

COMMISSIONI RIUNITE
CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE (VII) —
TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI (IX)

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

2.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 15 GENNAIO 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA VII COMMISSIONE
GIANCARLO GALAN

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Bonaccorsi Lorenza (PD)	12
Galan Giancarlo, <i>Presidente</i>	2	Cardani Angelo Marcello, <i>Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni</i>	2
Audizione di membri dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in materia di tutela della proprietà intellettuale sulle reti di comunicazione elettronica (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):		Coppola Paolo (PD)	11
Galan Giancarlo, <i>Presidente</i>	2, 11, 12	De Lorenzis Diego (M5S)	12
		Liuzzi Mirella (M5S)	12
		Palmieri Antonio (FI-PdL)	12

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Nuovo Centrodestra: (NCD); Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia (PI); Fratelli d'Italia: FdI; Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA VII COMMISSIONE
GIANCARLO GALAN

La seduta comincia alle 14.35.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione di membri dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in materia di tutela della proprietà intellettuale sulle reti di comunicazione elettronica.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione di membri dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in materia di tutela della proprietà intellettuale sulle reti di comunicazione elettronica.

Do il benvenuto anche a nome del presidente della IX Commissione, onorevole Meta, al Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, professor Angelo Marcello Cardani, e ai commissari, onorevole Antonio Martusciello e avvocato Francesco Posteraro, scusandomi per il ritardo nell'inizio della seduta odierna.

Ricordo che nella riunione del 12 dicembre 2013 l'Autorità per le garanzie delle comunicazioni ha approvato il Regolamento in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazioni elettroniche, la cui entrata in vigore è prevista per il 31 marzo di quest'anno.

Le Commissioni riunite hanno già avuto modo di audire i rappresentanti dell'Autorità nella seduta del 17 luglio 2013, proprio al fine di conoscere gli orientamenti dell'Autorità sul Regolamento approvato lo scorso dicembre. Sarà quindi interessante apprendere dai nostri ospiti le loro aspettative e previsioni in conseguenza dell'entrata in vigore del provvedimento.

L'audizione di oggi ha ad oggetto anche il tema della tutela dei minori nella programmazione, nelle trasmissioni e nella pubblicità dei media audiovisivi, su cui le Commissioni VII e IX hanno già avuto modo di audire i rappresentanti del Comitato media e minori nella seduta dell'8 gennaio scorso. Anche su questi temi le Commissioni riunite sono interessate ad acquisire indicazioni utili dai rappresentanti dell'Autorità.

Prima di lasciare la parola al professor Cardani, lasciate che esprima a titolo personale il mio compiacimento per l'approvazione da parte dell'Autorità del Regolamento, in quanto credo che sia stata realizzata un'ottima iniziativa.

Do quindi la parola al Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, professor Angelo Marcello Cardani.

ANGELO MARCELLO CARDANI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Grazie, presidente. Onorevoli deputati, ringrazio tutti loro per avermi invitato quest'oggi qui in qualità di Presidente di AGCOM per un approfondimento sulla tutela della proprietà intellettuale sulle reti di comunicazione elettronica e sulla tutela dei minori nella programmazione e trasmissione e pubblicità dei media audiovisivi.

Sono due temi che, pur nella loro diversità, si fondano sull'azione di con-

temperamento dei diritti fondamentali dell'individuo nell'ambito dei mezzi di comunicazione di massa, che l'Autorità pone costantemente in essere nell'attuare le competenze che la legge le assegna in tali ambiti.

L'AGCOM svolge i suoi compiti nel quadro del diritto dell'Unione europea e della Costituzione italiana, nonché della legislazione di settore che l'ha istituita quale autorità amministrativa indipendente. Rispetto al Parlamento, la legge ha previsto che l'Autorità presenti una relazione annuale sull'attività svolta e possa inviare segnalazioni in merito all'opportunità di interventi legislativi correlati all'evoluzione del settore delle comunicazioni.

Richiamata questa cornice normativa peraltro certamente a tutti loro nota, sono molto lieto di essere qui oggi in occasione di questa audizione, alla quale sono stato cordialmente invitato. Sono lieto di tornare dopo l'audizione del 17 luglio dello scorso anno e lo sarò altrettanto di tornare ogni volta che sarò invitato, in quanto credo nell'importanza dello scambio di idee e del confronto di vedute, che in questa sede risulta di particolare rilievo in quanto avviene con i rappresentanti del popolo.

Comincerò con il tema della tutela della proprietà intellettuale e vorrei partire da quanto affermato nella mia ultima audizione in materia di diritto d'autore, svoltasi dinanzi alla IX Commissione il 17 luglio scorso, nella quale ho avuto modo di illustrare gli intendimenti maturati dall'Autorità su tale tematica.

In particolare, con riferimento ai contenuti dell'intervento regolamentare che l'Autorità si accingeva a emanare, avevo elencato alcuni principi di fondo, che l'emanando provvedimento intendeva fermamente rispettare: necessità dell'educazione alla legalità nella fruizione dei contenuti digitali; utilità della promozione di forme di offerta legale tempestive ed economiche; garanzia e temperamento dei diritti fondamentali rilevanti in materia (libertà di espressione, tutela della riservatezza e così via); garanzia del ri-

spetto dei principi di legalità, ragionevolezza, proporzionalità dell'azione amministrativa e delle garanzie procedurali, cioè il contraddittorio; interventi di *enforcement* solo su segnalazione e non d'ufficio, e mai nei confronti degli utenti o dei *downloaders*, dando priorità ai casi di violazioni massive; necessità della collaborazione dei diversi *stakeholders* per le diverse forme di intervento, di educazione e promozione ed *enforcement*.

