

La potestà legislativa regionale in materia di disciplina del potere degli enti locali di imporre prestazioni di carattere patrimoniale per l'accesso a determinate aree territoriali

di Enrico Corali

La presente legge si prefigge di disciplinare il potere di Comuni e Città metropolitane di imporre prestazioni di carattere patrimoniale per l'accesso a determinate aree territoriali, ricadenti nei rispettivi territori di competenza, per finalità di carattere ambientale o collegate all'esigenza di decongestionamento del traffico urbano.

La necessità di una legge regionale in tale materia è giustificata dal seguente ordine di ragioni.

Rifacendoci, se non altro, alle esperienze fino ad oggi maturate in varie parti del mondo, pare - innanzitutto - difficilmente contestabile il fatto che ogni potenziale forma di *pollution* o di *congestion charge* introduca una prestazione patrimoniale, imposta ad una consistente platea di soggetti passivi.

Se così è, allora, ai sensi dell'articolo 23 della Costituzione -norma cardine di uno Stato di diritto- tale prestazione patrimoniale forzata deve per necessità trovare la propria legittimazione in un'espressa disposizione di legge (art. 23 Cost. «*Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*»).

Nell'individuare le prestazioni patrimoniali imposte che giustificano la garanzia della riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione, la giurisprudenza costituzionale aveva originariamente fatto riferimento solo alla natura autoritativa dell'atto istitutivo della prestazione: emesso, cioè, indipendentemente dalla volontà del soggetto passivo (sentenze n. 4, 30, 47, 122 del 1957; n. 36/1959; n. 51 e 70 del 1960; n. 65/1962 e n. 55/1963).

Tipico esempio, in tal senso, è l'imposta sui redditi, la quale grava sul soggetto passivo, senza che questi possa, col proprio comportamento (legittimo), in qualche modo evitarne l'operare.

In seguito, la Corte costituzionale ha -tuttavia- ravvisato la natura di prestazione patrimoniale «*imposta*» anche in tutte quelle ipotesi in cui la prestazione nasce sì da un contratto o da un atto volontario, che l'utente è libero o meno di stipulare o di compiere, ma tale libertà si riduce alla mera possibilità di scegliere fra la rinuncia al soddisfacimento un bisogno costituzionalmente rilevante e l'accettazione della prestazione unilateralmente imposta dalla P.A.

In altre parole, per i giudici della Consulta, devono essere “coperte” da una specifica riserva di legge tutte quelle ipotesi in cui al cittadino si presenta l'alternativa fra pagare o rinunciare al soddisfacimento di un bisogno costituzionalmente rilevante (ovvero, fra pagare o soddisfare il bisogno costituzionalmente rilevante in un modo affatto diverso).

«*Il carattere impositivo della prestazione non è escluso per il solo fatto che la richiesta del servizio o dell'utilizzo di un determinato bene dipenda dalla volontà del privato. Va invece riconosciuto -secondo questa Corte- un peso decisivo agli aspetti pubblicistici dell'intervento delle autorità ed in particolare alla disciplina della destinazione e dell'uso di beni o servizi in situazione di monopolio pubblico o essenziali per alcuni bisogni della vita... »*

«*Se è vero, infatti, che il cittadino rimane libero di accedere o meno a tali beni o servizi, è altrettanto vero che questa libertà si riduce alla possibilità di scegliere fra la rinuncia al soddisfacimento di un bisogno essenziale e l'accettazione di condizioni e di obblighi unilateralmente e autoritariamente prefissati: si tratta, insomma, di una libertà meramente formale, perché la scelta nel primo senso comporta il sacrificio di un bisogno essenziale*» (così, per esempio, sentenza n. 236/1994).

In tale contesto, la Corte ha quindi ritenuto prestazioni patrimoniali imposte, ai sensi dell'art. 23 della Costituzione -tra le altre- il pagamento per diritto di approdo sui noli demaniali (sentenza n. 127/88), i canoni per le pubbliche affissioni (sentenza n. 36/1959), per l'occupazione di suolo pubblico (sentenza n. 2/1962), per l'estrazione della sabbia dal greto dei fiumi (sentenza n. 236/1994).

Come detto in esordio, pare difficilmente contestabile il fatto che -così come sino ad oggi congegnate- le varie ipotesi di *pollution* o di *congestion charge* impongano delle prestazioni patrimoniali bisognose di una copertura legislativa.

