



---

*Documento di seduta*

---

20.3.2019

**A8-0245/2018/err02**

## **ADDENDUM**

alla relazione

sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul diritto d'autore nel mercato unico digitale  
(COM(2016)0593 – C8-0383/2016 – 2016/0280(COD))

Commissione giuridica

Relatore: Axel Voss  
A8-0245/2018

---

Progetto di risoluzione legislativa

**Il parere in appresso è inserito:**

19.12.2018

On. Pavel Svoboda  
Presidente  
Commissione giuridica  
BRUXELLES

Oggetto:     Parere sulla base giuridica della proposta di direttiva sul diritto d'autore nel mercato unico digitale (COM(2016)0593 – C8-0383/2016 – 2016/0280(COD))

Signor Presidente,

il 10 ottobre 2018 i coordinatori della commissione giuridica hanno preso atto che, nel quadro dei negoziati interistituzionali in corso sulla proposta di direttiva sul diritto d'autore nel mercato unico digitale, è stato proposto di aggiungere l'articolo 53, paragrafo 1, e l'articolo 62 TFUE alla base giuridica proposta dalla Commissione, vale a dire l'articolo 114 TFUE. La

commissione giuridica ha pertanto deciso di procedere, in conformità dell'articolo 39, paragrafo 2, del regolamento, alla verifica della base giuridica della proposta della Commissione in oggetto, in particolare per quanto concerne le possibili aggiunte proposte.

La commissione giuridica ha esaminato la questione nella riunione del 10 dicembre 2018.

## **I – Contesto**

Il 14 settembre 2016 la Commissione europea ha presentato una proposta legislativa volta a modernizzare le norme UE sul diritto d'autore, inclusa una direttiva sul diritto d'autore nel mercato unico digitale. Il Consiglio ha ricevuto il mandato per i negoziati il 25 maggio 2018<sup>1</sup>.

La base giuridica inizialmente proposta dalla Commissione era l'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che costituisce la base giuridica generale per le misure relative al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri aventi ad oggetto il mercato interno. Il mandato per i negoziati del Consiglio prevede l'aggiunta di due nuove basi giuridiche: l'articolo 53, paragrafo 1, e l'articolo 62 TFUE. La Commissione ha accettato tale modifica<sup>2</sup>.

Il 12 settembre 2018 il Parlamento ha votato sulla proposta di direttiva sul diritto d'autore nel mercato unico digitale e ha adottato il mandato per i negoziati<sup>3</sup> con 438 voti a favore. Sulla base di tale mandato, il 2 ottobre 2018 la squadra negoziale del Parlamento ha avviato con il Consiglio e la Commissione negoziati volti a finalizzare il testo e adottare la direttiva.

Nel contesto dei negoziati interistituzionali in corso, è dunque importante stabilire se la proposta di aggiungere l'articolo 53, paragrafo 1, e l'articolo 62 TFUE alla base giuridica sia giustificata. L'articolo 62 figura nel capo dedicato ai servizi e stabilisce che le disposizioni degli articoli da 51 a 54 TFUE sono applicabili alla materia regolata da tale capo. L'articolo 53, paragrafo 1, TFUE costituisce la base giuridica per l'adozione delle direttive nel quadro della procedura legislativa ordinaria. Esso può essere utilizzato in combinato disposto con l'articolo 62 TFUE quale base giuridica per l'adozione delle direttive nel settore dei servizi.

## **II – Articoli del trattato pertinenti**

L'articolo 114 TFUE recita:

***Articolo 114***  
*(ex articolo 95 del TCE)*

*1. Salvo che i trattati non dispongano diversamente, si applicano le disposizioni seguenti per la realizzazione degli obiettivi dell'articolo 26. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto*

---

<sup>1</sup> Documento 9134/18 del 25 maggio 2018.

<sup>2</sup> Secondo la richiesta di parere giuridico inviata al Servizio giuridico con lettera in data 23 ottobre 2018 dal presidente della commissione giuridica.

<sup>3</sup> P8\_TA(2018)0337.

*l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.*

*2. Il paragrafo 1 non si applica alle disposizioni fiscali, a quelle relative alla libera circolazione delle persone e a quelle relative ai diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti.*

*3. La Commissione, nelle sue proposte di cui al paragrafo 1 in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici. Anche il Parlamento europeo ed il Consiglio, nell'ambito delle rispettive competenze, cercheranno di conseguire tale obiettivo.*

*4. Allorché, dopo l'adozione di una misura di armonizzazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, da parte del Consiglio o da parte della Commissione, uno Stato membro ritenga necessario mantenere disposizioni nazionali giustificate da esigenze importanti di cui all'articolo 36 o relative alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, esso notifica tali disposizioni alla Commissione precisando i motivi del mantenimento delle stesse.*

*5. Inoltre, fatto salvo il paragrafo 4, allorché, dopo l'adozione di una misura di armonizzazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, da parte del Consiglio o da parte della Commissione, uno Stato membro ritenga necessario introdurre disposizioni nazionali fondate su nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, giustificate da un problema specifico a detto Stato membro insorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione, esso notifica le disposizioni previste alla Commissione precisando i motivi dell'introduzione delle stesse.*

*6. La Commissione, entro sei mesi dalle notifiche di cui ai paragrafi 4 e 5, approva o respinge le disposizioni nazionali in questione dopo aver verificato se esse costituiscano o no uno strumento di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri e se rappresentino o no un ostacolo al funzionamento del mercato interno.*

*In mancanza di decisione della Commissione entro detto periodo, le disposizioni nazionali di cui ai paragrafi 4 e 5 sono considerate approvate.*

*Se giustificato dalla complessità della questione e in assenza di pericolo per la salute umana, la Commissione può notificare allo Stato membro interessato che il periodo di cui al presente paragrafo può essere prolungato per un ulteriore periodo di massimo sei mesi.*

*7. Quando uno Stato membro è autorizzato, a norma del paragrafo 6, a mantenere o a introdurre disposizioni nazionali che derogano a una misura di armonizzazione, la Commissione esamina immediatamente l'opportunità di proporre un adeguamento di detta misura.*

*8. Quando uno Stato membro solleva un problema specifico di pubblica sanità in un settore che è stato precedentemente oggetto di misure di armonizzazione, esso lo sottopone alla Commissione che esamina immediatamente l'opportunità di proporre misure appropriate al Consiglio.*

*9. In deroga alla procedura di cui agli articoli 258 e 259, la Commissione o qualsiasi Stato*

*membro può adire direttamente la Corte di giustizia dell'Unione europea ove ritenga che un altro Stato membro faccia un uso abusivo dei poteri contemplati dal presente articolo.*

*10. Le misure di armonizzazione di cui sopra comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri ad adottare, per uno o più dei motivi di carattere non economico di cui all'articolo 36, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione.*

L'articolo 53, paragrafo 1, TFUE recita:

**Articolo 53**  
(ex articolo 47 del TCE)

*1. Al fine di agevolare l'accesso alle attività autonome e l'esercizio di queste, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono direttive intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli e al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività autonome e all'esercizio di queste.*

L'articolo 62 TFUE recita:

**Articolo 62**  
(ex articolo 55 del TCE)

*Le disposizioni degli articoli da 51 a 54 inclusi sono applicabili alla materia regolata dal presente capo [intitolato "I servizi"].*

### **III – Giurisprudenza della CGUE in merito alla scelta della base giuridica**

Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, "la scelta del fondamento normativo di un atto comunitario deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto"<sup>4</sup>. La scelta di una base giuridica scorretta potrebbe pertanto giustificare l'annullamento dell'atto in questione.

Se l'esame dell'atto interessato dimostra che esso persegue una duplice finalità o che ha una doppia componente e se una di queste è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, tale atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o componente principale o preponderante<sup>5</sup>. Solo in via eccezionale, se è provato che l'atto in questione persegue contemporaneamente più obiettivi o ha più componenti tra loro inscindibili, senza che uno di essi assuma importanza secondaria e indiretta in rapporto all'altro, tale atto dovrà fondarsi sulle diverse basi giuridiche corrispondenti, purché siano proceduralmente compatibili tra loro<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Causa C-45/86, *Commissione/Consiglio* (Preferenze tariffarie generalizzate), [1987] Racc. 1439, punto 5; causa C-440/05 *Commissione/Consiglio* [2007] Racc. I-9097; causa C-411/06, *Commissione/Parlamento europeo e Consiglio* [2009] Racc. I-7585.

<sup>5</sup> Causa C-137/12 *Commissione/Consiglio* EU:C:2013:675, punto 53; causa C-411/06, *Commissione/Parlamento e Consiglio*, EU:C:2009:518, punto 46 e giurisprudenza ivi citata; causa C-490/10, *Parlamento/Consiglio*, EU:C:2012:525, punto 45; causa C-155/07, *Parlamento/Consiglio*, EU:C:2008:605, punto 34.

<sup>6</sup> Causa C-300/89, *Commissione/Consiglio* (Biossido di titanio), EU:C:1991:244, punti da 17 a 25.

#### **IV - Analisi e determinazione della base giuridica appropriata in considerazione dell'obiettivo e del contenuto della proposta, del mandato del Parlamento e del mandato del Consiglio**

La possibile aggiunta dell'articolo 53, paragrafo 1, e dell'articolo 62 TFUE all'articolo 114 TFUE è esplicitamente prevista dal mandato del Consiglio.

È innanzitutto opportuno osservare che l'articolo 17 è inteso a modificare le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE, entrambe basate su una combinazione simile delle tre basi giuridiche in questione. Fondare l'atto modificativo su basi giuridiche equivalenti a quelle degli atti modificati sembra un approccio adeguato da un punto di vista formale.

In considerazione degli aspetti sostanziali come pure dell'obiettivo e del contenuto – che si tratti della proposta della Commissione o del mandato del Consiglio o del Parlamento – è chiaro che il testo mira a disciplinare il diritto d'autore e gli aspetti correlati nel quadro del mercato unico digitale, in particolare per quanto concerne i servizi prestati online. L'ambito di applicazione dello strumento includerebbe anche le norme "*miranti a garantire il buon funzionamento del mercato per lo sfruttamento delle opere e altro materiale*"<sup>7</sup> nel quadro di "*attività di carattere commerciale*"<sup>8</sup> che sono "*fornite dietro retribuzione*"<sup>9</sup>, tra l'altro da parte di prestatori di servizi di condivisione di contenuti online.

A norma dell'articolo 1, paragrafo 1, la proposta mira "*ad armonizzare ulteriormente il quadro giuridico dell'Unione applicabile al diritto d'autore e ai diritti connessi nell'ambito del mercato interno, tenendo conto in particolare degli utilizzi digitali e transfrontalieri dei contenuti protetti. Stabilisce inoltre norme riguardanti le eccezioni e le limitazioni e l'agevolazione della concessione delle licenze, nonché norme miranti a garantire il buon funzionamento del mercato per lo sfruttamento delle opere e altro materiale*" [l'evidenziazione è aggiunta].

Lo sfruttamento delle opere e altro materiale, in particolare, è considerato un "servizio" ai sensi dell'articolo 57, secondo comma, lettera b), TFUE, nella fattispecie un'attività di carattere commerciale fornita normalmente dietro retribuzione.

Ciò corrisponde segnatamente all'ambito di applicazione dell'articolo 13 della proposta della Commissione, il quale, come specificato nella relazione, "*impone ai prestatori di servizi della società dell'informazione che memorizzano e danno accesso a grandi quantità di opere e altro materiale caricati dagli utenti l'obbligo di adottare misure adeguate e proporzionate volte a garantire il funzionamento degli accordi conclusi con i titolari dei diritti e a evitare che i loro servizi rendano disponibili i contenuti specificamente identificati dai titolari dei diritti in collaborazione con i prestatori stessi*".

Uno dei punti principali su cui si concentrano i testi del Consiglio e del Parlamento è proprio l'articolo 13 riguardante l'utilizzo di contenuti protetti da parte di prestatori di servizi di condivisione di contenuti online, che è inteso a colmare il "divario di valore", cioè ad

---

<sup>7</sup> Articolo 1.

<sup>8</sup> Articolo 57, secondo comma, lettera b), TFUE.

<sup>9</sup> Articolo 57, primo comma, TFUE.

assicurare il corretto equilibrio tra la remunerazione ricevuta da autori e artisti (interpreti o esecutori) e gli utili realizzati dalle piattaforme Internet rendendo accessibili le loro opere. All'articolo 2, paragrafo 5, del mandato del Consiglio, le piattaforme Internet sono definite come prestatori di servizi di condivisione di contenuti online di un servizio della società dell'informazione il cui obiettivo principale o uno degli obiettivi principali è memorizzare e dare pubblico accesso a grandi quantità di opere o altro materiale caricati dagli utenti, da esse organizzati e promossi a fini di lucro. Secondo l'articolo 13 del testo del Consiglio, tali prestatori sarebbero soggetti a norme che stabiliscono le condizioni alle quali essi prestano i servizi, influenzando quindi il loro modello di business.

Nel mandato del Parlamento il "prestatore di servizi di condivisione di contenuti online<sup>10</sup>" è definito come *"un prestatore di servizi della società dell'informazione che persegue, tra i vari scopi principali, quello di memorizzare e dare pubblico accesso a quantità rilevanti di opere protette dal diritto d'autore o ad altro materiale protetto caricato dai suoi utenti, che il servizio provvede a ottimizzare e a promuovere a scopo di lucro"*. A norma dell'articolo 13, paragrafo 1, del testo del Parlamento, le piattaforme sarebbero tenute a concludere accordi di licenza con i titolari dei diritti.

Se i titolari dei diritti non desiderano concludere accordi di licenza, il mandato del Parlamento impone ai prestatori di servizi di condivisione di contenuti online l'obbligo supplementare di cooperare in buona fede con i titolari dei diritti per garantire che non siano disponibili nei loro servizi opere o altro materiale protetti non autorizzati<sup>11</sup>. Se tale cooperazione conduce alla rimozione ingiustificata di contenuti, i prestatori di servizi di condivisione di contenuti online sono tenuti a istituire meccanismi di reclamo e ricorso a disposizione degli utenti<sup>12</sup>.

È evidente che l'articolo 13 rappresenta una delle disposizioni più importanti del testo del Parlamento e, più in generale, della proposta. Le misure previste dal mandato del Parlamento includono aggiunte significative ai modelli operativi dei prestatori di servizi di condivisione di contenuti online.

Secondo il testo del Consiglio, i prestatori di servizi sarebbero soggetti all'obbligo di attuare misure effettive e proporzionate per evitare che specifiche opere o altro materiale siano disponibili sui loro servizi<sup>13</sup>. Essi sarebbero inoltre obbligati a rimuovere o disabilitare l'accesso a tali opere e a evitarne la disponibilità in futuro. Queste misure devono tenere conto della natura e delle dimensioni dei servizi, considerando in particolare se siano prestati da microimprese o piccole e medie imprese<sup>14</sup>. Il testo del Consiglio impone inoltre ai prestatori di servizi di condivisione di contenuti online e ai titolari dei diritti l'obbligo di cooperare. I prestatori di servizi di condivisione di contenuti online sono tenuti a istituire meccanismi di reclamo e ricorso a disposizione degli utenti del servizio. Viene inoltre istituito un dialogo fra i portatori di interessi<sup>15</sup>.

Le norme e i meccanismi introdotti dall'articolo 13 costituiscono uno dei principali aspetti normativi del testo e non sembrano essere di natura secondaria o accessoria in considerazione

---

<sup>10</sup> Articolo 2, punto 4 ter (nuovo).

<sup>11</sup> Articolo 13, paragrafo 2 bis (nuovo).

<sup>12</sup> Articolo 13, paragrafo 2 ter (nuovo).

<sup>13</sup> Articolo 13, paragrafi 1 e 4.

<sup>14</sup> Articolo 13, paragrafo 5.

<sup>15</sup> Articolo 13, paragrafi 6, 7 e 8.

della proposta nel suo complesso.

Inoltre, l'articolo 10 relativo al meccanismo di negoziazione mira a creare modalità di discussione che consentano di agevolare i negoziati sullo sfruttamento online delle opere audiovisive tra le parti che incontrino difficoltà riguardanti la concessione in licenza dei diritti nella conclusione di un accordo relativo alla messa a disposizione di opere audiovisive tramite servizi di video su richiesta. Tale disposizione riguarda chiaramente il quadro nel quale i servizi sono prestati nel mercato interno. Inoltre il testo del Parlamento prevede che gli Stati membri promuovano il dialogo tra gli organismi rappresentativi degli autori, dei produttori, delle piattaforme di video su richiesta e le altre parti interessate pertinenti per incoraggiare la disponibilità di opere audiovisive su piattaforme di video su richiesta.

L'articolo 11 relativo alla protezione delle pubblicazioni di carattere giornalistico in caso di utilizzo digitale concede agli editori i diritti d'autore per "*l'utilizzo digitale delle loro pubblicazioni di carattere giornalistico da parte dei prestatori di servizi della società dell'informazione*"<sup>16</sup>. Questa disposizione disciplina l'utilizzo online delle pubblicazioni di carattere giornalistico da parte dei prestatori di servizi della società dell'informazione. Come nel caso dell'articolo 13, essa fa parte del titolo IV concernente le "misure miranti a garantire il buon funzionamento del mercato per il diritto d'autore" e riguarda in parte le condizioni per la prestazione dei servizi nel mercato interno.

Tutte le disposizioni sopra menzionate sembrano costituire uno dei due fulcri della proposta della Commissione come pure dei testi del Parlamento e del Consiglio, insieme all'ulteriore armonizzazione della legislazione dell'Unione in materia di diritto d'autore e diritti connessi.

## **V - Conclusione e raccomandazione**

Le summenzionate disposizioni dei testi del Parlamento e del Consiglio occupano senza dubbio un posto di rilievo nell'ambito della proposta e mirano a disciplinare le condizioni per la prestazione dei servizi nel mercato interno. Tale obiettivo non è accessorio rispetto all'armonizzazione della legislazione dell'Unione in materia di diritto d'autore e diritti connessi. Al contrario, i due obiettivi sono collegati e tra di essi vi è una relazione diretta.

L'articolo 53 TFUE, che si propone di aggiungere alla base giuridica, fa parte del capo "Il diritto di stabilimento" del trattato e contiene disposizioni in vista dell'adozione di direttive per il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri. Inoltre l'articolo 62 TFUE, incluso nel capo "I servizi", stabilisce che l'articolo 53 è applicabile alla materia regolata dal capo in parola. Va osservato che i due articoli costituiscono la base giuridica di varie direttive nel settore della proprietà intellettuale, segnatamente le direttive 96/9/CE<sup>17</sup>, 2000/31/CE<sup>18</sup>, 2001/29/CE<sup>19</sup>, 2006/115/CE<sup>20</sup>,

---

<sup>16</sup> Articolo 11, paragrafo 1.

<sup>17</sup> Direttiva relativa alla tutela giuridica delle banche di dati (GU L 77 del 27.3.1996, pag. 20).

<sup>18</sup> Direttiva relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno (GU L 178 del 17.7.2000, pag. 1).

<sup>19</sup> Direttiva sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione (GU L 167 del 22.6.2001, pag. 10).

<sup>20</sup> Direttiva concernente il diritto di noleggio, il diritto di prestito e taluni diritti connessi al diritto di autore in materia di proprietà intellettuale (GU L 376 del 27.12.2006, pag. 28).

2006/116/CE<sup>21</sup>, 2010/13/UE<sup>22</sup>, 2012/28/UE<sup>23</sup> e 2014/26/EU<sup>24</sup>.

La presente analisi della base giuridica si basa sui mandati del Parlamento e del Consiglio. Un'ulteriore analisi della base giuridica potrebbe rendersi necessaria qualora i negoziati interistituzionali modificchino in misura sostanziale la proposta, in particolare per quanto concerne l'obiettivo di disciplinare le condizioni per la prestazione di servizi nel mercato interno.

Nella riunione del 10 dicembre 2018 la commissione giuridica ha pertanto deciso, all'unanimità<sup>25</sup>, che l'aggiunta dell'articolo 53, paragrafo 1, e dell'articolo 62 TFUE all'articolo 114 TFUE quale base giuridica della proposta di direttiva sul diritto d'autore nel mercato unico digitale è coerente con l'obiettivo della proposta e con la giurisprudenza pertinente.

Voglia gradire, signor Presidente, i sensi della mia profonda stima.

Pavel Svoboda

*(Concerne tutte le versioni linguistiche.)*

- 
- <sup>21</sup> Direttiva concernente la durata di protezione del diritto d'autore e di alcuni diritti connessi (GU L 372 del 27.12.2006, pag. 12).
- <sup>22</sup> Direttiva relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (GU L 95 del 15.4.2010, pag. 1).
- <sup>23</sup> Direttiva su taluni utilizzi consentiti di opere orfane (GU L 299 del 27.10.2012, pag. 5).
- <sup>24</sup> Direttiva sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi e sulla concessione di licenze multiterritoriali per i diritti su opere musicali per l'uso online nel mercato interno (GU L 84 del 20.3.2014, pag. 72).
- <sup>25</sup> Erano presenti al momento della votazione finale: Pavel Svoboda (presidente), Jean-Marie Cavada, Mady Delvaux (vicepresidente), Axel Voss (relatore per parere), Joëlle Bergeron, Kostas Chrysogonos, Sergio Gaetano Cofferati, Mary Honeyball, Sajjad Karim, Sylvia-Yvonne Kaufmann, António Marinho e Pinto, Julia Reda, Evelyn Regner, Tiemo Wölken, Francis Zammit Dimech, Tadeusz Zwiefka, Kosma Zlotowski e Luis de Grandes Pascual.