

N. 07946/2014 REG.PROV.COLL.
N. 11747/2010 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 11747 del 2010, proposto da:
Cinzia Mascoli, Neri Marcore', Elio Germano, Claudio Santamaria Ferraro,
Roberto Giacomo Pischietta, Pasquale Corrente, Carmen Giardina,
Alessandro Riceci, Associazione Artisti 7607, rappresentati e difesi dagli avv.
Mariamatilde Cascone e Giovanna Cau, con domicilio eletto presso Giovanna
Cau in Roma, via Arco de' Tolomei,10;

contro

Ministero dei beni, delle attività culturali e del turismo, rappresentato e difeso
per legge dall'Avvocatura dello Stato, con domicilio in Roma, via dei
Portoghesi, 12;

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Presidenza del consiglio dei
ministri - dipartimento per l'informazione e l'editoria;;

nei confronti di

Associazione Nuovo Imaie, in persona del legale rappresentante, rappresentato
e difeso dagli avv. Franco Sabatini e Lorenzo Minisci, con domicilio eletto
presso Franco Sabatini in Roma, viale Gorizia, 14;

Apti (Associazione per il Teatro Italiano);

per l'annullamento

DEL PROVVEDIMENTO 0017752/10 DEL 29.09.10 CON IL QUALE E' STATA DISPOSTA L'APPROVAZIONE, AI SENSI DELL'ART. 7 D.L. 30.04.10 CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 100/10, DELL'ATTO COSTITUTIVO E DELLO STATUTO DELL'ASSOCIAZIONE DENOMINATA NUOVO IMAIE

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero e dell'associazione Nuovo Imaie;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 maggio 2014 la dott.ssa Cecilia Altavista e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il presente ricorso sono stati impugnati il provvedimento del Ministero dei beni culturali del 29 settembre 2010 di approvazione dell'atto costitutivo e dello statuto della associazione Nuovo Imaie adottato sulla base dei poteri conferiti dall'art 7 del d.l. n. 64 del 2010 convertito nella legge n. 100 del 2010 nonché gli atti preordinati e connessi.

Sono stati formulati i seguenti motivi di censura:

insufficiente motivazione; difetto di istruttoria; violazione e falsa applicazione della legge n. 100 del 2010; omesso ed erroneo accertamento della sussistenza dei presupposti di legge per la costituzione dell'associazione del Nuovo Imaie; eccesso di potere; violazione dell'art 7 della legge n. 241 del 1990 per l'omessa partecipazione al procedimento;

erronea valutazione della conformità delle norme statutarie al d.l. 64 del 2010 conv. nella legge 100 del 2010;

illegittimità costituzionale dell'art 7 del d.l. n. 64 del 2010 conv. nella legge n. 100 del 2010 in relazione agli artt 3 e 118 della Costituzione.

Si sono costituiti il Ministero dei beni culturali con atto di forma e deposito di

documentazione e l'Associazione Nuovo Imaie contestando la fondatezza del ricorso.

Alla camera di consiglio del 25 gennaio 2011 è stata respinta la domanda cautelare di sospensione del provvedimento impugnato non sussistendo profili di danno grave ed irreparabile.

Alla udienza pubblica del 29 maggio 2014 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Con la prima censura si lamenta la violazione dell'art 7 della legge n. 241 del 1990, non avendo l'associazione ricorrente partecipato al procedimento di approvazione dello statuto della associazione Nuovo Imaie, pur avendone anche fatto esplicita richiesta al Ministero.

Tale censura non è suscettibile di accoglimento.

Il procedimento di approvazione dello statuto dell'Associazione Nuovo Imaie è stato previsto dall'art 7 d.l. 64 del 2010, convertito nella legge n. 100 del 2010, che contiene disposizioni sull'Istituto mutualistico artisti interpreti esecutori, costituita come associazione privata riconosciuta sottoposta alla vigilanza congiunta della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria, del Ministero per i beni e le attività culturali e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Tale norma è stata dettata al fine di provvedere alla risoluzione delle problematiche che avevano interessato l'Istituto mutualistico artisti interpreti esecutori (IMAIE), prima disciplinato dalla legge n. 93 del 1992, posto in liquidazione e lo svolgimento delle funzioni, in particolare di riscossione dei proventi delle esecuzioni musicali e artistiche prima svolte dall'Istituto.

