



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori PALERMO, CAMPANELLA e FUCKSIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 SETTEMBRE 2013

Modifiche alla legge 22 aprile 1941, n. 633, in materia di tutela degli utenti e repressione delle violazioni del diritto d’autore a fini di lucro nelle reti di comunicazione elettronica

ONOREVOLI SENATORI. - Il diritto d'autore nelle reti di comunicazione elettronica necessita di nuove norme che siano in grado di adattarsi alla realtà del mondo digitale.

L'esigenza di una radicale riforma del diritto d'autore a fronte del mutato contesto tecnologico è da anni al centro del dibattito politico. Fino ad oggi, tuttavia, l'unica risposta che l'ordinamento italiano è stato in grado di dare è stata quella della repressione delle condotte di condivisione abilitate da *Internet*. Non si sono sapute o volute cogliere, al contrario, le straordinarie possibilità offerte dalle reti di comunicazione elettronica in termini di accesso alle opere tutelate dal diritto d'autore e, dunque, alla loro fruizione da parte di una platea sconfinata di utenti.

In tale contesto, appare pertanto urgente e necessario modificare la disciplina vigente, contemperando adeguatamente i diritti degli autori ed editori con i diritti di libertà degli utenti della rete che non svolgano attività lucrativa, al fine di cogliere appieno le opportunità del digitale e restituire così al mercato un settore dell'economia, come quello dell'innovazione e della conoscenza, che può fare dell'Italia un caso di eccellenza all'interno del panorama europeo.

Il presente disegno di legge ha una triplice finalità.

In primo luogo, circoscrivere in maniera chiara, rispettando i principi di tassatività tipici della norma penale, le violazioni del diritto d'autore che avvengono sul *web*, limitando la repressione ai soli fatti che mettono in pericolo il legittimo sfruttamento del diritto d'autore, con esclusione delle attività meramente non lucrative.

In secondo luogo, perseguire più duramente le violazioni relative alla attività di pirateria sul *web*, attraverso l'identificazione dei soggetti che realmente realizzano i profitti legati alla pirateria, adottando lo standard internazionale del cosiddetto «*follow the money*».

Infine, liberare il più possibile gli usi delle opere tutelate dal diritto d'autore per finalità di didattica, ricerca scientifica, critica e discussione e riconoscere e promuovere i diritti dei consumatori di opere protette da diritto d'autore anche e soprattutto nel contesto digitale al fine di renderli soggetti attivi nel mercato dei contenuti *on line*.

Soffermandoci *in primis* sul materiale didattico, risulta del tutto evidente come sia gli insegnanti sia gli studenti ricorrano sempre più spesso alla tecnologia digitale. L'apprendimento basato sull'uso della rete rappresenta oggi una parte significativa delle attività curriculari. Se è vero che la diffusione di materiali per l'insegnamento attraverso le reti *on line* può avere effetti benefici sulla qualità dell'istruzione e della ricerca, è anche vero che questa diffusione comporta il rischio di violazione dei diritti degli autori quando la digitalizzazione e/o la messa a disposizione di copie di materiali per studio e ricerca riguardi opere coperte dal diritto d'autore.

L'eccezione per l'utilizzazione delle opere per finalità didattiche o di ricerca scientifica, di cui all'articolo 70 della legge 22 aprile 1941, n. 633 (cosiddetta «legge sul diritto d'autore»), mira, giustappunto, a conciliare, da un lato, i legittimi interessi dei titolari dei diritti e, dall'altro, l'obiettivo generale dell'accesso alla conoscenza.

Tuttavia, la sua attuale formulazione appare immotivatamente restrittiva e non in linea con la rivoluzione digitale, concernendo solo estratti dell'opera protetta anziché l'opera nella sua integralità e ciò finanche nelle ipotesi in cui non vi sia alcuna finalità direttamente o indirettamente commerciale nell'uso, né alcuna lesione ingiustificata alle pretese economiche dell'autore o al mercato di riferimento dell'opera.

La modifica proposta all'articolo 70 della legge 22 aprile 1941, n. 633, prende le mosse da quanto espressamente previsto nella direttiva 2001/29/CE sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione, al fine di eliminare l'anacronistico limite sopra richiamato e stabilire regole chiare circa l'utilizzazione di opere protette dal diritto d'autore per finalità di didattica, ricerca scientifica, critica e discussione.

Se, tuttavia, ci si limitasse alle osservazioni testé svolte si correrebbe il rischio di perdere di vista una parte importante (forse la più importante!) delle esigenze che la nuova formulazione dell'articolo 70 mira a soddisfare.

Occorre prendere atto dell'emersione di nuove forme di linguaggio che utilizzano, in luogo delle parole, immagini, suoni, melodie. È intollerabile che, complice un quadro normativo inadatto al mutato contesto tecnologico, un simile modo di esprimersi trovi nel diritto d'autore un novello censore, uno strumento che, lungi dal promuovere la creatività, ne impedisca in concreto la positiva estrinsecazione. È necessario intervenire affinché le nuove generazioni non vengano private della possibilità di esprimersi nel linguaggio loro più congeniale.

La convergenza sta portando allo sviluppo di nuove applicazioni che si basano sulla capacità di coinvolgere gli utenti nella creazione e distribuzione dei contenuti. Le applicazioni *web 2.0* quali *blog*, *podcast*, *wiki*, o *video sharing*, consentono agli utenti di creare e condividere facilmente testi, video

o immagini, e di svolgere un ruolo più attivo e collaborativo nella creazione dei contenuti e nella diffusione delle conoscenze. Vi è, tuttavia, una differenza significativa tra i contenuti creati dagli utenti (UGC) e i contenuti esistenti che sono semplicemente caricati dagli utenti e sono di norma tutelati dal diritto d'autore. In uno studio dell'OCSE, i contenuti creati dagli utenti sono stati definiti come «contenuti messi a disposizione del pubblico su *Internet* che riflettono un certo grado di sforzo creativo e che vengono creati al di fuori di *routine* e pratiche professionali».

Questi contenuti, realizzati a partire da opere esistenti, costituiscono la nuova modalità di scrittura delle giovani generazioni, il modo in cui esse commentano gli accadimenti, esprimono sdegno, entusiasmo o approvazione.

La necessità di fornire un quadro normativo diverso che, nei limiti della compatibilità con l'ordinamento europeo, tuteli i nuovi linguaggi abilitati dalla tecnologia non vuole in alcun modo tradursi nell'imposizione di un sacrificio dei diritti degli autori, ma, da una parte, salvaguardare quella libertà di manifestare liberamente il proprio pensiero che, in ogni modo e forma, è tutelata dalla nostra Carta costituzionale e, dall'altra, contribuire a ridurre l'inefficienza nell'intermediazione dei contenuti musicali e audiovisivi, cominciando a liberalizzare il futuro di questo settore promuovendo innovazione, anche in termini commerciali.

In occasione del seminario «Il diritto di autore *on line*: modelli a confronto», svoltosi lo scorso 24 maggio presso la Camera dei deputati, il presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), Angelo Marcello Cardani, ha rilevato che la finalità perseguita da un eventuale intervento in materia di diritto d'autore *on line* dovrebbe essere quella «di favorire lo sviluppo di un mercato dei contenuti digitali aperto, legale e nel quale tutti possano operare a parità di condizioni con la prospettiva

di trarne vantaggio, siano essi titolari dei diritti di proprietà intellettuale, prestatori di servizi della società dell'informazione, o – *last but not least* – consumatori-utenti finali». In questo quadro, ha proseguito il presidente Cardani, «qualora il Parlamento intervenisse nell'adottare una riforma della legge che tutela il diritto d'autore per adeguarla alla nuova realtà tecnologica e di mercato, l'Autorità sarebbe lieta di cedere il passo, ed eventualmente conformare la propria azione alle previsioni del legislatore».

Con il presente disegno di legge si intende cogliere proprio tale autorevole stimolo, facendo peraltro tesoro dell'importante analisi in materia sviluppata nel corso degli ultimi anni da AGCOM e muovendosi nel solco da essa tracciato, nella consapevolezza, d'altra parte, che i poteri di intervento di AGCOM in materia di diritto d'autore *on line* sono assai circoscritti, in quanto limitati, ai sensi del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44 (cosiddetto «decreto Romani»), ai soli servizi di *media* audiovisivi.

Le più ampie prerogative del legislatore consentiranno, invece, di adottare una riforma del diritto d'autore armonica ed equa che tratti, quindi, entrambi gli aspetti relativi all'*enforcement* e alla promozione del mercato legale, senza dimenticare *in primis* di precisare, dettagliare, riconoscere e promuovere i diritti dei consumatori nel nuovo contesto digitale: altrimenti, parlare di sviluppo del mercato legale dei contenuti risulterebbe infatti veramente velleitario, se non ingannevole.

In tal senso, con il presente disegno di legge si introduce, tra le altre cose, per la prima volta, la parola «consumatore» nel corpo della legge sul diritto d'autore, si riconosce agli utenti legittimi di opere protette da diritto d'autore l'applicazione integrale in via individuale e collettiva delle tutele previste dal codice del consumo in materia di pratiche commerciali scorrette e clausole vessatorie, si inserisce una rappresentanza

di consumatori in seno al Comitato consultivo permanente per il diritto d'autore, al fine di consentire un dibattito più equilibrato che prenda in considerazione gli interessi e le esigenze dei fruitori, anche in vista dell'adeguamento dell'equo compenso e, infine, si abbattono le cosiddette «*windows*», come auspicato dal presidente Cardani.

Il crescente diffondersi di nuovi dispositivi idonei alla fruizione di contenuti audiovisivi in formato digitale e la progressiva abitudine di utenti e consumatori a fruire di tali contenuti attraverso tali dispositivi hanno aperto uno straordinario mercato dei contenuti digitali che, tuttavia, specie nel nostro Paese, tarda ad affermarsi a causa di pratiche commerciali e modelli di *business* che mirano a proteggere e conservare le dinamiche e le posizioni del mercato tradizionale dei contenuti, specie televisivi e cinematografici. Tali pratiche commerciali si estrinsecano, tra le altre, nell'assenza di un'adeguata offerta commerciale di contenuti televisivi e cinematografici fruibile su piattaforma telematica e/o nella messa a disposizione di tale offerta solo a seguito del decorso di considerevoli periodi di tempo (le cosiddette *windows*) dalla messa a disposizione del contenuto attraverso il circuito tradizionale. Tali dinamiche di mercato, oltre a non consentire di cogliere i vantaggi economici e culturali connessi al delineato ampliamento del mercato di riferimento, è concausa certa del fenomeno della pirateria audiovisiva, in quanto taluni utenti e consumatori, in assenza di un'adeguata offerta legale di contenuti audiovisivi *on line*, si rivolge ai canali pirata di distribuzione di tale contenuto, determinando perdite per l'industria del settore, per l'erario e, soprattutto, innescando pericolosi meccanismi di reazione a difesa della proprietà intellettuale che si traducono in iniziative legislative e giudiziarie che minacciano la libertà di impresa economica e quella di manifestazione del pensiero *on line*.

Nel dettaglio, l'articolo 1 riconosce e promuove i diritti dei consumatori alla corretta e libera fruizione delle opere protette da diritto d'autore anche in ambito digitale e riconosce agli utenti legittimi di opere protette da diritto d'autore l'applicazione integrale, in via individuale e collettiva, delle tutele previste dal codice del consumo in materia di pratiche commerciali scorrette e clausole vessatorie.

L'articolo 2 introduce una nuova formulazione dell'articolo 70 della legge 22 aprile 1941, n. 633, al fine di stabilire regole chiare circa l'utilizzazione di opere protette dal diritto d'autore per finalità di tipo didattico, ricerca scientifica, critica e discussione.

L'articolo 3 elimina le finestre temporali e promuove il mercato digitale dei contenuti audiovisivi.

L'articolo 4 abroga la disposizione che prevede una responsabilità penale per chi mette a disposizione del pubblico tramite un sito, un *blog*, un *forum* o qualsiasi attività compiuta sul *web*, senza espresse finalità di lucro, un'opera protetta da diritto d'autore, depenalizzando, di fatto, anche le attività legate al cosiddetto «*peer to peer*». La norma tende a proteggere da sanzioni penali coloro che non violano il diritto d'autore per scopi di lucro, alleggerendo il carico di lavoro dell'autorità giudiziaria sul

punto ed eliminando, quindi, una sanzione bagattellare.

L'articolo 5 chiarisce, invece, l'ambito di applicabilità delle violazioni lucrative relative al diritto d'autore, che è limitato all'autore delle violazioni di lucro dirette, con esclusione della responsabilità per gli intermediari incolpevoli (ad esempio piattaforme di condivisione non lucrative). Inoltre, individua nel Dipartimento della pubblica sicurezza (che già svolge questo compito nel settore dei reati su *internet*) l'organo amministrativo in grado di assicurare il raccordo con l'autorità giudiziaria.

L'articolo 6 introduce i principi che si stanno affermando, in ambito internazionale, per la lotta alla pirateria commerciale sulle reti telematiche, attraverso il cosiddetto «*follow the money*», cioè l'identificazione diretta, attraverso l'ordine rivolto agli istituti di credito e/o alle società che emettono e distribuiscono carte di credito, di coloro che per scopi commerciali violano il diritto d'autore evadendo anche le norme fiscali italiane.

L'articolo 7 inserisce una rappresentanza di consumatori in seno al Comitato consultivo permanente per il diritto d'autore.

L'articolo 8, infine, dispone circa l'emanazione di un regolamento attuativo nonché sull'entrata in vigore della legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Integrazione alla legge 22 aprile 1941, n. 633, in materia di diritti dei consumatori di opere protette da diritto d'autore)

1. Nel titolo I, capo II, della legge 22 aprile 1941, n. 633, dopo l'articolo 11 è aggiunto il seguente:

«Art. 11-bis. - 1. Lo Stato riconosce e promuove i diritti dei consumatori alla corretta e libera fruizione delle opere protette da diritto d'autore, anche in ambito digitale.

2. Ai consumatori utenti legittimi di opere protette da diritto d'autore si applicano integralmente, in via individuale e collettiva, le tutele previste dal codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, in materia di pratiche commerciali scorrette e clausole vessatorie».

Art. 2.

(Modifica dell'articolo 70 della legge 22 aprile 1941, n. 633, in materia di utilizzazioni libere per finalità didattiche, di critica o discussione di opere protette dal diritto d'autore)

1. L'articolo 70 della legge 22 aprile 1941, n. 633, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 70. - 1. Nei limiti di quanto giustificato dallo scopo non commerciale perseguito e purché non costituiscano concorrenza all'utilizzazione economica dell'opera, sono libere la riproduzione e la comunicazione al pubblico, ivi compresa la messa a disposizione con modalità tali da consentire a ciascun soggetto interessato di accedervi dal

luogo e nel momento scelti individualmente, di opere e altri materiali protetti allorché l'utilizzo abbia esclusivamente finalità illustrativa per uso didattico o di ricerca scientifica, di critica e di discussione, e sempre che, salvo in caso di impossibilità, si indichino la fonte e il nome dell'autore.

2. In ogni caso sono liberi, per finalità di critica o di rassegna, il riassunto, la citazione, la riproduzione e la comunicazione al pubblico, ivi compresa la messa a disposizione con modalità tali da consentire a ciascun soggetto interessato di accedervi dal luogo e nel momento scelti individualmente, di brani o di parti relativi a un'opera o di altri materiali protetti già messi legalmente a disposizione del pubblico. Il riassunto, la citazione o la riproduzione debbono essere sempre accompagnati dalla menzione del titolo dell'opera, dei nomi dell'autore, dell'editore e, se si tratti di traduzione, del traduttore, qualora tali indicazioni figurino sull'opera riprodotta.

3. Nelle antologie ad uso scolastico la riproduzione non può superare la misura determinata dal regolamento, nel quale sono definite le modalità per la determinazione dell'equo compenso, se dovuto.

4. Sono libere la riproduzione e la comunicazione al pubblico, ivi compresa la messa a disposizione con modalità tali da consentire a ciascun soggetto interessato di accedervi dal luogo e nel momento scelti individualmente, di opere di architettura o di scultura realizzate per essere collocate stabilmente in luoghi pubblici.

5. Sono altresì libere la riproduzione e la comunicazione al pubblico, ivi compresa la messa a disposizione con modalità tali da consentire a ciascun soggetto interessato di accedervi dal luogo e nel momento scelti individualmente, di opere o altri materiali protetti nel caso di loro inclusione occasionale in opere o materiali di altro tipo».

Art. 3.

(Integrazione alla legge 22 aprile 1941, n. 633, in materia di eliminazione delle finestre temporali e promozione del mercato digitale dei contenuti audiovisivi)

1. Nel titolo I, capo V, sezione I, della legge 22 aprile 1941, n. 633, e successive modificazioni, dopo l'articolo 71-*quinquies* è aggiunto il seguente:

«Art. 71-*quinquies*.1. - 1. Chiunque distribuisca contenuti audiovisivi attraverso televisione, *home video* o sale cinematografiche, nell'ambito di un'attività di impresa, è tenuto a rendere contestualmente disponibili i medesimi contenuti, a condizioni di accesso non discriminatorie rispetto a quelle caratteristiche della corrispondente offerta nei canali tradizionali, attraverso piattaforma telematica».

Art. 4.

(Modifica all'articolo 171 della legge 22 aprile 1941, n. 633, in materia di sanzioni per violazione delle disposizioni a tutela del diritto d'autore su opere dell'ingegno)

1. All'articolo 171, primo comma, della legge 22 aprile 1941, n. 633, e successive modificazioni, la lettera *a-bis*) è abrogata.

Art. 5.

(Modifiche all'articolo 171-ter della legge 22 aprile 1941, n. 633, in materia di sanzioni per violazioni delle disposizioni a tutela del diritto d'autore su opere dell'ingegno)

1. All'articolo 171-*ter* della legge 22 aprile 1941, n. 633, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, lettera *a-bis*), dopo le parole: «a fini di lucro» sono inserite le se-

guenti: «diretto, con esclusione di qualsiasi attività indiretta»;

b) sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«5-bis. Il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno è l'autorità amministrativa competente in relazione alle violazioni del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica, di cui al comma 2, lettera a-bis). Il Dipartimento raccoglie le segnalazioni di violazioni, assicurando il raccordo con le amministrazioni interessate.

5-ter. Nel caso in cui riscontri l'avvenuta violazione delle norme nazionali ed internazionali in tema di diritto d'autore, il Dipartimento della pubblica sicurezza è tenuto ad informare senza ritardo l'autorità giudiziaria, al fine dell'eventuale emissione di provvedimenti inibitori o restrittivi.

5-quater. A seguito di provvedimento dell'autorità giudiziaria, i prestatori di servizi della società dell'informazione, di cui al decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, comunicano alle autorità di pubblica sicurezza le informazioni in proprio possesso utili all'individuazione dei gestori dei siti e degli autori delle violazioni segnalate.

5-quinquies. A seguito di provvedimento dell'autorità giudiziaria, per le violazioni commesse per via telematica, di cui al comma 2, lettera a-bis), i prestatori di servizi della società dell'informazione, ad eccezione dei fornitori di connettività alle reti, fatto salvo quanto previsto dagli articoli 14, 15, 16 e 17 del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, pongono in essere tutte le misure dirette ad impedire l'accesso ai contenuti dei siti ovvero a rimuovere i contenuti medesimi».

Art. 6.

(Integrazione alla legge 22 aprile 1941, n. 633, in materia di informazioni da richiedere agli istituti di credito e alle società che emettono carte di credito per la repressione delle attività illecite a scopo di lucro nelle reti di comunicazione elettronica)

1. Dopo l'articolo 171-*nonies* della legge 22 aprile 1941, n. 633, e successive modificazioni, è inserito il seguente:

«Art. 171-*decies*. - 1. L'autorità giudiziaria può disporre il sequestro preventivo delle somme usate per la violazione a fini di lucro diretto, di cui all'articolo 171-*ter*, comma 2, lettera *a-bis*).

2. Ai fini di cui al comma 1, l'autorità giudiziaria può delegare il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno a richiedere le informazioni necessarie ad individuare i titolari dei siti coinvolti agli istituti di credito, anche esteri, e alle società che emettono e distribuiscono carte di credito, secondo quanto previsto dal codice di procedura penale».

Art. 7.

(Modifica all'articolo 191 della legge 22 aprile 1941, n. 633, in materia di composizione del comitato consultivo permanente per il diritto d'autore)

1. All'articolo 191, primo comma, della legge 22 aprile 1941, n. 633, dopo la lettera *h*) è aggiunta la seguente:

«*h-bis*) di tre rappresentanti di associazioni di consumatori con specifica competenza in materia di diritto di autore, designati dal Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (CNCU)».

Art. 8.

(Disposizioni finali)

1. Il Governo è autorizzato ad adottare, con regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le modifiche al regolamento di esecuzione della legge n. 633 del 1941, strettamente consequenziali alle disposizioni introdotte dalla presente legge.

2. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