Nei vari casi sperimentati, infatti, il potenziale soggetto passivo è posto dall'autorità pubblica di fronte all'alternativa fra pagare e rinunciare al soddisfacimento di bisogni essenziali (quale quello di recarsi sul posto di lavoro, di raggiungere un ospedale, di ricongiungersi con i propri affetti, di accedere a luoghi di studio o di ricreazione culturale, ecc.).

Certo, si potrebbe replicare che, quanto meno in alcune ipotesi di *pollution charge*, il cittadino, per esempio, non è posto di fronte all'alternativa fra pagare o rinunciare a recarsi al lavoro in una determinata zona, ma fra pagare e rinunciare e ad entrare in quella zona con veicoli considerati particolarmente inquinanti (essendo ben possibile accedere a quella zona con mezzi alternativi, es. i mezzi pubblici).

Si tratta, probabilmente, di un'obiezione che non considera che, in moltissimi casi, al lavoro (o ai luoghi di svago) ci si reca con una propria attrezzatura; che la visita a dei familiari può implicare la presenza di oggetti o di pacchi; che ad un ospedale ci si reca magari per accompagnare una persona non autosufficiente.

In tutte queste ipotesi, di fatto, l'alternativa continua a rimanere quella fra pagare il tributo o rinunciare ad arrivare a destinazione (ovvero fra pagare e raggiungere la propria destinazione sopportando costi addirittura maggiori).

Situazione, questa, che -come visto- rende tale tributo una tipica «prestazione patrimoniale imposta», e dunque bisognosa della prescritta copertura legislativa.

Né, infine, può essere sostenuto che il potere di Comuni e Città di imporre prestazioni patrimoniali per l'accesso a determinate aree territoriali, per finalità di carattere ambientale o di alleggerimento del traffico, trovi una "copertura" legislativa nelle vigenti disposizioni in tema di occupazione di suolo pubblico.

Tali disposizioni rispondono -infatti- ad una *ratio* affatto diversa, sia da quella relativa al contenimento delle emissioni inquinanti, sia da quella afferente al problema di decongestionamento del traffico.

Posto che eventuali prestazioni patrimoniali, richieste da Comuni e Città metropolitane per l'accesso a determinate aree territoriali, per finalità di carattere ambientale o di alleggerimento del traffico, rientrano nella nozione di «prestazione patrimoniale imposta» ai sensi dell'articolo 23 della Costituzione, si ritiene che dette prestazioni rientrino altresì nella nozione di «tributi ed entrate propri» di Comuni e Città metropolitane, di cui all'art. 119, comma 2, della Costituzione.

Come richiesto dal combinato disposto di cui ai commi 2 e 4 del menzionato articolo 119 Cost., trattasi -infatti- di entrate la cui gestione e riscossione gravità interamente nell'ambito funzionale di tali enti, e che sono finalizzate «a finanziare ...le funzioni loro attribuite», fra le quali rientra certamente la gestione del traffico e la preservazione della salubrità del territorio locale.

I «tributi e le entrate propri» di Comuni e Città metropolitane di cui all'art. 119, comma 2, Cost., in linea teorica, possono concorrere al finanziamento di qualsiasi funzione attribuita a detti enti locali.

La presente legge ritiene -tuttavia- necessaria una stretta correlazione fra la prestazione patrimoniale richiesta e l'impiego delle relative entrate, imponendo che i gettiti ottenuti dal contingentamento degli accessi a determinate aree, per finalità di carattere ambientale o di alleggerimento del traffico, debbano essere impiegati solo ed esclusivamente a sostegno di azioni nel campo ambientale e della mobilità urbana.

In tal senso, ogni eventuale prestazione patrimoniale imposta per l'accesso a determinate aree, per finalità di carattere ambientale o di decongestionamento del traffico, dovrà configurarsi alla stregua di una "tassa di scopo".

L'articolo 119, comma 2, della Costituzione stabilisce, nondimeno, che Comuni e Città metropolitane «*stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*».

Da ciò si evince -dunque- che, l'eventuale autonomia impositiva di Comuni e Città metropolitane, non solo necessita di una copertura legislativa ai sensi e per gli effetti i cui all'art. 23 della Costituzione, ma che i contenuti di tale intervento legislativo devono essere conformi ai «*principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*»; necessariamente stabiliti con legge dello Stato.

