



Spett.le

**Ministero della Cultura**

**Dipartimento per le Attività Culturali**

Direzione Generale Biblioteche e Istituti Culturali

Via Michele Mercati, 4 (00197 – Roma)

PEC: [dg-bda.servizio2@pec.cultura.gov.it](mailto:dg-bda.servizio2@pec.cultura.gov.it)

**Oggetto: Osservazioni di AIIP e di Assintel sulla bozza di decreto relativo alla determinazione del compenso per copia privata (Art. 71-septies, L. 633/1941)**

**Sommario**

**1. Premessa.....2**

    1.1 *Necessità di consultare tutti i controinteressati.....2*

    1.2 *Inadeguata analisi dei fatti: inapplicabilità della disciplina al cloud; l’attuale tecnologia già consente di perseguire le finalità della Bozza.....3*

    1.3 *Multipla applicazione del contributo .....6*

    1.4 *Indiscriminata applicazione del contributo .....7*

**2. Possibile illegittimità per difetto dei poteri.....9**

**3. In subordine: necessità di delimitare adeguatamente l’ambito di applicazione della bozza e di semplificare gli adempimenti ..... 10**

    3.1 *Necessità di definire le fattispecie per le quali prevedere una “esenzione” ..... 10*

    3.2 *Necessità di semplificare il meccanismo di rimborso ..... 11*

    3.3 *Necessità di semplificare gli adempimenti ..... 12*

**4. Profili europei e di coerenza con l’ordinamento UE: discriminazione ai danni delle imprese Italiane..... 13**

**5. Coerenza con le politiche pubbliche di digitalizzazione..... 14**

**6. Le Richieste di AIIP e di Assintel..... 15**

**7. Governance e revisione delle norme ..... 16**

L'Associazione Italiana Internet Provider ("AIIP"), che da 30 anni rappresenta gli operatori italiani indipendenti della rete Internet – impegnati anche nel mercato dei servizi c.d. *cloud* –, e l'Associazione Nazionale delle Imprese ICT ("Assintel"), associazione che rappresenta da quarant'anni oltre 750 imprese attive nell'ICT ed aderente alla Confcommercio – Imprese per l'Italia, intendono esprimere, ai sensi dell'art. 71-septies, comma 2, L. 633/1941, una ferma opposizione all'introduzione del compenso per copia privata applicato ai servizi di *"memoria in cloud o spazio di memorizzazione in cloud"* come previsto all'art. 2, lettera q), dell'Allegato tecnico della bozza di decreto relativo alla determinazione del compenso per copia privata (la "Bozza") in consultazione.

Le scriventi Associazioni esprimono alcune perplessità sulla opportunità e sulle modalità attuative di tale disciplina che, per come proposta nella Bozza, comporta in realtà una surrettizia moltiplicazione di tale onere, peraltro a scapito dei soli operatori con sedi operative basate in Italia.

Lo schema di decreto ministeriale (di seguito il "DM") introduce infatti la definizione di *"memoria in cloud o spazio di memorizzazione in cloud"* in maniera ampia, generica e indifferenziata, con l'effetto di estendere il compenso di cui all'articolo 71-septies della legge 22 aprile 1941, n. 633 (il c.d. *"compenso per Copia Privata"*) indiscriminatamente a qualsiasi forma di spazio di memorizzazione nel cloud messo a disposizione di un cliente nell'ambito di un servizio cloud.

Tale definizione non tiene conto, tuttavia, della realtà tecnico-operativa dei servizi cloud e delle sostanziali differenze esistenti tra i servizi rivolti ai consumatori (c.d. B2C) e quelli destinati alle imprese (c.d. B2B). Il DM manca, in particolare, nel prevedere espressamente delle esenzioni immediatamente applicabili ai servizi cloud B2B e/o nel riconoscere la non applicabilità *ab origine* del compenso per Copia Privata rispetto ai servizi cloud B2B.

Di seguito le osservazioni delle scriventi Associazioni, con il fine di evidenziare i profili più critici e proporre alcune possibili soluzioni o contemperamenti.

## **1. Premessa**

### ***1.1 Necessità di consultare tutti i controinteressati***

Le scriventi Associazioni desiderano preliminarmente evidenziare che, per giurisprudenza consolidata, qualora si intenda adottare atti amministrativi di regolamentazione generale (come la Bozza), in applicazione dei principi della L. 241 del 1990 s.m.i. è necessario consultare preliminarmente i

controinteressati facilmente individuabili (Consiglio di Stato, sent. n. 6529 del 2008, §3.3, pagg. 18-19; Cons. Stato, sent. 3051/2014; Cons. Stato, sent. n. 2521 del 2012; Cons. Stato, sent. n. 2182/2016).

Pertanto, il MIC avrebbe dovuto invitare anche le scriventi Associazioni (al riguardo si evidenzia che AIIP conta tra i propri associati anche e Aruba S.p.A. il maggiore fornitore italiano di servizi *cloud*), mentre ha invitato fornitori esteri che, come si vedrà, salvo che non si adottino adeguate modifiche, di fatto non ne saranno nemmeno intaccati.

