

# Politiche e legislazione dell'Unione Europea per la digitalizzazione del patrimonio culturale

**Rosa Maiello**

*Associazione italiana biblioteche*

*In questo contributo vengono esaminate le recenti normative e raccomandazioni dell'Unione Europea per favorire la digitalizzazione del e l'accesso pubblico al patrimonio culturale, nel quadro dell'Agenda digitale per il 2020. In particolare, si commentano la Direttiva 2012/28/UE del 25 ottobre 2012 su taluni utilizzi consentiti di opere orfane, il Memorandum of Understanding tra associazioni di biblioteche e associazioni di editori per la digitalizzazione di opere fuori commercio, promosso dalla Commissione Europea e sottoscritto nel 2011, la Direttiva 2013/37/UE che ha modificato la Direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, i loro rapporti con le preesistenti direttive europee. Da tale esame si trae la conclusione che queste recenti iniziative rappresentano solo un primo passo per lo sviluppo di servizi bibliotecari digitali innovativi e rispondenti ai fabbisogni.*

Il campo della storia era il memorabile, la totalità degli avvenimenti le cui conseguenze si sarebbero manifestate a lungo. Inseparabilmente, la conoscenza avrebbe dovuto durare, e aiutare a comprendere almeno in parte ciò che sarebbe successo di nuovo: «un'acquisizione per sempre», dice Tucidide. In tal modo la storia era la misura di un'autentica novità, e chi vende la novità ha tutto l'interesse a far sparire il modo di misurarla.

(Guy Debord, *Commentari alla Società dello spettacolo*, 1988)

## Introduzione

**F**rammentazione dei mercati, barriere legali alla digitalizzazione e all'accesso ai contenuti e ai servizi online, rapporti contrattuali complicati da legislazioni differenti, in assenza di norme comunitarie o in presenza di norme comunitarie recepite dagli Stati membri in modo disomogeneo, incertezza sui diritti e sulle tutele in ambiente digitale sia per gli utenti che per le imprese, scarsa interoperabilità e accessibilità tecnica dei sistemi, scarsa competitività a confronto con gli Stati Uniti, dove sono localizzate tutte le principali iniziative commerciali in rete (Google, Amazon, Facebook, etc.): l'*Agenda digitale europea*, un piano d'azione

predisposto dalla Commissione europea per il periodo 2011-2020<sup>1</sup>, segnala questi e altri problemi che tuttora impediscono la piena realizzazione del mercato unico digitale e individua una serie di azioni da compiere per affrontarli e risolverli. Tra le azioni in programma, sono di particolare interesse per le biblioteche quelle finalizzate: alla riduzione delle complicazioni legali alla digitalizzazione e comunicazione al pubblico di opere protette da diritto d'autore; alla revisione delle norme in materia di diritto d'autore e alla ricerca di soluzioni negoziate con i vari portatori d'interesse per permettere il text e il data mining<sup>2</sup> a scopo di ricerca e, più in generale, per facilitare la diffusione di licenze pan-europee sui contenuti e servizi digitali, assicurandone portabilità e interoperabilità; alla diffusione dell'accesso aperto ai risultati della ricerca scientifica; all'ampliamento delle possibilità di accesso e uso a scopo non di lucro e a scopo commerciale dell'informazione del settore pubblico, compresa quella in possesso di biblioteche, archivi e musei. Si tratta di questioni che chiamano direttamente in causa la legislazione vigente in materia di titolarità e controllo dell'informazione e le facoltà e gli obblighi spettanti, da un lato, ai titolari del diritto d'autore e ai loro aventi causa e, dall'altro, ai soggetti che svolgono una missione di servizio pubblico. In questo contributo ci si sofferma sulle recenti normative e raccomandazioni dell'Unione Europea per favorire la digitalizzazione e l'accesso pubblico al patrimonio culturale.

### Uno sguardo d'insieme

A partire dal 2005, l'Unione Europea ha investito molto sulla realizzazione di un portale pan-europeo per l'accesso integrato alle raccolte digitali delle biblioteche, degli archivi e dei musei degli Stati membri<sup>3</sup>. Il risultato di questi investimenti, *Europeana*<sup>4</sup>, rappresenta la risposta europea e non commerciale a Google Books<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Commissione Europea, *Un'agenda digitale europea*, Bruxelles, 26 agosto 2010, COM (2010) 245, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:IT:PDF>>; tutte le informazioni sullo stato di avanzamento dell'Agenda digitale sono reperibili in un'apposita sezione del portale dell'UE <<http://ec.europa.eu/digital-agenda>>. L'Agenda digitale è una delle sette iniziative-faro previste nell'ambito della più ampia strategia dell'UE per il decennio 2010-2020, cfr. Commissione Europea, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva*, Bruxelles, 3 marzo 2010, COM (2010) 2020, <[http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs\\_2009/pdf/complet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/complet_en.pdf)>.

<sup>2</sup> Sul significato di *data-mining* e *text-mining* e sulle loro principali applicazioni, cfr. la voce *Data mining* in *Wikipedia*, <[http://it.wikipedia.org/wiki/Data\\_mining](http://it.wikipedia.org/wiki/Data_mining)>.

<sup>3</sup> La Digital Libraries Initiative viene annunciata con la Comunicazione della Commissione Europea *i2010 – Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione*, Bruxelles, 1. giugno 2005, COM(2005) 229, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0229:FIN:IT:PDF>>; a questa comunicazione fa seguito la Comunicazione *i2010: le biblioteche digitali* del 30 settembre 2005.

<sup>4</sup> <http://www.europeana.eu/>.

<sup>5</sup> Cfr. Mauro Guerrini - Rosa Maiello, *Si fa presto a dire biblioteche digitali: un confronto tra Google Book Search ed Europeana*, «La Bibliofilia. Rivista di storia del libro e di bibliografia», 112 (2010),

Proprio la realizzazione di *Europeana* ha fatto emergere con forza i molteplici problemi posti dai progetti di digitalizzazione - problemi di carattere tecnico, organizzativo, finanziario e legale.

