

**22 settembre 2021 | Nota AIE sulle
proposte di legge sulla gestione collettiva dei diritti
(AA.CC. 1305, 1735, 2716)**

1. Il punto di vista del settore librario

Ringraziamo la Commissione per averci invitato a fornire una nostra opinione sulle proposte di legge in esame, che attengono a un tema per noi rilevante e sul quale auspichiamo un’innovazione normativa.

Ci preme precisare che esprimiamo il punto di vista di un settore – quello librario – in cui nella gran parte dei casi i diritti d’autore sono gestiti direttamente dagli autori o dagli editori, che solo in pochi casi ricorrono alla gestione collettiva oggetto delle proposte di legge.

Da ciò deriva l’idea che, in tema di gestione collettiva, il settore librario sia un “settore minore”, che necessita di solidarietà da parte dei “maggiori”, nonostante la realtà economica del settore librario sia quella della prima industria culturale del paese. Si può stimare che le diverse figure autorali del mondo del libro (scrittori, traduttori, illustratori...) ricevano direttamente dagli editori almeno 300 milioni l’anno e dalla gestione collettiva – che in Italia significa essenzialmente la SIAE – solo l’1% di questa somma. Ciò accade non per inefficienze del sistema, ma appunto perché la gestione collettiva, nel nostro settore, ha un ruolo marginale.

Anche a valle del rapporto tra autori ed editori, la cessione dei diritti coinvolge di rado le società di gestione collettiva ma avviene quasi sempre in modo diretto: nella cessione dei diritti di traduzione, o di adattamento cinematografico, televisivo o teatrale, o per la produzione di audiolibri, o nelle licenze offerte dagli editori accademici sui contenuti scientifici o didattici, o nell’ambito del cosiddetto prestito digitale, e così via. Gestione diretta significa che nel nostro settore il mercato è ampiamente concorrenziale, in cui l’intermediazione è presente, anche in modo significativo, ma non nelle forme “collettive” che qui sono in discussione, quanto piuttosto tramite operatori professionali di diversa natura: gli agenti letterari nel rapporto tra autori e loro diretti aventi causa, gli aggregatori di contenuti nell’editoria accademica, le piattaforme di e-lending, ecc.

Grazie a questa peculiarità, ci auguriamo che il nostro contributo possa aiutare ad analizzare il tema della gestione collettiva tenendo conto anche di angolazioni diverse e meno note. Con un’avvertenza: così come, in tema di gestione collettiva, abbiamo stigmatizzato l’applicazione al libro di ciò che è valido per altri settori, trasporre le nostre considerazioni in contesti diversi sarebbe altrettanto errato.

2. Alcuni dati sulla gestione collettiva delle opere letterarie

L’impianto normativo attuale focalizzato sulle “gestioni principali”, e in particolare sui diritti sulle opere musicali, è storicamente molto efficiente su queste, ma lo stesso non può dirsi per i diritti a gestione collettiva nel settore librario. Un confronto internazionale può aiutare. La Tabella 1 riporta il totale dei diritti a gestione collettiva sulle opere letterarie raccolti in Italia in rapporto a quelli delle società di altri paesi europei.

Tabella 1. Incassi dalla gestione collettiva di diritti d'autore sulle opere letterarie nei principali paesi e aree geografiche europee. Dati 2019

Paese / area geografica	Incassi (€)	Popolazione	Incassi pro capite	Indice Italia = 1
Scandinavia + Finlandia	163.064.181	25.765.651	6,33	92,2
Germania	217.910.000	82.726.626	2,63	38,4
Regno Unito	96.772.398	63.625.316	1,52	22,2
Belgio e Paesi Bassi	38.306.343	28.189.739	1,36	19,8
Francia	55.960.000	67.060.158	0,83	12,2
Spagna	20.381.263	46.926.963	0,43	6,3
Italia	4.163.040	60.665.551	0,07	1,0

Fonte: IFRRO (www.ifrro.org/RRO)

La distanza con il resto d'Europa è enorme. Gli incassi pro-capite in Italia sono 12 volte di meno di quelli francesi, 20 di quelli Be-Ne-Lux e UK, quasi 40 di quelli tedeschi. La penultima Spagna fa sei volte meglio di noi. Se in Italia i diritti pro-capite fossero pari a quelli degli altri paesi fondatori UE, sarebbero 84 milioni di euro. Se fossero pari a quelli spagnoli sarebbero di 26 milioni.

