



**FEDERAZIONE ITALIANA
EDITORI GIORNALI**

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONI RIUNITE 8^a E 10^a

Audizione

della

Federazione Italiana Editori Giornali

**nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 1146
(intelligenza artificiale)**

Roma – 23 luglio 2024

Con il disegno di legge “Recante disposizioni e delega al governo in materia di intelligenza artificiale”, approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta n.78 del 23 aprile 2024, l'Italia si accinge ad avere una propria fonte interna di regolamentazione organica di un settore che tanti dibattiti sta alimentando in questi ultimi tempi.

Si tratta di un risultato importante anche a livello internazionale, rappresentando - il DDL in esame - il primo atto legislativo europeo sull'intelligenza artificiale di un ordinamento nazionale, che anticipa i contenuti del Regolamento UE.

L'iniziativa legislativa italiana ha, infatti, suscitato grande interesse ed è stata oggetto di analisi e commenti anche da parte dell'Associazione europea degli editori di giornali (ENPA-*European Newspapers Publishers Association*), cui la FIEG è associata e di cui si riportano alcune osservazioni puntuali al testo in esame.

➤ Editori e intelligenza artificiale

Nel settore dell'editoria giornalistica e d'informazione, con l'avvento dell'intelligenza artificiale ci troviamo di fronte a una sfida epocale. Da un lato, c'è l'enorme e rivoluzionario potenziale dell'IA come strumento per la raccolta, l'analisi, la produzione e la distribuzione delle notizie: tramite l'utilizzo di algoritmi avanzati, infatti, si possono automatizzare processi ripetitivi, analizzare grandi quantità di dati in tempo reale e generare notizie *data driven*, garantendone tempestività e precisione. Dall'altro, va anche rilevato come la capacità delle IA di creare contenuti possa essere sfruttata per produrre e distribuire notizie false o manipolative ad una velocità e pervasività mai viste prima d'ora, con il serio rischio di erodere la fiducia nelle fonti di informazione e, in ultima analisi, nella stessa professione giornalistica.

La tutela del diritto d'autore è la prima e principale sfida per gli editori di giornali.

Il riferimento è duplice: 1) da un lato c'è la questione dello sfruttamento da parte degli sviluppatori di sistemi di IA (e dei diversi soggetti che partecipano alla relativa catena del valore) di materiali editoriali protetti dal diritto d'autore, consultabili sul *web*, per il *training* degli algoritmi; 2) dall'altro c'è il problema della riproduzione di tali contenuti nelle risposte offerte dai programmi che interagiscono con gli utenti simulando conversazioni umane, i c.d. *chatbot*, che tendono a riproporre porzioni di articoli, dando luogo a copie “pervasive” dei contenuti protetti.

➤ Il *copyright* nel Regolamento europeo (*AI Act*)

Durante il processo normativo comunitario, il tema del *copyright* è risultato al centro del dibattito e l'Italia ha più volte evidenziato una posizione favorevole a una forte tutela dei diritti d'autore, posizione ribadita anche a livello di G7.

L'evoluzione in corso, la presenza sul mercato di piattaforme e applicazioni di intelligenza artificiale generativa che coinvolgono la creazione di opere dell'ingegno ha dato impulso al legislatore per stabilire alcune regole fondamentali.

Secondo il Regolamento europeo, i modelli di IA per finalità generali, in particolare i grandi modelli di IA generativa, rappresentano opportunità di innovazione uniche, ma anche sfide per editori, artisti, autori e altri creatori e per le modalità con cui i loro contenuti sono creati, distribuiti, utilizzati e fruiti. Per lo sviluppo e l'addestramento, tali modelli richiedono l'accesso a grandi quantità di testo, immagini, video e altri dati. Le tecniche di estrazione di testo e di dati possono essere ampiamente utilizzate in tale contesto per il reperimento e l'analisi di tali contenuti (c.d. *scraping*). Qualsiasi utilizzo di contenuti protetti da diritto d'autore richiede, tuttavia, l'autorizzazione del titolare dei diritti interessato, salvo se si applicano eccezioni e limitazioni pertinenti al diritto d'autore.

In tale contesto, la Direttiva (UE) 2019/790 (c.d. "*Copyright*") ha introdotto eccezioni e limitazioni che consentono, a determinate condizioni, riproduzioni ed estrazioni effettuate da opere o altri materiali. In base a tali norme, i titolari dei diritti hanno la facoltà di scegliere che l'utilizzo delle loro opere e di altri materiali sia da essi riservato per evitare l'estrazione di testo e di dati, salvo a fini di ricerca scientifica. Qualora il diritto di sottrarsi sia stato espressamente riservato in modo appropriato, anche i fornitori di modelli di IA per finalità generali devono ottenere un'autorizzazione dai titolari dei diritti.

Si tratta del raccordo con la citata Direttiva Copyright del 2019, e in particolare con gli articoli 3 e 4. Senza una registrazione dei dati, i titolari dei diritti non hanno alcun modo di garantire che l'accesso al loro contenuto utilizzato per l'addestramento dei modelli IA sia avvenuto legalmente, che siano stati rispettati eventuali *opt-out* e che siano state ottenute le licenze e le autorizzazioni necessarie.

➤ Il DDL n. 1146 e le norme sul diritto autore

Il testo del Disegno di legge sull'intelligenza artificiale approvato dal Consiglio dei ministri contiene, al Capo IV, norme che riguardano il diritto d'autore.

Come sottolineato dalla Relazione illustrativa "*in considerazione del crescente utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale in settori che coinvolgono il riconoscimento da parte dell'utente di contenuti testuali, fotografici, audiovisivi e radiofonici prodotti da sistemi di intelligenza artificiale, il Capo IV introduce procedure per consentire agli utenti di riconoscere i contenuti generati da IA (art. 23), nonché detta una disciplina ad hoc sul diritto di autore (art. 24)*".

Il Capo IV si compone degli articoli 23 e 24 così tutelando, da un lato, gli utenti e, dall'altro lato, il diritto d'autore delle opere generate con l'ausilio dell'IA.

ARTICOLO 23 – IDENTIFICAZIONE DEI CONTENUTI TESTUALI, FOTOGRAFICI, AUDIOVISIVI E RADIOFONICI PRODOTTI DA SISTEMI DI INTELLIGENZA ARTIFICIALE

Si introducono, nell'ambito del T.U. per la fornitura di servizi di media audiovisivi (TUSMA), misure volte a favorire l'identificazione e il riconoscimento dei sistemi di IA nella creazione di contenuti testuali, fotografici, audiovisivi e radiofonici (c.d. *deepfake*). E cioè a dire: quando un contenuto sia stato completamente, o solo parzialmente, generato, ovvero modificato o alterato dai sistemi di IA, in modo tale da presentare come reali dati, fatti e informazioni che non lo sono, dovrà presentare (a cura dell'autore o del titolare dei diritti di sfruttamento economico, se diverso dall'autore) un elemento o segno identificativo, anche in filigrana o marcatura incorporata con l'acronimo "IA". Nel

caso di “audio”, tale adempimento avverrà attraverso annunci audio ovvero con tecnologie adatte a consentire il riconoscimento. Fa eccezione alla marchiatura l’opera o il programma **manifestamente** creativo, satirico, artistico o fittizio, fatte salve le tutele per i diritti e le libertà dei terzi. Si rimette poi ad uno specifico regolamento dell’AGCOM il compito di dettare e definire le misure attuative.

Di seguito alcuni elementi di riflessione sull’articolo 23: cosa significherebbe “manifestamente creativo”, visto che tutte le opere protette dal diritto d'autore devono essere creative per accedere a questa forma di protezione? L'espressione “manifestamente” alzerebbe la soglia di creatività rispetto a quella media? Delegare all'AGCOM la definizione delle misure di attuazione con regolamenti specifici è la soluzione più idonea?

Anche l’Associazione degli editori europei di giornali (ENPA) – cui FIEG è associata - rileva come *“l’eccezione così formulata, per cui l’obbligo non si applicherebbe alle opere ‘manifestamente creative’, introduce un elemento di incertezza giuridica. Poiché sembra che i redattori dell’Art. 23 siano stati (in parte) ispirati dal regolamento dell’AI Act, in particolare dall’art. 50, è importante sottolineare che il concetto di ‘manifestamente creativo’ è assente dall’art. 50 dell’AI Act. Per coerenza con il diritto dell’UE, il riferimento al ‘manifestamente creativo’ dovrebbe essere sostituito da quello al ‘contenuto creativo soggetto a controllo editoriale e in cui una persona fisica o giuridica detiene la responsabilità editoriale della pubblicazione’.”*

ARTICOLO 24 – TUTELA DEL DIRITTO D’AUTORE DELLE OPERE GENERATE CON L’AUSILIO DELL’INTELLIGENZA ARTIFICIALE

Il DDL incide poi nell’ambito della legge sul diritto d’autore (L. 22 aprile 1941, n. 633 o LDA), e in particolare su due profili:

- 1) in merito alla produzione di opere con il supporto di algoritmi di intelligenza artificiale: e qui le aggiunte proposte dal DDL (di seguito evidenziate in neretto) modificherebbero l’art. 1 della LDA come segue: *“Sono protette ai sensi di questa legge le opere dell’ingegno **umano** di carattere creativo che appartengono alla letteratura, alla musica, alle arti figurative, all’architettura, al teatro ed alla cinematografia, qualunque ne sia il modo o la forma di espressione, **anche laddove create con l’ausilio di strumenti di intelligenza artificiale, purché costituenti risultato del lavoro intellettuale dell’autore**”;*
- 2) in merito all'utilizzo di contenuti editoriali da parte di sistemi e modelli di intelligenza artificiale: e qui l'articolo 24 stabilisce solo che: *“La riproduzione e l'estrazione di opere o altri materiali mediante modelli e sistemi di intelligenza artificiale, anche generativi, sono consentite in conformità alle disposizioni di cui agli articoli 70-ter e 70-quater”*. (Si ricorda che gli artt. 70ter e 70quater della LDA sono le disposizioni relative alle eccezioni per il *text and data mining* così come recepite nella legge italiana sul diritto d'autore dalla Direttiva “Copyright”: il primo stabilisce la possibilità di estrazione dei dati e riproduzione dei contenuti libera da parte di organismi di ricerca, il secondo che gli editori possano riservare la riproduzione delle proprie opere impedendo l’estrazione di testo e dati).

Di seguito alcuni elementi di riflessione sull’articolo 24: occorre domandarsi se le suddette disposizioni assicurano (i) una vera tutela del diritto d’autore delle opere generate con l’ausilio dell’intelligenza artificiale e una (ii) vera protezione dei contenuti editoriali da usi non autorizzati?

Innanzitutto, va detto che rispetto alle bozze circolate in rete prima del Consiglio dei ministri, il testo definitivo dell'articolo 24 risulta essere stato ampiamente rivisto.

La stessa ENPA sopra citata (*European Newspapers Publishers Association*) - in via preliminare – *“mette in guardia da qualsiasi sviluppo normativo che cerchi di estendere le protezioni e i diritti esistenti anche alle opere generate con l'IA”*. Pertanto, prima ancora di valutare nello specifico le disposizioni dell'articolo 24, ENPA sostiene che *“la necessità stessa di avere questa disposizione dovrebbe essere sottoposta a un attento esame, poiché le potenziali conseguenze per il settore creativo nel suo complesso sarebbero rischiose se non adeguatamente considerate”*.

Passando all'analisi dell'articolo 24, nella versione attualmente all'esame:

- rispetto al punto (i), il Legislatore della riforma sembrerebbe escludere la tutela autoriale in riferimento alle opere generate con l'IA (in tal senso già si sono espressi anche altri Paesi UE e gli USA); ciò emerge dalle modifiche che si intendono apportare all'art. 1 L. n. 633/1941, già sopra richiamate: *“Sono protette ai sensi di questa legge le opere dell'ingegno umano di carattere creativo che appartengono alla letteratura, alla musica, alle arti figurative, all'architettura, al teatro ed alla cinematografia, qualunque ne sia il modo o la forma di espressione, anche laddove create con l'ausilio di strumenti di intelligenza artificiale, purché costituenti risultato del lavoro intellettuale dell'autore”*.

Quindi saranno tutelate le opere dell'ingegno umano – e tali saranno anche quelle create con l'ausilio di strumenti di IA purché costituenti risultato del lavoro intellettuale dell'autore – ma non le opere create esclusivamente con l'IA. Ma come si articolerà, in concreto, questo giudizio? Emergono già incertezze a livello comunitario¹.

Ancora una volta, l'Associazione degli editori europei concorda nel ritenere che il punto cruciale della disposizione sia il modo in cui deve essere inteso *“il risultato del lavoro intellettuale dell'autore”*.

“Non è chiaro – sostiene l'ENPA esprimendosi espressamente sul dettato dell'articolo 24 - come si possa fare una tale determinazione, tanto meno sulla base della formulazione attuale del disegno di legge. L'introduzione di criteri più oggettivi e misurabili, legati al coinvolgimento umano concreto e materiale, potrebbe essere una possibilità, in modo che sia chiaro che il ruolo dell'IA in questo caso non può andare oltre quello di assistenza. In ogni caso, qualsiasi contenuto generato dall'IA che non sia altro che l'output di un sistema di IA, con quest'ultimo che detta e/o plasma efficacemente il risultato finale, senza alcun intervento materiale dell'uomo nel risultato

¹ Una recente sentenza di un tribunale della Repubblica Ceca (è la prima volta che un tribunale europeo si è pronunciato su una controversia riguardante l'intelligenza artificiale e il diritto d'autore) getta una luce importante sul riconoscimento della tutela copyright per i contenuti generati dall'intelligenza artificiale, *“se la richiesta è sufficientemente creativa/originale”* (come da dettato comunitario). In questo caso giudiziario, l'attore ha affermato di essere l'autore di un contenuto (un'immagine in questo caso) creato da AI, in quanto tale contenuto è stato comunque creato sulla base delle istruzioni dell'attore (prompt). Anche se la Corte ha confutato tale affermazione, le motivazioni su cui si è basata sono di grande rilevanza. La Corte ha innanzitutto sottolineato il fatto che non esisteva alcuna prova effettiva che il ricorrente avesse dato istruzioni alla AI e, poiché era pacifico che l'immagine era stata creata dalla AI, la paternità non può essere stabilita perché AI non è una *“persona fisica”* e quindi non può essere l'autore di un'opera soggetta alla normativa europea sul diritto d'autore. Fondamentalmente, la Corte ha aggiunto che il pezzo generato dall'intelligenza artificiale non costituiva affatto un'“opera” poiché non soddisfaceva i criteri chiave, vale a dire non era stato creato come risultato unico dell'attività creativa di una persona fisica. Le istruzioni specifiche (sollecitazioni) che il querelante afferma di aver dato al sistema AI non costituiscono, secondo la Corte, un'opera di creatività ai sensi della legge sul diritto d'autore. Ciò che questo suggerisce, ovviamente, è che la paternità avrebbe potuto essere confermata in questo caso se il querelante (i) avesse fornito prove sufficienti di aver dato le istruzioni che hanno portato al pezzo generato; e anche (ii) avesse fornito istruzioni molto più mirate all'AI, in un modo che potesse dimostrare l'originalità dell'autore umano. Sarà importante vedere come questo nesso (Originalità degli spunti → Originalità delle opere) verrà affrontato nelle future sentenze dei tribunali di tutti i Paesi dell'UE.

finale o con l'intervento dell'uomo limitato alle indicazioni dell'IA, non dovrebbe mai costituire un'opera.”

- rispetto al punto (ii), come detto, il DDL in esame prevede l'introduzione del nuovo art. 70-septies (sempre nel contesto della L. n. 633/1941) secondo cui “La riproduzione e l'estrazione di opere o altri materiali attraverso modelli e sistemi di intelligenza artificiale anche generativa, sono consentite in conformità con gli articoli 70-ter e 70-quater”.

Va in primo luogo notato che il richiamo alle norme sopra ricordate, essendo ciascuna di esse rivolta a soggetti non omogenei, ma ben distinti fra loro – cioè gli organismi di ricerca e gli istituti di tutela del patrimonio culturale da un lato e tutti gli altri utenti anche privati, dall'altro – dovrebbe essere tenuto distinto nel testo del precetto normativo. Va, infatti, sottolineato che i sistemi di intelligenza artificiale appartengono, attualmente e nella gran parte dei casi, a imprese che operano a scopo di lucro, tanto da doversi ritenere marginale, per ora, il caso di effettiva e non mascherata attività di acquisizione di dati da parte dei “*foundation models*” di intelligenza artificiale sviluppati da “organismi di ricerca e da istituti di tutela del patrimonio culturale, per scopi di ricerca scientifica, ai fini dell'estrazione di testo e di dati da opere o da altri materiali disponibili in reti o banche di dati cui essi hanno lecitamente accesso”.

Inoltre, il mero richiamo agli articoli sul *Text and Data Mining* appare quasi superfluo e comunque non decisivo. Alcuni dei contributi circolati nei mesi precedenti all'approvazione del disegno di legge (si vedano, in particolare, i lavori della Commissione presieduta da Padre Benanti presso il DIE, sull'impatto dell'IA nell'editoria) si proponevano meritoriamente di intervenire in misura più diretta ed esplicita nel garantire sia la protezione dei contenuti editoriali da usi non autorizzati sia la loro remunerazione. Si pensi, ad esempio: alla proposta di una semplificazione delle modalità di esercizio dell'*opt-out* e, quindi, di manifestazione del divieto di utilizzo dei contenuti da parte dei titolari dei diritti, anche attraverso il ricorso a clausole di riserva analoghe a quelle già conosciute nel nostro ordinamento; all'invito ad incentivare il ricorso a modelli di licenza condivisi; agli obblighi di registrazione delle fonti/testate/contenuti utilizzati, sulla falsariga delle disposizioni comunitarie; alle ipotesi di remunerazione per l'uso dei contenuti stessi a fini di addestramento e *training* dei sistemi e modelli di IA, attraverso la possibilità del riconoscimento di un equo compenso modulabile sulla base delle responsabilità e dei rischi connessi all'uso dei sistemi di IA. Nessuno di questi aspetti sembra emergere dal testo in esame.

Come la FIEG ha già avuto modo di sostenere in precedenti audizioni sul tema, il richiamo all'art. 4 della Direttiva c.d. *Copyright* - il cui comma 3 afferma la necessità che la riserva dell'utilizzo dei materiali protetti da parte dei titolari dei diritti avvenga “*in modo appropriato, ad esempio attraverso strumenti che consentano la lettura automatizzata in caso di contenuti resi pubblicamente disponibili online*” – è particolarmente utile nel comparto editoriale, laddove sia in grado di rispondere effettivamente allo scopo di escludere l'utilizzabilità dei contenuti in forza dell'eccezione *text and data mining*. Con particolare riferimento a questo profilo, occorre semplificare il più possibile le procedure di espressione del consenso/divieto all'utilizzo dei propri contenuti anche a fini di addestramento, ad es. prevedendo una specifica dicitura – sulla falsariga della clausola di “riproduzione riservata” vigente nella disciplina generale del diritto d'autore (LDA n. 633/1941) – che consenta ai titolari dei diritti di manifestare, in maniera univoca e nei confronti di tutti gli operatori del mercato, i limiti di utilizzo delle loro opere.

Ci sembra particolarmente utile richiamare, anche su questo punto dell'articolo 24, le considerazioni dell'Associazione europea degli editori di giornali (ENPA): “*Anche qui si pone un*

problema di coerenza con l'AI Act (che non ha modificato la legge sul diritto d'autore). Idealmente questa disposizione dovrebbe essere modificata in due modi: (i) limitando il suo campo di applicazione ai modelli di IA (il considerando 107 dell'AI Act menziona solo i modelli, non i sistemi); (ii) chiarendo che qualsiasi riproduzione ed estrazione di opere da parte di modelli di IA può avvenire ai sensi delle disposizioni TDM della Direttiva DSM (come recepita nel diritto italiano) solo nella misura in cui l'operazione che viene effettuata costituisce TDM nel senso più stretto del termine, per cui tutto ciò che va oltre rimane off-limits per l'IA. Sarebbe inoltre auspicabile che venissero recuperati i requisiti aggiuntivi (quelli inclusi nelle precedenti bozze di legge) e cioè che):

- *I modelli e i sistemi di IA devono utilizzare misure proporzionate per (i) identificare le opere e altri materiali il cui uso non è espressamente riservato dai titolari dei diritti d'autore e dei diritti connessi/database; e (i) identificare, a meno che non sia impossibile, la fonte del contenuto, compreso il nome dell'autore di ogni opera o altro materiale, se indicato.*
- *Qualsiasi accordo contrario a quanto sopra è nullo.”*

➤ Conclusioni

La possibilità di una effettiva valorizzazione – anche in ambito IA – dei contenuti protetti presuppone l'effettività degli strumenti di tutela e, quindi, in concreto, un rafforzamento e una semplificazione delle modalità di esercizio, da parte dei titolari, del diritto di vietare o limitare l'utilizzo dei propri contenuti. L'uso continuato e non autorizzato danneggerà i mercati esistenti che riconoscono il valore dei contenuti di qualità e, col tempo, gli stessi modelli di *Generative Artificial Intelligence* si deterioreranno. È fondamentale che le protezioni sul *copyright* siano adeguatamente applicate e che elevati standard di qualità e responsabilità siano il fondamento di queste e di altre nuove tecnologie. Se i sistemi di IA si sviluppano in concorrenza con l'industria culturale, non solo rischiano, col tempo, di impoverirla, ma finiranno anche col produrre a loro volta, nel lungo termine, contenuti di più modesta qualità, trovando nei settori creativi sempre minori risorse cui attingere.