Per limitarsi a questi ultimi, essi dipendono principalmente dal fatto che gran parte del materiale da digitalizzare è fuori commercio, ma è tuttora coperto da diritti esclusivi di proprietà intellettuale e che a fronte di questi diritti - in particolare, quelli di riproduzione e di comunicazione al pubblico previsti dagli artt. 2 e 3 della Direttiva 2001/29/CE sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione<sup>6</sup> - i margini per libere utilizzazioni sono assai stretti. È vero infatti che "per il secondo comma dell'art. 5 della Direttiva 2001/29/CE" gli stati membri hanno la facoltà di introdurre le eccezioni previste dalle direttive a favore delle biblioteche, ma - ammesso che tutti gli stati le abbiano effettivamente introdotte nelle legislazioni nazionali - quelle applicabili alla fattispecie sono il secondo comma lett. c) dell'art. 5 che permetterebbe "atti di riproduzione specifici", purché a scopo non di lucro, e il terzo comma lett. n) del medesimo art. 5 che permetterebbe la consultazione delle opere digitalizzate unicamente tramite terminali dedicati situati nei locali delle biblioteche e non nel luogo e nel momento scelti dall'utente. Di conseguenza, queste eccezioni non sono sufficienti a consentire la digitalizzazione di massa di opere protette da diritto d'autore finalizzata alla più ampia disseminazione delle opere stesse tramite rete pubblica. A lungo la Commissione Europea ha ritenuto possibile risolvere il problema stimolando accordi volontari tra titolari dei diritti d'autore e biblioteche<sup>7</sup>, ma finalmente ha dovuto prendere atto che, almeno nel caso delle opere cosiddette "orfane", ossia opere i cui titolari non siano stati reperiti<sup>8</sup>, questo metodo non è praticabile senza leggi *ad hoc* che garantiscano certezza sulla liceità degli atti di utilizzazione compiuti senza il consenso dei titolari<sup>9</sup>.

n. 1, p. 77-93. Depositato in: <[http://eprints.unifi.it/archive/00002183/01/Bibliofilia\\_GUERRINI\\_-\\_MAIELLO\\_google.pdf](http://eprints.unifi.it/archive/00002183/01/Bibliofilia_GUERRINI_-_MAIELLO_google.pdf)>.

<sup>6</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:167:0010:0019:IT:PDF>.

<sup>7</sup> Il ricorso alle licenze, sia per le opere fuori commercio che per le opere orfane, è tra le *Raccomandazioni per la digitalizzazione, l'accessibilità e la conservazione dei documenti culturali*, Bruxelles, 31 agosto 2006, COM (2006) 585, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006H0585:IT:HTML>>. Nello stesso documento, si raccomanda di adottare un sistema di deposito legale digitale che potrà contribuire a preservare le opere a beneficio delle generazioni future e nel contempo a limitare il problema delle opere orfane.

<sup>8</sup> È bene ricordare che, in base all'art. 5 comma 2 della Convenzione di Berna, il diritto d'autore si acquisisce con la creazione dell'opera, senza bisogno di registrazione o altra formalità.

<sup>9</sup> Anche negli Stati Uniti è in corso da anni un dibattito sulla soluzione appropriata al problema delle opere orfane, ma tuttora il *Copyright office* s'interroga se ci si debba basare su accordi volontari con le società di gestione collettiva oppure se occorra una legge. Cfr. United States. Copyright Office, *Report on orphan works*, Washington D.C., Library of Congress, 2006, <<http://www.copyright.gov/orphan/orphan-report.pdf>>. Nel 2009 il Senato approvò la proposta di legge S2913(110th), nota come «Shawn Bentley Orphan Works Act», che però non fu approvata dal Congresso (cfr. <<http://www.govtrack.us/congress/bills/110/s2913>>).

Ha quindi promosso, nel 2011, la stipula di un *Memorandum of Understanding* (MoU) tra le associazioni di biblioteche ed editori per la digitalizzazione delle opere fuori commercio<sup>10</sup> e, nel 2012, ha emanato una Direttiva sulle opere orfane<sup>11</sup>.

Un altro ordine di problemi è emerso con riferimento alla grande quantità di opere di pubblico dominio in possesso di biblioteche, archivi e musei che, pur essendo in linea di principio liberamente fruibili, spesso si possono consultare solo presso le sedi di questi istituti, mentre la riproduzione e il riuso sono sottoposti a vincoli. Questi vincoli sono determinati il più delle volte dagli stessi istituti culturali che, vantando la proprietà dell'oggetto, subordinano la riproduzione e il riuso delle copie richieste al pagamento di apposite *fee*, a copertura delle spese di gestione. In alcuni casi, il vincolo è determinato da accordi di esclusiva che gli istituti stessi hanno stipulato con soggetti terzi in cambio della digitalizzazione delle loro raccolte, non disponendo delle necessarie risorse economiche per effettuarla con propri mezzi. Con la *Raccomandazione sulla digitalizzazione e l'accessibilità in rete dei materiali culturali e sulla conservazione digitale* del 27 ottobre 2011<sup>12</sup>, la Commissione ha segnalato il rischio che sulle opere di pubblico dominio digitalizzate si creino nuove forme di diritti esclusivi *sui generis*<sup>13</sup> e, per scongiurarlo, ha raccomandato agli Stati membri, da un lato, di potenziare gli investimenti per iniziative di digitalizzazione, anche stimolando a tal fine l'apporto di soggetti privati tramite sponsorizzazione o forme di partenariato; dall'altro, di preservare pari opportunità di accesso a tutti gli operatori economici, evitando di cedere all'uno o all'altro diritti esclusivi di utilizzazione, o di concederli solo per periodi di tempo limitati, strettamente necessari al recupero dell'investimento effettuato per la digitalizzazione. Il divieto di cessione esclusiva è stato poi ribadito dalla recente Direttiva 2013/37/UE<sup>14</sup> che ha modificato la Direttiva 2003/98/CE<sup>15</sup> relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico ed esteso il suo ambito di operatività anche a biblioteche, archivi e musei pubblici.

Vediamo allora qualche dettaglio sui contenuti delle suddette misure.

Lo stato dell'arte ad oggi è sintetizzato in Id., *Orphan Works. Background*, revised 15 march 2013, <<http://www.copyright.gov/orphan/>>.

<sup>10</sup> *Memorandum of Understanding [on] key principles on the digitisation and making available of out-of commerce works*, Bruxelles, 20 settembre 2011, <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/copyright/docs/copyright-info/20110920-mou\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/copyright-info/20110920-mou_en.pdf)>.

<sup>11</sup> Direttiva 2012/28/UE del 25 ottobre 2012 su taluni utilizzi consentiti di opere orfane, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:299:0005:0012:IT:PDF>>.

<sup>12</sup> <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:283:0039:0045:IT:PDF>>.

<sup>13</sup> La rinascita di forme di privativa su opere di pubblico dominio può avvenire con la loro riedizione facsimilare in formato digitale. Qualcuno in proposito parla di vera e propria *copyfraud*, cfr. Jason Mazzone, *Copyfraud*, Brooklyn Law School, Legal Studies Paper No. 40 (2005); New York University Law Review, 81(2006), p. 1026 -100. Ne discute, riportando casi osservati in Google Books e in Amazon, Alberto Petrucciani, *Ancora su Google e la giungla digitale. Altri misteri, novità e tendenze*. «AIB studi», 52 (2012), n. 2, p. 197-204, <<http://aibstudi.aib.it/article/view/6326> (DOI: 10.2426/aibstudi-6326)>.