Da qui l'esigenza di innovazione, in merito alla quale proponiamo alcuni interventi migliorativi del testo delle proposte di legge all'esame della Commissione, che cercheremo di argomentare in questa nota.

3. La concorrenza nel mercato dei diritti

Nel settore librario, la gestione dei diritti d'autore è, non solo in Italia, per lo più legata alla presenza di eccezioni al diritto d'autore, di casi, cioè, in cui un cittadino o un'istituzione (tipicamente una biblioteca, una scuola o un'università) possono utilizzare per particolari finalità un'opera libraria o parti di essa senza l'autorizzazione del titolare dei diritti. Quando l'eccezione prevede – come spesso avviene secondo le norme europee – una remunerazione a favore dei titolari, questa è gestita da una società collettiva. Per ciò stesso, si svolge in regime di monopolio naturale, giacché gli utenti hanno un bisogno ineludibile di uno "sportello unico". Si pensi al caso dei diritti reprografici (art. 68¹): se una biblioteca ha un servizio di fotocopie, per consentire agli utenti di farle deve pagare una somma forfetaria. Se esistessero più società di gestione collettiva per questo diritto, non potrebbe sapere ex ante chi pagare, perché sono gli utenti, nella loro discrezionalità, a scegliere quali opere fotocopiare. Lo stesso si può dire nel caso del diritto di prestito (art. 69) o per i diritti di copia privata (art. 71-sexies e ss.), dove i produttori degli strumenti di copia pagano per le copie che i privati faranno in un secondo momento, rilevanti nel nostro settore per gli audiolibri.

Per questa ragione in tutta Europa le leggi prevedono che ciascuno di questi diritti sia gestito da un'unica società di gestione collettiva e che ciascuna società di gestione possa gestire uno o più diritti su una o più tipologie di opere, secondo la sua capacità di rappresentare i rispettivi titolari dei diritti.

I modelli sono diversi, ma rispondono sempre a due principi:

- La società deve essere rappresentativa dei titolari dei diritti coinvolti.* In quel caso è autorizzata ad agire anche per conto dei non soci.
- La società ha l'*obbligo di non discriminare* tra soci e non soci.
- Il settore pubblico*, in genere il Ministero della cultura, *ha un potere di vigilanza* sul rispetto delle regole, ma mai sul merito delle scelte di gestione e degli accordi con gli utilizzatori. Non vi sono casi di gestione dei diritti da parte del settore pubblico.

¹ Quando non diversamente specificato, gli articoli citati sono della legge n. 633 del 1941 nel testo vigente, che da allora ha sistematicamente accolto le norme sul diritto d'autore e che anche le proposte di legge in discussione intendono emendare.

In alcuni paesi (paesi nordici e Regno Unito) l'estensione di rappresentanza può avvenire tramite *licenze collettive estese* grazie alle quali la società di gestione, una volta che ha ricevuto mandato su una specifica licenza da un numero significativo di titolari, può offrire agli utilizzatori la licenza anche per conto di titolari che non hanno aderito. In altri la scelta della società avviene al termine di una *selezione sulla base di criteri di rappresentatività ed efficienza gestionale*. In Italia e in Portogallo il nome della società di gestione è indicato nella legge.