L'art 7 del d.l. n. 64 del 2010, infatti, così espressamente prevede : “al fine di assicurare la realizzazione degli obiettivi di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 93, e garantire il mantenimento degli attuali livelli occupazionali, ai sensi dell'articolo 14 del codice civile, è costituito dagli artisti interpreti esecutori, assistiti dalle organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale, firmatarie dei contratti collettivi nazionali e dalle associazioni di artisti interpreti esecutori che siano in grado di annoverare

come propri iscritti almeno 200 artisti interpreti esecutori professionisti, il nuovo Istituto mutualistico artisti interpreti esecutori (nuovo IMAIE), associazione avente personalità giuridica di diritto privato, disciplinata, per quanto non espressamente previsto dalla presente disposizione, dal codice civile e dalle disposizioni di attuazione del codice medesimo. Lo statuto del nuovo IMAIE riconosce ai rappresentanti delle organizzazioni sindacali un ruolo consultivo. Il nuovo IMAIE opera sotto la vigilanza congiunta della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria, del Ministero per i beni e le attività culturali e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che ne approvano lo statuto e ogni successiva modificazione, il regolamento elettorale e di attuazione dell'articolo 7 della legge n. 93 del 1992, e che riordinano con proprio decreto l'intera materia del diritto connesso, in particolare per assicurare che l'assetto organizzativo sia tale da garantire efficaci forme di tutela dei diritti degli artisti interpreti esecutori e per definire le sanzioni da applicare nel caso di mancato versamento al nuovo IMAIE dei compensi spettanti agli artisti interpreti esecutori ai sensi delle leggi 22 aprile 1941, n. 633, e 5 febbraio 1992, n. 93, e nel caso di mancata trasmissione al nuovo IMAIE della documentazione necessaria alla identificazione degli aventi diritto di cui al comma 1 dell'articolo 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 93. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nomina il presidente del collegio dei revisori, il Ministero per i beni e le attività culturali e il Ministero dell'economia e delle finanze nominano un componente ciascuno del collegio”.

La giurisprudenza, anche se relativamente alle vicende del vecchio Istituto, si è anche già pronunciata sulla interpretazione della nuova disciplina, affermando che “il nuovo Imaie nasce, a differenza del precedente, quale ente già dotato di personalità giuridica, al fine di assicurare la realizzazione degli obiettivi di cui alla l.n.93/1992 e garantire il mantenimento degli attuali livelli occupazionali del preesistente ed estinto Imaie, in liquidazione; è costituito non dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale delle categorie degli artisti interpreti o esecutori firmatarie dei contratti collettivi

nazionali, ma dagli artisti interpreti esecutori pur assistiti dalle organizzazioni sindacali; viene assoggettato in sede di approvazione dello Statuto e del regolamento elettorale alla vigilanza congiunta della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero per i beni e le attività culturali e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, tenuti, ad assicurare un assetto organizzativo dell'ente tale da garantire efficaci forme di tutela dei diritti degli artisti interpreti ed esecutori". (T.A.R. Lazio I ter, 28/05/2010 n. 13897)

Nel primo motivo di ricorso l'Associazione ricorrente lamenta un difetto di partecipazione sostanzialmente proponendo due censure distinte.

La prima, per il mancato rispetto della disciplina di cui all'art 7 del d.l. n. 64 del 2010, che prevede la "assistenza" delle associazioni di artisti, interpreti, ed esecutori nella costituzione della nuova associazione; la seconda censura riguarda la violazione dell'art 7 della legge n. 241 del 1990, non avendo l'associazione ricorrente avuto la possibilità di partecipare al procedimento presso il Ministero.

Ritiene il Collegio di esaminare per prima tale censura riguardando la mancata partecipazione al procedimento, anche se relativa ad una fase fattuale successiva della vicenda in esame.

Il procedimento per l'approvazione dello statuto dell'Associazione nuovo Imaie presso le amministrazioni vigilanti è stato avviato con l'invio della atto costitutivo e dello statuto da parte del presidente dell'Associazione il 13 luglio 2010.

