

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3407

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa della deputata LIUZZI

Modifiche alla legge 22 aprile 1941, n. 633, in materia di protezione del diritto d’autore e di utilizzazione e diffusione di contenuti protetti mediante le reti di comunicazione elettronica

Presentata il 10 dicembre 2021

ONOREVOLI COLLEGHI! — La disciplina di protezione del diritto d’autore sulle reti di comunicazione elettronica necessita di nuove norme che siano in grado di adattarsi alla realtà determinata dall’avvento della cosiddetta « rivoluzione digitale ». L’esigenza di una sostanziale riforma del diritto d’autore a fronte del mutato contesto tecnologico è da anni al centro del dibattito a livello europeo e nazionale. Fino ad oggi, tuttavia, l’unica risposta che l’ordinamento italiano ha saputo dare è stata quella della repressione delle condotte di condivisione abilitate dallo sviluppo della rete *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, di creazione e di condivisione di nuove opere, di sviluppo di nuove iniziative imprenditoriali rese possibili dalla rivoluzione digitale.

In tale contesto appare pertanto urgente e necessario intervenire modificando la disciplina vigente in materia di tutela del diritto d’autore, cioè la legge n. 633 del 1941, contemperando adeguatamente i diritti degli autori e degli editori con i diritti fondamentali degli utenti della rete al fine di cogliere appieno le opportunità del settore 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 nel panorama europeo.

Le disposizioni contenute nella presente proposta di legge perseguono una triplice finalità.

In primo luogo, si intendono circoscrivere in maniera chiara, rispettando i principi di tassatività tipici della norma penale, le violazioni del diritto d’autore che avvengono sulla rete *internet*, limitando la repressione solo ai fatti che mettono in pe-

ricolo il legittimo sfruttamento del diritto d'autore, con esclusione delle attività meramente non lucrative. Le modifiche apportate alla legge sul diritto d'autore negli ultimi decenni sono state, infatti, caratterizzate da un rafforzamento della leva penale per la repressione di condotte poste in violazione dei diritti degli autori. Tali misure di contrasto si sono dimostrate, da un lato, largamente inefficienti nel contrasto ai fenomeni di pirateria massiva, come dimostrato dall'esponentiale aumento di tali fenomeni negli ultimi anni soprattutto nel nostro Paese e, sotto un altro e concorrente lato, si sono dimostrate ingiuste nella loro pratica attuazione andando a criminalizzare le condotte di utenti della rete *internet* nell'attività di scambio e di condivisione non lucrativa di informazioni e di contenuti. Le disposizioni della presente proposta di legge si propongono, pertanto, di escludere dall'ambito di applicazione delle norme penali di protezione del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica le attività non lucrative poste in essere dagli utenti della rete *internet* che non mettono in pericolo lo sfruttamento delle opere riservato agli autori.

Al contempo, la presente proposta di legge risulta finalizzata a perseguire più duramente le violazioni relative all'attività di pirateria massiva sulla rete *internet*, attraverso l'identificazione dei soggetti che realmente realizzano i profitti legati alla pirateria con misure rivolte a intercettare e a bloccare le fonti di approvvigionamento finanziario di tali attività illecite, seguendo lo *standard* internazionale del cosiddetto *follow the money*. È un dato ormai acquisito nel dibattito internazionale sulle misure di contrasto alla pirateria massiva su *internet* come le misure volte a bloccare il finanziamento delle piattaforme – come dimostrato da recenti studi empirici condotti da accreditati centri di ricerca internazionali – appaiono certamente di maggior impatto per il contrasto alla pirateria in rete rispetto alle tradizionali misure di *enforcement* del diritto d'autore in rete. Come noto, le principali fonti di sostentamento di tali attività illecite sono rappresentate dalla raccolta di pubblicità e dai

pagamenti effettuati dagli utenti per l'abbonamento ai servizi forniti. Attenti osservatori hanno rilevato come, mentre non risulta sempre semplice bloccare la pubblicità su tali siti spesso affidata a *provider* di servizi clandestini, le azioni volte a bloccare i pagamenti ricevuti dagli utenti di tali servizi appaiono, senza dubbio, incisive. In tale direzione appare emblematica l'iniziativa adottata da *Paypal*, principale fornitore di servizi di pagamento su *internet*, che nel 2012 ha inibito la possibilità di utilizzare i propri servizi a decine di *One-Click Hoster* quali, per citare i più celebri, *MediaFire*, *Putlocker* e *DepositFiles*, contribuendo per tale via alla cessazione delle attività illegali di questi soggetti. Sembra opportuno, pertanto, perseguire questa strada dotando gli organi deputati alla prevenzione e alla repressione delle condotte di pirateria massiva di efficaci strumenti di contrasto volti a bloccare il finanziamento di tali attività.

In secondo luogo, la presente proposta di legge si propone di offrire un aspetto diverso all'attuale configurazione delle eccezioni e delle limitazioni al diritto d'autore, in un quadro di compatibilità con quanto previsto a livello europeo, liberando il più possibile gli usi consentiti delle opere tutelate dal diritto d'autore per finalità di didattica, ricerca scientifica, critica e discussione, riconoscendo e promuovendo i diritti dei consumatori di opere protette dal diritto d'autore anche e soprattutto nel contesto digitale al fine di renderli soggetti attivi nel mercato dei contenuti *on line* e, infine, incentivando l'adozione di misure volte ad allargare e a rafforzare l'offerta legale di contenuti su *internet*.

Soffermandoci *in primis* sul materiale didattico, risulta di tutta evidenza come sia gli insegnanti che 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 o la messa a disposizione di copie di materiali per studio e per ricerca riguarda 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 n. 633 del 1941 mira, appunto, a conciliare i legittimi interessi dei titolari dei diritti e 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 al citato articolo 70 prende le mosse da quanto espressamente previsto nella direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione. La direttiva, che fornisce un quadro armonizzato di tutela del diritto d'autore a livello europeo, prevede che «deve essere garantito un giusto equilibrio tra i diritti e gli interessi delle varie categorie di titolari nonché tra quelli dei vari titolari e quelli degli utenti dei materiali protetti» chiarendo che «Le eccezioni e limitazioni alla protezione esistenti nelle legislazioni vigenti devono essere riesaminate alla luce del nuovo ambiente elettronico». Una particolare enfasi è attribuita nel disegno europeo alle eccezioni per finalità didattica e di ricerca scientifica che vanno certamente rafforzate a livello di singoli Stati membri. Come ricordato dalla Vicepresidente della Commissione europea Neelie Kroes, responsabile per l'Agenda digitale europea, in occasione dell'*Intellectual property and Innovation Summit* del 10 settembre 2012, l'accesso al sapere scientifico e la libera circolazione della conoscenza sono fondamentali per alimentare e sostenere il di-

scorso scientifico nella considerazione che «(...) oggi le scoperte scientifiche non provengono soltanto da nuovi esperimenti, medicinali o prove di laboratorio: oggi possiamo ricavare grandi risultati dalla manipolazione delle informazioni nel campo della ricerca». La presente proposta di legge si pone in linea di continuità con quanto auspicato dalla Commissione europea e appare in linea con quanto avvenuto in altri Paesi dell'Unione europea, quali Malta e Cipro, nel recepimento della citata direttiva al fine di eliminare l'anacronistico limite richiamato e di stabilire regole chiare circa l'utilizzazione di opere protette dal diritto d'autore per finalità di didattica, ricerca scientifica, critica o discussione.

Se, tuttavia, ci si limitasse alle osservazioni 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 o melodie. L'attuale quadro normativo è inadatto al mutato contesto tecnologico e sociale: viviamo infatti in un mondo globale, un mondo dove la nostra economia, i nostri soldi, le decisioni politiche e tutto il resto dipendono dalla società delle reti. Il sociologo Manuel Castells ha più volte sottolineato come la nostra sia l'età dell'informazione nella quale la creatività umana, grazie ai contenuti innovativi predisposti sul *web*, può estendersi e creare nuovi linguaggi. A fronte di questo mutamento degli ultimi decenni diventa più che necessaria una modifica del diritto d'autore, affinché la normativa vigente non rappresenti una censura o uno strumento che, lungi dal promuovere la creatività, ne impedisca in concreto la positiva estrinsecazione.

È necessario intervenire affinché le nuove generazioni non siano 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 nella distribuzione dei contenuti.

