



**FEDERAZIONE ITALIANA
EDITORI GIORNALI**

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione 14^a

(Politiche dell'Unione europea)

**AUDIZIONE INFORMALE DEL DIRETTORE GENERALE DELLA FIEG
(FEDERAZIONE ITALIANA EDITORI GIORNALI)
FABRIZIO CAROTTI**

***Esame del disegno di legge n. 1721
(Legge di delegazione europea 2019)***

12 maggio 2020

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,
ringrazio la Commissione per aver invitato in Audizione la Federazione Editori Giornali e per l'opportunità di partecipare al dibattito in merito al disegno di legge di delegazione europea 2019.

L'interesse degli editori di giornali è focalizzato, in particolare, su una misura di rilevanza strategica per il nostro settore e che interviene, dopo anni di confronti anche accesi, a sanare *l'enorme squilibrio* – rilevato dall'Agcom sin dal 2014 nel Rapporto sui servizi di Internet e la pubblicità online – tra il valore che la produzione di contenuti editoriali genera per il sistema di Internet e i ricavi percepiti dai produttori degli stessi: uno squilibrio che provoca danni incalcolabili al finanziamento dell'intero sistema dell'informazione e rischia di comprometterne il funzionamento.

Mi riferisco all'articolo 9 del disegno di legge di delegazione europea, che contiene i principi e criteri direttivi per il recepimento della direttiva (UE) 2019/790, del 17 aprile 2019 sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale (c.d. direttiva Copyright). Tale direttiva introduce all'articolo 15 il c.d. diritto connesso in favore degli editori di giornali, cui viene riconosciuto il diritto esclusivo di autorizzare o vietare la riproduzione diretta o indiretta, nonché la messa a disposizione, dei loro contenuti editoriali online da parte delle piattaforme di condivisione dei contenuti. Di fatto, gli editori hanno finalmente la possibilità di negoziare accordi con le piattaforme per la remunerazione dell'utilizzo dei contenuti da loro prodotti.

Si tratta di un diritto che non pregiudica né limita in alcun modo la libertà di informazione, in quanto:

- non si applica agli usi non commerciali, quindi gli utenti della Rete continueranno ad accedere liberamente alle notizie rese disponibili online;
- non si estende ai link che rimandano a singole parole degli articoli, quindi nessuna limitazione delle libertà individuali e gli utenti della Rete continueranno ad usare liberamente i social network, a produrre blog, a condividere opinioni, foto e link;
- non ha effetti retroattivi e si estende ai giornalisti e agli autori degli articoli di giornali che riceveranno ugualmente una adeguata remunerazione per la produzione del loro lavoro.

Prima di passare all'esame dei criteri di delega per noi maggiormente rilevanti, vogliamo sottolineare l'assoluta necessità di procedere con urgenza e con ogni modalità utile all'attuazione di una normativa che può contribuire a riequilibrare la differenza di valore tra stampa e piattaforme digitali, specie oggi che stiamo sperimentando quanto sia importante la differenza fra notizie false e giornalismo professionale. Peraltro, la relazione di accompagnamento al testo di legge delega in esame rileva come questa Direttiva, per il grado di completezza dei suoi elementi, sia da considerarsi *self-executing*.

OSSERVAZIONI SUI CRITERI DI DELEGA IN MATERIA DI DIRITTO D'AUTORE (ART. 9)

Nell'ambito dei criteri direttivi individuati dall'articolo 9 per garantire la corretta trasposizione della Direttiva copyright nell'ordinamento interno, si ritiene di richiamare l'attenzione su quanto previsto alle lettere h) e i):

- h) – *“prevedere, ai sensi dell'articolo 15 della direttiva (UE) 2019/790, che nel caso di utilizzo online delle pubblicazioni di carattere giornalistico da parte dei prestatori di servizi della società dell'informazione trovino adeguata tutela i diritti degli editori, tenendo in debita considerazione i diritti degli autori di tali pubblicazioni”;*

Sul punto, andrebbe specificato che “l'adeguata tutela dei diritti degli editori” deve essere garantita da un meccanismo di negoziazione obbligatoria tra le parti interessate che individui una quota adeguata di proventi che gli editori devono percepire, così come correttamente specificato alla lettera l) del medesimo articolo in favore degli autori della pubblicazione di carattere giornalistico¹.

