

## Considerazioni Siae sulla pdl Battelli A.C. 1305

La PdL dell'on. Battelli appare fondata su **due pilastri logici fondamentali**: 1) la **completa liberalizzazione del settore** dell'intermediazione dei diritti d'autore, con l'apertura alle entità di gestione indipendenti, e 2) l'"**abbattimento**" **del ruolo centrale e istituzionale della Siae nel nostro ordinamento**, e la sua sostituzione con l'Autorità per la garanzia degli autori e degli editori – AGAE.

La struttura del provvedimento - con un'ampia Relazione illustrativa che raccoglie opinioni negative espresse, all'epoca della pdl, sulla Siae e sul suo operato, nonché assevera un presunto ruolo di liberalizzazione (e non di sola armonizzazione tra gli Stati membri) della direttiva 2014/26/UE cd. *Barnier* - appare, in realtà, delineare un sistema che presenta rilevanti squilibri.

Il testo dell'articolato parte con un "chirurgico" intervento su specifiche norme della legge n. 633/1941 che collocano la Siae in posizione di centralità istituzionale, così è l'**art. 1** rubricato "Modifiche alla legge 22.4.1941, n. 633". Ma, in effetti, si tratta di interventi "a macchia di leopardo", sporadici, che non tengono conto di equilibri di sistema, e che non coinvolgono completamente tutte le disposizioni che nella legge concernono, sotto quel profilo, la Siae e le sue funzioni.

Le disposizioni prevedono **l'espressa sottrazione alla Siae della natura pubblicistica, ma il risultato che deriva dal complesso delle disposizioni mostra di non tener conto della circostanza che l'assolvimento di funzioni di interesse generale da parte dell'ente pubblico di intermediazione dei diritti d'autore si esprime prioritariamente nella cura e nella valorizzazione dei repertori italiani "minori"** (quelli cioè che economicamente non sono significativi al punto tale da sostenere un'organizzazione amministrativa appositamente dedicata).

La Siae infatti, essendo un intermediario "generalista", si occupa **per legge di tutti i settori artistici**, creando quel che può definirsi una "solidarietà tra repertori" e determina, **avvalendosi di economie di scala**, la cura economica di settori artistici di per sé non lucrativi (anzi, in perdita), la cui assenza di gestione organizzata determinerebbe la loro estinzione.

La Siae, in proposito, risulta prima Società al mondo nell'intermediazione dei diritti relativi ad opere teatrali e liriche, e tra le prime sulla gestione economica di quelli

concernenti le opere audiovisive (dati CISAC, la Confederazione internazionale delle società di autori e compositori).

Le funzioni pubblicistiche, in chiave di promozione dei patrimoni culturali delle varie arti in Italia, e di progresso culturale e civile del nostro Paese, sono state vagliate e ben descritte in molte sedi giudiziarie che a vario titolo sono state chiamate a valutare l'operato della Società; una delle ultime è la Sezione Terza Civile del Tribunale di Milano, che - nell'ordinanza n. 1350/2018 del 9.11.2018 - Sky/Siae - ben sintetizza **il ruolo ed i fondamenti costituzionali ed europei della Siae** nel nostro ordinamento.

L'**art. 2** della pdl, dedicato alle entità di gestione indipendenti, costituisce una ampia articolazione di quello che viene visto come l'intervento "principale" sul tema della liberalizzazione, della trasparenza e della efficienza del settore. **Ma per le ragioni poco sopra illustrate si presenta come non efficacemente inserito nel sistema organico dell'intermediazione dei diritti d'autore e connessi in Italia.**

Tuttavia, il vero ostacolo concettuale contro il quale si scontra il sistema normativo complessivamente costruito è dato dall'**art. 3**, rubricato "*Modifiche alla legge 9 gennaio 2008, n. 2*". Nel sostituire l'AGAE alla Siae, l'estensore incorre in una serie di discrasie ordinamentali: questo ente pubblico **viene infatti descritto come Autorità di garanzia che agisce "in piena autonomia, con indipendenza di giudizio e di valutazione"**, **ma al tempo stesso viene sottoposto alla vigilanza** del MIC, della Presidenza del Consiglio e del MEF (v. comma 1, lettera d)), Amministrazioni che in altra parte dell'articolato (v. ad esempio comma 1, lettera b) comma 1-bis, lettera c)) agiscono anche d'intesa o di concerto con la stessa AGAE, ed al tempo stesso ne approvano lo Statuto, funzione questa assolutamente rivelatrice di un ruolo di vigilanza e di controllo "a monte" da parte di Amministrazioni statali.

