



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 24.5.2011
SEC(2011) 616 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO SULL'ACCESSO IN LINEA
TRANSFRONTALIERO ALLE OPERE ORFANE**

Allegato al documento

Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

su taluni usi consentiti di opere orfane

{COM(2011) 289 definitivo}
{SEC(2011) 615 definitivo}

Sintesi

La valutazione d'impatto verte sulle autorizzazioni necessarie per poter mettere a disposizione in linea opere orfane contenute in biblioteche digitali europee e nazionali nel rispetto dei diritti d'autore. Sono considerate orfane le opere di cui non è possibile individuare o rintracciare il titolare dei diritti.

La valutazione d'impatto è stata discussa in occasione di tre riunioni a livello di un gruppo direttivo interservizi, tenutesi l'11, il 16 e il 27 aprile 2010. Tali riunioni hanno preceduto la seduta del comitato per la valutazione d'impatto, avvenuta il 16 giugno 2010. Il comitato ha emesso il proprio parere il 21 giugno 2010.

Descrizione del problema

Prima di rendere accessibili al pubblico opere protette da diritti d'autore in una biblioteca digitale in linea è necessario ottenere la relativa autorizzazione. Qualora il titolare dei diritti non fosse identificabile o rintracciabile, le opere in questione sono considerate orfane. In tal caso non è possibile richiedere le autorizzazioni del caso per la loro pubblicazione in linea. Le biblioteche, gli archivi o altre organizzazioni che rendono pubblicamente disponibili in linea tali contenuti senza la relativa autorizzazione rischiano di violare i diritti d'autore.

Contesto politico

Il principale obiettivo della presente proposta è quello di rimediare all'assenza di un quadro giuridico che riconosca il legittimo accesso in linea e oltre frontiera alle opere orfane che figurano in biblioteche e archivi.

Nella valutazione d'impatto si illustra che, in considerazione dell'urgenza di accelerare lo sviluppo delle biblioteche e degli archivi digitali europei, nonché la loro capacità di migliorare le tecnologie di ricerca e indicizzazione, la proposta legislativa si concentrerà sulle opere pubblicate sotto forma di libri, riviste scientifiche, quotidiani, rotocalchi o altre pubblicazioni, incluse le opere contenute nelle stesse¹, così come opere audio, audiovisive e cinematografiche. L'ottimizzazione degli strumenti di ricerca in linea favorirà l'accessibilità di milioni di fonti delle biblioteche europee a livello sia nazionale, sia internazionale.

L'iniziativa in oggetto trae origine dalla raccomandazione della Commissione, del 24 agosto 2006, sulla digitalizzazione e l'accessibilità on line del materiale culturale e sulla conservazione digitale². Nonostante tale raccomandazione, solamente un numero limitato di Stati membri ha finora legiferato in materia. Le sporadiche iniziative realizzate a livello nazionale limitano l'accesso in linea ai soli cittadini residenti nel relativo Stato.

¹ Risulterebbe invece estremamente difficile individuare i titolari dei diritti di intere collezioni di fotografie di provenienza sconosciuta. La mancata attribuzione di un'opera o di altre informazioni che consentano di risalire all'autore rende particolarmente complessa la ricerca diligente. Inoltre, le tecnologie che consentono di svolgere ricerche sulle arti visive sono meno avanzate e più costose rispetto alle ricerche di materiale testuale.

² Raccomandazione della Commissione 2006/585/CE, del 24 agosto 2006, sulla digitalizzazione e l'accessibilità on line del materiale culturale e sulla conservazione digitale (GU L 236 del 31.8.2006, pag. 28-30).

L'istituzione di un quadro giuridico che faciliti la digitalizzazione e la diffusione di opere orfane anche oltre frontiera, all'interno nel mercato unico, costituisce inoltre una delle azioni fondamentali contenute nell'agenda digitale europea³ nel quadro della strategia Europa 2020⁴.

Sussidiarietà e proporzionalità

È opportuno presentare una proposta legislativa sotto forma di direttiva quadro, considerato che strumenti non vincolanti, in particolare la raccomandazione della Commissione 2006/585/CE del 24 agosto 2006 non hanno ottenuto i risultati auspicati (sussidiarietà). Inoltre, la coesistenza di approcci nazionali non coordinati in materia di opere orfane nelle biblioteche in linea rende complessa la messa a disposizione di opere orfane nei diversi Stati membri dell'Unione⁵.

I problemi legati alle opere orfane costituiscono un ostacolo non indifferente alla creazione di biblioteche digitali. Per questo motivo un quadro coerente a livello dell'Unione che disciplini l'accesso anche oltre frontiera alle opere orfane rappresenta l'opzione che richiede minori interventi rispetto allo *status quo* per raggiungere i risultati auspicati (proporzionalità). Gli altri approcci comporterebbero oneri amministrativi molto più elevati e la necessità di istituire infrastrutture specifiche per le licenze inerenti alle opere orfane.