Dal punto di vista procedurale, avevo evidenziato che l'Autorità avrebbe sottoposto a consultazione pubblica il provvedimento, per consentire a tutti gli interessati di presentare le proprie osservazioni, e lo avrebbe notificato alla Commissione europea secondo le relative procedure.

Avevo infine precisato che l'azione dell'Autorità sarebbe proseguita sulla base delle linee di intervento illustrate, sempre salvo l'eventuale esercizio della potestà normativa primaria da parte del Parlamento, e così è stato fatto. Con delibera n. 452 del 25 luglio 2013 l'Autorità ha dato avvio alla consultazione pubblica: il provvedimento, come previsto dalle regole comunitarie, è stato notificato alla Commissione europea ai sensi della direttiva 98/34/CE.

Al termine dell'ampia consultazione pubblica e delle conseguenti audizioni che si sono protratte fino al mese di ottobre e delle osservazioni pervenute dalla Commissione europea il 3 dicembre, l'Autorità ha adottato il provvedimento finale con delibera n. 680 del 12 dicembre 2013.

Il Regolamento è quindi il risultato di un lungo e ponderato percorso di approfondimento e di confronto con le istituzioni, le imprese, le associazioni e tutti gli *stakeholders* interessati.

La riflessione dell'Autorità sul tema del diritto d'autore *online* è iniziata nel 2010 con un'indagine conoscitiva, alla quale hanno fatto seguito due consultazioni pubbliche, alcune audizioni parlamentari e un *workshop* internazionale presso la Camera dei deputati svoltosi proprio in quest'Aula a maggio dello scorso anno, in cui sono stati approfonditi con i rappresentanti del settore e tutte le categorie interessate i

diversi approcci legislativi e regolamentari adottati a livello europeo e internazionale nell'ambito di un dibattito aperto sulle questioni più rilevanti in materia.

Il testo che scaturisce da questo lungo *iter* è, a mio avviso, idoneo a realizzare una ragionevole sintesi fra i differenti e variegati interessi in gioco. Il Regolamento infatti intende tutelare il diritto d'autore *online* attraverso due azioni complementari tra loro ed egualmente importanti: il sostegno allo sviluppo del mercato dei contenuti mediante campagne informative e alla diffusione dell'offerta legale, e la lotta alla pirateria professionale attraverso procedure di *enforcement* effettive, proporzionate e dissuasive, procedure che, come dirò più diffusamente in seguito, pur tutelando il diritto d'autore non comprimono in alcun modo gli altri diritti rilevanti.

Come è noto, difatti, ogni disciplina di intervento rispetto alla rete internet comporta la necessità di operare un contemperamento tra i diversi diritti fondamentali coinvolti, e cioè da un lato la libertà di espressione e manifestazione del pensiero, libertà di comunicazione, diritto alla *privacy* e accesso alla cultura e a internet, dall'altro la tutela della libertà d'iniziativa economica e il diritto d'autore.

Rispetto ad altre legislazioni europee che abbiamo analizzato durante la nostra istruttoria, il modello di regolamentazione di AGCOM presenta il vantaggio di istituire una procedura amministrativa rapida, ma al tempo stesso garantista, in quanto fornita delle adeguate garanzie procedurali.

Una componente altrettanto importante del Regolamento è quella relativa alle misure positive. L'intervento regolamentare dell'AGCOM si fonda sulla persuasione che un'efficace lotta alla pirateria debba muoversi lungo due diverse direttrici: da un lato la promozione dell'offerta legale di opere digitali e l'educazione degli utenti, dall'altro, l'accertamento e la repressione degli illeciti.

Queste linee di azione sono egualmente necessarie per tutelare in maniera adeguata il diritto d'autore sulle reti. La sola

repressione non può conseguire i risultati attesi, se non si dà modo al consumatore di accedere lecitamente alle opere digitali senza difficoltà e a costi non eccessivi e se non lo si convince nel contempo che scaricare illegalmente *file* protetti da diritto d'autore equivale in tutto e per tutto ad appropriarsi illegalmente dei supporti materiali (libri, DVD e quant'altro) che hanno i medesimi contenuti.

I dati quantitativi del consumo illegale in rete dimostrano in effetti quanto poco sia diffusa la consapevolezza del valore negativo morale e sociale di queste condotte. Politiche a senso unico che invece guardino solo all'aspetto repressivo del fenomeno sono destinate a fallire, come dimostra l'esperienza francese della legge « Hadopi ». Tale legge si è rivolta all'utente finale, mettendo in contrapposizione il consumatore rispetto al produttore, con un approccio del tutto diverso dal modello individuato da AGCOM. Il regolamento dell'Autorità difatti non coinvolge in alcun modo il *downloading*, lo *streaming* e il *peer-to-peer*.

La Commissione europea, con la quale si è svolto un costruttivo confronto durante l'*iter* di elaborazione del Regolamento, si è congratulata per l'equilibrio degli interessi delle parti che la procedura adottata dall'AGCOM consente di raggiungere. Le autorità francesi ci hanno recentemente contattati, perché vogliono venire a studiare da vicino il modello italiano. Sono dati che ci confortano nella valutazione dell'idoneità del modello che abbiamo individuato.

L'attività di AGCOM in materia è apparsa (apro una citazione) « necessaria in quanto il legislatore italiano, principale depositario della competenza in materia, per sua stessa ammissione attraverso le parole del sottosegretario ai beni e alle attività culturali, Simonetta Giordani, ha sostanzialmente ammesso che nuovi interventi sul diritto d'autore nel *web* dovranno attendere il processo di revisione europea delle normative sul *copyright*, che avverrà non prima dei prossimi due anni ». È infatti noto che a livello europeo sono in corso diverse iniziative in materia, tra le

quali un'ampia « *Public consultation on the review of the EU copyright rules* ».

Vengo ora all'illustrazione. Come ho detto, il Regolamento si articola in due parti, la prima delle quali persegue lo scopo di incoraggiare e favorire lo sviluppo e la diffusione legale delle opere digitali, nonché di promuovere l'educazione alla legalità degli utenti, mentre la seconda è dedicata alle misure di *enforcement*.

L'Autorità, pur non potendo adottare provvedimenti autoritativi per quanto riguarda l'offerta legale, essendo sprovvista del potere di imporre vincoli di autonomia contrattuale, ha conferito molta importanza alle misure cosiddette « positive », cioè volte a creare un ambiente più favorevole allo sviluppo di opere digitali legali e, per tale via, contrastare la pirateria.

A tali azioni è dedicato il Capo II del Regolamento, che descrive le misure per favorire lo sviluppo e la tutela delle opere digitali, in base al quale l'Autorità promuove da un lato l'educazione degli utenti alla legalità nella fruizione delle opere digitali, con particolare riferimento ai più giovani, dall'altro, essa promuove la massima diffusione dell'offerta legale di opere digitali, favorendo la conoscibilità dei servizi che consentono la fruizione legale di opere digitali tutelate dal diritto d'autore, nonché l'accesso ai servizi medesimi.

Per sviluppare concretamente tali misure, il Regolamento istituisce un apposito Comitato, dove saranno rappresentate tutte le categorie interessate, ivi compresi gli organismi pubblici competenti in materia. Il Regolamento non si limita a stabilire gli obiettivi generali dell'azione del Comitato, ma si spinge a indicare alcuni specifici strumenti che potrebbero essere messi in campo attraverso l'intesa fra le parti. Si tratta, ai fini dello sviluppo dell'offerta legale, degli accordi di licenza sviluppati *ad hoc* e della rimodulazione delle finestre di distribuzione. Il Comitato avrà inoltre il compito di effettuare il monitoraggio sull'effettivo sviluppo delle offerte legali e proporre eventuali soluzioni.

Lo stesso Comitato potrà inoltre promuovere forme di autoregolamentazione,

come codici di condotta, relativi anche a strumenti innovativi di contrasto alla pirateria, fondati sull'analisi delle transazioni economiche e dei modelli di *business* connessi all'offerta di contenuti in violazione del diritto d'autore, cosiddetti *follow the money*.

A riprova dell'importanza che riveste per AGCOM il confronto con le categorie e gli operatori del settore, al Comitato è affidato il compito di monitorare l'applicazione del Regolamento, nonché di formulare ipotesi di modifica volte ad adeguarlo all'evoluzione dei mercati e a quella della tecnologia.

Anche l'educazione è uno strumento di fondamentale importanza, e proprio in questi giorni, ancor prima dell'entrata in vigore del Regolamento prevista per il 31 marzo 2014, l'Autorità sta avviando le prime azioni per la diffusione di una campagna di comunicazione esterna, con il duplice obiettivo di informare e di educare il pubblico alla fruizione legale delle opere digitali.

La seconda parte del Regolamento è dedicata alle misure di *enforcement*, i cui destinatari non sono i cittadini, i singoli utenti, ma i soggetti che svolgono attività di pirateria in modo professionale. Le procedure di *enforcement* sono ispirate dall'intento di coniugare efficienza e garanzia, da un lato, tempestività della risposta all'illecito, soprattutto in presenza delle violazioni più gravi, ed efficacia delle misure repressive, dall'altro, rispetto del contraddittorio, in modo da dare a tutti i soggetti interessati la possibilità di far valere compiutamente le loro ragioni.

Il profilo spiccatamente garantistico risalta fin dalle regole dettate in tema di avvio del procedimento. Coerentemente con la natura di diritto soggettivo disponibile propria del bene protetto, è previsto che l'Autorità intervenga solo a seguito di istanza presentata dal titolare del diritto stesso. Restano valide le procedure autoregolamentate di *notice and take down* già realizzate dai maggiori siti che operano in Italia — come per esempio You Tube —, che evidentemente costituiscono la via preferibile di intervento in materia.

Tuttavia il previo ricorso ad esse non rappresenta una condizione di procedibilità all'istanza volta all'Autorità. Ciò anche in considerazione del fatto che i siti dediti alla pirateria, che costituiscono il principale obiettivo del Regolamento, sono ovviamente sprovvisti di procedure di autoregolamentazione.

Con l'istanza presentata agli uffici dell'AGCOM dal titolare del diritto d'autore ha inizio il procedimento istruttorio. Mediante la comunicazione di avvio inviata al soggetto istante, ai prestatori di servizi e, ove rintracciabili, all'*uploader* e al gestore della pagina del sito internet, i responsabili dell'asserita violazione vengono in primo luogo informati che possono procedere all'adeguamento spontaneo. Ove questo abbia luogo, l'istanza viene archiviata dagli uffici, come si verifica altresì in alcuni casi come irricevibilità, per mancato utilizzo dei prescritti moduli o per difetto di informazioni essenziali; improcedibilità, qualora per il medesimo soggetto e tra le stesse parti sia pendente un procedimento dinanzi all'autorità giudiziaria; inammissibilità, per estraneità all'ambito di applicazione; manifesta infondatezza e ritiro.

Nel corso dell'istruttoria i prestatori di servizi, l'*uploader* e il gestore della pagina internet hanno facoltà di presentare controdeduzioni in merito alla violazione contestata, allegando ogni utile elemento di prova.

Sempre con riguardo al carattere fortemente garantistico della procedura, è importante notare che l'*uploader* e il gestore della pagina del sito internet sotto questo profilo vengono in tutto e per tutto equiparati alle parti, sebbene essi non figurino tra i possibili destinatari delle misure volte a reprimere gli illeciti, che sono solo gli *internet providers* (di *mere conduit* e *hosting*).

Le esigenze di celerità sono soddisfatte mediante una serrata scansione dei termini procedurali: sette giorni per l'avvio dell'istruttoria, cinque giorni per le controdeduzioni, trentacinque giorni dalla ri-

cezione dell'istanza per l'adozione del provvedimento finale da parte dell'organo collegiale dell'Autorità.

I termini, che sono espressi in giorni lavorativi, per evitare di comprimere l'esercizio del diritto di difesa vengono ridotti — tre giorni per l'avvio del procedimento, tre giorni per le controdeduzioni e, in totale, dodici per la decisione finale — quando i diritti di sfruttamento economico dell'opera digitale protetta appaiono suscettibili di essere più gravemente compromessi, alla luce del carattere massivo della violazione o dei tempi di immissione sul mercato dell'opera digitale stessa. L'AGCOM ha inteso difatti dare priorità assoluta alla lotta contro le forme organizzate e sistematiche di pirateria e, più in generale, contro quelle suscettibili di recare maggiore danno al bene oggetto di tutela.

Il procedimento si conclude con una delibera di archiviazione, ovvero con l'emanazione di un ordine di porre fine alla violazione accertata, rivolto ai prestatori di servizi a suo tempo destinatari della comunicazione di avvio del procedimento stesso. In base alla normativa comunitaria sul commercio elettronico, direttiva 2000/31/CE, e a quella nazionale di recepimento, decreto legislativo n. 70 del 2003, il contenuto dell'ordine può consistere, secondo le circostanze, nella rimozione selettiva delle opere digitali illegalmente diffuse o nella disabilitazione dell'accesso ad esse.

Il Regolamento richiama, al riguardo, i criteri di gradualità, di proporzionalità e di adeguatezza delle misure restrittive, nonché i profili attinenti alla gravità della violazione e alla localizzazione del *server*. In aggiunta, l'Autorità ordina ai *providers* di reindirizzare le richieste di accesso alla pagina internet su cui è stata accertata la presenza di opere digitali diffuse illegalmente verso un'altra pagina internet contenente avvertimenti educativi, redatta secondo le modalità indicate nel provvedimento.

L'efficacia degli ordini impartiti dall'AGCOM è presidiata dall'applicabilità, nel caso di inottemperanza, delle sanzioni

pecuniarie previste in via generale dall'articolo 1, comma 31, della legge n. 249 del 1997.

Del tutto analoga è la disciplina prevista dal Capo IV, che reca le disposizioni relative alla tutela del diritto d'autore sui servizi media, la cui fonte legislativa è rappresentata dalla legge sul diritto d'autore e dall'articolo 32-*bis* del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici.

A questo punto, mi sembra opportuno aggiungere alcune, brevi considerazioni in merito al Regolamento che ho appena illustrato. La prima è che l'obiettivo di colpire la « pirateria massiva » e non le singole manifestazioni di libertà del pensiero degli utenti e dei *bloggers* è chiaramente indicato nell'ambito di applicazione del Regolamento.

Quanto alla procedura di *enforcement*, vorrei ulteriormente chiarire che la nostra è una procedura amministrativa, che trova fondamento primario nella direttiva sul commercio elettronico e nel decreto legislativo di recepimento.

AGCOM si è mossa nel più rigoroso rispetto del perimetro che le ha assegnato la legge, e in questo senso devono essere letti l'ambito dell'intervento dell'Autorità e la scelta effettuata dal Regolamento, massimamente rispettosa del doppio binario giudiziario/amministrativo tracciato dal decreto legislativo n. 70 del 2003, di prevedere l'alternativa tra azione giudiziaria e quella amministrativa, nel senso che, laddove sia adita la prima, l'azione dell'AGCOM doverosamente si ferma. Infine, gli ordini adottati, al pari di tutti gli altri provvedimenti, sono infine impugnabili innanzi al giudice amministrativo, garantendo così il controllo giurisdizionale sull'operato dell'Autorità.

La procedura amministrativa, sicuramente più rapida rispetto alla via giudiziaria, risponde a quelle esigenze di celerità che sono proprie della rete internet, senza peraltro comprimere le garanzie di partecipazione e difesa del procedimento, stabilendo tempi adeguati durante i quali ognuno potrà far valere le proprie ragioni.

Il Regolamento prevede un procedimento standard della durata di trentacinque giorni lavorativi e uno abbreviato di dodici giorni per i casi di violazioni gravi. Perché un procedimento abbreviato? Perché in un ambiente internet i tempi di reazione del mercato sono estremamente contratti e la gran parte del danno legato alla diffusione illecita di un'opera si concretizza in un arco temporale misurabile in giorni o meglio addirittura in ore.

Alcune considerazioni circa il contenuto degli ordini rivolti ai *providers*. Ho già ricordato che l'ordine, che non potrà essere indeterminato perché ciò si porrebbe in contrasto con la giurisprudenza comunitaria, potrà consistere nella riduzione selettiva delle opere diffuse in violazione del diritto d'autore o nella disabilitazione dell'accesso alle medesime. Le misure da adottare nei casi concreti saranno individuate in base alle caratteristiche e alla gravità delle violazioni accertate, ed in applicazione dei criteri di gradualità e proporzionalità.

Come prescrive la giurisprudenza comunitaria, nella scelta delle misure astrattamente possibili dovranno essere privilegiate quelle che siano maggiormente idonee a raggiungere lo scopo, incidendo nella misura minore possibile sulle libertà in gioco, nel caso di specie, al fine di contemperare i diversi interessi coinvolti.

Ne deriva che il Regolamento prevede una graduazione di interventi, che saranno più selettivi e diretti unicamente alla rimozione dei contenuti laddove si verificano violazioni occasionali del diritto d'autore, mentre saranno espressione di un'azione più incisiva laddove la violazione sia reiterata, grave o massiva.

Il Regolamento non richiede ai *providers* di applicare tecniche di filtraggio, come il *Deep Packet Inspection*, non compatibili con la giurisprudenza della Corte di giustizia europea, né di assumere un ruolo attivo nella ricerca delle violazioni, anche perché AGCOM non procede d'ufficio, ma si attiva solo su denuncia del titolare del diritto.

Le misure previste, che si sostanziano in prescrizioni tecniche che non risultano

particolarmente costose, né tecnicamente complesse, sono quelle che già oggi i *providers* abitualmente adottano su richiesta di altre autorità amministrative (l'Antitrust per il commercio *online*, i Monopoli di Stato per il gioco d'azzardo) o giudiziarie, nei casi di pedopornografia.

Internet di per sé è uno straordinario strumento di democrazia e il luogo in cui i cittadini si scambiano informazioni, comunicazioni ed opinioni. Questa moderna *agorà* va preservata e difesa in nome di quel diritto fondamentale che è la libertà di manifestazione del pensiero. Ma la rete è anche un mercato, cioè luogo di scambio di beni e servizi fondati sul diritto di proprietà, e lo sviluppo di un mercato nero delle opere di ingegno determina un gravissimo danno proprio ai valori fondanti della rete, come la libertà di espressione e il pluralismo.

Vorrei ricordare in tal senso che il *copyright* è stato definito dalla Corte suprema statunitense *engine of free expression*, ossia strumento funzionale al pieno dispiegarsi della libertà di espressione creativa. La perdita di ricavi dovuta alla pirateria sta mettendo in crisi l'industria della produzione intellettuale sia sul versante dell'informazione, sia su quello dell'intrattenimento. Di conseguenza, ci è parsa ormai improcrastinabile l'esigenza di contrastare i siti che gestiscono in modo professionale la pirateria.

La rivoluzione digitale come ogni cambiamento determina rischi ed opportunità. Tra questi, un rischio da evitare appare il deterioramento della qualità dell'informazione professionale, dovuta alla difficoltà degli editori a remunerare i fattori produttivi o, in uno scenario ancor più negativo, una crisi strutturale dell'industria editoriale, con una conseguente riduzione del numero degli attori, che potrebbe portare a fenomeni di concentrazione e un minor pluralismo dell'informazione.

Sul versante delle opportunità, le tecnologie digitali offrono uno straordinario strumento di diffusione delle informazioni e di arricchimento delle stesse grazie ai contenuti multimediali, dei quali pertanto

occorre promuovere lo sviluppo e la diffusione, naturalmente nel rispetto delle previsioni di legge.

In conclusione, non si tratta di tutelare un diritto violandone un altro, né di tutelare l'autore rispetto all'utente consumatore o viceversa. Come ho già detto in occasione della mia precedente audizione, i contrasti tra posizioni negazioniste e modelli forti di tutela che si registrano in materia non possono condurre a tralasciare l'adempimento dei compiti istituzionali e di garanzia di tutti i diritti fondamentali, inclusa quindi la proprietà intellettuale, anche rispetto alle violazioni perpetrate attraverso le reti di comunicazione elettronica. Ciò purché naturalmente tali compiti vengano svolti nel quadro di un ordine di valori equilibrato, che il Regolamento appena varato dall'AGCOM credo raggiunga.

Infine, da più parti, durante il dibattito che ha accompagnato il regolamento sul diritto d'autore si è auspicato che il legislatore provveda ad adeguare la disciplina del diritto d'autore alla mutata realtà tecnologica, attraverso interventi organici e di largo respiro. Se questo accadrà, l'AGCOM sarà pronta ad adeguarsi, come è ovvio da parte di un'autorità amministrativa, rispetto a un intervento del legislatore.

Nel frattempo, però, anche alla luce delle considerazioni cui ho accennato in precedenza riguardo alla situazione a livello europeo, non abbiamo ritenuto possibile, né opportuno, sottrarci al compito che la legge ci assegna, per il quale abbiamo cercato di utilizzare al meglio tutta la nostra *expertise*, al fine di individuare un percorso equilibrato di convivenza dei diversi interessi coinvolti, previa analisi delle modalità tecniche di funzionamento della pirateria che sia sostenibile a livello di sistema.

Gli obiettivi principali auspicati sono che l'industria culturale e creativa abbia ancora incentivo ad investire nella produzione di opere dell'ingegno e che i consumatori-utenti possano fruire dei relativi prodotti con la più ampia libertà e varietà di accesso, al prezzo più basso possibile.

Passando ora al secondo tema, la tutela dei minori, esso è un altro ambito in cui è necessario operare un contemperamento tra diritti fondamentali — tra libertà di espressione e tutela delle fasce deboli — ed è rappresentato dall'applicazione dei principi posti dall'ordinamento a garanzia di un'equilibrata e armoniosa fruizione dei contenuti audiovisivi da parte dei minori.

Un equilibrato e completo sviluppo mentale, fisico e morale è un diritto del minore riconosciuto dall'ordinamento giuridico nazionale e internazionale. L'articolo 31 della Costituzione italiana impegna la comunità nazionale in tutte le sue articolazioni a proteggere l'infanzia e la gioventù. La « Convenzione sui diritti del fanciullo », approvata dall'ONU nel 1989 e divenuta legge del nostro Stato nel 1991, impone a tutti di collaborare alla creazione delle condizioni utili a garantire ai minori una vita autonoma nella società e fa divieto di sottoporli a interferenze arbitrarie o illegali nella propria *privacy* e comunque a forme di violenza, danno, abuso mentale e sfruttamento.

Anche l'Unione europea riconosce nella protezione dei minori da contenuti nocivi per il loro sviluppo psichico e morale un interesse pubblico fondamentale, nel cui rispetto deve esplicarsi il diritto alla libertà di espressione. Tale obiettivo deve essere perseguito dagli Stati membri con l'adozione di adeguate misure, come stabilito dalle direttive comunitarie (direttiva 89/522/CEE e direttiva 2007/65/CE) recepite dalla legislazione nazionale.

La competenza dell'Autorità in materia di tutela dei minori è fissata dall'articolo 1, comma 6, lettera *b*), n. 6 della legge n. 249 del 1997, secondo cui la Commissione per i servizi e prodotti dell'Autorità verifica il rispetto nel settore radiotelevisivo delle norme in materia di tutela dei minori, anche tenendo conto dei codici di autoregolamentazione relativi al rapporto tra televisione e minori e degli indirizzi della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

La normativa radiotelevisiva (articolo 3 del Testo unico dei servizi di media au-

diotivisi e radiofonici) individua quali principi fondamentali del sistema dei media la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radio-televisiva, così come il rispetto dei diritti fondamentali della persona e, in particolare, della promozione e tutela del benessere, della salute e dell'armonioso sviluppo fisico, psichico e morale del minore, garantiti dalla Costituzione, dal diritto dell'Unione europea, dalle norme internazionali vigenti nell'ordinamento italiano e dalle leggi statali e regionali.

Il quadro sulla tutela dei minori è arricchito dai codici di autoregolamentazione. A tale riguardo, come ho detto, la legge conferisce all'Autorità una competenza di tutela dei minori anche tenendo conto dei codici di autoregolamentazione, introducendo così un'importante previsione, volta a riconoscere espressamente la rilevanza sempre maggiore assunta dall'autoregolamentazione e dalla co-regolamentazione.

In materia di tutela dei minori è fondamentale il Codice Tv e Minori approvato il 29 novembre 2002 e recepito dalla legge n. 112 del 2004 e dal Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, che ha contribuito, in particolare, a introdurre un sistema di tutela differenziata per fasce orarie.

Le violazioni alle disposizioni del Codice di autoregolamentazione Tv e minori e del Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici sono sanzionate dall'Autorità, oltre che dal Comitato di applicazione del codice, oggi denominato Comitato media e minori, ai sensi dell'articolo 35 del citato Testo Unico.

La stretta cooperazione esistente tra il Comitato e l'Autorità si sostanzia in un'attività istruttoria improntata a una mutua collaborazione, ancorché nell'ambito delle rispettive ed autonome competenze sanzionatorie. L'Autorità infatti esercita il potere sanzionatorio amministrativo con efficacia coattiva, mentre il Comitato ha un potere « suasivo » di natura deontologica e autodisciplinare, di verifica delle sole violazioni del Codice, con l'effetto

giuridico di imporre alle emittenti di far conoscere all'utenza televisiva la violazione commessa.

Di recente, la normativa sulla tutela dei minori è stata integrata dal decreto legislativo n. 120 del 2012, che ha profondamente innovato il contenuto dell'articolo 34 del Testo unico, disponendo il divieto totale di trasmissioni televisive che possano nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori e, in particolare, della diffusione di contenuti che presentino scene di violenza gratuita o insistita o efferata, ovvero pornografiche, nonché film ai quali, per la proiezione o la presentazione al pubblico, sia stato negato il nulla osta o che siano vietati ai minori di 18 anni.

Per i contenuti che siano suscettibili di recare pregiudizio non grave, quali ad esempio i film vietati ai minori di 14 anni, il sistema prevede, accanto all'adozione di sistemi specifici di segnalazione acustica e visiva, il divieto di programmazione, a meno che la programmazione avvenga in fascia oraria notturna, dalle 23 alle 7, o nelle altre fasce orarie previa predisposizione di un sistema tecnico idoneo a escludere che i minori presenti nell'area di diffusione possano fruire di tali contenuti (il cosiddetto *parental control*).

Quanto ai contenuti gravemente nocivi per i minori, la norma contempla una deroga al generale divieto assoluto, destinata a operare esclusivamente in favore dei fornitori di servizi di media audiovisivi a richiesta (quelli non lineari), fermo restando l'obbligo dell'adozione di un sistema di protezione specifico e selettivo, idoneo a escludere l'accesso dei minori ai programmi gravemente nocivi per il loro sviluppo (articolo 34, comma 3 del citato Testo unico).

Con riferimento a tale sistema di protezione, si affida all'Autorità, ai commi 5 e 11, il compito di stabilire, a seguito di una procedura di co-regolamentazione, la nuova disciplina di dettaglio contenente l'indicazione degli accorgimenti tecnici da utilizzare per escludere che i minori vedano o ascoltino normalmente i programmi destinati agli adulti.

Il legislatore annovera tra gli accorgimenti tecnici da adottare sistemi di autenticazione mediante codici di identificazione personale e sistemi di filtraggio o di identificazione, indicando come criteri generali l'adozione di un sistema di controllo parentale attivo di *default*, con facoltà di disattivazione da parte dell'utente che intenda accedere al servizio, in modalità *opt-out*, nonché la consegna riservata di codici di disattivazione al contraente maggiorenne.

In attuazione di tali previsioni, l'Autorità, a seguito dei lavori di un tavolo tecnico appositamente istituito, ha adottato con delibera n. 51/13/CSP la regolamentazione in materia di accorgimenti tecnici, per l'esclusione della visione e dell'ascolto da parte dei minori di trasmissioni a richiesta, che possano nuocere gravemente al loro sviluppo fisico, mentale o morale.

Tale regolamentazione si sostanzia, in sintesi, nella necessità che la fruizione sui servizi non lineari dei contenuti gravemente nocivi per i minori sia condizionata dall'impiego da parte dell'utente maggiorenne ad ogni accesso o ad ogni acquisto di un codice segreto, personale specifico e individualizzato, non disattivabile permanentemente e ulteriore rispetto al codice PIN relativo al controllo parentale residente nei dispositivi di ricezione. Tale codice segreto deve essere messo a disposizione dei fornitori di servizi di media esclusivamente all'utente maggiorenne.

Ai sensi dell'articolo 34, commi 1 e 5, del Testo unico, l'Autorità è inoltre tenuta a fissare i criteri generali cui devono attenersi i fornitori di servizi al fine di conformare la programmazione al divieto di trasmissione dei programmi gravemente nocivi allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori. Precedentemente, tale compito era stato affidato dalla legge al Ministero dello sviluppo economico, che lo svolgeva sulla base di una proposta formulata dal Comitato media e minori d'intesa con l'Autorità.

A seguito di una consultazione pubblica, nell'ambito della quale sono state raccolte tutte le posizioni dei soggetti in-

tervenuti, con delibera n. 52/13/CSP l'Autorità ha adottato il Regolamento in questione, individuando i criteri di classificazione dei contenuti audiovisivi gravemente nocivi allo sviluppo dei minori. Tali contenuti, tra cui i film vietati ai minori di 18 anni e i programmi che presentino scene pornografiche o di violenza gratuita, insistenti o efferata, possono essere diffusi solo sui servizi a richiesta e non sulle trasmissioni lineari, e solo se accompagnati dal sistema di controllo dell'accesso specifico e selettivo, adottato dall'Autorità con la delibera sopra citata.

Nello specifico, i contenuti gravemente nocivi per i minori sono stati classificati sulla base di parametri tematici (violenza, pornografia, diritti fondamentali e incolumità della persona) e di specifiche modalità rappresentative (frequenza e durata delle scene, livello di verosimiglianza, scene e sviluppo della trama, tonalità emotiva).

Sotto il profilo dell'azione procedimentale, l'Autorità, nel 2013, ha avviato e concluso 40 processi sanzionatori relativi alle norme di tutela dei minori, erogando sanzioni per una somma totale di 1.359.522 euro. Va peraltro evidenziato come il presidio normativo a tutela dei minori, pur se applicabile alle comunicazioni audiovisive in un contesto digitalizzato, risente di una derivazione tradizionalmente analogica e non trovi applicazione specifica alle realtà comunicative dei *new media*.

La trasformazione epocale impressa al sistema dei media dall'innovazione tecnologica degli ultimi decenni, in particolare per quanto riguarda le sinergie con internet, se da un lato ha contribuito ad accrescere le opportunità comunicative anche e soprattutto per le nuove generazioni, dall'altro ha riproposto in termini nuovi la questione della tutela dei minori, anche in considerazione della crescente presenza dei nuovi media nel processo di formazione e di educazione.

Oggi, grazie all'evoluzione tecnologica, gli scenari che eravamo abituati a vedere stanno progressivamente cambiando a causa del potenziamento delle interattività

e della multimedialità. Ciò però non attenua, ma rafforza l'esigenza di una tutela specifica ed efficace di tale categoria di telespettatori ipersensibili, esigenza che è sancita a livello internazionale, comunitario e nazionale, ma che i nuovi scenari tecnologici rendono tecnicamente più difficile, poiché con le nuove tecnologie entriamo in un terreno meno conosciuto, dove le regole sono ancora da definire.

A tal fine, evidentemente, occorrerà la massima attenzione da parte delle istituzioni, unitamente all'impegno degli operatori e delle associazioni rappresentative degli utenti consumatori. In questo scenario, la complessità della funzione di tutela che la legge affida all'AGCOM ha suggerito di condurre un'apposita indagine, che si è concretizzata in un «Libro bianco sul rapporto tra media e minori», di cui lascio una copia a lei, presidente.

L'Autorità presenta ufficialmente il prossimo 24 gennaio i risultati di tale studio, svolto da un gruppo di lavoro interdisciplinare AGCOM-CENSIS, con l'obiettivo di approfondire le prospettive della tutela dei minori nell'odierno contesto comunicativo. Sarà mia cura trasmettere il Libro bianco a codeste Commissioni, per una loro riflessione ed eventuali osservazioni in materia. Ringrazio tutti loro per l'attenzione e la resistenza.

PRESIDENTE. Nessuna resistenza, professore, perché gli argomenti erano importanti e soprattutto trattati con grandissima capacità, tanto che si è stimolato un forte desiderio di svolgere un dibattito.

Devo però deludere coloro che vorrebbero passare al dibattito, perché mi è stato chiesto di rinviarlo a un'altra seduta. D'altra parte, ritengo che il numero di interventi che si vorrebbero svolgere non renderebbe possibile il dibattito ora, per i tempi a disposizione e gli impegni odierni.

Ringrazio quindi gli auditi e tutti i presenti e rinvio il seguito dell'audizione a una prossima seduta.

PAOLO COPPOLA. Intervengo sull'ordine dei lavori. Vorrei sapere a quando

verrà rinviato e chiedere di impegnarsi a rinviarlo a breve, vista l'importanza del tema.

PRESIDENTE. Devo concordare il seguito dell'audizione con il presidente Meta. Comunque prendo volentieri l'impegno sui tempi del rinvio del seguito dell'audizione.

ANTONIO PALMIERI. Sempre sull'ordine dei lavori, visto che siamo in tanti a voler intervenire, suggerirei un contingentamento dei tempi d'intervento, che consenta a tutti di intervenire, non dico secondo il modello Parlamento europeo, perché non vorrei esagerare, però con un tempo massimo di dieci minuti, perché altrimenti rischiamo di arrivare alla fine di questa legislatura, che lei si augura breve e io con lei, senza aver finito il nostro lavoro.

PRESIDENTE. Mi sembra un intelligente suggerimento da accogliere.

LORENZA BONACCORSI. Sempre sull'ordine dei lavori, chiederei anch'io di rinviare al prima possibile, perché il tema è di estrema urgenza. Abbiamo sentito il Presidente Cardani a luglio in IX Commissione e vorrei evitare che passassero altri sei mesi.

PRESIDENTE. Ho già risposto.

MIRELLA LIUZZI. Sempre sull'ordine dei lavori, il tema è urgente anche se il Regolamento è stato già approvato. Il problema è che si è aspettato troppo

tempo e la tempistica di questa audizione è sbagliata, per cui speriamo che la prossima seduta avvenga il prima possibile, ma il Regolamento è stato già approvato il 12 dicembre e siamo qui a esprimere osservazioni che non potranno essere integrate dal Presidente dell'AGCOM, né essere oggetto di ulteriore dibattito.

DIEGO DE LORENZIS. Sempre sull'ordine dei lavori. Dato che il tema è importante e credo che molti vogliano intervenire, chiederei alla Presidenza di fissare le prossime audizioni con il professor Cardani magari quando il Parlamento è più libero e i tempi non sono contingentati, quindi un venerdì o un lunedì mattina, in modo da poter dedicare un ampio dibattito al tema.

PRESIDENTE. Ringrazio per la segnalazione, ma questi argomenti vanno trattati in Ufficio di presidenza congiunto, integrato dai rappresentanti dei gruppi, dove peraltro ognuno ha i suoi rappresentanti.

Nel ringraziare ancora i nostri ospiti, dichiaro conclusa la seduta.

La seduta termina alle 15.30.

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

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 6 marzo 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