Il «*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*» rientra, infatti, fra le materie di competenza legislativa concorrente (art. 117, comma 3, Cost.), rispetto alle quali -come noto- spetta alla legislazione dello Stato, appunto, la «*determinazione dei principi fondamentali*» (art. 117, comma 4, Cost.).

Si tratta, questo, di un orientamento ormai consolidato a livello di giurisprudenza costituzionale.

Al riguardo, si vedano, per esempio, le sentenze nn. 533/2002, 296, 297 e 311/2003 nonché 37 e 241/2004, la dove si afferma che, essendo il «*"coordinamento della finanza pubblica", attribuito dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, alla potestà legislativa concorrente, vincolata al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato*», ne consegue che, «*per quanto riguarda l'assetto dei tributi locali, l'attuazione dell'articolo 119 richiede il preventivo intervento del legislatore statale, che detti principi e regole di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, non potendosi ammettere, in mancanza di ciò, l'emanazione di discipline autonome da parte dei singoli Enti locali*» (sentenza 297/2003), ovvero che, «*come questa Corte ha già avuto modo di affermare, non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà autonome locali in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale*» (sentenza 311/2003).

Fermo restando, inoltre, «*in caso di inerzia dello Stato, il divieto di dedurre i "principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" dall'ordinamento legislativo statale vigente*» (sentenza 37/2004).

L'eventuale autonomia impositiva propria di Comuni e Città metropolitane necessita, dunque, di una doppia copertura legislativa.

Ex art. 119, comma 2, Cost., tale autonomia deve innanzi tutto esplicarsi nell'ambito dei «*principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*», stabiliti -ad hoc- con legge dello Stato.

Poiché l'esercizio di detta autonomia si concretizza nell'istituzione di «*prestazioni patrimoniali imposte*», in forza dell'art. 23 Cost., tale esercizio deve essere inoltre disciplinato da una disposizione di legge.

Trattandosi, tuttavia, di «*tributi propri*» di Comuni e Città metropolitane, la relativa disciplina non potrà che essere fissata da una legge di competenza regionale, esclusiva o concorrente, a condizione che la fattispecie istitutiva del tributo rientri in una delle materie oggetto di competenza (esclusiva o concorrente) della regione.

Sempre per giurisprudenza costituzionale ormai consolidata, infatti, non possono essere considerati «*tributi propri*» degli enti locali, ai sensi dell'art. 119, comma 2, Cost., né i tributi già istituiti con legge statale, né eventuali nuovi tributi ricadenti nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (così, per esempio, sentenze nn. 37 e 381/2004, 335 e 397/05 nonché 2/2006).

Nel caso in esame, si ritiene di conseguenza legittimo un intervento legislativo regionale, in considerazione del fatto che eventuali prestazioni patrimoniali, imposte da Comuni e Città metropolitane per l'accesso a determinate aree territoriali, per finalità di carattere ambientale o di alleggerimento del traffico, non rientrano nelle materie che l'art. 117, comma 2, Cost. assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Siffatte prestazioni patrimoniali paiono assai difficilmente riconducibili al campo delle «*funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane*», che la lettera p), del comma 2, dell'art. 117 della Costituzione riserva alla disciplina legislativa esclusiva dello Stato.

Eventuali contingentamenti all'accesso di determinate aree urbane non possono essere, infatti, ricondotti nell'alveo di quegli interventi «essenziali», «imprescindibili» e «indefettibili» che identificano le «*funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane*», di cui alla lettera p), del comma 2, dell'art. 117 della Costituzione (vedi, in tal senso, art. 2, comma 4, lettera b), legge 131/03 - cd legge La Loggia).

A prescindere da ciò, occorre peraltro escludere che l'attuale quadro costituzionale riservi allo Stato la *disciplina* dell'esercizio delle «*funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane*».

Ciò, sarebbe in netto contrasto col nuovo assetto di ripartizione di competenze fra Stato e regioni.

Basti riflettere che le menzionate «funzioni fondamentali», quale che sia la loro precisa configurazione, sono le funzioni tradizionalmente esercitate dagli enti locali e finora (in gran parte almeno) oggetto della competenza legislativa delle regioni.

Ammettere che allo Stato competa, in via esclusiva, la disciplina dell'esercizio delle «*funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane*», condurrebbe -in altri termini- alla conclusione che lo Stato, tramite legge ordinaria, può limitare a proprio piacimento e in qualsiasi momento l'ambito della competenza legislativa regionale, qualificando come «fondamentali» determinate funzioni degli enti locali; rendendo in tal modo flessibile e non rigida la ripartizione della competenza legislativa fissata in Costituzione.