Analisi delle opzioni

La valutazione d'impatto ha preso in esame sei opzioni: (1) mantenimento dello *status quo*, (2) eccezione *ope legis* ai diritti d'autore, (3) licenza collettiva estesa, (4) licenza specifica per le opere orfane concessa da società di gestione collettiva, (5) licenza specifica per le opere orfane attribuita da un organismo pubblico e (6) riconoscimento reciproco delle regolamentazioni nazionali in materia.

Tutte le opzioni strategiche (tranne l'opzione 1) implicano l'adozione di una direttiva che richieda agli Stati membri di introdurre una specifica legislazione sulle opere orfane entro un determinato periodo di tempo. Tutte le opzioni (tranne l'opzione 3) si basano sulla necessità che sia svolta una ricerca diligente prima di mettere a disposizione un'opera orfana in una biblioteca digitale in linea.

In base all'opzione 3, ossia il modello di "licenze collettive estese", una volta che la società di gestione collettiva autorizza una biblioteca a mettere a disposizione libri su un sito web, tale licenza, in virtù della presunzione legislativa, coprirà tutte le opere della relativa categoria. In tal modo la società di gestione collettiva rappresenta anche i diritti delle opere non direttamente autorizzate, indipendentemente dallo svolgimento o meno di una ricerca diligente per identificare o rintracciare l'autore. Il modello nordico è sostenuto prevalentemente dagli Stati membri della medesima zona geografica, tuttavia l'assenza di una ricerca diligente lo rende meno indicato in un'ottica europea basata sul riconoscimento reciproco. Inoltre, in assenza di un mutuo riconoscimento, la validità di una licenza collettiva

³ Un'agenda digitale europea, COM(2010) 245.

⁴ Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva:
http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm.

⁵ In alcuni Stati membri, ad es. la Francia, i lavori preparativi di una soluzione di carattere legislativo riconoscono la necessità di un intervento a livello europeo - Conseil Supérieur de la Propriété Littéraire et Artistique *Commission sur les œuvres orphelines*, pag. 19.

estesa di norma si limita al solo territorio nazionale in cui si applica tale presunzione legislativa.

La licenza specifica concessa alle opere orfane (opzione 4) conferisce a biblioteche e altri beneficiari un'elevata certezza del diritto rispetto a eventuali richieste di risarcimento successivamente avanzate dai titolari dei diritti. L'opzione in oggetto prevede sia una ricerca diligente al fine di determinare lo *status* di opera orfana, sia uno specifico accordo di licenza in materia di opere orfane.

La licenza pubblica per le opere orfane (opzione 5) si realizza sotto forma di certificazione pubblica della ricerca diligente, garantendo dunque un elevato livello di certezza del diritto alla biblioteca digitale, ma comportando anche determinati oneri amministrativi. Per tale motivo soluzioni analoghe adottate in passato hanno esercitato un impatto limitato e non sono state applicate a progetti di biblioteche digitali su ampia scala.

L'eccezione *ope legis* (opzione 2) eviterebbe l'onere di ottenere una licenza di copyright, ma manterrebbe il requisito dello svolgimento di una ricerca diligente. Tuttavia, tale opzione offre una minore certezza del diritto, vista l'assenza di una certificazione esterna della ricerca diligente.

Un approccio basato sul riconoscimento reciproco delle disposizioni nazionali in materia di messa a disposizione delle opere orfane (opzione 6) garantirebbe a biblioteche ed altri beneficiari la certezza del diritto sullo *status* di orfano di una determinata opera, consentendo l'accesso in linea a tutti i cittadini europei. Il riconoscimento reciproco è l'opzione che incontra i favori della comunità editoriale e di alcuni Stati membri. Gli editori ritengono che un sistema che conceda l'autorizzazione alla messa a disposizione di opere orfane debba essere subordinato allo svolgimento di una ricerca diligente.

Attuazione, controllo e valutazione

L'obiettivo principale della proposta è di consentire che biblioteche e organismi affini che perseguono interessi pubblici nel campo dell'educazione o della conservazione e diffusione del patrimonio culturale siano legittimati a mettere a disposizione del pubblico e riprodurre opere orfane. È indispensabile che l'applicazione della proposta sia in linea con gli obiettivi strategici e gli accordi internazionali in materia di diritti d'autore.

La Commissione monitorerà gli impatti a breve, medio e lungo termine. Nel breve periodo si assicurerà che la legislazione sulle opere orfane venga recepita in tutti gli Stati membri, nel medio termine valuterà se il regime di riconoscimento reciproco consentirà ai cittadini dell'Unione di accedere alle biblioteche digitali di qualsiasi Stato membro, mentre in una prospettiva temporale più ampia verificherà la misura in cui la legislazione sulle opere orfane avrà contribuito allo sviluppo globale di biblioteche digitali paneuropee.