<sup>14</sup> <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:IT:PDF>>.

<sup>15</sup> <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:0096:IT:PDF>>.

## Il *Memorandum of Understanding* (MoU) sulle opere fuori commercio<sup>16</sup>

Il MoU si riferisce a libri e riviste fuori commercio pubblicate nei paesi dell'Unione in possesso di biblioteche e altri istituti culturali accessibili al pubblico e promuove la stipula di licenze collettive per la digitalizzazione di queste pubblicazioni, senza pregiudizio per accordi individuali con i singoli titolari dei diritti e fermo restando che questi ultimi avranno priorità nella scelta di provvedere in proprio alla digitalizzazione. Le licenze potranno essere stipulate dalle società di gestione cui autori ed editori delle opere da digitalizzare siano effettivamente iscritti. Qualora si voglia affidare alle società di gestione un mandato a stipulare accordi anche per conto di non iscritti (ad esempio, nella forma di licenze collettive estese), ciò dovrà essere previsto da un'apposita legge<sup>17</sup>. In ogni caso, gli accordi di licenza potranno essere stipulati solo dalle società maggiormente rappresentative.

Il MoU fornisce una precisa definizione di opera fuori commercio: "a work is out of commerce when the whole work, in all its versions and manifestations is no longer commercially available in customary channels of commerce, regardless of the existence of tangible copies of the work in libraries and among the public (including through second hand bookshops or antiquarian bookshops)". Vale a dire che *non* è considerata fuori commercio un'edizione esaurita di un'opera, se ne esistono in commercio altre edizioni o versioni o manifestazioni. La verifica va fatta sui repertori bibliografici appositamente concordati dalle associazioni di categoria a livello nazionale. Inoltre, deve esservi accordo tra le parti contraenti volta per volta sulle modalità di verifica se l'opera sia o meno da considerare fuori commercio.

Ogni singolo accordo stabilirà le utilizzazioni commerciali o non commerciali consentite, ferme restando quelle previste da eccezioni e limitazioni di legge.

Gli accordi dovranno prevedere il diritto degli autori di opporsi a mutilazioni e altre modifiche all'opera, rivendicando in ogni momento i loro diritti morali all'onore e alla reputazione.

Dovranno essere tutelati non solo i diritti degli autori, ma quelli di chiunque abbia contribuito all'opera o alla rielaborazione da digitalizzare. A tale scopo, i progetti di digitalizzazione di queste opere dovranno essere preventivamente pubblicizzati e le associazioni di categoria dovranno informare i titolari dei diritti uno per uno.

<sup>16</sup> *Supra*, nota n. 10.

<sup>17</sup> Di recente, due paesi di *civil law* quali la Francia e la Germania hanno emanato leggi che regolano le condizioni per la digitalizzazione di opere fuori commercio e opere orfane. Quanto alla Francia, si veda la *Loi n. 2012-287 du 1er mars 2012 relative à l'exploitation numérique des livres indisponibles du XXe siècle*, <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025422700&categorieLien=id>>; quanto alla Germania, si veda *Gesetz zur Nutzung verwaister und vergriffener Werke und einer weiteren Änderung des Urheberrechtsgesetzes vom 1. Oktober 2013*, <<http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/524/52444.html>>.

La legge tedesca comprende inoltre un articolo che sancisce la nullità delle clausole dei contratti di edizione che impediscano agli autori di riutilizzare per finalità didattiche e scientifiche gli articoli pubblicati su riviste.

Inoltre, le stesse associazioni assisteranno le società di gestione collettiva nella ricerca dei titolari dei diritti nei casi in cui questi non abbiano conferito mandato a rappresentarli ad alcuna società di gestione nello stato dove è stata pubblicata la loro opera. La società più rappresentativa della classe di opere comprendente quella dell'autore che non ha conferito mandato nello stato di utilizzazione si presumerà titolata a concedere la licenza anche per suo conto. In tal caso, i titolari dei diritti potranno recedere dagli accordi collettivi, ritirando parte delle o tutte le loro opere ("opt-out"). Qualora la licenza collettiva includesse utilizzazioni transfrontaliere o a carattere commerciale, la società di gestione potrà limitarsi a disporre delle sole opere pubblicate da titolari dei diritti di cui ha la rappresentanza effettiva. Se invece si preferisse applicare la presunzione di rappresentanza di cui sopra anche al caso di utilizzazioni transfrontaliere o a carattere commerciale, starà alle parti coinvolte definire apposite procedure per la ricerca e le condizioni di utilizzazione.

Dalla lettura di questo *Memorandum* si può osservare che esso, da un lato, introduce una definizione molto restrittiva, sebbene filologicamente corretta, di "opere fuori commercio" (ad esempio, l'esistenza in commercio di un'edizione in lingua tedesca di un'opera originariamente scritta in italiano impedirebbe di includere negli accordi collettivi l'edizione italiana fuori commercio) e, dall'altro, può essere utile solo in quegli stati membri che hanno o adotteranno norme-quadro per consentire la rappresentanza senza mandato da parte delle società di gestione dei diritti. In mancanza di legislazione, considerato che il Memorandum demanda a specifici accordi locali la definizione delle procedure e nulla dice sui criteri per definire un regime di equi compensi, non sembra che possa cambiare granché negli attuali rapporti tra biblioteche e società di gestione o titolari dei diritti, né che possa accrescere realmente l'opportunità di avviare progetti di digitalizzazione di massa di opere fuori commercio.

### La Direttiva 2012/28/UE sulle opere orfane<sup>18</sup>

La durata del diritto d'autore fino a settant'anni dopo la morte del titolare<sup>19</sup> ha reso frequente il fenomeno delle opere orfane, che riguarda gran parte della lettera-

<sup>18</sup> *Supra*, nota n. 11. Per un esame della Direttiva dal punto di vista del Servizio per il diritto d'autore del MiBAC, cfr. Lucia Marchi, *La rete adotta le opere orfane*, «DigItalia», 7 (2012), n. 2, , p. 145-150, <<http://digitalia.sbn.it/issue/view/41/showToc>>.