Le applicazioni *web 2.0*, quali *blog*, *podcast*, *wiki* o *video sharing*, consentono agli utenti di creare e di 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'Organizzazione per il commercio e lo sviluppo economico (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 ed esprimono sdegno, entusiasmo o approvazione.

La necessità di fornire un quadro normativo diverso che, nei limiti di 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 Carta costituzionale, 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 il 24 maggio 2013 presso la Camera dei deputati, il presidente dell'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 tale quadro, ha proseguito il presidente Cardani, « qualora il Parlamento intervenisse ad 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 la presente proposta di legge si intende cogliere proprio tale autorevole stimolo facendo peraltro tesoro dell'importante analisi in materia sviluppata nel corso degli ultimi anni dell'AGCOM e muovendosi nel solco da essa tracciato.

Le più ampie prerogative del legislatore rispetto all'AGCOM, il cui campo di intervento risulta limitato ai soli fornitori di servizi di *media* audiovisivi, come rilevato, 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 di precisare, dettagliare, riconoscere e promuovere i diritti dei consumatori riconosciuti a livello europeo e nazionale nel nuovo contesto digitale.

In tale senso con la presente proposta di legge si introduce 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 o collettiva delle tutele previste dal codice del consumo, di cui al decreto legislativo n. 206 del 2005, in materia di pratiche commerciali scorrette e di clausole abusive, si inserisce una rappresentanza di consumatori e dei fornitori di servizi sulla rete *internet* in seno al Comitato consultivo permanente per il diritto d'autore, al fine di consentire un dibattito equilibrato che prenda in considerazione gli interessi e le esigenze dei fruitori e degli operatori della rete favorendo l'adozione di iniziative, anche di natura autoregolamentare, volte all'ampliamento dell'offerta legale di conte-

nuti, come auspicato dallo stesso Presidente Cardani.

Sotto tale profilo appare necessario intervenire sulle cosiddette finestre di distribuzione dei contenuti audiovisivi.

Il crescente diffondersi di nuovi dispositivi idonei alla fruizione di contenuti audiovisivi in formato digitale e la progressiva abitudine di utenti e di consumatori a fruire di tali contenuti attraverso questi dispositivi ha aperto uno straordinario mercato dei contenuti digitali che, tuttavia, specie nel nostro Paese, tarda ad affermarsi a causa di pratiche commerciali e di modelli di *business* che mirano a proteggere e a conservare le dinamiche e le posizioni del mercato tradizionale dei contenuti, in particolare 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 o nella messa a disposizione di tale offerta solo a seguito del decorso di considerevoli periodi di tempo (finestre) 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, sono 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 rivolgono ai canali pirata di distribuzione, determinando perdite per l'industria del settore e 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 d'impresa economica e quella di manifestazione del pensiero *on line*.

Si illustrano ora gli articoli della presente proposta di legge. L'articolo 1 introduce una nuova formulazione dell'articolo 70 della legge n. 633 del 1941 al fine di

estendere l'ambito delle utilizzazioni libere, stabilendo, al contempo, regole certe per l'utilizzazione di opere protette dal diritto d'autore per finalità di didattica, di ricerca scientifica, di critica o discussione. L'articolo 2 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 sulla rete *internet* senza espresse finalità di lucro un'opera protetta da diritto d'autore, depenalizzando di fatto anche le attività legate allo scambio di contenuti e di informazioni attraverso reti *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 ed eliminando quindi una sanzione bagatel-lare.

L'articolo 3 chiarisce invece l'ambito di applicabilità delle violazioni lucrative relative al diritto d'autore, identificando il responsabile delle violazioni dirette, con esclusione della responsabilità per gli intermediari incolpevoli (ad esempio piattaforme di condivisione non lucrative).

L'articolo 4 introduce i principi che si stanno affermando in ambito internazionale per la lotta alla pirateria commerciale sulle reti telematiche, in conformità con lo *standard* del cosiddetto «*follow the money*», cioè l'identificazione diretta, attraverso l'ordine rivolto agli istituti di credito, ai fornitori di servizi di pagamento o alle società che emettono e distribuiscono carte di credito, di coloro che per scopi commerciali violano il diritto d'autore attraverso la predisposizione di piattaforme di pirateria massiva.