Più logico e coerente con il sistema è dunque ritenere che l'indicazione di cui all'art. 117, comma 2, lettera p), non indichi una “materia” di competenza legislativa, ma specifichi un'attribuzione del legislatore statale: l'*individuazione* delle funzioni fondamentali, la cui disciplina rimane invece in capo alle regioni.

Analoghe considerazioni andrebbero pertanto svolte, laddove si volesse far rientrare le prestazioni patrimoniali che ci occupano (o almeno una parte di esse), nel campo della «*tutela dell'ambiente*», che l'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., parimenti riserva in via esclusiva alla disciplina legislativa dello Stato.

La Corte costituzionale ha -infatti- in più occasioni, ridimensionato la portata di tale disposizione, precisando come «*la “tutela dell'ambiente” non possa identificarsi come una materia in senso stretto, giacché essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze, per cui allo Stato è senz'altro riservato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali*» (così, sentenze nn. 407 e 536/02, nonché 226, 307, 308 e 331/2003).

Posta la legittimità di un intervento legislativo regionale in tema di prestazioni patrimoniali, imposte da Comuni e Città metropolitane per l'accesso a determinate aree urbane, per finalità di carattere ambientale o di riduzione del traffico, la presente legge viene peraltro presentata, nella consapevolezza dell'assenza della prescritta legislazione statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Riteniamo, però, tale consapevolezza non ostativa, se non altro, considerando come la proposizione di una fra le prime leggi regionali in Italia, in materia di tributi propri di Comuni e Città metropolitane, possa essere da stimolo per il Parlamento nazionale ad adottare -quanto prima- quella legislazione di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario che costituisce il presupposto necessario per l'avvio di un corretto federalismo anche in materia fiscale.

Con riferimento ai contenuti prescrittivi, oltre al sopra menzionato principio di necessaria correlazione fra tributo e impiego delle relative entrate (il quale impone che i gettiti ottenuti dal contingentamento degli accessi a determinate aree, per finalità di carattere ambientale o di alleggerimento del traffico, siano impiegati esclusivamente a sostegno di azioni nel campo ambientale e della mobilità urbana), la presente legge fa proprio quanto segue.

Vengono escluse le Province dal novero dei soggetti potenzialmente titolati ad imporre tributi per l'accesso a determinate aree, per finalità di carattere ambientale o di sgravio del traffico.

Primo, poiché l'eventuale attribuzione alle Province di una siffatta potestà porterebbe inevitabilmente seco la duplicazione di competenze (con i Comuni e con l'eventuale Città metropolitana) sulla medesima area territoriale.

Secondo, poiché viene riservato all'istituzione provinciale un necessario ruolo di coordinamento dei singoli interventi impositivi; ciò, in considerazione delle possibili "ricadute" che i provvedimenti in questione possono portare sui territori limitrofi a quelli dell'ente che li adotta.

Riguardo a tale ultimo aspetto, la legge prevede la possibilità di imporre -all'ente adottante- di indirizzare parte del proprio gettito tributario a compensazione di Comuni limitrofi (fermo restando, anche per questi, il prescritto principio di correlazione).

Per quanto ovvio, viene inoltre escluso dalla potestà impositiva in oggetto, il transito veicolare riguardante le tratte non di competenza dei Comuni o della Città metropolitana, così come viene in ogni caso inibita la possibilità di imporre prestazioni patrimoniali per il semplice transito su di un singolo tratto o segmento di strada (ancorché di competenza dei Comuni o della Città metropolitana).

Come ricordato in esordio, la presente legge è destinata a disciplinare il potere di imporre tributi per l'accesso a determinate aree o ambiti territoriali, per finalità di carattere ambientale o collegate all'esigenza di decongestionamento del traffico urbano, non già a legittimare l'istituzione di neo balzelli sul transito.

Comuni e Città metropolitane dovranno infine esercitare la «*propria*» potestà impositiva, in conformità con in principi costituzionali di economicità, ragionevolezza, trasparenza, non discriminazione e leale cooperazione istituzionale.

