

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SUI FENOMENI DELLA CONTRAFFAZIONE,  
DELLA PIRATERIA IN CAMPO COMMERCIALE  
E DEL COMMERCIO ABUSIVO**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**16.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 2 APRILE 2015**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MARIO CATANIA**

**INDICE**

|  | PAG.                |   | PAG.         |
|--|---------------------|---|--------------|
| <b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>  |                     | Bordo Franco (SEL) .....  | 8            |
| Catania Mario, <i>Presidente</i> .....   | 3                   | Cardani Marcello, <i>Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)</i> ..... | 3, 9, 13, 15 |
| <b>Audizione del Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), Marcello Cardani:</b> |                     | Cenni Susanna (PD) .....  | 7            |
| Catania Mario, <i>Presidente</i> .....   | 3, 7, 8, 12, 14, 15 | Gallinella Filippo (M5S) .....  | 7, 12, 14    |
|  |                     | <i>ALLEGATO: Documentazione presentata dalla AGCOM</i> .....  | 17           |

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
MARIO CATANIA

**La seduta comincia alle 8.35.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), Marcello Cardani.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente dell'Authority per le garanzie nelle comunicazioni, Marcello Cardani. Il presidente è accompagnato dal dottor Bruno, consigliere Agcom, e dal dottor Giuseppe Maria Bosco, direttore dell'ufficio relazioni istituzionali.

Non sta a me sottolineare che ovviamente è un'audizione importante. Tra l'altro, proprio nei giorni scorsi l'Authority ha rilasciato delle comunicazioni alla stampa sul bilancio del primo anno di attività del regolamento per la tutela del diritto d'autore, che mi sembra tema di particolare interesse per la nostra Commissione.

Non indugio ulteriormente e prego, pertanto, il presidente Cardani, di svolgere la sua relazione sul tema. Al termine del suo intervento, come d'abitudine, ci saranno delle domande.

MARCELLO CARDANI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)*. Presidente, ringrazio lei e tutti i suoi colleghi per quest'audizione anche a nome dei miei colleghi del consiglio, perché ci permette di dare visibilità e riflettere insieme a loro su un provvedimento che riteniamo molto importante, e cioè il contrasto alla contraffazione sul Web e sulle misure che abbiamo adottato in Agcom con il nostro regolamento per la tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica varato con delibera n. 680 del 2014 CONS.

L'adozione del nostro regolamento nel 2013 è passata attraverso un lungo e articolato percorso, iniziato con un'indagine conoscitiva nel 2010, proseguito con tre consultazioni pubbliche e conclusosi, infine, con un *workshop* di studio e confronto organizzato presso la Camera dei deputati.

Ho già avuto occasione di illustrare in Parlamento in più audizioni, una delle quali proprio in questa medesima Commissione il 12 dicembre 2012, quali fossero gli intendimenti che l'Autorità stava maturando sulla materia. In particolare, avevo elencato alcuni principi di fondo che l'allora emanando provvedimento si proponeva di perseguire.

Il primo è l'educazione alla legalità nella fruizione dei contenuti digitali; poi la promozione di forme di offerta legale, con carattere di tempestività ed economicità; la garanzia e il contenimento dei diritti fondamentali rilevanti in materia; il rispetto dei principi di legalità, ragionevolezza e proporzionalità nell'azione amministrativa nonché di tutte le garanzie procedurali, ad esempio il contraddittorio; interventi di *enforcement* solo ed esclusivamente su segnalazione di terzi, mai

d'ufficio, mai nei confronti degli utenti *downloader* e con priorità ai casi di violazioni massive; da ultimo, la necessità di avvalersi della collaborazione dei diversi *stakeholder* in tutte le diverse possibili forme di intervento dell'Autorità, sia nei termini di educazione e promozione dell'utilizzo legale, sia con riguardo alle attività di *enforcement*.

L'intervento regolamentare dell'Autorità, che tiene conto di tutti i principi che ho appena richiamato, trae fondamento da un'articolata cornice normativa, che ci attribuisce nel tempo crescenti competenze in materia. Ricordo, in particolare, la legge n. 248 del 2000, che ha attribuito all'Autorità ampi e generalizzati poteri di vigilanza e di accertamento delle violazioni in materia di diritto d'autore, nonché l'articolo 32-*bis* del testo unico dei servizi di media audiovisivi, che nel 2010 ha riconosciuto ad Agcom specifici poteri di regolazione nel settore radiotelevisivo.

Tali disposizioni devono coordinarsi con le norme dettate dal decreto legislativo n. 70 del 2003, di recepimento della direttiva europea sul commercio elettronico, le quali prevedono che l'autorità amministrativa avente funzione di vigilanza possa esigere, al pari di quella giudiziaria, che il prestatore di servizi impedisca o ponga fine alle violazioni commesse in materia di diritto d'autore. Il regolamento del 2003 è stato regolarmente notificato alla Commissione europea, che ne ha sancito la compatibilità con il diritto comunitario e, in particolare, con il principio di proporzionalità e con il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale. Questa è la complessa cornice di regole entro la quale s'iscrive il nostro regolamento.

Veniamo ora ai suoi tratti salienti. Innanzitutto, il regolamento istituisce una procedura amministrativa i cui unici destinatari sono i soggetti che svolgono l'attività di pirateria in modo professionale, sulla base del presupposto che le violazioni che devono essere contrastate sono soprattutto quelle di carattere massivo, in quanto idonee a distorcere il mercato e le

dinamiche concorrenziali e a danneggiare seriamente l'offerta di contenuti legali e con essa l'intera industria culturale.

Come già ricordato, l'ambito di applicazione del regolamento esclude espressamente qualunque forma di intervento nei riguardi degli utenti che usufruiscono di contenuti digitali in modalità *downloading* o *streaming* e delle attività di condivisione diretta dei file. Il procedimento, avviato solo a seguito dalla presentazione di un'istanza da parte del titolare del diritto, è incentrato sul rispetto del principio del contraddittorio, ossia sul pieno coinvolgimento delle controparti. Esso segue tempi diversi a seconda del carattere della violazione. Nei casi ordinari, il procedimento ha una durata di 35 giorni lavorativi, mentre nei casi di violazioni gravi o massive, i tempi sono ridotti a 12 giorni lavorativi.

La circostanza che il procedimento non si attivi d'ufficio, ma solo su istanza di parte, comporta peraltro che Agcom si limiti ad accertare quanto segnalato dagli istanti, senza svolgere autonome iniziative di monitoraggio e controllo della rete. Conseguentemente, neanche gli *internet service providers* sono chiamati a effettuare un'attività di monitoraggio della rete attraverso tecniche di filtraggio, e ciò nel pieno rispetto dei principi dell'ordinamento e della giurisprudenza europea.

Parliamo, dunque, di un'azione amministrativa rapida, ma al tempo stesso garantista delle prerogative di tutte le parti coinvolte, che induce anche un maggior grado di consapevolezza negli attori della filiera di *Internet*, migliorando le forme di autodisciplina già esistenti, come nel caso *notice and take down*, che non sono minimamente toccate dal regolamento.

Il tema dell'uso appropriato e consapevole della Rete rappresenta uno dei pilastri dell'azione regolatoria di Agcom. In tal senso, il regolamento affianca a quella di *enforcement* una serie di azioni positive intese a promuovere e incentivare l'uso legale dei contenuti, incoraggiando con ogni mezzo a disposizione, ad esempio campagne di informazione, iniziative di

alfabetizzazione, coinvolgimento di scuole e università, lo sviluppo di un'offerta legale di qualità.

Infine, desidero ribadire anche in questa sede che il regolamento riconosce e mantiene la primazia della competenza dell'autorità giudiziaria, non solo perché, come è ovvio, gli ordini adottati dall'Autorità sono impugnabili davanti al giudice amministrativo, garantendo così l'abituale controllo giurisdizionale di legittimità sugli atti delle autorità amministrative indipendenti, ma anche perché il titolare del diritto può in qualsiasi momento bloccare il procedimento in sede Agcom, che in tal modo viene automaticamente archiviato, e decidere di rivolgersi al giudice. Il canale giurisdizionale resta, dunque, privilegiato. A esso semplicemente si affianca un intervento amministrativo celere e gratuito.

Il regolamento è entrato in vigore il 31 marzo 2014. A distanza di un anno e due giorni, a essere precisissimi, è possibile dare conto delle linee di tendenza più evidenti. Innanzitutto, per la prima volta dopo 25 anni, l'Italia non è più nella *watch list* dei Paesi che non tutelano adeguatamente il *copyright*, lista aggiornata annualmente dell'Office of the United States trade representative. Il rapporto 2014 attribuisce esplicitamente questo risultato alle norme Agcom, rilevando come queste inneschino un giusto processo di salvaguardia dell'utente, stabilendo al contempo un meccanismo efficace per affrontare la pirateria sul larga scala.

Nell'ecosistema digitale inizia a diffondersi una maggiore consapevolezza dell'esistenza di forme di deterrenza, con la conseguenza che per la prima volta da un paio di decenni si registra una certa disponibilità a rimuovere spontaneamente i contenuti illegali sulla Rete. Le evidenti disposizioni di Agcom dicono, inoltre, di un significativo calo degli accessi ai siti pirata colpiti da ordini di disabilitazione, con una consistente riduzione dei profitti per i siti in questione, le cui fortune dipendono in larga misura della loro visibilità, e quindi dalle inserzioni pubblicitarie, che costituiscono il risvolto economico di detta visibilità.

