



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Istituto Federale della Proprietà Intellettuale IPI

Berna, 24 maggio 2023

Modifica della legge sul diritto d'autore

**Rapporto esplicativo
per l'avvio della procedura di consultazione**

Compendio

La digitalizzazione ha indotto una nuova forma di utilizzazione delle pubblicazioni giornalistiche attualmente non contemplata dal diritto d'autore. A fruirne sono da un lato coloro che cercano informazioni, che oggi consultano regolarmente contenuti giornalistici su Internet, tra l'altro con l'ausilio di un motore di ricerca, aspettandosi di trovare ad esempio anteprime di contenuti aggiornati e rilevanti. Dall'altro, le pubblicazioni giornalistiche sono utilizzate dai fornitori di questi servizi online i quali, grazie ai contenuti giornalistici, possono accrescere la propria forza attrattiva e, dunque, anche i propri introiti pubblicitari senza dover pagare per questi contenuti. Anche le imprese mediatiche beneficiano di questi nuovi canali di distribuzione digitali, ma devono sostenere da sole i costi per la produzione dei contenuti giornalistici. Il Consiglio federale riconosce che, ai fini della libertà di informazione, è molto importante che i fornitori di servizi online abbiano la facoltà di utilizzare le pubblicazioni giornalistiche in questo modo, e pertanto ritiene che debbano averne la possibilità anche in futuro. Per fare ciò, d'ora in poi dovranno però versare un'indennità intesa come equo compenso alle imprese mediatiche e ai giornalisti.

La comunicazione pubblica costituisce un pilastro cruciale di una democrazia. Essa contribuisce alla formazione delle opinioni, all'elaborazione sociale di temi politici e alla legittimazione di decisioni politiche. La digitalizzazione ha trasferito una buona parte della comunicazione pubblica su Internet. Basta uno smartphone per informarsi su Internet e partecipare alla comunicazione pubblica. Servizi online quali motori di ricerca (p. es. Google), piattaforme multimediali (p. es. YouTube) e servizi di microblogging (p. es. Twitter) oggi vengono sfruttati più spesso come fonti di informazione rispetto alle pubblicazioni giornalistiche che per lungo tempo hanno plasmato la comunicazione pubblica. Molte offerte di questi servizi online continuano tuttavia a basarsi sul lavoro giornalistico dei media pubblicitari classici. Tali servizi non forniscono un compenso alle imprese mediatiche e ai giornalisti per l'utilizzo delle loro prestazioni. La regolamentazione in materia di diritto d'autore qui proposta intende garantire d'ora in poi ai media pubblicitari tradizionali un compenso per il lavoro svolto e, al tempo stesso, preservare le opportunità offerte dalla digitalizzazione e, in particolare, la libertà di informazione.

Nell'interesse della comunicazione pubblica, i fornitori di servizi online pertanto potranno – come peraltro auspicato – continuare a visualizzare snippet (brevi anteprime di testo) o thumbnail (piccole anteprime di immagini) di pubblicazioni giornalistiche. Le imprese mediatiche non potranno vietare queste utilizzazioni. Al contrario della regolamentazione dell'UE, concepita esclusivamente come diritto di protezione affine, con la soluzione proposta non si crea un diritto di divieto, ma un diritto a un'indennità intesa come equo compenso. L'articolazione concreta di tale diritto garantisce che i fornitori di servizi online non vi si possano sottrarre accorciando gli snippet. Anche il fatto che il diritto al compenso previsto sia soggetto a gestione collettiva si discosta dall'approccio della regolamentazione UE e contribuisce a far sì che i fornitori di servizi online non si possano limitare a concludere contratti esclusivamente con imprese mediatiche internazionali selezionate o grandi imprese mediatiche nazionali. A tale scopo si può ricorrere al collaudato sistema vigente della gestione collettiva per mezzo di società di gestione. In questo modo, anche le imprese mediatiche più piccole potranno trarre vantaggio della nuova regolamentazione. A beneficiarne saranno tutte le imprese mediatiche che dichiarano di lavorare rispettando le regole per la prassi giornalistica riconosciute nel settore. I giornalisti otterranno una parte dei compensi. Prendendo a riferimento la chiave di ripartizione della società di gestione ProLitteris, è lecito supporre che essi saranno suddivisi a metà.

Saranno tenuti a versare un compenso i fornitori di servizi online che contano un numero annuo medio di utenti pari almeno al 10 per cento della popolazione svizzera. Mediante questo limite, si vuole evitare che l'obbligo in questione si tramuti in una barriera di accesso al mercato e ostacoli lo sviluppo di offerte innovative.

La nuova regolamentazione non dovrebbe comportare cambiamenti e non avrà conseguenze finanziarie per gli utenti di Internet. Vi è però il rischio che i fornitori di servizi online per i quali la visualizzazione di snippet o thumbnail non è fondamentale vi rinuncino per sottrarsi interamente o in parte all'obbligo di compenso.

Nel quadro della revisione della legge sul diritto d'autore nel 2019, il Parlamento aveva in un primo momento rinunciato all'introduzione di una disposizione per la protezione delle pubblicazioni giornalistiche sull'esempio dell'UE, dato che in quel momento si nutrivano dubbi sull'efficacia della regolamentazione UE e sulle modalità di attuazione di quest'ultima. Le Camere federali avevano dunque deciso di attendere gli sviluppi nell'UE e di incaricare invece il Consiglio federale di presentare un rapporto sulla situazione degli editori e dei giornalisti tenendo conto dello sviluppo del diritto in materia a livello europeo. Il 17 dicembre 2021, il Consiglio federale ha pubblicato il rapporto «Revisione della legge sul diritto d'autore. Verifica dell'efficacia», in cui ha riconosciuto in linea di principio la legittimità di un rimborso ai media giornalistici per le loro prestazioni e ha incaricato il DFGP di elaborare il presente progetto da porre in consultazione.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	5
1.1 Necessità d'intervento e obiettivi	5
1.2 Alternative valutate e soluzione scelta	6
1.2.1 Necessità di regolamentazione e collocazione sistematica	6
1.2.2 Regolamentazione nell'ambito del diritto d'autore	8
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	9
2 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	9
3 Punti essenziali del progetto	11
3.1 La normativa proposta	11
3.2 Armonizzazione di compiti e finanze	14
4 Commento ai singoli articoli	14
5 Ripercussioni	21
5.1 Ripercussioni per la Confederazione	21
5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	21
5.3 Ripercussioni sull'economia	21
5.4 Ripercussioni sulla società	21
6 Aspetti giuridici	23
6.1 Costituzionalità	23
6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	23
6.3 Subordinazione al freno alle spese	23
6.4 Protezione dei dati	23
Glossario	24

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità d'intervento e obiettivi

Nel 2019, nel corso delle deliberazioni parlamentari riguardanti la revisione parziale del diritto d'autore (LDA, RS 231.1) entrata in vigore il 1 aprile 2020, la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati (CSEC-S) ha avanzato due proposte per migliorare la situazione delle imprese mediatiche*¹ e dei giornalisti². Le disposizioni prospettate, ossia gli articoli 13*b* «Accesso alle opere giornalistiche» e 37*a* «Diritto di protezione affine per editori di media», non sono tuttavia state integrate nella revisione della legge. Da un lato vi erano infatti dubbi sull'efficacia delle regolamentazioni proposte, e dall'altro non era chiaro come gli Stati membri dell'UE avrebbero attuato l'articolo 15 della direttiva DSM appena approvata³, relativo alla protezione delle pubblicazioni di carattere giornalistico in caso di utilizzo online (cfr. anche n. 2). Il Parlamento ha pertanto deciso di non dare seguito alle proposte in questione e, con il postulato 19.3421 «Revisione della legge sul diritto d'autore. Verifica dell'efficacia», di incaricare invece il Consiglio federale di illustrare in un rapporto gli sviluppi nei settori interessati dal diritto d'autore ponendo l'accento sulla situazione degli editori e dei giornalisti e tenendo conto del diritto in materia a livello europeo. In adempimento di questo postulato, il Consiglio federale il 17 dicembre 2021 ha pubblicato il rapporto «Revisione della legge sul diritto d'autore. Verifica dell'efficacia»⁴, in cui ha riconosciuto il diritto alla protezione delle prestazioni giornalistiche e l'importanza di un settore mediatico libero e plurale per la democrazia diretta. Constatando che i fornitori di servizi online* beneficiano in notevole misura delle suddette prestazioni, è inoltre giunto alla conclusione che il versamento di un compenso sia in linea di principio legittimo. Date queste premesse, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di procedere, in collaborazione con il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e con il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), a una valutazione approfondita del possibile tenore di una regolamentazione che faccia sì che le grandi piattaforme online indennizzino le imprese mediatiche svizzere per l'utilizzazione dei loro contenuti e, contestualmente, di elaborare entro la fine di dicembre 2022 un avamprogetto da porre in consultazione. Inoltre ha sottolineato che pure i piccoli editori di media e i giornalisti dovranno beneficiare della regolamentazione proposta.

La digitalizzazione e Internet hanno profondamente cambiato le possibilità di reperire informazioni e la comunicazione pubblica. Grazie a nuovi servizi online quali ad esempio motori di ricerca, aggregatori di notizie o servizi di microblogging, chi è alla ricerca di informazioni può farsi rapidamente un'idea della cronaca dei mezzi di informazione su un determinato argomento e scoprire dove trovare notizie più approfondite. In tal modo, questi servizi online consentono una migliore partecipazione alle decisioni politiche e offrono un accesso più agevole alle informazioni. Una caratteristica comune di questi servizi è che i loro operatori non producono contenuti giornalistici in proprio, perlomeno non su base regolare⁵.

¹ Le nozioni contrassegnate da un asterisco sono definite nel glossario.

² Proposta della CSEC-S di un nuovo art. 13*b* «Accesso alle opere giornalistiche» e di un nuovo art. 37*a* «Diritto di protezione affine per editori di media».

³ Direttiva 2019/790/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17.4.2019, sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE; GU L 130 del 17.5.2019, 92.

⁴ Rapporto del Consiglio federale del 17.12.2021 «Revisione della legge sul diritto d'autore. Verifica dell'efficacia» (disponibile in tedesco e francese) in adempimento del postulato 19.3421 CSEC-S, consultabile su www.parlament.ch > 19.3421 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses.

⁵ Rapporto dell'Ufficio federale delle comunicazioni del 17.11.2021 «Intermediari e piattaforme di comunicazione. Effetti sulla comunicazione pubblica e approcci di governance», pag. 2, consultabile su: www.bakom.admin.ch > Digitalizzazione e Internet > Comunicazione digitale > Intermediari e piattaforme di comunicazione.

La seguente descrizione della necessità d'intervento si basa tra l'altro su uno studio⁶ di Swiss Economics, l'azienda incaricata dell'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR).

