SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
16 gennaio 2003 *

Nella causa C-388/01,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra M. Patakia e dal sig. R. Amorosi, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. U. Leanza, in qualità di agente, assistito dal sig. F. Maurizio, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto un ricorso diretto a far constatare che, riservando agevolazioni tariffarie discriminatorie per l'ingresso ai musei, monumenti, gallerie, scavi archeologici, parchi e giardini monumentali pubblici, concesse dagli enti locali o decentrati dello Stato, unicamente ai cittadini italiani o alle persone residenti nel

* Lingua processuale: l'italiano.

territorio dei detti enti locali che gestiscono i beni culturali di cui trattasi di età superiore ai sessanta o ai sessantacinque anni, ed escludendo da tali agevolazioni i turisti cittadini di altri Stati membri o i non residenti che soddisfano le stesse condizioni oggettive di età, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 12 CE e 49 CE,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai sigg. J.-P. Puissochet, presidente di sezione, R. Schintgen e V. Skouris, dalla sig.ra N. Colneric e dal sig. J.N. Cunha Rodrigues (relatore), giudici,

avvocato generale: sig.ra C. Stix-Hackl
cancelliere: sig. R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 ottobre 2002,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con richiesta depositata presso la cancelleria della Corte l'8 ottobre 2001, la Commissione delle Comunità europee ha presentato, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far constatare che, riservando agevolazioni tariffarie discriminatorie per l'ingresso ai musei, monumenti, gallerie, scavi archeologici, parchi e giardini monumentali pubblici, concesse da enti locali o decentrati dello Stato, unicamente ai cittadini italiani o alle persone residenti nel territorio dei detti enti locali che gestiscono i beni culturali di cui trattasi di età superiore ai sessanta o ai sessantacinque anni, ed escludendo da tali agevolazioni i turisti cittadini di altri Stati membri o i non residenti che soddisfano le stesse condizioni oggettive di età, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 12 CE e 49 CE.

Normativa nazionale

2 L'art. 1, n. 1, del decreto 11 dicembre 1997, n. 507, del Ministro per i Beni culturali e ambientali, intitolato «Regolamento recante norme per l'istituzione del biglietto di ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali dello Stato» (GURI n. 35, del 12 febbraio 1998, pag. 13), dispone:

«L'ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali dello Stato è consentito di regola dietro pagamento di un biglietto, la cui validità può prescindere dalla data di emissione».

3 Ai sensi dell'art. 4, n. 3, dello stesso decreto:

«L'ingresso gratuito è consentito:

(...)

e) ai cittadini italiani che non abbiano compiuto il diciottesimo o che abbiano superato il sessantesimo anno di età. I visitatori minori di anni dodici debbono essere accompagnati;

(...)».

4 Il decreto 28 settembre 1999, n. 375, dello stesso Ministro, intitolato «Regolamento recante modifiche al decreto ministeriale 11 dicembre 1997, n. 507, concernente norme per l'istituzione del biglietto d'ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali dello Stato» (GURI n. 253, del 27 ottobre 1999, pag. 20), prevede al suo articolo unico:

«1. All'articolo 4 del decreto 11 dicembre 1997, n. 507, sono apportate le seguenti modifiche:

a) nel comma 3, lett. e), il primo periodo è sostituito dal seguente: "ai cittadini dell'Unione europea che non abbiano compiuto il diciottesimo o che abbiano superato il sessantacinquesimo anno di età";

(...)».

Procedimento precontenzioso

5 Dopo aver ricevuto diverse denunce nel corso del 1998, la Commissione ha effettuato indagini che portavano a concludere che il regime tariffario preferenziale applicabile alle persone di età superiore a sessanta o sessantacinque anni per l'entrata al Palazzo dei Dogi, a Venezia, nonché, segnatamente, ai musei municipali di Treviso, Padova e Firenze, comportava una discriminazione basata sulla cittadinanza, ovvero sulla residenza, a danno dei cittadini degli Stati membri diversi dalla Repubblica italiana.

6 Avendo inviato al governo italiano diverse missive in cui chiedeva di fornirle informazioni al riguardo, rimaste senza risposta, il 1° luglio 1999 la Commissione inviava alla Repubblica italiana una lettera di diffida.

7 Con lettera 5 ottobre 1999 le autorità italiane informavano la Commissione di un'imminente modifica del decreto n. 507, mirante ad estendere a tutti i cittadini degli Stati membri il regime tariffario preferenziale per l'ingresso nei musei italiani fino ad allora riservato ai cittadini italiani. Le autorità italiane precisavano inoltre che un'interpretazione estensiva della normativa in vigore consentiva di fatto l'applicazione dei benefici tariffari controversi a tutti i cittadini comunitari.

8 Considerando insoddisfacente la risposta del governo italiano, il 2 febbraio 2000 la Commissione inviava alla Repubblica italiana un parere motivato, rilevando,

in particolare, che la modifica annunciata riguardava i musei e i monumenti nazionali e non i musei e i monumenti municipali di cui fanno parte i musei di Firenze, Padova, Treviso e Venezia. Peraltro, l'interpretazione estensiva della normativa in vigore non sarebbe stata sufficiente ad eliminare l'inadempimento. Inoltre secondo la circolare ministeriale 11 marzo 1998, n. 1560, diretta ad interpretare il decreto n. 507, l'estensione del beneficio delle agevolazioni tariffarie riservate dalla normativa in vigore ai soli cittadini italiani sarebbe lasciata alla valutazione discrezionale del gestore dell'impianto turistico considerato.

9 Il 12 ottobre 2000 la Commissione riceveva una nuova denuncia relativa al Palazzo dei Dogi, secondo la quale la gratuità dell'ingresso concessa alle persone di età superiore ai sessanta anni sarebbe unicamente a vantaggio dei cittadini italiani.

10 Il 13 novembre 2000 la Commissione inviava alla Repubblica italiana una lettera con cui si chiedevano spiegazioni a tal proposito e una copia dei regolamenti relativi all'ingresso nei diversi musei italiani. Con lettera 2 aprile 2001 la Commissione chiedeva inoltre segnatamente alle autorità italiane di precisare i mezzi con i quali intendevano eliminare le discriminazioni esercitate nei confronti dei cittadini comunitari diversi dai cittadini italiani per quanto riguarda i siti del patrimonio culturale italiano di proprietà comunale.

11 Non avendo ricevuto alcuna risposta nel termine di due mesi fissato nel parere motivato, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.

Sul ricorso

12 La Corte ha già stabilito che una normativa nazionale relativa all'ingresso nei musei di uno Stato membro che comporta una discriminazione a danno unicamente dei turisti stranieri è vietata, per i cittadini degli altri Stati membri, dagli artt. 7 e 59 del Trattato CEE (divenuti rispettivamente artt. 6 e 59 del Trattato CE, a loro volta divenuti, in seguito a modifica, artt. 12 CE e 49 CE) (sentenza 15 marzo 1994, causa C-45/93, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-911).

13 Risulta del pari dalla giurisprudenza della Corte (v., in particolare, sentenza 5 dicembre 1989, causa C-3/88, Commissione/Italia, Racc. pag. 4035, punto 8) che il principio di parità di trattamento, del quale l'art. 49 CE è specifica espressione, vieta non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, produca, in pratica, lo stesso risultato.

14 Ciò avviene, in particolare, nel caso di una misura che preveda una distinzione basata sul criterio della residenza, in quanto quest'ultimo rischia di operare principalmente a danno dei cittadini di altri Stati membri, considerato che il più delle volte i non residenti sono cittadini di altri Stati membri (v, in particolare, sentenza 29 aprile 1999, causa C-224/97, Ciola, Racc. pag. I-2517, punto 14). A tale riguardo è irrilevante che la misura controversa riguardi, eventualmente, tanto i cittadini italiani residenti nelle altre parti del territorio nazionale quanto i cittadini degli altri Stati membri. Perché una misura possa essere qualificata come discriminatoria non è necessario che abbia l'effetto di favorire tutti i cittadini nazionali o di discriminare soltanto i cittadini degli altri Stati membri esclusi i cittadini nazionali (v., in tal senso, in particolare sentenza 6 giugno 2000, causa C-281/98, Angonese, Racc. pag. I-4139, punto 41).

15 Nella fattispecie è pacifico che l'ingresso gratuito ai musei, monumenti, gallerie, scavi archeologici, parchi e giardini monumentali pubblici, concesso da enti locali o decentrati dello Stato, è riservato unicamente ai cittadini italiani o ai residenti nel territorio degli enti locali che gestiscono il museo o il monumento pubblico di cui trattasi, segnatamente allorché sono di età superiore ai sessanta o ai sessantacinque anni, cosicché sono esclusi dal vantaggio dell'ingresso gratuito i turisti cittadini di altri Stati membri o i non residenti che soddisfano le stesse condizioni oggettive di età.

16 Il governo italiano, infatti, non contesta il fatto che le modifiche apportate dal decreto n. 375 all'art. 4 del decreto n. 507, al fine di estendere ai cittadini di tutti gli Stati membri il beneficio delle agevolazioni tariffarie controverse, non riguardano i musei né gli altri monumenti gestiti dagli enti locali e decentrati dello Stato.

17 La Commissione riconosce che il decreto n. 375 ha eliminato l'inadempimento dedotto per quanto riguarda i musei e i monumenti gestiti dallo Stato e ricorda che il presente ricorso attiene esclusivamente ai regolamenti tariffari applicabili ai musei e ai monumenti gestiti dagli enti locali e decentrati dello Stato.

18 La Repubblica italiana prospetta tuttavia diversi motivi d'interesse generale per giustificare le agevolazioni tariffarie controverse. Da un lato, tenuto conto dei costi derivanti dalla gestione dei beni culturali, l'ingresso gratuito a questi ultimi non può prescindere da considerazioni di ordine economico. Dall'altro, il trattamento di favore riservato ai cittadini italiani o a taluni residenti sarebbe giustificato da motivi di coerenza del sistema fiscale, in quanto tali agevolazioni costituirebbero il corrispettivo del pagamento delle imposte mediante le quali tali cittadini o residenti partecipano alla gestione dei siti considerati.

19 Anzitutto, per quanto attiene al fatto che le agevolazioni tariffarie controverse prevedono una distinzione basata sul criterio della cittadinanza, occorre ricordare

che tali agevolazioni sono compatibili con il diritto comunitario solo se possono rientrare in una disposizione espressa di deroga, quale l'art. 46 CE, cui fa rinvio l'art. 55 CE, vale a dire l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica. Obiettivi di natura economica non possono costituire motivi di ordine pubblico ai sensi dell'art. 46 CE (v., in particolare, sentenza 14 novembre 1995, causa C-484/93, Svensson e Gustavsson, Racc. pag. I-3955, punto 15).

20 Di conseguenza, dal momento che né la necessità di preservare la coerenza del regime fiscale né le considerazioni di ordine economico avanzate dal governo italiano rientrano tra le eccezioni ammesse dall'art. 46 CE, le agevolazioni tariffarie controverse, in quanto riservate ai soli cittadini italiani, sono incompatibili con il diritto comunitario.

21 Inoltre, per quanto attiene al fatto che tali agevolazioni tariffarie prevedono una distinzione basata sul criterio della residenza, occorre esaminare se le giustificazioni sulle quali si fonda il governo italiano costituiscano ragioni imperative di interesse generale atte a giustificare tali agevolazioni.

22 In primo luogo, riguardo ai motivi di natura economica addotti dal governo italiano, è sufficiente ricordare che essi non possono essere ammessi, in quanto obiettivi di natura puramente economica non possono costituire ragioni imperative di interesse generale idonee a giustificare una limitazione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato (v., in particolare, sentenza 6 giugno 2000, causa C-35/98, Verkooijen, Racc. pag. I-4071, punto 48).

23 In secondo luogo, riguardo alla necessità di preservare la coerenza del regime fiscale, che nella sentenza 28 gennaio 1992, causa C-204/90, Bachmann (Racc. pag. I-249), è stata riconosciuta idonea a giustificare disposizioni atte a limitare le libertà fondamentali garantite dal Trattato, occorre ricordare che nelle controversie che hanno dato luogo alla citata sentenza Bachmann, nonché alla sentenza di pari data nella causa C-300/90, Commissione/Belgio (Racc.

pag. I-305), esisteva un nesso diretto tra la deducibilità dei contributi, da un lato, e l'assoggettamento ad imposta delle somme dovute da assicuratori in esecuzione dei contratti di assicurazione contro i rischi di vecchiaia e morte, dall'altro, nesso che occorreva preservare al fine di salvaguardare la coerenza del sistema fiscale interessato (v., in proposito, in particolare sentenze Svensson e Gustavsson, cit., punto 18; 27 giugno 1996, causa C-107/94, Asscher, Racc. pag. I-3089, punto 58; 16 luglio 1998, causa C-264/96, ICI, Racc. pag. I-4695, punto 29, e 28 ottobre 1999, causa C-55/98, Vestergaard, Racc. pag. I-7641, punto 24).

24 Orbene, nella fattispecie, non esiste alcun nesso diretto di tal genere tra una qualsiasi imposizione, da un lato, e l'applicazione di tariffe preferenziali per l'ingresso ai musei e ai monumenti pubblici di cui trattasi nel ricorso per inadempimento, dall'altro, tanto più che il beneficio delle agevolazioni tariffarie controverse dipende dalla residenza dell'interessato nel territorio dell'ente locale che gestisce il museo o il monumento pubblico considerato, ad esclusione delle altre persone residenti in Italia anche esse soggette, in quanto tali, ad imposta in tale Stato membro.

25 Pertanto le agevolazioni tariffarie controverse, in quanto riservate unicamente a coloro che risiedono nel territorio degli enti locali che gestiscono il museo o il monumento pubblico di cui trattasi, sono del pari incompatibili con il diritto comunitario.

26 Il governo italiano sostiene infine che i regolamenti che hanno istituito le agevolazioni tariffare controverse esulano dalla sua competenza. Tali regolamenti infatti riguarderebbero musei o altri siti espositivi gestiti da enti locali, laddove, ai sensi dell'art. 47 del decreto presidenziale 24 luglio 1977, n. 616 (GURI n. 234, del 29 agosto 1977, Supplemento ordinario, III, pag. 3), «tutti i servizi e le attività riguardanti l'esistenza, la conservazione, il funzionamento, il pubblico godimento e lo sviluppo dei musei, delle raccolte di interesse artistico, storico e bibliografico, (...) appartenenti alla regione o ad altri enti anche non territoriali sottoposti alla

sua vigilanza, o comunque di interesse locale» rientrerebbero nella competenza esclusiva delle regioni.

27 In proposito è sufficiente ricordare che gli Stati membri non possono richiamarsi a situazioni del loro ordinamento interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dal diritto comunitario. Sebbene ogni Stato membro sia libero di ripartire come crede opportuno le competenze normative sul piano interno, tuttavia a norma dell'art. 226 CE esso resta il solo responsabile, nei confronti della Comunità, del rispetto di tali obblighi (v., in particolare, sentenza 13 dicembre 1991, causa C-33/90, Commissione/Italia, Racc. pag. I-5987, punto 24).

28 Tenuto conto delle precedenti considerazioni, si deve constatare che, riservando agevolazioni tariffarie discriminatorie per l'ingresso ai musei, monumenti, gallerie, scavi archeologici, parchi e giardini monumentali pubblici, concesse da enti locali o decentrati dello Stato, unicamente ai cittadini italiani o alle persone residenti nel territorio dell'ente locale che gestisce il bene culturale di cui trattasi di età superiore ai sessanta o ai sessantacinque anni, ed escludendo da tali agevolazioni i turisti cittadini di altri Stati membri o i non residenti che soddisfano le stesse condizioni oggettive di età, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 12 CE e 49 CE.

Sulle spese

29 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica italiana, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Riservando agevolazioni tariffarie discriminatorie per l'ingresso ai musei, monumenti, gallerie, scavi archeologici, parchi e giardini monumentali pubblici, concesse da enti locali o decentrati dello Stato, unicamente ai cittadini italiani o alle persone residenti nel territorio dei detti enti locali che gestiscono i beni culturali di cui trattasi di età superiore ai sessanta o ai sessantacinque anni, ed escludendo da tali agevolazioni i turisti cittadini di altri Stati membri o i non residenti che soddisfano le stesse condizioni oggettive di età, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 12 CE e 49 CE.

2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.

Puissochet Schintgen Skouris

Colneric Cunha Rodrigues

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 gennaio 2003.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

J.-P. Puissochet