



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informativo parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0012554 P-4.22.25
del 02/11/2016



15144297

Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e p.c.

Ministero dei Beni e delle Attività
Culturali e del Turismo

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per l'Informazione e
l'Editoria

Ministero degli Affari Esteri e della
cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente una *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme relative all'esercizio del diritto d'autore e dei diritti connessi applicabili a talune trasmissioni on line degli organismi di diffusione radiotelevisiva e ritrasmissioni di programmi televisivi e radiofonici – COM(2016) 594.*

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero dei beni e delle Attività Culturali e del Turismo, in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Dirigente
Avv. Pietro Maria Paolucci



*Ministero dei Beni e delle Attività Culturali
e del Turismo*
Segretariato Generale
Servizio I

Prot. n. 16277
el. 01.08.01/9

Roma,

28/10/2016

Presidenza del Consiglio
Dipartimento per le politiche europee
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE
infoparlamentare@governo.it

p. c.

Gabinetto dell'On.le Ministro

Ufficio Legislativo

Direzione Generale Cinema

Direzione Generale Biblioteche e Istituti culturali

Oggetto: Relazione ai sensi della Legge n. 234 del 2012 - Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme relative all'esercizio del diritto d'autore e dei diritti connessi applicabili a talune trasmissioni online degli organismi di diffusione radiotelevisiva e ritrasmissioni di programmi televisivi e radiofonici - COM(2016) 594.

La proposta di regolamento in oggetto è volta alla promozione della fornitura transfrontaliera di servizi online accessori alle trasmissioni e all'agevolazione della ritrasmissione digitale su reti chiuse di programmi radiofonici e televisivi di altri Stati membri mediante l'adeguamento del quadro giuridico dell'Unione. Stanti le difficoltà connesse all'acquisizione dei diritti, la proposta di regolamento si prefigge di creare le condizioni che permettano alle emittenti e agli operatori di servizi di ritrasmissione di offrire un più ampio accesso ai programmi televisivi e radiofonici in tutta L'Unione, promuovendo l'accesso degli utenti a un maggior numero di programmi televisivi e radiofonici di altri Stati membri con riguardo, sia ai servizi online accessori degli organismi di diffusione radiotelevisiva, sia ai servizi di ritrasmissione. La proposta introduce un approccio comune nell'Unione pur mantenendo elevato il livello di protezione dei titolari dei diritti, al fine di contribuire al funzionamento del mercato interno come spazio privo di frontiere interne.

Con riferimento alle valutazioni richieste ai sensi dell'art. 6, comma 4, lettera a), della L. 234/2012 si rappresenta quanto segue.

- Principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica.

La proposta si fonda sull'art. 114 del TFUE, norma che attribuisce alla Commissione competenza concorrente ad emanare "misure" volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno. Il Trattato riconosce pertanto all'Unione il potere di legiferare in forza di tale base giuridica, mediante l'adozione (anche) di regolamenti – essendosi ivi espresso il legislatore europeo in modo omnicomprensivo dei possibili strumenti normativi a disposizione (parlandosi, appunto, di "misure").

In particolare tale articolo conferisce dunque il potere di adottare misure che abbiano per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno, che comporta tra l'altro la libertà di prestare



*Ministero dei Beni e delle Attività Culturali
e del Turismo*
Segretariato Generale
Servizio I

servizi e di usufruirne (art. 26 TFUE, comma 2 e art. 114 comma 1). In queste nozioni ben rientra l'attività di fornitura transfrontaliera di servizi online accessori alle trasmissioni e la ritrasmissione digitale su reti chiuse di programmi radiofonici e televisivi, che tale iniziativa normativa è volta a regolamentare.

Avendo l'UE già armonizzato i diritti pertinenti per la diffusione online di opere e di altro materiale protetto nonché per la ritrasmissione di programmi radiofonici e televisivi (in particolare i diritti di riproduzione, di comunicazione al pubblico e di messa a disposizione) nella direttiva 2001/29, lo strumento proposto è stato il regolamento, proprio tenendo conto della necessità di garantire che le norme conseguano l'obiettivo in modo uniforme e siano direttamente applicabili. Nessun rilievo critico pertanto è da riscontrarsi sul punto.