Come è noto l'art 7 della legge n. 241 del 1990 prevede la comunicazione dell'avvio del procedimento ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento sia destinato a produrre effetti diretti o a quelli che per legge debbano intervenirvi nonchè a soggetti individuati o facilmente individuabili ai quali possa derivare comunque un pregiudizio dal provvedimento.

Peraltro, la giurisprudenza ha escluso i procedimenti avviati su istanza di parte (Consiglio di Stato sez. IV, 17/09/2013, n. 4631; T.A.R. Lazio, III , 12/09/2013, n.8245) nei quali la conoscenza dell'avvio del procedimento è già in capo alla parte che l'ha promosso e l'eventuale tutela delle posizioni

soggettive è assicurata dal preavviso di rigetto ex art 10 bis della legge n. 241 del 1990.

Nel procedimento di approvazione dello Statuto il destinatario del provvedimento è l'Associazione richiedente, soggetto giuridicamente rilevante nell'ordinamento a seguito della sottoscrizione dell'atto costitutivo. In questa fase dunque l'unico soggetto che avrebbe potuto legittimamente partecipare al procedimento era l'associazione neocostituita, che, peraltro, trattandosi di procedimento ad istanza di parte, una volta avviato il procedimento avrebbe dovuto ricevere solo una comunicazione, ai sensi dell'art 10 bis, in caso di esito negativo. La verifica sulla legittimità dello Statuto non comporta la partecipazione dei singoli associati, che hanno partecipato alla costituzione dell'ente, né tanto meno delle associazioni di categoria che, nel caso di specie, in base alla normativa legislativa, hanno solo un ruolo di "assistenza" nella fase costitutiva e un ruolo consultivo- le associazioni sindacali- nel successivo svolgersi della attività della associazione.

Passando all'esame della parte della censura relativa al mancato ruolo di assistenza svolto dalla Associazione ricorrente nella fase di costituzione del Nuovo Imaie e di redazione del relativo Statuto, si deve anche tenere conto che l'art 7 del d.l. n. 64 del 2010 non specifica quale sia la forma di assistenza che debbano prestare le associazioni sindacali e di artisti e di interpreti.

Si deve a proposito ricordare che la volontà del legislatore, nella redazione della nuova disciplina, secondo anche quanto richiesto dalla stessa Associazione ricorrente (intervento in Commissione del Senato l'11 maggio 2010) è stata quella di dare maggiore rilevanza ai singoli associati piuttosto che alle organizzazioni di categoria, a cui è rimasto solo tale ruolo di "assistenza" nella fase costitutiva e consultivo per le organizzazioni sindacali, mentre, ai sensi della legge n. 93 del 1992, il vecchio Imaie era invece costituito proprio dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale delle categorie degli artisti interpreti o esecutori firmatarie dei contratti collettivi nazionali (vedi anche Tar Lazio n. 13897 del 2010).

Risulta, inoltre, che l'associazione ricorrente abbia, come altre, partecipato ad

incontri nella fase di predisposizione dello Statuto e di costituzione dell'Ente. Dalla documentazione prodotta in giudizio dalla difesa della Associazione controinteressata, infatti, risultano incontri avvenuti l'8 maggio, il 2 luglio e l'8 luglio 2010 tra i rappresentanti dell'associazione Artisti 7607 e l'avv. Micciché, nominato dal Ministro dei beni culturali consigliere giuridico per le politiche in materia di tutela dei diritti degli artisti, interpreti ed esecutori, che si occupava della costituzione della nuova Associazione.

Poiché il ruolo di assistenza delle associazioni agli artisti ed interpreti non risulta ulteriormente specificato dalla normativa, si deve ritenere sufficiente, almeno ai fini della legittimità della azione amministrativa, un qualsiasi apporto collaborativo svolto nella fase costitutiva.

Comunque, l'amministrazione nella fase di controllo dello Statuto ha anche verificato l'effettivo ruolo di assistenza tramite il controllo della rappresentatività di cinque associazioni, in relazione alla iscrizione di almeno 200 artisti.

Non essendovi alcun ulteriore riferimento nella disciplina legislativa si deve ritenere che le censure formulate dalla difesa ricorrente non siano suscettibili di accoglimento in questa sede, considerato che l'art 7 del d.l.n. 64 del 2010 espressamente prevede che il regime dell'associazione è di carattere privatistico e disciplinato, "per quanto non espressamente previsto dalla presente disposizione, dal codice civile e dalle disposizioni di attuazione del codice medesimo".

