

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 29/01/2016

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37759-procedimento-comunitario-di-infrazione-nei-confronti-dell-italia-in-ordine-all-applicazione-di-tariffe-tributarie-agevolate-a-carattere-discriminatorio-per-l-accesso-ai-musei>

Autore: Lorusso Michele

Procedimento comunitario di infrazione nei confronti dell'Italia in ordine all'applicazione di tariffe tributarie agevolate a carattere discriminatorio per l'accesso ai musei.

Procedimento comunitario di infrazione nei confronti dell'Italia in ordine all'applicazione di tariffe tributarie agevolate a carattere discriminatorio per l'accesso ai musei.

- 1. Introduzione.**
- 2. Inadempimento di uno Stato UE al diritto comunitario. Accertamento dell'inadempimento.**
- 3. Fonti allargate del diritto italiano. In particolare l'operatività delle fonti allargate sul diritto tributario.**
 - 3.1 Discriminazioni fiscali.**
- 4. L'applicazione di tariffe agevolate per l'accesso ai musei. Ricostruzione giuridica dei fatti.**
 - 4.1 L'applicazione di tariffe agevolate per l'accesso ai musei. Ricostruzione giuridica dei fatti attraverso le politiche culturali.**
 - 4.2 L'applicazione di tariffe agevolate per l'accesso ai musei. La fruizione del patrimonio culturale italiano.**
- 5. Natura tributaria del ticket di ingresso ai musei.**
- 6. La cultura e l'arte come diritto soggettivo collettivo, ovvero come interesse legittimo al diritto alla cultura e all'arte.**

1. Introduzione.

Introduciamo il presente scritto attraverso l'individuazione preliminare di alcune definizioni: del procedimento di infrazione comunitaria, di diritto tributario e di biglietto di ingresso al museo.

La procedura comunitaria di infrazione è un procedimento a carattere giurisdizionale eventuale, disciplinato dagli articoli 258 e 259 TFUE, volto a sanzionare gli Stati membri dell'Unione europea responsabili della violazione degli obblighi derivanti dal diritto comunitario.

Ciascuno Stato membro è responsabile dell'applicazione del diritto dell'Unione nel suo ordinamento interno (recepimento delle direttive entro il termine stabilito, conformità e corretta applicazione delle disposizioni nazionali). I trattati assegnano alla Commissione europea il compito di assicurare la corretta applicazione del diritto dell'Unione. Di conseguenza, se uno Stato membro manca ai suoi obblighi, la Commissione europea dispone del potere, previsto agli articoli 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e 106a del trattato CEEA, di ingiungere allo Stato membro di porre fine all'infrazione e, se questo non accade, di adire la Corte di giustizia (ricorso per inadempimento).

Il diritto tributario è un settore del diritto finanziario caratterizzato dall'aver ad oggetto l'imposizione, a favore di soggetti di diritto pubblico, di prestazioni patrimoniali. Tale branca del diritto pubblico regola i mezzi e le procedure per il reperimento delle risorse finanziarie necessarie al finanziamento della spesa pubblica in generale, ossia delle spese che lo Stato e gli Enti pubblici devono sostenere per poter svolgere le loro funzioni.

Il ticket o biglietto di ingresso è il tagliando costituente il titolo giuridico legittimante il possessore all'ingresso in un determinato luogo soggetto a limitazione in entrata.

Fonte normativa in materia è il DM 11 dicembre 1997, n° 507 del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, come novellato dal DM 27 giugno 2014 n° 94¹.

¹ DM n. 94/2014 pubblicato in GU n. 149 del 30/06/2014.

2. Inadempimento di uno Stato UE al diritto comunitario.

Accertamento dell'inadempimento.

Per inadempimento si intende la violazione da parte di uno Stato membro degli obblighi impostigli dal diritto dell'Unione. L'inadempimento può essere costituito da un'azione o da un'omissione. Si considera che il diritto dell'Unione sia stato violato dallo Stato membro, quale che sia organizzazione dell'amministrazione - centrale, regionale o locale - responsabile dell'inadempimento.

La Commissione europea, nella sua qualità di "guardiana" dei Trattati, vigila sull'adempimento, da parte degli Stati membri, degli obblighi ad esso incombenti in forza dei Trattati. La procedura d'infrazione costituisce uno strumento indispensabile per garantire il rispetto e l'effettività del diritto dell'Unione. La decisione relativa al suo avvio è una competenza esclusiva della Commissione, la quale, esercitando un potere discrezionale, può agire su denuncia di privati, sulla base di un'interrogazione parlamentare o di propria iniziativa.

La Corte di Giustizia Europea assicura il rispetto delle quattro libertà fondamentali garantite dall'originario Trattato CE (merci, persone, servizi e capitali) sia nel quadro dei procedimenti di rinvio pregiudiziale, sia nell'ambito dei procedimenti di infrazione.

3. Fonti allargate del diritto italiano. In particolare l'operatività delle fonti allargate sul diritto tributario.

Il primato del diritto comunitario e della sua operatività negli ordinamenti interni dei Paesi appartenenti alla UE è ormai principio acquisito ed acclamato.

Il primato del diritto comunitario, più in particolare, ha aperto nel sistema della giustizia tributaria un cratere vasto e frastagliato, dal quale eruttano costantemente sollecitazioni, principi e soluzioni applicative dirompenti.

In alcuni settori del diritto tributario, quali per esempio, il Fisco - con l'avallo della giurisprudenza - resiste strenuamente all'impatto del diritto europeo, e la stessa Corte di Giustizia subisce condizionamenti derivanti dalla sopravvalutazione dell'interesse fiscale degli Stati membri; si pensi soprattutto al rimborso dei tributi incompatibili. In altri settori la giurisprudenza risulta rigorosissima nel salvaguardare il pieno rispetto del diritto europeo: ad es. in materia di aiuti di Stato fiscali e di condoni.