<sup>19</sup> L'art. 7 della Convenzione di Berna stabilisce un limite minimo di 50 anni dalla morte. La Direttiva europea 93/98/CEE, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993L0098:IT:HTML>>, poi sostituita dalla Direttiva 2006/116/CE, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:372:0012:0018:IT:PDF>>, ha adottato il termine più lungo di settant'anni con la motivazione che, se lo scopo della Convenzione di Berna era assicurare protezione fino a due generazioni dopo la morte dell'autore, cinquant'anni non erano sufficienti, anche considerato l'allungamento delle aspettative di vita. Cfr. *considerando* n. 5 della Direttiva del 1993 e *considerando* n. 6 della Direttiva del 2006.

tura del XX secolo<sup>20</sup>: è già complicato individuare e rintracciare tutti gli autori e quanti hanno contribuito a un'opera pubblicata pochi anni fa, ma il problema si complica ulteriormente se gli autori e quanti hanno contribuito all'opera sono defunti e occorre appurare non solo chi erano (ad esempio, gli autori di illustrazioni presenti in un libro spesso non sono neppure citati nelle didascalie), ma anche a chi (eredi, legatari o altri aventi causa) spettano attualmente i diritti di utilizzazione economica dell'opera e rintracciare tutte queste persone. Una volta stabilito che per dare certezza legale sull'utilizzazione di opere orfane nei progetti di digitalizzazione occorre una legge, si sono profilate tre soluzioni possibili: a) una nuova eccezione ai diritti esclusivi, da introdurre necessariamente con una nuova direttiva europea, perché il *considerando* n. 32 della Direttiva 2001/29/CE afferma che l'elenco delle eccezioni ai diritti esclusivi di riproduzione e comunicazione al pubblico di cui all'art. 5 è *esaustivo* e il comma 5 dell'art. 5 della direttiva conferma l'opzione a favore dell'esaustività, quindi i singoli stati membri non possono crearne altre di propria iniziativa; b) un mandato legale ad autorità governative a rilasciare le licenze in sostituzione dei titolari non reperibili, fatti salvi i loro diritti in caso di ricomparsa; c) un sistema basato su licenze collettive estese simile a quello adottato nel Nord-Europa, corrispondente a un'autorizzazione legislativa a società di gestione collettiva a rappresentare i titolari dei diritti su determinate "classi" di opere e per determinate utilizzazioni, ancorché non iscritti alla società di gestione<sup>21</sup>.

Si è infine scelto di creare con apposita direttiva un'eccezione ai diritti esclusivi di riproduzione e comunicazione al pubblico di cui agli artt. 2 e 3 della Direttiva 2001/29/CE. La nuova eccezione dev'essere *obbligatoriamente* recepita negli stati membri (entro il 29 ottobre 2014), ma lascia a questi ultimi un certo margine di discrezionalità della scelta delle modalità concrete di funzionamento dell'eccezione.

La Direttiva riguarda esclusivamente gli atti di digitalizzazione effettuati da biblioteche, archivi e altri istituti culturali che svolgono una missione di interesse pubblico. Ha per oggetto opere a carattere testuale, cinematografico, audiovisivo, musicale presenti nelle raccolte di questi istituti, i cui autori non siano stati individuati o rintracciati. L'art. 1 comma 3 chiarisce che anche gli inediti possono essere

<sup>20</sup> Uno studio della British Library su un campione di 140 libri pubblicati tra il 1870 e il 2010 evidenzia che, di questi, il 29% è di pubblico dominio, il 57% è ancora in-copyright e il 14% è di status incerto. Delle opere in-copyright, il 43% sono "orfane". Cfr. Barbara Stratton, *Seeking new landscapes. A rights clearance study in the context of mass digitization of 140 books published between 1870 and 2010*, London, Facet Publishing, 2011, <<http://www.arrow-net.eu/sites/default/files/Seeking%20New%20Landscapes.pdf>>. Altri studi condotti nell'ambito di grandi progetti di digitalizzazione realizzati negli Stati Uniti riportano percentuali fino al 50% delle opere pubblicate nel XX secolo, cfr. David R. Hansen, *Orphan Works. Definitional Issues*, Berkeley Digital Library Copyright Project White Paper No. 1 (December 19, 2011). Depositato in <<http://ssrn.com/abstract=1974614>>, DOI <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1974614>>, p. 9-10.

<sup>21</sup> Cfr. Thomas Riis and Jens Schovsbo, *Extended collective licenses and the Nordic experience - It's a hybrid but is it a Volvo or a lemon?* (January 12, 2010), Columbia journal of law and the arts, v. 33 (2010), n. 4. Depositato in: <<http://ssrn.com/abstract=1535230>>.

digitalizzati e comunicati al pubblico quando è ragionevole supporre che i titolari dei diritti non si opporrebbero a tali utilizzazioni<sup>22</sup>. Nel caso di opere con più autori o collaboratori (si pensi ad esempio alle immagini incorporate in un testo), lo status di opera orfana si limita alle parti i cui autori siano irreperibili, nei casi in cui i singoli contributi siano distinti e utilizzabili autonomamente, mentre l'utilizzazione delle parti di competenza concorrente o esclusiva di autori reperibili resta soggetta alla loro autorizzazione.

Nella versione iniziale della proposta di direttiva<sup>23</sup> era incluso un articolo, assente nella versione definitiva, che a certe condizioni avrebbe consentito anche l'utilizzazione a scopo commerciale di queste opere<sup>24</sup>. Nella versione definitiva è presente invece una norma (art. 6 comma 2) che consente alle biblioteche e agli altri istituti beneficiari di richiedere compensi per le attività di digitalizzazione e comunicazione al pubblico, nei limiti necessari a coprire i costi di questi servizi (pagamenti alle società di gestione eventualmente incaricate della ricerca dei titolari, alle ditte incaricate della digitalizzazione, licenze d'uso dei software per la comunicazione al pubblico, etc.).

Un aspetto che è stato molto dibattuto è quello riguardante la condizione necessaria, posta dall'art. 3 della Direttiva, di una "ricerca diligente in buona fede" da compiere (direttamente o affidandola a società di gestione collettiva) prima di procedere alla digitalizzazione e a condizione che ad esito della ricerca l'opera sia riconosciuta effettivamente "orfana". La ricerca va fatta a partire dallo stato ove è avvenuta la prima pubblicazione o – nel caso di opere cinematografiche o audiovisive – in quello ove ha la sua sede principale il produttore; i risultati vanno poi documentati secondo un dettagliato procedimento<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Il diritto di pubblicazione ha una doppia valenza, morale (diritto all'inedito; diritto all'integrità dell'opera) ed economica. Il diritto morale non si estingue neppure decorsi i settant'anni dalla morte dell'autore. Tuttavia, ciascuno stato membro ha una legislazione archivistica che fornisce indicazioni precise, nel rispetto delle norme in materia di diritto d'autore, sui casi e le modalità in cui un inedito può essere liberamente consultato. Appaiono, pertanto, pretestuose obiezioni come quelle del Governo italiano (consultabili alla URL: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st13/st13878-ad01.en12.pdf>>) circa la legittimità dell'inclusione degli inediti nell'oggetto della direttiva.

<sup>23</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/copyright/docs/orphan-works/proposal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/orphan-works/proposal_en.pdf).

<sup>24</sup> Varie biblioteche europee hanno stipulato accordi con Google e altre aziende per la digitalizzazione delle loro raccolte storiche, accordi il cui corrispettivo è il diritto di sfruttamento commerciale in capo a queste aziende. In Italia, ad esempio, sono stati siglati accordi con Google (cfr. il comunicato stampa del Ministero per i Beni e le Attività Culturali: <[http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/Ministero/Accordi/Altri/visualizza\\_asset.html\\_1672918906.html](http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/Ministero/Accordi/Altri/visualizza_asset.html_1672918906.html)>) e con ProQuest (cfr. l'annuncio sul sito della Biblioteca nazionale centrale di Firenze: <<http://www.bncf.firenze.sbn.it/pagina.php?id=213&rigamenu=ProQuest>>). Questi accordi riguardano opere di pubblico dominio. Ai sensi della nuova Direttiva, non potrebbero essere stipulati accordi analoghi per la digitalizzazione di opere orfane. Per un esame dell'accordo tra MiBACT e Google, cfr. Osvaldo Avallone, *Il Progetto Googlebooks: la prima grande esperienza di accesso diretto al patrimonio bibliografico nazionale*, «DigItalia», 8 (2013) n. 1, p. 9-13.

<sup>25</sup> Questa soluzione attinge ampiamente al metodo suggerito dal rapporto di sintesi dei lavori di vari tavoli di confronto tra esponenti delle biblioteche ed esponenti dei diversi settori dell'industria



In compenso, un'opera dichiarata orfana in uno stato membro secondo il procedimento indicato dalla Direttiva e dagli accordi nazionali sarà considerata orfana anche negli altri stati. Le relative informazioni potranno essere attinte da apposito registro pubblico tenuto dall'Ufficio europeo per l'armonizzazione nel mercato interno<sup>26</sup>. In allegato alla Direttive vengono riportate le tipologie di fonti consultabili per effettuare la ricerca diligente dei titolari di ogni tipologia di opera. Tra queste, per i libri, vengono indicate le fonti che aggregano molteplici repertori, come VIAF<sup>27</sup> e ARROW<sup>28</sup>. In particolare, ARROW è frutto di un progetto europeo guidato dall'Associazione italiana editori, nato allo specifico scopo di facilitare la "ricerca diligente" prevista dalla Direttiva<sup>29</sup>.

In caso di ricomparsa, i titolari dei diritti potranno porre fine in qualsiasi momento allo stato di opera orfana e rivendicare un equo compenso per l'utilizzazione. Gli stati membri sono liberi di stabilire i criteri e l'ammontare di questi compensi.

Una norma che è stata fortemente voluta dai paesi nordeuropei è quella secondo cui la Direttiva "non interferisce" con gli accordi nazionali riguardanti la gestione dei diritti (art. 1 ultimo comma). In tal modo, è stata riconosciuta la legittimità del sistema delle licenze collettive estese applicato da tempo alle opere pubblicate in quei paesi. Dall'esame della Direttiva, si può osservare che il suo recepimento potrà facilitare la digitalizzazione di singole opere, mentre difficilmente faciliterà i progetti di digitalizzazione di massa: anzitutto, perché le biblioteche selezionano le opere da digitalizzare secondo criteri completamente diversi dal fatto che esse siano o meno "orfane", sicché sarebbe stata preferibile una direttiva che regolasse le utilizzazioni consentite su tutte le opere fuori commercio, di cui le opere orfane rappresentano un sottoinsieme rilevabile solo a seguito della ricerca dei titolari; in secondo luogo, il procedimento di ricerca diligente quale precondizione per la digitalizzazione ne allungherà i tempi, sia che tale ricerca venga compiuta direttamente dalle biblioteche, sia che venga affidata a società di gestione collettiva<sup>30</sup>.

culturale, coordinati dal Gruppo di esperti di alto livello creato nell'ambito dell'iniziativa i2010 – Digital Libraries, cfr. High Level Expert Group on Digital libraries. Copyright Subgroup, *Sector-specific guidelines on due diligence criteria for orphan work*, joint report 3 (2008), <[http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/digital\\_libraries/doc/hleg/orphan/guidelines.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/digital_libraries/doc/hleg/orphan/guidelines.pdf)>. Questi criteri furono condivisi anche in un *Memorandum of Understanding* tra le principali associazioni di categoria il 4 giugno 2008, <[http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/digital\\_libraries/doc/hleg/orphan/memorandum.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/digital_libraries/doc/hleg/orphan/memorandum.pdf)>.

<sup>26</sup> <http://oami.europa.eu/ows/rw/pages/index.it.do>.

<sup>27</sup> <http://viaf.org/>.

<sup>28</sup> <http://www.arrow-net.eu/>.

<sup>29</sup> cfr. Piero Attanasio, *La gestione dei diritti d'autore nelle biblioteche digitali. Il caso di Arrow*, «DigItalia», 6 (2011), n. 2, p. 93-105, <<http://digitalia.sbn.it/issue/view/36/showToc>>.

<sup>30</sup> Le critiche mosse dall'Associazione italiana biblioteche e la documentazione essenziale sulle posizioni espresse dall'AIB e da associazioni europee quali EBLIDA sono reperibili a partire dalla URL <<http://www.aib.it/attivita/2012/28404-dir-2012-28-ue>>.

Il fatto poi che sia dovuto un compenso per le utilizzazioni effettuate ai titolari “ricomparsi” ed il fatto che in qualsiasi momento essi potranno porre fine allo stato di opera orfana (eventualmente anche chiedendone il ritiro dalla circolazione e non solo per eventuali ragioni riguardanti i diritti morali) non rimuoverà le incertezze sulla legittimità dell'utilizzazione nel tempo e soprattutto sui costi/benefici dell'operazione. Da questo punto di vista, la Direttiva rappresenta un'occasione mancata, poiché – almeno per le utilizzazioni effettuate dalle biblioteche antecedentemente alla ricomparsa del titolare irreperibile – essa avrebbe potuto introdurre una regola somigliante a quella della prescrizione (secondo cui, decorso un certo periodo di tempo, un diritto non esercitato non può più essere rivendicato) o all'usucapione dei diritti reali su cosa altrui (il cui esercizio in buona fede dà luogo, a determinate condizioni, all'acquisizione di quel diritto)<sup>31</sup>. Da questo punto di vista, l'Associazione italiana biblioteche raccomanda, in un documento consegnato al Ministro Bray il 19 giugno 2013<sup>32</sup>, che le norme di recepimento stabiliscano che

<sup>31</sup> La prescrizione è prevista come regola speciale in varie norme comunitarie, e come regola generale negli ordinamenti di molti stati membri. Cfr. ad esempio l'art. 2934 del nostro Codice civile, *Estinzione dei diritti*, che recita:

«1. Ogni diritto si estingue per prescrizione, quando il titolare non lo esercita per il tempo determinato dalla legge.