Per certi versi, le imprese mediatiche e i fornitori di servizi online sono concorrenti nel contesto dei cosiddetti mercati a due versanti. Le imprese mediatiche offrono pubblicazioni giornalistiche* ai consumatori e al tempo stesso vendono spazi pubblicitari digitali agli inserzionisti. Anche i fornitori di servizi online si rivolgono sia ai consumatori che agli inserzionisti. Al contrario delle imprese mediatiche, essi non offrono tuttavia contenuti autoprodotti ai consumatori, ma snippet* o risultati di ricerca di pubblicazioni giornalistiche tra le altre cose.

Da un lato, le imprese mediatiche e i fornitori di servizi online competono quindi in una certa misura per i consumatori (o, meglio, lettori e utenti di Internet) e le visualizzazioni e, dall'altro, si contendono per certi versi le entrate pubblicitarie. La lotta per accaparrarsi consumatori influenza anche sempre quella per gli introiti pubblicitari: quanto maggiore è la visibilità dell'offerta, tanto più essa risulta attrattiva.

Dall'AIR emerge che, nella concorrenza per la visibilità, le imprese mediatiche, e in particolare quelle più piccole, beneficiano tendenzialmente dei fornitori di servizi online. D'altro canto, vi sono però indizi di una possibile inefficienza del mercato per quanto riguarda gli introiti pubblicitari. Il deflusso di queste entrate dalle imprese mediatiche ai fornitori di servizi online può sfociare in una produzione insufficiente di contenuti giornalistici e risultare subottimale dal punto di vista sociale generale. Allo stato attuale, gli estensori dell'AIR ritengono di non poter esprimere una valutazione definitiva in quanto i dati accertati disponibili sono ancora insufficienti, per cui raccomandano di seguire gli sviluppi all'estero. Attendere tuttavia comporta problemi, dato che l'iter legislativo è lungo e si rischia di perdere l'attimo per agire sul piano normativo. Guardando all'Europa, si constata che, confrontata con le stesse questioni, l'UE ha deciso di agire tempestivamente. Un intervento a livello legislativo potrebbe quindi essere opportuno anche in Svizzera.

Gli estensori dell'AIR sottolineano che vincolare l'obbligo di un compenso agli snippet probabilmente non costituisce la soluzione migliore, dato che ciò influisce sulla visibilità di una pubblicazione giornalistica. Un tale vincolo potrebbe indurre i fornitori di servizi online a limitare queste anteprime di testo, con conseguenze negative per la libertà di informazione, i consumatori e le imprese mediatiche. D'altra parte, va ricordato che i due versanti dei mercati sono interdipendenti e non possono essere analizzati in modo del tutto a sé stante. In fin dei conti, infatti, anche le entrate pubblicitarie dei fornitori di servizi online sembrano trarre beneficio in misura non irrilevante dalle visualizzazioni di pubblicazioni giornalistiche e dai relativi collegamenti ipertestuali. Inoltre anche l'UE ha scelto di vincolare i compensi agli snippet e le prime esperienze maturate in Germania e in Francia evidenziano che l'intervento legislativo è sfociato nella conclusione di contratti con le imprese mediatiche e nel versamento di indennità o perlomeno nell'avvio di negoziati (in Germania, Meta finora non ha però accettato le richieste della società di gestione Corint Media). La soluzione svizzera si distingue dall'approccio dell'UE per diversi aspetti. L'obbligo di esercizio collettivo dei diritti intende garantire un compenso anche alle piccole imprese mediatiche con una forza negoziale limitata.

1.2 Alternative valutate e soluzione scelta

1.2.1 Necessità di regolamentazione e collocazione sistematica

Il Consiglio federale riconosce che la digitalizzazione ha portato a una nuova utilizzazione commerciale di servizi giornalistici senza che questi siano rimborsati⁷. Ha quindi incaricato il DFGP di valutare, in collaborazione con il DATEC e il DEFR, misure concrete per regolare giuridicamente la protezione delle pubblicazioni giornalistiche e di preparare un progetto da porre in consultazione entro la fine del 2022. Sarebbe teoricamente ipotizzabile anche una soluzione settoriale (buone pratiche). Le imprese mediatiche e i fornitori di servizi online sono interdipendenti. Senza media giornalistici non vi sarebbero contenuti a cui rinviare, e senza servizi

⁶ www.ipi.ch > Diritto e politica > Sviluppi nazionali > Diritto d'autore > Diritti affini per i media

⁷ Comunicato stampa del Consiglio federale del 17.12.2021: Il Consiglio federale prevede una nuova protezione per le pubblicazioni giornalistiche. Consultabile su: www.ejpd.admin.ch > Attualità > Comunicati stampa > 17.12.2021 (stato: 6.7.2022).

online sarebbe più difficile trovare le pubblicazioni giornalistiche⁸. Il riconoscimento di una tale reciproca dipendenza potrebbe costituire il fondamento per una soluzione settoriale, anche se le esperienze maturate nell'ambito dell'UE dimostrano che i fornitori di servizi online non ne sentono l'esigenza.

Per questo motivo, nell'articolo 15 della direttiva DSM l'UE ha introdotto una protezione delle pubblicazioni di carattere giornalistico in caso di utilizzo online nell'ambito dei diritti di protezione affini al diritto d'autore (cfr. anche n. 2). Considerata la tendenza internazionale all'armonizzazione del diritto d'autore, ciò costituisce un elemento a favore della creazione di un diritto di protezione affine anche in Svizzera. L'obiettivo della regolamentazione è di offrire un compenso alle imprese mediatiche per le loro prestazioni, ossia informare, osservare, analizzare e valutare. Esse riducono la complessità e consentono di orientarsi⁹. Il diritto d'autore di per sé non tutela gli investimenti; di regola anzi la capacità di protezione sussiste indipendentemente dalle risorse monetarie o dal tempo investiti dall'autore¹⁰. Già oggi ad ogni modo gli investimenti che presentano un'affinità sistematica con il diritto d'autore sono tutelati tramite i cosiddetti diritti di protezione affini. La vicinanza materiale tra la protezione di pubblicazioni giornalistiche e la protezione di opere induce a propendere per una regolamentazione nel quadro della legge sul diritto d'autore.

L'eventualità di un intervento legislativo nell'ambito del diritto sui cartelli (legge del 6 ottobre 1995¹¹ sui cartelli [LCart]) o del diritto in materia di concorrenza sleale (legge del 19 dicembre 1986¹² contro la concorrenza sleale [LCSI]) è stata valutata e rigettata. La legislazione svizzera in materia di cartelli non prevede disposizioni settoriali specifiche o riferite a singoli casi concreti, che risulterebbero peraltro in contraddizione con l'obiettivo della legge, ossia di garantire e promuovere una concorrenza efficace. La nozione di «concorrenza efficace» così come intesa dal legislatore concepisce la concorrenza come un processo dinamico e multiforme e implica in larga misura la rinuncia a una politica della concorrenza di impostazione strumentale¹³. In questo senso, gli strumenti vigenti del diritto dei cartelli, e in particolare le disposizioni riguardo alla legittimità o all'illegittimità di accordi verticali, orizzontali o conglomerati in materia di concorrenza e quelle relative all'abuso di una posizione che domina il mercato (e, dall'1.1.2022, di una posizione dominante relativa) bastano a contrastare eventuali turbative effettive alla concorrenza efficace in tutti i rami e settori economici. Il diritto svizzero vigente in materia di concorrenza sleale non prevede una fattispecie la cui liceità dipende esclusivamente dal pagamento o dal mancato pagamento di una prestazione. In linea di massima, la protezione di specifici settori esula peraltro dal diritto in materia di concorrenza sleale. Introdurre un diritto di protezione affine dettagliato e su misura per gli editori nel diritto dei cartelli o in materia di concorrenza sleale sarebbe difficilmente giustificabile sotto il profilo sistematico. Contestualmente è stata anche discussa la proposta di rinunciare del tutto a una regolamentazione nel quadro del diritto d'autore, autorizzando però eccezionalmente le imprese mediatiche a concludere accordi in materia di concorrenza. Tale soluzione tuttavia non appare efficace. In via eccezionale, il Consiglio federale può autorizzare, su richiesta degli interessati e come strumento correttivo, accordi in materia di concorrenza (in realtà considerati illeciti dalla legge sui cartelli) quando sussistono interessi pubblici che prevalgono sulle esigenze della concorrenza e gli accordi in questione sono necessari per la realizzazione di tali interessi e dei relativi obiettivi concreti (art. 8 LCart). Come discende dalla stessa disposizione legale, una simile autorizzazione del Consiglio federale presuppone però una precedente procedura amministrativa davanti alla Commissione della concorrenza oppure una procedura civile dinanzi a un tribunale che ha appurato comportamenti illeciti delle parti (che poi presenteranno la richiesta di cui sopra al Consiglio federale) sotto il profilo del diritto dei cartelli. La successiva autorizzazione del Consiglio federale

⁸ Rapporto del Consiglio federale del 17.12.2021 «Revisione della legge sul diritto d'autore. Verifica dell'efficacia» (disponibile in tedesco e francese) in adempimento del postulato 19.3421 CSEC-S, pag. 27.

⁹ Otfried Jarren, Renate Fischer, «Plattformisierung von Öffentlichkeit/Relevanzverlust des Journalismus als Herausforderung», in M. Seeliger, S. Sevigniani (a c.), Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit?, Baden-Baden 2001, pag. 367.

¹⁰ Reto M. Hilty, Urheberrecht, 2a ed., Berna 2020, pag. 59.

¹¹ RS 251

¹² RS 241

¹³ FF 1995 I 417-418

per motivi preponderanti di interesse pubblico è per giunta limitata nel tempo (art. 8 in combinato disposto con l'art. 31 LCart), in quanto il legislatore la considera meramente una misura transitoria finché non sarà stata trovata una soluzione legislativa al problema in questione. Una soluzione incentrata sull'articolo 8 LCart non costituisce pertanto un'alternativa a un intervento legislativo. La tutela degli interessi pubblici deve essere principalmente garantita dal legislatore e non da autorizzazioni eccezionali puntuali di restrizioni private alla concorrenza in virtù dell'articolo 8 LCart.

È stata pure scartata l'ipotesi di una regolamentazione nell'ambito del diritto dei media. Tra gli obiettivi della legislazione relativa ai mezzi di comunicazione pubblici figurano ad esempio la garanzia del servizio pubblico e della pluralità di opinione, il rispetto di determinati standard minimi per quanto riguarda la programmazione nonché la tutela degli utenti (riceventi), inclusa la protezione dei giovani. All'interno della legge federale del 24 marzo 2006¹⁴ sulla radiotelevisione (LRTV), che a oggi costituisce l'unica legge speciale sulla regolamentazione dei media, la protezione di imprese mediatiche e giornalisti, che costituisce l'aspetto prioritario del diritto di protezione affine, rappresenterebbe un corpo estraneo. L'emanazione di un'apposita legge che includerebbe anche le imprese mediatiche appare una misura sproporzionata. Inoltre non è certo che l'articolo 93 della Costituzione federale del 18 aprile 1999¹⁵ (Cost.) costituisca una base sufficiente per istituire un diritto di protezione affine nell'ambito dei media.

Dall'analisi delle possibili alternative emerge che ancorare la protezione delle pubblicazioni giornalistiche nella legge sul diritto d'autore rappresenta la soluzione più opportuna.

1.2.2 Regolamentazione nell'ambito del diritto d'autore

Di regola i diritti d'autore sono diritti esclusivi che i loro titolari possono fare valere nei confronti di chiunque e che consentono lo sfruttamento commerciale delle opere o prestazioni. L'UE ha scelto questo approccio anche per la protezione delle imprese mediatiche.

Le esperienze maturate finora tra l'altro in Germania e in Francia con il diritto di protezione affine, già illustrate anche nel rapporto in adempimento del postulato, suggeriscono tuttavia che tale approccio presenta anche degli svantaggi. Nel caso di una gestione individuale di un diritto esclusivo, i beneficiari necessitano di concludere contratti con i fornitori di servizi online, i quali tuttavia, in ragione della libertà di conclusione quale parte della libertà contrattuale, non possono essere costretti a stipulare simili contratti. Nell'ottica della libertà di informazione, ciò potrebbe costituire uno svantaggio, in quanto non si può prevedere con quante e quali imprese mediatiche i fornitori di servizi online sarebbero disposti a concludere dei contratti; ci si chiede inoltre se le imprese mediatiche più piccole sarebbero in grado di gestire dei diritti esclusivi nella maniera ipotizzata. L'impossibilità di gestione contrasterebbe però con l'obiettivo di garantire un compenso per le nuove forme di utilizzazione digitale dei contenuti giornalistici. La libertà contrattuale include inoltre la facoltà di definire liberamente il contenuto dei contratti nei limiti dettati dalla legge: perciò sono possibili anche licenze gratuite che consentono un'utilizzazione senza contropartite. Questo è stato uno dei motivi per cui il diritto di protezione affine introdotto nel 2013 in Germania non ha prodotto risultati. Dopo il rifiuto di un motore di ricerca e di un aggregatore di notizie di pagare licenze per l'utilizzazione di contenuti giornalistici, le testate giornalistiche hanno concesso licenze gratuite affinché i loro contenuti continuassero a figurare nell'elenco dei risultati. Anche sotto questo profilo non vi è pertanto alcuna garanzia che un diritto esclusivo gestito individualmente garantisca un equo compenso.

A differenza della regolamentazione nell'UE, il Consiglio federale ha dunque optato per un *diritto* al compenso* esercitato *collettivamente* dalle società di gestione. A tale scopo si può ricorrere al già collaudato sistema della gestione collettiva mediante società di gestione. I diritti di protezione affini sono generalmente fatti valere da Swissperform. Siccome la maggior parte delle imprese mediatiche e dei giornalisti è affiliata a ProLitteris, potrebbe però essere opportuno demandare a quest'ultima l'esercizio del diritto al compenso. La gestione da parte delle società di gestione avviene sulla base di tariffe negoziate con le associazioni di utenti, la cui adeguatezza è valutata dalla Commissione arbitrale federale per la gestione dei diritti d'autore e dei

¹⁴ RS 784.40

¹⁵ RS 101

diritti affini (CAF). Siccome le tariffe sono vincolanti, la concessione di licenze gratuite è esclusa. Al tempo stesso, le società di gestione sono aperte a tutti i titolari dei diritti. In questo modo si garantisce il versamento di un compenso da un lato e, dall'altro, il fatto che anche le piccole imprese mediatiche possano beneficiarne.

Anche adottando tale approccio, non si può tuttavia né escludere né impedire che, a causa del diritto al compenso, i fornitori di servizi online sospendano dei servizi di informazione o rinuncino a visualizzare snippet o thumbnail di pubblicazioni giornalistiche.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020¹⁶ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020¹⁷ sul programma di legislatura 2019–2023.

Nel suo rapporto del 17 dicembre 2021 «Revisione della legge sul diritto d'autore. Verifica dell'efficacia» in adempimento del postulato 19.3421, il Consiglio federale ha riconosciuto l'importanza di un settore mediatico libero e plurale per la democrazia diretta nonché la legittimità di massima di un compenso per le prestazioni fornite dai media giornalistici. Date queste premesse, ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di elaborare entro dicembre 2021, in collaborazione con il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e con il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), un progetto per la protezione legale dei media giornalistici.

2 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Con la protezione delle pubblicazioni di carattere giornalistico in caso di utilizzo online (art. 15 della direttiva DSM), già nel 2019 l'UE ha introdotto un diritto esclusivo per gli editori di giornali nell'ambito dei diritti di protezione affini al diritto d'autore. Ai fini dell'attuazione della direttiva DSM, entro il 7 giugno 2021 gli Stati membri hanno dovuto adottare disposizioni per riconoscere agli editori di giornali con sede in uno Stato membro i diritti di cui all'articolo 2 (diritto di riproduzione) e all'articolo 3 paragrafo 2 (messa a disposizione del pubblico) della direttiva sull'armonizzazione del diritto d'autore¹⁸ per l'utilizzo online delle loro pubblicazioni di carattere giornalistico da parte di prestatori di servizi della società dell'informazione. Sono esclusi dalle suddette disposizioni gli utilizzi privati o non commerciali di pubblicazioni di carattere giornalistico da parte di singoli utilizzatori, i collegamenti ipertestuali* e la messa a disposizione di singole parole o di estratti molto brevi di pubblicazioni di carattere giornalistico.

La direttiva DSM prevede un'adeguata partecipazione degli autori agli introiti degli editori di giornali derivanti dall'utilizzo online delle loro pubblicazioni, ma non fornisce indicazioni sull'ammontare di tale partecipazione e se i relativi diritti debbano essere esercitati individualmente o collettivamente. Lo stesso vale per la lunghezza degli snippet esenti dall'obbligo di compenso.

Non sorprende quindi che le disposizioni dei singoli Stati in merito ai diritti dei media giornalistici divergano su questi punti. Se la direttiva DSM rinuncia in larga misura a definire più precisamente l'ammontare «adeguato» della partecipazione degli autori, la Germania ha ad esempio fissato una quota minima a favore di questi ultimi: in base al diritto tedesco, agli autori e ai titolari dei diritti su altri materiali protetti dalla legge tedesca sul diritto d'autore (UrhG) spetta almeno un terzo degli introiti degli editori di giornali. Soltanto in presenza

¹⁶ FF 2020 1565

¹⁷ FF 2020 7365

¹⁸ Direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione; GU L 167 del 22.6.2001, 10.

di un accordo basato su una regolamentazione congiunta dei compensi o su una convenzione tariffale è possibile derogare a tale partecipazione minima. La UrhG prevede inoltre che il diritto al compenso in questione possa essere fatto valere unicamente da una società di gestione (gestione collettiva obbligatoria).

L'approccio scelto dalla Svizzera si ispira alla soluzione adottata dall'UE, ma presenta anche dei tratti originali. Come nell'UE, è istituito un diritto di protezione affine con una validità di due anni. Per le loro prestazioni, le imprese mediatiche ricevono un compenso, di cui una parte è destinata ai giornalisti. Al contrario dell'UE tuttavia non è previsto un diritto di divieto, ma un diritto a un compenso che riguarda i fornitori di servizi online che contano un numero annuo medio di utenti pari almeno al 10 per cento della popolazione svizzera¹⁹. In base a prime stime, rientrebbero in questa categoria piattaforme quali Google, LinkedIn, Tiktok, Twitter, Xing e YouTube²⁰. Secondo il Consiglio federale, tali differenze risultano opportune per varie ragioni. Nell'interesse della libertà di informazione, in questo modo l'utilizzo degli snippet non può essere vietato. Inoltre la gestione collettiva del diritto al compenso garantisce che possano beneficiarne anche le imprese mediatiche più piccole. I fornitori di servizi online non hanno la possibilità di stipulare contratti unicamente con determinate imprese mediatiche perlopiù di grandi dimensioni. Al tempo stesso, per i suddetti fornitori vi è il vantaggio di dover interloquire unicamente con la società di gestione competente e non essere costretti a negoziare singolarmente con le diverse imprese mediatiche, il che riduce notevolmente le loro spese di transazione. Il fatto che la protezione sia concepita come diritto a un compenso impedisce per giunta che le imprese mediatiche concedano licenze gratuite, ciò che sarebbe contrario allo spirito e all'obiettivo della protezione. La limitazione ai fornitori di servizi online con un numero molto elevato di utenti evita inoltre di creare barriere di accesso al mercato per nuovi servizi innovativi.

Anche il News Media Bargaining Code (NMBC)²¹ australiano, approvato il 25 febbraio 2021 ed entrato in vigore il 2 marzo 2021, affronta la questione dell'adeguato compenso dei media giornalistici. Il NMBC non prevede espressamente un obbligo di compenso per i fornitori di servizi online, i quali sono però tenuti a intavolare trattative al riguardo su richiesta delle imprese mediatiche. Se le parti non raggiungono un'intesa viene avviata una procedura di conciliazione. La normativa non contempla eccezioni ad esempio per la diffusione gratuita di singole parole o snippet e nemmeno la concessione di una parte dei compensi ai giornalisti. In reazione a questo progetto legislativo, Facebook in un primo momento aveva rinunciato alla diffusione di notizie. In seguito sono state apportate modifiche al NMBC per garantire maggiore flessibilità ai fornitori di servizi online e alle imprese mediatiche. Stando ai resoconti dei mezzi di informazione, Google e Facebook nel frattempo hanno concluso accordi con una serie di imprese mediatiche in merito alla concessione di licenze per l'utilizzo di contenuti giornalistici. In base alle dichiarazioni della Commissione australiana della concorrenza e dei consumatori, il NMBC – e dunque ad esempio lo svolgimento obbligatorio di una procedura di conciliazione in caso di mancata intesa tra le parti – non si applica a Facebook e Google fintantoché queste piattaforme stipulano accordi con un numero sufficiente di media giornalistici in Australia. Il NMBC funge dunque da norma suppletiva nel caso in cui i fornitori di servizi online non regolamentino i compensi per le prestazioni giornalistiche in sede privatistica.

¹⁹ <https://de.statista.com > Statistik > Internet > Demographie & Nutzung > Internetnutzung in der Schweiz > Anteil der Internetnutzer in der Schweiz bis 2021> (stato: 19.8.2022).

²⁰ Consultabile su: <https://gs.statcounter.com > Search Market Share > Switzerland> (stato: 19.8.2022); <https://de.statista.com > Statistik > Internet > Demografie & Nutzung > Internetnutzung in der Schweiz > Anteil der Internetnutzer in der Schweiz bis 2021> (stato: 25.08.2022); <https://de.statista.com > Statistik > Internet > Social Media > Social Media in der Schweiz > Anzahl der Nutzer von Xing in der Schweiz bis 2021> (stato: 19.8.2022); <https://de.statista.com > Statistik > Internet > Social Media > Social Media in der Schweiz > Meistgenutzte Soziale Medien in der Schweiz 2021> (stato: 19.8.2022); <https://de.statista.com > Statistik > Internet > Streaming > Video-Streaming in der Schweiz > Umfrage zur Nutzung von Video-Streaming-Plattformen in der Schweiz 2021 und 2022> (stato: 19.8.2022).