L'articolo 5 affida al Comitato consultivo permanente per il diritto d'autore, istituito ai sensi degli articoli 190 e seguenti della legge n. 633 del 1941, il compito di elaborare misure volte al rafforzamento dell'offerta legale di contenuti favorendo l'adozione di norme autoregolamentari tra gli operatori.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(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, 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, compresa la messa a disposizione in maniera che ognuno possa avervi accesso dal luogo e nel momento scelti individualmente, di opere e di altri materiali protetti, qualora l'utilizzo abbia esclusivamente finalità illustrativa per uso didattico, di ricerca scientifica, di critica o di discussione e sempre che, salvo in caso di impossibilità, si indichi la fonte, compreso il nome dell'autore.

2. In ogni caso sono liberi, per finalità di critica o di rassegna, il riassunto, la citazione o la riproduzione di brani o di parti di opera e la loro comunicazione al pubblico, compresa la messa a disposizione in maniera che ognuno possa avervi accesso dal luogo e nel momento scelti individualmente, relativi a un'opera o ad altri materiali protetti già messi legalmente a disposizione del pubblico. Il riassunto, la citazione o la riproduzione devono essere sempre accompagnati dalla menzione del titolo dell'opera, dei nomi dell'autore, dell'editore e, se si tratta di traduzione, del traduttore, qualora tali indicazioni figurino sull'opera riprodotta.

3. Nelle antologie a uso scolastico la riproduzione non può superare la misura determinata dal regolamento, il quale fissa le modalità per la determinazione dell'equo compenso, se dovuto.

4. Sono libere la riproduzione e la comunicazione al pubblico, compresa la messa

a disposizione in maniera che ognuno possa avervi accesso 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, compresa la messa a disposizione in maniera che ciascuno possa avervi accesso dal luogo e nel momento scelti individualmente, di opere o di altri materiali protetti nel caso di loro inclusione occasionale in opere o in materiali di altro tipo ».

Art. 2.

(Violazioni del diritto d'autore senza fini di lucro sulle reti di comunicazione elettronica)

1. La lettera *a-bis*) del primo comma dell'articolo 171 della legge 22 aprile 1941, n. 633, è abrogata.

Art. 3.

(Fini di lucro nelle violazioni del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica)

1. Alla lettera *a-bis*) del comma 2 dell'articolo 171-*ter* della legge 22 aprile 1941, n. 633, dopo le parole: « a fini di lucro » sono inserite le seguenti: « diretto, con esclusione di qualsiasi attività indiretta ».

Art. 4.

(Richiesta di informazioni agli istituti di credito, ai fornitori di servizi di pagamento e alle società che emettono carte di credito per la repressione delle attività illecite a fini di lucro sulle reti di comunicazione elettronica)

1. Dopo il comma 2 dell'articolo 171-*sexies* della legge 22 aprile 1941, n. 633, è inserito il seguente:

« *2-bis*. L'autorità giudiziaria può disporre il sequestro preventivo dei proventi realizzati in conseguenza della commissione degli illeciti di cui agli articoli 171,

171-bis, 171-ter e 171-quater. Al fine di individuare i proventi dell'illecito l'autorità giudiziaria può delegare il Dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell'interno a richiedere, ai sensi di quanto previsto dal codice di procedura penale, agli istituti di credito, ai fornitori di servizi di pagamento e alle società che emettono e distribuiscono carte di credito, anche se soggetti esteri, le informazioni necessarie a individuare i titolari dei siti *internet* coinvolti ».

Art. 5.

(Misure di promozione dell'offerta legale di contenuti sulle reti di comunicazione elettronica)

1. Dopo il secondo comma dell'articolo 190 della legge 22 aprile 1941, n. 633, è inserito il seguente:

« In particolare, il comitato, anche avvalendosi della collaborazione a titolo gratuito di centri di ricerca, elabora proposte volte alla semplificazione della filiera di distribuzione di opere dell'ingegno sulle reti di comunicazione elettronica al fine di favorire l'accesso alle stesse, anche attraverso strumenti quali le finestre di distribuzione e appositi accordi di licenza per la diffusione delle opere, ferma restando la libera negoziazione tra le parti ».