Per tale ragione, le scriventi Associazioni si rammaricano di non aver potuto partecipare alla fase preconsultiva e prodromica alla elaborazione della Bozza e richiedono di essere ascoltate in audizione per poter esporre compiutamente le proprie ragioni.

## ***1.2 Inadeguata analisi dei fatti: inapplicabilità della disciplina al cloud; l'attuale tecnologia già consente di perseguire le finalità della Bozza***

In secondo luogo, si evidenzia che il modello sul quale la Bozza si basa per disciplinare l'applicazione del contributo al *cloud* è da un lato inadeguato e dall'altro inutile.

**1.2.1** Inadeguato, poiché la disposizione di legge cui la bozza di DM intende dare applicazione riguarda i supporti "fisici" destinati alla registrazione (analogici o digitali), mentre il *cloud* è un servizio "virtuale" e di fisico non ha nulla.

Infatti, l'art. 71-*septies* della L. 633/1941, nei commi 1 e 3, applica il compenso per copia privata agli *"apparecchi esclusivamente destinati alla registrazione analogica o digitale di fonogrammi o videogrammi"* ed ai *"supporti di registrazione audio e video, quali supporti analogici, supporti digitali, memorie fisse o trasferibili destinate alla registrazione di fonogrammi o videogrammi"*.

Invece, il servizio di *"memoria in cloud o spazio di memorizzazione in cloud"* non ricade né nella categoria degli *"apparecchi"* (in quanto servizio immateriale basato sull'uso di apparecchiature eventualmente già assoggettati alla norma), né nella categoria dei *"supporti"* (in quanto servizio immateriale basato sull'uso di supporti eventualmente già assoggettati alla norma).

Il *cloud* è un servizio (immateriale) che si basa su *"apparecchi"* o *"supporti"* (fisici) già assoggettati al pagamento del contributo. Pertanto, assoggettare anche il *cloud* – come tale – all'onere di corrispondere il compenso per copia privata comporta, per ciò stesso, una duplicazione dell'onere (ma, come vedremo al § 1.2.3, in ragione della sua natura virtuale, la disciplina proposta dalla Bozza potrebbe comportare

una illegittima moltiplicazione dell'onere a fronte dell'impiego dello stesso supporto fisico per la conservazione dei dati).

La stessa Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha chiarito che, in tal caso, non il fornitore di servizi *cloud*, ma

***“... il produttore o l'importatore dei server, mediante i quali vengono offerti a soggetti privati i servizi di nuvola informatica, è tenuto ad assolvere il prelievo per copia privata, prelievo che si ripercuote economicamente sull'acquirente di tali server...”*** (Corte Giust., C-433/20, sent. 24.3.2022, *Austro-Mechana c. Strato AG*, §46).

Infine, il principio stesso di un prelievo periodico sulla disponibilità di spazio remoto, per giunta mensile e cumulativo, è inoltre in palese contraddizione con lo spirito originario della copia privata. Tale spirito, lo ricordiamo, era legato alla possibilità per il cittadino “consumatore” di effettuare una copia personale di contenuti legittimamente acquisiti, in un contesto tecnologico in cui le opere venivano abitualmente memorizzate localmente su supporti fisici.

**1.2.2** Il modello di cui alla Bozza è peraltro inutile, poiché la modalità attuale/contemporanea di distribuzione dei contenuti audiovisivi (“fonogrammi” e “videogrammi”) non consente di effettuare una copia “privata” atteso che il modello di distribuzione degli stessi opera:

- a) in *streaming* in tempo reale, nel qual caso, non c'è possibilità di fare alcuna copia, oppure
- b) in vendita, nel qual caso il contenuto venduto è protetto da efficaci sistemi di DRM che ne impediscono ogni copia, anche se ad uso privato (e chi dovesse fare copia, non starebbe facendo copia privata ma verosimilmente commettendo il reato di accesso abusivo a sistema informatico per la riproduzione 615-ter cod. pen).

Tra i venti e i trent'anni fa, i supporti magnetici ed ottici acquistati dai privati servivano in misura rilevante per la copia privata, ma l'avvento delle piattaforme di distribuzione di contenuti musicali e audiovisivi ha marginalizzato la copia privata all'uso da parte di DJ, VJ e altri “creator”, che elaborano sul supporto magnetico “*solid state*” (già sottoposto a contributo), ma non hanno motivo di utilizzare il *cloud* se non per il *back-up* dei propri dispositivi, e di certo non per l'utilizzo diretto della copia privata.

Pertanto, il calo degli importi corrisposti quali contributo/indennizzo per copia privata conseguente alla progressiva scomparsa dei supporti magnetici ed ottici ad uso privato dovrebbe essere già stato ripianato dai maggiori introiti per le *collecting societies* derivanti dalle piattaforme distributive di

contenuti. Tuttavia, l'istruttoria svolta per l'adozione del provvedimento sottoposto a consultazione pubblica non pare abbia effettuato tale essenziale e preliminare verifica.

