

XVII LEGISLATURA
CAMERA N. 2203
DEI
DEPUTATI

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei deputati

**COSTANTINO, MIGLIORE, FRATOIANNI, GIANCARLO GIORDANO,
BOCCADUTRI, DURANTI, QUARANTA, NARDI, PELLEGRINO, NICCHI,
LACQUANITI**

Modifiche alla [legge 22 aprile 1941, n. 633](#), in materia di determinazione del compenso per la riproduzione privata di fonogrammi e di videogrammi e di repressione delle violazioni del diritto d'autore a fini di lucro nelle reti di comunicazione elettronica, all'[articolo 2948 del codice civile](#), in materia di prescrizione relativa ai proventi del diritto d'autore, nonché alla [legge 9 gennaio 2008, n. 2](#), in materia di funzioni della

Società italiana degli autori ed editori

Presentata il 18 marzo 2014

Onorevoli Colleghi! Da tempo a livello europeo si sta svolgendo un dibattito sulla gestione collettiva del diritto d'autore. Lo scorso anno il Consiglio europeo ha sottoposto a consultazione pubblica uno schema di direttiva sui diritti d'autore e diritti connessi e sulla concessione di licenze multi-territoriali per i diritti su opere musicali per l'uso *on line*, che è stata approvata in prima lettura dal Parlamento europeo a Strasburgo il 4 febbraio 2014 - (P7_TA PROV(2014)0056).

La questione è stata trattata anche dal Parlamento italiano presso il quale, il 20 gennaio 2014, è iniziata un'articolata discussione con la presentazione di ben cinque mozioni da parte delle diverse forze politiche fondate su una diversità di approccio e di visione complessiva.

In particolare, partendo dal fine più che condivisibile e declamato nel citato schema di direttiva di voler perseguire obiettivi di «trasparenza, pubblicità, equità, imparzialità, parità di trattamento e non discriminazione», alcuni colleghi pervengono all'errata conclusione che maggiori efficienza ed economicità risiedano in una liberalizzazione del settore che favorisca il «pluralismo competitivo». Un processo logico, a nostro avviso, sbagliato e pericoloso.

Il citato schema di direttiva, infatti, ha come obiettivi esclusivi quelli di:

a) migliorare gli *standard* di *governance* e di trasparenza delle società di gestione collettiva affinché i titolari dei diritti possano esercitare su di esse un controllo più efficace e contribuire a migliorare la

loro efficienza nella gestione;

b) facilitare la concessione di licenze multi-territoriali da parte di società di gestione collettive per i diritti d'autore su opere musicali per la fornitura di servizi *on line*.

Nella giusta considerazione deve poi essere tenuta l'affermazione del punto 3.3 relativa alla scelta dello strumento giuridico. In altri termini, la Commissione europea, in conformità a quanto disposto all'articolo 50, paragrafo 2, lettera g), e agli articoli 53 e 62 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), propone una direttiva che prevede e consente la necessaria flessibilità per quanto attiene gli strumenti impiegati per conseguire i citati obiettivi in quanto tiene conto della diversa concreta realtà degli Stati membri, che adottano approcci diversi per quanto riguarda sia la forma giuridica delle società di gestione collettiva sia il tipo di vigilanza alla quale tali società sono assoggettate. Il Consiglio europeo non interviene nel merito della natura giuridica delle società di gestione, ma detta le regole sulla trasparenza di gestione che le società devono adottare. D'altronde non vi è dubbio che l'ordinamento europeo lasci spazio, sia pur delimitato, anche a forme di esclusiva; al riguardo basta citare l'articolo 36 del TFUE e la relativa consolidata giurisprudenza europea che riconosce la deroga ai principi di concorrenza motivata dalla tutela di particolari beni e interessi di valore generale. Né vale a tale proposito richiamare le scelte, tra l'altro di dubbia efficacia, operate per l'Istituto mutualistico per la tutela degli artisti interpreti ed esecutori (IMAIE) in quanto nel diritto di esecuzione manca il fondamentale requisito dell'interesse generale. La peculiarità del diritto d'autore, nel quale coesistono interessi e diritti della persona insieme a quelli di carattere generale, non deve portare all'aberrazione di abbassare il livello delle tutele: non soltanto ne soffrirebbe il singolo autore, che non si vedrebbe riconosciuta la giusta remunerazione per il proprio lavoro, ma ne sarebbero compromessi anche lo sviluppo e la produzione culturali, con grave danno dell'identità culturale del Paese. Né si può affermare che al singolo autore sia sottratta la libertà di scelta rimanendo nelle sue disponibilità quelle di affidare la gestione dei propri diritti a una società di *collecting* estera ovvero di ricorrere a una licenza di *creative common*. Diversa è poi la questione delle licenze delle opere disponibili su *internet*, che è il secondo degli obiettivi indicati a premessa del citato schema di direttiva, già oggetto della raccomandazione 2005/737/CE della Commissione, del 18 ottobre 2005, e già presente in una prima attenzione nell'accordo di Cannes del 2007 tra la Società italiana degli autori ed editori (SIAE) e le equivalenti società francese SACEM e spagnola e portoghese SGAE sulle licenze multinazionali e che andrà opportunamente ampliata nel rispetto del concetto di libera circolazione. Ma è soprattutto sul piano organizzativo e finanziario che il concetto di pluralismo concorrenziale mostra tutti i propri limiti e non è certo un caso che non esista in alcun Paese un esempio di realtà

concorrenziale nella raccolta del diritto d'autore. La motivazione consiste sia negli elevati *standard* in termini strutturali e di garanzie finanziarie richiesti da ogni legislatore nazionale, preoccupato di garantire adeguati

livelli di tutela dei diritti, sia in più che evidenti ragioni di mercato.

In Italia il valore della raccolta del diritto d'autore si attesta intorno ai 500 milioni di euro, capaci di generare profitti per le società di gestione pari a 70-100 milioni di euro (a seconda dell'aggio praticato); risulta, quindi, velleitario, ovvero distorsivo della realtà, affermare che tali importi in gioco possano consentire la coesistenza di competitori in grado di garantire la raccolta del diritto d'autore che, per frammentarietà e diffusione sul territorio, ha bisogno di una struttura articolata e complessa e di conseguenza costosa.

È tuttavia pur vero che, in assenza di monopolio legale, negli altri Paesi si sono costituite diverse società di gestione per le varie espressioni di creatività (musica, cinema, teatro, arti figurative); tuttavia riteniamo che il modello italiano, cioè di un soggetto unico che si occupa della tutela delle diverse espressioni di creatività, sia un patrimonio da non disperdere, in quanto garantisce anche alle arti cosiddette «minori», non certo per valore intrinseco ma per valore di mercato, di disporre di una struttura organizzata anche sul territorio e per questo in maggior misura in grado di assicurare la tutela alle opere affidate.

Per quanto esposto si ritiene che esistano radicate ragioni per confermare l'esclusiva di legge per la tutela delle opere d'ingegno e, tuttavia, nello stesso tempo si ritiene urgente intervenire per introdurre regole di trasparenza nell'agire, che nel caso di un ente pubblico e di esercizio di un monopolio sono imprescindibili.

In particolare l'azione della SIAE presenta da tempo profili di opacità e di controversa e discussa correttezza che compromettono la missione dell'ente e gli interessi degli associati.

Basterebbe a tale proposito tener presente che l'indagine avviata nella XVI legislatura dalla VII Commissione permanente (Cultura) della Camera dei deputati si è conclusa con la richiesta di istituzione di una Commissione parlamentare di indagine attesa la gravità dei fatti emersi.

Inoltre, lo scorso 20 gennaio 2014 nel dibattito in Assemblea relativo a una mozione sulla riforma della normativa in materia del diritto d'autore sono state evidenziate numerose critiche alla gestione già proposte dai *mass media*, a fronte delle quali la SIAE si è limitata a imbarazzanti repliche di mera asserita, quanto non dimostrata correttezza, comportamenti e trasparenza senza mai entrare nel merito di fatti, circostanze e numeri, né vi è traccia del più volte affermato risanamento della Società, posto l'imbarazzante quadro certificato dalla SIAE stessa con la pubblicazione del bilancio di previsione 2014.

In tale contesto complessivo e nell'ottica delle considerazioni rappresentate, sussistono tutte le condizioni per la proposta di legge che di seguito sinteticamente si illustra.

Articolo 1. Questo articolo affronta temi di grande attualità: la copia

privata e la protezione del diritto d'autore sulle reti elettroniche e i piccoli spettacoli di musica dal vivo, con meno di 200 spettatori.

Com'è noto in molti hanno ritenuto che la questione della copia privata sia stata oggetto di una sorta di trattativa riservata tra SIAE e Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, orientata a soccorrere la Società in tempi di crisi di bilancio, nonostante fonti autorevoli e specialistiche abbiano certificato che dal 2009, anno di introduzione del compenso, la copia privata sia in continua flessione rispetto alla fruizione legale in *streaming*.

In merito si ritiene che la copia privata coinvolga interessi generali e dei singoli consumatori; pertanto si reputa necessario disporre azioni di controllo sulla materia e rendere obbligatori i pareri non solo delle parti in causa (produttori, aventi diritto e consumatori) ma anche degli organi parlamentari.

Inoltre l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, il 12 dicembre 2013 – tra molte polemiche – ha emanato la delibera n. 680/13/CONS per la tutela del diritto d'autore, sulle reti elettroniche, oggetto di severe censure non solo da parte di molte associazioni che difendono i diritti civili, di aziende che lavorano in rete e di Assoprovider, ma anche da parte del Presidente della Camera dei deputati Laura Boldrini, dell'ex Ministro degli affari esteri Emma Bonino, e, da ultimo, anche di Frank La Rue, relatore speciale dell'ONU sulla promozione e sulla protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione.

Nel merito specifico anche eminenti costituzionalisti ritengono che l'Autorità in tema di sequestro preventivo si sia indebitamente appropriata di poteri spettanti all'autorità giudiziaria.

Per quanto riguarda i piccoli spettatori di musica dal vivo, cioè con un numero di spettatori effettivi inferiori a 200, si propone l'esenzione dal pagamento dei compensi SIAE e di tutti gli adempimenti relativi.

Si propone, quindi, di ricondurre alla magistratura ordinaria il potere di oscuramento, anche selettivo, dei siti che violano il diritto d'autore.

Articolo 2. La cultura popolare, il cinema, l'opera e il teatro costituiscono un ricco patrimonio fortemente identitario, tuttavia nel nostro Paese, a differenza di altri, nessuna azione è posta in atto per la loro promozione; si ritiene pertanto che un'iniziativa in materia abbia una significativa valenza sia culturale che economica.

Lo statuto della SIAE, profondamente rivisto dal commissario governativo, si basa su un erroneo e fuorviante principio, e cioè che l'aggio pagato dagli associati (il semplice pagamento per un servizio ricevuto) equivalga quasi a una partecipazione al capitale dell'ente. Il risultato è che gli autori emergenti, la musica colta, il cinema e il teatro sono stati messi ai margini. La SIAE è un ente pubblico al quale sono assegnate delicate funzioni di interesse collettivo e non può essere considerata alla stregua di una società di capitali. È quindi urgente che lo statuto sia rivisto introducendo principi di partecipazione e di democrazia più consoni a un ente pubblico a base associativa.

È altresì opportuno che la vigilanza sull'ente, in una logica di razionalizzazione e di efficienza, faccia capo esclusivamente a un unico

soggetto ministeriale, in tal senso, si propone di affidare la vigilanza esclusivamente al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e per le materie di competenza al Ministro dell'economia e delle finanze.

L'articolo introduce norme di comportamento, ampiamente trattate dal citato schema di direttiva europea, inserendo elementi di trasparenza su procedure e prassi che sono sfavorevoli per gli associati alla SIAE. In particolare:

1) la SIAE, nonostante le dimensioni dell'azienda, compila annualmente solo un rendiconto per cassa e ciò impedisce una valutazione di merito sulle sue effettive condizioni economiche e finanziarie. Si propone, quindi, che la SIAE sia tenuta a redigere anche un più analitico bilancio per competenza;

2) non esistono tempi certi di ripartizione dei diritti da parte della SIAE. Si ritiene, quindi, di porre scadenze predeterminate con l'obbligo in caso di non ripartizione o di ritardi di spiegarne le motivazioni. Inoltre la SIAE acquisisce a proprio bilancio le rendite finanziarie relative agli investimenti degli importi in attesa di ripartizione. Tale prassi è stata oggetto di ripetute critiche da parte delle associazioni autorali e attualmente è stata vietata anche dall'Unione europea. Si propone, quindi, che i rendimenti ottenuti concorrano a rivalutare gli importi in attesa di ripartizione anche per metterli al riparo dagli effetti dell'inflazione;

3) la SIAE, per legge e per statuto, svolge, oltre ai compiti d'istituto, anche diverse attività delegate dalla pubblica amministrazione. Ai fini di una più puntuale valutazione di redditività da parte degli associati, si propone l'obbligo di rendicontazione separata per le diverse attività svolte dall'ente;

4) con prassi di dubbia legittimità la SIAE incamera i diritti raccolti, e sui quali ha già trattenuto la propria provvigione, caduti in prescrizione. Trattandosi di diritti d'autore si ritiene che questi debbano tornare alla base associativa,

per cui si propone che siano utilizzati per gli scopi previsti dall'articolo 2, comma 3, dello statuto e dal [comma 1 dell'articolo 1 della legge 9 gennaio 2008, n. 2](#), sinora non applicato per mancanza di stanziamenti;

5) al fine di garantire continuità di alimentazione al fondo previsto dalla lettera f) del comma 6-ter dell'[articolo 1 della legge n. 2 del 2008](#), si propone, così come avviene in altri Paesi europei, di destinare annualmente una quota pari al 25 per cento delle entrate per compensi per la riproduzione privata di cui all'articolo 21-septies della [legge 22 aprile 1941, n. 633](#), di cui si propone, altresì, al comma 2 dell'articolo 1, l'abolizione della rivalutazione periodica triennale. La questione del fondo è sottoposta al controllo di uno specifico comitato composto da autori iscritti alla SIAE;

6) al fine di garantire la massima trasparenza nella distribuzione dei diritti agli associati, si propone che la SIAE adotti nella ripartizione esclusivamente il criterio analitico e che soltanto per motivate ragioni tecniche nonché per limitate categorie di diritti gestiti e per tipologia di utilizzo potrà essere adottato un criterio misto, assicurando comunque che almeno il 70 per cento della ripartizione avvenga con criteri analitici.

Articolo 3. Il citato schema di direttiva europea riconosce che il termine quinquennale costituisce un orizzonte temporale più che sufficiente per l'attribuzione o la rivendicazione dei proventi per diritti d'autore raccolti, oltre il quale risulta praticamente impossibile procedere alla ripartizione. Si propone quindi di introdurre la ripartizione dei proventi del diritto d'autore tra le materie oggetto di prescrizione breve.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

1. Al comma 2 dell'articolo 71-*septies* della [legge 22 aprile 1941, n. 633](#), e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo periodo le parole: «sentito il comitato di cui all'articolo 190 e le associazioni di categoria maggiormente rappresentative dei produttori degli apparecchi e dei supporti di cui al comma 1» sono sostituite dalle seguenti: «acquisito il parere obbligatorio di un comitato composto dai rappresentanti dei produttori degli apparecchi e dei supporti di cui al comma 1, delle associazioni preposte alla tutela del diritto d'autore e delle associazioni dei consumatori, nonché quello delle Commissioni parlamentari competenti»;

b) il terzo periodo è soppresso.

2. Alla sezione II del capo III del titolo II-*bis* della [legge 22 aprile 1941, n. 633](#), dopo l'articolo 174-*quinquies* è aggiunto il seguente: «Art. 174-*sexies*. - 1. La competenza esclusiva per le violazioni al diritto d'autore sulle reti elettroniche di cui agli articoli da 171 a 174 è della magistratura penale, che agisce su segnalazione dei diretti interessati, delle associazioni e degli enti preposti alla tutela del diritto d'autore. Qualora in fase di istruttoria emergano fatti di maggiore gravità, il giudice può, con provvedimento cautelare, ordinare la rimozione del contenuto oggetto di violazione. Qualora il sito nel quale sono rese disponibili opere digitali in violazione del diritto d'autore o dei diritti connessi sia ospitato in un *server* ubicato nel territorio nazionale, il giudice ordina ai prestatori di servizi che svolgono attività di allocazione di pagine *web* di provvedere alla rimozione selettiva delle opere digitali

