficacia – propone di sostenere soluzioni basate su licenze volontarie – che possono essere collettive o individuali, commerciali o *creative commons* – nella gestione dei diritti in ambito educativo, attraverso meccanismi di licenza che tengano conto delle esigenze delle parti, in un'ottica di mercato in cui la norma fissa i minimi che garantiscono l'accesso, senza inibire le innovazioni che già



fanno parte del panorama editoriale italiano. È importante che questa impostazione sia conservata, ed eventualmente rafforzata, nel corso del passaggio parlamentare.

In questi mesi di emergenza sanitaria sono emersi da più parti appelli all'ampliamento delle eccezioni al diritto d'autore, alla possibilità di accedere gratuitamente ai contenuti culturali, come se di fronte alla malattia di un settore fosse più opportuno dare il colpo di grazia che somministrare un farmaco. Vanno ricordate le parole che sul punto ha speso il Direttore generale dell'Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale (OMPI), Francis Gurry, che ha ricordato che per introdurre eccezioni al diritto d'autore "bisogna dimostrare l'esistenza di esigenze eccezionali" e che, in questo periodo di emergenza, "non vi sono evidenze di problemi di accesso ai contenuti"¹. Anzi, come sopra detto, il problema è opposto: all'esplosione degli accessi si è accompagnata una riduzione delle remunerazioni di autori e industrie culturali.

Venendo alle osservazioni sul testo, Confindustria Cultura Italia sostiene le proposte fatte dalle associazioni in essa federate del mondo dell'audiovisivo, della musica e dell'editoria libraria nel corso delle loro audizioni (vd. memorie già depositate di AIE, ANICA, APA e FIMI). Ci permettiamo altresì di sottolineare alcuni aspetti trasversali ai diversi settori.

Definizione di istituti di tutela del patrimonio culturale

La lettera a) dell'art. 9 propone di "applicare la definizione di «istituti di tutela del patrimonio culturale», nell'accezione più ampia possibile, al fine di favorire l'accesso ai beni ivi custoditi". Riteniamo di dover sottolineare due aspetti:

- che tali istituti hanno già definizioni sufficientemente precise nel quadro giuridico italiano, alle quali è opportuno far riferimento;
- che ad essi la Direttiva si riferisce in diversi contesti – quali beneficiari delle eccezioni di cui agli art. 3 e 6, come luoghi in cui possa svolgersi un'attività didattica rilevante ai fini dell'eccezione educativa di cui all'art. 5 e in riferimento alla digitalizzazione delle opere fuori commercio presenti nelle proprie collezioni artt. 8-11) –, di cui solo l'ultimo attiene all'«accesso ai beni ivi custoditi».

Per maggiore chiarezza nell'esprimere il principio, proponiamo di emendare la lettera a) come segue:

a) applicare la definizione di «istituti di tutela del patrimonio culturale», nell'accezione più ampia possibile ***tenendo presente il quadro giuridico nazionale esistente, anche*** al fine di favorire l'accesso ***alle opere fuori commercio presenti nelle proprie collezioni;***

¹ "Il faut démontrer qu'il y a un besoin spécial (...) Je ne vois pas forcément l'évidence d'un problème d'accès aux contenus": dichiarazioni di F. Gurry all'Agence France Presse del 28 aprile 2020.



La comunicazione delle informazioni sui diritti

Nell'affrontare il tema dei diritti d'autore nel digitale, la Direttiva tocca direttamente o indirettamente le modalità di comunicazione delle informazioni sui diritti tra gli attori delle catene produttive e distributive dei contenuti digitali. In modo esplicito ciò riguarda:

- la possibile riserva dei diritti di "estrazione di testi e di dati", di cui all'art. 4;
- le informazioni che i titolari dei diritti devono fornire alle piattaforme di condivisione online (art. 17, par. 4, lett. b) per rendere effettivo il *notice and stay down*;
- il complesso flusso di informazioni necessario tra istituti di tutela del patrimonio culturale, società di gestione collettiva, titolari dei diritti e costituendo portale europeo per la gestione delle licenze sulle opere fuori commercio (artt. 7-11).

In questo contesto, riteniamo opportuno inserire un'indicazione al legislatore delegato, chiedendo di incoraggiare l'adozione di standard di comunicazione delle informazioni sui diritti, tenendo conto le esigenze dei diversi settori e della necessità di salvaguardare i benefici della libera concorrenza tra diversi fornitori, così da tutelare le piccole e medie imprese – sia culturali sia di servizi digitali – che più difficilmente potrebbero altrimenti accedere al mercato.

Una direttiva "self executing"

La relazione illustrativa alla proposta di legge ricorda che "la direttiva, per il grado di completezza dei suoi elementi, può considerarsi 'self-executing' avendo previsto in maniera sufficientemente dettagliata la disciplina cui si indirizza". Ciò è particolarmente vero per l'art. 17, che dell'intera Direttiva è il più lungo e quello che più "prevede in maniera dettagliata la disciplina cui si indirizza".

Ci sembra tuttavia che la lettera *n*) dell'art. 9 contraddica la relazione illustrativa laddove, in riferimento agli obblighi delle piattaforme, richiede di far "riferimento al livello di diligenza richiesto al fine di ritenere integrato il criterio dei 'massimi sforzi', nel rispetto del principio di ragionevolezza". Nell'art. 17, che pur consta di dieci commi, e negli undici considerando che ad esso si riferiscono, non trova posto questo principio, che invece è presente – sia nel testo (art. 8) sia nei considerando (n. 38 e 39) – a proposito della determinazione dello status di fuori commercio da parte degli istituti di tutela del patrimonio culturale.