Le **funzioni dell'AGAE** poi - ai cui ruoli "*si accede mediante concorso pubblico*" - **sono descritte con estrema eterogeneità**: si va dalla vigilanza con poteri di ispezione e di accesso sui soggetti intermediari, ad altre funzioni attribuite dalla legge, alla gestione di servizi di accertamento e riscossione di imposte, contributi e diritti, alla promozione di studi e iniziative volte ad incentivare la creatività dei giovani autori, alla fruizione pubblica, libera e gratuita di opere dell'ingegno attraverso Internet, alla vigilanza sulla concorrenza del mercato (in "concorrenza", dunque, con l'Antitrust), alla espressione di pareri obbligatori sui provvedimenti dell'Antitrust stessa, all'irrogazione di sanzioni con previo tentativo di conciliazione, alla cura di una banca dati informatica dal libero accesso da parte di tutti gli interessati, etc..

Questo frastagliato panorama di ruoli e di funzioni, a ben vedere, pone **significativi presupposti per conflitti istituzionali di interesse/competenza interni** (alla AGAE stessa) **ed esterni** (con il complessivo panorama istituzionale che circonda il nuovo soggetto).

Opportunamente (ma in realtà non sarebbe stato possibile) all'AGAE non vengono attribuiti compiti di intermediazione (si ricorda che caratteristiche necessarie del concetto giuridico-economico di intermediazione sono 1) la negoziazione di licenze e il loro rilascio 2) l'incasso dei diritti 3) la ripartizione degli stessi agli aventi titolo, elementi questi che devono necessariamente tutti ricorrere in capo ad un soggetto unico).

**Tale circostanza rende, però, impossibile quella “solidarietà di repertori”, di natura pubblicistica, cui sopra si è fatto cenno e che è elemento essenziale per la sopravvivenza, la cura e la promozione dei repertori “minori”, perché economicamente non lucrativi, nel nostro Paese.** Peraltro, tutta la proposta di legge Battelli appare incentrata esclusivamente sulle caratteristiche della gestione dei repertori musicali, priva di ogni riferimento e/o considerazione di metodiche gestionali riferibili a repertori appartenenti ad altre arti (teatro, lirica, arti figurative, cinema e audiovisivo, letteratura) nelle quali invece il nostro Paese eccelle sul piano internazionale.

**Non è chiaro quali basi finanziarie sostengano la complessa attività amministrativa dell'Autorità (vi è solo il riferimento ad un “contributo” erogato dai soggetti vigilati per la costituzione ed il mantenimento della banca dati informatica) mancando peraltro ogni indicazione di copertura finanziaria della proposta di legge ed essendo assente anche la cosiddetta “clausola di invarianza” di spesa pubblica.**

Una particolare attenzione viene riservata alla “espropriazione” per legge dei beni immobili della Siae (art. 3, comma 1, lettera f)), nel sorprendente presupposto, rivelato dalla Relazione illustrativa (v. punto dedicato all'art. 3), che si tratti di “beni immobili patrimonio della Siae ma derivanti in gran parte da una originaria cessione da parte dello Stato”.

**Tale tipologia di immobili, in realtà, non esiste e non è mai esistita storicamente nel patrimonio della Siae: occorrerebbe chiarire a cosa faccia riferimento l'estensore della proposta di legge. Il patrimonio della Siae è il patrimonio degli autori e degli**

**editori, a presidio, tra l'altro, del TFR dei dipendenti, quindi siamo in presenza di una vera e propria sottrazione di beni privati senza alcun indennizzo.**

L'art. 4 della pdl, infine, sostituisce l'AGAE all'AGCOM, e procede dunque all'abrogazione degli artt. 40 e 41 del d.lgs. n. 35/2017, i quali fissano rispettivamente poteri di vigilanza e poteri sanzionatori dell'AGCOM stessa. La menzione dell'AGCOM viene peraltro, con norma di chiusura, eliminata e sostituita, ovunque ricorra nello stesso d.lgs. n. 35/2017, con quella dell'AGAE.

A tale riguardo, occorre innanzitutto **richiamare il Considerando 50 della Direttiva cd. Barnier, che cita esplicitamente la non opportunità che gli Stati membri istituiscano “nuove Autorità competenti” per vigilare sul rispetto della Direttiva**, descrivendo una serie di ruoli e di procedure che per la loro articolazione rivelano la necessità, come il legislatore italiano ha fatto negli artt. 40 e 41 del d.lgs. n. 35/2017, di avvalersi di Autorità che, per la loro esperienza maturata sul campo in altri settori affini, possano essere efficacemente in grado - anche e soprattutto **fruendo di economie di scala** - di gestire le complessità derivanti dalla vigilanza del nuovo settore.

Occorrerebbe, infatti, confermare la competenza di AGCOM, ed anzi accentuare le sue funzioni ed i suoi compiti, come ad esempio, sul piano più strettamente operativo (e per equilibrare la vigilanza sulle e.g.i. con quella delle o.g.c.), sopprimere la possibilità per i nuovi soggetti di iniziare ad operare su sola base SCIA, ed attribuire, come accade per altre Autorità indipendenti, alle apposite strutture amministrative di AGCOM il potere di decidere ed attuare immediatamente interventi ispettivi e di indagine sui soggetti vigilati senza il previo assenso del Consiglio (organo “politico” dell'Autorità), ma riferendone successivamente con i relativi risultati.

Dalla ricognizione della normativa illustrata risultano restare **irrisolti taluni aspetti, molto importanti**, del ruolo e dell'assetto attuali della Siae. Si fa riferimento alla circostanza che essa, come tutti i soggetti intermediari di diritti d'autore e di diritti connessi, debba assumere natura privatistica (non sarebbe però impossibile concepire un soggetto *primus inter pares* dotato di responsabilità ulteriori rispetto ad altri), ma nulla è detto sulle **professionalità caratteristiche che connotano le strutture della Siae** - si pensi alla rete dei mandatarî - come anche delle altre professionalità lavorative dei suoi dipendenti, i cui organici e la cui formazione sono originati da quella centralità istituzionale e da quel ruolo pubblicistico che il legislatore ha finora attribuito alla Società.

Peraltro, come detto, talune normative che presuppongono la natura pubblica delle funzioni corrispondentemente svolte dalla Siae non vengono poste in attenzione, così come, corrispondentemente, **non è fatto alcun cenno alla struttura amministrativo-organizzativa dell'AGAE, limitandosi, come detto, ad indicare soltanto che l'accesso del personale avviene mediante concorso pubblico.**

Non è chiaro **quale sarebbe la sorte della struttura di mandatarî della Siae presente su tutto il territorio nazionale e degli altri lavoratori che hanno maturato specifica professionalità nel tempo.** Tutte le incertezze fin qui rilevate dall'attuale testo potrebbero **trasformare la "riforma" in una colossale crisi occupazionale nel settore, con molte centinaia di lavoratori e loro famiglie privati di ogni mezzo economico.**

Conclusivamente, occorre ricordare - come importante spunto di riflessione - che il principio dell'"aggregazione" dell'offerta di licenze sulle opere dell'ingegno, come principio economico di semplicità, trasparenza ed efficacia nel comparto delle imprese culturali e creative, viene più volte evocato dalla Direttiva cd. *Barnier*.

Elemento, questo, necessario sia su base nazionale, per l'assetto e l'operatività dei soggetti intermediari che agiscono in ciascuno degli Stati membri, che per l'efficacia del funzionamento del "mercato unico digitale europeo" (licenze multiterritoriali) che vede operare più soggetti nazionali aggregati tra loro per corrispondere alle esigenze di utilizzazione di contenuti da parte dei grandi *player* della Rete.

Peraltro negli USA, patria del "mercato libero", dopo anni di (mal)funzionamento di un sistema di intermediazione che vedeva tre principali soggetti in (apparente) concorrenza fra loro, il *Music Modernization Act* (11.10.2018) ha esplicitamente previsto la creazione di un intermediario unico no profit che si occupi di incassare il diritto d'autore dai grandi Digital Service Providers e redistribuirlo tra gli aventi diritto. E ciò, non solo nell'interesse di questi ultimi, ma anche per risolvere problemi di semplificazione, praticità e trasparenza da parte degli utilizzatori, grandi e piccoli, di opere dell'ingegno. Sempre negli USA, il modello "liberalizzato" ha inoltre prodotto un effetto di discriminazione non trascurabile tra piccoli e grandi titolari dei diritti: essendo le società improntate a modelli *profit*, il sistema presentava *collecting* più "forti" (rappresentative di autori "grandi") ed altre più di nicchia (prevalentemente autori "piccoli") praticando, altresì, modelli inaccettabili di *invitation only*, ossia di accesso soltanto su invito della *collecting* in relazione al maggiore o minore possesso di requisiti di redditività dei titolari dei diritti.

Il descritto modello statunitense, sulla via del tramonto, costituisce l'esatto contrario dell'attuale modello italiano, incentrato sulle funzioni della Siae, che non solo, come sopra detto, rappresenta e tutela tutti i generi artistici, a prescindere dalla rispettiva redditività economica, ma è anche tenuto ad ammettere, rappresentare e tutelare, con parità di trattamento, tutti i titolari di diritti, piccoli o grandi che siano, la cui fortuna personale dipende solo da quante utilizzazioni avvengono della loro opera, vale a dire dal proprio "successo" nel gradimento del pubblico.