¹ “l) definire la quota adeguata dei proventi percepiti dagli editori per l'utilizzo delle pubblicazioni di carattere giornalistico di cui all'articolo 15 paragrafo 5, della direttiva (UE) 2019/790, destinata agli autori, tenendo in particolare considerazione i diritti di questi ultimi;”

Tale integrazione – relativa alla previsione di un meccanismo obbligatorio di negoziazione che porti alla definizione di una quota adeguata di proventi in favore degli editori – appare quanto mai necessaria, alla luce delle esperienze sin qui maturate in altri Paesi, dove – prima di giungere per via contenziosa/regolamentare a tale specificazione – si è venuta a determinare una situazione di stallo, protrattasi per mesi, a danno degli editori.

Il primo e più immediato riferimento è alla Francia, primo paese UE ad avviare l'iter di implementazione della Direttiva Copyright, partendo dal recepimento del solo articolo 15, con una legge – approvata nel luglio 2019 e in vigore dal 24 ottobre 2019 – che ha introdotto nell'ordinamento francese il diritto connesso per gli editori di giornali.

In allegato, una nota tecnica sulla trasposizione nell'ordinamento francese dell'articolo 15 della Direttiva. Qui preme intanto sottolineare come, all'indomani dell'entrata in vigore della legge francese, Google abbia modificato unilateralmente le impostazioni dei propri servizi sui quali, da quel momento in poi, per impostazione predefinita, non sono più presenti immagini in miniatura ed estratti di testo (anteprime) di articoli di giornale, ma solo titolo e collegamento ipertestuale ai contenuti pubblicati sui siti dei singoli editori di giornali, in pedissequa osservanza della lettera del testo di legge. Per evitare tale degradante modalità di visualizzazione, e il conseguente declassamento nei risultati del motore di ricerca, le aziende editoriali francesi hanno dovuto autorizzare Google a pubblicare, a titolo gratuito, le anteprime e le immagini dei propri articoli. Nell'annunciare l'adozione di tali modifiche ai servizi francesi, Google ha aggiunto che le stesse misure saranno applicate via via in tutta l'Unione Europea, in risposta all'implementazione della Direttiva Copyright. Dal 25 ottobre 2019, anche Facebook ha provveduto a modificare unilateralmente i propri servizi in Francia, sui quali ora, per impostazione predefinita, appaiono solo titolo e collegamento ipertestuale dei contenuti editoriali postati dagli utenti. In alternativa a tali modifiche, anche per quanto riguarda Facebook, gli editori hanno dovuto scegliere se concedere in licenza, a titolo gratuito, la pubblicazione di anteprime e immagini.

La posizione assunta in Francia dai due principali OTT ha indotto la maggior parte degli editori francesi a concedere l'autorizzazione a pubblicare a titolo gratuito anteprime e immagini dei propri articoli. Allo stesso tempo le azioni aperte dagli editori francesi su vari fronti sembrano aver spinto Google ad avviare trattative solo con alcuni editori per il pagamento dei diritti di licenza per i contenuti editoriali, con grave pregiudizio degli editori più piccoli e del pluralismo dell'informazione, oltre che in violazione dello spirito della normativa comunitaria e dei suoi obiettivi di armonizzazione della disciplina a tutela del diritto d'autore.

A seguito di un reclamo formale all'Autorità garante della concorrenza per segnalare il presunto abuso di posizione dominante da parte di Google e Facebook, le associazioni degli editori francesi si sono viste riconoscere, poche settimane fa, la fondatezza delle loro richieste: con decisione del 9 aprile 2020, l'Autorità per la concorrenza francese ha stabilito l'obbligo per gli aggregatori e i motori di ricerca di condurre entro tre mesi dalla richiesta formale degli editori (su base individuale o per il tramite delle associazioni di categoria o enti delegati) i negoziati per il riconoscimento del diritto connesso introdotto dall'articolo 15 della Direttiva Copyright. Tali negoziati devono svolgersi in buona fede e concludersi con la definizione della quota di remunerazione spettante agli editori. Google è obbligato a rendere trasparenti i ricavi che realizza in tutti i propri servizi grazie all'uso dei contenuti editoriali e, proporzionalmente a questi valori, gli editori hanno il diritto di individuare una quota di remunerazione, che sarà oggetto di negoziazione tra le parti.