Diverso il caso della gestione di diritti in cui sia possibile una pluralità di intermediari collettivi. Ciò può verificarsi in assenza di eccezioni al diritto d'autore, e pertanto nei casi in cui è necessario richiedere un'autorizzazione per utilizzare una data opera. Nel nostro settore, esempi sono le letture in pubblico o la ripubblicazione di parte di opera in una nuova pubblicazione. Sono tutti casi in cui l'utilizzatore conosce l'opera che sarà utilizzata e può chiedere l'autorizzazione al titolare dei diritti o alla società che ha ricevuto il mandato per gestire quello specifico diritto.

In definitiva, il quadro normativo sulla gestione dei diritti in un paese deve definire gli equilibri tra

- 1) gestione diretta e gestione collettiva e tra
- 2) gestione collettiva caratterizzata da monopolio naturale e gestione collettiva in concorrenza.

In un'ottica di liberalizzazione, deve privilegiare la gestione diretta su quella collettiva e deve promuovere la concorrenza in quest'ultima evitando però di paralizzare le gestioni che necessitano di uno sportello unico. Nel farlo, deve tener conto di come le tecnologie digitali possono modificare i confini tra queste diverse gestioni.

4. Le disposizioni sui diritti reprografici, di prestito e di copia privata

In base a questo quadro riportiamo alcune riflessioni in merito agli interventi proposti sulla gestione di diritti di maggiore interesse per il settore librario: i diritti reprografici, di prestito e di copia privata.

Per le **fotocopie**, il pdl Battelli propone una gestione in regime di concorrenza tra gli organismi e le entità di gestione, quella Vacca demanda la gestione a una nuova Agenzia di natura pubblicistica.

Sul diritto di **prestito**, la pdl Lattanzio, sottrae la funzione di ripartizione alla SIAE ma non la affida ad altri organismi, così lasciandola al Ministero della Cultura; a un risultato non dissimile giunge la pdl Vacca attribuendo tale funzione alla nuova Agenzia.

Sui diritti di **copia privata**, è la pdl Battelli a chiedere che siano gestiti dall'Agenzia, mentre la pdl Vacca li lascia in capo a SIAE.

Tali soluzioni non sono presenti in altri paesi europei. La soluzione "concorrenziale" in situazioni di monopolio obbligato rischia di generare effetti controproducenti, giacché gli utilizzatori, privati dello sportello unico, e non conoscendo quali copie saranno effettuate dai propri utenti, sarebbero impossibilitati a pagare. La gestione dei diritti d'autore da parte del settore pubblico è sconosciuta altrove e non in linea con l'obiettivo di proposte di legge che mirano a liberalizzare il mercato.

È condivisibile l'idea di completare il percorso di privatizzazione della SIAE attraverso lo scorporo delle attività "*legate alla sua natura di ente pubblico economico*" (pdl Battelli, relazione introduttiva), così che "*la SIAE cessa di essere un ente pubblico economico e continui ad esercitare l'attività di intermediazione dei diritti di utilizzazione economica del diritto d'autore*" (pdl Vacca, rel. intr.). Tuttavia, le funzioni sopra citate in tema di reprografia, prestito e copia privata attengono ad attività di gestione dei diritti, e sono prive di natura pubblicistica. Per il settore librario, il risultato di queste modifiche avrebbe l'effetto di sottrarre le gestioni collettive più rilevanti da qualsiasi controllo da parte dei titolari dei diritti, per affidarle interamente a una gestione pubblica.

5. La presunzione legale di rappresentanza

Sulla proposta della pdl Lattanzio (art. 3, c. 1, lett. c, n. 5) in tema di presunzione legale di rappresentanza è intervenuto, in data successiva alla presentazione della pdl, l'art. 12 della Direttiva 790/2019 sui Diritti d'autore nel mercato unico digitale. La proposta Lattanzio prevede che la rappresentanza dei titolari dei diritti non rappresentati da alcun organismo di gestione sia affidata alla SIAE, in ragione – riteniamo – della sua maggiore rappresentatività. La Direttiva 790/2019 detta nuovi confini a questa possibilità, stabilendo, al comma 2, che il meccanismo “*sia applicato solamente in settori di utilizzo ben definiti*” e, al comma 3, che

- a) la società di gestione sia rappresentativa dei titolari di diritti sul tipo di opere e per la tipologia di diritti trattati, rappresentatività da misurarsi “*sulla base dei mandati ricevuti*”;
- b) sia garantita parità di trattamento a tutti i titolari dei diritti;
- c) sia altresì garantito il diritto di opt-out a ciascun titolare dei diritti e
- d) prima che le opere siano utilizzate, siano previste misure di informazione efficaci verso gli aventi diritto su quanto previsto dalle licenze.