- Conformità ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Come detto, poiché le legislazioni sui diritti d'autore e diritti connessi al diritto d'autore sono state armonizzate a livello europeo, solo l'Unione può modificarne il quadro giuridico. Gli Stati membri non possono intervenire legiferando autonomamente. Dunque, un intervento UE può garantire che le condizioni di accesso ai servizi di contenuti online per i consumatori e per i fornitori di tali servizi siano omogenee all'interno dell'Unione europea.

Poiché la proposta mira ad un più ampio accesso ai programmi televisivi e radiofonici da parte dei cittadini in tutta l'Unione, ha natura transfrontaliera, dunque solo uno strumento dell'Unione può stabilire una norma che applichi il principio del paese di origine alle trasmissioni transfrontaliere di programmi televisivi e radiofonici contravvenendo al principio di territorialità. In merito all'esercizio dei diritti di ritrasmissione, solo uno strumento dell'Unione può eliminare la frammentazione esistente nel mercato relativamente al modo in cui i diritti sono gestiti per i servizi di ritrasmissione digitale, garantendo così certezza giuridica agli operatori di ritrasmissione. Tuttavia, si ritiene che alcune disposizioni specifiche in merito all'applicazione della gestione collettiva obbligatoria ai servizi di ritrasmissione forniti su reti chiuse dovrebbero essere stabilite dagli Stati membri.

Stando all'obiettivo della promozione della fornitura transfrontaliera di servizi online accessori e l'agevolazione della ritrasmissione di programmi televisivi e radiofonici di altri Stati membri, è ravvisabile che non possa essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri, laddove il rischio di frammentazione regolamentare e la mancanza di certezza del diritto, rischierebbero di non pertanto, proprio a motivo della sua portata e dei suoi effetti può meglio esser conseguito a livello di Unione in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del TFUE.

Si ritiene inoltre, che l'intervento proposto si limiti a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo. Infatti, per quanto concerne la fornitura transfrontaliera di servizi online accessori, esso istituisce meccanismi che consentono di agevolare l'acquisizione del diritto d'autore e dei diritti connessi, ma non obbliga gli organismi di diffusione radiotelevisiva a fornire tali servizi a livello transfrontaliero, né obbliga gli operatori di servizi di ritrasmissione a includere nei propri servizi programmi televisivi o radiofonici di altri Stati membri. Inoltre,

la proposta riguarda solo l'esercizio di taluni diritti di ritrasmissione nella misura necessaria a semplificare la concessione di licenze di diritto d'autore e diritti connessi per tali servizi e unicamente per quanto riguarda i programmi televisivi e radiofonici di altri Stati membri dell'Unione.



*Ministero dei Beni e delle Attività Culturali
e del Turismo*
Segretariato Generale
Servizio I

Con riferimento alle valutazioni richieste ai sensi dell'art. 6, comma 4, lettera b) e c), della L. 234/2012 si rappresenta quanto segue.

-Criticità rispetto alla scelta dell'applicazione del principio del Paese di origine

Nel merito della proposta di Regolamento, in linea generale si sottolinea la necessità di attendere la conclusione dell'iter della proposta di direttiva sui Servizi media audiovisivi (SMA) e del regolamento in materia di portabilità viste le interazioni e possibili contraddizioni che ne potrebbero scaturire rispetto all'applicazione del suddetto principio.

Nello specifico la scelta dell'introduzione nella proposta di regolamento, del principio del Paese di origine per assicurare che i servizi ancillari possano essere forniti liberamente in tutto il territorio dell'Unione europea inserita nella presente proposta di regolamento, appare quale conferma di una linea già scelta dalla Commissione europea in fase di consultazione e di discussione della proposta di direttiva SMA, quando si discuteva sul più opportuno passaggio al principio di paese di destinazione per i servizi media audiovisivi, da molti visto come correttivo a taluni aspetti problematici derivanti dall'applicazione del criterio del paese di origine.

In particolare, rappresentando la direttiva un intervento di armonizzazione minima, si è a lungo contestato che il criterio del Paese di origine potesse dare luogo a fenomeni di home-shopping da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi, ovvero la scelta di stabilirsi giuridicamente in uno Stato membro scelto sulla base del minor grado di vincolatività della sua regolazione. Criticità che potrebbero verificarsi analogamente laddove il principio si estendesse ai servizi ancillari.

Tale rischio, come noto, si è già concretizzato per alcune emittenti satellitari, e potrà solo essere accentuato mediante la fornitura dei servizi di media audiovisivi o servizi ancillari via internet per i quali sono necessarie strumentazioni tecniche e accordi con gli internet service provider (server di hosting e di caching, content delivery network) tali da poter rendere tali servizi del tutto indipendenti dal paese di origine.

Si segnala a titolo esemplificativo quanto sebbene nella proposta di direttiva SMA il principio del paese di origine per i fornitori di servizi di media venga mantenuto e rafforzato semplificando le norme che stabiliscono quale paese abbia giurisdizione e migliorando i meccanismi di deroga in caso di eccezioni, per quanto riguarda i servizi della società dell'informazione forniti da un altro Stato membro, restano salve le deroghe di cui all'articolo 3 della direttiva sul commercio elettronico 2000/31. Tale sistema di deroghe, infatti, dovrebbe continuare ad applicarsi ai fornitori di piattaforme per la condivisione di video, in tal modo garantendo che le stesse norme si applichino anche ai fornitori che non sono stabiliti in uno Stato membro, ma che hanno un'impresa madre, una controllata o un'altra entità dello stesso gruppo ivi stabilita.

-Incompatibilità con l'art. 3 della direttiva 2000/31

Tenendo conto che i servizi ancillari oggetto del presente proposta di regolamento sono considerabili già per buona parte quali "servizi della società dell'informazione", non si ritiene conforme al diritto dell'Unione l'introduzione dell'obbligatorietà del Principio del paese di origine, laddove il presupposto sarebbe la previa modifica dell'art. 3.3. della direttiva 2000/31 che stabilisce una deroga esplicita al principio a beneficio della tutela dei diritti di proprietà intellettuale.

-Criticità definitorie



*Ministero dei Beni e delle Attività Culturali
e del Turismo*

Segretariato Generale
Servizio I

In considerazione della complessità della messa in atto del regolamento negli Stati membri da parte degli operatori di mercato ed al fine di garantire un approccio coerente ed uniforme, si ritiene necessario definire con attenzione la genericità della definizione "servizi online accessori". La proposta di regolamento sembra non tener debito conto dell'evoluzione tecnologica, laddove, dinanzi all'incessante aumento di servizi online tout court, volti alla fruizione delle opere da parte dei consumatori, ove tale definizione non circoscriva ai soli servizi di catch up e simulcast il perimetro dell'estensione del principio del paese di origine, si correrà il forte rischio che esso corroda la stragrande maggioranza dei servizi di sfruttamento di opere protette, facendo venir meno l'applicazione del principio di territorialità, presidio della tutela dei diritti di proprietà intellettuale.

Con riferimento agli aspetti di cui alla lettera c) dell' art. 6, comma 4, della L. 234/2012 si evidenzia che la proposta di regolamento in esame non ha ripercussioni sulle competenze regionali e delle autonomie locali, nonché sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

-Criticità dell'impatto su consumatori e imprese

Per quanto concerne l'impatto del progetto normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese sono state riscontrate forti critiche da parte delle rappresentanze del comparto audiovisivo nazionale.

Sebbene i consumatori potrebbero trarre benefici, quanto meno iniziali, dall'estensione del principio del paese di origine a tutti i servizi online, si teme che tale meccanismo possa non essere sufficiente a garantire l'effettivo accesso transfrontaliero, rischiando piuttosto di paralizzare l'industria produttiva cine-televisiva oggi basata, per l'ottenimento di co-finanziamenti, proprio su meccanismi di licenze esclusive nazionali.

La misura tende all'accentramento del potere negoziale nelle mani delle sole emittenti del servizio pubblico, a discapito delle piccole emittenti commerciali, dei titolari di diritti, e dei produttori, i quali, oltre ad esser compresi nella libertà contrattuale, a fronte dell'estensione dell'applicazione del principio del paese di origine, vedranno fortemente limitata, tanto la propria capacità di concedere i diritti su base territoriale, quanto la propria forza negoziale non potendo più offrire agli eventuali co-produttori stranieri il "beneficio" dell'esclusiva territoriale di taluni diritti, precludendosi così l'accesso a progetti ambiziosi che necessitano di forme di co-finanziamento transnazionale.

Per quanto riguarda più precipuamente il settore del cinema, come sopra accennato la proposta di regolamento in esame mira a creare condizioni favorevoli per le nuove modalità di distribuzione online transfrontaliera dei programmi radiotelevisivi, analoghe a quelle applicabili alle più tradizionali trasmissioni via satellite e alle ritrasmissioni via cavo.

Le criticità, tuttavia, sono legate alla previsione dell'applicazione, ai servizi ancillari, del principio del paese d'origine identificato nello Stato dove l'emittente ha la sua sede principale per le ricadute sull'autonomia contrattuale tra le parti circa lo sfruttamento dei diritti.

Ed invero, le perplessità, già manifestate nel corso della riunione del Gruppo di lavoro Proprietà intellettuale a Bruxelles, sono legate ad un intervento che favorisca accordi per licenze pan-europee, che renderebbero svantaggiose le negoziazioni per i produttori.

La presente proposta, inoltre, non può essere presa in considerazione astraendo dall'ampia proposta della Commissione di direttiva Copyright.



*Ministero dei Beni e delle Attività Culturali
e del Turismo*

Segretariato Generale
Servizio I

L'attuazione del Regolamento Agcom in materia di tutela del diritto d'autore (delibera AGCOM n. 680/13/CONS) ha evidenziato come la presenza di limitazioni e restrizioni dell'accesso dell'utente su base territoriale possa rappresentare un potenziale ostacolo alla diffusione e utilizzazione delle piattaforme legali di distribuzione, con l'effetto di incentivare involontariamente il consumo illegale.

Da questo punto di vista l'intervento di riforma intrapreso valorizza l'azione regolamentare a tutela della concorrenza e dell'innovazione, nel quadro delle azioni previste nella Strategia per il Mercato Unico Digitale.

In conclusione, con riferimento alla compilazione della scheda corrispondenza di cui al DPCM 17 marzo 2015, si evidenzia che la proposta di regolamento in esame non modifica alcuna disposizione normativa vigente, bensì integra le direttive 93/83/CE, 2001/29, 2006/123/CE ma per alcuni aspetti risulta incompatibile con la direttiva 2000/31, norme già attuate nella legislazione nazionale. Inoltre la natura dell'atto giuridico proposto dalla Commissione - Regolamento - fa sì che essendo direttamente applicabile, non necessiti di alcun atto di recepimento o di attuazione.

Il Direttore del Servizio

Arch. Maria Grazia Bellisario

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. Bellisario', written over the typed name.



*Ministero dei Beni e delle Attività Culturali
e del Turismo*

Segretariato Generale
Servizio I

TABELLA DI CORRISPONDENZA

(art. 6, comma 5, L. 234 del 2012)

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
<p>Bruxelles, 14.9.2016 COM(2016) 593 final 2016/0280 (COD) – Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sul diritto d'autore nel mercato unico digitale – (Testo rilevante ai fini del SEE) {SWD(2016) 301 final} {SWD(2016) 302 final} - <i>articolo 2 – Definizioni comma (3)</i></p>	<p>D.Lgs, 22/01/2004 n° 42 Codice dei beni culturali e del paesaggio -</p> <p>G.U. 24/02/2004 (con le modifiche introdotte dal <u>D.L. 19 giugno 2015, n. 78</u>, convertito, con modificazioni, dalla <u>L. 6 agosto 2015, n. 125</u> e dal <u>D.Lgs. 7 gennaio 2016, n. 2</u>).</p> <p>Titolo II - Fruizione e valorizzazione, Capo I - Fruizione dei beni culturali, Sezione I - Principi generali, Articolo 101 - Istituti e luoghi della cultura</p>	<p>Natura primaria della norma; competenza statale per la tutela dei beni culturali (art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione) – concorrente per la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e l'organizzazione di attività culturali (art. 117, comma 3, Costituzione); non prevedibili effetti finanziari né particolari impatti sull'ordinamento nazionale, né oneri amministrativi aggiuntivi; le amministrazioni coinvolte sono: lo Stato (Mibact), regioni e altri enti pubblici territoriali; sembrerebbe più opportuna una modifica alla proposta di Direttiva, così come suggerito, che alla normativa nazionale.</p>