Al di fuori del perimetro comunitario, analogo andamento ha avuto l'interlocuzione tra governo australiano e OTT sul tema della remunerazione dell'utilizzo dei contenuti editoriali: nel dicembre 2017, il governo australiano ha ordinato all'Autorità Garante per la Concorrenza e i Consumatori (di seguito ACCC) di indagare sull'impatto dei motori di ricerca, delle piattaforme di social media e degli aggregatori di contenuti digitali sul mercato dei media e dei servizi pubblicitari. L'inchiesta faceva parte di un pacchetto di riforme per modernizzare e aggiornare le leggi sui media in Australia. Il 26 luglio 2019 è stato pubblicato il rapporto finale dell'inchiesta: l'ACCC ha identificato uno squilibrio di potere contrattuale tra le organizzazioni dei media e alcune grandi piattaforme digitali formulando, in proposito, una Raccomandazione (la numero 7 del Rapporto) secondo cui tra le industrie editoriali e le piattaforme digitali designate (incluse Google e Facebook) dovessero essere negoziati appositi codici di condotta per governare le loro relazioni commerciali. All'epoca (luglio 2019) tali codici erano considerati volontari. Dopo 9 mesi di tentativi infruttuosi, soprattutto per quanto riguarda il tema della remunerazione dei contenuti editoriali, lo scorso 19 aprile 2020 il governo

australiano ha stabilito di modificare la natura del codice di condotta da volontario in obbligatorio, misura ritenuta necessaria per produrre i risultati garantiti e prevista dalla stessa Raccomandazione numero 7 proprio per l'ipotesi di mancato accordo tra le Parti. Il governo ha dunque incaricato l'ACCC di redigere il codice entro il prossimo luglio, per poi approvarlo ufficialmente entro novembre 2020.

Sulla scorta di tali esperienze, e per evitare lo stallo che si verrebbe a creare in assenza di una previsione di negoziazione obbligatoria a carico degli OTT, auspichiamo che il criterio di delega di cui alla lettera h dell'articolo 9 del disegno di legge in esame voglia specificare che "l'adeguata tutela dei diritti degli editori" deve essere garantita da un meccanismo di negoziazione obbligatoria tra le parti interessate (OTT da un lato e editori dall'altro, attraverso le associazioni di categoria maggiormente rappresentative o gli enti di gestione delegati) che individui una quota adeguata di proventi che gli editori devono percepire; e che, in caso di mancato accordo in un termine prestabilito tra gli editori (associazioni di categoria maggiormente rappresentative o enti di gestione delegati) e gli OTT, intervenga l'Autorità di settore a definire le condizioni, anche economiche, della utilizzazione dei contenuti da parte delle piattaforme digitali.

- i) – *"definire il concetto di estratti molto brevi in modo da non pregiudicare la libera circolazione delle informazioni"*;

Con riferimento alla lettera i), e quindi alla definizione di "estratti molto brevi", l'esperienza di altri Stati membri, in particolare Spagna e Germania, ha portato all'attenzione condotte potenzialmente lesive poste in essere da Google. Infatti, a seguito dell'emanazione, negli anni scorsi, di previsioni normative dirette a tutelare in questi Paesi i diritti connessi degli editori in relazione ai brevi estratti, la reazione del motore di ricerca è stata, nel caso spagnolo, di chiudere il servizio Google News e, in Germania (così come di recente in Francia), di rimettere all'editore la scelta relativa alla pubblicazione delle anteprime degli articoli, senza il riconoscimento di nessun compenso.