3.1 Discriminazioni fiscali.

Il presente lavoro ha l'obiettivo di svolgere alcune riflessioni scaturenti dall'avvio di un procedimento di infrazione, aperto nei confronti dello Stato Italiano, in ordine all'applicazione di tariffe agevolate a carattere discriminatorio per l'accesso ai musei².

In particolare, la *querelle* giuridica comincia con l'adozione dei regolamenti tariffari di Palazzo dei Dogi a Venezia e del museo comunale di Treviso, che prevedevano l'accesso gratuito per i cittadini italiani di età inferiore a diciotto o superiore a sessanta anni³.

Ancora, i musei municipali di Firenze e Padova, disponevano invece l'accesso gratuito ai residenti nel territorio comunale in presenza degli stessi requisiti di età descritti.

2 Cfr. Pasquale Pistone, "Discriminazioni fiscali nell'accesso al patrimonio culturale locale e libera prestazione dei servizi in ambito comunitario" in Aedon, 2, 2003.

³ Normativa più volte oggetto di modifiche. Oltre all'innalzamento dell'età prevista per l'ingresso gratuito agli ultrasessantacinquenni, merita particolare attenzione, in ambito nazionale, la previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, che a partire dal 1° luglio 2014, con modifica del DM 11 dicembre 1997, n° 507, come novellato dal DM 27 giugno 2014, n° 94, è stata abrogata (totalmente) la previsione dell'ingresso gratuito agli ultrasessantacinquenni (rinvio).

Tali agevolazioni tendenti, in ultima analisi, a privilegiare i propri cittadini o i residenti nei comuni sede dei musei, trovavano un adeguato sostegno normativo nel decreto 11 dicembre 1997, n. 507, che fissava analoghe agevolazioni tariffarie per l'accesso ai musei nazionali⁴.

4. L'applicazione di tariffe agevolate per l'accesso ai musei.

Ricostruzione giuridica dei fatti.

L'applicazione di tariffe agevolate a carattere discriminatorio per l'accesso ai musei ha determinato l'apertura di un procedimento di infrazione per inadempimento contro la Repubblica Italiana avente a oggetto il Principio comunitario sulla "Libera prestazione dei servizi" concretizzato, nel caso di specie, dall'ingresso ai musei, monumenti, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali pubblici a tariffe preferenziali concesse dagli enti locali o dei luoghi pubblici e siti decentrati dello Stato a determinati cittadini locali.

Per principio, secondo l'orientamento consolidato della Corte di Giustizia, una discriminazione sussiste ogniqualvolta fattispecie eguali siano trattate diversamente o, viceversa, fattispecie diverse siano assoggettate al medesimo regime giuridico.

La Commissione europea, quale parte ricorrente dinnanzi alla Corte di Giustizia, lamentava le proprie doglianze con 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 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 (ora artt. 18 e 56 del TFUE)⁵.

L'art. 1, n. 1, del decreto 11 dicembre 1997, n. 507, del Ministro per i Beni culturali e ambientali (ora MiBACT⁶), intitolato "Regolamento recante norme per l'istituzione del biglietto di ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali dello Stato"⁷ disponeva, che:

"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 Particolare, appare, la lettura storica della Legge n° 2554 del 1875: "I militari, gli artisti, gli artigiani, i professori e gli studenti, ovvero le categorie esenti dal biglietto, avrebbero potuto richiedere una tessera per l'entrata gratuita (all. 3) - alla quale era conferita una validità non superiore all'anno finanziario (art. 10) - inoltrando una domanda e la relativa documentazione alla direzione dell'istituto specifico (art. 9). Gli utenti avrebbero ritirato il biglietto gratuito mostrando la tessera al ricevitore della tassa e avrebbero firmato il registro degli ingressi gratuiti; l'incaricato alla vendita ne avrebbe accertato la validità della firma (art. 11)". A. Ricco in "Tasse e tessere d'ingresso in musei, gallerie, scavi e monumenti governativi del Regno d'Italia (1875-1939)" - Aedon, 3, 2011.

5 Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 26.10.2012 IT - C 326/47.

6 Cfr. D.L.vo 300/99 s.m.i.. Con la Legge n° 71/2013 e la Circolare MiBACT n° 31/2013, a partire dal 26.06.2013, il Dicastero ha assunto una nuova denominazione acquisendo anche le competenze delle funzioni in materia di Turismo.

7 GURI del 12 febbraio 1998, n° 35, pag. 13.

Come da procedura comunitaria, innanzitutto, la Commissione aveva inviato alla Repubblica italiana una lettera di diffida.

Le autorità italiane, di contro, 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.

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.

Come da consolidata giurisprudenza, e secondo la evoluzione normativa dell'*acquis communautaire*, riveniente da casi analoghi in altri Paesi membri della UE, la Corte di Giustizia, ha sempre sentenziato e 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 ora artt. 18 e 56 del TFUE)⁸

Risulta del pari dalla giurisprudenza della Corte⁹ 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.

Il principio di non discriminazione tra cittadini dell'UE vieta non soltanto le discriminazioni dirette, ma anche quelle indirette o dissimulate. Un'ipotesi di discriminazione diretta si verifica quando una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza è basata sul fattore espressamente considerato dalla legge, quale la cittadinanza. Sussiste, invece, discriminazione indiretta (dissimulata) quando un criterio o una prassi apparentemente neutri pongono le persone di una determinata nazionalità in una posizione di svantaggio rispetto ad altre persone. La discriminazione non avviene quindi sulla base del fattore espressamente considerato dalla legge (la cittadinanza) ma sulla base di altri criteri, come la residenza, che svantaggiano in modo proporzionalmente maggiore coloro che non sono cittadini giungendo al medesimo risultato di compromettere il godimento delle libertà fondamentali garantite dal Trattato¹⁰.

