

SEGNALAZIONE

ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287

in merito alla tutela dei contenuti editoriali su *internet*

Inviata al

Presidente del Senato della Repubblica

Presidente della Camera dei Deputati

Presidente del Consiglio dei Ministri

Ministro per lo Sviluppo Economico

Ministro per gli Affari Europei

Rif. n. S1806

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, intende formulare alcune osservazioni in merito alla tutela dei contenuti editoriali su *internet*.

L'Autorità rileva l'importanza della rete *internet* nello sviluppo dell'economia digitale, che a livello europeo risulta il settore con il maggiore tasso di crescita negli ultimi anni, rappresentando un essenziale volano per l'economia e per il miglioramento della competitività. La rapida evoluzione del *web* ha comportato, infatti, una sensibile accelerazione del processo selettivo delle dinamiche competitive, che conduce allo sviluppo degli operatori più efficienti e dinamici, a fronte della progressiva fuoriuscita dei soggetti meno capaci di rispondere alle richieste della domanda.

Sviluppi così rapidi, tuttavia, se accompagnati ad una inefficiente allocazione delle risorse, possono incentivare nel lungo periodo una strutturazione dell'offerta che non consente una corretta interazione competitiva. La rilevanza del ruolo che sarà giocato anche in futuro dalla rete impone in ogni caso un'estrema cautela nell'analisi delle problematiche di ordine concorrenziale riscontrabili nel mondo di *internet*, così come delle relative soluzioni, incluse eventuali forme di regolamentazione. Il rischio è, infatti, quello di limitare e distorcere il processo di crescita consentito dal *web*, tanto in senso economico quanto in termini di sviluppo della partecipazione alla vita democratica dei cittadini.

Pertanto, già in questa fase, sono individuabili alcune aree in cui un intervento appare indispensabile. Tra queste, rientra quella della produzione di contenuti informativi *online* e del loro utilizzo da parte degli operatori attivi sulla rete.

La progressiva diffusione di *internet* ha ampliato notevolmente gli ambiti attraverso i quali possono essere reperite e lette le notizie e ha radicalmente modificato la catena di valore riferita alla diffusione delle informazioni, la quale è oggi popolata da soggetti nuovi che convivono con quelli tradizionali. Alle edizioni *online* dei giornali pubblicati in versione cartacea si affiancano, infatti, le testate attive esclusivamente *online*, i portali *internet*, i *social networks*, i gruppi pubblicitari dedicati alla rete, i c.d. *service providers* dedicati all'informazione su apparecchi specifici, come *smartphones* o *e-book*, nonché i c.d. “*news aggregators*”, che ricercano e catalogano, secondo criteri di rilevanza tematica, le notizie che potrebbero interessare i rispettivi visitatori. Fra tali nuovi operatori, alcuni propongono sezioni dedicate ai principali avvenimenti, in cui sono contenuti articoli firmati o notizie riportate dalle principali agenzie di stampa. In altri casi sono riportate le notizie diffuse dalle principali agenzie di stampa o titoli di articoli con rinvio, mediante *link*, al giornale *online* in cui la notizia è pubblicata.

In tale contesto, è da tempo stata evidenziata da parte degli editori una generale criticità in ordine alla valorizzazione dell'attività degli operatori che producono i contenuti editoriali *online*. L'Autorità nel gennaio 2011 ha avuto modo di affrontare la problematica legata all'utilizzo su *internet*, anche per fini di lucro, di contenuti editoriali *online* accessibili e facilmente riproducibili nella loro forma digitale¹. Gli editori, pur potendo percepire i ricavi della raccolta pubblicitaria realizzata sulle pagine dei propri siti *web*, non sono messi nelle condizioni di condividere il valore ulteriore generato su *internet* dalla propria attività di produzione di informazione, nonostante la diffusione di contenuti giornalistici rappresenti uno dei servizi di maggior interesse per gli utenti di *internet* e, dunque, un importante *driver* della domanda sulla rete.

L'Autorità rilevava che da questa situazione potrebbe derivare un disincentivo alla produzione ed elaborazione di contenuti informativi a livello socialmente desiderabile. In altri termini, potrebbe porsi un problema di esternalità tale da ostacolare la corretta allocazione delle risorse, con effetti negativi sull'efficienza delle attività della produzione e diffusione di contenuti giornalistici. Tale valutazione deve tenere altresì conto dei benefici che le potenzialità di *internet* possono avere rispetto alla qualità della vita della popolazione, soprattutto in termini di accesso alle informazioni.

¹ Cfr. Segnalazione AS787 - *Tutela dei contenuti editoriali su internet*, del 17 gennaio 2011.

In tale contesto, l’Autorità, in continuità con quanto già rilevato nella sua segnalazione del gennaio 2011, intende fornire il proprio contributo al dibattito relativo allo sviluppo in chiave pro-concorrenziale dell’attività di produzione di contenuti editoriali *online*, affinché tale attività non sia ostacolata, bensì incentivata, dallo sviluppo di sistemi di elaborazione e aggregazione dei contenuti medesimi.