medesime. Qualora il sito nel quale sono rese disponibili opere digitali in violazione del diritto d'autore o dei diritti connessi sia ospitato in un

server ubicato fuori dal territorio nazionale, il giudice ordina ai prestatori di servizi che svolgono attività di trasporto di informazioni di provvedere alla disabilitazione dell'accesso al sito».

3. L'articolo 181-*bis* della [legge 22 aprile 1941, n. 633](#), è abrogato. 4. Gli spettacoli di musica dal vivo con un numero di spettatori effettivi inferiore a duecento sono esentati dal pagamento dei compensi spettanti alla società italiana degli autori ed editori (SIAE) e da tutti gli adempimenti relativi.

Art. 2.

1. All'[articolo 1 della legge 9 gennaio 2008, n. 2](#), sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo le parole: «volti ad incentivare la creatività di giovani autori italiani» sono inserite le seguenti: «, a promuovere il repertorio italiano»;

b) al comma 3, le parole: «, congiuntamente con il Presidente del Consiglio dei ministri,» sono soppresse;

c) al comma 4, dopo le parole: «Lo statuto della SIAE» sono inserite le seguenti: «, che deve garantire un'adequata presenza negli organi di tutte le componenti degli associati tenuto conto anche del numero degli associati alle singole sezioni;

d) sono aggiunti, in fine, i seguenti commi: «6-*bis*. La SIAE garantisce comportamenti e azioni ispirati a principi di trasparenza nell'esclusivo interesse dei propri rappresentati. 6-*ter*. Ai fini di cui al comma 6-*bis*, la SIAE:

a) provvede a compilare annualmente il bilancio per competenza, allegando dettagliate

note illustrative e il rendiconto delle società controllate;

b) provvede alla ripartizione dei diritti d'autore nel semestre immediatamente successivo a quello della raccolta;

c) pubblica il resoconto degli importi non ripartiti esplicitandone le motivazioni;

d) prevede che le entrate derivanti dall'investimento dei diritti d'autore, detratte le spese di gestione dello stesso, siano destinate a incrementare i diritti d'autore raccolti;

e) provvede a redigere una contabilità separata per ogni singola attività svolta;

f) provvede a conferire i diritti prescritti ai sensi dell'[articolo 2948 del codice civile](#) a uno speciale fondo, destinato al sostegno delle attività

di promozione e di incentivazione di cui al comma 1. Il fondo è altresì alimentato con il conferimento annuale del 25 per cento dell'intero ammontare delle entrate per compensi per la riproduzione privata di cui all'articolo 71-*septies* della [legge 22 aprile 1941, n. 633](#), e successive modificazioni. La gestione del fondo è sottoposta al controllo di un comitato composto di autori iscritti alla SIAE nominato dal Ministro dei beni e della attività culturali e del turismo;

g) garantisce agli associati servizi sociali e di solidarietà; a tale fine il fondo di solidarietà già costituito presso la SIAE è posto a garanzia di dette obbligazioni. Le eventuali forme ulteriori di alimentazione del fondo e i criteri di assegnazione dei finanziamenti sono deliberati dall'assemblea degli associati;

h) provvede a ripartire i diritti d'autore esclusivamente secondo criteri analitici e limitatamente ad alcune categorie di diritti gestiti e di tipo di loro utilizzo, individuati con apposito decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo; per motivate ragioni tecniche tali criteri possono essere limitati al 70 per cento degli importi da distribuire»;

i) rende disponibile per gli associati nel proprio sito *web*, in una sezione dedicata,

un rendiconto aggiornato in tempo reale dei proventi derivanti dal diritto d'autore e della relativa gestione».

Art. 3.

1. All'[articolo 2948 del codice civile](#) è aggiunto, in fine, il seguente numero: «5-*bis*) i proventi derivanti dal diritto d'autore e quelli connessi».