Con il secondo motivo di ricorso la difesa ricorrente lamenta il difetto di motivazione circa la verifica di conformità dello Statuto alla disciplina legislativa ed in particolare la illegittimità della previsione dell'art 8 dello Statuto che distingue tra artista professionista e non professionista, che non troverebbe alcun riscontro nella disciplina normativa, nonché lamenta la illegittimità dell'approvazione dell'art 9 dello Statuto, che richiederebbe una nuova iscrizione all'Associazione Nuovo Imaie anche per coloro che già appartenevano al vecchio istituto.

Tali censure sono infondate.

In primo luogo è bene evidenziare che la verifica compiuta dalle amministrazioni vigilanti sulla Statuto, trattandosi di una limitazione all'autonomia privata, tutelata anche dall'art 18 della Costituzione, non può essere che quella prevista dalla legge .

Si deve, infatti, ricordare come sopra già precisato che l'art 7 del d.l. 64 del 2010 attribuisce espressamente all'Associazione Nuovo Imaie la personalità giuridica di diritto privato "disciplinata, per quanto non espressamente previsto dalla presente disposizione, dal codice civile e dalle disposizioni di attuazione del codice medesimo".

Le previsioni normative circa il contenuto dello Statuto riguardano il ruolo consultivo dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali; impongono che il collegio dei revisori sia formato dai rappresentanti dei Ministeri dell'Economia, del Lavoro e dei beni culturali; inoltre, la soggezione alla vigilanza congiunta della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria, del Ministero per i beni e le attività culturali e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, esercitata, in particolare, tramite la approvazione dello statuto e di ogni sua successiva modificazione, del regolamento elettorale e del regolamento di attuazione dell'articolo 7 della legge n. 93 del 1992, "per assicurare che l'assetto organizzativo sia tale da garantire efficaci forme di tutela dei diritti degli artisti, interpreti, esecutori".

Si deve poi tener presente che, in generale, il controllo amministrativo sugli atti costitutivi delle associazioni ai fini del riconoscimento delle personalità giuridica, che, nel caso di specie, è stata invece già attribuita dalla legge, è un controllo di mera legittimità, che non può spingersi a sindacare le scelte di autonomia privata degli associati, ma riguarda la conformità alle disposizioni normative o alle altre specifiche disposizioni.

Nel caso del controllo operato dalla prefettura ex d.p.r. 361 del 2000, ai fini della iscrizione nel registro delle persone giuridiche e del riconoscimento delle personalità giuridica, è necessario che siano state soddisfatte le condizioni previste da norme di legge o di regolamento per la costituzione dell'ente, che lo scopo sia possibile e lecito e che il patrimonio risulti adeguato alla

realizzazione dello scopo.

Nel caso di specie, in cui la personalità giuridica è stata già attribuita dalla legge, che aveva quindi già valutato lo scopo ed il patrimonio dell'associazione, tale verifica di conformità operata dall'Amministrazione doveva limitarsi a quanto prescritto dalla disciplina normativa.

La clausola che distingue artisti professionisti e non professionisti, appartiene all'evidenza ad una scelta discrezionale degli associati, che, peraltro, legittimamente all'Amministrazione non è apparsa, nell'ambito dei limiti del suo sindacato, in contrasto con la garanzia di tutela per artisti ed interpreti, scopo dei poteri di controllo attribuiti dalla norma all'Amministrazione.

Inoltre, la distinzione tra tali categorie, oltre che prevista già in nuce nell'accordo con le organizzazioni sindacali del 2009, depositato in giudizio dalla difesa della controinteressata, è rispondente al dato normativo, che prescrive l'assistenza delle organizzazioni sindacali, che evidentemente agiscono nell'ambito dei professionisti, e delle associazioni di artisti ed interpreti per cui è richiesta espressamente la iscrizione di almeno 200 professionisti.

Né vi è indeterminatezza in tale nozione rinviando l'art 8 dello Statuto al Regolamento di iscrizione che a sua volta sarà sottoposto ad approvazione delle amministrazioni vigilanti (art 20 dello Statuto).

Infondata è anche la censura relativa alla necessità di una nuova iscrizione alla Associazione Nuova Imaie, la cui illegittimità, secondo la ricostruzione della difesa ricorrente, si trarrebbe dalla continuità, invece, prevista dall'art 9 dello Statuto tra il vecchio istituto e la nuova associazione, con riferimento a coloro che abbiano commessi fatti in danno dell' Imaie o del Nuovo Imaie.

In primo luogo, trattandosi di una associazione di diritto privato la necessità dell'iscrizione all'associazione come espressione della volontà di associarsi deriva dalla normativa civilistica. Inoltre, come sopra ricordato, il vecchio Imaie era composto dalle associazioni sindacali di categoria e non dai singoli artisti, che invece sono gli unici soggetti che possono far parte della nuova associazione, mentre le organizzazioni sindacali hanno solo un ruolo

consultivo rispetto agli organi dell'associazione.

Il provvedimento impugnato è, poi, anche correttamente motivato con riferimento ai requisiti prescritti dalla normativa per lo Statuto della nuova Imaie (assistenza delle associazioni, verifica della struttura associativa).

Infine, la difesa ricorrente solleva questione di costituzionalità dell'art 7 del d.l. 64 del 2010 convertito nella legge n. 100 del 2010 per violazione degli artt 3 e 18 della Costituzione, in quanto la soggezione alla vigilanza ministeriale introdurrebbe una disparità di trattamento con altre associazioni ed istituti mutualistici e limiterebbe l'autonomia associativa privata anche oltre la fase di approvazione dello Statuto.

Tale censura di costituzionalità è manifestamente infondata. Nell'ordinamenti, infatti, vi sono molte ipotesi di soggetti privati sottoposti alla vigilanza dell'Amministrazione, soprattutto con riferimento a enti che svolgono una funzione di gestione di danaro altrui.

Nel caso di specie tale limitazione all'autonomia privata è giustificata dalla rilevanza dell'attività espletata dall'associazione, in particolare nella riscossione e gestione dei compensi previsti dalle norme sul diritto d'autore.

Le funzioni svolte dalla Associazione sono attribuite direttamente dalla legge, in particolare la gestione collettiva ex art 180 bis della legge n. 633 del 1941, dei compensi del diritto d'autore e dei diritti connessi, sensi degli artt 73 e 73 bis della medesima legge.

L'art 7 del d.l. n. 64 del 2010 ha infatti trasferito le funzioni precedentemente svolte dall'Istituto alla nuova associazione: "in particolare, il compito di incassare e ripartire, tra gli artisti interpreti esecutori aventi diritto, i compensi di cui agli articoli 71-septies, 71-octies, 73, 73-bis, 80, 84 e 180-bis della legge 22 aprile 1941, n. 633, e 5 e 7 della legge 5 febbraio 1992, n. 93. Il nuovo IMAIE determina l'ammontare dei compensi spettanti agli artisti, interpreti ed esecutori, conformemente allo statuto ed ai regolamenti attuativi dello stesso, tenuto conto dell'articolo 82 della legge 22 aprile 1941, n. 633".

Tale funzione di gestione collettiva di compensi di attività artistica, che l'ordinamento protegge specificamente con le norme sulla tutela del diritto

d'autore, la cui gestione fa inoltre capo ad un ente pubblico economico, come la Siae (ente pubblico economico a base associativa, sottoposto alla vigilanza del Ministro per i beni e le attività culturali congiuntamente con il Presidente del Consiglio dei Ministri), non può comportare, quindi, alcuna illegittima compressione dell'autonomia privata; né una disparità di trattamento rispetto ad altri soggetti privati, essendo giustificato tale differente regime in funzione dell'attività svolta ed essendo numerose nell'ordinamento le ipotesi di attività privata sottoposta a vigilanza pubblica, quali l'attività bancaria, l'attività delle quotate in borse, le attività svolte da società di servizi pubblici.

Sotto tutti tali profili il ricorso è infondato e deve essere respinto.

In considerazione della particolarità delle questioni affrontate sussistono giusti motivi per la compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 maggio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Eduardo Pugliese, Presidente

Pietro Morabito, Consigliere

Cecilia Altavista, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/07/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)