Diverse sono state le iniziative discusse o intraprese in sede europea al fine di promuovere una collaborazione virtuosa fra titolari dei contenuti editoriali e operatori dell’industria digitale, che consenta, da un lato, la più ampia fruizione dei contenuti informativi da parte degli utenti della rete e, dall’altro, un’adeguata valorizzazione dei contenuti dei soggetti che li producono nell’ambito della propria attività imprenditoriale.

Un primo esempio è rappresentato dal modello recentemente attuato in Francia, dove è stato sottoscritto un accordo fra Google e gli editori francesi². Secondo le dichiarazioni fornite dalle Parti dell’accordo³, tale intesa permetterà agli editori di beneficiare di un fondo di 60 milioni di euro stanziati da Google, al fine di sostenere la transizione digitale della stampa e i relativi investimenti ed innovazioni. Il perimetro dell’accordo concerne la stampa c.d. “d’informazione politica e generale”, che raggruppa la stampa quotidiana nazionale e regionale e la stampa periodica. Il fondo sarà dotato di una *governance* aperta con un Consiglio di Amministrazione, composto da membri indipendenti, e funzionerà attraverso il finanziamento di progetti ritenuti meritevoli, unitamente al partenariato tecnico ed alla collaborazione di Google per lo sviluppo dei progetti finanziati.

Tuttavia, con riferimento soluzioni negoziate, come quella descritta, o che in generale contemplino erogazioni *una tantum* da parte dei c.d. “*news aggregator*” nei confronti degli editori, l’Autorità osserva come esse non appaiono pienamente compatibili con i principi concorrenziali e non si prestano ad essere utilizzate in termini sistemici e strutturati. In particolare,

² La soluzione francese ha avuto un precedente nell’accordo stipulato il 13 dicembre 2012 da Google con gli editori della stampa francofona belga, rappresentati da Copiepresse, e con gli autori, rappresentati da SAj e Assucopie, per mettere fine ai loro procedimenti giudiziari. In virtù di questo accordo è stato istituito un partenariato tra gli editori francofoni e Google per creare opportunità commerciali legate ai contenuti *online*, con l’obiettivo di stimolare la frequentazione dei siti degli editori da parte degli utenti e generare ritorni economici. Cfr. comunicato ufficiale sul sito https://www.copiepresse.be/images/file/Google/2012_12_12_Copiepresse_communique_de_presse_FR.pdf.

³ Si vedano le *Déclaration conjointes à l’issue de la signature de l’accord avec Google*, pubblicate sul sito dell’Eliseo (www.elysee.fr). Cfr. anche il blog ufficiale di Google, <http://googleblog.blogspot.it/2013/02/google-creates-60m-digital-publishing.html#!/2013/02/google-creates-60m-digital-publishing.html>.

esse sembrano configurarsi come forme generiche di compensazione, piuttosto che come misure volte ad assicurare lo sviluppo nel tempo di nuove modalità di sfruttamento delle risorse offerte dalla rete.

Una soluzione alternativa potrebbe consistere nell'intervento sulla disciplina della proprietà intellettuale, finalizzato a introdurre una forma di remunerazione per gli editori per le attività che vanno ad alimentare i servizi di diffusione delle informazioni sulla rete. Si ricordano, in questa sede, le iniziative legislative intraprese in altri ordinamenti, quali, in particolare, il disegno di legge *Entwurf eines Siebenten Gesetzes zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes*, recentemente approvato dal Parlamento tedesco, che prevede l'introduzione di un diritto connesso al diritto d'autore a favore degli editori di stampa sull'utilizzo in *internet* dei propri contenuti per fini commerciali, facendo salva la pubblicazione di singole parole o di sintesi limitate dei testi. Merita menzione altresì il *Project de proposition de loi de l'association IPG, Droits voisins pour les organismes de presse*, presentato al governo francese prima della conclusione dell'accordo con Google, che prevedeva una remunerazione per il riassunto o un breve estratto di un contenuto editoriale, spingendosi sino a considerare meritevole di tutela anche la sola citazione del *link* diretto alla pagina *web* contenente il contributo, senza passaggio attraverso la Home Page. Pur con le loro differenziazioni, le soluzioni di questo tipo si confrontano con la questione spinosa della fruizione sul *web* di opere digitali coperte da diritto d'autore. Come dimostra la lettura di alcune pronunce giudiziali europee sul tema⁴, l'incertezza maggiore per i vari ordinamenti risiede nel corretto inquadramento dell'attività svolta dagli aggregatori di notizie ai sensi delle discipline vigenti in materia di diritto d'autore. La principale criticità non risiede tanto nel peculiare funzionamento dei servizi offerti da aggregatori di notizie e motori di ricerca – il c.d. *linking*, che può essere considerato come coesistente alla rete ed alla sua struttura fondata sul collegamento tra singole pagine ed elementi⁵ quanto piuttosto nella compatibilità tra la pubblicazione di un breve estratto dell'opera con il diritto d'autore. Sul punto, in dottrina, vi sono interpretazioni contrastanti circa la riconducibilità

⁴ Cfr., in particolare, *England and Wales Court of Appeal (Civil Division), on Appeal from the High Court of Justice Chancery Division*, 27 luglio 2011, [2011] EWCA Civ 890, *Newspaper Licensing Agency Ltd and others v Meltwater Holding BV and others*, <http://www.judiciary.gov.uk/media/judgments/2011/newspaper-licensing-agency-ltd-others-v-meltwater-holding-bv-others>, (consultato in data 5 marzo 2013); ma si veda anche *Cour d'Appel de Bruxelles (9eme ch.)*, 5 maggio 2011, *Copiepresse et al. v. Google Inc.*

⁵ Cfr. Libro Verde "Il diritto d'autore nell'economia della conoscenza", cit., punto 3.1.1 per quanto riguarda i procedimenti in materia di *linking* ad immagini.

o meno di tale attività ad una eccezione o limitazione al diritto d'autore a beneficio degli aggregatori⁶.