²¹ The Parliament of the Commonwealth of Australia, House of Representatives, Treasury Laws Amendment (News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code) Bill 2021 No. 21. Consultabile in inglese su: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2021A00021> (stato: 6.7.2022)

Siccome la soluzione australiana punta sull'obbligo di avviare negoziati, in particolare le piccole imprese mediatiche si trovano in una situazione di debolezza. Il NMBC non prevede inoltre una partecipazione dei giornalisti. Seguire l'approccio australiano non consentirebbe pertanto di raggiungere gli obiettivi prefissati dal Consiglio federale.

Alla fine di giugno del 2022, un rapporto dell'U.S. Copyright Office²² all'indirizzo della Commissione del diritto dei beni immateriali del Senato degli Stati Uniti ha raccomandato di rinunciare a una protezione affine per gli editori di giornali. Se si legge più attentamente il rapporto, esso conferma però la correttezza dell'approccio qui adottato. L'U.S. Copyright Office si oppone a un diritto di protezione affine poiché nutre riserve nei confronti di un diritto esclusivo come quello previsto dall'UE, che ritiene possa funzionare soltanto in assenza di un limite minimo di protezione. Una soluzione giuridica di questo tipo è però considerata problematica dal punto di vista della libertà d'informazione e dei principi fondamentali del diritto d'autore. Reputa inoltre che le imprese mediatiche, interessate alla reperibilità dei propri contenuti, difficilmente si potrebbero sottrarre alla concessione di licenze gratuite. Al tempo stesso però l'U.S. Copyright Office riconosce la necessità di intervenire e propone dunque di individuare alternative, menzionando ad esempio una proposta di legge che prevede la possibilità di accordi collettivi e di estendere le condizioni negoziate a tutte le imprese mediatiche. Queste considerazioni sono in linea con la presente proposta di una regolamentazione collettiva con un ampio campo d'applicazione, la cui configurazione come mero diritto a un compenso tiene conto della libertà d'informazione e della ponderazione degli interessi nell'ambito del diritto d'autore.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

Al fine di indennizzare imprese mediatiche e giornalisti per l'utilizzo dei loro contenuti da parte dei grandi fornitori di servizi online, l'avamprogetto prevede un compenso a favore delle imprese mediatiche le cui pubblicazioni giornalistiche sono rese accessibili da grandi fornitori di servizi della società dell'informazione* (servizi online) mediante la visualizzazione di snippet. Gli autori delle opere contenute nelle pubblicazioni giornalistiche devono beneficiare in misura adeguata di questo compenso.

La regolamentazione è concepita come diritto a un compenso. A differenza dei diritti esclusivi, un tale diritto non crea un divieto. In questo modo, la messa a disposizione di parti non protette dal diritto d'autore di pubblicazioni giornalistiche, come ad esempio la visualizzazione di snippet, è lecita ma soggetta a pagamento. L'impossibilità di vietare l'utilizzo degli snippet garantisce il funzionamento dei servizi della società dell'informazione interessati. Nell'interesse della libertà di informazione, ciò consente di evitare che i grandi fornitori di servizi della società dell'informazione accorcino gli snippet nei loro risultati di ricerca o nelle anteprime in misura tale da non rientrare più nel campo d'applicazione della norma in questione. Viene così meno l'incentivo a ridurre al minimo gli snippet, il che da un lato è nell'interesse dell'informazione dell'opinione pubblica, e dall'altro permette di evitare discussioni sulla lunghezza degli snippet come accaduto in diversi Stati membri dell'UE. A differenza dell'UE, sono assoggettati alla regolamentazione anche singole parole di una pubblicazione giornalistica, purché siano però direttamente correlate alla pubblicazione in questione. Non si vuole infatti che singole parole siano per principio monopolizzabili e soggette a compenso soltanto perché risultano casualmente utilizzate (anche) in una pubblicazione giornalistica. I collegamenti ipertestuali non rientrano invece nel campo di applicazione della normativa proposta.

Sono tenuti a versare un compenso i grandi fornitori di servizi della società dell'informazione che, a titolo professionale e a scopo di lucro, mettono a disposizione pubblicazioni giornalistiche o parti di esse. Si tratta essenzialmente di aziende che utilizzano pubblicazioni giornalistiche a titolo professionale, operano a scopo di lucro e hanno determinate dimensioni. Utenti privati (p. es. blogger), organizzazioni che non operano a

²² The Register of Copyrights (2022): Copyright Protections for Press Publishers. Consultabile in inglese su: www.copyright.gov > Law & Policy > Policy Studies > Policy Reports: June 30, 2022 Study on Ancillary Copyright Protections for Publishers (stato: 7.7.2022).

scopo di lucro come Wikipedia, istituzioni della memoria pubbliche e biblioteche saranno invece esentati, così come le imprese più piccole, in quanto si vuole impedire che la regolamentazione ostacoli l'innovazione o l'accesso al mercato.

Avranno diritto a un compenso le imprese mediatiche (p. es. editori di giornali o portali di informazione) i cui contenuti giornalistici vengono resi accessibili. La loro dimensione è ininfluente: anche le imprese più piccole potranno giovarsene. I principali beneficiari saranno le imprese mediatiche con sede in Svizzera. Quelle estere ne avranno diritto se il Paese nel quale hanno sede conferisce alle imprese mediatiche svizzere diritti patrimoniali per utilizzazioni analoghe (art. 37*b*). Tutte le imprese mediatiche dovranno inoltre dichiarare di lavorare secondo le regole per la prassi giornalistica (p. es. il codice deontologico del Consiglio svizzero della stampa). Tale requisito, sostenuto dal settore dei media, intende garantire standard minimi di qualità delle pubblicazioni giornalistiche.

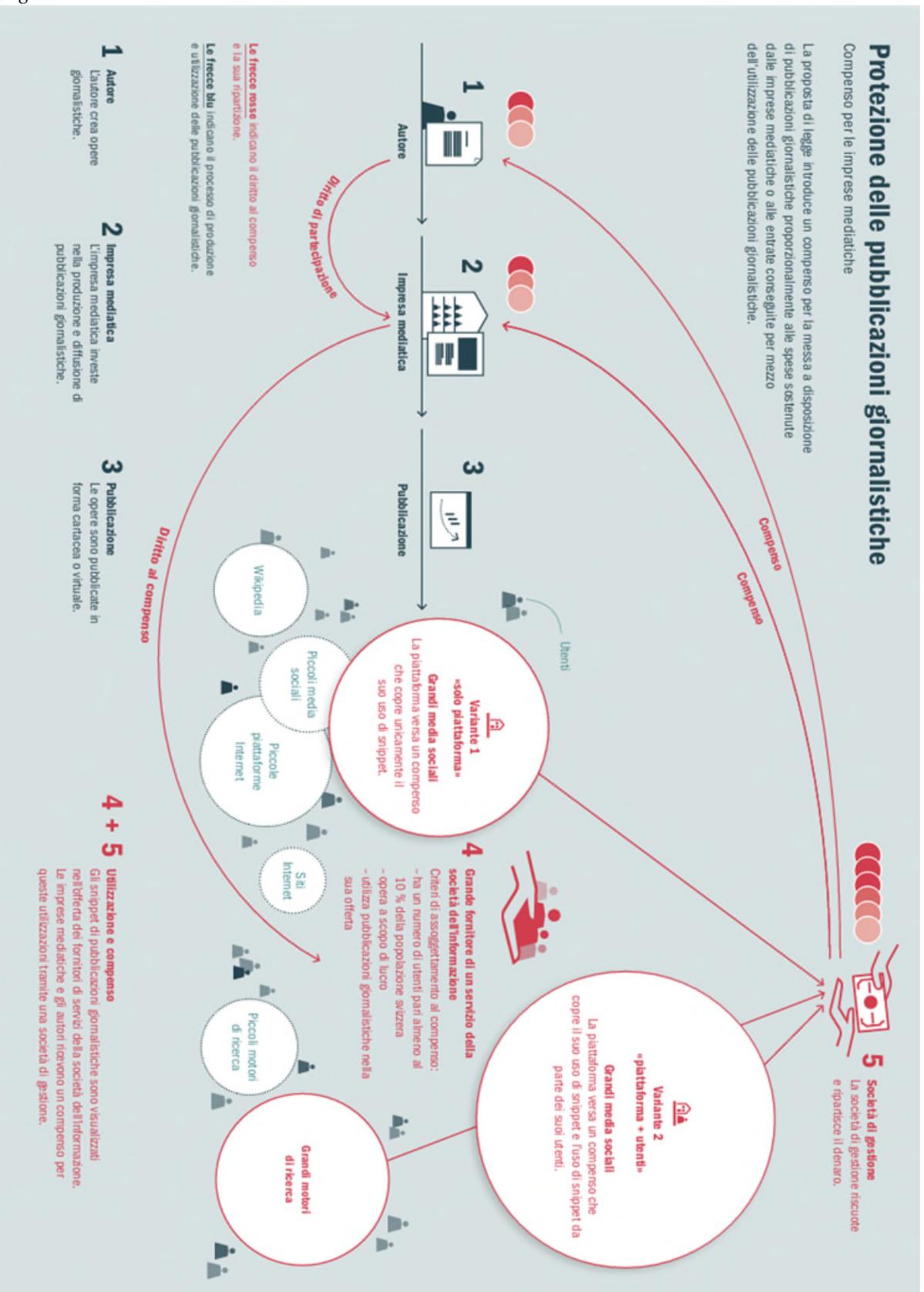
In veste di autori delle opere contenute nelle pubblicazioni giornalistiche, ai giornalisti spetta una congrua parte del compenso versato alle imprese mediatiche per l'utilizzo delle suddette pubblicazioni. Tali opere includono, oltre agli articoli dei giornalisti, anche fotografie, diagrammi e le sequenze audiovisive inserite nelle pubblicazioni in questione. Anche gli autori di simili prodotti dovranno essere remunerati per la messa a disposizione di estratti delle loro opere sprovvisti di carattere originale. Il diritto di partecipazione è indipendente da diritti esclusivi e accordi contrattuali e non può essere trasmesso. Per evitare che i beneficiari vi rinuncino o siano costretti a rinunciarvi ad esempio per via di clausole contenute nel contratto di lavoro, tale diritto è inoltre irrinunciabile.

Agli aventi diritto spetta un compenso. Se i diritti al compenso non rappresentano una novità per il diritto d'autore svizzero quello previsto dalla presente regolamentazione è però ripreso dalla legislazione comunitaria. Il diritto d'autore svizzero prevede un'indennità commisurata alle entrate conseguite per mezzo dell'utilizzazione dell'opera. A differenza dell'esclusiva considerazione delle entrate d'utilizzazione, il diritto al compenso consente di tenere conto sia delle spese delle imprese mediatiche, sia delle entrate dei fornitori di servizi della società dell'informazione. Ai fini della libertà d'informazione, che verrebbe notevolmente ostacolata da una limitazione dei risultati di ricerca, il diritto al compenso è inoltre articolato in modo da minimizzare gli incentivi per i grandi fornitori di servizi della società dell'informazione a escludere determinate pubblicazioni giornalistiche.

Il diritto a un compenso deve infine essere esercitato collettivamente. A tale scopo si può fare affidamento sul collaudato sistema vigente della gestione collettiva per mezzo di società di gestione, che offre diversi vantaggi: da un lato i grandi fornitori di servizi della società di informazione hanno così a che fare con un solo partner contrattuale, il che consente di evitare complesse trattative individuali con un gran numero di titolari di diritti, e dall'altro si previene il rischio che i grandi fornitori in questione stipulino licenze (gratuite) solo con alcune imprese mediatiche selezionate ignorandone altre magari di piccole dimensioni. Ciò permette anche di scongiurare complessi contenziosi in materia di diritto dei cartelli sull'ammissibilità di accordi contrattuali selettivi, come è accaduto ad esempio in Francia²³. La riscossione dei compensi avviene sulla base di tariffe elaborate dalle società di gestione, verificate e approvate. Le società in questione devono intavolare negoziati al riguardo con le associazioni che rappresentano gli utenti, i cui risultati vanno avallati dalla COMCO. Quest'ultima ha la facoltà di verificare l'adeguatezza di una tariffa delle società di gestione e di convalidarla anche se le parti non hanno raggiunto un accordo consensuale.

²³ Cfr. Cour d'appel de Paris, Pôle 5 – Chambre 7, Arrêt du 08 octobre 2020 (n°21, 38 pages), 20/08071 – N°Portalis 35L7-V-B7E-CB5Z5.

Figura



3.2 Armonizzazione di compiti e finanze

Il progetto non implica una modifica dei compiti della Confederazione. L'attuazione delle novità proposte, vale a dire la riscossione e la ripartizione dei compensi, compete alle società di gestione esistenti. Gli oneri aggiuntivi delle società di gestione correlati alle nuove disposizioni sono interamente a carico delle imprese mediatiche rappresentate, in quanto sono finanziati tramite l'ammontare del compenso a disposizione.

Come in passato, per esercitare la propria attività le società di gestione necessitano di un'autorizzazione dell'IPI. In qualità di autorità competente in materia di diritto della proprietà intellettuale, l'IPI insieme alla COMCO si occupa anche della sorveglianza sulle società di gestione. Le nuove regole dovrebbe comportare un aumento minimo degli oneri dell'IPI e della COMCO. Eventuali costi aggiuntivi per l'attività di sorveglianza dell'IPI sono a carico dell'Istituto stesso, dato che esso si finanzia indipendentemente dal bilancio federale. Oltre ad approvare le tariffe vigenti, la COMCO in futuro avrà anche il compito di convalidare le nuove tariffe in questione. La COMCO addebiterà i relativi costi alle società di gestione richiedenti. Tutto sommato, per la Confederazione e i Cantoni non si prevedono quindi oneri supplementari.

4 Commento ai singoli articoli

Art. 1

Con la creazione di un nuovo diritto al compenso per le imprese mediatiche, sotto il profilo sistematico occorre anche integrare l'*articolo 1* in quanto l'oggetto disciplinato è ampliato. Pertanto nella *lettera b* sono ora espressamente menzionate le aziende che producono pubblicazioni giornalistiche (imprese mediatiche). La protezione degli autori di opere letterarie o artistiche è già ancorata nella *lettera a*.

Art. 28

Per i servizi d'attualità sono previste due restrizioni al diritto d'autore (cpv. 1 e 2), il cui scopo è di garantire il più possibile il libero accesso del pubblico alle informazioni attuali. Tali restrizioni valgono indipendentemente dall'ambito tematico (politica, economia, sport, cultura ecc.) dell'evento di attualità e si applicano a tutte le opere pubblicate.

Quale novità, le imprese mediatiche ottengono un compenso dai fornitori di servizi della società dell'informazione per la messa a disposizione di parti di pubblicazioni giornalistiche (cfr. art. 37a aLDA). Tale diritto al compenso sussiste anche in relazione alla cronaca sugli avvenimenti d'attualità. Il capoverso 2 è dunque integrato con una riserva in tal senso che rinvia al nuovo articolo 37a aLDA. In base al diritto vigente, ai fini della cronaca su avvenimenti d'attualità è lecito riprodurre, mettere in circolazione, diffondere o ritrasmettere brevi estratti di prodotti giornalistici (articoli di giornale, servizi radiofonici o televisivi) indicando l'estratto, la fonte e l'autore. Tale disposizione rimarrà in vigore anche in futuro. D'ora in poi, i grandi fornitori di servizi della società dell'informazione che mettono a disposizione brevi estratti di prodotti giornalistici dovranno però versare un compenso alle imprese mediatiche responsabili delle pubblicazioni giornalistiche in questione conformemente all'articolo 37a aLDA. Senza la riserva di cui sopra, la messa a disposizione di parti che presentano un carattere originale continuerebbe a essere esente da compenso per i fornitori, mentre la messa a disposizione di parti più brevi prive di carattere originale risulterebbe soggetta a compenso. Con la riserva si impedisce dunque che l'articolo 28 entri in contraddizione con l'articolo 37a aLDA. Agli autori delle opere giornalistiche spetta un'equa parte del compenso (cfr. art. 37c aLDA).

Sempre nel capoverso 2, la nozione di «prodotti giornalistici» ha sostituito le espressioni «articoli di giornale» e «relazioni radiofoniche o televisive». Si tratta di una modifica puramente formale finalizzata a una migliore

comprensione. Viene inoltre sottolineato espressamente che anche la messa a disposizione rientra tra le utilizzazioni previste nell'articolo 28 capoverso 2. Tale circostanza era già stata riconosciuta dal messaggio del Consiglio federale del 19 giugno 1989²⁴, e pertanto non comporta alcuna modifica materiale.

Art. 37a Diritto al compenso per la messa a disposizione di pubblicazioni giornalistiche

Con la loro attività redazionale, le imprese mediatiche forniscono prestazioni importanti in vista della successiva diffusione delle informazioni da loro elaborate. Si vuole pertanto impedire che tali prestazioni, le quali comportano un notevole dispendio di risorse, possano essere sfruttate da fornitori di servizi della società dell'informazione senza un'adeguata contropartita. Per questo motivo, l'articolo 37a aLDA istituisce un diritto al compenso a favore delle imprese mediatiche quando dei fornitori di servizi della società dell'informazione mettono a disposizione parti di pubblicazioni giornalistiche.

I fornitori di servizi della società dell'informazione agiscono da intermediari di notizie di attualità. Essi ampliano le possibilità di comunicazione e formazione dell'opinione pubblica, ad esempio rendendo reperibili informazioni in Internet (motori di ricerca ecc.), consentendo agli utenti la condivisione di contenuti (attinenti alla cronaca) online (servizi dei media sociali ecc.). Una caratteristica comune di questi fornitori di servizi della società dell'informazione è che non producono contenuti giornalistici propri, perlomeno non su base regolare. Per contro, facilitano la ricerca di informazioni, permettono a persone e organizzazioni private di rivolgersi con i propri contenuti a un pubblico potenzialmente vasto e semplificano lo scambio di comunicazioni pubbliche tra persone e organizzazioni²⁵.

A differenza di un diritto esclusivo come quello previsto dall'UE, il diritto al compenso offre il vantaggio che i titolari dei diritti non possono vietare l'utilizzo dei contenuti, il che costituisce un aspetto sostanziale nell'ottica della libertà di informazione. Un editore di media non potrà ad esempio impedire al gestore di un motore di ricerca di inserire estratti di articoli di giornale nei risultati di ricerca se essi non presentano un carattere originale e dunque restano sotto la soglia di protezione del diritto d'autore. Un diritto al compenso consente per giunta di evitare negoziazioni di contratti individuali di licenza per l'utilizzazione di pubblicazioni giornalistiche. Ciò permette di evitare che soltanto le grandi imprese mediatiche riescano a concludere contratti con i fornitori di servizi della società dell'informazione o che venga di fatto imposta la concessione di licenze gratuite ai predetti fornitori. Tutte le imprese mediatiche percepiscono così un compenso per l'utilizzo dei propri contenuti.

Le pubblicazioni giornalistiche ai sensi del *capoverso 1* consistono, indipendentemente dal mezzo di comunicazione, in un insieme di prodotti giornalistici, che possono assumere la forma di contributi testuali, fotografici o audiovisivi. Tali pubblicazioni mirano di regola a informare il pubblico su notizie (attuali) o altri temi. Tra gli esempi tipici di una pubblicazione giornalistica figurano quotidiani, riviste o pagine Internet di notizie. Come a livello di UE, non rientrano invece in questa categoria i periodici editi a scopi scientifici o accademici, che perseguono altri obiettivi rispetto alle pubblicazioni giornalistiche qui considerate.

Le imprese mediatiche costituiscono fornitori di servizi che si occupano tra l'altro della redazione, della distribuzione e del marketing di prodotti giornalistici. Rientrano in questa categoria non solo gli editori di giornali tradizionali, ma anche le imprese mediatiche che operano online. Le imprese mediatiche assumono l'iniziativa e la responsabilità redazionale per le pubblicazioni giornalistiche, contribuendo così in misura determinante alla disponibilità di informazioni affidabili. In virtù del capoverso 1, tali imprese devono dichiarare di lavorare secondo le regole per la prassi giornalistica (p. es. codice deontologico del Consiglio svizzero della stampa). La dichiarazione in questione, il cui scopo è il rispetto degli standard settoriali riconosciuti per le pubblicazioni giornalistiche, può essere rilasciata alle società di gestione incaricate della riscossione e della distribuzione del compenso. Si è tuttavia rinunciato a stabilire in dettaglio quali regole vanno rispettate e il contenuto specifico della dichiarazione, la cui definizione spetterà alle parti coinvolte.

²⁴ FF 1989 III 413

²⁵ Cfr. rapporto dell'Ufficio federale delle comunicazioni del 17.11.2021 «Intermediari e piattaforme di comunicazione. Effetti sulla comunicazione pubblica e approcci di governance», pag. 2.

