

Rapporto del Consiglio federale sull'utilizzo non autorizzato di opere scaricate da Internet in adempimento del postulato Savary 10.3263 del 19 marzo 2010

1. Situazione iniziale

I beni culturali hanno una doppia natura: le attività, i beni e i servizi culturali presentano infatti, oltre all'aspetto culturale, anche un aspetto economico¹ e in quanto tali sono tutelati dalla garanzia della proprietಠsancita dalla Costituzione, alla stregua degli altri beni protetti dai diritti di proprietà intellettuale. In linea di principio anche i beni immateriali sono protetti da diritti esclusivi, i cui titolari sono gli unici autorizzati a disporne e, in caso di violazione, possono farli riconoscere in giudizio.

Con l'avvento di Internet i costi per la distribuzione di musica, film, letteratura e software sono notevolmente diminuiti, eliminando quasi totalmente uno degli ostacoli per l'accesso al mercato. La diffusione su scala mondiale di questi beni avviene in gran parte anche per mezzo di persone che non hanno fatto investimenti nella loro produzione e che quindi non devono ammortizzarne le spese. L'elevato numero di violazioni impedisce la tradizionale esecuzione giudiziaria. Infatti, soltanto per il settore della musica sarebbe necessario designare circa 170 procuratori pubblici competenti esclusivamente per questo tipo di violazioni³.

A seguito di questi sviluppi, il Consiglio degli Stati ha incaricato il Consiglio federale di redigere un rapporto sullo scaricamento illegale di musica e di proporre misure per contrastare il fenomeno⁴. Il presente rapporto approfondisce ulteriormente la questione, analizzando non soltanto l'utilizzo di brani musicali, ma anche quello di film e giochi per il computer.

2. Sintesi dei risultati

L'esame degli studi attualmente disponibili e i sondaggi presso le cerchie interessate hanno dimostrato che non è possibile valutare con precisione gli effetti della diffusione non autorizzata di opere in forma digitale. Infatti, mentre una parte dei titolari di diritti ritiene che l'evoluzione tecnica abbia prodotto perdite notevoli, altri sostengono che nel proprio settore il fatturato sia stabile da anni. Anche gli studi disponibili non permettono di giungere a conclusioni univoche. È comunque evidente che il mercato sta vivendo un cambiamento sostanziale.

La diffusione non autorizzata di opere attraverso Internet avviene regolarmente e non conosce frontiere. Eventuali misure per contrastare tale fenomeno devono quindi essere coordinate a livello internazionale. Già nel 1996 l'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI) ha raccolto questa sfida e, con il trattato OMPI del 20 dicembre 1996⁵ sulle interpretazioni ed esecuzioni e sui fonogrammi (WPPT), ha istituito un diritto esclusivo di autorizzare l'accesso alle proprie opere, prevedendone la protezione mediante provvedimenti tecnici, in modo da impedire gli abusi. Con la revisione parziale del diritto d'autore, entrata in vigore nel 2008, la Svizzera ha recepito questi principi nel diritto nazionale. Attualmente l'OMPI non ha in programma ulteriori misure di protezione o provvedimenti per facilitare l'applicazione della legge, ma si sta piuttosto impegnando per evitare gli effetti negativi della protezione del diritto d'autore per l'accesso alla cultura, al sapere e alla produzione culturale, eventualmente causati dall'imposizione di nuovi limiti.

Nell'ambito delle trattative per il nuovo Accordo commerciale anticontraffazione (ACTA), i rappresentanti di Australia, Unione europea, Giappone, Canada, Corea del Sud, Marocco,

2/13

Cfr. Preambolo della Convenzione del 20 ottobre 2005 sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali; RS 0.440.8

² DTF **126** III 129, in particolare pag. 148, *consid.* 8.a.

³ Intervista telefonica del 21 luglio 2011 con il Ministero pubblico di Zurigo.

Postulato Savary 10.3263 «La Svizzera ha bisogno di una legge contro lo scaricamento illegale di musica da Internet?»

⁵ RS **0.231.151**

⁶ RS **0.231.171.1**

Messico, Nuova Zelanda, Singapore, Stati Uniti e Svizzera hanno esaminato anche l'opportunità di introdurre misure contro la violazione di diritti d'autore e diritti affini tramite Internet. Sono state proposte soprattutto misure repressive come il blocco di Internet per chi viola i diritti d'autore, sanzioni più rigide o l'obbligo d'informare da imporre ai fornitori di servizi Internet. Tuttavia nessuna delle misure legislative vagliate ha ottenuto il consenso della maggioranza. Gli Stati contraenti hanno infatti posto l'accento sull'autoregolazione del mercato e hanno concordato di promuovere la cooperazione in ambito economico, al fine di contrastare efficacemente le violazioni contro i diritti di marchi, i diritti d'autore e altri diritti di protezione affini. L'attenzione si è concentrata sui fornitori di servizi Internet che, in quanto gestori dell'accesso alla rete, dispongono di strumenti per contribuire alla lotta contro le violazioni del diritto d'autore. Le misure proposte vanno dalla comunicazione dei dati degli abbonati ai titolari dei diritti fino al blocco dell'accesso per gli abbonati che commettono violazioni. Si tratta di misure difficilmente compatibili con la concezione giuridica svizzera.

Come è avvenuto in seno all'OMPI, anche in questa occasione è stato manifestato il dubbio che, in una visione globale della società, un ulteriore rafforzamento del diritto d'autore potesse alla fine portare a conseguenze negative. Gli Stati contraenti hanno quindi convenuto di assicurare che vengano rispettate la concorrenza legale, la libertà d'espressione, procedure giudiziarie eque nonché la protezione della sfera privata.

Il Consiglio federale ritiene pertanto che il quadro normativo previsto dal legislatore con la revisione parziale del diritto d'autore, entrata in vigore nel 2008, sia ancora sufficiente per reagire in maniera adeguata all'utilizzo di opere scaricate da Internet. Sarebbe prematuro introdurre nuove modifiche legali. Deve infatti essere promossa l'autoregolazione del mercato, per evitare che strutture sorpassate vengano tenute in vita artificialmente.

3. I risultati nel dettaglio

3.1 Introduzione

In passato, le barriere di natura tecnica hanno fatto sì che i fruitori di opere non dovessero affrontare la questione del diritto d'autore, che riguardava soltanto i produttori e i distributori. Solo chi disponeva di un torchio per la stampa o di una pressa per dischi, oppure di una fitta rete di distribuzione, poteva diventare un attore del mercato. Lo sviluppo tecnologico ha poi permesso in un primo momento di superare gli ostacoli nell'ambito della copiatura: con la diffusione di fotocopiatrici, apparecchi video e registratori a nastro chiunque aveva la possibilità di ottenere una copia di buona qualità di un'opera. Internet ha ora abbattuto anche il secondo ostacolo, in quanto consente di diffondere le opere senza ricorrere a una costosa rete di distribuzione. Di fatto si tratta di una conquista, poiché le barriere per l'accesso al mercato frenano la concorrenza. In questo caso tale sviluppo è tuttavia risultato problematico per due motivi. Da un lato i beni immateriali hanno le caratteristiche di beni pubblici. Infatti, non è possibile l'applicazione della protezione del possesso sancita dall'articolo 926 capoverso 1 del Codice civile⁷, che permette di difendersi con la forza contro un utilizzo illecito di beni. Dall'altro lato tali beni non si esauriscono attraverso il consumo, ma possono continuare a essere impiegati senza restrizioni. Questo li rende soggetti ad abusi.

Il problema dei cosiddetti free rider è rafforzato dal fatto che finora gli utenti di opere, a causa del loro ruolo passivo di semplici consumatori, non hanno praticamente dovuto affrontare la questione del diritto d'autore. Infatti, anche se la possibilità di produrre copie private ha condotto a numerose violazioni dei diritti d'autore, il principio dell'utilizzazione per uso privato sancito all'articolo 19 della legge del 9 ottobre 1992⁸ sul diritto d'autore ha riportato gli utenti nella legalità. Con l'avvento di Internet la situazione è di nuovo cambiata notevolmente. Per noncuranza o disinformazione, gli utenti hanno infatti effettuato abusi che hanno prodotto

_

CC; RS **210**

⁸ LDA; RS **231.1**

una distorsione del mercato. I titolari di diritti, dal canto loro, hanno iniziato a difendere i propri interessi legittimi o presunti tali, con limitazioni a loro volta percepite come ingiustificate dagli utenti di opere, del tutto estranei alla questione del diritto d'autore.

Per risolvere i problemi dovuti all'aumento delle possibilità di copiare le opere e alla loro più facile diffusione, il legislatore ha deciso di consentire per legge l'utilizzazione per uso privato e di applicare a tale autorizzazione un diritto al compenso. In questo modo si ripristina la condizione di legalità anche per i consumatori e allo stesso tempo sono garantiti gli interessi economici dei titolari di diritti. Devono invece essere contrastati i casi in cui i consumatori approfittano della situazione e offrono sul mercato le opere riprodotte, arrecando notevoli danni. Questi casi vanno puniti e i responsabili devono risarcire i danni causati.

3.2 Fallimento del mercato dei beni immateriali

Come delineato al capitolo 3.1, i beni immateriali, che comprendono sia beni culturali come musica, libri e film sia giochi per il computer e software, sono in molti casi soggetti a un fallimento del mercato. Visto che però la produzione e il commercio di tali beni hanno una certa importanza per l'economia, lo Stato ha il compito di limitare i danni per quanto possibile⁹. In queste situazioni gli interventi statali, pur producendo vantaggi economici, sono comunque sempre accompagnati da «effetti collaterali» sotto forma di ulteriori costi per l'economia, le cosiddette perdite di benessere. Finché il vantaggio per l'economia supera i costi prodotti dall'intervento statale, quest'ultimo è funzionale dal punto di vista economico. Questo calcolo costi e benefici non è rigido, ma cambia in funzione dei parametri dell'ambiente circostante. Il Consiglio degli Stati ha ora deciso di valutare l'opportunità di un'eventuale soluzione legislativa.

3.3 Panoramica della bibliografia

Numerosi nuovi studi affrontano la questione della violazione del diritto d'autore riconducibile all'utilizzo di borse di scambio e alla condivisione di file. La maggior parte delle ricerche prende in esame il tema della musica scaricata da Internet, giungendo tuttavia a risultati completamente diversi a seconda dei presupposti, dei dati a disposizione e dei metodi d'indagine applicati. Per esempio, analizzando 22 pubblicazioni sull'utilizzo di borse di scambio per la musica, Peter Tschmuck (2010¹⁰) ne individua 14 che rilevano un influsso negativo di tali borse sul fatturato delle vendite di musica proprio perché violano il diritto d'autore. Cinque studi giudicano invece positivo il loro utilizzo, mentre tre non registrano alcun influsso significativo sulla vendita di musica. Nel lavoro svolto per conto dell'Ufficio marchi e brevetti britannico, Handke (2010¹¹) giunge a conclusioni simili. I due studi più citati sono quelli di Oberholzer-Gee & Strumpf (2007¹²) e di Liebowitz (2006¹³). Anche questi pervengono a conclusioni totalmente diverse. Per quanto concerne l'utilizzo di borse di scambio di film in violazione dei

Per la teoria economica cfr. p. es. Landes, William M. & Posner, Richard H., The Economic Structure of Intellectual Property Law, Cambridge 2003, Harvard University Press; Lévêque, François & Ménière, Yann, The Economics of Patents and Copyright, Berkeley 2004, Berkeley Electronic Press.

Tschmuck, Peter, *The Economics of Music File Sharing – A Literature Overview,* Vienna 2010, Institute of Culture Management and Culture Sciences, University of Music and Performing Arts.

Handke, Christian, *The Economics of Copyright and Digitisation: A Report on the Literature and the Need for Further Research*, Londra 2010, Strategic Advisory Board for Intellectual Property Policy (SABIP).

Oberholzer-Gee, Felix & Strumpf, Koleman, «The Effect of File Sharing on Record Sales: An Empirical Analysis», in *Journal of Political Economy*, vol. 115, n. 1 (2007), pag. 1–42.

Liebowitz, Stan, «File Sharing: Creative Destruction or Just Plain Destruction», in *Journal of Law and Economics*, 2006, vol. XLIX, 1-28.

diritti d'autore va citato lo studio di Bounie, Bourreau e Waelbroeck del 2006¹⁴. Inoltre, nel 2009¹⁵ è stato pubblicato uno studio completo sull'utilizzo di borse di scambio di musica, film e giochi per il computer in violazione del diritto d'autore, commissionato da tre ministeri neerlandesi.

Oltre a questi studi teorici ed econometrici, basati sempre su modelli molto specifici, esistono diverse ricerche – solitamente commissionate da associazioni di interesse – che forniscono informazioni sulle impostazioni impiegate dagli utenti per i contenuti digitali e sul modo in cui se li procurano. Tra queste vanno citate le cosiddette «Brennerstudien» (analisi della condivisione di file in un campione di utenti), l'ultima delle quali è stata svolta nel 2010¹⁶ per conto dell'Associazione federale dell'industria musicale tedesca, nonché la ricerca svolta nel 2009¹⁷ dalla *Swedish Performing Rights Society*.

3.4 Situazione in Svizzera (dati disponibili) e passi futuri

Grazie alla statistica doganale svizzera, è disponibile un buon corpus di dati, corrispondenti ad un periodo relativamente lungo, sul tipo e l'entità dei beni contraffatti importati in Svizzera. Per contro non esistono statistiche ufficiali sulla pirateria in Internet. Anche gli studi citati al capitolo 3.3 non contengono dati e indicazioni sulla situazione in Svizzera. L'Istituto Federale della Proprietà Intellettuale (IPI) ha quindi invitato gli interessati a mettere a disposizione informazioni sul fatturato dei settori colpiti, sul comportamento degli utenti e sul ricorso a offerte di opere disponibili in Internet senza l'acquisto di una licenza. Le ditte del settore hanno mostrato un notevole interesse e molte hanno pubblicato il proprio fatturato online e anche quello proveniente dalla distribuzione al di fuori del canale informatico. Per quanto riguarda l'utilizzo non autorizzato di opere scaricate da Internet non è stato possibile risalire a dati valevoli a livello nazionale. Tuttavia, molti degli interessati hanno rinviato agli studi già disponibili, soprattutto a livello europeo, ritenendo che la situazione in Svizzera possa essere considerata analoga.

Lo studio che meglio si adatta a un tale confronto è la già citata indagine neerlandese. Esamina infatti gli stessi settori analizzati nel presente rapporto, è stata commissionata da un ente indipendente¹⁸ ed è stata svolta in un Paese che presenta un ambiente istituzionale, una struttura demografica e un'infrastruttura tecnica analoghi alla Svizzera. Come descritto nei prossimi due capitoli, i parallelismi che si possono tracciare tra i due Paesi in merito al quadro normativo rilevante, ma anche all'infrastruttura tecnica e ad altre grandezze comparabili, lasciano concludere che uno studio indipendente in Svizzera porterebbe agli stessi risultati. Pertanto non vi è motivo di raddoppiare l'onere legato allo svolgimento di un tale studio.

Bounie, David; Bourreau, Marc; Waelbroeck, Patrick, «Piracy and Demands for Films: Analysis of Piracy Behavior in French Universities», in *Working Papers in Economics and Social Sciences 06-12*, 2006.

Huygen, Annelies et al., Economic and cultural effects of file sharing on music, film and games. TNO Rapport on behalf of the Dutch ministries of Economic Affairs, Justice and Education, Culture and Science, 2009.

Bundesverband Musikindustrie, *Brennerstudie 2010*, Berlino 2010.

STIM, Pirates, file-sharers and music users. A survey of the conditions for new music services on the Internet, Stoccolma 2009, Swedish Performing Rights Society.

I committenti sono il ministero olandese dell'istruzione, della cultura e della scienza, il ministero per l'economia e il ministero di giustizia.

4. Entità dell'utilizzo di offerte non autorizzate in Svizzera

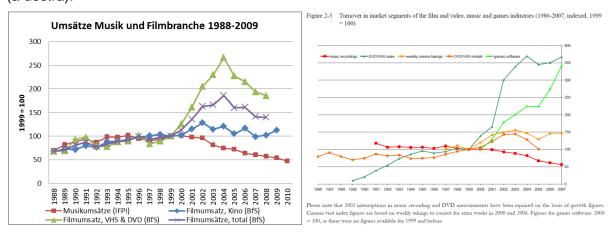
4.1 Trasferibilità dei risultati dello studio neerlandese

La Svizzera e i Paesi Bassi presentano un quadro normativo analogo in relazione all'utilizzo di offerte non autorizzate. In entrambi gli ordinamenti giuridici il limite è infatti costituito dal rispetto del diritto d'autore: nei due Paesi è legale scaricare un'opera per uso privato, indipendentemente dal fatto che abbia o no una licenza. Come in Svizzera, anche nei Paesi Bassi il limite dell'uso privato non si applica ai programmi per computer. In entrambi gli ordinamenti giuridici l'accesso alle opere in Internet è vincolato alla relativa autorizzazione del titolare dei diritti. Di conseguenza, il quadro legale non può dare adito a comportamenti divergenti da parte degli utenti dei due Paesi.

Paesi Bassi e Svizzera presentano una struttura demografica e un'infrastruttura tecnica analoghe. Da un confronto delle piramidi di età nei due Paesi non emergono differenze significative. Nel 2000 i cittadini di sesso maschile tra i 15 e i 25 anni – ovvero il gruppo demografico che, secondo i dati, utilizza maggiormente Internet – si attestavano in Svizzera attorno al 12,0 per cento della popolazione complessiva e nei Paesi Bassi al 12,2 per cento. Anche nelle altre classi di età non si rilevano particolari differenze tra i due Paesi¹⁹.

Anche l'infrastruttura tecnica necessaria per accedere a Internet aveva una diffusione analoga nei due Paesi al momento del sondaggio: nel 2008 nei Paesi Bassi l'86,1 per cento delle abitazioni disponeva di un accesso a Internet, mentre in Svizzera tale percentuale era del 77 per cento²⁰. Da giugno 2008 a giugno 2010, il numero dei collegamenti a banda larga su rete fissa nel nostro Paese è salito da 32,7 a 37,1 ogni 100 abitanti, nei Paesi Bassi nello stesso periodo è passato da 35,7 a 37,8²¹. In entrambi i Paesi un collegamento a Internet ad alta velocità, a parità di potere d'acquisto, aveva un costo mensile analogo, ovvero 42,03 USD nei Paesi Bassi e 41,64 USD in Svizzera²². È molto simile anche il reddito medio pro capite, pari a 42 738 USD in Svizzera (a parità di potere d'acquisto, 2008) e a 41 063 USD nei Paesi Bassi (a parità di potere d'acquisto, 2008)²³.

Per valutare l'applicabilità dello studio neerlandese anche alla Svizzera è fondamentale confrontare l'evoluzione del fatturato dei beni in questione (musica, film e giochi per il computer). Nei seguenti grafici sono illustrati i relativi dati per la Svizzera (a sinistra) e per i Paesi Bassi (a destra):



Cfr. OECD Demography and Population, disponibile all'indirizzo http://www.oecd.org/dataoecd/52/31/38123085.xls (consultato il 14.07.2011).

6/13

²⁰ Cfr. OCSE 2008: Indicatori TIC (http://www.oecd.org/sti/ICTindicators, consultato il 14.07.2011).

²¹ Cfr. OCSE 2008: Indicatori TIC (http://www.oecd.org/sti/ICTindicators, consultato il 14.07.2011).

Cfr. Statistica OCSE della banda larga, dati di ottobre 2009 (http://www.oecd.org/sti/ICTindicators, consultato il 14.07.2011).

²³ Cfr. Statistica OCSE (http://stats.oecd.org/Index.aspx, consultata il 14.07.2011).

Fonti: IFPI, UST, Huygen et al., op. cit., supra nota 15, pag. 28

In entrambi i grafici i dati sono indicizzati (1999 = 100). Sebbene i rilevamenti siano stati in parte eseguiti con metodi diversi e per la Svizzera non sia disponibile una quantità di dati sufficiente sul fatturato dei giochi per computer²⁴, dai grafici emerge che i problemi affrontati dal settore dei film e della musica in entrambi i Paesi sono analoghi. Nel periodo tra il 1999 e il 2007 sia in Svizzera che nei Paesi Bassi le vendite nel settore della musica si sono quasi dimezzate²⁵. Nel settore dei film, i ricavi ottenuti dalla tradizionale vendita dei biglietti cinematografici sono rimasti relativamente costanti nei due Paesi. Le cifre concernenti le vendite di video e DVD possono essere confrontare soltanto con riserva, visto che la statistica svizzera non fa differenza tra vendita e noleggio. Nel complesso il comportamento dei consumatori nei due Paesi sembra avere effetti analoghi sulla cifra d'affari del settore dell'intrattenimento. Di conseguenza, visto che anche le condizioni quadro sotto il profilo tecnologico e demografico sono le stesse, è possibile applicare anche alla Svizzera i risultati dell'indagine neerlandese.

4.2 Utilizzo delle borse di scambio in violazione del diritto d'autore e comportamento degli utenti

Nell'ambito dello studio neerlandese è stato svolto un ampio sondaggio²⁶ per rilevare il comportamento, l'attrattività e le conoscenze concernenti l'utilizzo di borse di scambio in violazione dei diritti d'autore. Dal sondaggio sono emersi i seguenti dati: il 44 per cento dei soggetti ha scaricato musica, film o giochi nei 12 mesi precedenti; nello stesso lasso di tempo, l'84 per cento degli intervistati ha acquistato musica, film o giochi²⁷. In cifre assolute, applicando tali risultati ai cittadini svizzeri maggiori di 15 anni, si stimano 2,61 milioni di persone che scaricano dati²⁸ e 4,99 milioni che acquistano musica, film e giochi²⁹. Circa un terzo degli Svizzeri maggiori di 15 anni ha scaricato musica, film e/o giochi per il computer senza averli pagati.

Le borse di scambio non sono un fenomeno che riguarda soltanto i giovani, anche se sono utilizzate dai due terzi dei cittadini tra i 15 e i 24 anni³⁰. Infatti, anche un terzo circa delle persone tra i 50 e i 64 anni e un sesto degli utenti maggiori di 65 anni dichiara di ricorrervi.

Pur essendo disponibili dati per gli anni dal 2008 al 2010, secondo la SIEA – Swiss Interactive Entertainment Association – e Media-Control, che si occupa dei rilevamenti, i dati di questa serie temporale vanno considerati con riserva a causa del numero oscillante di membri dell'associazione e del fatto che la statistica si limita a considerare i videogiochi per console e PC senza calcolare il canale digitale, p. es. attraverso gli smartphone.

Secondo la statistica IFPI, nel 2010 il fatturato complessivo nel settore della musica si attestava in Svizzera a 147 mio. CHF. Nel 1985, con 123 mio., era ancora più basso. Il fatturato massimo si è registrato nel 1995 con 317 mio. CHF.

Sono stati sottoposti al sondaggio 1500 cittadini dei Paesi Bassi maggiori di 15 anni con accesso a Internet. Tuttavia, mentre quasi tutti hanno risposto alle domande riguardanti la musica e i film, soltanto circa la metà ha completato quelle sui giochi per computer. È stato tenuto conto delle conseguenti distorsioni dei risultati, per cui gli esiti dello studio possono essere considerati rappresentativi. (Cfr. Huygen *et al.*, *op. cit.*, *supra* nota 15, pag. 61 e seg.).

²⁷ Cfr. Huygen et al., op. cit., supra nota 15, pag. 63, tabella 4-1.

²⁸ 2,37 milioni di persone che scaricano musica, 0,77 milioni che scaricano film, 0,53 milioni che scaricano giochi.

²⁹ 4,16 milioni di persone che acquistano musica, 3,21 milioni che acquistano film (escluse le entrate al cinema), 1,66 milioni che acquistano giochi.

³⁰ 62 % musica, 22 % film e 21 % giochi.

Tra gli utenti di borse di scambio, il 55 per cento di chi scarica film, il 53 per cento di chi scarica giochi per computer e il 33 per cento di chi scarica musica ha giudicato di avere conoscenze di Internet superiori alla media. Alla domanda sul metodo con cui vengono scaricati i dati, la maggior parte dei soggetti³¹ ha risposto di non saperlo. Circa i due terzi degli utenti di borse di scambio hanno dichiarato di scaricare soltanto dati. Si suppone che molti intervistati non siano consapevoli che utilizzando reti peer to peer di regola rendono anche accessibili determinate opere tramite Internet. Appena il 5 per cento delle persone interrogate ha dichiarato di rendere consapevolmente accessibile nuovo materiale. Dai risultati del sondaggio è inoltre emerso che sia tra gli utenti di borse di scambio sia tra chi non ne utilizza, la maggior parte delle persone non è assolutamente informata sulle attività ammesse e quelle vietate dalla legge.

Per quanto riguarda il rapporto tra l'utilizzo delle borse di scambio in violazione del diritto d'autore e il ricorso ad offerte legali, come per esempio l'acquisto o il noleggio, possono verificarsi tre casi: utilizzo di borse di scambio in violazione del diritto d'autore come attività complementare, come alternativa o come canale d'informazione. Nel primo caso il comportamento degli utenti è probabilmente dovuto al mancato potere d'acquisto: infatti, alla domanda se acquisterebbero più o meno musica, film o giochi nel caso in cui non fosse possibile l'utilizzo di borse di scambio, una netta maggioranza degli intervistati³² ha risposto «la stessa quantità». Tuttavia, un numero maggiore di persone ha affermato che, in mancanza di possibilità di scaricamento, comprerebbe meno musica e DVD, mentre per quanto riguarda i giochi e i biglietti del cinema un notevole numero di intervistati spenderebbe di più. Questo vuol dire che le borse di scambio sono responsabili di una diminuzione degli incassi soltanto nel settore del cinema e in quello dei giochi per computer.

Anche il cosiddetto effetto sampling non sembra essere semplicemente una scusante: il 63 per cento degli utenti di borse di scambio acquista musica che ha già scaricato in precedenza almeno una volta all'anno. Lo studio dimostra che le abitudini di acquisto degli utenti di tali borse si differenziano soltanto in minima parte da quelle di altri gruppi; nel caso dei film e dei giochi queste persone acquistano addirittura più offerte legali rispetto a chi non utilizza le borse di scambio. Questa constatazione vale ancora di più per il gruppo di giovani tra i 15 e i 24 anni, i maggiori utenti di Internet³³.

Nello *Swiss Entertainment and Media Outlook*³⁴, comparso la prima volta nel 2010, Price Waterhouse Coopers (PwC) suddivide il mercato svizzero dell'intrattenimento e dei media – che nel 2009 ha avuto un giro d'affari pari a 10,7 milioni di franchi – in 11 settori. Tre di questi (il settore musica/supporti del suono, quello dei videogiochi e quello dei film³⁵) sono responsabili insieme dell'11,5 per cento (ovvero 1,23 mia. CHF) del fatturato complessivo³⁶, pari a circa lo 0,23 per cento del prodotto interno lordo svizzero³⁷. Nonostante le borse di scambio, negli ultimi anni questa cifra d'affari è rimasta piuttosto costante. In una società caratterizzata

alla creazione di valore aggiunto. L'effettiva partecipazione al PIL svizzero è quindi molto minore.

8/13

Il 48 % di chi scarica musica, il 34 % di chi scarica film e il 74 % di chi scarica giochi per computer.

Il gruppo di chi afferma che spenderebbe lo stesso se non fosse più possibile scaricare dati si attesta tra il 54 % (musica) e il 71 % (giochi per il computer). Cfr. Huygen *et al.*, *op. cit.*, *supra* nota 15, pag. 76.

Emerge p. es. che il 68 % dei *filesharer* acquista anche musica, mentre gli acquirenti non avvezzi a condividere file si attestano al 72 %. Nel settore dei film il numero di acquirenti che sono anche *filesharer* (61 %) supera addirittura quello di chi non condivide file (57 %). Cfr. Huygen *et al.*, *op. cit.*, *supra* nota 15, pag. 64 e seg.).

PwC, Where Your Revenues Come From in 2014. Swiss Entertainment and Media Outlook 2010-2014, Zurigo 2010, PricewaterhouseCoopers Ltd.

Gli altri 8 settori sono radio, pubblicità Internet su rete fissa e mobile, pubblicità TV, pubblicità out-of-home, riviste per il grande pubblico, abbonamenti e canoni TV, accesso a Internet su rete fissa e mobile, giornali.

Musica/supporti del suono: 2,8 %; videogiochi: 3,8 %; film: 4,9 %.

Tuttavia, come descritto in seguito, in Svizzera soltanto una piccola parte di questo fatturato contribuisce

dalla crescita del reddito e dall'aumento del tempo libero, tendenzialmente sale anche la domanda di prodotti d'intrattenimento. La percentuale del reddito disponibile spesa per questo settore sembra infatti rimanere costante. Le spese per l'intrattenimento registrano quindi un aumento parallelo alla crescita del PIL. Tuttavia, nell'ambito di questo budget si rilevano ridistribuzioni: i risparmi ottenuti dall'utilizzo di borse di scambio in violazione del diritto d'autore vengono comunque spesi per l'intrattenimento. Lo studio neerlandese dimostra che si tratta di un comportamento tipico proprio dei principali utenti di copie prive di licenza, i quali, pur consumando musica in Internet a prezzi molto bassi, spendono poi il denaro così risparmiato per concerti e merchandising³⁸. Lo stesso vale anche per la commercializzazione di film: dopo un forte boom alla fine degli anni Novanta, le vendite di film in videocassetta e DVD stanno diminuendo negli ultimi anni, mentre il fatturato sui biglietti del cinema è restato costante o è leggermente aumentato³⁹. Per quanto riguarda i giochi per computer, dallo studio neerlandese emerge che il giro d'affari in questo settore è notevolmente aumentato nonostante le borse di scambio.

La sopracitata ridistribuzione nell'ambito del budget ha comunque una portata limitata. Infatti, né il mercato della musica né quello dei film sono crollati totalmente, nonostante le offerte gratuite in Internet. Questo può essere dovuto al fatto che la qualità delle opere acquistate sugli appositi supporti dati spesso è migliore delle copie scaricate dalla rete, il che vale soprattutto nel caso dei film. Un altro vantaggio del mercato è che non tutti i consumatori sanno come reperire in Internet i dati che desiderano. Inoltre, in particolare nel settore della musica, vi sono generi poco scaricati dalla rete in quanto meno richiesti dai consumatori più avvezzi a Internet⁴⁰. Si è già accennato all'abitudine di una parte degli utenti di borse di scambio di «testare» determinati prodotti scaricandoli da Internet prima di decidere consapevolmente di acquistarli⁴¹. Infine, anche l'aspetto della sicurezza potrebbe influenzare il comportamento degli internauti: le borse di scambio permettono di scaricare file dal contenuto sconosciuto a parte il nome del file -, messi a disposizione da sconosciuti, direttamente sul proprio computer, che eventualmente viene poi utilizzato anche per l'online-banking. Gli utenti di borse di scambio si assumono quindi rischi notevoli per la sicurezza, visto che insieme al file desiderato potrebbero essere scaricati anche programmi dannosi (cavalli di Troia, spyware ecc.). Nonostante la possibilità di scaricare dati gratuitamente esistono quindi buoni motivi per acquistare offerte legali.

Per analizzare gli effetti sull'economia nazionale, piuttosto che il semplice fatturato del settore, è importante considerare la creazione di valore aggiunto in Svizzera. In base al *Recording Industry in Numbers*, rapporto dell'associazione mantello dell'industria dell'intrattenimento, nel 2007 soltanto il 9 per cento del fatturato complessivo dei suoi membri è stato generato con musica svizzera⁴², mentre solo il 5,4 per cento dei biglietti del cinema acquistati sono

³⁸ Cfr. p. es. anche The Economist del 09.10.2010: «What's working in music. Having a ball. In the supposedly benighted music business, a lot of things are making money», oppure le entrate crescenti della SUISA per concerti (Rapporto annuo 2010, pag. 40).

³⁹ Cfr. la Statistica svizzera del film e del cinema dell'Ufficio federale di statistica.

Cfr. PwC, *op. cit.*, pag. 26 (traduzione): «La pirateria influenza in maniera diversa i singoli generi musicali. La musica dal mondo, la musica tradizionale svizzera e la musica classica sono state sinora risparmiate. Infatti, di regola il pubblico di questi generi ha una certa età e preferisce acquistare la musica su supporto fisico.»

⁴¹ Cfr. le ricerche sulla disponibilità all'acquisto di musica e film, p. es. Huygen *et. al.*, *op. cit.*, *supra* nota 15, pag. 75 e segg.

Cfr. IFPI 2007, Recording Industry in Numbers, pag. 40. L'83 % delle produzioni (calcolate in percentuali del prezzo di vendita) vengono dall'estero, nell'8 % dei casi si tratta di musica classica, che non viene distinta in base alla provenienza. Il rapporto tra produzioni svizzere ed estere è relativamente stabile. Cfr. IFPI 2006, Recording Industry in Numbers, pag. 64. Anche il traffico dei pagamenti della Suisa con società di gestione estere conferma questo rapporto: nel 2009 circa il 34 % della somma da redistribuire è andata alle società affiliate all'estero, mentre queste ultime hanno versato alla Suisa soltanto circa il 10 % delle sue entrate complessive.

andati a favore di film svizzeri⁴³. Nel caso dei giochi per computer, per i quali non sono disponibili dati dettagliati, la quota di prodotti stranieri potrebbe essere ancora maggiore. Queste cifre dimostrano che in Svizzera la contrazione del valore aggiunto nei tre settori considerati è molto minore rispetto al crollo del fatturato descritto⁴⁴. Questa tendenza potrebbe rafforzarsi ulteriormente, visto che soprattutto nel settore della diffusione digitale di contenuti il contributo locale alla creazione di valore aggiunto si limita alla pubblicità e agli incassi.

5. Possibili soluzioni

Nonostante l'impossibilità di comprovare chiaramente che l'utilizzo non autorizzato di opere tramite Internet danneggi l'economia globale, considerando che resta indiscussa la notevole diffusione non autorizzata via Internet di opere protette dal diritto d'autore, vengono proposti diversi provvedimenti normativi per risolvere la questione. In un primo momento è stata vagliata soprattutto la possibilità di procedere individualmente contro i singoli autori di violazioni sulla base dei diritti esclusivi. Tuttavia, il numero di violazioni è talmente elevato da impedire un'effettiva applicazione della legge a difesa di diritti esclusivi contro i singoli autori di violazioni⁴⁵. Inoltre occorre tener conto di una serie di riserve imposte dal diritto sulla protezione dei dati (cfr. DTF 136 II 508). Per questo, nell'ambito della revisione parziale della legge sul diritto d'autore entrata in vigore il 1° luglio 2008, il legislatore ha esplicitamente deciso di non vietare l'utilizzo di offerte senza licenza, ovvero di non prevedere eccezioni al principio dell'utilizzazione di opere per uso privato sancito dall'articolo 19 LDA. Per trovare la soluzione ideale, non sembra quindi opportuno ritornare su questa decisione del legislatore.

L'idea di ammonire chi viola la legge e bloccare l'accesso a Internet in caso di recidiva solleva riserve analoghe. In Francia la «Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet» (Hadopi), autorità incaricata di attuare una simile soluzione, ha registrato i primi successi⁴⁶, ma non sono ancora chiari gli effetti che gli ammonimenti avranno a lungo termine. A un esame oggettivo questo approccio non sembra essere stato molto efficace⁴⁷.

Questa strategia, chiamata «three strikes and you're out» o «graduated response», richiede un notevole onere amministrativo. In base al bilancio 2011 del Ministero francese della Cultura e Comunicazione, le spese di gestione della Hadopi, competente per l'esecuzione della strategia, ammontano annualmente a 12 milioni di euro. Infine, il modello francese solleva una serie di dubbi sulla sua compatibilità con gli impegni internazionali assunti. In un rappor-

Cfr. la Statistica svizzera del film e del cinema dell'Ufficio federale di statistica (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/16/02/01/data.Document.69676.xls, consultato il 14.07.2011). I film americani dominano il mercato con oltre il 70 % degli incassi, seguiti da film dell'UE con un buon 21 %.

Per mancanza di dati, non è possibile fornire informazioni più precise sulla creazione di valore aggiunto in Svizzera. Come riferito dall'Ufficio federale di statistica, pur essendo disponibili cifre piuttosto dettagliate sul settore dei film, per gli altri comparti del mercato dell'intrattenimento mancano dati specifici fondati. Nella statistica del valore aggiunto con la nomenclatura NOGA del 2002 tale gruppo è rappresentato in parte alle voci concernenti le organizzazioni associative, le attività culturali e sportive (91 e 92), mentre un'altra parte rientra nella rubrica «Editoria, stampa e riproduzione di supporti registrati sonori, video e informatici» (22).

⁴⁵ Cfr. Focus Online del 28.03.2008: «Staatsanwälte verweigern Ermittlung».

⁴⁶ Cfr. Le Figaro.fr del 06.06.2011: «L'Hadopi a envoyé 400.000 avertissements».

Cfr. lo studio di David Touve, presentato in occasione del CISAC World Copyright Summit 2011, disponibile all'indirizzo http://www.cisac.org/CisacPortal/initConsultDoc.do?idDoc=21910 (consultato il 14.07.2011).

to all'attenzione del Consiglio dei diritti umani dell'ONU⁴⁸ il blocco dell'accesso a Internet è stato considerato una violazione dell'articolo 19 paragrafo 3 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966⁴⁹ relativo ai diritti civili e politici.

Dagli ultimi dibattiti su possibili misure repressive è emersa la proposta di coinvolgere i fornitori di servizi Internet (Internet Service Provider, ISP), in quanto sono nella condizione di controllare gli accessi a Internet. L'eventuale coinvolgimento degli ISP nella lotta contro la pirateria è stato trattato anche nell'ambito dei negoziati ACTA tra Svizzera e Australia, Unione europea, Giappone, Canada, Corea del Sud, Marocco, Messico, Nuova Zelanda, Singapore e Stati Uniti. Ne è emerso che anche tra Stati che perseguono gli stessi obiettivi non è possibile un consenso che vada oltre l'impegno di incentivare un'eventuale collaborazione tra gli ISP e i titolari di diritti. Tale impegno è anche legato alla raccomandazione di tutelare al contempo la concorrenza legale nonché principi fondamentali come il diritto alla libertà d'espressione, a procedimenti giudiziari equi e al rispetto della sfera privata, il che dimostra il sostanziale disagio dei partecipanti ai negoziati rispetto a questo tipo di soluzione. Contro i blocchi di Internet disposti dagli ISP possono essere sollevate riserve analoghe a quelle esposte nei confronti del principio «three stikes and you're out». Simili provvedimenti sono difficilmente compatibili con il diritto alla libertà d'espressione. La questione è ancora più problematica perché in questo caso il blocco non viene disposto da un'autorità giuridica, ma da una ditta privata. Come alternativa viene proposto l'impiego di filtri. Tuttavia, anche in questo caso emergono dubbi legati alla protezione dei dati; si teme inoltre che ne risulti pregiudicata la velocità di collegamento. Quindi, dal punto di vista pratico, anche questa soluzione per ora non sembra praticabile.

Resta da appurare se sia possibile limitare le violazioni del diritto d'autore attraverso misure repressive. L'effetto preventivo, e quindi la capacità delle norme giuridiche di influire sui comportamenti, dipende soprattutto dalla possibilità di scoprire e perseguire sia i reati che i rispettivi autori. Tuttavia, visto l'elevato numero di violazioni, il loro perseguimento risulta difficile a causa delle limitate risorse delle autorità competenti. Infatti, le idee morali, religiose, politiche e sociali che impone la società in merito alla giustizia e ai valori, nonché la pressione sociale, influiscono maggiormente sui comportamenti rispetto al diritto, scarsamente conosciuto e praticamente ininfluente sul piano emozionale. I comportamenti delle persone si basano soprattutto sui valori condivisi dai gruppi di riferimento e quindi sulle regole del loro ambiente. Questo porta a limiti ulteriori, dal momento che il diritto d'autore viene ormai percepito come un grande ostacolo per l'accesso alla cultura e ne viene messa in discussione la legittimità, a tal punto che il Partito Pirata ha inserito nel proprio programma la liberazione della cultura dal diritto d'autore⁵⁰.

Mentre molti continuano a sostenere una soluzione repressiva nonostante i notevoli dubbi sulle probabilità di successo, si registrano anche voci a favore di un approccio più permissivo. Quando le fotocopiatrici e i supporti audio hanno praticamente spianato la strada alla riproduzione privata, il legislatore ha introdotto un'ampia licenza per permettere agli utenti di uscire dall'illegalità⁵¹. Legando il limite dell'uso privato all'indennità sulle fotocopie e i supporti vergine, il legislatore ha però anche assicurato che venissero preservati gli interessi dei titolari di diritti. Grazie alla struttura tecnicamente neutra di tale norma, gli utenti svizzeri che utilizzano, nell'ambito privato e nella cerchia di persone unite da stretti vincoli, opere messe a

www.piratenpartei.ch/parteiprogramm (consultato il 04.07.2011; il programma è disponibile in tedesco, francese e inglese).

II rapporto è disponibile all'indirizzo
http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf
(consultato il 04.07.2011).

⁴⁹ RS **0.103.2**

Messaggio del 19 giugno 1989 concernente una legge sul diritto d'autore, una legge sulle topografie nonché un decreto federale concernente diverse convenzioni internazionali nel settore del diritto d'autore e dei diritti di protezione affini; FF **1989** III 413, in particolare pag. 471.

disposizione senza autorizzazione, non agiscono più nell'illegalità. Inoltre, se tale utilizzo è legato alla riproduzione su un supporto vergine, viene indennizzato anche il titolare di diritti.

Visto che adesso anche Internet ha di fatto abbattuto tutti gli ostacoli alla diffusione di opere. occorre stabilire se, analogamente a quanto disposto per la riproduzione su carta e altri supporti, sia opportuno autorizzare per legge l'accesso a opere tramite Internet – purché non a scopi commerciali –, collegandolo al diritto a un compenso da parte del relativo titolare, attraverso la cosiddetta tariffa unica (flatrate). Questa soluzione avrebbe il vantaggio di permettere soprattutto a minori e giovani di uscire dall'illegalità nonché di indennizzare anche l'utilizzo per esempio dello streaming, che con il sistema attuale non procura alcuna indennità ai titolari di diritti, visto che non prevede la riproduzione su un supporto vergine. Tuttavia, anche l'introduzione di una tariffa unica solleva riserve. Da un lato viene messo in dubbio che possa incontrare il consenso degli utenti: la mozione «Diritto d'autore. Compensi per gli autori invece che per processi »52 e la petizione «STOP alle tasse SUISA sui supporti vergine »53 dimostrano che questi sistemi vengono percepiti come ingiusti da una parte degli utenti, visto che portano a una compensazione equa soltanto da una prospettiva globale e non necessariamente nel singolo caso. Dall'altro lato resta da chiarire se una licenza legale così estesa sia compatibile con gli impegni internazionali. Il WCT e il WPPT hanno impostato il diritto di mettere a disposizione opere tramite Internet come un diritto esclusivo. Questi trattati prevedono limitazioni ed eccezioni, che però sono applicabili solo a casi speciali che non contrastino con la normale utilizzazione economica dell'opera. Un'autorizzazione generale a diffondere opere senza scopi commerciali porterebbe a una sostituzione di un diritto esclusivo con una licenza legale di una tale portata da non poter più essere qualificata come caso speciale. In questo contesto è anche necessario considerare che in alternativa, nell'ambito della libertà contrattuale, i titolari di diritti possono anche concordare volontariamente modelli analoghi nel quadro di contratti, il che non richiederebbe l'intervento del legislatore. Sono ipotizzabili per esempio accordi su ampie concessioni legate a una tariffa unica imposta dalle grandi imprese d'informazione e dalle società di distribuzione con fornitori di accesso che permettono ai propri abbonati di utilizzare il loro repertorio.

6. Conclusioni

La tecnologia continuerà a evolversi rapidamente, con un aumento della larghezza di banda di Internet e della densità degli accessi, in particolare grazie ai collegamenti su rete mobile. Parallelamente aumenterà anche il numero dei «digital native», ovvero degli utenti di Internet che sono cresciuti con questa tecnologia. Si presume quindi che si registrerà un ulteriore spostamento del mercato dei beni d'intrattenimento verso il settore digitale e che i risparmi ottenuti utilizzando offerte senza licenza continueranno ad esser spesi comunque per prodotti d'intrattenimento, per cui i danni per il settore saranno limitati.

Per quanto riguarda la produzione di nuovi contenuti digitali va notato che gli stimoli alla creazione di nuove opere cambiano se si modificano le condizioni quadro tecniche. Se un nuovo prodotto può essere riprodotto e diffuso quasi a costo zero e se il produttore non vede alcuna possibilità di ammortizzarne gli investimenti o di ottenerne un profitto, rinuncia a un'ulteriore produzione e prova a realizzare in altro modo il fatturato mancato del bene immateriale, mediante beni complementari più difficili da copiare, come quelli di natura fisica. Tuttavia, questi processi di adattamento e cambiamenti di struttura sono tipici di periodi in cui il progresso tecnico porta alla sostituzione di una vecchia tecnologia con una nuova.

Questa tendenza è stata sottolineata da un titolare di diritti nell'ambito del sondaggio IPI sopramenzionato. Questi afferma che in realtà il problema non è per nulla nuovo ma era d'attualità già negli anni Settanta nel settore dei libri. Infatti, ogni volta che una nuova tecnologia è stata lanciata sul mercato (che si tratti di fotocopiatrici Xerox, registratori VHS, cellulari o Internet), se ne sarebbe abusato. Questo sarebbe il prezzo da pagare per il profitto. Ne ap-

__

Mozione Stadler 08.3589

Disponibile in tedesco e francese all'indirizzo www.abgabenterror.ch (consultato il 04.07.2011).

profitterà chi riuscirà a impiegare la nuova tecnologia in maniera tale da poterne sfruttare i vantaggi anche a livello commerciale, mentre ne risulterà sconfitto chi si lascerà sfuggire questo sviluppo restando attaccato a vecchi modelli commerciali. Tuttavia, nel complesso, almeno per la Svizzera, le previsioni per i tre settori – musica, film e giochi per il computer – analizzati in questo rapporto sono positive⁵⁴.

Di conseguenza, non è necessario alcun intervento legislativo immediato. Tuttavia, è importante continuare a seguire attivamente lo sviluppo tecnologico e il dialogo a livello internazionale, effettuando periodicamente una nuova analisi della situazione, in modo da riconoscere per tempo l'eventuale necessità di rivedere la questione del diritto d'autore e intervenire ove opportuno. Invece è fondamentale che gli interessati e la Confederazione continuino ad occuparsi dell'attività d'informazione⁵⁵, in modo diffondere a livello nazionale una conoscenza più approfondita del quadro legale vigente.

3003 Berna, agosto 2011

Lo Swiss Entertainment and Media Outlook 2010-2014 di PwC pronostica, per il periodo considerato, una crescita media annuale pari allo 0,9 % per musica e supporti del suono, al 3,5 % per i video e il cinema e al 6,9 % per i giochi per il computer. Cfr. PwC 2010, *op. cit.*, *supra* nota 34.

⁵⁵ Cfr. per es. la piattaforma svizzera di lotta alla contraffazione e alla pirateria «Stop Piracy».