Ciò implica che non sia possibile proporre una norma generale valida in qualsiasi gestione dei diritti (c. 2), e che la rappresentatività deve essere verificata caso per caso (c. 3.a).

Se reinterpretata nello spirito della nuova Direttiva, la proposta Lattanzio può costituire una soluzione di equilibrio per i due “*settori di utilizzo ben definiti*” sopra citati (diritti reprografici e di prestito) prevedendo, in luogo dell'esclusione della SIAE proposta dalle altre pdl, l'incarico a una società di gestione individuata secondo i criteri e nel rispetto dei limiti della Direttiva. Ciò non avrebbe effetti immediati, giacché la SIAE è ad oggi la società più rappresentativa. Tuttavia, rendendo contendibile la sua posizione, rafforzerebbe il legame tra la stessa SIAE e le specifiche categorie di titolari dei diritti.

6. La gestione dei dati sui diritti d'autore

Nelle pdl Battelli e Vacca, valutiamo di grande interesse l'attenzione ai dati sui diritti d'autore. È un tema di grande attualità in tutta Europa, su cui l'AIE si è impegnata con il suo team di ricerca e sviluppo, guidando importanti progetti europei: da ARROW nello scorso decennio, sulla gestione dei dati per facilitare i programmi di digitalizzazione delle biblioteche, al recente ARDITO, sull'applicazione di standard tecnologici per il reperimento di informazioni sui diritti in registri e servizi distribuiti in rete.

Sul tema è intervenuta anche la Commissione europea con il suo [Piano d'azione sulla proprietà intellettuale per sostenere la ripresa e la resilienza dell'UE](#) sottolineando l'importanza di costruire una *Copyright infrastructure* a livello europeo, che deve essere aperta, distribuita, plurale e volontaria, in linea quindi con le premesse della pdl Vacca.

Sulla base delle nostre esperienze, e considerando questo contesto europeo, suggeriamo che il tema sia oggetto di un approfondimento specifico, anche stralciando le norme relative. Riteniamo infatti che oggi il problema non sia tanto di innovazione normativa, quanto di sostegno all'innovazione tecnologica, in un quadro che garantisca i principi base della *Copyright infrastructure*: (a) il carattere distribuito, volontario e neutrale rispetto ai modelli di gestione; (b) la separazione tra gestione dei dati e gestione dei diritti; (c) l'interoperabilità tramite standard condivisi; (d) la trasparenza e (e) il rispetto di dati personali e confidenzialità commerciali.

Sotto questo profilo, la soluzione proposta, basata essenzialmente su un'unica banca dati pubblica, gioco forza centralizzata, ci sembra poco coerente con le premesse. Inoltre, prevedere un compito così importante senza nel contempo predisporre i relativi impegni di spesa rischia di indebolire l'impianto.

Abbiamo citato il tema nella nostra [nota di commento al PNRR](#) inviata alle Camere, ritenendo che vada affrontato sul piano degli investimenti, pur ragionando anche sui sistemi di governance per garantire l'interoperabilità delle soluzioni e le necessarie collaborazioni pubblico-privato.

7. Le proposte dell'AIE per accompagnare l'evoluzione tecnologica

Come detto, l'evoluzione tecnologica tende a modificare i confini tra gestione diretta e gestione collettiva e, all'interno di quest'ultima, tra situazioni di monopolio naturale e di potenziale concorrenza, in ragione della maggiore facilità di gestione delle informazioni sui diritti, che riduce i costi di transazione delle licenze.