Per altro verso e anche per effetto della deterrenza esercitata dai nostri provvedimenti, cresce, certamente in misura non ancora soddisfacente, la conoscenza tra gli utenti circa l'esistenza di un'offerta legale di contenuti. La promozione del consumo legale e l'educazione degli utenti in tal senso costituiscono, come ho già ricordato, punti qualificanti della regolamentazione Agcom.

Nei primi dodici mesi di vigenza del regolamento, sono pervenute all'Autorità 209 istanze, numeri non ancora tali da consentire inferenze statistiche certe o correlazioni tra andamento della pirateria e intervento amministrativo dell'autorità, ma che possono in ogni caso suggerire interessanti spunti di valutazione.

Un primo aspetto di cui tener conto è che l'attività amministrativa ha riguardato solo sporadicamente, in realtà in appena due casi, i servizi di media audiovisivi, ovvero la diffusione di programmi inseriti nel palinsesto da parte di fornitori di servizi *media*. Tutti gli altri casi hanno riguardato opere diffuse via *Internet*. Tra le opere oggetto di segnalazione, sono risultate preponderanti le opere fotografiche e audiovisive, rispettivamente il 23 e 42 per cento. Se nel caso delle opere fotografiche sono spesso i singoli fotografi o comunque i singoli detentori dei diritti a chiederne la rimozione dei siti *Web*, per quanto riguarda i prodotti musicali e audiovisivi, le istanze pervengono soprattutto dalle associazioni di settore in forma aggregata, come l'FPM, la SIAE, la FAPAV. Percentuali di rilievo riguardano anche le opere editoriali e gli *e-books*, la manualistica in chiave *educational* e la narrativa, tra le opere editoriali più spesso colpite dalla pirateria.

Un tratto su cui occorre riflettere, che nel corso dei mesi è cresciuto, è rappresentato dal numero degli adeguamenti spontanei, che sono il 54 per cento, una cifra a mio parere molto rilevante. L'adeguamento spontaneo costituisce l'esito ideale tra tutti i possibili esiti dei procedimenti, perché si fonda sul convincimento autonomo di rimuovere la violazione prima che intervenga l'ordine dell'Auto-

rità. Gli ordini di inibizione dei siti, tramite blocco del DNS assumono, invece, un peso relativamente più basso (34 per cento) e sono limitati ai casi di violazioni gravi e massive delle opere sonore e audiovisive, e cioè a casi di vera e propria pirateria industriale.

Il volume delle istanze arrivate alle autorità ha conosciuto un *trend* in crescita nel corso dei primi mesi di attività. Escludendo l'effervescenza del primo trimestre, dovuta alla novità del regolamento e ai cali fisiologici dovuti al periodo estivo, soprattutto nell'ultimo mese si è riscontrato un incremento del numero di istanze presentate che sono state trattate con il procedimento abbreviato. Gli ordini di blocco del DNS hanno riguardato i siti per i quali è stata accertata una violazione grave e la cui collocazione all'estero del *server*, non poteva consentire una rimozione selettiva dei contenuti.

Le modalità di messa a disposizione dei contenuti da parte dei siti esteri vanno dal semplice *download*, che consente di scaricare sul proprio *device* i contenuti richiesti, allo *streaming*, attraverso il quale la fruizione avviene direttamente senza necessità di salvare l'opera sul *personal computer*, particolarmente utilizzata per i contenuti audiovisivi, fino ai *tracker bittorrent*, che mettono a disposizione le fonti da cui scaricare i cosiddetti *torrent*.

L'incidenza dei provvedimenti dell'Autorità sul fenomeno della pirateria non deve essere tanto valutata in ragione del loro numero, piuttosto modesto, ma per gli effetti che ne derivano sulla diffusione illegale di contenuti. I siti oggetto di provvedimenti di inibizione, ossia quelli che realizzano violazioni massive, contengono infatti, come si evince dalla tabella che segue, un'enorme quantità di opere digitali, il che determina effetti virtuosi a catena, dal momento che un solo provvedimento di inibizione esclude dal mercato illegale dei contenuti un numero molto ampio di opere. Come si può vedere, i soli sei siti indicati contenevano oltre un milione di opere: *cartoon*, serie televisive, film cinematografici, spesso ancora in circolazione nelle sale.

Un discorso analogo vale per i siti dedicati alla pirateria musicale. In tal caso, come si evince dalla tabella che segue, con il blocco di soli sei siti è stato inibito l'accesso a oltre 5 milioni di file musicali illegalmente disponibili.

Su un ultimo aspetto intenderei tornare brevemente: mi riferisco al tema strategico dell'offerta legale, che costituisce, insieme all'*enforcement*, l'altra leva virtuosa di un qualsiasi sforzo di regolamentazione del settore. L'autorità non può e non intende, ovviamente, intervenire sulle dinamiche di mercato e sui rapporti contrattuali. Siamo, tuttavia, molto impegnati, anche e soprattutto attraverso il Comitato per lo sviluppo e la tutela dell'offerta legale di opere digitali, istituito dal nostro regolamento, a incoraggiare tutte le misure positive intese a creare un ambiente più favorevole allo sviluppo dell'offerta legale.

Ricordo che il Comitato ha tra i suoi compiti quello di promuovere campagne di educazione alla legalità, di incoraggiare l'adozione di codici di autoregolamentazione del tipo *follow the money*, che possono contribuire al contrasto alla pirateria mediante ulteriori strumenti innovativi, monitorare lo stato di applicazione del Regolamento e proporre eventuali modifiche per adeguarlo all'evoluzione dei mercati e della tecnologia. Desideriamo dare sempre più spazio e più centralità a questo lavoro di educazione e formazione alla legalità.

Vengo alle ordinanze del TAR e al rinvio alla Corte costituzionale, relativi a un punto molto trattato, soprattutto sulla stampa. Il 26 settembre scorso, il TAR Lazio ha depositato due ordinanze, con cui si è pronunciato in maniera interlocutoria su due ricorsi avverso alcuni provvedimenti adottati da Agcom in applicazione del proprio Regolamento sul diritto d'autore.

Da un'attenta lettura dei dispositivi si ricava quanto segue. Innanzitutto, il TAR Lazio riconosce la correttezza dell'interpretazione del vigente quadro normativo effettuata da Agcom. In particolare, chiarisce che allo stato attuale delle norme a essa spetta la competenza ad adottare

provvedimenti recanti l'ordine di rimozione dei contenuti del *Web* o di oscuramento dei siti, immediatamente precettivi nei confronti degli operatori della rete.

Riconosce, espressamente, altresì che il doppio binario di tutela amministrativa e giudiziaria è perfettamente coerente con il diritto dell'Unione europea. Considera il procedimento, ivi inclusa la procedura abbreviata, improntato a criteri di ragionevolezza, proporzionalità e piena partecipazione delle parti interessate. Non ravvisa, infine, la necessità di sottoporre alla Corte di giustizia l'ipotesi di inosservanza del diritto comunitario, sul presupposto della correttezza dell'iter seguito da Agcom nei riguardi della Commissione dell'Unione europea.

Il TAR riconosce, dunque, che Agcom ha legittimamente esercitato i propri poteri, a essa espressamente attribuiti, e che non ha mai travalicato la propria sfera di competenza. Il TAR ha ritenuto opportuno e prudente, prima di decidere, verificare se la normativa primaria sulla quale il regolamento si fonda, e cioè i decreti legislativi n. 70 del 2003 e n. 44 del 2010, sia compatibile con la Costituzione. Più precisamente, ravvisando una configurazione del diritto d'autore sul *Web* come un diritto di natura essenzialmente patrimoniale, ha sollevato un problema di compatibilità tra questo ordinamento e il principio costituzionale della libertà di espressione. Con le due ordinanze, il giudice amministrativo ha pertanto rimesso alla Consulta la questione di legittimità di tali disposizioni di legge.

Alla luce di tali pronunce, che non annullano né sospendono l'efficacia del regolamento, Agcom ha continuato e continuerà a operare con il consueto equilibrio, in attesa di una decisione che costituirà una straordinaria occasione di intervento costituzionale sul delicatissimo tema del rapporto tra le garanzie di tutela del diritto d'autore e il principio di libertà della rete.

PRESIDENTE. Ringraziamo il presidente Cardani. Ho apprezzato, come sono convinto abbiano fatto i colleghi, la chia-

rezza dell'esposizione e la linearità di quanto ha riportato in questo documento.

Do ora la parola agli onorevoli colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni. Iniziamo dall'onorevole Gallinella.

FILIPPO GALLINELLA. Vorrei capire due cose. Lei ha detto che Agcom interviene solo su una denuncia preliminare e non ha capacità di agire indipendentemente, magari anche a titolo preventivo. Non so se potrebbe essere utile per voi una modifica, con la quale anche voi potete magari non agire, ma notificare o intervenire per avvisare che qualcuno sta rischiando, perché se arriva una denuncia, comunque siete costretti a intervenire. Non so se questo tipo di azione potrebbe essere aggiunta a quello che già fate. Non so se sia la notifica preliminare della messa in stato di rischio a fare l'adeguamento spontaneo, di cui ha parlato, che rappresenta una percentuale importante. Nella torta del procedimento parlava del 54 per cento.

Non so se nel vostro lavoro interveniate più sui diritti d'autore per materiali o *download* relativi a *software*, musica, in generale agli audiovisivi. Si individua un danno, una violazione dei diritti d'autore, anche trovando in rete su piattaforme commerciali prodotti palesemente contraffatti, come borse o altro materiale. Credo che anche questa sia violazione del diritto d'autore. Non so se su questa materia siate mai intervenuti, anche lavorando sulle piattaforme del commercio, sui *provider* che vendono questo genere di merce, d'accordo con loro che riescano a bloccare o a cancellare quella stringa piuttosto che oscurare tutto il sito. Gira molto materiale. Vorrei avere una panoramica su questo.

SUSANNA CENNI. La ringrazio per l'audizione, per l'illustrazione e per la relazione che ci è stata consegnata. Anch'io ho due o tre domande, la prima delle quali si lega a quello che ha già chiesto il collega Gallinella.

Vorrei capire se sia una scelta propria dell'Autorità quella di non avere un'ini-

ziativa propria — la definisco così — sulla materia dell'intervento, ma intervenire solo su sollecitazione e osservazione da parte di soggetti esterni. Vorrei capire meglio la ragione di questa scelta.

Sull'altra domanda abbiamo audito altri soggetti, altre autorità, relativamente alla materia più vasta della contraffazione e della lotta alla contraffazione anche attraverso il *Web*. Vorrei capire se esistano forme di collaborazioni tra soggetti diversi, come con l'Autorità garante della concorrenza o con autorità o soggetti simili al lavoro che state svolgendo di carattere internazionale. Sappiamo, infatti, che la dimensione sul *Web* va ben oltre i confini nazionali, o addirittura comunitari.

Infine, vorrei capire se esista una relazione e di che tipo tra il lavoro che la sua Autorità sta svolgendo attraverso la sua materia propria, ma con l'utilizzo della rete finalizzato, per esempio, alla promozione o alla vendita di prodotti contraffatti, quindi di materie più proprie del nostro lavoro. Credo che il confine in molti casi sia piuttosto sottile.

FRANCO BORDO. Anch'io mi associo alla prima domanda dei colleghi, ma aggiungo la seguente: chi è il soggetto o quali sono i soggetti che prevalentemente attivano la vostra azione fino a oggi? La vostra azione può essere attivata anche da soggetti privati?

Inoltre, ho visto con interesse che è vostra intenzione proseguire e implementare anche una campagna di educazione, di informazione: abbiamo anche dei dati relativi alle campagne già svolte nel corso di questi anni, per capire quale tipo di impatto stanno avendo sulla popolazione?

PRESIDENTE. Presidente, le rivolgerò anch'io alcune domande.

Premetto rapidissimamente che credo che il tema di vostra competenza sia il più delicato tra tutte le fenomenologie della contraffazione che colpisce il diritto d'autore, in particolare sullo scenario di *Internet*, dove confluiscono esigenze contrapposte molto delicate da gestire. Dobbiamo tener conto, da un lato, delle caratteristi-

che di *Internet*, con tutti i principi fondanti, in termini di libertà di circolazione, di accesso, di tutto quello che è intrinseco al *Web*; dall'altra parte, della giusta esigenza da parte dei titolari dei diritti d'autore di una tutela patrimoniale anche in quella sede. Non è casuale che questa sia, tra tutte le tematiche della contraffazione, quella che ha dimostrato negli ultimi anni di essere la più difficile da affrontare.

Fatta questa premessa, come i colleghi, anch'io sono rimasto colpito dalla puntualizzazione in relazione a quello che appare quasi come un rigetto da parte dell'Authority rispetto all'ipotesi di procedere con procedimenti d'ufficio. Mi vengono spontanee una curiosità e una domanda: ci dice due parole sulla struttura dell'Authority in termini di personale a disposizione, professionalità presenti e così via? Forse anche lì, infatti, c'è una risposta rispetto al posizionamento che rifiuta l'idea di accollarsi un'attività d'ufficio.

Inoltre, nella vostra percezione, l'entità di procedimenti messi in piedi su istanza di parte, quindi poco più di 200 nell'arco di un anno di attività, è un ordine di valori idoneo a bilanciare la fenomenologia di illecito presente sul *Web* o c'è una proporzione tra questi fatti?

Vengo alla terza questione e concludo. C'è un accenno molto rapido, nella parte conclusiva della sua relazione, all'approccio *follow the money*, un tema molto discusso a molti livelli, internazionale, comunitario, per quanto riguarda il contrasto alla contraffazione. Qui fate riferimento, in particolare, a codici di autoregolamentazione del tipo *follow the money*: mi dice due parole in più? Quello *follow the money* non è solo un approccio di autoregolamentazione: perché specificatamente su questa angolazione?

Poi mi piacerebbe anche tornare, ma non vorrei farla troppo lunga, al rinvio del TAR alla Corte costituzionale. In effetti, avevo già ben chiaro da prima come non fosse messo in discussione il regolamento in quanto tale, quanto piuttosto la normativa primaria di riferimento. Mi era ben chiaro. Francamente, continuo a non capire, nemmeno dopo la sua relazione,

esattamente quale sia l'angolazione con cui il TAR ha chiesto il pronunciamento della Corte costituzionale rispetto alla norma primaria. Se trovasse il modo di aiutarmi a capirlo, le sarei grato.

MARCELLO CARDANI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AG COM)*. Vedrò di toccare tutti i punti. Se per caso tralasciassi qualcosa, prego gli onorevoli componenti di ricordarmelo.

Un punto centrale, anche perché presente in maniera esplicita o meno in parecchi degli interventi, è l'innescò delle nostre procedure, e cioè l'adeguatezza di un innescò che viene esclusivamente su denuncia di aventi diritto e non su iniziative autonome dell'autorità. Su questo punto ho due risposte, una francamente strumentale, nel senso che non a caso l'Authority ha impiegato tre anni a far partire questa procedura. Si sono levati da molte e qualificate parti del Paese sospetti e accuse. Siamo stati accusati di voler intervenire con uno stivale chiodato su oggetti delicatissimi come la libertà di espressione e la libertà di parola. In generale, c'è tutta la retorica, peraltro non infondata del *Web* come spazio di libertà assoluta, in cui qualsiasi tipo di ordine avrebbe portato un danno sociale.

A quest'accusa abbiamo voluto rispondere all'inizio con un chiaro atteggiamento di *hands-off*, di allontanamento dal problema diretto. Non abbiamo voluto ricoprire in nessun caso, nemmeno in quello di sospetti, la divisa del poliziotto o del poliziotto brutale. Oltretutto, non è la nostra natura e questo risponde alla motivazione di più lungo periodo. Siamo una Autorità indipendente, non abbiamo compiti di ristabilimento dell'ordine, ma di individuazione di violazione dei diritti.

Ovviamente, abbiamo una serie di compiti che non elencherò, ma in questo campo abbiamo ritenuto di contribuire esclusivamente per la parte centrata sul *Web*, che mi porta a rispondere a un altro punto, di diritti la cui difesa è problematica proprio per la gassosità del *Web*, nel quale il privato, il singolo ha difficoltà. La

motivazione politica iniziale è, a mio parere, ampiamente caduta. Dopo un anno di operatività, infatti, si può mostrare come la nostra sia un'attività sicuramente non repressiva di diritti e libertà. Di questo, se mi permettono, sono un filo orgoglioso perché l'Autorità ha avuto il coraggio di andare avanti convinta delle proprie ragioni e ha potuto dimostrare col proprio comportamento che le ragioni erano reali. Quest'attività non corrisponde — questa è la motivazione che resta — alla vocazione e alla strumentazione dell'Autorità. L'Autorità si fa difensore di diritti calpestati, ma non ha né l'attrezzatura né, ripeto, la vocazione per cercare là dove i diritti possono eventualmente essere calpestati. Preferisce agire su denuncia, appunto, di parte, di aventi diritto su diritti che vengono infranti.

C'è poi un'altra componente più di carattere tecnico. Abbiamo avuto una serie di contatti con operatori in questo campo e l'immagine che ne ho tratto è quella dell'esistenza di un numero limitatissimo di siti che costituiscono quelle che chiamiamo violazioni massive. Ci parlavano di non più di 20-25 siti in giro per il mondo. È un mercato essenzialmente pubblicitario nel quale il sostentamento di questi siti viene dalle inserzioni, cosa che per esempio potrebbe suggerire altri tipi di intervento, e cioè azioni di *follow the money* che portino all'attacco degli inserzionisti. Questa è una strada possibile, ma non per noi. Non è nostra vocazione svolgere inchieste giudiziarie, che lasciamo volentieri agli organi di Polizia dei vari Paesi.

Tra l'altro, mi preme sottolineare come in Italia sia all'opera un nucleo della Guardia di finanza che si occupa in maniera importante e continuativa, con tutto lo strumentario di una polizia investigativa, di questo tipo di reati, ciò che non spetta sicuramente a noi.

Per quanto riguarda il tema toccato dall'onorevole Gallinella e dall'onorevole Cenni, e cioè la possibilità di utilizzare la strumentazione dell'Autorità per la vera e propria contraffazione, che mi pare di capire sia di prodotti fisici — mi pare citasse borse o altro — di nuovo, questo

non fa parte del nostro mandato. Del nostro mandato, esteso così faticosamente, anche se la mia esperienza con l'Autorità è relativamente recente — è da un paio d'anni che sono alla presidenza, ma da cittadino ne seguivo un po' l'azione per interesse scientifico — non ricordo un provvedimento il cui parto sia stato così lento e doloroso.

Allora, è chiaro che davanti a un problema di questo genere intendiamo e abbiamo sempre inteso e intenderemo mantenerci all'interno dei nostri limiti naturali, che vengono dal nostro mandato: reati commessi sul *Web*, ma che riguardano prodotti che viaggiano sul *Web* stesso. Riteniamo che non rientri tra i nostri compiti tutto ciò che riguarda la contraffazione fisica, anche perché è compito di un'autorità gemella o quasi tale, sicuramente cugina se non gemella, che è l'Antitrust. Su tutti i problemi di contraffazione, di pratiche commerciali scorrette e così via, soprattutto laddove si tratta di prodotti non « telematici », l'Antitrust ha compiti e un mandato più molto più chiari del nostro.

Se posso citare un aneddoto, proprio ieri ho fatto colazione con Giovanni Pitruzzella per discutere di questo tipo di problema. Abbiamo alcune aree di sovrapposizione, e quindi dobbiamo dirimere questo problema, ma sul fatto che su tutto ciò che non è prodotto telematico la competenza sia dell'Antitrust secondo me non vi è dubbio.

Quanto alle collaborazioni internazionali, siamo al corrente delle attività internazionali attraverso i nostri contatti internazionali, attraverso la partecipazione al BEREC (Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche) e attraverso una serie di iniziative. Al momento, non mi pare vi siano attività coordinate a livello internazionale alle quali possiamo pensare di aderire. Siamo all'interno di gruppi che ci forniscono un minimo di informazione sugli sviluppi.

Lentamente ci avviamo verso le regole *Internet governance* di cui si comincia a parlare essenzialmente al livello di Commissione europea, più che a livello in-

ternazionale in senso lato. Dico lentamente perché, così come in Italia, a livello internazionale è un tema estremamente delicato e ancora più delicato proprio perché mette a confronto 28 ordinamenti europei. All'interno di queste regole che pian piano la Commissione comincia a discutere e che porteranno, nel giro di non so quanto tempo, a un'organizzazione della *governance* di *Internet*, questo è un tema ovviamente tenuto estremamente presente.

A questo punto, vengo alle domande del presidente. Sicuramente, la nostra è una struttura ricca, nel senso che abbiamo dedicato un dirigente e sei funzionari, per noi una dotazione importante, alle indagini e alla gestione dei *dossier* legati al *copyright*, quindi ai diritti digitali. Ci siamo impegnati molto. In realtà, avevamo preparato una potenziale risposta molto più allargata, perché temevamo all'inizio una vera e propria pioggia di denunce, che però non c'è stata.

Il livello, come possono vedere dai grafici, si è assestato su un piano relativamente regolare. Continuiamo a mantenere una struttura forse un filo sovradimensionata proprio perché casi urgenti possono emergere in qualsiasi momento e il caso va trattato in dodici giorni, per cui si richiede una capacità di lettura e produzione abbastanza elevata.

Il presidente citava il punto estremamente delicato della libertà di espressione, su cui non spenderei ulteriore tempo perché sta a cuore a tutti, immagino, allo stesso modo, quindi non potrei aggiungere molto. Quello che, però, vorrei sottolineare è che in realtà dietro a questo mondo vi è un'espressione a mio parere estremamente importante in generale, ma ancora più in questo periodo, di imprenditorialità giovanile. I prodotti la cui contraffazione provoca una rovina economica vengono sicuramente da grandi multinazionali della canzone, della musica, della cinematografia, ma una fetta non irrilevante viene anche da quella che chiamo imprenditorialità giovanile, cioè gruppi di ragazzi che si mettono insieme e girano *spot*,

producono interventi in arti visive e altro, che costituiscono un'espressione di creatività, un esempio per molti altri e la cui capacità di resistenza economica è pari a zero.

Questi ragazzi mettono a disposizione di questi interventi sostanzialmente il loro tempo e la loro buona volontà: nel momento in cui il loro lavoro viene distrutto, è una *débâcle* non solo per loro, ma anche per i potenziali emulatori di queste iniziative. Credo che sia estremamente importante.

Quando parliamo di autoregolamentazione, l'esempio di *follow the money* è tipico. Ovviamente, siamo alleati in questa battaglia con grosse imprese di comunicazione, come *Google*, che ha dei grossissimi interessi a che la loro pubblicazione sul *Web*, su *YouTube* o altro, non sia soggetta a eccessivi sospetti, e quindi tendono a intervenire in modo da sconsigliare o rendere difficile la contraffazione di prodotti visivi. Per quanto riguarda *YouTube*, sono sicuramente brevi filmati.

Crediamo che l'autoregolamentazione, cioè l'intervento autonomo di questo tipo di società, sia estremamente potente, innanzitutto perché hanno mezzi infiniti dal punto di vista tecnico, cioè riescono a mettere in funzione strumenti di filtraggio perfettamente legali in quanto filtrano le loro stesse cose, quindi ne hanno tutto il diritto, che sono molto sofisticati e riescono a identificare la mancanza o la sospetta mancanza di *copyright*.

Devo anche dire a puro titolo di cronaca che la settimana scorsa ho avuto notizia di un ennesimo caso di imprenditoria giovanile: sei ragazzi, tutti di età inferiore ai 25 anni, hanno creato un *app*, un'applicazione, che con una certa lentezza ma con estrema precisione riesce, navigando sulla rete, in modo per me totalmente incomprensibile da un punto di vista tecnico, a verificare la validità di licenze e *copyright*.

Si tratta di una piccola *start-up* finanziata da un programma di generazioni di *start-up* di Telecom Italia guidato da Salvatore Mizzi, che me lo ha segnalato. Prenderemo contatto. L'ho citato

perché, da un lato, volevo sottolineare l'importanza di quella che chiamo imprenditorialità giovanile e, dall'altro, come evidentemente la difficoltà tecnica di questi strumenti pian piano non costituisca più un ostacolo, nel senso che sostanzialmente è la stessa cosa che *Google* ha realizzato qualche anno fa, forse entrando in acque sconosciute. Adesso, viene replicata come obiettivo e risultato — tecnicamente, spero di no, altrimenti avrebbero infranto loro stessi il *copyright* di *Google* — da sei ragazzi di Padova. Mi pare che abbiano realizzato qualcosa di estremamente utile.

Per quanto riguarda il procedimento presso il TAR, innanzitutto chiedo scusa al presidente, non sono un giurista, ma un economista che negli ultimi due anni ha sviluppato dei complessi di inferiorità nei confronti dei giuristi pressoché paralizzanti, per cui cerco sempre di non entrare in certi dibattiti per non rimanerne intrappolato. Per quanto possa capirne io e tenuta presente la premessa, credo che il TAR abbia voluto essenzialmente assolvere a un compito necessario, tanto più necessario quanto più legato a discorsi, concetti importanti, quali le libertà fondamentali. Avendo riscontrato la legittimità costituzionale del nostro operato, è andato a chiedere se le basi sulle quali il nostro operato si fondava fossero altrettanto costituzionalmente corrette.

Ovviamente, un elemento che abbiamo tenuto molto presente nei tre anni di confezionamento di questa delibera e che abbiamo citato varie volte e che credo sia giusto continuare a citare è il fatto che il Parlamento ha modo, se vuole, di spazzar via tutti questi dubbi. Un intervento legislativo del Parlamento su questi temi potrebbe eliminare qualsiasi residuo dubbio. Se il Parlamento desiderasse, potrebbe escludere Agcom da questo campo, dove pure riteniamo di svolgere un compito positivo, ma non è detto che altri non possano svolgerlo egualmente bene e forse anche meglio. In ogni caso, crediamo di avere abbastanza affari da seguire al di fuori del *copyright* e di non rimanere sicuramente disoccupati.

PRESIDENTE. Grazie, presidente. Ho una richiesta del collega Gallinella di tornare ancora sulla tematica.

FILIPPO GALLINELLA. Siccome non mi ha risposto o forse non l'ho capito io, intervengo per un chiarimento sui provvedimenti relativi sull'adeguamento spontaneo.

Inoltre, visto che nel 2014 siete intervenuti su denunce 209 volte, immagino che la percentuale sia stata calcolata su questi dati. Lei ha anche sottolineato il fatto che è molto più importante l'autoregolamentazione su certe situazioni, come il *follow the money*, e quindi mi chiedo anche quanto costi la struttura. Se, infatti, il risultato è quello di 209 interventi che per la maggior parte, da quanto ho capito, è fatto per un adeguamento spontaneo, forse occorrerebbe rivedere per intero la situazione della struttura.

Almeno da quello che ho capito, se ha pochi poteri, funziona solo su denuncia, non è un'autorità giudiziaria, forse si potrebbe pensare di inglobarla in qualcosa di più grande e completo. Lei ha parlato dell'Antitrust prima: forse è la strada da seguire per il futuro, perché qui le cose corrono molto più velocemente di quanto le strutture operative già presenti non riescano a starvi dietro. Avete fatto una riflessione anche su questo? A me risulta che non avete tanto potere. Se non può far nulla e non sembrerebbe adeguata ai tempi che corrono velocemente, forse occorrerebbe una riflessione.

PRESIDENTE. Torno anch'io su un paio di questioni. Quella sollevata dal collega Gallinella è sicuramente importantissima, ma ho anche altre due perplessità.

Ho ascoltato con attenzione le ragioni che ha addotto sull'opzione di operare soltanto su istanza di parte. Sono considerazioni che comprendo, aggiungo che nel sistema non trovo assolutamente aberrante il fatto che un'Authority agisca su istanza di parte. Voi non siete una giurisdizione penale, quindi non è quello il punto. Un po' di perplessità su questa scelta di fondo, però, mi resta. È ovvio che,

operando soltanto su istanza di parte, si finisca a mio parere oggettivamente per rendere un servizio, accessibile facilmente a grandi gruppi di interesse, meno facilmente accessibile a gruppi o a persone che non hanno una strutturazione forte.