2. Non sono soggetti alla prescrizione i diritti indisponibili e gli altri diritti indicati dalla legge». Mentre i diritti morali dell'autore sono indisponibili, i diritti di utilizzazione di un'opera pubblicata sono diritti economici e in quanto tali disponibili ai sensi della l.n. 633/1941. Si consideri, inoltre, che una sentenza della Corte di Cassazione (Cass. civ., sez. III, 7 novembre 2005, n. 21495. “Giustizia civile”, 2006, p. 1223) ha chiarito che il termine di prescrizione è sospeso in caso d'impossibilità *oggettiva* e non *sogettiva* a far valere un diritto. Vale a dire che, se all'utilizzazione delle opere orfane si applicasse la stessa regola della prescrizione, l'autore ricomparsa non potrebbe far valere la sospensione del termine per il solo fatto di essere stato irreperibile. Tuttavia, se si ritenesse che la proprietà intellettuale su beni immateriali come le opere dell'ingegno è assoggettabile a un regime giuridico affine a quello della proprietà su beni materiali, allora l'ostacolo all'applicazione della regola generale della prescrizione sarebbe rappresentato dall'eccezione di cui all'art. 948 cod. civ., che stabilisce l'imprescrittibilità dell'azione di rivendicazione della proprietà e di diritti reali di godimento su cosa altrui. Il Codice però prevede determinati casi in cui la proprietà o altri diritti reali di godimento su cosa altrui possono essere acquisiti, indipendentemente dalla volontà del titolare, per effetto di *usucapione* (possessione/godimento in buona fede), istituto giuridico che alcuni hanno definito “prescrizione acquisitiva”. Oltre a costituire misure volte ad assicurare certezza nei rapporti giuridici, queste norme tendono a tutelare i soggetti che, agendo in buona fede, hanno curato e valorizzato il bene nell'inerzia del titolare: non solo la loro utilizzazione non si è posta in concorrenza con quella (mancata) da parte del titolare, ma addirittura essa ha accresciuto il valore di un bene altrimenti inutilizzato. Da questo punto di vista, la biblioteca che abbia utilizzato l'opera orfana nei modi previsti dalla Direttiva sa bene di non essere titolare della proprietà intellettuale sull'opera, né aspira a godere di tale esclusiva, che resta in capo al legittimo titolare ancorché irreperibile; tuttavia, la biblioteca ha compiuto le utilizzazioni previste dalla Direttiva presupponendo in buona fede di averne il diritto e in tal senso è paragonabile quantomeno al possessore in buona fede che, per l'art. 1148 cod. civ., non è tenuto alla restituzione dei frutti raccolti prima dell'azione di rivendicazione del titolare di un fondo.

<sup>32</sup> Associazione italiana biblioteche, *Le proposte AIB per i servizi bibliotecari nazionali, la promozione della lettura e il diritto d'autore*, p. 10, <[http://www.aib.it/wp-content/uploads/2013/06/Proposte\\_per\\_il\\_Ministro\\_Bray\\_20130619.pdf](http://www.aib.it/wp-content/uploads/2013/06/Proposte_per_il_Ministro_Bray_20130619.pdf)>.

i compensi dovuti ai titolari dei diritti eventualmente ricomparsi siano corrisposti solo in caso di dimostrabile e significativo pregiudizio subito per effetto dell'utilizzazione (si veda in tal senso il considerando 35 della Direttiva 2001/29/CE). Nel caso di opere che sono fuori commercio da molti anni, l'effettivo pregiudizio subito dall'autore che per tanto tempo non ha mostrato interesse all'utilizzazione economica dell'opera sarà difficilmente dimostrabile.

Ancora, la formulazione del *considerando* n. 6 e quella del comma 1 b) dell'art. 6 - facendo riferimento al solo diritto esclusivo di riproduzione di cui alla Direttiva 2001/29/CE e non anche all'eccezione a questo diritto a favore degli istituti di cui al comma 2 lettera c) dell'art. 5 della medesima Direttiva - rischia di determinare un'interpretazione ingiustificatamente restrittiva dell'eccezione preesistente e tuttora in vigore.

È auspicabile che il recepimento della Direttiva nelle legislazioni nazionali sia un'occasione per inquadrare il tema nell'ambito della più ampia questione delle opere fuori commercio e che in tale sede possa inoltre essere prevista la prescrizione del diritto del titolare entro un certo termine dalla data di pubblicazione nell'apposito registro della notizia dell'esito infruttoso della ricerca del titolare stesso.

### **La Direttiva 2013/37/UE che modifica la Direttiva 2003/98/CE sull'informazione del settore pubblico<sup>33</sup>**

In una comunicazione del 2009<sup>34</sup>, la Commissione Europea ricordava che l'informazione del settore pubblico, composta da fonti eterogenee - carte geografiche, informazioni ambientali e climatiche, legislazione e giurisprudenza, statistiche, repertori di imprese, popolazione e brevetti ecc. -, rappresenta nel suo insieme la più grande quantità di informazioni esistenti, che sono alla base di molteplici prodotti e servizi ai cittadini, alle imprese e alla ricerca scientifica, e riporta i risultati di stime secondo cui il loro potenziale economico ammonta a circa 27 miliardi di euro. Pertanto, si tratta di una risorsa che va sfruttata appieno a beneficio dello sviluppo del mercato interno, come del resto prevede la Direttiva 2003/98/CE. La Direttiva del 2003 (il cui recepimento, fissato al 2005, ha subito rallentamenti e resistenze in vari stati membri, determinando l'avvio di alcune procedure d'infrazione) è infatti finalizzata proprio a rimuovere gli ostacoli amministrativi alla piena disponibilità per tutti, senza discriminazioni, delle informazioni non sottoposte a particolari vincoli dovuti a ragioni di sicurezza o di tutela di diritti di terze parti. Nella Comunicazione del 2009, la Commissione faceva un bilancio generalmente positivo dell'impatto della Direttiva, che ha stimolato una decisa crescita della disponibilità dell'informazione del settore pubblico anche per finalità commerciali,

<sup>33</sup> *Supra*, nota 14.

<sup>34</sup> Commissione Europea, *Riutilizzo dell'informazione del settore pubblico - Riesame della direttiva 2003/98/CE*. Bruxelles, 7 maggio 2009, COM (2009) 212 definitivo, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0212:FIN:IT:PDF>>.

umentato la trasparenza dell'azione della pubblica amministrazione, limitato situazioni di monopolio. Inoltre, contrariamente alle preoccupazioni iniziali, le stesse pubbliche amministrazioni sembrano avere tratto vantaggio dall'abbattimento delle loro tariffe di fornitura dei servizi e dei contenuti informativi (eliminate o ridotte alla copertura dei costi marginali), che è stato compensato dal forte aumento degli utilizzatori e dal rilancio dell'economia nel suo insieme.

Accanto ai risultati positivi, la Commissione evidenziava tuttavia il permanere di criticità, e in particolare il fatto che le pubbliche amministrazioni spesso non chiariscono quali informazioni siano disponibili e il fatto che non appare del tutto superata la loro resistenza a "liberare" tutte le informazioni non sottoposte per legge a specifiche limitazioni. Inoltre, non sono scomparse le forme di esclusiva che generano distorsioni nel mercato, se l'ente pubblico o un privato cessionario gestiscono in regime di monopolio lo sfruttamento commerciale di queste informazioni. Il tutto, mentre negli USA cittadini e imprese godono di maggiori possibilità di accesso online alle informazioni del settore pubblico, su cui non esistono restrizioni di carattere "proprietario".

In aggiunta, la Comunicazione segnalava l'emergere di due nuovi ordini di questioni, che non erano state considerate all'epoca dell'emanazione della direttiva del 2003: l'esigenza che l'informazione prodotta nell'ambito di ricerche finanziate con fondi pubblici sia ad accesso aperto, come indicato nel 2007 da altra Comunicazione della commissione Europea<sup>35</sup>, l'esigenza di mantenere di pubblico dominio le opere di pubblico dominio che siano state digitalizzate, senza creare nuovi vincoli di esclusiva dipendenti dal nuovo formato<sup>36</sup>. La Commissione s'impegnava, quindi, a vigilare sulla piena attuazione della Direttiva e a riesaminarla entro il 2012.

Puntualmente, alla fine del 2011, la Commissione pubblicava un pacchetto di iniziative tra loro collegate: una Comunicazione sui Dati aperti<sup>37</sup>, una Decisione sul

<sup>35</sup> Commissione Europea, *Comunicazione sull'informazione scientifica nell'era digitale. Accesso, diffusione e conservazione*, Bruxelles, 14 febbraio 2007, COM (2007) 56 definitivo, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0056:FIN:IT:PDF>>. Successivamente, questa esigenza è stata ribadita e rafforzata dalla Raccomandazione della Commissione *Sull'accesso all'informazione scientifica e sulla sua conservazione*, Bruxelles, 17 luglio 2012, (2012/417/UE), COM (2012), 417, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:194:0039:01:IT:HTML>>, che ha dato impulso ad appositi interventi normativi in vari stati membri (ad oggi, Spagna, Germania e Italia hanno adottato norme in materia di accesso aperto nella loro legislazione).

<sup>36</sup> Ne abbiamo discusso sopra, citando la Raccomandazione del 2011 sulla conservazione e l'accessibilità del patrimonio culturale. Cfr., inoltre, Commissione Europea, *Il patrimonio culturale europeo. Basta un clic. Progressi in materia di digitalizzazione e accessibilità on line del materiale culturale e della conservazione digitale nell'UE*, Bruxelles, 11 agosto 2008, COM (2008) 513 definitivo, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0513:FIN:it:PDF>>.

<sup>37</sup> Commissione Europea, *Dati aperti. Un motore per l'innovazione, la crescita e una governance trasparente*, Bruxelles, 12 dicembre 2011 COM (2011) 882 definitivo, <[http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/opendata2012/open\\_data\\_communication/it.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/opendata2012/open_data_communication/it.pdf)>.

riutilizzo dei dati in possesso della stessa Commissione<sup>38</sup> e sulla realizzazione di un portale per accedervi in modo integrato<sup>39</sup>, la proposta di modifica della Direttiva del 2003<sup>40</sup> che ha portato all’emanazione della Direttiva 2013, finalizzata - coerentemente con altre iniziative adottate parallelamente dalla stessa Commissione, come quelle in materia di accesso aperto ai risultati della ricerca finanziata da soggetti pubblici e quelle in materia di digitalizzazione e messa in rete del patrimonio culturale - ad “alimentare l’innovazione e la creatività che servono da stimolo alla crescita economica [...], la partecipazione attiva dei cittadini, rafforzando una democrazia partecipativa e promuovendo la trasparenza, la responsabilità e l’efficienza delle amministrazioni”.

Come avevamo anticipato sopra, l’art. 1 della Direttiva del 2003 è stato modificato in modo tale da estenderne l’oggetto alle raccolte di biblioteche (incluse quelle universitarie), archivi e musei. Restano invece esclusi i documenti in possesso di istituti d’istruzione e ricerca come le scuole e le università (a parte le raccolte delle biblioteche universitarie).

L’art. 3 della nuova Direttiva fa espressamente coincidere l’accessibilità pubblica con la possibilità di riuso dei dati, a scopo commerciale o non commerciale, eliminando incertezze legali sul punto. Resta invece invariato il rinvio alle legislazioni nazionali in materia di accesso all’informazione e protezione dei dati per la selezione tra documenti disponibili al pubblico e documenti riservati o ad accesso limitato. Nel caso in cui sia previsto un sistema di tariffazione, sarà onere dell’amministrazione (art. 6) dimostrare che queste tariffe coprono i costi marginali del servizio e non sono superiori agli stessi, salvo casi eccezionali. Questo principio era già presente nella Direttiva del 2003, ma ora viene rafforzato stabilendo che i criteri di calcolo dei costi devono essere trasparenti, oggettivi e misurabili e che un’Autorità indipendente dovrà vigilare sul rispetto di queste norme. Un’eccezione al recupero dei soli costi marginali è posta specificamente a favore di biblioteche, musei e archivi, che potranno quindi prevedere tariffe superiori.

Viene stabilito (art. 11) il termine massimo di dieci anni di durata degli accordi di esclusiva eventualmente stipulati da enti pubblici per la digitalizzazione del patrimonio culturale in loro possesso, fermo restando che tali accordi dovranno espressamente prevedere la consegna a titolo gratuito a tali enti di una copia del materiale digitalizzato, copia che dovrà essere liberamente riutilizzabile alla scadenza dell’accordo di esclusiva. Questi accordi dovranno essere trasparenti e resi pubblici. Fermo restando il divieto di influenzare la concorrenza o di ridurre immotivatamente le possibilità di riuso, tale riuso potrà essere incondizionato oppure sottoposto a condizioni, come la citazione della fonte, e in tal caso potranno essere predisposte apposite licenze (modifiche all’art. 8).

