

SIAE, la Direttiva Barnier e una riforma in cerca d'autore

Di Diego Menegon

La normativa italiana di recepimento della direttiva Barnier sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e connessi non va. La libertà riconosciuta dalla direttiva 2014/26/UE agli autori di scegliere a quale *collecting society* affidare la gestione dei propri diritti non trova nel decreto legislativo 15 marzo 2017, n. 35 di attuazione della direttiva sostanziale recepimento.

Infatti, le disposizioni all'articolo 5 della direttiva europea che riconoscono la facoltà di scelta vengono sì riprese e parafrasate all'articolo 4, comma 2 del decreto, ma, si aggiunge subito dopo, ciò è ammesso "fatto salvo quanto disposto dall'articolo 180, della legge 22 aprile 1941, n. 633, in riferimento all'attività di intermediazione di diritti d'autore", ossia la norma che attribuisce alla Siae l'esclusiva sulla gestione collettiva dei diritti d'autore. L'articolo 180 della legge d'autore è, infatti, l'architrave su cui regge la posizione monopolistica dell'associazione e recita: "L'attività di intermediario, comunque attuata, sotto ogni forma diretta o indiretta di intervento, mediazione, mandato, rappresentanza ed anche di cessione per l'esercizio dei diritti di rappresentazione, di esecuzione, di recitazione, di radiodiffusione ivi compresa la comunicazione al pubblico via satellite e di riproduzione meccanica e cinematografica di opere tutelate, è riservata in via esclusiva alla Società italiana degli autori ed editori (S.I.A.E.)."

È quantomeno paradossale che la stessa norma che dovrebbe aprire il mercato dell'intermediazione dei diritti d'autore al mercato aderendo agli orientamenti della direttiva Barnier confermi l'applicazione della prima disposizione che dovrebbe essere abrogata per avere un quadro regolatorio coerente e un settore aperto alla concorrenza.

Le difficoltà applicative del combinato disposto della legge sul diritto d'autore e il d.lgs. 35/17 sono state subito evidenti, comportando sì per gli autori la libertà di rivolgersi a *collecting society* estere che ritenevano più efficienti, salvo però trovare di fatto impedita la possibilità di esercitare i propri diritti sul mercato italiano.

Il regime di esclusiva riconosciuto alla Siae è di fatto rimasto un'eccezione nel panorama europeo. La Commissione europea, constatando l'evidente contrasto della normativa italiana rispetto alla direttiva, ha avviato un approfondimento che sembrava destinato a sfociare, nelle scorse settimane, in una procedura di infrazione. Tuttavia, l'intervento e il lavoro di negoziazione del Governo italiano e in particolare del Ministero per i beni e le attività culturali sembra aver scongiurato tale eventualità con la promessa di una tempestiva modifica della normativa italiana di recepimento della direttiva 2014/26/UE.

Diego Menegon è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

La legge di bilancio potrebbe essere una trappola

Stando alle fonti giornalistiche, questa sorta di penitente ravvedimento operoso dovrebbe assumere la forma di una norma da inserire nella legge di bilancio, che entro il 20 ottobre dovrà essere presentata in Parlamento per essere approvata entro il 31 dicembre.

Un iter blindato che sembrerebbe garantire una risposta efficace in tempi brevi, senonché costituisce lo strumento meno adatto e più rischioso per una riforma di questo tipo. Ai sensi dell'articolo 21, comma 1-*quinquies*, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, infatti, "la prima sezione del disegno di legge di bilancio non deve in ogni caso contenere norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale". Una riforma del diritto d'autore sembrerebbe proprio ricadere in questa definizione. Dato che la seconda sezione del disegno di legge consiste nella descrizione delle entrate e delle uscite del bilancio pubblico, i margini di manovra paiono inesistenti. Applicando correttamente la legge 196/09 e le norme di diritto parlamentare, quindi, una norma estemporanea sul diritto d'autore contenute nel disegno di legge di bilancio sarebbe destinata ad essere stralciata ad opera della presidenza della Camera o del Senato e inserita in qualche collegato alla legge di bilancio da esaminare nel nuovo anno. In scadenza di legislatura, ciò significherebbe avviare la riforma su un binario morto, consegnandola agli archivi parlamentari della XVIIa legislatura.

Delle due l'una: o la norma è così fortemente voluta che, per l'importanza di tener fede a un impegno politico con Bruxelles e porre fine a una violazione del diritto europeo, si intende forzare le norme procedurali, oppure il miraggio di una pronta riforma per allineare il diritto italiano alla normativa europea è utile solo a prender tempo in attesa che la campagna elettorale affossi il tema per un altro anno o due.

A favore della seconda ipotesi depone il fatto che, mentre secondo le ricostruzioni giornalistiche a Bruxelles si proponeva la via d'uscita della legge europea per rimediare agli errori del legislatore italiano, a Roma le commissioni del Senato chiudevano senza modifiche l'esame del disegno di legge europea 2017, ossia l'atto legislativo istituito proprio per contenere le norme necessarie ad adeguare il diritto interno alla normativa europea. Uno strumento ideale per contenere le disposizioni correttive del d.lgs. 35/17 e provvedere a recepire integralmente la direttiva Barnier completando il processo di liberalizzazione del mercato dell'intermediazione dei diritti d'autore e connessi. Il fatto che il disegno di legge sia considerato chiuso e si appresti ad esser approvato in via definitiva la prossima settimana senza intervenire in tale materia lascia intendere una scarsa forza di volontà politica o un'ancor insufficiente chiarezza sulle intenzioni del Governo.

Visto il ritardo con cui si completerebbe il recepimento della direttiva (il termine è scaduto il 10 aprile 2016) e considerato che incombe sull'Italia il rischio di una procedura di infrazione, l'alternativa alla riapertura della legge europea, che comunque costituisce il veicolo più consono e adatto, è rappresentata dalla decretazione d'urgenza, che sembra essere, per quanto non il più elegante, lo strumento, oggi, più efficace e tempestivo. L'urgenza, per altro, deriva dalla necessità di provvedere al più presto a tutelare le situazioni soggettive di chi, in questi mesi, non riesce a esercitare pienamente i propri diritti essendosi rivolto a enti di gestione collettiva diverse dalla Siae. Si tratta di un numero nell'ordine delle migliaia e in continua crescita.

Una liberalizzazione a metà servirebbe a poco

Nel merito, la riforma necessiterebbe di una revisione della legge sul diritto d'autore del 1941, partendo dall'abrogazione dell'articolo 180 che definisce come esclusiva a favore della SIAE l'attività di intermediazione dei diritti d'autore per poi operare il conseguente coordinamento delle varie disposizioni che oggi attribuiscono alla Siae, citata 51 volte dalla legge 633/41, particolari prerogative.

Sul punto, il Presidente dell'AGCM, il prof. Giovanni Pitruzzella, si è già espresso in un parere reso al Governo e al Parlamento il 1° giugno 2016, dove auspicava: "l'intervento di liberalizzazione dovrebbe essere integrato da una riforma complessiva delle modalità di intermediazione dei diritti delineate dalla LDA, senza trascurare una rivisitazione del ruolo e della funzione della SIAE nel mutato contesto".

A difesa del monopolio Siae e delle attività ad essa riservate, d'altronde, non regge più nemmeno l'argomento in base al quale la concorrenza va ristretta per consentire al monopolista di sfruttare le economie di scala derivanti da un maggior numero di iscritti. Questo argomento si ritorcerebbe contro la posizione della Siae, operatore di dimensioni regionali in un mercato europeo, in quanto suggerisce l'opportunità di superarne la logica nazionale e costituire un'unica società europea di gestione dei diritti d'autore.

Da quanto risulta, però, il governo sembra intenzionato a limitare la libertà di scelta degli autori ai soli organismi di gestione collettiva costituiti in forma associativa o di ente no profit, escludendo un'altra volta le entità di gestione indipendenti, ossia le società di tipo commerciale organizzate per erogare servizi di rappresentanza e gestione collettiva dei diritti degli autori mandataria.

La distinzione tra le due categorie di *collecting society* e le rispettive definizioni sono contenute all'articolo 3 della direttiva 2014/26/UE.

Con l'apertura ai soli organismi di gestione collettiva, la concorrenza sarebbe, allo stato attuale, estremamente limitata, dato che gran parte degli enti di questo tipo ad oggi operanti in Europa hanno stretto accordi reciproci, mentre verrebbe ostacolata l'unica *collecting society* nata, con sede a Londra, proprio per intercettare gli autori italiani insoddisfatti dei servizi e della gestione della Siae.

Questa restrizione alla libertà di scelta degli autori farebbe leva sulla poca chiarezza della normativa europea. La direttiva 2014/26/UE prevede e riconosce entrambi le categorie di *collecting society*, ma la disposizione che prevede espressamente e impone ai legislatori nazionali di rispettare la libertà di scelta del titolare dei diritti cita solo gli organismi di gestione collettiva. In realtà, l'intero titolo in cui ricade l'articolo 5 è dedicato agli organismi di gestione collettiva dei diritti d'autore e connessi, in quanto la direttiva prevede che agli altri enti si applichino solo alcune delle disposizioni ivi contenute.

Vale la pena citare, per una interpretazione più sistemica e coerente della direttiva, il considerando 15, che afferma: "I titolari dei diritti dovrebbero essere liberi di poter affidare la gestione dei propri diritti a entità di gestione indipendenti. Tali entità di gestione indipendenti che differiscono dagli organismi di gestione collettiva, tra le altre cose perché non sono detenute o controllate dai titolari dei diritti. Tuttavia, nella misura in cui tali entità di gestione indipendenti svolgono le stesse attività degli organismi di gestione collettiva, esse dovrebbero essere tenute a fornire determinate informazioni ai titolari dei diritti che rappresentano, agli organismi di gestione collettiva, agli utilizzatori e al pubblico".

Se le premesse sono utili a comprendere finalità della successiva parte dispositiva della

direttiva, si dovrebbe protendere per una apertura del mercato a entrambe le categorie di *collecting society*.

Probabilmente, vista l'ambiguità del testo, le istituzioni europee dovranno tornare sulla direttiva per chiarirne il dettato. Nel frattempo, in Italia, dato che è fuor di dubbio che in Europa potranno competere con gli enti associativi e no profit anche società commerciali attrezzate per fornire ai creativi servizi di gestione collettiva dei relativi diritti, sarà bene che agli autori sia garantita piena libera scelta dell'intermediario, a prescindere dalla denominazione sociale, che meglio soddisfa le esigenze di ciascuno; altrettanta libertà dovrebbe essere riconosciuta a chi intende costituire una società per meglio servire gli autori.

Non vi sono motivi plausibili per limitare la concorrenza ai soli organismi di stampo associativo o no profit. Per contro, sorgerebbero nuove controversie e più incertezza sull'effettività e l'esercitabilità dei diritti da parte dei titolari. In particolare, i diritti degli autori italiani che si rivolgono a enti di gestione indipendenti esteri verrebbero compromessi da un'antinomia tra il quadro normativo europeo, che ammette entrambi le categorie di *collecting society*, e quello italiano, che di fatto non riconoscerebbe la piena capacità di agire in Italia per conto dell'autore mandatario.

Una soluzione definitiva alla questione è quindi la piena apertura del mercato dell'intermediazione dei diritti d'autore e connessi. Ogni tentativo di difendere posizioni monopolistiche o ostacolare la concorrenza si tramuta in una compressione dei diritti degli autori, con ricadute negative anche sull'intera industria culturale e sui consumatori.

IBL Focus

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.