Per essere chiari, scandagliare la Rete sistematicamente per individuare violazioni al proprio diritto è una cosa che una grossa realtà economica e un grande gruppo economico possono fare con una certa facilità, mentre una piccola impresa o un privato fanno con maggiore difficoltà, anche perché non si tratta di farlo *una tantum*. In una situazione di questo tipo, lo scandaglio deve essere sistematico nel tempo. Mi resta, quindi, la sensazione un po' sgradevole che una scelta di questo tipo finisca, di fatto, per favorire interessi forti in campo, quelli appunto in grado di scandagliare in modo organico e sistematico la Rete. Naturalmente, è chiaro poi che, se si volesse andare a una scelta di tipo diverso da quella di procedere d'ufficio, bisogna anche vedere le forze in campo. Per questo vi chiedevo prima della struttura dell'Authority. Se aggiungete due parole sull'organico complessivo, al di là delle figure già delineate, mi farebbe piacere.

Venendo alla seconda e ultima questione, il *follow the money*, nella replica ha detto sostanzialmente due cose. È tornato sull'autoregolamentazione e poi ha detto in un altro momento che il *follow the money* non è cosa vostra, ma uno scenario che riguarda eventualmente l'attività di Polizia.

È chiaro che *follow the money* per ora è soltanto discorrere, perché per diventare qualche cosa che ha un'operatività abbisogna di una regolamentazione, cioè bisogna che il legislatore vi costruisca un sistema di norme, altrimenti tutto è arbitrario. Oggi, è arbitrario, per esempio, un approccio in questo senso che non sia fondato su una normativa. Questa è una premessa scontata.

Una volta che, però, si facesse un passo di questo tipo, perché non immaginare che anche l'Autorità possa giocare un ruolo a riguardo? Non sarebbe solo quello di

sollecitare un'autoregolamentazione da parte dei soggetti buoni presenti nel *Web*, perché è chiaro che *Google* può essere un soggetto che con una *moral suasion* viene portato a fare della buona autoregolamentazione. Eventualmente, soprattutto per il diritto d'autore, se ci fosse una normativa, si tratterebbe di impedire la pubblicità sui siti pirata.

Perché non immaginare che, sulla base di una normativa, non del discorso che stiamo facendo, sia l'Autorità a svolgere un lavoro di questo tipo, o almeno a fare un'attivazione del procedimento segnalando all'autorità giudiziaria i percorsi, i soggetti e così via?

MARCELLO CARDANI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AG COM)*. Noi riteniamo di aver seguito una strada corretta. Più di una volta abbiamo chiarito in Parlamento, presso questa Commissione e altre, che è necessario un approccio legislativo, il quale può permettere con norme adeguate che l'autorità giudiziaria combatta quella che lei ha giustamente identificato come la pubblicità fatta in tutti i Paesi, da molte multinazionali presenti anche in Italia, ripeto, sulla base di norme che il Parlamento avrà la saggezza di promulgare. Allo stato attuale, non è possibile per nessuno, ancor meno per un'Autorità che si occupa di tante cose.

Lei ha chiesto dell'organico: noi abbiamo 374 dipendenti che si occupano di telecomunicazione, TV, radio, *Web*, editoria, contenuti di tutto ciò, poste, *par condicio*. Francamente, non abbiamo di che annoiarci. Abbiamo assunto questa competenza in quanto ci sembrava ci fosse un tratto della gamma di strumenti che fosse scoperto. Questo tratto, presidente, mi spiace contraddirla, ma è proprio il contrario di quello che sosteneva lei, cioè è totalmente gratuito, costa una *e-mail* all'avente diritto e come tale favorisce i diritti individuali.

Ripeto che i casi più frequenti sono quelli di fotografi, individui che trovano loro fotografie utilizzate sul *Web*, ma spesso in maniera molto ingenua, e da lì

vengono gli adeguamenti spontanei, da persone che si mettono a utilizzare una fotografia per arricchire in qualche modo, il loro sito, magari anche commerciale. Una volta raggiunti da una comunicazione non del signor tal dei tali, ma dell'Autorità, che forse è un nome che impressiona, che dice loro che qualcuno afferma di essere titolare del *copyright* perché è stato lui a scattare la foto, rispondono togliendola. Questo è molto frequente.

Meno spesso, come dicevo nella relazione, capita per prodotti musicali o altro, su cui spesso ci sono interessi di grosse società, ma il nostro intervento ha la peculiarità, a differenza che in un'azione giudiziaria, di costare zero, quindi è a disposizione del grande pubblico. Il problema dell'adeguamento spontaneo, quindi, in molti casi e per quanto ci risulta, deriva da una relativa ingenuità di chi infrange un diritto costituito. La fotografia era sul *Web*, l'hanno copiata, l'hanno messa sul loro sito: all'obiezione che quella è un'infrazione, la tolgono.

Le tecniche di scandaglio della Rete sono estremamente invasive: così come una rete a strascico combina guai non indifferenti, così un'azione di scandaglio della Rete anche senza entrare nel cosiddetto *deep Web*, costituisce qualcosa di estremamente impegnativo e al momento non permesso dalle norme attuali. La ricerca di un singolo elemento è più che legittima, anzi è uno dei pilastri portanti dello sviluppo del *Web*, ma lo scandaglio non lo è.

Un esempio a mio parere molto importante è il cosiddetto HADOPI (*Haute Autorité pour la diffusion des oeuvres et la protection des droits sur l'Internet*), lo strumento legislativo adottato in Francia che si basava proprio sullo scandaglio, sulla ricerca e la non denuncia da parte degli aventi diritto, ma sulla ricerca da parte dell'organizzazione di *infringement* del *copyright*.

Ha funzionato per un anno e mezzo, ha avuto a mio parere un effetto importante, e cioè, nonostante in un anno e mezzo sia arrivato a due casi di sanzione, ha avuto

se non altro l'effetto di portare il problema all'attenzione dell'opinione pubblica e anche in Francia ci sono stati tantissimi autoadeguamenti. Ripeto che molto spesso la gente è abituata all'idea che tutto ciò che c'è sul *Web*, ovunque sia, sia libero e gratis. Una volta avvisati che non è così, ci stanno oggettivamente più attenti. Dopo queste due sanzioni HADOPI il Governo francese sta ristudiando il modo di intervenire, perché evidentemente non ha funzionato come si aspettavano.

Onorevole Gallinella, noi abbiamo uno statuto e una missione: svolgiamo quella missione obbedendo a quello statuto. Abbiamo problemi di finanziamento, lo Stato non ci dà più una lira, siamo finanziati esclusivamente dalle imprese che regoliamo, le quali ultimamente cominciano ad avere più difficoltà a pagare per una serie di motivi estremamente interessanti, ma forse non al centro degli interessi di questa Commissione. Ovviamente, però, sono pronto a entrare nell'argomento.

Non so stimarle al momento il costo di questo gruppo, ma sono sette stipendi, che pagheremmo in ogni caso. Le ricordo che l'Autorità è indipendente, sottoposta alla verifica di indipendenza da parte della Commissione europea. Assieme all'Autorità per l'energia elettrica e all'Antitrust abbiamo uno statuto di derivazione strettamente comunitaria. Altre autorità sono, invece, frutto della creatività nazionale.

All'interno di questa indipendenza, riteniamo di aver soddisfatto criteri di economicità ed efficacia nello svolgere un'azione che, a nostro parere, ma anche di alcuni commentatori, ha colmato un buco che esisteva tra l'azione egregia dell'attività giudiziaria, l'azione investigativa e di procedimento giudiziario svolta dalla Guardia di finanza, che ha un nucleo speciale che si occupa di queste cose. Noi ritenevamo ci fosse un buco e di averlo colmato.

È vero che 209 casi possono essere considerati, con totale dignità di giudizio, pochissimi o tantissimi. Noi riteniamo che siano non tantissimi, ma importantissimi, perché dietro a quel 54 per cento, circa

100 casi di adeguamento spontaneo, immagino che abbiamo altri migliaia di casi di conversione non denunciata. A mio figlio ho fatto una testa così, perché, come molti ragazzi, non aveva minimamente idea di infrangere la legge.

Per carità, purtroppo in questo e altri Paesi c'è l'idea che la legge sia qualcosa di modulare, e cioè che ci sia la legge con l'iniziale maiuscola e quella con l'iniziale minuscola, che certe leggi possano essere infrante, il che non è vero. A mio parere, la legge è la legge. Se non altro, quindi, per evitare dei guai con la stampa a me, ha smesso di fare queste cose.

Immagino che ci sia là fuori un'ampia fetta di pubblico che, grazie anche alle polemiche che molti hanno sollevato contro quest'iniziativa, di cui però grazie a questo si sono occupate le pagine dei giornali, si è resa conto dell'esistenza di un problema e vi ha posto rimedio.

Prego di credere che non mi sento gratificato se gli Stati Uniti mi fanno *pat-pat* sulla testa dicendo che sono stato bravo, ma la *watch list* gestita dagli Stati Uniti è sempre stata la lista della vergogna, perché comprende una serie di Paesi il cui rispetto di un elemento giuridico a valenza internazionale è basso o zero. L'Italia c'è stata per 25 anni e grazie a questa nostra iniziativa ne è uscita. Ripeto che non sono eccitato all'idea del *pat-pat*, ma credo che sia un risultato importante.

**PRESIDENTE.** Grazie, Presidente. Il collega Gallinella desidera tornare ancora sul tema.

**FILIPPO GALLINELLA.** Intervengo per un ulteriore chiarimento, perché per me oggi stiamo facendo una valutazione complessiva.

Giustamente, lei ha spiegato come mai agiate su denuncia. È tutto chiaro e condivisibile. Forse il passaggio, che certo per colpa mia non ho spiegato bene, è che magari l'attività di informazione è importante. Come ha detto lei stesso, non si sa neanche di delinquere.

Cercherò di essere puntuale nella domanda: è giusta, secondo voi, è interessante, è una strada percorribile quella della modifica dello statuto non tanto per colmare un *gap* che c'è, almeno per quello che ho percepito, ma per comunicare la notifica che secondo l'Agcom qualcuno sta commettendo una violazione, al di là che ci sia una denuncia o meno? In questo modo, da 209 si arriva a 2.000, un numero di casi che comincia a diventare interessante. I 209 casi rappresentano un numero enorme, ma per la maggior parte sono adeguamenti.

La percezione che ho oggi è che sia qualcosa di buono, ma che sia una percentuale infinitesima di quello che si potrebbe fare modificando, a mio avviso, anche solo con un « attenzione, stai violando », non passando per l'autorità giudiziaria o una denuncia preliminare. Questo potrebbe essere uno strumento in più che non costerebbe nulla. Lei diceva che ricevete un'e-mail, controllate e poi notificate all'ipotetico violatore, che poi magari può anche dire che non è vero, e quindi allora lì possono nascere problemi. La risposta, però, può essere anche che non ci si è fatto caso e si risolve. Ampliamente la vostra sfera d'azione.

MARCELLO CARDANI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)*. La pregherei, nel valutare i risultati, di tenere presenti anche le cifre che ho segnalato in termini di siti che sono stati chiusi: il *pattern* abituale di comportamento è che alla chiusura di un sito si vede un crollo degli accessi, ma anche spesso la rinascita dello stesso sito sotto altro nome.

Peraltro, i nostri contatti ci informano, come dicevo, che il numero di siti che costituiscono una minaccia sono relativamente pochi nel mondo, 20-25, sui quali opera Agcom, in maniera sicuramente modesta, ma anche tutti gli altri Paesi per i quali questi siti, commercialmente importanti, costituiscono una minaccia.

Il problema è tenuto relativamente sotto controllo grazie al fatto che, in

maniera coordinata da un punto di vista non ufficiale, scoordinata da un punto di vista formale e ufficiale, ma in realtà con scambi di informazioni, si opera su questi siti riuscendo a combatterne l'importanza.

Per quanto riguarda l'importanza del nostro statuto, purtroppo non posso che rigirare il problema al Parlamento. Esistiamo sulla base di una legge, che ci assegna certi compiti. Il Parlamento, se ritiene, ovviamente ha tutta la libertà e la capacità di modificare questi elementi. Potrebbe chiederci perché non facciamo un esposto: per il motivo che ho detto prima, e cioè che francamente non siamo propriamente disoccupati con le cose che dobbiamo gestire. Ritenevamo di avere un compito, riteniamo di averlo svolto, riteniamo che la ricaduta esterna in termini informativi vada al di là di quel 54 per cento, quantitativamente 100 casi di adeguamento spontaneo che evidentemente abbiamo causato, riteniamo di aver colmato quel varco. Al di là di questo, non riteniamo di dover andare.

Le ripeto che la magistratura, la Guardia di finanza, l'autoregolamentazione, la SIAE operano tutti su questo tema, che ricordo costituisce sempre e solo i prodotti che viaggiano sul *Web*.

PRESIDENTE. Senza voler trarre conclusioni, che non mi spettano in questo contesto, desidero prima di tutto ringraziarla vivamente per quest'audizione, per le cose che ha detto, per i chiarimenti che ha portato e anche trasferirle la percezione netta che da parte nostra c'è apprezzamento per il lavoro svolto.

Il tema non è quello di una non ottimale interpretazione da parte dell'Authority della propria *mission*, ma eventualmente, per quanto riguarda sia *follow the money* sia la procedibilità d'ufficio, di un altro approccio della politica nazionale, e quindi di una funzione in capo al legislatore. È il legislatore che deve costruire un quadro giuridico diverso, che

poi sicuramente troverà le risposte adeguate da parte dell'Authority. Su questo non devono esserci malintesi. La nostra percezione della qualità di un lavoro ben svolto c'è e gliela ribadisco senza dubbio alcuno.

Probabilmente, avremo modo – non so in quale forma – più in là nel corso del lavoro della Commissione di interfacciarci ancora. Allo stato, ringrazio lei e i collaboratori intervenuti.

Dichiaro conclusa l'audizione e dispongo che la documentazione presentata

sia allegata al resoconto stenografico della seduta odierna.

**La seduta termina alle 10.**

---

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

**DOTT. RENZO DICKMANN**

---

*Licenziato per la stampa  
il 16 gennaio 2016.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

**Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni della  
contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del  
commercio abusivo**

**Audizione del Presidente dell'Autorità per le  
garanzie nelle comunicazioni**

**Prof. Angelo Marcello Cardani**

**Palazzo San Macuto**

**2 aprile 2015**

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori e Deputati, esprimo il mio ringraziamento, anche a nome dei Componenti del Consiglio, per questa nuova occasione di riflessione comune sul tema del contrasto alla contraffazione sul web, e sulle misure adottate in materia da Agcom con il proprio Regolamento per la tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica varato con la delibera n. 680/13/CONS.

*Il percorso che ha condotto al regolamento sulla tutela del diritto d'autore*

L'adozione del nostro regolamento, nel 2013, è passata attraverso un lungo ed articolato percorso, iniziato con un'indagine conoscitiva nel 2010, proseguito poi con tre consultazioni pubbliche<sup>1</sup> e conclusosi infine con un *workshop* di studio e confronto organizzato presso la Camera dei Deputati.

Ho già avuto occasione di illustrare in Parlamento, in più audizioni, una delle quali presso codesta medesima Commissione il 12 dicembre 2012, quali fossero gli intendimenti che l'Autorità stava maturando sulla materia. In particolare avevo elencato alcuni principi di fondo, che l'allora emanando provvedimento si proponeva di perseguire:

1. educazione alla legalità nella fruizione dei contenuti digitali;
2. promozione di forme di offerta legale con carattere di tempestività ed economicità;
3. garanzia e contemperamento dei diritti fondamentali rilevanti in materia (libertà di espressione, tutela della riservatezza, tutela dei diritti di proprietà);

---

<sup>1</sup> Delibera n. 668/10/CONS del 17 dicembre 2010, recante “Consultazione pubblica su Lineamenti di provvedimento concernente l'esercizio delle competenze dell'Autorità nell'attività di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica”; Delibera n. 398/11/CONS del 6 luglio 2011, recante “Consultazione pubblica sullo schema di regolamento in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica”; Delibera n. 452/13/CONS del 25 luglio 2013, recante “Consultazione pubblica sullo schema di regolamento in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica e procedure attuative ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70”.

4. rispetto dei principi di legalità, ragionevolezza, proporzionalità dell'azione amministrativa, nonché di tutte le garanzie procedurali (i.e. contraddittorio);
5. interventi di *enforcement* solo su segnalazione di terzi, mai d'ufficio, mai nei confronti degli utenti-*downloaders* e con priorità ai casi di violazioni massive;
6. necessità di avvalersi della collaborazione dei diversi *stakeholders* in tutte le diverse possibili forme di intervento dell'Autorità, sia nei termini di educazione e promozione dell'utilizzo legale sia con riguardo alle attività di *enforcement*.

#### *Tratti salienti del regolamento*

L'intervento regolamentare dell'Autorità - che tiene conto di tutti i principi testé richiamati - trae fondamento da un'articolata cornice normativa che ci attribuisce nel tempo crescenti competenze in materia. Ricordo in particolare la legge 248/2000, che ha attribuito all'Autorità ampi e generalizzati poteri di vigilanza e di accertamento delle violazioni in materia di diritto d'autore, nonché art. 32-*bis* del Testo Unico dei servizi di media audiovisivi che nel 2010 ha riconosciuto ad Agcom specifici poteri di regolazione nel settore radiotelevisivo.

Tali disposizioni devono coordinarsi con le norme dettate dal decreto legislativo 70/2003 (di recepimento della direttiva sul commercio elettronico), le quali prevedono che “*l'Autorità amministrativa avente funzioni di vigilanza*” possa esigere, al pari di quella giudiziaria, che il prestatore di servizi “*impedisca o ponga fine alle violazioni commesse*” in materia di diritto d'autore. Il regolamento del 2003 è stato regolarmente notificato alla Commissione Europea che ne ha sancito la compatibilità con il diritto comunitario e, in particolare, con il principio di proporzionalità e con il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> “L'articolo 12, paragrafo 3, l'articolo 13, paragrafo 2, e l'articolo 14, paragrafo 3, della direttiva sul commercio elettronico contemplano espressamente la possibilità che l'ordinamento giuridico nazionale applichi procedimenti amministrativi o giudiziari e che un organo giurisdizionale o un'autorità amministrativa competente esiga che il prestatore intermedio di servizi impedisca o ponga fine ad una violazione. A quanto risulta alla Commissione, tutte le

Questa, la complessa cornice di regole entro la quale si iscrive il Regolamento Agcom. Ma veniamo ora ai suoi tratti salienti.

Innanzitutto il Regolamento istituisce una procedura amministrativa i cui unici destinatari sono i soggetti che svolgono l'attività di pirateria in modo professionale, sulla base del presupposto che le violazioni che devono essere contrastate sono soprattutto quelle di carattere massivo, in quanto idonee a distorcere il mercato e le dinamiche concorrenziali ed a danneggiare seriamente l'offerta di contenuti legali e con essa l'intera industria culturale.

Come ho già ricordato, l'ambito di applicazione del Regolamento esclude espressamente qualunque forma di intervento nei riguardi degli utenti che usufruiscono di contenuti digitali in modalità *downloading* o *streaming* e delle attività di condivisione diretta dei file.

Il procedimento - avviato solo a seguito della presentazione di un'istanza da parte del titolare del diritto - è incentrato sul rispetto del principio del contraddittorio, ossia sul pieno coinvolgimento delle controparti. Esso segue tempi diversi a seconda del carattere della violazione: nei casi ordinari il procedimento ha una durata di 35 giorni lavorativi, mentre nei casi di violazioni gravi o massive i tempi sono ridotti a 12 giorni lavorativi. La circostanza che il procedimento non si attivi d'ufficio, ma solo su istanza di parte comporta peraltro che Agcom si limiti ad accertare quanto segnalato dagli istanti, senza svolgere autonome iniziative di monitoraggio e controllo della rete. Conseguentemente, neanche gli internet service provider sono chiamati ad effettuare un'attività di monitoraggio della rete attraverso tecniche di filtraggio, ciò nel pieno rispetto dei principi dell'ordinamento e della giurisprudenza europea.

Dunque, un'azione amministrativa rapida, ma al tempo stesso garantista delle prerogative di tutte le parti coinvolte, che induce anche un maggior grado di consapevolezza negli attori della filiera di internet

---

*decisioni di AGCOM, comprese quelle citate, sono sottoposte al controllo giudiziario da parte dei tribunali nazionali, tenuti a far rispettare i diritti fondamentali"*

migliorando le forme di auto-disciplina già esistenti (*notice and take down*), che non sono minimamente toccate dal regolamento.

Il tema dell'uso appropriato e consapevole della rete rappresenta uno dei pilastri dell'azione regolatoria di Agcom. In tal senso, il regolamento affianca all'azione di *enforcement* una serie di azioni positive intese a promuovere e ad incentivare **l'uso legale dei contenuti**, incoraggiando con ogni mezzo a disposizione (campagne di informazione, iniziative di alfabetizzazione, coinvolgimento di scuole e università) lo sviluppo di una offerta legale di qualità.

Infine, desidero ribadire anche in questa sede che il regolamento riconosce e mantiene la primazia della competenza dell'Autorità Giudiziaria. Non solo perché, come è ovvio, gli ordini adottati dall'Autorità sono impugnabili davanti al giudice amministrativo, garantendo così l'abituale controllo giurisdizionale di legittimità sugli atti delle Autorità amministrative indipendenti, ma anche perché il titolare del diritto può in qualsiasi momento bloccare il procedimento in sede Agcom, che in tal modo viene automaticamente archiviato, e decidere di rivolgersi al Giudice. Il canale giurisdizionale resta dunque privilegiato. Ad esso semplicemente si affianca un intervento amministrativo, celere e gratuito.

#### *La fase di attuazione del regolamento*

Il regolamento Agcom è entrato in vigore il 31 marzo 2014. A distanza di una anno è possibile dare conto delle linee di tendenza più evidenti.

- ❖ innanzitutto l'Italia, per la prima volta dopo 25 anni, non è più nella “*watch list*” dei Paesi che non tutelano adeguatamente il copyright, lista che annualmente aggiorna l'*Office of the United States Trade Representative*. Il Rapporto 2014 attribuisce esplicitamente questo risultato alle norme Agcom, rilevando come queste inneschino “*un giusto processo di salvaguardia dell'utente, stabilendo al contempo un meccanismo efficace per affrontare la pirateria su larga scala*”;

- ❖ nell'ecosistema digitale inizia a diffondersi una maggiore consapevolezza dell'esistenza di forme di deterrenza, con la conseguenza che, per la prima volta da un paio di decenni, si registra una certa disponibilità a rimuovere spontaneamente i contenuti illegali sulla rete;
- ❖ le evidenze a disposizione di Agcom dicono inoltre di un significativo calo degli accessi ai siti pirata colpiti da ordini di disabilitazione, con una consistente riduzione dei profitti per i siti in questione, le cui fortune dipendono in larga misura dalla loro visibilità e dalle inserzioni pubblicitarie che costituiscono il risvolto economico di detta visibilità;
- ❖ per altro verso, anche per effetto della deterrenza esercitata dai provvedimenti Agcom, cresce – certamente in misura non ancora soddisfacente - la conoscenza tra gli utenti circa l'esistenza di una offerta legale di contenuti. La promozione del consumo legale e l'educazione degli utenti in tal senso, costituiscono, come ho già ricordato, punti qualificanti della regolamentazione Agcom.

Nei primi dodici mesi di vigenza del Regolamento sono pervenute all'Autorità 209 istanze. Numeri non ancora tali da consentire inferenze statistiche certe o correlazioni fra l'andamento della pirateria e l'intervento amministrativo dell'Autorità, ma che possono in ogni caso suggerire interessanti spunti di valutazione .

Un primo aspetto di cui tener conto è che l'attività amministrativa ha riguardato solo sporadicamente (in appena due casi) i servizi di media audiovisivi, ovvero la diffusione di un programma inserito in un palinsesto da parte di un fornitore di servizi media. Tutti gli altri casi hanno riguardato opere diffuse via Internet.

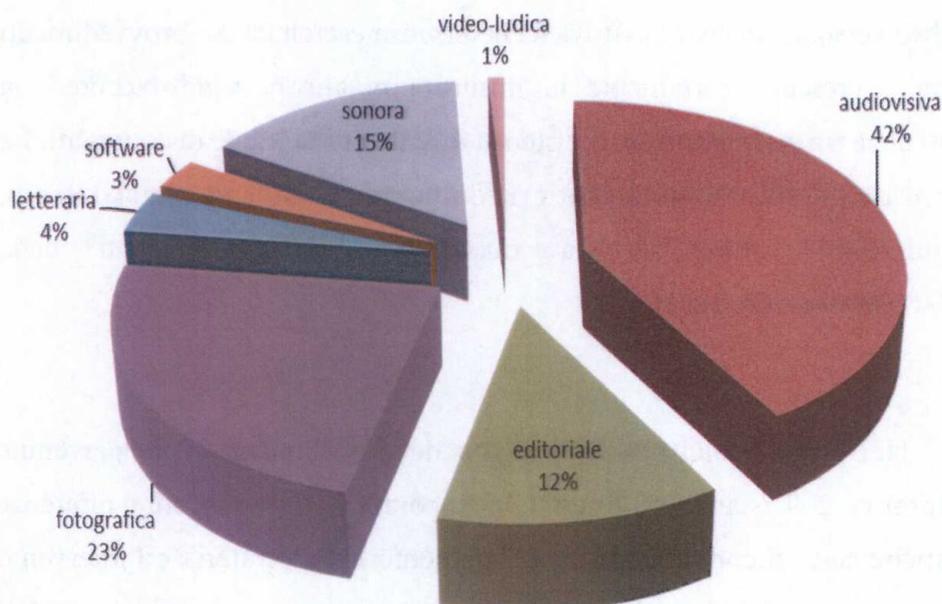
Tra le opere oggetto di segnalazione sono risultate preponderanti le opere fotografiche e quelle audiovisive (rispettivamente il 23% e 42%). Se nel caso delle opere fotografiche sono spesso i singoli fotografi, o comunque i singoli detentori dei diritti, a chiederne la rimozione dai siti web, per quanto

riguarda i prodotti musicali e audiovisivi le istanze pervengono soprattutto dalle associazioni di settore in forma aggregata (FPM, SIAE e FAPAV).

Percentuali di rilievo riguardano anche le opere editoriali: gli e-book, la manualistica in chiave *educational* e la narrativa sono fra le opere editoriali più spesso colpite dalla pirateria.

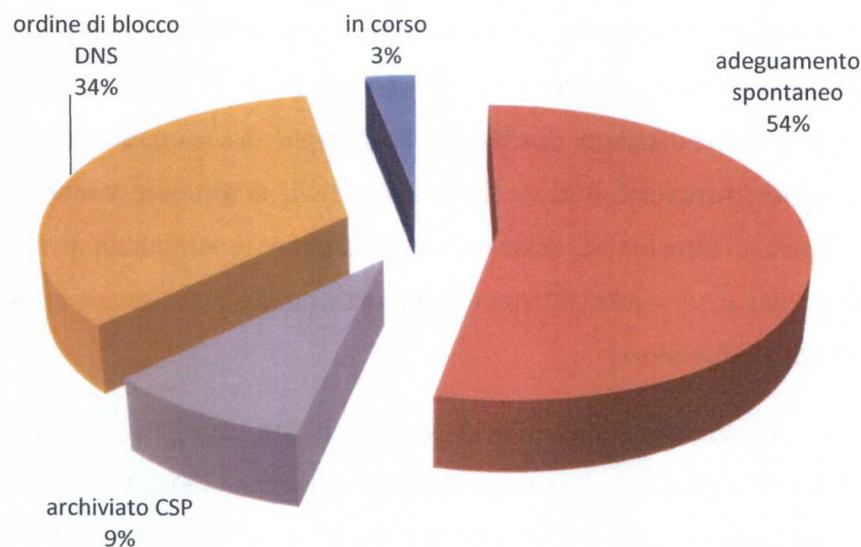
Tipologia di opere oggetto di istanza (dati al 31 dicembre, 209 istanze)

### istanze - tipologia di opera



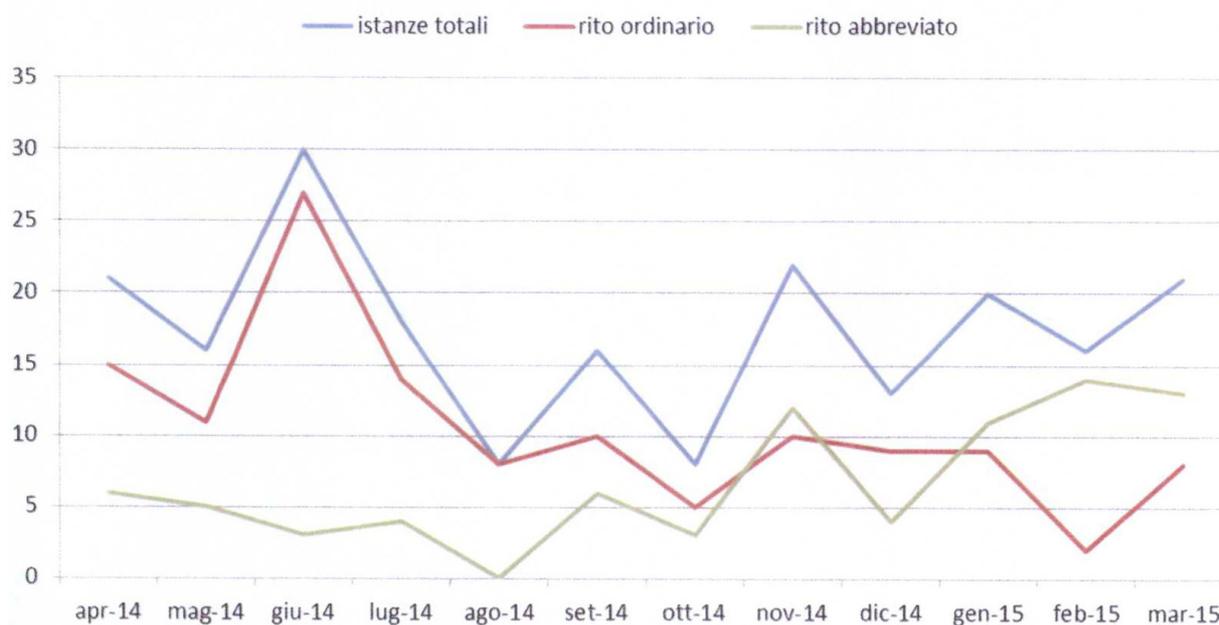
Un dato su cui riflettere, che nel corso dei mesi è cresciuto, è rappresentato dal numero di adeguamenti spontanei (54%). L'adeguamento spontaneo costituisce l'esito ideale fra tutti i possibili esiti dei procedimenti, perché si fonda sul convincimento autonomo di rimuovere la violazione, prima che intervenga l'ordine dell'Autorità. Gli ordini di inibizione dei siti tramite blocco del DNS assumono, invece, un peso relativamente basso (34%) e sono limitati ai casi di violazioni gravi e massive delle opere sonore e audiovisive, cioè ai casi di pirateria industriale.

### stati procedimento



Il volume delle istanze arrivate all'Autorità ha conosciuto una trend in crescita nel corso dei primi mesi di attività: escludendo l'effervescenza del primo trimestre, dovuta alla novità del regolamento, ed i cali fisiologici dovuti al periodo estivo, soprattutto nell'ultimo mese si è riscontrato un incremento del numero di istanze presentate trattate con il procedimento abbreviato.

### Istanze presentate per mese



Gli ordini di blocco del DNS hanno riguardato i siti per i quali è stata accertata una violazione grave e la cui collocazione all'estero dei *server* non poteva consentire una rimozione selettiva dei contenuti. Le modalità di messa a disposizione dei contenuti da parte dei siti esteri vanno dal semplice *download*, che consente di scaricare sul proprio *device* i contenuti richiesti, allo *streaming*, attraverso il quale la fruizione avviene direttamente senza necessità di salvare l'opera sul pc ed è particolarmente utilizzata per i contenuti audiovisivi, ai *tracker bitorrent*, che mettono a disposizione le fonti da cui scaricare i file *torrent*.

L'incidenza dei provvedimenti dell'Autorità sul fenomeno della pirateria non deve essere tanto valutata in ragione del loro numero, piuttosto modesto, ma per gli effetti che ne derivano sulla diffusione illegale di contenuti. I siti oggetto di provvedimento di inibizione, ossia quelli che realizzano violazioni massive, contengono, infatti, come si evince dalla tabella che segue, una enorme quantità di opere digitali, il che determina effetti virtuosi a catena dal momento che un solo provvedimento di inibizione esclude dal mercato illegale dei contenuti un numero molto ampio di opere.

Numero di opere digitali audiovisive nei siti oggetto di ordine di inibizione

| Sito oggetto dell'istanza e bloccato da Agcom | Numero contenuti audiovisivi disponibili |
|---|--|
| Torrentdownloads.me                           | 695.154                                  |
| Torrentz.pro                                  | 365.550                                  |
| Cineblog-01.net                               | 9.765                                    |
| Movie4k.to                                    | 936                                      |
| Movie2k.tv                                    | 763                                      |
| Tantostreaming.com                            | 1.138                                    |
| Tot.  | 1.073.306                                |

Come si può vedere, i soli 6 siti indicati contenevano oltre un milione di opere: cartoon, serie televisive, film cinematografici spesso ancora in circolazione nelle sale.

Un discorso analogo vale per i siti dediti alla pirateria musicale. In tal caso, come si evince dalla tabella che segue, con il blocco di soli sei siti è stato inibito l'accesso ad oltre 5 milioni di file musicali illegalmente disponibili.

Numero di opere digitali musicali nei siti oggetto di ordine di inibizione

| Sito oggetto dell'istanza e bloccato da Agcom | Numero torrent disponibili |
|---|----------------------------|
| Limetorrents.com                              | 1.112.305                  |
| Torrentroom.com                               | 1.250.781                  |
| Torrentdownload.ws                            | 1.099.555                  |
| Torrent.cd                                    | 1.168.300                  |
| Torrentzap.com                                | 951.860                    |
| Demonoid.ph                                   | 108.692                    |
| <b>Tot.</b>                                   | <b>5.691.493</b>           |

C'è un ultimo aspetto su cui intendo tornare brevemente. Mi riferisco al tema strategico dell'offerta legale, che costituisce, assieme all'*enforcement*, l'altra leva virtuosa di un qualsiasi sforzo di regolamentazione del settore.

L'Autorità non può e non intende ovviamente intervenire sulle dinamiche di mercato e sui rapporti contrattuali. Siamo tuttavia molto impegnati, anche attraverso il Comitato per lo sviluppo e la tutela dell'offerta legale di opere digitali, istituito dal nostro Regolamento, ad incoraggiare tutte le misure "positive" intese a creare un ambiente più favorevole allo sviluppo dell'offerta legale. Ricordo che il Comitato ha tra i suoi compiti quello di *i)* promuovere campagne di educazione alla legalità; *ii)* incoraggiare l'adozione

di codici di autoregolamentazione del tipo *follow the money* che possono contribuire al contrasto alla pirateria mediante ulteriori strumenti innovativi; *iii*) monitorare lo stato di applicazione del regolamento e proporre le eventuali modifiche per adeguarlo all'evoluzione dei mercati e della tecnologia. Desideriamo dare sempre più spazio e più centralità a questo lavoro di educazione e formazione alla legalità.

#### *Le ordinanze del TAR e il rinvio alla Corte Costituzionale*

Il 26 settembre scorso il TAR Lazio ha depositato due ordinanze con cui si è pronunciato interlocutoriamente su due ricorsi avverso alcuni provvedimenti adottati da Agcom in applicazione del proprio regolamento sul diritto d'autore. Da una attenta lettura dei dispositivi si ricava quanto segue:

- ❖ il TAR Lazio riconosce la correttezza dell'interpretazione del vigente quadro normativo effettuata da Agcom. In particolare chiarisce che, allo stato attuale delle norme, ad essa spetta la competenza ad *“adottare provvedimenti recanti l'ordine di rimozione dei contenuti del web o di oscuramento dei siti, immediatamente precettivi nei confronti degli operatori della rete”*;
- ❖ riconosce espressamente, altresì, che il *“doppio binario”* di tutela amministrativa e giudiziaria è perfettamente coerente con il diritto dell'Unione europea;
- ❖ considera il procedimento, ivi inclusa la procedura abbreviata, improntato a criteri di ragionevolezza, proporzionalità e piena partecipazione delle parti interessate;
- ❖ non ravvisa, infine, la necessità di sottoporre alla Corte di giustizia l'ipotesi di inosservanza del diritto comunitario, sul presupposto della correttezza dell'iter seguito da Agcom nei riguardi della Commissione UE.

Dunque, il TAR riconosce che Agcom ha legittimamente esercitato poteri propri, ad essa espressamente attribuiti, e che non ha mai travalicato la propria sfera di competenza.

Il TAR ha semplicemente ritenuto opportuno e prudente, prima di decidere, verificare se la normativa primaria sulla quale il regolamento si fonda (d.lgs. 70/2003 e 44/2010) sia compatibile con la Costituzione. Più precisamente, ravvisando una configurazione del diritto d'autore sul web come un diritto di natura essenzialmente patrimoniale, il TAR ha sollevato un problema di compatibilità tra questo ordinamento ed il principio costituzionale della libertà di espressione. Con le due ordinanze il Giudice amministrativo ha pertanto rimesso alla Consulta la questione di legittimità di tali disposizioni di legge.

Alla luce di tali pronunce, che non annullano né sospendono l'efficacia del regolamento, l'Agcom continuerà ad operare con il consueto equilibrio, in attesa di una decisione che costituirà una straordinaria occasione di intervento costituzionale sul delicatissimo tema del rapporto tra le garanzie di tutela del diritto d'autore e il principio della libertà della rete.