Benché la nozione di impresa mediatica non vada intesa in senso ristretto, una piattaforma come Wikipedia ad esempio non dovrebbe rientrare nella cerchia dei beneficiari. Se è vero da un lato che anche le offerte online possono costituire pubblicazioni giornalistiche, d'altro canto Wikipedia non sembra produrre pubblicazioni giornalistiche ai sensi della presente legge. Wikipedia si autodefinisce infatti un'enciclopedia e non un portale di informazione²⁶. Il progetto affine Wikinotizie rappresenta invece una pubblicazione giornalistica, che però non dà l'impressione di lavorare «rispettando le regole per la prassi giornalistica riconosciute nel settore». Secondo il colophon della versione tedesca di Wikinotizie, ogni utente è interamente responsabile per i contributi da esso pubblicati e praticamente ogni contenuto può essere modificato da chiunque. Pertanto sia la suddetta piattaforma che i singoli utenti declinano qualsiasi responsabilità per quanto riguarda la completezza, l'attualità, la qualità e la correttezza delle informazioni nonché per i danni che potrebbero derivare dall'affidamento sui contenuti del sito di Wikinotizie o dal loro utilizzo²⁷. Non sembra quindi data la «responsabilità del giornalista verso il pubblico» (preambolo 3 alla dichiarazione dei doveri del giornalista nel codice deontologico del Consiglio svizzero della stampa²⁸).

Un'esclusione dei progetti Wikimedia appare giustificata anche alla luce degli obiettivi della presente modifica della LDA, il cui scopo è di mitigare le ripercussioni dello squilibrio tra le imprese mediatiche e i fornitori di servizi della società dell'informazione sul mercato pubblicitario. Siccome i progetti Wikimedia si caratterizzano proprio per il fatto di non finanziarsi mediante la pubblicità, non sussiste nemmeno una ragione per includerli tra i beneficiari della regolamentazione.

Secondo il capoverso 1, le imprese mediatiche hanno diritto a un compenso se i fornitori di servizi della società dell'informazione (cpv. 4) mettono a disposizione dei loro contenuti a titolo professionale. La messa a disposizione deve dunque in ogni caso avvenire a titolo professionale. Di conseguenza, il modello commerciale dei fornitori di servizi della società dell'informazione deve includere tra l'altro lo scambio di informazioni legate all'attualità. Rientrano in questa categoria ad esempio gli aggregatori di notizie, per i quali l'utilizzo di pubblicazioni giornalistiche costituisce un elemento sostanziale del modello commerciale, o i gestori di un motore di ricerca mediante il quale vengono cercate e messe a disposizione informazioni in merito a notizie. Per essere assoggettato all'articolo 37a, un fornitore di servizi della società dell'informazione non deve per forza occuparsi principalmente della messa a disposizione di parti di pubblicazioni giornalistiche, ma basta che si tratti di una delle attività svolte. La disposizione non riguarda invece i fornitori di servizi che offrono ad esempio informazioni relative a merci acquistate e vendute (p. es. piattaforme di compravendita online), anche se viene messa a disposizione una pubblicazione giornalistica a titolo di commento. Sono altresì fatte salve le utilizzazioni private e non commerciali di pubblicazioni giornalistiche: la presente regolamentazione non riguarda pertanto gli utenti di servizi della società dell'informazione, e nemmeno i fornitori di servizi senza scopo di lucro come ad esempio Wikipedia o le istituzioni della memoria pubbliche (cpv. 4).

In base al capoverso 1 *lettera a*, le imprese mediatiche hanno diritto a un compenso (cfr. art. 60a aLDA) quando dei fornitori di servizi della società dell'informazione mettono a disposizione a titolo professionale parti sprovviste di carattere originale delle loro pubblicazioni giornalistiche. In genere, possono essere considerate parti prive di carattere originale ad esempio brevi estratti di testo (cosiddetti snippet). Se le parti utilizzate presentano un carattere originale, si tratta di opere. Se queste possano essere rese accessibili è una questione di diritto d'autore (esclusivo), già disciplinata nell'articolo 10 LDA e non toccata dalla presente disposizione. La *lettera a* riguarda pertanto l'utilizzo di snippet privi di carattere originale. A differenza di quanto avviene nell'UE²⁹, un compenso è dovuto anche per le utilizzazioni di estratti brevissimi di pubblicazioni giornalistiche. Ciò significa che i fornitori di servizi della società dell'informazione non possono eludere l'obbligo del compenso accorciando gli snippet al minimo indispensabile. Una tale riduzione sarebbe anche d'ostacolo al bisogno di informazione della popolazione: nel caso di risultati di ricerca con snippet molto brevi, potrebbe infatti accadere che le informazioni ricercate non siano più riconoscibili. Al tempo stesso, questa

²⁶ [www.de.wikipedia.org > wiki > Wikipedia:Neuigkeiten](http://www.de.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Neuigkeiten) (stato: 21.11.2022).

²⁷ [www.de.wikinews.org > wiki/Wikinews:Impressum](http://www.de.wikinews.org/wiki/Wikinews:Impressum) (stato: 21.11.2022).

²⁸ [www.presserat.ch > Codice deontologico > Dichiarazione](http://www.presserat.ch/Codice_deontologico/Dichiarazione) (stato: 21.11.2022).

²⁹ Si vedano le considerazioni nel cap. 2.

soluzione permette di evitare discussioni sulla lunghezza degli snippet come avvenuto in diversi Paesi dell'UE. Come nell'UE, i collegamenti ipertestuali sono esenti da compenso.

La *lettera b* stabilisce che le imprese mediatiche hanno diritto a un compenso anche quando la messa a disposizione di brevi estratti di prodotti giornalistici a titolo professionale da parte di fornitori di servizi della società dell'informazione avviene nel quadro della restrizione al diritto d'autore prevista per i servizi d'attualità (cfr. art. 28 cpv. 2 LDA). Per i fornitori in questione, tale operazione era finora gratuita. D'ora in poi, i grandi fornitori di servizi della società dell'informazione potranno continuare ad avvalersi della restrizione al diritto d'autore appena ricordata, ma dovranno versare un compenso per beneficiarne.

Il Consiglio federale pone in consultazione due varianti per il *capoverso 2*:

[VARIANTE 1] Il capoverso 2 chiarisce che il diritto al compenso sussiste anche quando la messa a disposizione è il risultato di una richiesta di ricerca. In questo modo, il fornitore di servizi della società dell'informazione non può sottrarsi all'obbligo del compenso appellandosi al fatto di non provvedere direttamente alla messa a disposizione di parti di pubblicazioni giornalistiche. La visualizzazione o messa a disposizione di notizie continua a caratterizzare il modello commerciale del fornitore di servizi della società dell'informazione e, dunque, rimane soggetta all'obbligo del compenso anche se il fornitore in questione non esercita un'influenza diretta sui contenuti visualizzati ai propri utenti. La mera messa a disposizione di snippet da parte degli utenti nel quadro dei media sociali non comporta invece un obbligo di compenso per il servizio online. Pertanto i gestori di media sociali sono tenuti a versare un compenso unicamente per la messa a disposizione di snippet nel quadro di proprie offerte secondo il capoverso 1 (p. es. Facebook News).

[VARIANTE 2] Per le stesse ragioni esposte in relazione alla variante 1, con la variante 2 verrebbe considerata anche la fattispecie in cui degli utenti mettono a disposizione parti di pubblicazioni giornalistiche (*lett. a*) o brevi estratti di prodotti giornalistici (*lett. b*) tramite i media sociali. Anche in questi casi, la condivisione di snippet rimarrebbe possibile, ma i gestori dei media sociali in questione sarebbero obbligati a versare un compenso. Gli utenti che compiono un'operazione del genere, ad esempio creando un blog di notizie sui media sociali, pure con questa variante risulterebbero invece esentati dal compenso.

A far propendere per questa seconda variante, vale a dire estendere l'obbligo di compenso per i fornitori di servizi della società dell'informazione anche ai casi in cui i rispettivi utenti condividono ad esempio contributi di blog di notizie (media sociali come servizi della società dell'informazione), vi è l'idea di fondo del progetto di correggere lo squilibrio tra i fornitori di servizi della società dell'informazione e le imprese mediatiche (queste ultime sostengono i costi per i contenuti giornalistici grazie ai quali i servizi online accrescono la propria forza attrattiva nei confronti degli utenti e, dunque, del mercato pubblicitario). A sconsigliare questa soluzione vi è invece il rischio che i servizi online impediscano ai propri utenti di condividere snippet. Dubbi sussistono inoltre circa la sua compatibilità con il diritto europeo. In linea di massima, la regolamentazione svizzera si ispira all'approccio europeo, ma presenta pure tratti originali. Siccome non è stato chiarito in maniera definitiva se anche la normativa europea contempla la messa a disposizione da parte degli utenti dei media sociali, resta pure aperta la questione se questa variante avvicina o allontana il diritto svizzero da quello europeo. Se da un lato la rilevanza dell'utilizzo di snippet da parte degli utenti dei media sociali risulta controversa, dall'altro il Monitoraggio media Svizzera 2021 evidenzia che i media sociali sono considerati parte del mercato mediatico: per quanto riguarda il potere sull'opinione e il potere di mercato, l'impresa Meta si situa ad esempio al terzo posto dietro alla SRG SSR e a TX Group e davanti a CH Media, Ringier e il gruppo NZZ³⁰.

Il *capoverso 3* stabilisce che il diritto al compenso può essere fatto valere unicamente tramite una società di gestione autorizzata, analogamente a tutti i diritti al compenso. La gestione collettiva è quindi obbligatoria. Come di consueto in questi casi, visto il gran numero di utenti e di beneficiari un esercizio individuale di tale diritto sarebbe pressoché impossibile da gestire e anche difficile da imporre in assenza di un diritto di divieto. Le società di gestione possono anche appellarsi all'articolo 51 capoverso 1 LDA, in base al quale gli utenti d'opere devono fornire alle società di gestione tutte le informazioni di cui necessitano per fissare e applicare le tariffe pertinenti nonché per ripartire il prodotto della gestione. Gli utenti interessati dall'articolo 51 LDA sono quelli che utilizzano un diritto o una prestazione protetta la cui gestione è disciplinata dall'articolo 40

³⁰ www.monitoraggio-media-svizzera.ch > Gruppi industriali > Potere sull'opinione (stato: 04.01.2023).

LDA³¹. Gli articoli 37a e 37c aLDA riguardano diritti al compenso che vanno obbligatoriamente gestiti in maniera collettiva. La società di gestione competente può pertanto chiedere le informazioni di cui necessita ai fornitori di servizi della società dell'informazione e alle imprese mediatiche.

Il *capoverso 4* prevede che siano tenuti a versare un compenso unicamente i fornitori di servizi della società dell'informazione con fine di lucro. In questo modo si vuole sgravare i fornitori di servizi della società dell'informazione senza scopo di lucro, come ad esempio Wikipedia e le istituzioni della memoria pubbliche, che spesso necessitano di un sostegno finanziario e probabilmente non fanno concorrenza alle imprese mediatiche sul mercato pubblicitario. Per essere assoggettati all'obbligo del compenso, oltre ad agire a fine di lucro i fornitori di servizi della società dell'informazione devono anche vantare un certo bacino d'utenza, così da evitare che l'obbligo del compenso crei barriere di accesso al mercato nei confronti di nuovi fornitori di servizi della società dell'informazione ed eventuali ostacoli all'innovazione. L'obbligo in questione vale quindi solo per i fornitori che contano un numero di utenti annuo medio pari almeno al 10 per cento della popolazione svizzera; il numero delle utilizzazioni effettuate (p. es. numero di richieste di ricerca) non risulta invece rilevante. Tale percentuale riprende la proposta della Commissione europea relativa a una legge sui servizi digitali³², che impone obblighi specifici ai prestatori di servizi che vantano un determinato raggio d'azione (concretamente 45 milioni di utenti). In caso di modifiche, tale soglia andrà adeguata affinché corrisponda sempre al 10 per cento della popolazione dell'UE (cfr. pag. 3 della proposta). L'approccio secondo cui il 10 per cento della popolazione costituisce un valore rappresentativo appare convincente. Per ragioni pratiche, si è rinunciato a indicare un limite espresso in un numero concreto di persone adeguato alla realtà svizzera, preferendo invece basarsi direttamente sulla soglia del 10 per cento della popolazione svizzera.

