

Berna, 11 dicembre 2015

Documentazione

Modernizzazione del diritto d'autore

Contesto, scopo e principali novità

1. Contesto

Due anni fa il gruppo di lavoro dedicato alla modernizzazione del diritto d'autore AGUR12, istituito dalla presidente della Confederazione Simonetta Sommaruga, ha formulato una serie di raccomandazioni sulle condizioni quadro del diritto d'autore. Sulla scorta delle raccomandazioni dei membri di questo gruppo eterogeneo il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di elaborare un progetto di revisione.

2. Scopo della revisione

Nel 2008 il Parlamento ha modificato il diritto d'autore svizzero adeguandolo al contesto digitale. Il gruppo di lavoro AGUR12 ha tuttavia rilevato alcune lacune in determinati ambiti. I titolari dei diritti non sono riusciti a contrastare la pirateria in modo efficace. Al contempo il fenomeno ostacola l'affermarsi di offerte legali e attrattive. Le proposte formulate nel progetto posto in consultazione mirano anzitutto a migliorare la lotta alla pirateria e a ottimizzare la gestione collettiva dei diritti d'autore. Prevedono inoltre nuove restrizioni del diritto d'autore e altre modifiche. Il Consiglio federale mette in consultazione anche due nuovi trattati internazionali.

3. Misure per migliorare la lotta alla pirateria

Grazie a Internet, tutti hanno la possibilità di accedere immediatamente e illimitatamente a film e musica, ma anche ad articoli scientifici da tutto il mondo. Il proliferare di offerte senza licenza e quindi illegali può pregiudicare il successo sul mercato delle offerte legali. Con la revisione si vogliono creare gli strumenti necessari per agire tempestivamente contro le offerte palesemente illecite.

Per motivi di ordine pratico i fornitori di servizi Internet sono chiamati a collaborare nella lotta alla pirateria, anche se non sono loro gli autori delle violazioni. Hanno infatti la possibilità di rimuovere direttamente le offerte pirata. Al contempo il progetto prevede un meccanismo teso a prevenire l'adozione di misure di blocco ingiustificate e troppo invasive, ossia il cosiddetto «overblocking». In contropartita il progetto crea maggiore certezza giuridica per i fornitori di servizi Internet, esonerandoli dalla responsabilità delle violazioni del diritto d'autore dei loro clienti.

In caso di violazioni gravi del diritto d'autore mediante reti peer-to-peer, i titolari dei diritti potranno procedere più agevolmente in ambito civile contro gli utenti interessati.

3.1. Obblighi degli hosting provider

Gli hosting provider con sede in Svizzera sono chiamati a rimuovere i contenuti illeciti dai loro server («take down»). Se non sono affiliati a un organismo di autodisciplina devono inoltre impedire che i contenuti illeciti siano riproposti sui loro server («stay down»).

Presso i principali fornitori l'autodisciplina è già largamente diffusa, mentre i fornitori più piccoli non dispongono in genere della capacità trasmissiva necessaria alle offerte pirata. Concretamente la modifica si limita quindi ad ancorare nella legge una prassi già ampiamente applicata. Per i servizi di hosting la situazione rimarrà dunque perlopiù invariata.

Qualora un fornitore di contenuti ritenga che i suoi contenuti siano stati rimossi ingiustamente, ha la possibilità di presentare un'opposizione al servizio di hosting. In questo caso l'accesso ai contenuti in questione è ripristinato.

3.2. Obblighi degli access provider

Su ordine dell'Istituto Federale della Proprietà Intellettuale (IPI) gli access provider con sede in Svizzera sono chiamati a bloccare l'accesso alle offerte pirata, qualora tali offerte siano ospitate da hosting provider con sede all'estero o la cui ubicazione è ignota. Con l'introduzione di una procedura di opposizione amministrativa si vogliono evitare i blocchi ingiustificati e un «overblocking» sproporzionato.

Secondo il progetto, il blocco può interessare «l'accesso all'offerta di opere e altri oggetti protetti». Questo non significa che gli access provider debbano bloccare l'accesso a tutti i contenuti messi a disposizione illegalmente. L'IPI ordina il blocco dell'accesso solo nei casi palesi. L'obiettivo non è bloccare le offerte che occasionalmente mettono a disposizione contenuti resi accessibili illegalmente.

Molte violazioni del diritto d'autore sono commesse per mezzo di reti peer to peer. In questi casi non è opportuno bloccare l'accesso. Il testo posto in consultazione riprende quindi la proposta del gruppo di lavoro AGUR12 di agevolare il perseguimento *civile* delle violazioni del diritto d'autore commesse con l'ausilio di Internet. Si tratta di una possibilità limitata alle violazioni gravi, come possono esserlo il caricamento di film non ancora pubblicati o di migliaia di file musicali. Il diritto in vigore prevede solo il perseguimento *penale*. Secondo il nuovo disciplinamento gli access provider trasmettono all'utente un primo avviso elettronico che lo informa della situazione giuridica e delle possibili conseguenze in caso di inosservanza. Qualora, nonostante l'avviso, l'utente non metta fine alla violazione, l'access provider gli trasmette un secondo avviso per posta. L'utente dispone quindi del tempo necessario per modificare il proprio comportamento. Se resta passivo anche dopo aver ricevuto il secondo avviso e il suo collegamento continua a essere utilizzato per violazioni gravi del diritto d'autore, si procede alla sua identificazione. Questa dev'essere richiesta dalla persona il cui diritto d'autore è stato leso e ordinata da un tribunale civile. Successivamente, il cliente così identificato può essere obbligato, nell'ambito di una procedura civile, a rinunciare al comportamento contrario al diritto d'autore e a risarcire il danno cagionato. Non sono invece previsti blocchi dell'accesso a Internet o limitazioni della larghezza di banda come succede in altri Paesi.

Questa soluzione offre un'alternativa alla via penale prevista dalla legge in vigore e contribuisce a evitare un'inutile criminalizzazione degli utenti di Internet. Per evitare il perseguimento il titolare del collegamento deve semplicemente modificare il suo comportamento dopo aver ricevuto gli avvisi.

4. Novità relative alla gestione collettiva dei diritti d'autore

4.1. Gestione collettiva facoltativa

Nel contesto di Internet le possibilità di utilizzazione dei contenuti sono numerose: dalla televisione via Internet, ai servizi di streaming, al prestito elettronico. Questo tipo di offerta deve spesso fare i conti con un ostacolo praticamente insormontabile: acquisire singolarmente i diritti necessari è impossibile. Questo tipo di utilizzo di massa è possibile solo se i diritti sono esercitati collettivamente dalle società di gestione. Secondo il diritto in vigore ciò richiede una base sancita nella legge o in un'ordinanza.

Sul modello della «licenza collettiva estesa», adottato con successo nei Paesi scandinavi, il progetto in consultazione prevede la possibilità di una gestione collettiva facoltativa che consente alle società di gestione di autorizzare le utilizzazioni collettivamente anche senza una base legale specifica e di reagire quindi con maggiore tempestività alle esigenze del mercato. Tramite la gestione collettiva facoltativa le società di gestione possono autorizzare gli utilizzi di massa anche se non dispongono dei diritti di tutti i titolari interessati. La libertà economica dei titolari dei diritti è salvaguardata: hanno infatti la possibilità di chiedere l'esclusione dei loro diritti dalla convenzione stipulata («opt-out»). La partecipazione a questo tipo di gestione è quindi facoltativa.

Le disposizioni sulle tariffe si applicano per analogia alla gestione collettiva facoltativa. La Commissione arbitrale federale per la gestione dei diritti d'autore e dei diritti affini (CAF) esamina

l'adeguatezza delle convenzioni stipulate. La ripartizione delle entrate generate dalla gestione collettiva facoltativa tra i titolari dei diritti sarà sottoposta alla sorveglianza dell'IPI.

4.2. Compenso sui supporti vergini

Le opere sono in misura crescente salvate contemporaneamente su diversi apparecchi (computer, tablet, smartphone, ecc.). Spesso chi propone le opere online autorizza questo tipo di copia multipla e ne tiene conto nel determinare il prezzo dell'offerta. Tuttavia, queste copie sono già remunerate tramite il compenso sui supporti vergini. Per evitare questo doppio pagamento, il nuovo testo prevede che le copie autorizzate dal fornitore siano considerate nel computo del compenso sui supporti vergini. Su raccomandazione del gruppo di lavoro AGUR12 la disposizione sul compenso sui supporti vergini è precisata in questo senso, risolvendo a favore dei consumatori il problema del compenso multiplo quando si scaricano contenuti da servizi a pagamento.

4.3. Compenso sul prestito di esemplari d'opera

Un esemplare di un'opera dato in locazione o in prestito da una biblioteca è utilizzato da un numero nettamente maggiore di persone rispetto a un esemplare venduto a un privato. Per questo motivo, la legge in vigore prevede un compenso per la locazione di esemplari d'opera, riscosso dalle società di gestione. Si tiene così conto del numero superiore di utilizzazioni in caso di locazione. Non è invece attualmente previsto un compenso per il *prestito* di esemplari d'opera che in realtà genera un numero di utilizzazioni analogo. Il Consiglio federale intende ovviare a questa incongruenza.

