CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CHRISTINE STIX-HACKL

presentate il 10 ottobre 2002 [1]

I — Introduzione

1. Il ricorso per inadempimento in esame riguarda riduzioni tariffarie concesse in Italia per l'accesso a musei pubblici, monumenti, gallerie, scavi archeologici, parchi e giardini monumentali ai cittadini italiani o ai residenti nel territorio degli enti pubblici che amministrano il bene culturale in questione, che abbiano un'età superiore ai 60 o 65 anni. Ad avviso della Commissione, tali tariffe comportano una violazione degli artt. 12 CE e 49 CE.

II — Contesto normativo: il diritto nazionale

2. Con il decreto 11 dicembre 1997, n. 507, del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali (in prosieguo: il «decreto») [2] veniva emanato il «Regolamento recante norme per l'istituzione del biglietto di ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali dello Stato».

3. L'art. 1 del decreto recita tra l'altro:

«1. 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».

4. L'art. 4 dello stesso decreto recita tra l'altro:

«3. 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;

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — GURI del 12 febbraio 1998, pag. 13.

(...)».

5. Il decreto 28 settembre 1999, n. 375, dello stesso Ministero, intitolato «Regolamento recante modifiche al decreto ministeriale 11 dicembre 1997, concernente norme per l'istituzione del biglietto d'ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali dello Stato» [3], prevede nel suo articolo unico, per gli enti nazionali, ma non per quelli regionali o locali, quanto segue:

«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";

(...)».

3 — GURI del 27 ottobre 1999.

III — Procedimento precontenzioso e procedimento contenzioso

6. In seguito a ripetute denunce riguardanti riduzioni tariffarie per persone di età superiore ai sessanta o sessantacinque anni per il Palazzo dei Dogi di Venezia, nonché per musei comunali di Padova, Treviso e Firenze, la Commissione svolgeva indagini al riguardo e giungeva alla conclusione che riduzioni tariffarie venivano concesse solo ai cittadini italiani o a persone residenti in Italia. Non ricevendo nessuna risposta alle proprie reiterate richieste di informazioni, essa avviava in data 1° luglio 1999, con lettera di diffida, un procedimento per inadempimento. La Repubblica italiana rispondeva con lettera 5 ottobre 1999. La Commissione, non ritenendo la risposta data soddisfacente, inviava il 2 febbraio 2000 un parere motivato alla Repubblica italiana. Il 13 novembre 2000 ed il 2 aprile 2001 la Commissione inviava alla Repubblica italiana altre lettere, nelle quali chiedeva ulteriori delucidazioni. Non pervenendo alla Commissione nessuna risposta, essa proponeva ricorso dinanzi alla Corte, registrato in cancelleria l' 8 ottobre 2001.

7. La Commissione chiede che la Corte voglia:

— dichiarare che la Repubblica italiana, avendo riservato riduzioni tariffarie discriminatorie, concesse da enti locali o decentrati dello Stato italiano per l'accesso a musei pubblici, monumenti,

gallerie, scavi archeologici, parchi e giardini monumentali in Italia ai propri cittadini o ai residenti nel territorio degli enti pubblici che gestiscono i beni culturali in questione, di età superiore ai 60 o 65 anni, ed avendo escluso in tal modo i turisti, cittadini di altri Stati membri o non residenti nel detto territorio, che soddisfano peraltro gli stessi requisiti oggettivi di età, è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono ai sensi degli artt. 12 CE e 49 CE;

— condannare la Repubblica italiana alle spese del procedimento.

8. La Repubblica italiana chiede che la Corte voglia respingere il ricorso della Commissione.

IV — Analisi dei motivi di ricorso

A — *Argomenti delle parti*

9. La *Commissione* ritiene che la regolamentazione riguardante la riduzione tariffaria violi gli artt. 12 CE e 49 CE. Essa motiva la propria censura con il fatto che la libera prestazione dei servizi comprende la libertà dei turisti di recarsi in un altro Paese e di ivi beneficiare delle stesse condizioni concesse ai cittadini di detto Stato. Pertanto, la Corte ha ritenuto contrari al Trattato CE i trattamenti tariffari discriminatori dei musei spagnoli [4].

10. La concessione del vantaggio tariffario ai soli cittadini italiani costituisce una restrizione della libera prestazione dei servizi, di cui possono fruire i turisti che visitano i siti archeologici ed i beni culturali italiani.

11. La concessione di riduzioni tariffarie a determinate categorie di visitatori, nel caso di specie di età superiore a 60 o 65 anni, sulla base della residenza nel Comune in cui si trova il bene o il sito culturale in questione, costituisce una discriminazione indiretta basata sulla cittadinanza, giacché, di fatto, colpisce principalmente i turisti comunitari non italiani, la cui esclusione dal beneficio tariffario costituisce l'obiettivo dissimulato.

12. Riguardo alla giustificazione per motivi di interesse generale, la Commissione osserva che questi non possono basarsi su considerazioni di natura economica. La garanzia della coerenza di un regime fiscale viene ammessa dalla giurisprudenza [5] solo quando sussiste un nesso diretto tra la riduzione tariffaria per i cittadini italiani ed i contributi fiscali da loro versati. La

4 — Sentenza 15 marzo 1994, causa C-45/93, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-911).

5 — Sentenza 28 gennaio 1992, causa C-204/90, Bachmann (Racc. pag. I-249).

Repubblica italiana non ha provato né la necessità, né la proporzionalità. Essa non ha neppure dimostrato che l'applicazione di tariffe preferenziali estese a tutti i cittadini dell'Unione europea comprometterebbe l'obiettivo di coerenza del sistema fiscale. Inoltre,la riduzione tariffaria va a vantaggio dei soli contribuenti che se ne servono effettivamente. Infine, è contraddittorio addurre l'argomento della coerenza del sistema fiscale e, allo stesso tempo, riguardo ai beni nazionali, estendere il vantaggio, con il decreto n. 375/99, ai cittadini dell'Unione.

13. Inoltre, la Commissione precisa che la modifica apportata dal decreto n. 375/99 riguarda solo i siti nazionali e non, invece, gli altri siti. La Repubblica italiana, tuttavia, è responsabile anche per i siti non nazionali.

14. La circolare ministeriale n. 1560 dell'11 marzo 1998, menzionata dal governo italiano come argomento a sostegno della conformità della situazione giuridica, non è sufficiente a tal fine, poiché la concessione della riduzione è rimessa alla discrezione dei gestori del sito e comunque, nella prassi, non ne viene fatto uso in modo continuativo.

15. La Commissione giunge alla conclusione che le riduzioni tariffarie concesse dai musei comunali sono in contrasto con gli art. 12 CE e 49 CE.

16. La *Repubblica italiana* osserva innanzi tutto che i beni culturali sono di proprietà dello Stato o degli enti locali e che la regolamentazione delle modalità di accesso ad essi, in particolare il potere tariffario, spetta ai proprietari.

17. La Repubblica italiana ritiene che, per sostenere l'esistenza di una discriminazione a danno dei cittadini comunitari, la Commissione si basa sul diverso trattamento riservato a persone residenti nel territorio dell'ente locale proprietario del bene culturale e ad altre persone. Questa valutazione è generica ed astratta, poiché, a fronte del potere tariffario, ciò che rileva è se l'ingresso gratuito abbia o meno una giustificazione economica.

18. Secondo il governo italiano, per l'amministrazione dei beni culturali è necessaria la messa a disposizione di mezzi finanziari. Va osservato che i cittadini italiani, in quanto contribuenti, partecipano alle spese pubbliche. Una regolamentazione tariffaria differenziata a seconda delle caratteristiche dei fruitori degli enti culturali è espressione di una determinata politica sociale.

19. Il governo italiano aggiunge che le denunce della Commissione riguardano beni di enti locali, come ad esempio il Palazzo dei Dogi di Venezia, per i quali lo Stato nel suo complesso o lo Stato centrale non è competente. Ciò risulta dall'art. 47 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 416.

20. Per quanto riguarda l'agevolazione tariffaria legata al criterio della residenza, occorrere distinguere tra musei statali e locali. Nel secondo caso, si tratta ancora di una questione che esula dalla competenza del governo.

21. Per quanto attiene agli istituti statali, in particolare ai parchi e ai giardini classificati come monumenti pubblici, l'esonero dal pagamento del biglietto di entrata risale ad un accordo-quadro tra il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ed il Ministero delle Finanze (decreto interministeriale 6 giugno 1992), ove si prevede anche un risarcimento finanziario. Di conseguenza, la concessione dell'ingresso gratuito avviene dietro una controprestazione.

22. Non sembra pertanto possibile individuare un trattamento discriminatorio ai sensi della disciplina comunitaria. Di conseguenza, il ricorso della Commissione non deve essere accolto.

B — *Analisi*

23. Partendo dal ricorso proposto dalla Commissione, è d'uopo esaminare la conformità delle modalità della regolamentazione tariffaria italiana rispetto agli artt. 12 CE e 49 CE, vale a dire con riguardo al divieto generale di discriminazione e alla libera prestazione dei servizi. Poiché l'art. 49 CE contiene un divieto speciale di discriminazione, le disposizioni italiane vanno analizzate in primis alla luce di questa disposizione.

24. A tale proposito occorre in primo luogo stabilire se le misure riguardanti i siti di enti locali siano da attribuire allo Stato membro, vale a dire alla Repubblica italiana. Successivamente, occorre verificare se tali misure nazionali rappresentino una restrizione ai sensi dell'art. 49 CE. In caso affermativo, occorre porsi il quesito di un'eventuale giustificazione delle misure.

1. Enti decentrati

25. Secondo la costante giurisprudenza della Corte [6], sono da attribuire agli Stati

6 — Sentenze 2 dicembre 1986, causa 239/85, Commissione/Belgio (Racc. pag. 3645), e — riguardo ad un ente locale in Italia — 22 giugno 1989, causa 103/88, Fratelli Costanzo/Comune di Milano (Racc. pag. 1839). Cfr. le sentenze 13 dicembre 1991, causa C-33/90, Commissione/Italia (Racc. pag. I-5987, punto 24), e 29 novembre 2001, causa C-17/00 (De Coster, Racc. pag. I-9445, punto 27).

membri non solo le misure adottate dallo Stato centrale e dagli enti che da esso dipendono, bensì anche le misure di enti locali o regionali, incluse le autorità giuridicamente autonome, ma controllate dai detti enti.

26. Applicato al caso di specie, ciò significa che la Repubblica italiana è responsabile anche per i provvedimenti adottati dagli enti locali o dalle autorità autonome che da essi dipendono.

2. Restrizione della libera prestazione dei servizi

27. Occorre ora stabilire se le regolamentazioni tariffarie italiane denunciate dalla Commissione limitino o meno la libera prestazione dei servizi. A tale scopo è opportuno rifarsi alla giurisprudenza della Corte ed alla dottrina seguente [7] riguardo alla portata di questa libertà nel settore del turismo.

28. Secondo la giurisprudenza e la dottrina di cui sopra, la libera prestazione dei servizi comprende la libertà, per i destinatari dei servizi, «di recarsi in un altro Stato membro per fruire ivi di un servizio, senza essere impediti da restrizioni» e, inoltre, «in particolare i turisti vanno considerati destinatari di servizi» [8].

29. Riguardo alla portata della libera prestazione dei servizi per i turisti, la Corte ha stabilito che la libera circolazione di servizi comprende la libertà dei destinatari di servizi, ivi compresi i turisti, «di recarsi in un altro Stato membro per fruirne alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Questo diritto non riguarda solo l'accesso alle prestazioni di servizi contemplate dal Trattato CEE, ma altresì tutte le agevolazioni connesse che incidono sulle condizioni di prestazione o di fruizione di detti servizi» [9].

30. In relazione al settore dei musei, interessato anche da questa causa, la Corte ha

7 — V., ad esempio, Rofes i Pujol, «Las prestaciones de servicios de los museos de los Estados miembros y la libre circulación de los turistas», *Cuadernos europeos de deusto* 1995, pagg. 173 e segg.; Tischadou, «Der Schutz der Touristen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs», *Zeitschrift für europarechtliche Studien* 2002, pagg. 299 e segg.

8 — Sentenza 2 febbraio 1989, causa 186/87, Cowan/Trésor public (Racc. pag. 195, punto 15); v. già la sentenza 31 gennaio 1984, cause riunite 286/82, 26/83, Luisi e Carbone/Ministero dello Tesoro (Racc. pag. 377, punto 16).

9 — Sentenza nella causa C-45/93, citata alla nota 4, punto 5.

stabilito che «la visita nei musei costituisce uno dei motivi determinanti per cui i turisti, in quanto destinatari di servizi, decidono di recarsi in un altro Stato membro» e che vi è «uno stretto vincolo fra la libertà di circolazione che essi ricavano dal Trattato e le condizioni di accesso ai musei» [10].

31. Inoltre, la Corte è giunta alla conclusione che «una discriminazione nel settore dell'accesso ai musei possa avere conseguenze sulle condizioni di prestazione dei servizi, nonché sui loro prezzi, e possa pertanto influenzare la decisione di talune persone di visitare il paese» [11].

32. La regolamentazione tariffaria italiana presenta in alcuni casi, come ad esempio a Venezia e a Treviso, elementi di una discriminazione diretta, poiché si basa sulla cittadinanza, in altri casi, come a Firenze e a Padova, elementi di una discriminazione indiretta, poiché si basa sulla residenza. Il fatto che anche discriminazioni indirette siano contemplate dal diritto comunitario costituisce ormai giurisprudenza costante della Corte. Quest'ultima motiva la sua interpretazione affermando che «una normativa nazionale la quale preveda una distinzione basata sul criterio della residenza rischia di operare principalmente a danno dei cittadini di altri Stati membri. Infatti, il più delle volte i non residenti sono cittadini di altri Stati membri» [12].

33. Secondo la giurisprudenza, una regolamentazione che si basi sulla residenza in un determinato territorio dello Stato membro non può essere giustificata neppure dal fatto che essa abbia l'effetto di svantaggiare anche i cittadini dello Stato stesso [13].

34. Neanche il decreto menzionato dal governo italiano, riguardante le modifiche per gli enti statali, costituisce un argomento valido per sostenere la conformità della regolamentazione tariffaria al diritto comunitario, finché le modifiche non sono applicabili anche agli enti regionali e locali. Infatti, secondo la giurisprudenza della Corte, «la permanenza, nella legislazione di uno Stato membro, di un testo incompatibile col Trattato determina, con il mantenere uno stato di incertezza circa la possibilità di fare appello al diritto comu-

10 — Sentenza nella causa C-45/93, citata alla nota 4, punto 6.

11 — Sentenza nella causa C-45/93, citata alla nota 4, punto 7.

12 — Sentenza 29 aprile 1999, causa C-224/97, Ciola (Racc. pag. I-2517, punto 14); cfr. sentenza 7 maggio 1998, causa C-350/96, Clean Car Autoservice (Racc. pag. I-2521, punto 29).

13 — Sentenza 6 giugno 2000, causa C-281/98, Angonese (Racc. pag. I-4139, punti 38 e seg).

nitario, una situazione di fatto ambigua per gli interessati» [14].

3. Possibile giustificazione della differenza di trattamento

35. Innanzi tutto va osservato che la giustificazione in base ai cosiddetti interessi generali, vale a dire con riferimento a motivi che non sono espressamente menzionati dal diritto primario, come ad esempio dall'art. 30 CE, non vale in caso di disposizioni discriminatorie di diritto nazionale, bensì solo in caso di disposizioni indistintamente applicabili. Questo principio vale anche per la libera prestazione dei servizi, relativa al caso di specie.

36. Anche se la Corte ammettesse, in una fattispecie analoga a quella del caso in esame, una giustificazione di principio in base a motivi di interesse generale, obiettivi di natura economica [15] non possono tuttavia costituire motivi giustificativi.

37. Riguardo all'argomento della coerenza del sistema fiscale, addotto dal governo italiano, va osservato che manca, al riguardo, il nesso, necessario secondo la giurisprudenza, tra il vantaggio riservato a determinate persone ed il loro contributo al gettito fiscale [16].

38. Poiché, pertanto, manca una giustificazione delle riduzioni tariffarie discriminatorie, si rileva una violazione degli artt. 12 CE e 49 CE.

V — Spese

39. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è fatta domanda. Avendo la Commissione chiesto la condanna della Repubblica italiana ed essendo quest'ultima rimasta soccombente, la Repubblica italiana va condannata alle spese.

14 — Sentenza 25 ottobre 1979, causa 159/78, Commissione/Italia (Racc. pag. 3247, punto 22).

15 — Sentenza 6 giugno 2000, causa C-35/98, Verkooijen (Racc. pag. I-4071, punto 48).

16 — Sentenze 28 gennaio 1992, causa C-204/90, Bachmann (Racc. pag. I-249, punti 21 e segg.), e 28 gennaio 1992, causa C-300/90, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-305, punti 14 e segg.).

Conclusioni

40. Ciò premesso, suggerisco alla Corte di:

«1) dichiarare che la Repubblica italiana, avendo riservato riduzioni tariffarie discriminatorie, concesse da enti locali o decentrati dello Stato italiano per l'ingresso a musei pubblici, monumenti, gallerie, scavi archeologici, parchi e giardini monumentali in Italia ai propri cittadini o ai residenti nel territorio dell'ente pubblico che gestisce il sito culturale in questione, di età superiore ai 60 o 65 anni, ed avendo in tal modo escluso i turisti, cittadini di altri Stati membri o non residenti nel detto territorio, che però soddisfano gli stessi requisiti oggettivi di età, è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù degli artt. 12 CE e 49 CE;

2) condannare la Repubblica italiana al pagamento delle spese».