Il *capoverso 5* chiarisce che la presente revisione parziale non tange i diritti d'autore e i diritti di protezione affini esistenti. Quando un fornitore di servizi della società dell'informazione mette a disposizione parti di pubblicazioni giornalistiche che presentano un carattere originale e quindi sono tutelate dal diritto d'autore, si continuerà ad applicare il diritto d'autore. In tal caso, per la messa a disposizione occorre l'autorizzazione del titolare dei diritti. Come nell'UE, si porrà dunque probabilmente la questione della lunghezza massima degli estratti, dato che non è sempre chiaro quando un estratto di una pubblicazione giornalistica possa essere considerato lungo e probabilmente dotato di un carattere individuale. A differenza dell'UE, anche per un estratto molto breve di una pubblicazione giornalistica è comunque dovuto un compenso, il che consente di evitare discussioni sulla lunghezza degli snippet come avvenuto in diversi Paesi dell'UE. Analogamente all'UE, i collegamenti ipertestuali esulano dalla presente regolamentazione e sono pertanto esenti da compenso.

L'obbligo di compenso non tange i diritti d'autore e i diritti di protezione affini esistenti e non influisce nemmeno sui modelli di licenza delle imprese mediatiche, in quanto si tratta di utilizzazioni diverse. L'obbligo di compenso per la messa a disposizione di pubblicazioni giornalistiche riguarda utilizzazioni finora gratuite, per cui non possono verificarsi doppi pagamenti.

Art. 37b Riserva della reciprocità

In linea di principio, dovrebbero avere diritto al compenso non solo le imprese mediatiche con sede in Svizzera ma anche quelle straniere. Trattare tutte le imprese mediatiche allo stesso modo creerebbe tuttavia un forte squilibrio a danno delle imprese mediatiche con sede in Svizzera. Le imprese estere beneficerebbero della protezione in Svizzera, mentre quelle svizzere non godrebbero di tutele simili dato che solo pochi Paesi prevedono misure comparabili a sostegno delle pubblicazioni giornalistiche.

L'UE accorda una protezione simile, ma limitata agli editori di media con sede in un Paese membro dell'UE. La soluzione svizzera adotta un approccio meno restrittivo, vincolando la tutela delle imprese mediatiche estere

³¹ Ernst Brem, Vincent Salvadé, Gregor Wild, Gregor, «Art. 51», in B. K. Müller, R. Oertli (a c.), *Urheberrechtsgesetz (URG)*, 2. Auflage, Berna 2012, art. 51 n. marg. 4. Denis Barrelet, Dieter Meier, «Art. 51», in D. Barrelet, W. Egloff (a c.), *Das neue Urheberrecht. Kommentar zum Bundesgesetz über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte*. 4. Auflage, vollständig überarbeitet und ergänzt, Berna 2020, art. 51 n. marg. 3.

³² Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2020, relativo a un mercato unico dei servizi digitali (legge sui servizi digitali) e che modifica la direttiva 2000/31/CE, COM(2020) 825 final.

alla concessione, da parte dei rispettivi Stati di appartenenza, di misure equiparabili a favore delle imprese mediatiche con sede in Svizzera (reciprocità materiale). Tale soluzione mira a creare un equilibrio ed evita, per quanto possibile, distorsioni della concorrenza e una penalizzazione delle imprese mediatiche con sede in Svizzera.

Art. 37c Diritto di partecipazione dell'autore

Come nell'UE, gli autori delle opere contenute nelle pubblicazioni giornalistiche hanno diritto a una parte del prodotto della gestione spettante alle imprese mediatiche (art. 37a aLDA). Senza le opere dei giornalisti, giornali, riviste e programmi di attualità sarebbero pressoché privi di contenuti. Il loro lavoro riveste un'importanza cruciale per le imprese mediatiche. In fin dei conti sono proprio queste opere, contenute nelle pubblicazioni giornalistiche, a essere messe a disposizione dai fornitori di servizi della società dell'informazione sotto forma di snippet. Analogamente al diritto al compenso per le imprese mediatiche, il diritto di partecipazione degli autori sussiste quando parti delle loro opere sprovviste di carattere originale vengono utilizzate da fornitori di servizi della società dell'informazione.

A differenza di quanto stabilito dall'articolo 37a in combinato disposto con l'articolo 37b aLDA, il diritto di partecipazione non è circoscritto agli autori che hanno la propria sede o residenza in Svizzera oppure in un Paese che accorda un diritto simile. Ciò corrisponde alla regolamentazione europea, che pure non prevede una tale riserva. Gli autori hanno quindi diritto a una parte del prodotto della gestione spettante alle imprese mediatiche indipendentemente dalla loro nazionalità, sede o residenza: ne beneficerebbe ad esempio anche una giornalista argentina che vive in Germania e scrive articoli per un'impresa mediatica Svizzera.

L'equa partecipazione ai sensi del *capoverso 1* consiste in una ripartizione del compenso di cui all'articolo 37a aLDA tra le imprese mediatiche e gli autori delle opere contenute nelle pubblicazioni giornalistiche. Ciò è in linea con lo spirito dell'articolo 49 capoverso 3 LDA. Prendendo a riferimento l'attuale chiave di ripartizione della società di gestione ProLitteris, è lecito supporre che esso sarà suddiviso a metà. Per quanto riguarda la ripartizione online, già oggi il regolamento di ripartizione di ProLitteris prevede che il 50 per cento del compenso vada agli editori, e l'altro 50 per cento agli autori³³.

Il *capoverso 2* stabilisce che il diritto di partecipazione è intrasmissibile e irrinunciabile, così da evitare che gli autori trasferiscano ad altri o rinuncino al proprio diritto di partecipazione nel quadro di accordi contrattuali con le imprese. Il diritto in questione non può essere corrisposto tramite lo stipendio, e può essere fatto valere unicamente mediante una società di gestione autorizzata (così come gli altri diritti al compenso), la quale verserà direttamente le somme dovute agli autori delle opere contenute nelle pubblicazioni giornalistiche.

Art. 39^{bis}

Secondo l'articolo 39^{bis} aLDA, il diritto al compenso delle imprese mediatiche nasce con la pubblicazione della pubblicazione giornalistica e si estingue dopo due anni (benché il computo inizi dal 31 dicembre; cfr. cpv. 2). Questo termine corrisponde a quello previsto dall'UE. La durata del diritto al compenso si calcola allo stesso modo dei termini di protezione sanciti dalla LDA: il calcolo del diritto al compenso inizia infatti dal 31 dicembre dell'anno in cui è avvenuta la pubblicazione (cfr. cpv. 2).

Art. 40

A causa dei nuovi diritti al compenso legati ai servizi online, il *capoverso 1 lettera b* è stato completato con il rinvio agli articoli 37a e 37c.

³³ ProLitteris, Regolamento di ripartizione, versione 2.0, valido dall'1.1.2022 (ripartizioni Print, Online e Broadcast dal 2023), n. 7.4, consultabile: www.prolitteris.ch > Documenti > Autori, editori (stato: 7.6.2022).

Art. 49

Il diritto al compenso delle imprese mediatiche può essere fatto valere unicamente tramite una società di gestione autorizzata (cfr. art. 37a cpv. 3 aLDA). La ripartizione dei compensi riscossi dalle società di gestione non si basa sul bacino d'utenza, ma è proporzionale alle spese sostenute dalle imprese mediatiche per le pubblicazioni giornalistiche messe a disposizione e alla misura in cui tali pubblicazioni contribuiscono a soddisfare il bisogno di informazioni. Un giornale regionale o locale ad esempio di regola contribuisce in misura sostanziale a soddisfare il bisogno di informazioni dell'opinione pubblica, aspetto di cui va tenuto conto a prescindere dal numero di utenti. In questo contesto assumono particolare rilevanza le remunerazioni corrisposte dalle imprese mediatiche agli autori delle opere giornalistiche utilizzate nelle pubblicazioni giornalistiche. I relativi criteri vanno definiti nel regolamento di ripartizione della società di gestione competente.

Art. 60a

Le imprese mediatiche ottengono un compenso quando dei fornitori di servizi della società dell'informazione mettono a disposizione parti delle loro pubblicazioni giornalistiche.

Il calcolo del compenso è influenzato da vari fattori e l'elenco nel presente articolo non è esaustivo.

Vanno ad esempio considerate le spese sostenute dalle imprese mediatiche. In questo modo si tiene conto della richiesta del Consiglio federale che anche le imprese mediatiche più piccole possano beneficiare del diritto di protezione affine. Le grandi imprese mediatiche traggono regolarmente vantaggio da economie di scala, vale a dire dai risparmi garantiti dai costi decrescenti per unità di prodotto, mentre le piccole imprese mediatiche non possono farlo. Per questo motivo, si è deciso di basare la ripartizione del compenso anche sull'ammontare delle spese sostenute, così da evitare che, di fatto, soltanto le grandi imprese mediatiche beneficino del compenso.

In alternativa, l'entità del compenso può anche essere determinata in funzione delle entrate aggiuntive conseguite dai grandi fornitori di servizi della società dell'informazione grazie alla maggiore attrattiva garantita dalla visualizzazione di contenuti giornalistici, per la quale finora non hanno dovuto pagare licenze.

Il fatto che il Consiglio federale abbia posto in consultazione due varianti dell'articolo 37a capoverso 2 comporta anche due varianti corrispondenti del *capoverso 2* dell'articolo 60a:

[VARIANTE 1] Se i grandi fornitori di servizi della società dell'informazione sono gestori di motori di ricerca, occorre anche tenere conto del numero di ricerche legate all'attualità.

[VARIANTE 2] Come nel caso della variante 1, per i grandi fornitori di servizi della società dell'informazione che sono gestori di motori di ricerca occorre anche tenere conto del numero di ricerche legate all'attualità. Per i gestori di media sociali, il calcolo del compenso deve anche tenere conto del numero di contributi degli utenti legati all'attualità.

Art. 83a

In ossequio al principio del diritto intertemporale in base al quale il nuovo diritto è applicabile dopo la sua entrata in vigore, il compenso per la messa a disposizione di pubblicazione giornalistiche è dovuto dal momento dell'entrata in vigore della nuova disposizione e può essere fatto valere a partire dall'autorizzazione delle relative tariffe da parte della CAF.

5 Ripercussioni

Analogamente alle considerazioni nel capitolo 1.1., anche le seguenti indicazioni sulle ripercussioni si basano sullo studio AIR³⁴ della ditta Swiss Economics e sulle esperienze finora maturate al riguardo nell'UE.

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

La nuova regolamentazione non comporta ripercussioni per la Confederazione. Oneri supplementari di entità trascurabile si avranno soltanto nell'ambito dell'attività di sorveglianza sulle società di gestione. La CAF dovrà periodicamente approvare le relative tariffe e l'attività di sorveglianza della gestione dell'IPI aumenterà leggermente. Eventuali costi supplementari sono a carico dell'IPI stesso. La CAF addebiterà le spese correlate all'approvazione delle tariffe alle società di gestione richiedenti.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Le innovazioni previste mirano tra l'altro a preservare un panorama mediatico improntato alla pluralità a beneficio di tutte le regioni della Svizzera. Il progetto prevede che possano beneficiare di un compenso per le prestazioni giornalistiche anche le imprese mediatiche regionali più piccole. Siccome queste ultime di regola operano nelle zone periferiche, la regolamentazione proposta andrà pure a vantaggio dei Cantoni plurilingui o che includono aree periferiche come le regioni di montagna.

5.3 Ripercussioni sull'economia

L'introduzione di un diritto di protezione affine per i contenuti giornalistici concerne principalmente le imprese mediatiche, gli autori, i fornitori di servizi della società dell'informazione, i consumatori, le imprese pubblicitarie, gli inserzionisti e le società di gestione. Le ripercussioni su queste diverse categorie sono trattate nel n. 5.4.

Lo studio di Swiss Economics non fornisce indicazioni concrete in merito alle ripercussioni sull'economia, che nel complesso dovrebbero tuttavia risultare modeste. Anche se l'esito di un eventuale negoziato dovesse ammontare a una decina di milioni di franchi, gli impulsi per l'economia, qualunque essi siano, saranno molto limitati.

5.4 Ripercussioni sulla società

Imprese mediatiche / autori

Le imprese mediatiche beneficeranno in futuro di entrate supplementari, la cui entità verrà determinata nel quadro di trattative tra le società di gestione e i fornitori di servizi online interessati. A fungere da ultima istanza per quanto concerne la definizione delle tariffe applicabili è la CAF (composta da cinque membri indipendenti nonché da rappresentanti delle società di gestione e delle associazioni di utenti), che ne valuterà l'adeguatezza. Oltre alle imprese mediatiche, anche gli autori trarranno vantaggio dai versamenti dei fornitori di servizi online. La soluzione qui proposta evita inoltre che ogni impresa mediatica debba negoziare singolarmente con i fornitori di servizi online (come accade invece con l'approccio scelto dall'UE). Ciò riduce i costi

³⁴ Cfr. nota 6.

di transazione per tutte le parti interessate, accresce la trasparenza e favorisce le piccole imprese mediatiche con una forza negoziale limitata.

L'AIR di Swiss Economics ipotizza che i fornitori di servizi online potrebbero reagire con una limitazione dei contenuti, il che comporterebbe eventualmente ripercussioni finanziarie negative per le imprese mediatiche e gli autori. Si tratta però di un rischio più che altro teorico, dato che una tale decurtazione a lungo termine penalizzerebbe gli stessi fornitori di servizi online. Poiché vige la libertà economica, una riduzione puntuale permanente dell'offerta delle piattaforme o l'esclusione dei contenuti giornalistici di singole imprese mediatiche non può però essere del tutto esclusa. Siccome nell'ottica della libertà d'informazione si è deciso di esentare i collegamenti ipertestuali dal compenso, gli autori dello studio AIR fanno notare che i fornitori di servizi online potrebbero limitarsi alla pubblicazione di semplici collegamenti ipertestuali.

Fornitori di servizi online

Le esperienze maturate finora nell'ambito dell'UE di cui siamo a conoscenza evidenziano che, nel quadro delle trattative con singole imprese mediatiche, i fornitori di servizi online hanno perlomeno manifestato la disponibilità a versare dei compensi. Nella maggior parte dei casi però è probabile che le parti decideranno di non rivelare i dettagli degli accordi raggiunti. La concessione di licenze gratuite rimarrà quindi verosimilmente possibile a livello europeo. La soluzione svizzera proposta esclude invece le licenze gratuite, dato che le tariffe autorizzate dalla CAF avranno carattere vincolante, e limita anche gli incentivi per i motori di ricerca ad accorciare o stralciare gli snippet di contenuti giornalistici. È ad esempio ipotizzabile un'intesa per un versamento forfettario il quale favorirebbe anche una riduzione degli oneri di tracciamento, il che è nell'interesse sia dei fornitori di servizi online che della protezione dei dati degli utenti. Per gli autori dell'AIR, reazioni quali l'accorciamento degli snippet o l'eliminazione di contenuti giornalistici non possono essere tuttavia del tutto esclusi. In Spagna, l'introduzione di un diritto di protezione affine per gli editori e di un relativo compenso a carico degli aggregatori di notizie ha portato alla disattivazione di Google-News. Il presente progetto legislativo scoraggia in misura molto maggiore sviluppi di questo tipo, dato che non riguarda soltanto gli aggregatori di notizie ma anche i motori di ricerca. Google dovrebbe quindi ritirarsi dal mercato in misura assai più radicale. Uno scenario del genere è poco probabile finché Google dagli snippet trarrà benefici economici maggiori rispetto ai compensi versati per utilizzarli. Come già ricordato in precedenza, esiti simili non si possono però escludere in via categorica. I relativi rischi potrebbero essere azzerati unicamente con una regolamentazione che obbliga i fornitori di servizi online a visualizzare contenuti giornalistici e a pagare per questo.

Pure il pericolo che dei fornitori di servizi online abbandonino del tutto la Svizzera a causa dei compensi previsti non può essere completamente escluso. La regolamentazione svizzera non costituisce comunque un unicum, dato che anche l'UE prevede un diritto di protezione affine per gli editori di media. Poiché l'approccio svizzero semplifica l'attuazione dei diritti di protezione affini e impedisce per giunta pressoché totalmente la concessione di licenze gratuite, la regolamentazione svizzera risulta un po' più severa. È tuttavia improbabile che ne derivino svantaggi concorrenziali sostanziali, dato che l'attrattiva della piazza economica svizzera è dettata anche da altri fattori quali la pace sociale e il carico fiscale. A causa dell'elevata soglia di utenti stabilita per l'assoggettamento al compenso non si creano nemmeno barriere di accesso al mercato.

Consumatori

Partendo dal presupposto che i fornitori di servizi online non si ritireranno dal mercato svizzero né limiteranno la loro offerta in reazione a un'eventuale regolamentazione, per i consumatori non si prevedono ripercussioni degne di nota. Per i motivi illustrati in precedenza, le probabilità di un abbandono del mercato sono da considerarsi scarse. Un mercato (pubblicitario) efficiente dovrebbe inoltre contribuire a preservare la pluralità del panorama mediatico in Svizzera, il che è anche nell'interesse dei consumatori, che possono così attingere a un'offerta diversificata di informazioni.

Imprese pubblicitarie / inserzionisti

In sostanza, imprese pubblicitarie e inserzionisti sono interessati a un traffico Internet il più elevato possibile. Come già ricordato in precedenza, la regolamentazione proposta è stata impostata in modo da minimizzare l'impatto su questo traffico, per cui non dovrebbero esserci ripercussioni in tal senso per imprese pubblicitarie e inserzionisti. Grazie ai compensi previsti, lo squilibrio nella concorrenza per gli introiti pubblicitari dovrebbe invece ridursi leggermente.

Le disposizioni proposte andranno attuate dalle società di gestione, che dispongono già delle infrastrutture e delle competenze necessarie. Gli oneri operativi supplementari per le società di gestione saranno interamente a carico delle imprese mediatiche rappresentate.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il progetto si fonda sugli articoli 95 e 122 Cost., che attribuiscono alla Confederazione la facoltà di legiferare sull'esercizio dell'attività economica privata e in materia di diritto civile e di procedura civile.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le modifiche proposte non si ripercuotono sugli impegni internazionali della Svizzera e sono quindi compatibili con essi.

In base all'articolo 3 dell'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (Accordo TRIPS)³⁵, ogni Stato membro accorda ai cittadini degli altri Stati membri un trattamento non meno favorevole di quello da esso accordato ai propri cittadini in materia di protezione della proprietà intellettuale. Nell'ambito dei diritti di protezione affini, questo trattamento «nazionale» dovrebbe tuttavia riguardare esclusivamente artisti interpreti o esecutori, produttori di fonogrammi e organismi di radiodiffusione (art. 14 Accordo TRIPS), senza estendersi ai diritti sulla proprietà intellettuale al di fuori di questo campo di applicazione. L'articolo 3 dell'Accordo TRIPS pertanto non dovrebbe risultare in contrasto con la prevista riserva della reciprocità.

6.3 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non contiene disposizioni relative a sussidi e non prevede crediti d'impegno né limiti di spesa, motivo per cui non è subordinato al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

6.4 Protezione dei dati

Le modifiche proposte non hanno ripercussioni sulla protezione dei dati.

³⁵ Accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio; RS **0.632.20** allegato 1C.

Glossario

Collegamento ipertestuale	Rinvio a un altro documento o a un altro punto nello stesso documento che l'utente può attivare con un clic del mouse.
Diritto al compenso	Diritto delle imprese mediatiche a ottenere un compenso dai fornitori di servizi della società dell'informazione per la messa a disposizione di parti di pubblicazioni giornalistiche.
Fornitore di servizi della società dell'informazione	Fornisce servizi per via elettronica, a distanza e su richiesta individuale di un destinatario. Sono ad esempio fornitori di servizi dell'informazione i gestori di motori di ricerca (p. es. Google), i servizi dei media sociali (p. es. Facebook), le piattaforme multimediali (p. es. YouTube) e i servizi di microblogging (p. es. Twitter). Nel rapporto il termine è utilizzato come sinonimo di «fornitore di servizi online».
Fornitore di servizi online	Cfr. «Fornitore di servizi della società dell'informazione»
Imprese mediatiche	Aziende che producono pubblicazioni giornalistiche. Assumono la responsabilità redazionale e si occupano della distribuzione e del marketing di prodotti giornalistici, contribuendo così in misura determinante alla disponibilità di informazioni affidabili.
Pubblicazione giornalistica	Collezione di contenuti giornalistici in genere finalizzata a fornire al pubblico notizie (di attualità) o informarlo su altri argomenti. Sono ad esempio pubblicazioni giornalistiche i quotidiani, le riviste o le pagine Internet dedicate all'attualità. Non sono invece pubblicazioni giornalistiche i periodici editi a fini scientifici o accademici.
Snippet	Brevi anteprime di testo o brevi estratti di testo.

Allegato

Legge federale sul diritto d'autore e sui diritti di protezione affini (avamprogetto)