



Dalla parte di chi crea.

COMMISSIONE 7a SENATO

**RIFORMA DEL SISTEMA CINEMATOGRAFICO E AUDIOVISIVO - DDL A.S.
1835 DI GIORGI E A.S. 649 GIRO**

AUDIZIONE DEL DIRETTORE GENERALE DELLA S.I.A.E.

Dott. Gaetano Blandini

Roma, 20 ottobre 2015

1. PREMESSA:

LA SOCIETÀ ITALIANA DEGLI AUTORI ED EDITORI (S.I.A.E.): NATURA E FUNZIONI

La Società Italiana degli Autori ed Editori (S.I.A.E.) è la società di intermediazione dei diritti d'autore operante in Italia (artt. 180 e ss. della Legge 22 aprile 1941, n. 633 "Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio" e successive modifiche e integrazioni). E' società "generalista", in quanto intermedia i diritti d'autore concernenti tutti i settori artistici (musica, cinema, teatro, arti figurative, letteratura, ecc.).

L'art. 1 della Legge 9 gennaio 2008, n. 2, "Disposizioni concernenti la Società Italiana degli Autori ed Editori" ne ha disciplinato la struttura giuridica, adottando la precisa definizione normativa di "ente pubblico economico a base associativa". La qualificazione normativa di ente pubblico attribuita alla SIAE risale già alla Rubrica ("Enti di diritto pubblico per la protezione e l'esercizio dei diritti d'autore") del Titolo V della Legge 22 aprile 1941, n. 633 e successive modificazioni e integrazioni.

La qualificazione di ente pubblico economico attribuita legislativamente alla S.I.A.E. dalla Legge n. 2/2008 non è nuova ma risulta attribuita all'ente dalla giurisprudenza del Giudice ordinario (di legittimità e di merito) e del Giudice amministrativo, in maniera costante ed univoca, fin dal 1954 (Corte di Cassazione, Sez. Unite Civili, 22.10.1954, n. 3991 e, più di recente, Tribunale di Roma, Sez. Lavoro, 25.05.2006). Il Legislatore del 2008, quindi, ha recepito normativamente un dato pacificamente acquisito da tempo nella sede giurisprudenziale.

Ai sensi della Legge n. 2/2008 la S.I.A.E. è vigilata da tre Amministrazioni (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo e, per le materie di sua specifica competenza, Ministero dell'economia e delle finanze). Lo Statuto è approvato con Decreto del Presidente del Consiglio di Ministri, su proposta del Ministro per i beni e le attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Il Presidente, previa designazione da parte della base associativa della S.I.A.E., è nominato con Decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali e del turismo e con il Ministro dell'economia e delle finanze.

La natura di ente pubblico economico riferita alla S.I.A.E. discende, da un lato, dalla rilevanza costituzionale dell'attività che l'ente realizza per l'Ordinamento, a beneficio della comunità dei cittadini (art. 9 Cost., promozione della cultura; art. 33 Cost., tutela della libertà dell'arte; art. 36 Cost., tutela del lavoro intellettuale), dall'altro, dall'attività di natura imprenditoriale che l'ente pone in essere per la realizzazione degli scopi. In ragione della sua natura di ente pubblico, alla S.I.A.E. sono attribuiti compiti specifici tra i quali: poteri ispettivi nei settori di competenza, in collaborazione con la Polizia Giudiziaria, o in coordinamento con l'Autorità Garante per le Comunicazioni (AGCOM), l'applicazione del contrassegno antipirateria sui supporti fisici fono e video, la riscossione e la ripartizione dei diritti di copia privata, la tenuta del Pubblico Registro cinematografico del Pubblico Registro del software.

I mezzi economici per la realizzazione degli scopi imprenditoriali della S.I.A.E. sono tratti dai risultati che l'ente stesso consegue nello svolgimento della propria attività di impresa produttiva di servizi, non avvalendosi - né direttamente, né indirettamente - di alcun trasferimento, sovvenzione, finanziamento o particolare vantaggio a carico del bilancio dello Stato o di altri enti o organismi pubblici (in tal senso, si vedano gli uniti allegati). Le risultanze della gestione economica e finanziaria della S.I.A.E., infatti, non concorrono né al fabbisogno né all'indebitamento di pubbliche amministrazioni, tant'è che il bilancio dell'ente - che peraltro è redatto nelle forme e con criteri della ordinaria contabilità civilistica - non è mai stato allegato a quello del Ministero vigilante per la successiva trasmissione al Parlamento ai sensi dell'art. 19 della Legge n.468/1978.

L'entrata in vigore della Legge n. 2/2008 e, soprattutto, della Legge 31.12.2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica" porta ad escludere anche sul piano formale la ricomprensione della gestione economico-finanziaria della S.I.A.E. nel comparto della finanza pubblica. In tal senso si sono espresse più volte le Amministrazioni vigilanti, ma anche Autorità di Garanzia, il Dipartimento per la Funzione pubblica, talune decisioni del TAR Lazio e il Servizio Studi della Camera dei Deputati.

L'inserzione nel comparto della finanza pubblica, come noto, deriva infatti da una classificazione di criteri di natura statistico-economica, indipendenti dal regime giuridico che governa le singole unità istituzionali, classificazione effettuata in base a norme definitorie proprie del sistema statistico nazionale e comunitario,

che determina, a sua volta, l'inserimento nel conto economico consolidato del bilancio dello Stato. Tale inserimento viene effettuato tramite una elencazione che l'ISTAT realizza ai sensi dell'art. 1, comma 5, della Legge 30.12.2004, n. 311 (legge finanziaria per il 2005). Detto elenco viene periodicamente pubblicato nella G.U., Serie generale, e da tale articolata elencazione, ove compaiono tutte le unità istituzionali che gravano sul bilancio dello Stato, è esclusa la S.I.A.E.. Ciò significa che, dal punto di vista sostanziale, le caratteristiche della gestione economico-finanziaria della S.I.A.E. non corrispondono a quelle regole classificatorie e definitorie nazionali e comunitarie che individuano caratteristiche di finanza pubblica. In tal modo, quindi, anche sul piano formale, la S.I.A.E. non è ricompresa tra le amministrazioni pubbliche cui si riferisce tutta la normativa concernente la finanza pubblica. In particolare, non è ricompresa fra "gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari" (art. 1, Legge 31.12.2009, n. 196).

2. A.S. 1835 DI GIORGI E A.S. 649 GIRO - RIFORMA DEL SISTEMA CINEMATOGRAFICO E AUDIOVISIVO - PROFILI DA CONSIDERARE

Con riferimento all'A.S. Di Giorgi 1835, le seguenti norme attengono a materie circa le quali la S.I.A.E. riveste attribuzioni pubblicistiche, come sopra delineate, ovvero costituiscono comunque elementi da considerare:

- gli articoli da 14 a 17, che costituiscono il Titolo III del disegno di legge, dispongono l'istituzione presso il Centro nazionale del cinema e delle espressioni audiovisive, di un Registro del cinema e dell'audiovisivo, nel quale vengono obbligatoriamente iscritti i titoli di tutte le opere cinematografiche destinate alla rappresentazione pubblica in Italia (mentre l'iscrizione delle opere audiovisive è solo facoltativa). Stando al disegno di legge, l'iscrizione in tale Registro è volta a garantire la pubblicità e l'opponibilità a terzi di tutti gli atti relativi alle opere che esso raccoglie, semplificando l'esercizio del diritto di autore per lo sfruttamento dell'opera dell'ingegno da parte dell'autore, produttore o titolare dei diritti. L'iscrizione di un'opera nel Registro tutela altresì i diritti di coloro che vi hanno lavorato con un contratto che prevede una partecipazione ai ricavi.

L'iscrizione è una condizione obbligatoria - almeno per quanto riguarda le opere cinematografiche - per poter esercitare qualunque tipo di diritto sull'uso economico di tale opera. Il comma 5 dell'articolo 15 dispone che in caso di mancata iscrizione i diritti derivanti da atti che riguardano lo sfruttamento commerciale delle opere cinematografiche non sono opponibili a terzi¹.

Il Centro, sulla base dei dati del Registro e dei dati forniti dai titolari dei diritti sulle opere (siano essi produttori, autori o distributori), è autorizzato a fornire e a ricevere informazioni sui ricavi e sui proventi derivanti dall'uso commerciale delle opere (articolo 15).

Il disegno di legge attribuisce ad un soggetto chiamato "responsabile del Registro" la responsabilità di fornire copie dei documenti iscritti nel registro stesso, e dell'eventuale danno derivante da omissioni a lui stesso imputabili. Le informazioni desumibili dal Registro, anche in estratto, rappresentano un titolo valido per il beneficiario di uno dei diritti regolarmente iscritto ad incassare l'importo totale dei proventi, direttamente ed esclusivamente, fino al soddisfacimento dei propri diritti (articoli 16 e 17).

- il Titolo VII del disegno di legge prevede la designazione di funzionari del Centro nazionale del cinema e delle espressioni audiovisive ai quali affidare il compito di accertare e denunciare eventuali violazioni delle disposizioni della legge o delle altre norme vigenti in materia di proprietà intellettuale. Ai funzionari che svolgono tale compito, che sono vincolati al segreto professionale (articolo 36) sono assegnati ampi poteri di ispezione (articolo 34, comma 3).
- nel contempo, il disegno di legge prevede, all'articolo 37 (compreso nel Titolo VIII, sulle sanzioni amministrative), l'istituzione presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo di una Commissione di controllo con il compito di accertare l'avvenuta violazione delle disposizioni della legge e di irrogare le sanzioni amministrative. La Commissione, la cui disciplina dovrà essere stabilita da un decreto del Ministro BACT, dovrà essere presieduta da un magistrato amministrativo.

¹ Si ricorda che in base all'articolo 5, comma 2 della Convenzione di Berna per la protezione delle opere letterarie e artistiche non è consentito agli Stati aderenti - tra cui l'Italia - di sottoporre il godimento e l'esercizio del diritto d'autore ad alcuna formalità (che abbia quindi carattere costitutivo).

- il Titolo IX (articoli 40 e 41) prevede anche sanzioni penali per chi ostacoli le operazioni di controllo e per chi diffonda o rappresenti un'opera cinematografica o audiovisiva senza autorizzazione. Tali sanzioni consistono in un'ammenda, nel sequestro dei supporti e possono comprendere la sanzione accessoria dell'interdizione per un periodo determinato dall'esercizio di qualsiasi attività nel settore del cinema. Il presidente del Centro nazionale per il cinema può esercitare i diritti riconosciuti alla parte civile.

Con riferimento all'A.S. Giro 649, che interviene novellando una serie di articoli del d.lgs. 28-2004 (legge quadro delle attività cinematografiche), non si rinvencono elementi da segnalare.

3. LE NORME DELL'A.S. DI GIORGI RELATIVE ALL'ISTITUZIONE DEL REGISTRO DEL CINEMA E DELL'AUDIOVISIVO

3.1 LA SITUAZIONE ATTUALE: IL PUBBLICO REGISTRO PER LE OPERE CINEMATOGRAFICHE TENUTO PRESSO LA S.I.A.E.

Nell'ordinamento giuridico italiano, le fonti normative in materia di registrazione del diritto d'autore sono:

- Legge 22 aprile 1941, n. 633, Titolo III "Disposizioni comuni", Capo I "Registri di pubblicità e deposito delle opere", artt. 103-106;
- Regolamento di esecuzione approvato con Regio Decreto 18 maggio 1942, n. 1369, Capo III - Registri di pubblicità e deposito di esemplari delle opere, artt. 30-43;
- R.D.L. 16 giugno 1938, numero 1061, convertito nella legge 18 gennaio 1939, n. 458 (istitutivo del Registro Pubblico speciale per le opere cinematografiche).

Tra le attività svolte dalla SIAE rientra anche la tenuta del Pubblico Registro per le opere cinematografiche, affidato alla Società dalla normativa istitutiva (Regio Decreto Legge n. 1061/1938). Nel Registro sono iscritti, facoltativamente, i film di produzione nazionale e quelli equiparati. L'iscrizione è obbligatoria per accedere alle provvidenze di Stato. Nei volumi del Registro, relativamente a ciascun film iscritto sono presenti: I dati che individuano l'opera cinematografica, titolo, paternità nome del produttore, ecc. Gli atti di vendita, cessione, costituzione in

garanzia di diritti e proventi e quelli di estinzione di cessioni e costituzioni precedentemente annotate.

3.2 PUBBLICO REGISTRO PER LE OPERE CINEMATOGRAFICHE E PUBBLICITA' LEGALE

Il Registro è affidato alla Società dalla legge istitutiva (Regio Decreto Legge n. 1061/1938), e realizza una forma di pubblicità legale. In particolare, fa fede, fino a prova contraria, una volta che il film è stato realizzato nella sua versione definitiva, dell'esistenza dello stesso e della paternità e di chi ne è produttore. Per il disposto dell'art. 103, comma 5, legge n. 633/1941 *“La registrazione fa fede, fino a prova contraria, dell'esistenza dell'opera e del fatto della sua pubblicazione, quindi gli autori o produttori indicati nel Registro sono ritenuti, sempre fino a prova contraria, autori o produttori delle opere che sono loro attribuite. [...]”*

Lo scopo principale del deposito delle opere dell'ingegno è di consentire all'autore dell'opera di poter tutelare i propri diritti, preconstituendosi una prova circa l'avvenuta pubblicazione della stessa e la paternità dell'opera. Il deposito e la registrazione non sono atti costitutivi di diritti d'autore in quanto il titolo originario dell'acquisto del diritto d'autore è costituito dalla creazione dell'opera, quale espressione del lavoro intellettuale (art. 6 Legge n. 633/1941).

L'omissione del deposito, pertanto, ai sensi dell'art. 106 della L. n. 633/1941, non pregiudica l'acquisto e l'esercizio del diritto d'autore, in quanto le formalità del deposito e della registrazione svolgono solamente una funzione amministrativa di pubblicità notizia, priva di effetti costitutivi.

La registrazione delle opere cinematografiche è anche funzionale all'accesso alle provvidenze dello Stato finalizzate a incentivare la produzione e distribuzione dei film.

Le registrazioni delle opere non costituiscono riconoscimento di diritto d'autore in capo all'autore della creazione. A norma infatti dell'art. 6 della legge 633/41 *“Il titolo originario dell'acquisto del diritto d'autore è costituito dalla creazione dell'opera, quale particolare espressione del lavoro intellettuale”*.

Il Pubblico Registro per le opere cinematografiche realizza una forma di pubblicità-notizia: infatti, le indicazioni contenute nel registro hanno valore di prova. Lo stesso valore è attribuito anche alla parte del Registro destinata a dare

pubblicità agli atti di disposizione sull'opera. La trascrizione degli atti, da effettuarsi per estratto, in base alla nota di trascrizione redatta a cura delle parti, è perciò facoltativa.

La registrazione delle opere e la trascrizione degli atti di disposizione dei contributi statali costituiscono prova per il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Direzione Generale Cinema, per l'erogazione dei contributi di legge disposti in base alle segnalazioni effettuate dalla S.I.A.E. e relativi agli incassi conseguiti dai film per lo sfruttamento cinematografico in sala. Secondo quanto disposto dall'art. 5, comma 1, della Convenzione di Berna *"Nei Paesi dell'Unione diversi da quello di origine dell'opera gli autori godono, relativamente alle opere per le quali sono protetti in forza della presente Convenzione, dei diritti che le rispettive leggi attualmente conferiscono o potranno successivamente conferire ai nazionali², nonché dei diritti conferiti specificamente dalla presente Convenzione."* Pertanto, le registrazioni effettuate dalle autorità pubbliche di altri Paesi possono costituire elemento utile a formare il convincimento del giudice come principio di prova.

3.3 ISCRIZIONE DELL'OPERA CINEMATOGRAFICA NEL REGISTRO

Per iscrivere un'opera nel Registro è necessario contattare l'Ufficio del Pubblico Registro per le opere cinematografiche presso la sezione Cinema della S.I.A.E.. L'opera verrà iscritta sulla base dei dati contenuti nella denuncia di inizio lavorazione trasmessa alla S.I.A.E. dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo a seguito del pagamento della tariffa prevista per i diritti di iscrizione da parte di chi abbia interesse a richiederla (normalmente il produttore).

Il requisito fondamentale ai fini dell'iscrizione è la presentazione al Registro della domanda da parte della società produttrice del film, una volta ricevuto l'invio da parte del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Direzione Generale Cinema, della denuncia di inizio lavorazione presentata dal produttore. L'iscrizione avviene pertanto prima della realizzazione del film.

I moduli prestabiliti sono inviati dall'Ufficio del Pubblico Registro al produttore e sono inoltre disponibili sul sito istituzionale della S.I.A.E.. La domanda può

² così nel testo: ci si riferisce agli autori nazionali.

essere inviata per posta o presentata direttamente all'Ufficio negli orari di apertura al pubblico.

La registrazione dell'opera non prevede deposito di un esemplare dell'opera. Tutte le formalità previste sono onerose e i documenti sono archiviati in forma cartacea. Gli atti da trascrivere nel Registro devono essere notificati in regola con il pagamento dell'imposta di bollo. Gli atti non in regola con il pagamento dell'imposta di bollo sono trasmessi dall'Ufficio all'Agenzia delle Entrate per la relativa regolarizzazione.

La pubblicità dell'atto è fatta in forma di estratto: l'atto notificato deve pertanto essere munito di "nota di trascrizione", contenente gli estremi essenziali dell'atto da annotare, redatta e firmata dalle parti. La trascrizione sul Registro è effettuata a seguito del pagamento della tariffa prevista per i diritti di annotazione.

3.4 COMPITI DELL'UFFICIO DEL PUBBLICO REGISTRO PER LE OPERE CINEMATOGRAFICHE PRESSO LA S.I.A.E.

L'Ufficio del Pubblico Registro per le opere cinematografiche è incardinato nella Sezione Cinema della S.I.A.E., dalla quale mutua il personale, pur se formalmente distinto e facente capo a un Responsabile, che svolge sostanziali funzioni di Conservatore. L'Ufficio provvede a:

- iscrivere le pellicole, sulla base della denuncia di inizio lavorazione del film trasmessa alla S.I.A.E. dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, Direzione Generale Cinema, e a seguito del pagamento dei diritti di iscrizione da parte di chi abbia interesse a richiederla (normalmente il produttore);
- annotare gli atti, notificati tramite Ufficiale giudiziario.

L'atto deve essere debitamente registrato presso l'Ufficio del Registro, munito di "nota di trascrizione" contenente gli estremi essenziali dell'atto, redatta e firmata dagli interessati. La trascrizione nel Registro è effettuata a seguito del pagamento dei diritti di annotazione;

- svolgere attività di certificazione in copia conforme o in fotocopia ad uso privato, a seguito del pagamento delle relative tariffe.

Per annotare gli atti notificati tramite Ufficiale giudiziario, l'atto deve essere stato notificato in originale o in copia conforme, redatta secondo le prescrizioni dell'art. 18 del DPR 445/2000, e ss.mm., e registrato presso l'Agenzia delle Entrate.

Ai sensi dell'art. 12 del Regio Decreto Legge 1061/1938, nel registro sono annotati:

- a) gli atti di vendita del film;
- b) gli atti di cessione o di costituzione in pegno dei proventi del film;
- c) l'estinzione totale o parziale delle obbligazioni derivanti dagli atti di cui alle precedenti lettere.

E' possibile registrare un diritto reale di garanzia in materia di diritto d'autore. L'atto di cessione in garanzia può essere formato come scrittura privata con o senza autentica delle firme o come atto pubblico; deve essere preventivamente registrato all'Agenzia delle Entrate e deve essere notificato tramite Ufficiale giudiziario, unitamente alla nota di trascrizione.

Il registro è tenuto su base reale, vale a dire che all'atto dell'iscrizione viene assegnato a ciascun titolo di film un numero di iscrizione progressivo. Gli atti di trasferimento dei diritti o di cessione in garanzia o di estinzione della garanzia sono trascritti, in ordine cronologico di notifica, nella sezione del registro riservata alle relative annotazioni. Tutti i dati inerenti l'iscrizione del film possono essere soggetti ad aggiornamenti e correzioni secondo regole predeterminate.

Dei dati relativi ai film iscritti nel Registro viene data notizia attraverso la pubblicazione del Bollettino del Servizio per il Diritto d'Autore del MIBACT (disponibile nel sito www.librari.beniculturali.it), nel quale attraverso la funzione ricerca è possibile trovare le informazioni relative ad un'opera registrata. Il Registro è pubblico, ma non la relativa documentazione.