Oltre al vigente compenso per la locazione di esemplari d'opera il progetto introduce un compenso per il prestito. Il prestito implica che per un certo periodo di tempo si cede un esemplare di un'opera da utilizzare gratuitamente. Il compenso è tuttavia dovuto solo da chi dà in prestito esemplari d'opera quale attività principale o accessoria, come le biblioteche. Non è invece dovuto alcun compenso per il prestito ad amici e parenti.

4.4. Restrizione a favore dell'utilizzazione per scopi scientifici

Nel diritto d'autore le riproduzioni svolgono un ruolo centrale. Nel contesto analogico si tratta di uno strumento essenziale che rende possibili le ulteriori utilizzazioni. Nel contesto digitale, invece, molte copie create hanno una funzione prettamente tecnica e non moltiplicano le utilizzazioni. Per questo motivo è, ad esempio, stata introdotta una restrizione del diritto d'autore per le copie temporanee tecnicamente necessarie per la trasmissione in rete.

La proposta di legge prevede una restrizione del diritto d'autore anche per l'utilizzazione di opere per scopi scientifici, che risponde alle esigenze della ricerca contemporanea. Si intende così autorizzare la copia e il trattamento di opere tecnicamente necessari per il processo di ricerca. La restrizione agevola, ad esempio, il cosiddetto «text and data mining», che consente di identificare le informazioni chiave mediante un software di analisi testuale. La disposizione prevede un diritto al compenso a favore dei titolari di diritti esercitato da una società di gestione.

4.5. Utilizzazione di opere orfane

Il progetto di legge estende ai fondi delle biblioteche, degli istituti d'insegnamento, dei musei, delle raccolte e degli archivi pubblici e accessibili al pubblico il campo di applicazione della disposizione prevista per gli organismi di diffusione.

Si parla di opera orfana se l'autore è sconosciuto o introvabile nonostante approfondite ricerche. Il progetto prevede la possibilità di utilizzare queste opere senza l'autorizzazione dei titolari, purché siano soddisfatte determinate condizioni. L'esemplare dell'opera deve in primo luogo trovarsi nei fondi di un'istituzione della memoria (p.es. un museo o un archivio) o di un organismo di diffusione. In secondo luogo, deve essere stato allestito, riprodotto o messo a disposizione in Svizzera. Infine, l'utilizzazione dell'opera deve essere autorizzata da una società di gestione. Per l'utilizzazione delle opere è dovuto un compenso, riscosso dalle società di gestione e destinato ai titolari dei diritti eventualmente identificati in un secondo tempo.

4.6. Estensione della sorveglianza

La gestione collettiva acquisisce un'importanza crescente. Parallelamente cresce l'esigenza di consolidare la sorveglianza. Chi intende beneficiare di un'autorizzazione statale e quindi di una posizione più forte sul mercato deve, in contropartita, accettare l'assoggettamento a una sorveglianza più completa. A tale fine il progetto prevede due misure. Chi dispone di un'autorizzazione di gestione collettiva sottostà attualmente alla sorveglianza esercitata dall'IPI soltanto negli ambiti soggetti ad autorizzazione. In passato ciò ha causato difficoltà di delimitazione. Il progetto prevede anzitutto che l'attività in un ambito soggetto ad autorizzazione sia sottoposta a una sorveglianza completa da parte dell'IPI. In secondo luogo l'IPI deve esaminare anche l'adeguatezza delle società di gestione invece di limitarsi a controllare, come finora, il rispetto delle disposizioni legali. Una società di gestione è adeguata quando esercita il suo apprezzamento in modo consona al contesto concreto. Si elimina così un'incongruenza ingiustificata della LDA, dal momento che la CAF esamina già l'adeguatezza delle tariffe definite dalle società di gestione.

5. Altre modifiche

I fotografi per la stampa meritano una protezione migliore. Nell'ambito dell'informazione i fotoreporter svolgono un ruolo di importanza comparabile a quello dei giornalisti. Documentano l'attualità e contribuiscono in modo determinante alla formazione dell'opinione pubblica. Mentre il risultato del lavoro dei giornalisti è normalmente protetto dal diritto d'autore, quello dei fotoreporter non lo è. Per questo motivo solo difficilmente possono tutelarsi contro l'usurpazione delle loro fotografie. Il progetto di legge prevede una protezione specifica per i «produttori di fotografie per la stampa», tesa a correggere questa disparità di trattamento. Affinché i fotografi non debbano continuare a tollerare che le loro fotografie siano riprese impunemente, la nuova disposizione conferisce loro il diritto esclusivo di riprodurre e vendere le proprie fotografie. La protezione dura fino a che la fotografia in questione è rilevante per l'attualità.

Su raccomandazione del gruppo di lavoro AGUR 12, il progetto comprende altresì un disciplinamento dettagliato teso ad agevolare l'accesso ai fondi delle istituzioni della memoria. Le istituzioni della memoria come le biblioteche, i musei e gli archivi pubblici devono poter mettere il contenuto dei loro fondi a disposizione del pubblico in un formato attuale. Nell'ambito delle ricerche online deve essere possibile mostrare, oltre all'autore, al titolo e al numero del fondo, anche le pagine di copertina, l'indice o, nel caso di opere scientifiche, un estratto. Per questo motivo tali istituzioni sono autorizzate a riprodurre nei loro inventari di fondi brevi estratti delle opere, a prescindere che si tratti di inventari digitali o analogici.

6. Due nuovi trattati internazionali

Il Consiglio federale coglie l'occasione della revisione del diritto d'autore per ratificare e attuare anche due nuovi trattati internazionali. Il «Trattato di Pechino sulle interpretazioni ed esecuzioni audiovisive» migliora la protezione degli autori a livello internazionale. Il «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» migliora la situazione delle persone con disabilità visive. L'obiettivo è dare ai beneficiari la possibilità di importare esemplari d'opera in una forma accessibile e agevolare la messa in circolazione e la messa a disposizione delle opere in una forma accessibile.

La Svizzera adempie già i requisiti dei due trattati. Con la ratifica segnala cionondimeno chiaramente di volere un diritto d'autore equilibrato che tenga conto in ugual misura delle esigenze degli artisti e dei consumatori.

7. La modernizzazione del diritto d'autore in cifre

Le ripercussioni concrete della revisione del diritto d'autore sono difficilmente stimabili in cifre. Esse non vanno tuttavia sottovalutate. Secondo alcuni studi i diritti d'autore rappresentano circa il 4 per cento del prodotto interno lordo. Solo per il mercato della musica si stima un volume di CHF 897 mio. La revisione si prefigge essenzialmente di proteggere questo importante mercato dalle distorsioni dovute alla pirateria.

8. Le attese degli autori

Nonostante gli evidenti vantaggi di Internet, gli autori devono fare i conti con un deterioramento continuo delle condizioni economiche. Chiedono quindi l'adozione di misure per combattere la pirateria in Internet. L'avamprogetto tiene conto di questa esigenza. Il coinvolgimento nella lotta alla pirateria dei fornitori di servizi Internet crea le premesse per contrastare la pirateria in modo rapido e relativamente economico.

9. Le attese dei consumatori

Per quanto concerne il diritto d'autore le richieste dei consumatori riguardano soprattutto tre aspetti. Chiedono anzitutto che gli utenti non siano criminalizzati con un divieto di scaricare da fonti illegali; una posizione condivisa dai membri del gruppo di lavoro AGUR12. L'avamprogetto non criminalizza gli utenti e il download per scopi privati resta ammesso. I consumatori chiedono poi che sia risolto il problema del pagamento multiplo quando si scarica da un servizio a pagamento. Su raccomandazione del gruppo di lavoro AGUR12 l'avamprogetto risolve il problema a favore dei consumatori proponendo miglioramenti relativi alle tariffe per il compenso sui supporti vergini. Infine, i consumatori vogliono scegliere tra un numero possibilmente elevato di offerte attrattive a prezzi ragionevoli. L'avamprogetto tiene conto anche di questa richiesta. Le nuove possibilità di lotta alla pirateria dovrebbero attirare nuove offerte legali sul mercato svizzero e ampliare così l'offerta esistente. Al contempo la gestione collettiva facoltativa consente ai nuovi fornitori di acquisire in modo più semplice i diritti necessari, favorendo l'aumento di nuove offerte.

10. Le attese dei fornitori di servizi Internet

Secondo il diritto vigente la responsabilità delle violazioni del diritto d'autore dei loro clienti può, a determinate condizioni, ricadere sui fornitori di servizi Internet. Il disciplinamento previsto crea l'auspicata certezza giuridica. I fornitori di servizi Internet non sono responsabili delle violazioni del diritto d'autore dei loro clienti, se adottano le misure previste per lottare contro la pirateria.

Informazioni aggiornate sulla modernizzazione del diritto d'autore sono reperibili sul sito dell'Istituto Federale della Proprietà Intellettuale www.ipi.ch.

Contatto: Istituto Federale della Proprietà Intellettuale, Tel. +41 31 377 77 77 / emanuel.meyer@ipi.ch