Sulla scorta di queste esperienze, si ritiene che il legislatore delegato, nell'individuare la nozione di "breve estratto" dovrà – come suggerito anche dal Presidente dell'Agcom nella Sua recente Audizione – *"da un lato, garantire una adeguata qualità delle informazioni veicolate attraverso i motori di ricerca e, dall'altro, fissare un limite quantitativo al di là del quale devono essere assicurati i diritti di cui al comma 1 dell'articolo 15 della direttiva."*

Auspichiamo, pertanto, che il criterio di delega di cui alla lettera i) dell'articolo 9 del disegno di legge in esame sia attuato *"in modo da non pregiudicare la libera circolazione delle informazioni né l'efficacia dei diritti previsti dalla direttiva"*, come garantito anche dal Considerando 58 della Direttiva Ue² (di cui in nota si riporta un estratto), nella convinzione che se l'uso dell'estratto molto breve ha una funzione sostitutiva della pubblicazione o comunque dispensa il lettore dal far riferimento ad essa rappresenta una evidente violazione del diritto connesso.

In tal senso, orientamenti consolidati della giurisprudenza comunitaria hanno individuato anche in un estratto di 11 parole un prodotto creativo dell'ingegno soggetto a tutela: nella sentenza Infopaq del 2009, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha stabilito che *"non può escludersi che talune frasi isolate, o addirittura talune parti di frasi del testo di cui trattasi, siano idonee a trasmettere al lettore l'originalità di una pubblicazione quale un articolo di giornale, comunicando a chi legge un elemento che è in se stesso espressione della creazione intellettuale dell'autore di tale articolo. Simili frasi o simili parti di frase possono quindi beneficiare della tutela prevista (...)"* dalla normativa comunitaria in materia di diritto d'autore e diritti connessi³.

² Considerando 58 Direttiva Copyright: *"(...)Tenuto conto della forte aggregazione e dell'utilizzo di pubblicazioni di carattere giornalistico da parte di prestatori di servizi della società dell'informazione, è importante che l'esclusione degli estratti molto brevi sia interpretata in modo da non pregiudicare l'efficacia dei diritti previsti dalla presente direttiva."*

³ CGUE su Caso Infopaq (*Infopaq International c. Danske Dagblades Forening, caso C5/08 del 16.7.2009*):

i) Un atto compiuto nel corso di un procedimento di raccolta dati, consistente nella memorizzazione informatica di un estratto di un'opera tutelata composto da undici parole e nella stampa del medesimo, può rientrare nella nozione di riproduzione parziale ai sensi dell'art. 2 della direttiva 2001/29, sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione, qualora gli elementi in tal modo ripresi siano l'espressione della creazione intellettuale del loro autore, il che dev'essere verificato dal giudice nazionale.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

È di fondamentale importanza che la Direttiva Copyright, ed in particolare l'articolo 15 della direttiva medesima, che per la prima volta prevede la possibilità per gli editori di giornali di negoziare accordi con le piattaforme per la remunerazione dell'utilizzo dei contenuti prodotti, venga recepita nel più breve tempo possibile anche in Italia. È evidente che, in tale percorso, gli editori non possono essere lasciati soli nel confronto con gli OTT ma devono poter contare, come accaduto in Francia, su un assoluto sostegno delle istituzioni a tutti i livelli coinvolte con l'obiettivo di:

- ✓ consentire alle aziende editoriali di ottenere la giusta remunerazione per il proprio lavoro;
- ✓ difendere l'informazione e la sostenibilità del settore;
- ✓ contribuire a riequilibrare la differenza di valore tra stampa e piattaforme digitali.

Gli editori di giornali svolgono un ruolo centrale nella creazione di contenuti informativi di alta qualità e rappresentano, ad oggi, il solo argine possibile alla proliferazione delle *fake news* o di analoghe attività di *misinformation*: tuttavia, per continuare a garantire anche nell'era digitale questa fondamentale precondizione di ogni società democratica e libera, devono poter contare su una effettiva tutela del prodotto informativo. Oggi più che mai, il diritto d'autore assume una funzione di equilibrio tra innovazione e produzione.