Si consideri anche che l'utilizzo del *cloud* da parte del grande pubblico è esploso per la necessità di remotizzare la memorizzazione di fotografie e video privati che nel telefonino vengono mantenuti solo in forma compatta. La pretesa di estendere il prelievo al *cloud* rende manifesta la pretestuosità della *levy* per copia privata che, anziché estesa, andrebbe soppressa perché ormai i contenuti protetti sono somministrati attraverso le piattaforme, rispetto alle quali si assume che le *collecting societies* si rivolgano.

In sostanza, il cloud è utilizzato per memorizzare contenuto "autoprodotto", non già contenuto soggetto a diritto di autore.

Sotto questo profilo, quindi, l'applicazione del compenso costituirebbe non già un indennizzo a fronte di una copia privata (che non potrebbe essere effettuata), come previsto dalla legge (e come richiesto dalla giurisprudenza), ma un evidente caso di "arricchimento senza causa", ingiustificato e a esclusivo beneficio dei titolari di DA, dei cessionari dei diritti allo sfruttamento economico dell'opera (Cass., sent. n. 15402 del 2013) e delle società di gestione il cui statuto preveda anche un mandato all'incasso per i compensi per copia privata (*collecting societies*).

A questo riguardo, si evidenzia che la Corte di Giustizia ha affermato con chiarezza, con riguardo alla Dir. 2001/29/CE (relativa all'armonizzazione di taluni aspetti del diritto di autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione), che all'art. 5, comma 2, lett. b), introduce la possibilità di prevedere un equo compenso per le copie ad uso privato, che:

49 *"... per quanto riguarda la forma, le modalità e l'entità dell'equo compenso, la Corte ha già dichiarato che **tale compenso nonché, pertanto, il sistema su cui si fonda e l'entità dello stesso, devono essere connessi al pregiudizio cagionato ai titolari di diritti a causa della realizzazione delle copie private**" (sentenze del 5 marzo 2015, Copydan Båndkopi, C-463/12, EU:C:2015:144, punto 21, e del 22 settembre 2016, Microsoft Mobile Sales International e a., C-110/15, EU:C:2016:717, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).*

50 *"Infatti, **qualsiasi equo compenso che non sia connesso al pregiudizio causato ai titolari dei diritti a causa di tale realizzazione non sarebbe compatibile con l'esigenza, enunciata al considerando 31 della direttiva 2001/29, secondo cui occorre mantenere un giusto equilibrio tra i titolari dei diritti e gli utenti dei materiali protetti** (sentenze del 12 novembre*

2015, *Hewlett-Packard Belgium*, C-572/13, EU:C:2015:750, punto 86, nonché del 22 settembre 2016, *Microsoft Mobile Sales International e a.*, C-110/15, EU:C:2016:717, punto 54)” (Corte Giust., C-433/20, sent. 24.3.2022, *Austro-Mechana c. Strato AG*, §§49-50).

Sotto questo profilo, la Bozza, senza una più accurata istruttoria e senza adeguati correttivi, presenta evidenti elementi di criticità e possibile illegittimità.

### **1.3 Multipla applicazione del contributo**

**1.3.1** Inoltre, la Bozza non considera che il *cloud* è un servizio assolutamente virtuale e non fisico; essa è priva delle necessarie tutele atte ad impedire che il contributo venga applicato a “cascata”, a ripetizione, sulla base del medesimo presupposto applicativo per l’uso della stessa capacità di *storage*.

Anche in questo caso, ne conseguirebbe un arricchimento senza causa per i titolari del diritto d’autore a scapito degli operatori di comunicazioni elettroniche situati a valle della filiera.

Ad esempio, una PMI che fornisca al pubblico servizi di comunicazioni elettroniche, e tra questi anche i servizi *cloud*, che acquisti hard disk per realizzare un’infrastruttura *cloud* avrà già versato il compenso per copia privata su quei dispositivi. Se dovesse fornire lo stesso spazio sotto forma di *cloud* ai suoi clienti, rischierebbe di doverlo pagare di nuovo – o *ex novo*, ogni mese, per ogni utente: una dinamica che oltre a essere illogica, rappresenta un disincentivo strutturale agli investimenti digitali nazionali.

Infine, il nuovo schema è concepito in modo tale da determinare, per gli operatori che non abbiano presentato istanza di rimborso, una forma di doppio prelievo: una volta all’origine (all’atto dell’acquisto di *storage*), e una seconda volta, a cadenza mensile, per l’utilizzo del *cloud* da parte degli utenti finali. È quindi evidente la necessità di un meccanismo chiaro e automatizzato per l’esenzione strutturale dei servizi B2B, infrastrutturali o non riconducibili all’uso privato di contenuti audiovisivi per non incidere in modo indiscriminato sulla disponibilità di memoria digitale.

Il numero di imposizioni ripetute, potrebbe inoltre essere arbitrario, a titolo di esempio:

- Prima imposizione: quando l’operatore acquista un supporto fisico (hard disk)
- Seconda imposizione: applicato all’operatore di servizi IaaS che offre lo *storage* utilizzando hard disk
- Terza imposizione: applicato al fornitore di piattaforma di streaming o CDN che utilizza il servizio IaaS

- Quarta imposizione: applicato al fornitore di piattaforma social multimediale che mette a disposizione spazio agli artisti utilizzando il servizio streaming/CDN

Anche in questo caso valgono le considerazioni precedentemente esposte sulla necessità di mantenere un equilibrio tra i contrapposti interesse di titolari del diritto d'autore e i soggetti che ne fruiscono (Corte Giust., *Austro-Mechana c. Strato AG*, cit., §§49-50).

**1.3.2** Le scriventi Associazioni sottolineano che la natura stessa del *cloud* è quella di uno spazio multiuso, neutrale rispetto ai contenuti: le aziende lo usano per *backup*, elaborazione dati, *hosting*, *disaster recovery*, *compliance* normativa, IA, video sorveglianza, controllo industriale, PEC, e mille altri scopi.

Non è neppure adottata una definizione di *cloud*, che lo delimiti ai fini dell'applicazione della Bozza, che quindi potrebbe riguardare tutto, andando così a colpire una pletora di servizi (diversi dalla copia privata) e destinati ad altri tipi/finalità di memorizzazione.

L'applicazione di un corrispettivo per GB/mese, a prescindere dall'uso, è un abuso, e di certo non è adeguata al *cloud* la previsione della Bozza (art. 2.2) secondo cui la funzione di registrazione debba essere inibita per poter richiedere esenzione o rimborso: una pretesa tecnicamente assurda per qualsiasi servizio *cloud general purpose*.

#### **1.4 Indiscriminata applicazione del contributo**

Le scriventi Associazioni sottolineano un ulteriore profilo di criticità del modello di "recupero" del contributo previsto dalla Bozza: la sua indiscriminata applicazione sia ai privati, persone fisiche, sia alle persone giuridiche che acquistano i servizi *cloud* (e, quindi, anche la capacità di archiviazione offerta dal cloud) per scopi professionali.

A questo riguardo si richiamano i principi stabiliti dal Tribunale Milano (sent. del 14/2/2011, Mussida c. S.I.A.E.) che ha affermato con chiarezza che:

*"Ove si sia di fronte ad una vendita a privati per copia privata, tale situazione è sufficiente ad imporre il compenso per copia privata, senza che occorra l'effettiva realizzazione della copia. Ove, invece, la vendita sia effettuata a favore di soggetti diversi da persone fisiche (per le quali non scatta l'automatica presunzione della debenza del compenso di copia privata) l'imposizione del compenso è esclusa se risulti che la vendita sia effettuata per fini manifestamente estranei a quelli della realizzazione per copia privata, salva però la prova*



***contraria (e la conseguente applicazione del prelievo) la quale può essere raggiunta anche in forza di presunzioni.”***

Parimenti, il Tribunale di Roma (sent. del 23/09/2011, A.S.M.I. c. S.I.A.E.), con altrettanta chiarezza ha confermato tale interpretazione della norma, come segue:

*“A norma dell’art. 39 del D.Lgs. 9 aprile 2003, n. 63 e dell’art. 71 septies della legge 22 aprile 1941, n. 633, letti congiuntamente all’art. 5, comma 2o, lett. b), della Direttiva n. 2001/29/CE, nella vendita di dispositivi a privati per copia privata deve essere imposto il compenso per copia privata a prescindere dalla effettiva realizzazione della copia; **mentre ove la vendita sia effettuata a favore di soggetti diversi da persona fisica per fini “manifestamente estranei a quelli della realizzazione per copia privata” l’imposizione deve essere esclusa.”***

La correttezza di tale interpretazione, peraltro, è stata confermata dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea con riferimento alla copia privata di cui all’art. 5, par. 2, lett. b), della Dir. 2001/29/CE, secondo cui:

***“le persone giuridiche sono in ogni caso escluse dal beneficio dell’eccezione di cui a detto articolo 5, paragrafo 2, lettera b), (sentenza del 9 giugno 2016, EGEDA e a., C-470/14, EU:C:2016:418, paragrafo 30)” (sent. Corte Giust. C-426/21, 13.7.2023, Ocilion IPTV Technologies GmbH c. Seven.One Entertainment Group GmbH, Puls 4 TV GmbH & Co. KG, § 39).***

Se ne ricava che un’applicazione del meccanismo del prelievo in modo indiscriminato ed esteso anche alle imprese che fanno uso del cloud per scopi professionali è contraria alla legge, così come lo è l’estensione all’acquisto di tali servizi a scopi professionali. In tal caso, il *discrimen* potrebbe ragionevolmente essere rappresentato dalla titolarità di partita IVA da parte dei soggetti che acquisiscono i servizi e la capacità *cloud*.

Si tratta, infatti, di servizi forniti tipicamente tramite precisi accordi di servizio (SLA), che si discostano radicalmente dal concetto di copia privata. Le aziende utilizzano lo storage cloud non per la memorizzazione di contenuti personali, ma come parte integrante delle loro infrastrutture tecnologiche, con rigorosi protocolli di sicurezza e compliance. Non considerare questa peculiarità comporta il rischio di assoggettare al compenso per Copia Privata una vasta gamma di servizi cloud professionali che, per loro natura e finalità, non sono destinati né utilizzabili per la realizzazione di copie private di opere protette dal diritto d’autore.



Applicare il compenso per Copia Privata alle “*memorie in cloud o spazi di memorizzazione in cloud*” senza una perimetrazione compiuta dell’ambito di applicazione violerebbe inoltre il principio fondamentale di proporzionalità in base al quale è necessario che qualsiasi intervento normativo sia adeguato e necessario al raggiungimento degli obiettivi perseguiti, senza andare oltre quanto necessario per raggiungerli, imponendo oneri sproporzionati anche su servizi – come quelli cloud B2B - che, per loro natura tecnica e operativa, non sono destinati né utilizzabili per la realizzazione di copie private. Una simile estensione del compenso risulterebbe quindi non solo tecnicamente inappropriata, ma anche giuridicamente illegittima alla luce dei principi di proporzionalità e ragionevolezza che dovrebbero guidare l’azione normativa.

## **2. Possibile illegittimità per difetto dei poteri**

Vi sono, inoltre, seri dubbi che il Ministero della Cultura abbia i poteri di adottare un Decreto Ministeriale con cui modificare una legge ordinaria (L. n.633 del 22 aprile 1941 sulla Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio) ed estenderne l’ambito di applicazione, includendovi servizi che la stessa legge - pur essendo stata recentemente modificata, quando i servizi cloud già esistevano - non aveva previsto; riprendendo il vecchio brocardo “*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*”.

Atteso che, come si è visto al § 1.2.1, il *cloud* non rientra nell’ambito di applicazione dell’art. 71-septies della L. 633/1941, l’estensione dell’ambito di applicazione della L. 633/1941 mediante un Decreto Ministeriale ad una nuova fattispecie è eccessivo rispetto alla qualificazione del Decreto di cui al comma 2 destinato unicamente alla determinazione (quantificazione) del “compenso”.

Lo stesso comma 3 attribuisce l’obbligo del compenso a chi fabbrica o importa oggetti fisici (apparecchi e supporti) ma non contiene alcun riferimento ai “servizi”.

Inoltre, la Legge sul diritto d’autore, all’articolo 71-septies, fa riferimento a “*apparecchi esclusivamente destinati alla registrazione analogica o digitale*” e a “*supporti di registrazione audio e video, quali supporti analogici, supporti digitali, memorie fisse o trasferibili*”. È evidente che si tratta di dispositivi fisici, non di servizi immateriali. Forzare questa previsione normativa per includere i servizi di cloud storage significa attribuire al decreto un valore innovativo e non meramente attuativo, andando oltre i limiti della delega legislativa. Tale operazione, oltre a minare la certezza del diritto, rischia di aprire la strada a contenziosi sulla validità stessa del provvedimento.

Infine, un ulteriore profilo da tenere in considerazione riguarda la circostanza che l'art. 71-septies, comma 2, dispone che la revisione delle condizioni economiche del compenso per la copia privata avvenga ogni tre anni. Tuttavia, mentre l'ultimo DM di fissazione dell'ammontare del corrispettivo per copia privata è del 2024, a distanza di neppure un anno ci si avvale di tale disposizione per estendere la normativa che prevede compenso per copia privata anche al "cloud".

### **3. In subordine: necessità di delimitare adeguatamente l'ambito di applicazione della bozza e di semplificare gli adempimenti**

In subordine, rispetto alla richiesta di accantonare la Bozza per le ragioni esposte, le scriventi Associazioni ritengono indispensabile un intervento di integrazione e modifica della Bozza stessa sia per la previsione di specifiche cause di esenzione (attualmente del tutto mancanti), sia per agevolare e semplificare la possibilità di ottenere rimborsi (che, data la mole di documentazione cumulativamente richiesta si traduce altrimenti in una "*probatio diabolica*"), nonché per semplificare gli altri adempimenti necessari (quali, ad esempio le comunicazioni periodiche).

#### **3.1 Necessità di definire le fattispecie per le quali prevedere una "esenzione"**

Attualmente la possibilità di esenzione è prevista, in teoria, ma non è disciplinata alcuna fattispecie a ciò relativa.

È prevista soltanto la possibilità di richiedere "rimborsi", ma come si vedrà più oltre (§ 3.2), si tratta di una procedura farragিনosa, tesa a rendere di fatto impossibile la percezione del rimborso stesso dall'avente diritto.

La giurisprudenza riconosce e difende il diritto all'indennizzo dei titolari del DA per ogni copia privata, ma prevede altrettanto tassativamente che la norma si applichi solo a chi effettua copie a "uso privato", e non anche a chi offre servizi a clientela "*business*" (es. con Partita IVA), acquisiti per i propri fabbisogni professionali (semmai, spetterà poi a questi ultimi giustificare l'avvenuto pagamento del compenso se offrono servizi a clienti residenziali).

Per inciso, imporre il pagamento a chi non vi sarebbe tenuto, per poi trasferire su di essi un onere di recupero degli importi non dovuti, è chiaramente contrario ai principi di efficienza e buona gestione cui è tenuta la pubblica amministrazione nello svolgimento dell'attività amministrativa, anche quando adotta provvedimenti di "alta amministrazione" (come, in ipotesi, la bozza di D.M. in questione).

In conclusione, quindi, ad avviso delle scriventi associazioni, è necessario modificare la Bozza per escludere/esentare:

- (i) tutte le attività e servizi *cloud* venduti a clienti *business* ossia quelli diversi dalle persone fisiche (cfr. § 1.4; così ad es. quelli fatturati ai clienti) - che dovranno essere definiti in maniera chiara senza rimandi *per relationem* ad altri decreti anche tramite opportuni elenchi di servizi esclusi dall'applicazione del DM senza necessità di alcun adempimento - e anche
- (ii) chi ha già pagato acquistando capacità di *storage* fisica dal **produttore o l'importatore dei server** (poiché su quella il fornitore ha già pagato il compenso per copia privata: cfr. § 1.2.1). Del resto se si pagassero più volte "a cascata" si assisterebbe ad un ingiustificato ed illegittimo arricchimento senza causa dei titolari del diritto di sfruttamento economico del diritto di autore (cfr. § 1.2.2).

### **3.2 Necessità di semplificare il meccanismo di rimborso**

Infine, la gestione della procedura di rimborso è talmente farraginosa e opaca da scoraggiare ogni operatore, soprattutto se di piccole e medie dimensioni, ad accedervi: questo rafforza il sospetto che il meccanismo sia stato concepito con intento "estrattivo" più che compensativo/equitativo.

Al riguardo, ad avviso delle scriventi Associazioni, la Bozza deve essere modificata per prevedere che, ai fini dell'ottenimento del rimborso, sia sufficiente presentare fattura attestante l'acquisto di capacità di *storage* fisica da un fornitore italiano (poiché su tale memoria il fornitore ha già pagato il compenso per copia privata). Eventualmente, si può chiedere che tale documentazione sia accompagnata da una "autocertificazione", con evidenti conseguenze di natura penale in caso di false o incomplete dichiarazioni.

Si potrebbe configurare un ossimoro: un processo aggiuntivo complicato (specialmente da mantenere) che, diventando necessario per l'esazione del compenso per la copia privata, complica il percorso verso la semplificazione e l'automazione - che, secondo il Governo, la PA dovrebbe raggiungere grazie al Cloud. In altre parole, i recenti provvedimenti di indirizzo governativo sono caratterizzati da una significativa spinta della PA verso soluzioni Cloud, ma invece di semplificare la procedura di esenzione del contributo diventa una complicazione a danno di semplificazione, innovazione ed automazione.

### **3.3 Necessità di semplificare gli adempimenti**

Infine, sul punto, non può trascurarsi la circostanza che la Bozza aumenta gli oneri di *compliance* per i fornitori di servizi *cloud*, portando la comunicazione a una frequenza trimestrale su base annuale, il che, oltre a risultare eccessivo, è anche discriminatorio.

Infatti, il sistema di esenzioni e rimborsi previsto all'art. 2(2) del DM impone – agli operatori che importano o offrono servizi *cloud* in Italia - adempimenti e oneri di comunicazione abnormi, illogici e del tutto sproporzionati: tali oneri non si curano delle implicazioni industriali, commerciali e delle tematiche di confidenzialità connesse alla prestazione di servizi *cloud* per aziende, organizzazioni e sviluppatori per attività professionali o d'impresa.

Pertanto, il DM dovrebbe inserire una previsione che delimiti il campo di applicazione e la portata definitoria della “*memoria in cloud o spazio di memorizzazione in cloud*” in modo che i servizi *cloud* B2B ne siano esclusi espressamente e senza ulteriori oneri e/o adempimenti. Al contrario sottoporre questi servizi a un regime di esenzioni sulla base di oneri documentali trasmessi da parte degli operatori privati non è una soluzione praticabile. Il DM richiede, infatti, documentazione dettagliata per ogni cliente per dimostrare l'estraneità dei servizi *cloud* B2B rispetto alla copia privata in maniera del tutto disancorata dalle peculiarità tecniche e commerciali, descritte *supra*, del settore dei servizi *cloud* B2B. Gli oneri imposti agli operatori per ottenere l'esenzione hanno un impatto abnorme, sono sproporzionati e economicamente insostenibili: i costi di *compliance* per gestire tale documentazione supererebbero di gran lunga i compensi previsti dal DM, creando un onere amministrativo ingiustificato per servizi che, lo si ribadisce, per loro stessa natura e architettura, non possono essere utilizzati per la copia privata.

## **4. Profili europei e di coerenza con l'ordinamento UE: discriminazione ai danni delle imprese Italiane**

L'ordinamento italiano non può essere considerato isolatamente. L'articolo 117 della Costituzione impone che la legislazione statale sia conforme ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Al riguardo, si osserva che l'art. 18 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea vieta qualsiasi forma di discriminazione basata sulla nazionalità. Un intervento unilaterale che estenda l'ambito del compenso per copia privata al *cloud* potrebbe generare distorsioni nel mercato unico, imponendo vincoli ai soli operatori nazionali mentre quelli esteri ne resterebbero immuni.

Inoltre, va ricordato che la Direttiva 2001/29/CE, che disciplina l'equo compenso per copia privata, lascia agli Stati membri margini di discrezionalità, ma all'interno di un quadro armonizzato. Introdurre un onere aggiuntivo senza coordinamento europeo rischia di creare un ostacolo alla libera prestazione dei servizi digitali nel mercato interno. Proprio la Direttiva citata prevede al considerando n. 1 che *"il trattato prevede l'instaurazione di un mercato interno, e la creazione di un sistema che garantisca l'assenza di distorsioni della concorrenza nel mercato interno"* oltre alla *"armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative al diritto d'autore e ai diritti connessi"*. In un panorama tecnologico, già di rilevanza oltre-europea, l'imposizione autoritativa di prestazioni patrimoniali nazionali genererebbe inevitabilmente distorsioni della concorrenza, in violazione dei principi della Direttiva.

Il sistema proposto è gravemente discriminatorio e introduce una distorsione concorrenziale che rischia di penalizzare severamente gli attori del cloud italiano rispetto ai colossi esteri del cloud: mentre le imprese nazionali verrebbero obbligate a dichiarare, contabilizzare e versare un contributo mensile proporzionale allo spazio allocato e al numero di utenti, piattaforme internazionali che offrono servizi analoghi in Italia, ma con sede fiscale estera, rimarrebbero fuori da ogni forma di controllo o imposizione.

**Questo genera una doppia ingiustizia: a danno delle imprese italiane e a favore di soggetti con giurisdizione esterna.**

Pertanto, potrebbe configurarsi nel caso in questione un rischio di discriminazione "inversa" e, al riguardo, si evidenzia che la sentenza TAR Lazio 12/7/2025 sul *golden power* su Unicredit ha affermato con chiarezza che anche negli *"atti di alta amministrazione"* lo Stato deve rispettare i *"principi di proporzionalità, ragionevolezza e non discriminazione... ai quali il Governo deve ispirarsi"* anche per *"tutelare l'interesse nazionale"*.

Dal punto di vista concorrenziale, l'introduzione di un prelievo sui servizi *cloud* avrebbe conseguenze negative per le imprese italiane. Le PMI e le *startup*, che costituiscono il tessuto produttivo del Paese, si troverebbero a sostenere costi aggiuntivi, riducendo la loro capacità di investimento in innovazione e limitando la competitività sul mercato. È inoltre ragionevole ritenere che tali costi aggiuntivi sarebbero ribaltati sugli utenti finali (professionisti e/o consumatori) di tali servizi; tali costi incrementali renderebbero meno competitivi i servizi cloud offerti dalle imprese nazionali, laddove gli *hyperscaler* internazionali, invece, grazie a infrastrutture all'estero e alla vendita di servizi in Italia, nonché a economie di scala e a strutture fiscali transnazionali, potrebbero assorbire o eludere più facilmente tali oneri, rafforzando ulteriormente la loro posizione dominante.

Questa dinamica configurerebbe un effetto distorsivo, in contrasto con i principi europei in materia di concorrenza. Infatti, imporre un costo sproporzionato sulle imprese nazionali equivale, di fatto, a concedere un vantaggio competitivo agli operatori esteri. Una simile misura rischia di ridurre ulteriormente la sovranità digitale italiana, ostacolando lo sviluppo di un ecosistema cloud nazionale solido e indipendente.

Pertanto, le scriventi Associazioni chiedono che siano evitate forme di “*reverse discrimination*”: necessità di non discriminare i *cloud service provider* con sede legale/sede operativa in Italia rispetto agli altri che forniscono servizi *cloud* dall'estero.

## 5. Coerenza con le politiche pubbliche di digitalizzazione

L'introduzione di un onere parafiscale sul cloud appare in evidente contraddizione con gli obiettivi delle politiche nazionali ed europee per la trasformazione digitale. Il PNRR e la Strategia Cloud Italia puntano a incentivare la migrazione verso soluzioni cloud per migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione e la competitività delle imprese. A livello europeo, programmi come Digital Europe e Horizon Europe sostengono investimenti in infrastrutture digitali e innovazione.

L'applicazione di un prelievo aggiuntivo sul cloud rischia di ostacolare l'adozione di queste tecnologie, penalizzando sia le imprese sia la pubblica amministrazione. Ne deriverebbe un rallentamento dell'innovazione, una riduzione della competitività e un freno allo sviluppo di settori strategici come l'intelligenza artificiale, i big data e la sicurezza informatica. In un contesto globale in cui la digitalizzazione è leva fondamentale per la crescita economica, tale misura rappresenterebbe un passo indietro per il Paese, già segnato da rilevanti e notori ritardi tecnologici e rapporti di dipendenza strutturale che lo rendono sensibile a pressioni internazionali.

## 6. Le Richieste di AIIP e di Assintel

Per tutti questi motivi, le scriventi Associazioni richiedono formalmente:

1. L'eliminazione dalla Bozza dell'art. 2, lett. q), dell'Allegato tecnico;
2. In subordine rispetto al punto 1:
  - 2.1. la modifica del suddetto art. 2, lett. q), per disporre l'applicazione dell'equo compenso solo nei confronti dei produttori e degli importatori di *server* e, in ulteriore subordine,

2.2. la modifica del suddetto art. 2, lett. q), per disporre l'esclusione totale per i servizi di *cloud* e *storage* forniti a clienti diversi da persone fisiche (es. operatori *business-to-business*); in particolare, si potrebbe prevedere una esenzione automatica per le PMI clienti di servizi *cloud*, in quanto l'utilizzo del *cloud* da parte delle imprese riguarda attività aziendali quali archiviazione, gestione documentale, compliance normativa e non la copia privata di contenuti protetti, in linea con i principi di semplificazione amministrativa (quali ad es. dettati dal DL 1/2012) e come già avvenuto con precedenti normativi europei (cfr. Direttiva 2019/882/UE). L'esenzione automatica, totale ed ex ante, per le PMI<sup>1</sup> potrebbe operare attraverso un meccanismo di autocertificazione semplificata,

2.3. la modifica del suddetto art. 2, lett. q), per disporre l'esclusione totale per i servizi di *cloud* e *storage* destinati a finalità tecniche non audiovisive o non esplicitamente indirizzate a tale uso per l'utente consumatore;

3. In ogni caso, la sospensione dell'efficacia del sistema dichiarativo e contributivo relativo al cloud, in attesa di una seria analisi d'impatto tecnologico ed economico condotta con tutte le categorie realmente coinvolte (operatori cloud, associazioni delle PMI, centri dati);
4. in ogni caso, che tutti i soggetti che non abbiano richiesto il rimborso del compenso per copia privata versato su dispositivi fisici (hard disk, SSD, NAS) siano automaticamente esonerati da qualsiasi obbligo contributivo riferito ai servizi di cloud storage, al fine di evitare doppi prelievi e fatturazioni cumulative sulla medesima funzione tecnologica;
5. la semplificazione delle procedure per la richiesta e l'ottenimento del rimborso, eventualmente mediante autocertificazione relativamente alla sussistenza dei presupposti applicativi;
6. la semplificazione delle procedure e degli oneri di *compliance* per i fornitori di servizi *cloud*, disponendo gli obblighi di comunicazione con frequenza annuale anziché trimestrale.

---

<sup>1</sup> Le norme in materia di semplificazione amministrativa e di liberalizzazione, infatti, impongono che ogni nuovo onere per le imprese sia giustificato, proporzionato e accompagnato da misure di semplificazione, in particolare per le PMI (cfr. D.L. 1/2012; D.L. 112/2008, art. 25). Includere le PMI nell'ambito del prelievo significherebbe imporre un onere del tutto ingiustificato, contrario al principio di proporzionalità



## 7. Governance e revisione delle norme

Risulta infine fondamentale l'istituzione di un tavolo tecnico permanente presso il Ministero, con la partecipazione di associazioni di categoria, operatori *cloud* e *collecting societies*, con la funzione di monitorare in modo continuativo l'evoluzione tecnologica e di proporre eventuali correttivi, garantendo un bilanciamento tra gli interessi dei titolari dei diritti e quelli degli utenti e degli operatori.

In parallelo, occorre prevedere una clausola di revisione preventiva: ogni futura estensione del compenso dovrebbe essere subordinata a una valutazione di impatto completa, che analizzi effetti tecnologici, economici e concorrenziali. In questo modo, si eviterebbero provvedimenti adottati in via emergenziale o senza un adeguato coinvolgimento delle parti interessate.

Sono già esistenti altri simili obblighi di valutazione e analisi per atti regolatori di grande impatto sul mercato, con particolare attenzione agli effetti sulle PMI (cfr. Regolamento ANAC AIR/VIR, artt. 9.1, 10.3); l'istituzione di un tavolo tecnico permanente presso il Ministero, con la partecipazione delle associazioni di categoria è, dunque, coerente con le migliori pratiche di regolazione e con la normativa vigente.

### Accessibilità del presente documento:

AIIP ed Assintel richiedono esplicitamente che questo documento sia reso accessibile a tutti, mediante pubblicazione sul sito web del Ministero.

### Richiesta di audizione

AIIP ed Assintel richiedono formalmente una audizione con il Ministero della Cultura per discutere approfonditamente le conseguenze di questa Bozza, che minaccia l'ecosistema digitale italiano, ostacola la competitività e disincentiva l'innovazione nazionale nel campo dei servizi cloud e data center.

Milano, 12 settembre 2025

**AIIP-Associazione Italiana Internet Provider**

Il Presidente – Giuliano Claudio Peritore

**Assintel-Associazione Nazionale delle Imprese ICT**

La Presidente – Paola Generali