APPENDICE
Il testo della proposta di legge

Articolo 1 – (Ambito di applicazione)

- 1- In conformità con le disposizioni di cui agli articoli 23 e 119, comma 2, della Costituzione, i Comuni, singoli o associati, e le Città metropolitane possono imporre prestazioni di carattere patrimoniale per l'accesso a determinate aree territoriali, ricadenti nei rispettivi territori di competenza, per finalità di carattere ambientale ovvero di decongestionamento del traffico urbano.
- 2- Le prestazioni patrimoniali di cui al primo comma non possono essere imposte al transito veicolare riguardante tratte non di competenza dei Comuni o delle Città metropolitane ovvero al transito su di un singolo tratto o segmento di rete viaria, ancorché rientrante nella competenza dei Comuni o delle Città metropolitane.
Sono in ogni caso esclusi dall'ambito di applicazione della presente legge, i veicoli appartenenti all'amministrazione dello Stato o di altri enti pubblici territoriali, i veicoli adibiti al servizio di trasporto pubblico, individuale o collettivo, nonché i veicoli comunque dedicati ai servizi di pronto intervento, pronto soccorso e trasporto disabili.
- 3- Le prestazioni patrimoniali di cui al primo comma possono essere imposte ai veicoli appartenenti a soggetti, persone fisiche o giuridiche, residenti ovvero non residenti nella Città metropolitana o nei Comuni che hanno istituito la prestazione patrimoniale; dette prestazioni patrimoniali possono altresì essere imposte ai veicoli appartenenti a soggetti, persone fisiche o giuridiche, residenti nelle aree territoriali per l'accesso alle quali la prestazione patrimoniale viene istituita.
- 4- I Comuni e le Città metropolitane riservano, per ciascun giorno della settimana, una fascia oraria di almeno otto ore, anche non continuative, di esenzione totale dall'applicazione delle prestazioni patrimoniali di cui al presente articolo.

Articolo 2 – (Modalità di applicazione)

- 1- I Comuni, singoli o associati, e le Città metropolitane definiscono, con proprio regolamento, le aree territoriali di cui all'articolo precedente, nonché l'entità e le modalità di applicazione delle prestazioni patrimoniali oggetto della presente legge, in modo ragionevole, trasparente, non discriminatorio, e in ottemperanza al principio di leale cooperazione istituzionale.
- 2- Il regolamento di cui al comma precedente, adottato dai Comuni, singoli o associati, è approvato dalle Province all'interno del territorio delle quali insite l'area territoriale soggetta a prestazione patrimoniale ai sensi della presente legge.
Le Province denegano l'approvazione esclusivamente nei casi in cui l'introduzione dell'area territoriale soggetta a prestazione patrimoniale ai sensi della presente legge, comporti un danno ambientale diretto ed attuale nei territori di altri comuni limitrofi, ovvero provochi nei medesimi territori un documentato incremento del traffico urbano.
- 3- In applicazione del presente articolo, le Province competenti possono indire la conferenza di servizi ai sensi e per gli effetti di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni e integrazioni.
- 4- In sede di approvazione, le Province competenti possono prevedere forme di compensazione, anche di carattere patrimoniale, in favore dei comuni limitrofi all'area territoriale soggetta a prestazione patrimoniale ai sensi della presente legge. Dette forme di compensazione sono in ogni caso disposte in modo ragionevole, trasparente e non discriminatorio

Articolo 3 – (Principio di correlazione)

- 1- I Comuni, singoli o associati, e le Città metropolitane destinano i gettiti ottenuti dalle prestazioni patrimoniali imposte ai sensi della presente legge, solo ed esclusivamente a sostegno di interventi volti ad assicurare l'abbattimento dei livelli di inquinamento atmosferico ed acustico, l'incremento della capacità di trasporto pubblico, individuale o collettivo, la minimizzazione dell'uso individuale dell'automobile privata e la riduzione dei fenomeni di congestione nelle aree urbane nonché l'implementazione dei sistemi di controllo e regolazione del traffico, l'informazione all'utenza, la logistica e le tecnologie destinate alla riorganizzazione della distribuzione delle merci nelle città.
- 2- L'obbligo di cui al precedente comma si applica anche alle eventuali forme di compensazione di carattere patrimoniale, introitate dai comuni limitrofi all'area territoriale soggetta a prestazione patrimoniale, ai sensi dell'art. 2 comma 4.
- 3- Il mancato rispetto delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 comporta l'immediata cessazione della validità e dell'efficacia delle prestazioni patrimoniali imposte ai sensi della presente legge.