Le ragioni di questo diverso trattamento sono evidenti: i soggetti cui gli "sforzi" si riferiscono sono molto diversi per capacità finanziarie e tecnologiche. Da un lato istituti culturali dai mezzi limitati, dall'altro – anche in virtù dell'esclusione dell'applicabilità di tali obblighi alle imprese più piccole e alle start-up (art. 17, par. 5) – le grandi imprese del web. Nel primo caso si chiede uno sforzo "ragionevole", nel secondo uno "massimo" in relazione ad "elevati standard di diligenza professionale di settore" (art. 17, par. 4, lett. b).

A noi sembra che il principio enunciato renda meno puntuale la delega al Governo, che è già ben definito in Direttiva, in particolare dal Considerando 66, dedicato a "valutare se un prestatore di servizi di condivisione di contenuti online ha compiuto i massimi sforzi" che



chiede che la piattaforma di condivisione *abbia adottato tutte le misure che un operatore diligente adotterebbe per ottenere il risultato di impedire la disponibilità di opere o altri materiali non autorizzati sul suo sito web*".

Né vale l'osservazione di una presunta errata traduzione del termine "*best*", che in inglese è superlativo assoluto, e quindi sì "*migliore*" ma in termini assoluti, rispetto a qualsiasi altra alternativa, concetto che i linguisti giuristi hanno ben tradotto in "*massimo*", evitando la possibile ambiguità del termine italiano "*migliore*", che traduce anche il superlativo relativo inglese "*better*".

Per questo riteniamo sia opportuna la cancellazione della lettera n) confermando così quanto la relazione illustrativa afferma sul carattere *self-executing* della Direttiva o, in subordine, eliminare ogni riferimento al criterio di ragionevolezza dalla lettera n).

I rapporti tra i titolari dei diritti

La Direttiva regola, agli articoli 18-23, alcuni aspetti relativi ai rapporti tra i titolari dei diritti. La lettera p) dell'art. 9 della proposta di legge, atto a stabilire le modalità e i criteri del meccanismo di adeguamento contrattuale di cui all'art 20 della Direttiva), dovrebbe essere integrato, a nostro avviso con un riferimento ai principi ben presenti in Direttiva: il rispetto dell'autonomia contrattuale (art. 18 par. 2), le specificità dei diversi settori (Cons. 73), l'esigenza di non imporre vincoli operativi eccessivi, che rischiano di premiare i concorrenti extra-UE (art. 19 par. 3).

Il ruolo italiano in Europa nella fase di attuazione

In conclusione, vorremmo aggiungere alcune considerazioni che vanno oltre la legge di delegazione che siamo chiamati a commentare, ma che attengono al potere di indirizzo del Parlamento nella stessa materia.

Giacché la Direttiva regola il mercato unico digitale europeo, l'economia delle imprese culturali italiane sarà influenzata anche dalle modalità di attuazione della stessa negli altri paesi dell'Unione. Si pensi ad esempio a un'inesatta determinazione dello status di fuori commercio da parte di una biblioteca irlandese, che consenta la pubblicazione online di un libro italiano; o a una scuola belga che per illustrare un corso di narrativa italiana copi opere integrali di autori del nostro paese e le renda accessibili su sistemi poco sicuri; o a una università spagnola che faccia una copia, ai fini del *text and data mining*, di un'intera banca dati di un'impresa del nostro paese e la depositi in un server aperto a tutti gli studenti. O ancora, si pensi alle difficoltà che deriverebbero alle imprese se la modalità di comunicazione della riserva dei diritti di cui all'art. 4 fosse diversa quando a chiedere l'accesso a una banca dati italiana è un'impresa lituana o portoghese.

Per questa ragione, i temi della direttiva sono al centro del dibattito europeo anche dopo la sua approvazione definitiva. Ne sono testimonianza la *stakeholders consultation* promossa



Confindustria Cultura Italia

Federazione Italiana dell'Industria Culturale

dalla Commissione europea sull'attuazione dell'art. 17; il confronto con gli Stati membri sulle funzioni operative del portale sulle opere fuori commercio costituendo nell'Ufficio della proprietà intellettuale dell'UE; l'iniziativa della Presidenza finlandese dell'Unione, rilanciata da quella croata, sull'infrastruttura europea sulle informazioni sui diritti d'autore.

In tutti questi tavoli sarà importante che l'Italia giochi un ruolo di primo piano, e che le posizioni italiane siano costantemente costruite sulla base di un dialogo con i portatori di interessi in materia. Da parte nostra, le imprese culturali italiane possono fornire un contributo mettendo a disposizione le proprie competenze, come già è accaduto su invito diretto della Commissione europea e, nell'ambito del Consiglio, della Presidenza finlandese e croata dell'Unione.

Vorremmo cogliere l'occasione di questa audizione per promuovere un atto di indirizzo che impegni il Governo a costituire un confronto costante con le imprese culturali per meglio difendere gli interessi delle imprese italiane all'interno delle iniziative e dei processi decisionali europei.