Nel settore librario, l'elemento evolutivo di maggiore interesse è rappresentato dalla convivenza di gestioni dirette e collettive per gli stessi diritti, sostenute da meccanismi normativi che prevedono procedure per cui un titolare può decidere di gestire direttamente i propri diritti. Si pensi alla gestione della digitalizzazione di libri fuori commercio, oggi regolata secondo questi principi dalla citata Direttiva 790.

Gestioni diverse possono coesistere anche all'interno di una singola casa editrice. Ad esempio, un editore potrebbe scegliere di

- gestire in modo diretto alcune licenze per l'università dei propri testi didattici (cfr. ad es. www.pandoracampus.it/university);
- offrire contenuti integrativi in licenza gratuita, con finalità promozionali, pensati per il docente più che per lo studente;
- offrire con licenza *creative commons*, articoli di rivista pubblicati in accesso aperto;
- dare mandato a una società di gestione collettiva o ad altro intermediario per licenze a scopo didattico su estratti di libri di catalogo o di testi non di natura didattica.

Nel nostro settore, i modelli di gestione collettiva più innovativi, quali quelli dell'americana CCC (www.copyright.com), propongono offerte molto flessibili che consentono al titolare dei diritti di proporre politiche sui diritti differenziate, sia facilitando scelte come quelle illustrate, sia proponendo tariffe diverse a livello di titolo o collana, o in relazione alla tipologia di utilizzatori.

L'insieme di questi servizi vanno verso un modello misto tra la tradizionale gestione collettiva e il *market place*, cioè uno spazio digitale su cui il titolare può offrire i diritti secondo modalità personalizzate.

Nel settore librario, una buona normativa deve, a nostro avviso, stimolare questa evoluzione che non può essere imposta dalla legge, ma può e deve essere dalla legge incentivata.

Oltre agli investimenti sulla *copyright infrastructure* sopra citati, ci permettiamo di suggerire norme sul nostro settore coerenti con questa visione di lungo periodo:

Semplificare la gestione dei diritti reprografici attraverso un sistema di copia privata

I dati della tabella 1 dimostrano come l'attuale sistema di gestione dei diritti reprografici, se valutato nel confronto internazionale, non è efficiente in termini di remunerazione garantita agli autori ed editori italiani. Allo stesso tempo è iniquo nella distribuzione dell'onere, largamente concentrato sulle biblioteche universitarie. Semplificando, si potrebbe dire che oggi le facoltà di economia pagano per le fotocopie effettuate dai propri studenti, ma le banche non pagano per quelle fatte dai propri dipendenti.

Un meccanismo di copia privata sulle macchine fotocopiatrici e multi-uso, simile a quello presente nella gran parte dei paesi europei, affronterebbe entrambi i problemi, riducendo l'onere per università e biblioteche pubbliche e distribuendolo su una molteplicità di operatori.

Introduzione di un sistema di presunzione legale di rappresentanza secondo le norme dell'art. 12 della Direttiva 790/2019

Le norme tra loro diverse sulla gestione dei diritti reprografici e di prestito (v. *supra* § 3) e quella del pdl Lattanzio sulla presunzione legale di rappresentanza (§ 4) potrebbero essere utilmente unificate affidando la gestione a una società scelta secondo i criteri dettati dall'art. 12 della citata Direttiva.

Trattandosi di due “settori di utilizzo ben definiti” la nuova norma nascerebbe nel quadro della Direttiva, che potrebbe automaticamente definirne i contorni.

Investire nel futuro

Proponiamo di modificare le norme relative alle banche dati di informazioni sui diritti (§ 5) trasformandole in una norma programmatica che accolga nella nostra legislazione l'idea di *Copyright infrastructure* e i principi che le sono connaturati. Ancor più opportuno sarebbe trovare da subito le risorse e le modalità attuative per investire in questa direzione.