<sup>38</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:330:0039:0042:it:PDF>.

<sup>39</sup> Il portale è stato poi realizzato, attualmente è in versione beta: <<http://open-data.europa.eu/it>>.

<sup>40</sup> <http://ec.europa.eu/digital-agenda/public-sector-information-raw-data-new-services-and-products>.

Restano fermi i diritti d'autore, economici e morali, dei terzi, mentre la nuova Direttiva ha inoltre previsto la tutela dei diritti d'autore spettanti ai funzionari degli enti pubblici.

Le modifiche all'art. 9 della Direttiva del 2003 spingono in direzione dell'interoperabilità anche linguistica dei formati digitali, prevedendo sistemi di indicizzazione e metadattazione appropriati allo scopo.

Durante l'istruttoria finalizzata all'emanazione della Direttiva, i commenti dei sostenitori del movimento per i dati aperti<sup>41</sup> hanno oscillato tra soddisfazione per i progressi della riforma rispetto alla Direttiva del 2003 e delusione per l'assenza di un richiamo, anche nella nuova versione, alle licenze aperte secondo i principi "open by default", "open by design". Musei, archivi e biblioteche hanno espresso alcune riserve<sup>42</sup>. In particolare, le biblioteche, storicamente e istituzionalmente orientate all'accesso pubblico all'informazione, hanno accolto con favore il fatto che le loro raccolte saranno incluse nella nuova Direttiva, ma – oltre a chiedere alcune modifiche testuali volte a chiarire il senso di alcuni concetti – hanno segnalato qualche preoccupazione circa gli accordi di partenariato che alcune di esse (biblioteche nazionali e/o biblioteche titolari di grandi raccolte di libri antichi) hanno già stipulato con soggetti privati che finora hanno loro garantito l'attività di digitalizzazione. Nel contempo, condividono il principio che eventuali accordi di esclusiva stipulati con privati debbano avere durata limitata nel tempo. Information Sans Frontières<sup>43</sup>, una rete di associazioni bibliotecarie europee, aveva prodotto uno statement<sup>44</sup> in cui, tra l'altro, raccomandava di prevedere nella Direttiva la nullità di eventuali clausole contrattuali contrastanti con le disposizioni della Direttiva stessa.

### Note conclusive

Le politiche pubbliche nel settore dell'informazione e della conoscenza mirano a prevenire fallimenti di mercato nella produzione e disseminazione di nuova conoscenza. In questo contributo sono stati considerati alcuni interventi normativi dell'Unione Europea in materia di digitalizzazione, che, mentre pongono obiettivi di ampio respiro, offrono soluzioni tuttora limitate e talvolta contraddittorie.

<sup>41</sup> Cfr. Open Knowledge Foundation, *Open data – An introduction*, <<http://okfn.org/opendata/>>.

<sup>42</sup> Si veda ad esempio la lettera inviata alle autorità europee il 9 aprile 2013 da NEMO, Network of European museum organisations, <[http://www.ne-mo.org/fileadmin/Dateien/public/statements\\_and\\_news/PSI\\_directive\\_Letter\\_of\\_news\\_concern\\_NEMO\\_4\\_13.pdf](http://www.ne-mo.org/fileadmin/Dateien/public/statements_and_news/PSI_directive_Letter_of_news_concern_NEMO_4_13.pdf)>.

<sup>43</sup> <http://informationsansfrontieres.eu/about/>.

<sup>44</sup> Non reperito sul sito di ISF, ma alla URL: <<http://saens.drupalgardens.com/sites/saens.drupalgardens.com/files/ISF-PSI-position%20statement%20050712.pdf>>.

<sup>45</sup> Da ultimo, si vedano i risultati di uno studio commissionato dalla Commissione Europea allo studio legale De Wolf & Partners, *Study on the application of Directive 2001/29/EC on Copyright and related rights in the information society* (the Infosoc Directive), European Union, 2013, <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/copyright/docs/studies/131216\\_study\\_en](http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/studies/131216_study_en)>, che dedica un intero capitolo alle criticità per i servizi bibliotecari e archivistici determinate dalla legislazione in materia di diritto d'autore.

Un dato però emerge con chiarezza: quelle stesse politiche pubbliche che storicamente hanno individuato nella creazione di diritti di privativa sui prodotti dell'ingegno uno strumento efficace per incentivare la ricerca e la creatività, oggi sono soggette a critica e revisione<sup>45</sup> perché in molti casi i risultati ottenuti sono stati opposti a quelli attesi, come il caso delle opere orfane dimostra esemplarmente: un eccesso di tutela conseguente alla progressiva estensione dei diritti di privativa finisce per comprimere i diritti alla ricerca, all'apprendimento e all'informazione, sacrificando peraltro lo stesso interesse degli autori alla più ampia e durevole visibilità delle loro opere e riducendo le opportunità di riuso anche a scopo commerciale, con ricadute non positive nell'ottica dello sviluppo di un mercato europeo plurale e competitivo. Nel sistema dell'informazione, biblioteche, archivi e musei sono espressione dell'interesse pubblico alla protezione e valorizzazione dei prodotti culturali e in questo senso ricoprono un ruolo difficilmente sostituibile da altri intermediari. Lo sviluppo tecnologico rappresenta un'opportunità per il potenziamento e l'innovazione dei servizi di questi istituti a beneficio di tutti - utenti, imprese, territorio - e le recenti iniziative dell'Unione Europea in materia di digitalizzazione rappresentano solo un primo passo affinché tale opportunità possa essere colta appieno.

*This paper analyzes some recent measures of the European Union to promote and increase the digitization of and access to the collections of libraries and other cultural institutions, in the context of the Digital Agenda for 2020: the Directive 2012/28/EU on certain permitted uses of orphan works, the Memorandum of Understanding between associations of publishers and libraries for reuse of out-of-commerce works, promoted by the European Commission and signed in 2011, and the Directive 2013/37/EU which amended Directive 2003/98/EC on re-use of public sector information. In the light of the existing legislative framework, it is possible to detect the critical issues unresolved by these measures, and draw the conclusion that they represent just a first step for the development of digital library services innovative and responsive to user needs.*

Nella selezione dei riferimenti bibliografici, l'autrice ha privilegiato le opere liberamente accessibili online.

L'ultima consultazione dei siti web è avvenuta nel mese di dicembre 2013.