Nel mondo digitale vi è, al contrario, un forte squilibrio tra il valore che la produzione dei contenuti editoriali genera per le piattaforme digitali e i ricavi percepiti dagli editori: i contenuti editoriali vengono spesso, parzialmente o completamente, sfruttati dalle piattaforme digitali (c.d. Over the top di seguito OTT), senza che venga riconosciuto alcun compenso ai titolari dei diritti. Nonostante il prodotto informativo sia la reale motivazione che spinge almeno un terzo degli utenti ad accedere alle piattaforme digitali (e.g. Google), del traffico così generato beneficiano prevalentemente gli OTT e i motori di ricerca, che raccolgono i dati e profilano i consumatori per fini pubblicitari, senza alcun vantaggio per le aziende editoriali.

La struttura industriale delle aziende editoriali è particolarmente *labour intensive* (produrre in qualità costa a prescindere dalle copie vendute) ma nell'ultimo decennio, al calo dei ricavi della carta stampata, dovuto alla riduzione della pubblicità e delle vendite, non è corrisposto un adeguato incremento dei ricavi digitali. Ciò è avvenuto nonostante il recupero, spesso l'incremento, dei contatti sviluppati dagli stessi contenuti sulle piattaforme digitali, che avrebbe dovuto permettere una rinnovata simmetria fra costi e ricavi.

La rivoluzione digitale ha portato tante opportunità agli utenti ma anche gravissime distorsioni della concorrenza, legate essenzialmente all'utilizzo abusivo dei contenuti editoriali e ai fenomeni di pirateria digitale. Il settore dell'informazione e della produzione di contenuti editoriali ha subito questo processo di trasformazione, perdendo parte della sua centralità a scapito del ruolo fondamentale che ha sempre ricoperto nell'esercizio della democrazia e nel diritto alla conoscenza. Tutto questo impone di adattare con

Infatti, il diritto d'autore ai sensi dell'art. 2, lett. a), della direttiva 2001/29 può trovare applicazione solamente con riferimento ad un oggetto che abbia carattere di originalità, ossia rappresenti il risultato della creazione intellettuale dell'autore. Per quanto riguarda le parti di un'opera, esse sono tutelate dal diritto d'autore laddove partecipino, in quanto tali, all'originalità dell'opera nel suo insieme. Le diverse parti di un'opera beneficiano quindi di una tutela ai sensi della disposizione citata a condizione che esse contengano taluni degli elementi che sono espressione della creazione intellettuale dell'autore dell'opera stessa. Tenuto conto dell'esigenza di un'interpretazione ampia della portata della tutela conferita dall'art. 2 della citata direttiva, non può escludersi che talune frasi isolate, o addirittura talune parti di frasi del testo di cui trattasi, siano idonee a trasmettere al lettore l'originalità di una pubblicazione quale un articolo di giornale, comunicando a chi legge un elemento che è in se stesso espressione della creazione intellettuale dell'autore di tale articolo. Simili frasi o simili parti di frase possono quindi beneficiare della tutela prevista dall'art. 2, lett. a), della direttiva.

- ii) L'atto di stampa di un estratto composto da undici parole, effettuato nel corso di un procedimento di raccolta dati, consistente in una digitalizzazione mediante scansione degli articoli di giornale seguita da una conversione in file di testo, da un trattamento elettronico della riproduzione, dalla memorizzazione di una parte di tale riproduzione e dalla stampa della stessa, non soddisfa il requisito della transitorietà, di cui all'art. 5, n. 1, della direttiva 2001/29, sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione e, pertanto, tale procedimento non può essere realizzato senza il consenso dei titolari dei diritti d'autore interessati. (...)

urgenza la normativa vigente in materia di diritto d'autore alla realtà digitale, per consentire l'effettivo esercizio da parte degli editori dei diritti connessi all'utilizzazione economica dei contenuti editoriali. Con la corretta trasposizione nel nostro ordinamento dell'articolo 15 della Direttiva Copyright si raggiunge l'obiettivo di tutelare efficacemente il diritto d'autore anche nell'ecosistema digitale, senza pregiudicare la libera espressione degli utenti della rete, e al tempo stesso di garantire una corretta distribuzione del valore nell'ambiente digitale, diminuendo l'enorme differenza (*value gap*) attualmente esistente tra gli introiti che gli Over The Top ricavano dalla distribuzione e diffusione in rete dei contenuti editoriali (attraverso la pubblicità collegata e le attività di profilazione degli utenti) e gli esigui ricavi che percepiscono gli editori, produttori originali di tali contenuti e titolari dei relativi diritti.

NOTA TECNICA SU LEGGE FRANCESE

- 1) Il diritto connesso viene introdotto nell'ordinamento francese attraverso la richiesta di una necessaria *"autorizzazione dell'editore o dell'agenzia di stampa, che va richiesta prima di qualsiasi riproduzione o comunicazione al pubblico delle sue pubblicazioni giornalistiche in formato digitale da un servizio online di comunicazione al pubblico"*. I titolari dei diritti non possono vietare atti di *hyperlinking* o l'uso di singole parole o di estratti molto brevi di una pubblicazione giornalistica. Le nozioni di singole parole e estratti molto brevi non sono definite.
- 2) La legge francese stabilisce che il diritto connesso può essere dagli editori concesso in licenza, affidato in gestione a uno o più organismi di gestione collettiva e ne conferma la durata di due anni decorrenti dal 1° gennaio dell'anno solare successivo a quello della prima pubblicazione del contenuto protetto.
- 3) Per quanto riguarda la remunerazione dovuta a seguito dell'esercizio del diritto connesso, la legge francese prevede che:
 - ✓ questa debba essere calcolata sulla base di tutte le entrate dirette e indirette derivanti dall'utilizzo del diritto o, in mancanza, su base forfettaria;
 - ✓ per determinarne l'ammontare devono essere considerati tutti gli investimenti sostenuti dagli editori e dalle agenzie di stampa; il contributo fornito dalla pubblicazione giornalistica all'informazione politica e generale; l'importanza dell'utilizzo della pubblicazione giornalistica per il servizio online di comunicazione al pubblico;
 - ✓ i servizi di comunicazione online al pubblico (ossia le piattaforme) sono tenuti a fornire agli editori e alle agenzie di stampa tutti gli elementi informativi riguardanti gli usi delle pubblicazioni giornalistiche da parte dei loro utenti necessari ad una valutazione trasparente della remunerazione e della sua ripartizione.
- 4) La definizione di "pubblicazione di carattere giornalistico" presente nella legge francese fa riferimento a prodotti la cui funzione è quella di informare il pubblico (la Direttiva europea parla di *general public*) su notizie o altri argomenti pubblicati su qualsiasi supporto sotto l'iniziativa, la responsabilità editoriale e il controllo di un editore o di una agenzia di stampa; in essa rientrano espressamente anche le immagini e i video.
- 5) La Direttiva Copyright prevede che una "quota adeguata" delle entrate che gli editori ricevono a seguito dell'esercizio del diritto connesso debba essere corrisposta in favore dei loro autori. La legge francese, prevedendo, in aggiunta, che la remunerazione debba anche essere equa, va oltre la Direttiva Ue.
- 6) Viene istituita una Commissione amministrativa – presieduta da un rappresentante dello Stato (Corte di cassazione, Consiglio di stato o Corte dei conti) e composta per metà da rappresentanti editori e per metà da rappresentanti giornalisti – affinché, in caso di assenza di un contratto collettivo applicabile, e di disaccordo nella negoziazione dell'accordo aziendale tra editori e autori, determini la giusta quota spettante agli autori le cui opere sono presenti nelle pubblicazioni giornalistiche. Tale istituto non è previsto dalla Direttiva Copyright e si riferisce solo alla definizione della quota spettante ai giornalisti. Il punto debole della normativa francese è rappresentato dalla mancanza di una soluzione obbligatoria nel caso in cui le Parti (editori e OTT) non si accordino sul pagamento del diritto connesso: non ci sono regole o procedure per una ipotesi come quella che si è verificata (rifiuto di Google a pagare e modifica unilaterale delle condizioni per l'utilizzo dei contenuti sul motore di ricerca). Il problema è stato risolto solo dopo la pronuncia dell'Antitrust francese sull'obbligo di negoziazione entro tre mesi, con il sostegno di tutte le forze politiche francesi.