La responsabilità e la relativa condanna per la Repubblica Italiana non poteva dunque che essere scontata.

4.1 L'applicazione di tariffe agevolate per l'accesso ai musei.

Ricostruzione giuridica dei fatti attraverso le politiche culturali.

L'applicazione di tariffe agevolate per l'accesso ai musei, e la relativa condanna della Repubblica Italiana, è occasione giusta per riflettere e per analizzare altri principi normativi, culturali e sociali rivenienti dal diritto comunitario ma anche e soprattutto dal nostro ordinamento nazionale,

8 *Ex plurimis*, Corte di Giustizia, sentenza 15 marzo 1994, causa C-45/93, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-911. Corte di Giustizia UE, sez. VI, sentenza 16.01.2003 n° C-388/01 Commissione/Italia.

9 Vedi, in particolare, sentenza 5 dicembre 1989, causa C-3/88, Commissione/Italia, Racc. pag. 4035, punto 8.

10 Vedi, anche, sul divieto di dazi doganali e di tasse di effetto equivalente, la cd. Tassa sul marmo (sentenza 9 settembre 2004 Causa C – 72/03), e la cd. Tassa sul tubo (sentenza 18 ottobre 2007 Causa C – 173/05). Ancora, Caso Lakebrink (Corte di Giustizia, sentenza 18 luglio 2007, causa C-182/06).

particolarmente rappresentativo nel settore delle belle arti, non a caso definito, appropriatamente, il Bel Paese¹¹.

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la Repubblica Italiana tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione e secondo le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio definite dal D. L.vo n° 42/2004 s.m.i..

Lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione.

Gli altri soggetti pubblici, nello svolgimento della loro attività, assicurano la conservazione e la pubblica fruizione del loro patrimonio culturale (art. 4 del D. L.vo 42/2004 s.m.i.).

I beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica sono destinati alla fruizione della collettività, compatibilmente con le esigenze di uso istituzionale e sempre che non vi ostino ragioni di tutela.

4.3 L'applicazione di tariffe agevolate per l'accesso ai musei.

La fruizione del patrimonio culturale italiano.

La pubblica fruizione del patrimonio culturale va pertanto garantita costituzionalmente a tutti i cittadini, in base al combinato disposto degli artt. 1, 3 e 9 della Carta Costituzionale, nel senso che spetta a ogni individuo l'esercizio del potere della sovranità (art. 1, comma 2) sui beni del pubblico demanio in termini di fruizione del patrimonio (art. 9) come compimento del principio sull'uguaglianza della pari dignità culturale (art. 3).

La gestione pubblica del patrimonio culturale comporta però notevoli oneri finanziari a carico della collettività, che solo in parte vengono riversati sui visitatori mediante il pagamento di un biglietto di ingresso.

In quest'ottica l'accesso gratuito per i cittadini od i residenti - applicabile secondo modalità sostanzialmente analoghe ai musei nazionali per effetto del decreto 11 dicembre 1997, n. 507, fino alla modifica apportata dal decreto 28 settembre 1999, n. 375, poi dal DM settembre 2002 n° 205, ora decreto 27 giugno 2014 n. 94 - rappresenta uno strumento di politica sociale con cui l'ente locale - o lo Stato italiano - mira a privilegiare gli appartenenti alla collettività che ne sostiene i costi di gestione.

Ma la gestione della cosa pubblica necessita di risorse finanziarie al fine di rimpinguare costantemente il Tempio di Saturno.

Negli ultimi anni, come non mai, si è assistito all'annoso problema della gestione economico-amministrativa dei BBCC legati sempre più con le analisi economiche legati ai principi dettati dalla economia e dai vincoli rivenienti dalla contabilità pubblica, che più propriamente i cultori della materia usano definire con il termine economia della cultura.

Il prodotto economico riveniente dalla produzione del settore cultura potrebbe e può essere oggetto di analisi economica in termini di produzione di utilità di esercizio, ma l'analisi delle politiche culturali affiancate al settore cultura non meritano e non possono essere analizzate asetticamente per mezzo di regole e principi ragioneristici.

La gestione economica del patrimonio culturale presenta costi notevoli per la collettività, un problema particolarmente avvertito nel nostro Paese. Problema italico accentuato dal fatto che nel nostro Bel Paese sussiste un vero e proprio giacimento culturale, e dunque una grossa mole di beni da recuperare, tutelare, gestire e valorizzare.

¹¹ Il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, Dario Franceschini, ha presentato a febbraio 2015 alla stampa il sito: <http://www.verybello.it/> - "Viaggia nella Bellezza" - Più di 1000 eventi culturali. In occasione di Expo 2015.

Lo Stato necessita, al fine di provvedere ai compiti istituzionali, di provvidenze finanziarie.

5. Natura giuridica tributaria del ticket di ingresso ai musei.

In ogni contesto economico organizzato, la politica tributaria assume un'evidente importanza sociale. In ambito comunitario, il principio guida presente nel Trattato è rappresentato dal divieto agli Stati membri di creare ovvero conservare barriere di natura fiscale agli scambi transfrontalieri e più in generale, alla realizzazione delle politiche comunitarie. Dunque, le disposizioni del Trattato si traducono in un vincolo per le politiche e le scelte dei governi nazionali in materia. Tale vincolo ovviamente si ricollega soprattutto all'obiettivo di integrazione e liberalizzazione del mercato unico che ha fatto il suo primo passo con l'eliminazione delle barriere fiscali.

Ogni Stato moderno ed evoluto, necessita, al fine di provvedere ai compiti istituzionali, attraverso l'offerta dei beni e dei servizi pubblici, di provvidenze finanziarie.

Le provvidenze finanziarie sono giuridicamente concretizzate per mezzo del diritto tributario che è un settore del diritto finanziario caratterizzato dall'aver ad oggetto l'imposizione, a favore di soggetti di diritto pubblico, di prestazioni patrimoniali. Tale branca del diritto pubblico regola i mezzi e le procedure per il reperimento delle risorse finanziarie necessarie al finanziamento della spesa pubblica in generale, ossia delle spese che lo Stato e gli Enti pubblici devono sostenere per poter svolgere le loro funzioni.

La dottrina italiana classifica tradizionalmente i tributi, tenendo conto della loro funzione acquisitiva.

Pertanto il diritto tributario italiano conosce la seguente classificazione: a) Imposta; b) Tassa; c) Contributi.

L'imposta è un prelievo coattivo di ricchezza operato per il finanziamento di spesa pubblica destinata al soddisfacimento di bisogni pubblici indivisibili quali, secondo la dottrina classica, la difesa dello Stato, la giustizia e l'ordine pubblico. È prelevata in relazione ad un fatto economico che esprime capacità contributiva, come il reddito nell'imposta personale, il consumo nell'imposta sul valore aggiunto, etc, secondo il cosiddetto principio del sacrificio.

La tassa è un prelievo coattivo di ricchezza operato per il finanziamento di spesa pubblica destinata al soddisfacimento di bisogni pubblici divisibili prestati su domanda, come ad es. l'istruzione (tassa universitaria) o la sanità (ticket sanitario). Essa è ispirata al principio economico del beneficio e ha natura sinallagmatica (*do ut des*). Solitamente la tassa non copre per intero il costo del servizio pubblico, che quindi viene in parte finanziato dalle imposte.

I contributi hanno carattere speciale e rappresentano una forma d'imposta legata ad un vantaggio particolare del soggetto passivo. È dovuto per la realizzazione di una determinata opera pubblica, quindi c'è un vincolo di determinazione del gettito. Il gettito che deriva dalle imposte serve a finanziare i servizi essenziali indivisibili. Il contributo invece è un'imposta di scopo, ovvero è finalizzata a finanziare una determinata opera pubblica. Ciò che l'ente incassa deve essere destinato al preciso scopo per il quale il contributo è stato istituito e non può entrare nella contabilità generale dell'ente, ma viene allocato in una speciale voce del bilancio. Si basa anch'esso sulla capacità contributiva.

Per dettato programmatico, riveniente nei principi fondamentali della Carta Costituzionale della Repubblica Italiana, lo Stato, le regioni e gli EELL assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale favorendone contemporaneamente la pubblica fruizione.

La pubblica fruizione è doverosa e ogni ostacolo che di fatto ostacoli tale diritto, deve essere rimosso da parte dei decisori pubblici, per una reale e concreta fruizione dell'intero Patrimonio culturale a favore di ogni individuo.

La necessità spirituale del singolo alla pubblica fruizione delle arti, e delle arti italiane, e più in particolar modo, ai fini del presente articolo, la libera fruizione, per esempio da parte del cittadino, di un Museo rappresenta, da sempre, un acceso dibattito basato sul problema legato alla contrapposizione tra pubblica fruizione e pagamento del ticket di ingresso.

Se è vero che la sovranità appartiene al popolo e dunque come potere sovrano da consumare in ogni ambito per la gestione della cosa pubblica (art. 1 comma 2, della Costituzione) e se è vero che i beni culturali appartengono e rientrano secondo la classificazione dottrinarica nel patrimonio indisponibile dello Stato e, dunque, sono tutti beni sottoposti al brocardo latino di beni "*datio ad patriam*" e dunque soggetti al pubblico dominio per il soddisfacimento di un interesse collettivo, allora appare logico sostenere che l'ingresso in un Museo pubblico debba essere a tutti riconosciuto, garantito e tutelato senza distinzione di censo, razza, sesso, religione, etc.

Il cittadino italiano già partecipa alla finanza pubblica attraverso il pagamento dei tributi.

Il patrimonio culturale viene quotidianamente gestito, tutelato e valorizzato attraverso l'impiego di denaro pubblico.

Parte dei fondi pubblici sono dunque destinati al Patrimonio culturale pubblico.

Pertanto la fruizione del bene culturale dovrebbe essere libera e non sottoposta ad alcun tributo in quanto il cittadino ha già provveduto alle provviste pubbliche sovvenzionando alla fonte il fondo per gli investimenti e la gestione della cosa pubblica.

I beni culturali in generale, ovvero i cespiti costituente il singolo bene culturale, appartengono al popolo perché fanno parte del demanio pubblico e precisamente del patrimonio indisponibile.

Se teoricamente tutto ciò è vero come si giustifica lo sbarramento posto in essere nei confronti del cittadino all'ingresso per la visita in un Museo pubblico?

Se il Museo è pubblico, a livello teorico, dovrebbe essere aperto illimitatamente, permanentemente e assolutamente a tutti¹².

L'accesso gratuito per i cittadini o per i residenti rappresenta uno strumento di politica sociale con cui lo Stato italiano mira a privilegiare gli appartenenti alla collettività che ne sostiene (già) i costi di gestione.

Tuttavia, dalla prospettiva dell'ordinamento comunitario l'agevolazione tariffaria per i soli cittadini o residenti determina un ostacolo alla libertà di ricevere servizi a carattere turistico-culturale sia in modo diretto, sia dissimulato.

È innegabile che nei confronti dei musei sia possibile ipotizzare la sussistenza di un interesse di natura pubblica che si concretizza in un diritto di uso generale da parte della collettività.

Particolare attenzione merita allora l'analisi della natura giuridica del diritto all'arte e del diritto alla cultura, e dunque capire se tali posizioni soggettive rientrino nella categoria privilegiata dei diritti soggettivi, qualificando la cultura e l'arte come un diritto soggettivo collettivo, ovvero come interesse legittimo al diritto alla cultura e all'arte, ancora come diritto alla cultura e all'arte come solo un interesse di fatto.

6. La cultura e l'arte come diritto soggettivo collettivo, ovvero come interesse legittimo al diritto alla cultura e all'arte

Abbiamo dunque visto come, secondo l'orientamento consolidato della Corte di Giustizia una discriminazione sussiste ogniqualvolta fattispecie eguali siano trattate diversamente o, viceversa, fattispecie diverse siano assoggettate al medesimo regime giuridico.

La Corte normalmente analizza il problema in funzione dell'impatto che il trattamento differenziato determina su una delle quattro libertà fondamentali, ovvero in subordine, alla luce del divieto generale di discriminazione contenuto nell'art. 12 del Trattato CE (ora art. 18 TFUE).

L'esigenza di garantire il trattamento nazionale a tutti coloro che ne abbiano diritto in base al Trattato CE implica che non tutte le forme di discriminazione rilevino ai fini dell'ordinamento comunitario, ma soltanto quelle che sono ricollegate al possesso

¹² Ricostruzione teorica che trova la sua avvalorazione nelle aperture prolungate dei luoghi di cultura. Obiettivi definiti dal MiBACT come "*Progetti di valorizzazione*" con orari di apertura prolungata dei luoghi e siti culturali, con aperture serali e straordinarie, con il Progetto notte ai musei, Domenica di Carta, Cultura Porte Aperte, Giornate Europee del Patrimonio, e così via.

della cittadinanza di uno Stato membro diverso (cd. discriminazione diretta), ovvero a fattori equipollenti, come ad esempio la residenza, che finiscono per produrre in pratica lo stesso risultato (cd. discriminazione dissimulata).

Ogni altro fenomeno discriminatorio potrà eventualmente rilevare ai fini costituzionali come violazione del principio di eguaglianza, recepito all'art. 3 della Costituzione Italiana, ma non per l'ordinamento comunitario. Rientrano in tale ambito i casi in cui lo Stato discrimina i propri cittadini (cd. discriminazione a rovescio o interna), così come quelli in cui la discriminazione tra non nazionali (cd. discriminazione orizzontale), e quelli in cui colpisce situazioni non per effetto del possesso della cittadinanza o di fattori ad essa equipollenti.

La fattispecie in esame è particolare sotto molteplici aspetti perché presenta contemporaneamente situazioni di discriminazione diretta e dissimulata.

La discriminazione diretta potrebbe riguardare l'ingresso ai musei, il cui regolamento tariffario consente l'accesso gratuito ai soli cittadini italiani che non abbiano compiuto il diciottesimo anno o che abbiano superato il sessantacinquesimo anno di età (Cfr. DM 27 giugno 2014 n° 94 con abolizione dell'ingresso gratuito per i sessantacinquenni, ma con il riconoscimento ai minori di anni 18 per tutti i cittadini dell'UE).

La discriminazione indiretta riguarderebbe eventuali musei, che riservano invece l'accesso gratuito ai soli residenti nel rispettivo territorio comunale in presenza dei predetti requisiti di età. In entrambi i casi si impedisce ai cittadini di altri Stati membri di ricevere il servizio a carattere turistico-culturale godendo del trattamento nazionale e per tale ragione la Commissione si è attivata per far dichiarare l'incompatibilità con l'art. 56 TFUE (ex art. 49 del Trattato CE).

Nel secondo caso però tale trattamento è precluso anche agli stessi cittadini italiani che non risiedono nel territorio dei comuni in cui è situato il Museo. Tali soggetti non potrebbero invocare la tutela comunitaria in relazione alla propria situazione (meramente interna), ma finiscono per godere di una protezione giuridica indiretta, in quanto la Commissione ha chiesto ed ottenuto che l'incompatibilità con la libera circolazione dei servizi fosse dichiarata *tout court*, senza cioè limitarne gli effetti ai soli cittadini di altri Stati membri. A questo riguardo il rilievo della pronuncia trascende il settore culturale, presentando una valenza innovativa di carattere generale.

Nei confronti della discriminazione diretta trovano applicazione le sole giustificazioni contemplate dal Trattato CE. Per le discriminazioni dissimulate la giurisprudenza comunitaria, in applicazione della *rule of reason*, ammette invece una serie di giustificazioni ulteriori, fondate su ragioni imperative di interesse generale.

Le eventuali discriminazioni tariffarie andrebbero giustificate in base alla necessità di gestire i beni culturali in modo economico e di preservare la coerenza fiscale.

La Corte di Giustizia ha dunque sempre respinto entrambe le giustificazioni.

Esse non rientrano fra quelle esplicitamente menzionate dal Trattato CE e non possono essere invocate in relazione alle fattispecie di discriminazione diretta¹³.

Parimenti, un esame del merito esclude che tali giustificazioni possano essere invocate rispetto alle discriminazioni dissimulate.

Gli obiettivi di natura economica sono stati considerati dalla Corte sostanzialmente analoghi all'esigenza di evitare la perdita di gettito fiscale, la cui rilevanza in chiave di giustificazione è da sempre esclusa dai giudici comunitari¹⁴.

13 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.

14 Corte di Giustizia 14 novembre 1995, causa C-484/93, Svensson, in Racc., p. I-3955, punto 15; 16 luglio 1998, causa C-264/96, Imperial Chemical Industries, in Racc., p. I-4695, punto 28; 21 settembre 1999, causa C-307/97, Saint-Gobain ZN, in Racc. pag. I-6161, punto 51; 6 giugno 2000, causa C-35/98, Verkooijen, in Racc., p. I-4071, punto 59; 8 marzo 2001, cause riunite C-397/98 e C-410/98, Metallgesellschaft e a., in Racc., p. I-1727, punto 59; 12 dicembre 2002, causa C-324/00, Lankhorst-Hohorst, in Racc., p. I-11779, punto 36.

La coerenza fiscale, invece, rappresenta la principale, se non l'unica giustificazione finora ammessa dalla Corte in materia tributaria¹⁵. Tale giustificazione sussiste quando una misura fiscale mira a garantire il mantenimento del nesso diretto tra una qualsiasi forma di imposizione e l'applicazione di un trattamento sottrattivo, quale appunto la deduzione di un contributo, l'esenzione o l'applicazione di tariffe preferenziali. Tuttavia, ad avviso della Corte, tale situazione non è rinvenibile nel caso di specie, poiché il diritto all'agevolazione non rappresenta una conseguenza immediata dell'assolvimento degli obblighi tributari in Italia. Infatti, anche coloro che sono soggetti all'imposizione in Italia, ma risiedono in altri comuni sono tenuti al pagamento del biglietto di ingresso per accedere ai predetti musei¹⁶.

Le vicende giuridiche di questa seconda giustificazione, imperniata sul fattore fiscale, meritano però un approfondimento, volto a delineare una corretta configurazione giuridico-tributaria del biglietto di ingresso ai musei. Tale esigenza scaturisce dalle perplessità in ordine alle argomentazioni avanzate sia dall'Italia che dalla Corte. Infatti, l'Italia ha sostenuto la necessità di preservare la coerenza del sistema fiscale, in quanto l'agevolazione tariffaria costituirebbe "il corrispettivo del pagamento delle imposte mediante le quali [...] i residenti partecipano alla gestione dei siti considerati". Dal canto suo, la Corte ha invece negato la rilevanza della giustificazione, poiché l'applicazione dell'agevolazione ai soli residenti esclude le persone residenti in altri comuni italiani, pur soggette ad imposizione nel nostro Paese.

È necessario verificare il problema della configurazione giuridica del biglietto di ingresso ai musei. Gli studi compiuti dalla dottrina tributaria italiana durante tutto il secolo scorso consentono di affermare, sia pure con qualche specificazione, che il biglietto di ingresso ai musei debba essere considerato come una prestazione di natura tributaria, rientrante nel *genus* della tassa, ed in particolare di quella *species* nota anche come tassa a prestazione facoltativa.

Infatti, l'accesso ai musei è consentito a quanti richiedano il servizio, ossia il godimento del bene pubblico, dietro il pagamento di un biglietto, il cui importo è determinato sulla base di una regolamentazione autoritativa pubblica. Si tratta dunque di una prestazione imposta - e perciò soggetta al principio costituzionale di legalità e, secondo i più, anche a quello di capacità contributiva - che presuppone un fatto per il cui verificarsi rileva la richiesta di godimento di un bene pubblico.

Pertanto, la natura di tassa esclude automaticamente che il biglietto di ingresso ai musei possa rappresentare il corrispettivo della prestazione ricevuta dall'ente pubblico. Il corrispettivo denoterebbe infatti l'esistenza di un sinallagma contrattuale, che caratterizza le entrate pubbliche non tributarie ed è invece del tutto assente nella tassa.

Nella tassa può al più rinvenirsi l'esistenza di una commutatività, tra accesso al museo e pagamento del biglietto, che però rileva unicamente ai fini della realizzazione del presupposto di fatto.

15 Questa giustificazione, sviluppatasi principalmente nel settore delle imposte dirette, è stata teorizzata dalla Corte di Giustizia nella sentenza 28 gennaio 1992, causa C-204/90, Bachmann, in Racc., p. I-249 in relazione al legame tra la deducibilità dei contributi assicurativi e la imposizione dei relativi premi, ma ha subito progressive limitazioni nel corso dell'ultimo decennio fino alla sentenza 3 ottobre 2002, causa C-136/00, Danner, in Racc., p. I-8147 (peraltro stranamente non richiamata da questa sentenza) in cui la Corte ha escluso la giustificabilità del divieto di dedurre contributi pagati a schemi assicurativi esteri nel caso di trasferimento di residenza.

16 Nella fattispecie, sulla natura stessa tributaria del tagliando di ingresso ai musei, 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.

Il biglietto d'ingresso non può dunque essere inteso in senso tecnico come il corrispettivo pagato dal visitatore a fronte del godimento del bene pubblico.

L'accesso gratuito al patrimonio culturale non può rappresentare il corrispettivo del pagamento delle imposte. A ciò ostano considerazioni di natura tributaria (relative alle caratteristiche strutturali dell'imposta ed alla configurazione del biglietto di ingresso come tassa), ma soprattutto la normativa comunitaria, che esclude la rilevanza di ogni collegamento tra chi beneficia di un servizio pubblico e chi ne sostiene i costi¹⁷.

Da sempre il governo italiano, in armonia con le politiche sociali, culturali, oltre che tributarie, basava la difesa dinnanzi alla giurisdizione della Corte di Giustizia su tali elementi: "... i cittadini italiani forniscono il loro apporto al sostegno delle spese pubbliche in qualità di contribuenti". Tale affermazione potrebbe far pensare a quanti non abbiano familiarità con il diritto tributario che siano soltanto i cittadini italiani a pagare le imposte in Italia. Invece, la cittadinanza assume un rilievo del tutto marginale nel diritto tributario e l'art. 53, comma 1, della Costituzione conferisce carattere universale al concorso alle spese pubbliche, riferendolo a tutte le manifestazioni di capacità contributiva ricollegabili, sulla base di criteri personali o reali, nell'ambito territoriale sottoposto alla potestà tributaria del nostro Paese. Dunque, in presenza di tali condizioni, residenti e non residenti, cittadini italiani, esteri od apolidi devono tutti pagare i tributi per quei fatti che il nostro Paese ritiene siano manifestazioni di capacità contributiva, sempreché l'Italia non abbia rinunciato ad esercitare la propria potestà impositiva, come accade per effetto delle convenzioni internazionali contro la doppia imposizione.

Pertanto, nel caso dei musei che consentono l'accesso gratuito ai cittadini italiani, i cittadini di altri Stati membri che manifestassero capacità contributiva nel nostro Paese, concorrerebbero al sostegno delle spese pubbliche senza avere diritto all'agevolazione tariffaria. Ancor più grave sarebbe il caso in cui i cittadini di altri Paesi comunitari fossero residenti in Italia, poiché in questa ipotesi sopporterebbero esattamente lo stesso carico d'imposta dei cittadini italiani residenti nel nostro Paese, senza aver però alcun diritto all'agevolazione tariffaria. Di converso, i cittadini italiani residenti all'estero, pur non essendo assoggettati alla pretesa tributaria italiana, godrebbero dell'accesso gratuito.

La corrispondenza manca anche nel caso dei musei che consentono l'accesso ai soli residenti nel territorio dell'ente locale, come osservato anche dai giudici comunitari. Infatti, vi sono contribuenti che concorrono al sostegno delle spese pubbliche in Italia e nondimeno non godono dell'agevolazione tariffaria.

In secondo luogo, anche se la corrispondenza fosse stabilita a livello delle imposte locali, quelle cioè versate nelle casse comunali, come ad esempio l'imposta dell'ICI¹⁸, il quadro non cambierebbe sostanzialmente, poiché il riferimento ad un corrispettivo dell'imposta mal si concilia con la nozione stessa d'imposta, quale ricavabile dall'ordinamento tributario italiano. L'imposta ha infatti natura acausale ed astratta, che le deriva dal fatto di essere una prestazione coattivamente richiesta al contribuente in presenza di una manifestazione di capacità contributiva¹⁹. Da decenni questo istituto tributario ha invece perso ogni connotazione fondata sulle teorie del beneficio. In altri termini, dalla prospettiva dell'ordinamento nazionale non esiste alcun corrispettivo del pagamento delle imposte.

Ci si chiede però se tale conclusione possa essere superata sulla base dell'autonomia qualificativa di tale concetto nel diritto comunitario, necessaria per consentirne l'omogenea applicazione

17 Così P. Pistone, op. cit..

18 *Ex plurimis*, in tal senso si è recentemente espressa la Corte di Giustizia dell'Unione Europea con la sentenza 20.01.2011, causa C-115/09, con la quale la Repubblica Ellenica veniva condannata per una situazione simile a quella creata dalla normativa IMU.

19 Vedi, sul punto, F. Tesauro, Istituzioni di diritto tributario, vol. I e vol. II, ed. UTET, Torino, 2009 - 2012.

all'interno dei vari ordinamenti nazionali. Invero, la Corte di Giustizia, nelle proprie sentenze relative alla direttiva sulla raccolta di capitali, ha elaborato una nozione comunitaria di tributo, articolandola intorno all'obbligatorietà della prestazione nei confronti dello Stato od ente locale²⁰. Tuttavia, sembra difficile ammettere una reviviscenza in ambito comunitario della teoria del beneficio. Tale conclusione viene confermata dal fatto che la giurisprudenza comunitaria in tema di imposte dirette non ha finora mai giustificato le restrizioni alle libertà fondamentali comunitarie sulla base della necessaria corrispondenza tra chi sostiene l'onere finanziario e chi trae beneficio dai servizi pubblici. In questo senso, sembra che il diritto comunitario fornisca un elemento in più per ritenere ormai superate le teorie che fornivano un'interpretazione materiale del diritto tributario.

Ne consegue che la possibilità di configurare l'agevolazione tariffaria come corrispettivo del pagamento delle imposte risulta non rispondente alla situazione effettivamente determinatasi, oltre che concettualmente errata.

In conclusione, secondo l'orientamento consolidato della Corte di Giustizia una discriminazione sussiste ogniqualvolta fattispecie eguali siano trattate diversamente o, viceversa, fattispecie diverse siano assoggettate al medesimo regime giuridico.

La *querelle* giuridica ed economica, in termini sia fiscali che di inquinamento delle regole per un libero mercato, trova per il momento la sua conclusione grazie agli ultimi interventi normativi voluti dall'attuale Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, con l'emanazione del Decreto del 27 giugno 2014 n° 94, avente ad oggetto il Regolamento recante modifiche al decreto 11 dicembre 1997, n. 507, concernente «*Norme per l'istituzione del biglietto di ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali dello Stato*»²¹ che, tra le altre regolamentazioni agli accessi dei luoghi di cultura statali, nell'istituire la gratuità del *ticket* per la prima domenica di ogni mese, così come accade in quasi tutti i Musei dei Paesi UE, prevede contemporaneamente la soppressione delle parole ingresso gratuito riservato agli ultra sessantacinquenni, determinando alla lett. e) del Decreto citato l'accesso gratuito:

"[...] ai cittadini dell'Unione europea che non abbiano compiuto il diciottesimo (...) anno di età. I visitatori che abbiano meno di anni dodici debbono essere accompagnati [...]".

Così facendo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 4, del novellato Decreto 11 dicembre 1997 n° 570, è consentito l'ingresso gratuito agli istituti ed ai luoghi della cultura, in assenza di un percorso espositivo separato e di un biglietto distinto, a determinate categorie previste specificatamente al comma 3 (docenti, guide turistiche, interpreti turistici della UE, cittadini dell'Unione europea portatori di handicap e ad un loro familiare o ad altro accompagnatore, etc).

Ancora, il comitato regionale per i servizi di biglietteria può stabilire che agli istituti ed ai luoghi della cultura si acceda liberamente in occasione di particolari avvenimenti.

In ogni caso, la prima domenica di ogni mese è libero l'accesso a tutti gli istituti ed ai luoghi della cultura, ivi inclusi, in assenza di un percorso espositivo separato e di un biglietto distinto, gli spazi in cui sono allestite mostre o esposizioni temporanee.

Per i cittadini dell'Unione europea di età compresa tra i diciotto ed i venticinque anni nonché per i docenti delle scuole statali con incarico a tempo indeterminato, l'importo del biglietto di ingresso è ridotto della metà.

20 Questa nozione presenta profili non sempre coincidenti con quelli tradizionalmente in uso nel diritto tributario italiano, come risulta ad esempio dalla sentenza 21 settembre 2000, causa C-19/99, *Modelo Continente*, in Racc., p. I-7213, in cui la Corte ha ritenuto gli onorari corrisposti ai notai portoghesi alla stregua di veri e propri tributi, tenuto conto della loro natura obbligatoria in relazione al compimento delle operazioni societarie di raccolta del capitale ed avendone escluso la natura retributiva (Cosi, Pistone, op. cit.).

21 Pubblicata in G.U. n. 149 del 30.06.2014.

La norma di chiusura prevede che, ai cittadini di Stati non facenti parte dell'Unione europea, si applicano, a condizione di reciprocità, le disposizioni sull'ingresso gratuito di cui al comma 3, lettera e), decreto citato e del biglietto ridotto della metà (cittadini tra 18 e 25 anni).

A seguito di queste potenziali, definiamole "limitazioni", all'ingresso in un museo, si ripropone un antico dubbio.

La Cultura e l'Arte rappresentano per il cittadino (italiano, europeo, mondiale) l'espressione di un diritto soggettivo collettivo, ovvero costituisce l'oggetto di una pretesa, qualificabile alla stregua di un interesse legittimo, a godere, entro limiti di compatibilità con l'interesse collettivo, della Cultura e dell'Arte. La risposta è forse implicita nel riconoscimento costituzionale dei principi di sovranità popolare e di uguaglianza culturale che imporrebbero una interpretazione costituzionalmente orientata della normativa di settore che porti con sé il riconoscimento di un diritto pieno, e non soltanto condizionato, del cittadino all'accesso al patrimonio culturale e all'intera arte italiana. Le uniche e sole "limitazioni" potrebbe derivare astrattamente solo dalla normativa vigente in materia di sicurezza²².

Specularmente, il decisore pubblico, ha un preciso compito. Le ragioni e le risposte sulle politiche culturali nazionali, e armonicamente con le politiche culturali europee, trovano conferma dalla lettura inversa del nuovo Regolamento UE n° 651 del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato²³.

Ecco come l'intervento culturale a tutto tondo di uno Stato UE, e dunque anche dello Stato italiano, in termini di sussidiarietà orizzontale, non trova ostacoli ed è compatibile con il mercato interno della UE e pertanto sono esentati dalla procedura dell'obbligo di notifica alla Commissione europea.

La risposta armonica di conferma è supportata normativamente anche dalla lettura degli artt. 53 e 54 del Regolamento UE 651/2014 recante alla Sezione 11, "Aiuti per la cultura e la conservazione del patrimonio".

In conclusione, la Comunità europea, conferisce alla Commissione, tramite regolamento, il potere di estendere l'esenzione a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali, per le quali è possibile definire chiare condizioni di compatibilità.

Compatibilità rilevata con il mercato unico UE; compatibilità ribadita in termini di salvaguardia e di rispetto del principio di libera concorrenza; compatibilità con la normativa fiscale dei singoli Paesi UE. Infatti, le nuove categorie di aiuti che beneficiano dell'esenzione includono chiaramente, tra gli altri, gli aiuti per la cultura e per la conservazione del patrimonio, compatibili *ex ante* col mercato unico europeo.

La Cultura, dunque e sempre, prima di tutto.

Dott. Michele LORUSSO
Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

²² Vedi Circolare MiBACT - Direzione Generale Musei n° 01 del 04.01.2016 avente a oggetto «Decreto 27 giugno 2014, n. 94, recante modifiche al decreto 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»

²³ Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 26.06.2014 IT - L 187/1.

Dott. Michele Lorusso - *Funzionario del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo* -

Titolo: "Procedimento comunitario di infrazione nei confronti dell'Italia in ordine all'applicazione di tariffe tributarie agevolate a carattere discriminatorio per l'accesso ai musei".

Dott. Michele LORUSSO
Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo
Direttore Amministrativo - Terza Area / F5

Cell.re +39- 347 80 26 300
e-mail: michele.lorusso@beniculturali.it