La soluzione consistente nella ridefinizione della disciplina del diritto d'autore sembra preferibile a quella negoziata, consentendo la partecipazione dei soggetti impegnati nella produzione e diffusione di contenuti informativi ai benefici derivanti dalla diffusione di tali prodotti sulla rete con un evidente vantaggio sotto il profilo dell'efficienza allocativa statica e dinamica dei mercati afferenti al settore.

Nell'adozione di tale soluzione sono comunque necessarie alcune cautele. Occorre infatti prendere in considerazione anche l'interesse del pubblico, *stakeholder* privilegiato della società digitale, soprattutto ove si parli di diffusione della conoscenza. I servizi, in maggior parte gratuiti, offerti da motori di ricerca ed aggregatori *online* portano notevoli benefici agli utilizzatori finali, soprattutto in termini di reperimento ed accesso all'informazione. Attraverso un eccessivo irrigidimento dei sistemi di protezione autoriali, i costi legati alla remunerazione degli editori potrebbero riverberarsi sugli utilizzatori finali, con effetti negativi per l'accesso all'informazione ed il pluralismo⁷. Deve aggiungersi, peraltro, che un eccessivo irrigidimento dei sistemi di protezione potrebbe comportare effetti negativi per le stesse imprese editrici: l'introduzione di siffatte norme potrebbe disincentivare gli aggregatori a rendere il proprio servizio, con conseguente perdita di visibilità per i contenuti di stampa.

In ogni caso appare necessario adottare particolare cautela nel calibrare norme idonee a produrre effetti duraturi sui diritti di proprietà intellettuale in presenza di una evoluzione ancora in corso, e dall'esito ancora non definito, dei mercati dell'informazione in quanto la soluzione adottata dovrebbe essere idonea a tener conto dell'evoluzione seguita dalla catena di valore delle notizie *online*, caratterizzata da un numero crescente di operatori e intermediari, nonché da un incremento degli strumenti distributivi

⁶ Per tutti F. Di Tano, *Diritto d'autore e aggregatori di notizie online: spunti dal caso Federazione Italiana Editori Giornali vs. Google News Italia*, in *Cyberspazio e diritto* 2011, Vol. 12, n. 2, pp. 193-220, secondo il quale, l'inquadramento più corretto della fattispecie sembrerebbe quello riconducibile al comma 2 dell'art. 65 l.d.a..

⁷ Sul punto si veda anche quanto affermato nel *Federal Trade Commission Staff Discussion Draft: Potential Policy Recommendations To Support The Reinvention Of Journalism*, consultabile presso il sito internet: <http://www.ftc.gov/opp/workshops/news/jun15/docs/new-staff-discussion.pdf>. Riguardo alla espansione della c.d. *Hot News Protection*, è stato affermato, in particolare che: "Expanding hot news protection to limit unauthorized borrowing of facts from news sources could substantially raise the costs of the "secondround" of content creators and thus impede the routine practice of journalism by all news organizations, not just aggregators", p. 10-11.

e di tecnologie funzionali alla fruizione delle notizie. In linea generale, l'adozione di misure che finiscano invece con il tutelare un modello di *business* tradizionale rispetto alle nuove possibilità create dallo sviluppo della rete rischia di rallentare un progresso benefico non solo per i fruitori della rete, ma anche per le imprese che intendono offrire loro un'alternativa di mercato.

Con le presenti argomentazioni l'Autorità ha inteso fornire il proprio contributo al dibattito volto ad individuare soluzioni idonee a garantire lo sviluppo in chiave pro-concorrenziale dell'attività di produzione di contenuti editoriali *online*. L'Autorità auspica, in particolare, che gli organismi competenti procedano in tempi adeguati rispetto alle esigenze di trasformazione del settore alla definizione di una disciplina che contempli strumenti idonei ad incoraggiare su *internet* forme di cooperazione virtuosa tra i produttori di contenuti editoriali e i fornitori di servizi innovativi che riproducono ed elaborano i contenuti protetti da tali diritti, finalizzata allo sviluppo efficiente dell'attività di produzione di contenuti informativi in rete.

Tenuto conto della dimensione sopranazionale al fenomeno *internet*, l'Autorità auspica altresì che la medesima finalità di tutela dei contenuti editoriali *online* possa ispirare l'adozione di concrete iniziative da parte delle istituzioni italiane presso le opportune sedi internazionali.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella