

SENTENZA N. 221

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2005, n. 13 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2006 e per il triennio 2006-2008 - legge finanziaria 2006), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 2 marzo 2006, depositato in cancelleria l'8 marzo 2006 ed iscritto al n. 45 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2007 il Giudice relatore Francesco Amirante;

udito l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 2 marzo e depositato l'8 marzo 2006, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, con riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione - anche in relazione all'art. 6, secondo comma, delle norme di attuazione dello statuto speciale approvate con d.P.R. 1° novembre 1973, n. 690 - e agli artt. 4 e 8 dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, l'art. 17 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2005, n. 13 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2006 e per il triennio 2006-2008 - legge finanziaria 2006). Tale norma, sotto la rubrica «Modifica della legge provinciale 12 giugno 1975, n. 26, recante "Istituzione della Ripartizione provinciale ai beni culturali e modifiche ed integrazioni alle leggi provinciali 25 luglio 1970, n. 16 e 19 settembre 1973, n. 37"», ha per oggetto il diritto di prelazione dello Stato e degli enti pubblici territoriali sulle cessioni di immobili dichiarati d'interesse storico e artistico. La disposizione introdotta dalla Provincia autonoma di Bolzano, al comma 2, aggiunge, dopo il comma 1 dell'art. 5-*quinquies* della legge provinciale 12 giugno 1975, n. 26, il comma 2 il quale stabilisce testualmente che: «Il diritto di prelazione di cui agli articoli 60, 61 e 62 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, trova applicazione per i beni oggetto di finanziamento *leasing* solamente per il passaggio del bene nella proprietà del locatore e non per il passaggio successivo del bene nella proprietà del locatario. Il diritto di prelazione suddetto non trova inoltre applicazione in caso di operazioni di *lease-back*, se il locatario si obbliga di esercitare il diritto di riscatto previsto nel contratto di *leasing*. In caso di

inadempimento dell'obbligo contrattuale di esercitare il diritto di riscatto, il diritto di prelazione può essere esercitato entro 60 giorni dalla rispettiva scadenza del contratto di *leasing*».

Tale normativa, secondo il ricorrente, pone delle limitazioni al diritto di prelazione dello Stato e degli enti pubblici territoriali in caso di «alienazione a titolo oneroso», introducendo una disciplina comunque differenziata della prelazione per i beni d'interesse storico ed artistico nella Provincia autonoma di Bolzano. Peraltro, anche laddove essa fosse interpretata come integrazione legislativa della disciplina nazionale, in relazione ad istituti di finanziamento, quali il *leasing* immobiliare e/o il cosiddetto *lease-back*, la cattiva utilizzazione da parte della Provincia autonoma dello strumento legislativo modifica potenzialmente l'interpretazione della disciplina nazionale, affidata normalmente alla prassi amministrativa e all'insegnamento della giurisprudenza.

Risulterebbero pertanto violati gli artt. 4 e 8 dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, a norma dei quali la potestà delle Province autonome di legiferare nelle materie di loro competenza - nella specie in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico artistico e popolare (art. 8, numero 3) - deve essere svolta «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica». L'art. 9 Cost., infatti, impone la tutela del patrimonio storico-artistico della Nazione e riserva alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera *s*) la «tutela [...] dei beni culturali». Una disciplina legislativa differenziata per l'esercizio della prelazione, oltre a mettere in dubbio la competenza esclusiva statale in materia, introduce nel trattamento giuridico dei beni culturali elementi di discontinuità non ragionevoli né concordati, violando le regole che dovrebbero comunque sorreggere un intervento integrativo della Provincia autonoma in tale peculiare settore. Sarebbe, inoltre, vulnerato l'art. 6, secondo comma, del d.P.R. n. 690 del 1973, a norma del quale «Nei casi in cui è consentita l'alienazione di beni facenti parte del patrimonio storico, artistico e popolare, spetta alle province il diritto di prelazione, da esercitarsi - quando si tratti di beni appartenenti allo Stato - nel termine e nei modi di cui agli articoli 31 e 32 della legge 1° giugno 1939, n. 1089» (oggi artt. 60, 61 e 62 del d.lgs. n. 42 del 2004); ancorché l'esercizio del diritto di prelazione sia trasferito in capo alla Provincia autonoma di Bolzano, per i beni statali storico-artistici che siano localizzati nel territorio provinciale, è interesse della collettività nazionale e dell'amministrazione statale che la potestà provinciale si svolga con le stesse modalità e con gli stessi limiti previsti per gli altri beni del «patrimonio culturale» nazionale. In mancanza di tale condizione, il trasferimento del diritto statale a favore della Provincia autonoma lascerebbe un vuoto di funzioni non altrimenti colmabile.

2.- Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano che - anche in una memoria depositata in prossimità dell'udienza - ha premesso di essere titolare di competenza esclusiva in materia di beni culturali in forza delle norme statutarie e di attuazione che le riconoscono tale competenza legislativa primaria, contestando la tesi del ricorrente secondo cui l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. riserverebbe alla competenza esclusiva dello Stato la «tutela dei beni culturali». Infatti, in base all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le disposizioni di tale legge si applicano alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite; non essendo stata apportata alcuna modifica alle competenze della Provincia autonoma di Bolzano, continuano pertanto ad applicarsi nelle Province autonome esclusivamente lo statuto speciale e le relative norme d'attuazione. Da qui la resistente fa discendere la propria legittimazione ad emanare la disposizione censurata.

Preliminarmente, la Provincia eccepisce l'inammissibilità della questione per la mancata motivazione, in ricorso, circa la violazione delle norme costituzionali e dei principi dell'ordinamento della Repubblica in contrasto con i quali la Provincia stessa avrebbe legiferato, non essendo all'uopo sufficiente la mera indicazione delle disposizioni statuarie.

Nel merito, non sarebbe fondato il richiamo all'art. 6, secondo comma, del citato d.P.R. n. 690 del 1973, poiché il riferimento, ivi contenuto, agli artt.

31 e 32 della legge n. 1039 del 1939 non varrebbe né come fondamento né come modalità di esercizio generale del diritto di prelazione ad opera delle Province autonome, ma solo come criterio da rispettare nei casi specialissimi in cui i beni, per i quali le Province stesse esercitano tale diritto, appartengano allo Stato (perché anche in questo caso spetta comunque alle Province autonome di esercitare la prelazione). La resistente contesta poi l'affermazione secondo cui, ancorché l'esercizio del diritto di prelazione sia trasferito in capo alla Provincia autonoma di Bolzano per i beni localizzati nel territorio provinciale, sarebbe interesse della collettività nazionale e dell'amministrazione statale che la potestà provinciale si svolga con le stesse modalità e con gli stessi limiti previsti per gli altri beni del patrimonio culturale nazionale. Tale assunto comporta che la Provincia, anche nelle materie in cui ha competenza primaria, si adegui non solo alla Costituzione ed ai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, ma addirittura adotti leggi in tutto e per tutto identiche alla legislazione dello Stato, con la conseguenza di un completo svuotamento di ogni potere legislativo della Provincia in una materia nella quale la stessa ha competenza primaria.

Inoltre, l'applicabilità alla Provincia autonoma di Bolzano delle disposizioni degli artt. da 59 a 62 del d.lgs. n. 42 del 2004 sarebbe esclusa non solo dall'impossibilità di richiamare l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in virtù del citato art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ma anche dall'art. 8 dello stesso d.lgs., che reca una espressa clausola di salvaguardia dell'autonomia delle Province autonome di Trento e Bolzano, prevedendo espressamente che «Nelle materie disciplinate dal presente codice, restano ferme le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione».

Infine, la resistente nega che possa ravvisarsi qualsivoglia violazione dell'art. 9 Cost. - rilevando anche che la tutela e la promozione del valore fondamentale rappresentato dal paesaggio e dal patrimonio storico-artistico non possono essere ritenute di esclusiva spettanza dello Stato - e chiarisce la ratio della norma impugnata. Questa, lungi dall'escludere il diritto di prelazione nel caso di *leasing* finanziario su immobili, si limiterebbe a chiarire e circoscrivere i casi in cui tale diritto si può esercitare o meno: nella fattispecie, il diritto di prelazione di cui al primo periodo della disposizione censurata sui beni oggetto di *leasing* finanziario può essere esercitato solamente per il passaggio del bene nella proprietà del locatore e non per il passaggio successivo del bene nella proprietà del locatario. Tale disposizione sarebbe ragionevole in quanto fornisce allo Stato la possibilità di acquistare il bene, esercitando la prelazione, nel momento in cui esso entra nel patrimonio della società finanziaria, futura locatrice del bene, ma non anche in occasione del passaggio successivo in cui il bene si trasferisce al locatario. La legge provinciale, secondo la resistente, correttamente qualifica tali contratti come un'unica operazione con un solo reale passaggio di proprietà, in quanto, con il cosiddetto *leasing* finanziario, chi intende utilizzare un certo bene lo fa acquistare da un'impresa di *leasing*, per poi farselo concedere in godimento ed alla fine riscattarlo. La vera causa del contratto non è un duplice passaggio di proprietà, in quanto la funzione degli intermediari finanziari è quella di soddisfare il bisogno del finanziamento legato alla necessità dei soggetti richiedenti di anticipare nel tempo la disponibilità del potere di acquisto. Sarebbe quindi logico che alla mano pubblica spetti solo una volta la possibilità di esercitare il diritto di prelazione, perché in tal modo verrebbe protetta anche la libertà di iniziativa economica.

Parimenti logica e ragionevole sarebbe l'esclusione del diritto di prelazione nei casi di operazioni di *lease-back*, se il locatario si obbliga contrattualmente ad esercitare il diritto di riscatto previsto nel contratto di *leasing*, di cui al secondo periodo della stessa disposizione. In tal caso il diritto di prelazione è escluso se il bene viene riscattato dall'originario proprietario, in quanto in realtà non si verifica alcun passaggio di proprietà, dato che alla fine dell'operazione finanziaria il bene risulta essere intestato allo stesso proprietario. Al contrario, nell'ipotesi in cui avvenga il passaggio di proprietà (in quanto il riscatto non viene esercitato), la Provincia può avvalersi del diritto di prelazione.

Considerato in diritto

1.- La Corte è chiamata a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2005, n. 13, (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2006 e per il triennio 2006-2008 - legge finanziaria 2006), sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 4 e 8, numero 3, dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, nonché in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione anche in relazione all'art. 6, secondo comma, delle norme di attuazione del medesimo statuto approvate con d.P.R. 1° novembre 1973, n. 690.

La disposizione censurata - che ha introdotto il comma 2 nell'art. 5-*quinquies* della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 giugno 1975, n. 26 - è così formulata: «Il diritto di prelazione di cui agli articoli 60, 61 e 62 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 - Codice dei beni culturali e del paesaggio - trova applicazione per i beni oggetto di finanziamento *leasing* solamente per il passaggio del bene nella proprietà del locatore e non per il passaggio successivo del bene nella proprietà del locatario. Il diritto di prelazione suddetto non trova inoltre applicazione in caso di operazioni di *lease-back*, se il locatario si obbliga contrattualmente ad esercitare il diritto di riscatto previsto nel contratto di *leasing*. In caso di inadempimento dell'obbligo contrattuale di esercitare il diritto di riscatto, il diritto di prelazione può essere esercitato entro 60 giorni dalla scadenza del rispettivo contratto di *leasing*».

2.- La questione è fondata per quanto concerne il primo periodo della disposizione; non lo è, invece, riguardo alla regolamentazione della prelazione nel contratto c.d. di *lease-back*, di cui al secondo periodo.

Occorre premettere che il ricorrente, adducendo come parametri le suddette norme dello statuto, non contesta la competenza della Provincia autonoma di Bolzano a legiferare in materia di beni culturali, in conformità a quanto più volte affermato da questa Corte (sentenze n. 51 del 2006 e n. 340 del 1996), ma deduce l'illegittimità della disciplina sottoposta a scrutinio in quanto non in armonia con la Costituzione e con i principi generali dell'ordinamento dello Stato.

Il riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s) - che prevede la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali - mentre da un lato ha la funzione di escludere che alla Provincia, nella materia in esame, possano derivare dall'assimilazione alle Regioni a statuto ordinario poteri più ampi di quelli ad essa attribuiti dallo statuto, dall'altro lato vale a sottolineare il collegamento tra il precetto di cui all'art. 9 Cost. e la disposizione attributiva, nei sensi sopra ricordati, della competenza legislativa in materia. È nell'art. 9 Cost., come già affermato da questa Corte, che ha il suo fondamento l'istituto della prelazione riguardo ai beni culturali, la quale «si giustifica nella sua specificità in relazione al fine di salvaguardare beni cui sono connessi interessi primari per la vita culturale del paese» (sentenza n. 269 del 1995).

E' il caso di aggiungere che l'art. 8 del codice dei beni culturali (d.lgs. n. 42 del 2004), nel mantenere ferme le potestà delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, non esclude l'applicabilità delle norme sulla prelazione, già previste dagli artt. da 30 a 34 della legge n. 1089 del 1939. Del resto, la stessa disposizione provinciale impugnata fa richiamo agli artt. da 60 a 62 del codice medesimo.

3.- Una volta impostata la questione nei termini delineati e procedendo all'esame delle disposizioni degli artt. 60, 61 e 62 del d.lgs. n. 42 del 2004, regolanti la prelazione c.d. artistica, da valutare nel loro stretto collegamento con il precedente art. 59 in tema di denuncia di trasferimento, si rileva che la disciplina dell'istituto della prelazione prescinde dalla specificità dei titoli giuridici degli atti ed ha riguardo soltanto ai loro effetti. Ciò risulta dal rilievo secondo cui vengono previste e regolamentate, ai fini precipui della determinazione del corrispettivo, ipotesi diverse dalla vendita di singoli beni culturali, purché comportanti trasferimenti dei medesimi a titolo oneroso.

Ai fini della risoluzione della presente questione di costituzionalità non hanno, quindi, importanza le finalità di finanziamento proprie dello schema negoziale in questione, né il fatto che, per quanto concerne la disciplina civilistica, il *leasing* non sia un contratto tipico, perché ciò che rileva sono i trasferimenti che si verificano nel complessivo ambito del rapporto.

Sotto tale profilo, è sufficiente osservare che il *leasing* finanziario si caratterizza di norma per la trilateralità del rapporto (venditore, acquirente-finanziatore o locatore, utilizzatore-locatario) e per la pluralità dei trasferimenti.

La proprietà del bene passa nella fase iniziale dal venditore all'acquirente-finanziatore il quale, nel trasferirne il godimento all'utilizzatore dietro pagamento del canone, riveste la qualità di concedente o locatore, cui è correlativa quella di concessionario-locatario dell'utilizzatore medesimo. Al termine del rapporto, la proprietà potrà passare a quest'ultimo, che ne ha già la detenzione, nel caso in cui egli eserciti il diritto di riscatto, altrimenti resterà in capo al locatore-concedente, che verrà così a riacquistare la piena disponibilità del bene.

La prima parte della disposizione censurata, la quale in siffatto schema contrattuale limita la prelazione al primo trasferimento, non soddisfa le esigenze di tutela dei beni culturali cui l'istituto della prelazione è predisposto. L'esaurimento del rapporto di *leasing*, infatti, non comporta il venir meno della qualità culturale del bene che ne è stato oggetto e dell'interesse pubblico alla sua tutela. Quest'ultima va garantita mantenendo l'amministrazione provinciale in grado di intervenire, con l'eventuale esercizio della prelazione, anche nel momento conclusivo della vicenda contrattuale, in cui l'opzione del locatario realizza - anche a distanza di molti anni dal primo - un secondo trasferimento di proprietà.

La norma impugnata deve pertanto essere dichiarata illegittima, nel suo primo periodo, limitatamente alle parole «solamente» e «non».

4.- Alle considerazioni svolte va aggiunta la notazione circa la permanenza dell'obbligo di denuncia del trasferimento dei beni culturali, denuncia che, come recentemente ribadito da questa Corte, ha la funzione fondamentale di rendere nota la titolarità dei beni in questione e l'identità del soggetto che li detiene (sentenza n. 405 del 2006). Ciò consente di affermare la non fondatezza della questione avente ad oggetto la disciplina della prelazione nel rapporto c.d. di *lease-back*.

Questo è caratterizzato, infatti, dal trasferimento in proprietà del bene (culturale) al finanziatore, mentre la detenzione resta al cedente che conserva il godimento del bene stesso dietro pagamento del canone. Al termine del rapporto l'utilizzatore potrà esercitare il riscatto, riunendo così nuovamente proprietà e detenzione.

La disposizione censurata prevede che, qualora il riscatto non venga esercitato, sorge il diritto di prelazione. Lo svolgimento dello schema contrattuale così descritto comporta che a rapporto esaurito, di norma, la situazione del bene culturale sotto il profilo che qui interessa (titolarità della proprietà) ritorni ad essere quella che era all'inizio, mentre non è mai mutato il detentore del bene. Non vi è, quindi, compromissione degli interessi pubblici alla tutela del bene culturale, poiché essi sono garantiti dalla previsione dell'insorgenza del diritto di prelazione in caso di mancato esercizio del riscatto.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, primo periodo, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2005, n. 13, (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2006 e per il triennio 2006-2008 - legge finanziaria 2006), limitatamente alle parole «solamente» e «non»;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, secondo periodo, della stessa legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 13 del 2005, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e agli artt. 4 e 8, numero 3, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il

Trentino-Alto Adige), anche in relazione all'art. 6, secondo comma, del d.P.R. 1° novembre 1973, n. 690 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernente tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare), con il ricorso di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 giugno 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Francesco AMIRANTE, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2007.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA