CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **264/1996** (ECLI:IT:COST:1996:264)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **SANTOSUOSSO**
Udienza Pubblica del **25/06/1996**; Decisione del **10/07/1996**
Deposito del **19/07/1996**; Pubblicazione in G. U. **31/07/1996**
Norme impugnate:
Massime: **22654**
Atti decisi:

N. 264

SENTENZA 10-19 LUGLIO 1996

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: prof. Luigi MENGONI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale della Valle d'Aosta, riapprovata dal Consiglio della Valle d'Aosta il 23 novembre 1995, recante "Istituzione di una tariffa d'uso su strade di competenza comunale e regionale interessate da elevata congestione di traffico veicolare", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 12 dicembre 1995, depositato in cancelleria il 21 successivo ed iscritto al n. 55 del registro ricorsi 1995;

Visto l'atto di costituzione della regione Valle d'Aosta;

Udito nell'udienza pubblica del 25 giugno 1996 il giudice relatore Fernando Santosuosso;

Uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il ricorrente, e l'avvocato Gustavo Romanelli per la regione Valle d'Aosta.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso regolarmente notificato e depositato il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, per contrasto con gli artt. 3, 16, 41 e 120 della Costituzione, la legge regionale della Valle d'Aosta, riapprovata dal Consiglio della Valle d'Aosta il 23 novembre 1995, recante "Istituzione di una tariffa d'uso su strade di competenza comunale e regionale interessate da elevata congestione di traffico veicolare".

Ad avviso del Governo la legge impugnata, pur avendo subito parziali modifiche da parte del Consiglio regionale in sede di riesame conseguente a rinvio, apparirebbe illegittima perché le finalità da essa perseguite (salvaguardia dell'ambiente, sicurezza del transito e riduzione del traffico veicolare) non sarebbero raggiungibili tramite l'istituzione di una tariffa d'uso su particolari strade, da ritenersi, anzi, in contrasto con l'art. 120 della Costituzione.

La legge in questione, inoltre, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 16 della Costituzione, perché limita il diritto alla libera circolazione, e con gli artt. 3 e 41 della Costituzione in quanto induce un'ingiustificata disparità di trattamento dei cittadini a danno degli operatori economici non residenti nella zona, i quali sono i soli assoggettabili al pagamento del tributo.

2. - Nel giudizio si è costituito il Presidente della regione Valle d'Aosta, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

Preliminarmente, la regione ha eccepito l'inammissibilità del ricorso in quanto il medesimo, diretto contro l'intero testo legislativo, sarebbe del tutto generico nella sua formulazione. E, d'altronde, le censure mosse dal Governo riguarderebbero il merito delle scelte legislative operate dalla regione nell'ambito della propria competenza, al punto da determinare un ulteriore motivo di inammissibilità.

Nel merito, la regione ha osservato che la legge in questione è stata emanata per ovviare a situazioni di traffico veicolare del tutto abnormi specie in alcuni periodi dell'anno, in conseguenza dell'eccezionale afflusso di turisti. Ne consegue, pertanto, che, in conformità della sentenza n. 51 del 1991 di questa Corte, deve ritenersi che la legge impugnata risponda a quei criteri di ragionevolezza che giustificano interventi limitativi del diritto di circolazione, tali da non porsi in contrasto con l'invocato art. 120 della Costituzione.

La pretesa lesione dell'art. 16 della Costituzione, d'altra parte, non sussisterebbe, poiché tale norma non prevede un'assoluta e totale libertà di circolazione su tutte le strade e con mezzi privati, bensì consente, come affermato anche dal Consiglio di Stato, di imporre limiti alla circolazione in zone soggette a particolare protezione ambientale.

3. - In prossimità dell'udienza, la regione Valle d'Aosta ha presentato memoria, insistendo per l'accoglimento delle già formulate conclusioni.

In particolare, la resistente ha ribadito che il ricorso del Governo, oltre a risolversi in una contestazione di merito, va ad investire la competenza normativa primaria della regione. L'assunto dello Stato circa l'inidoneità della previsione della tariffa d'uso ai fini del conseguimento del risultato voluto, poi, sarebbe erroneo nonché in contrasto con lo stesso

quadro normativo statale, tanto più che l'art. 7 del nuovo codice della strada prevede che i Comuni possano subordinare l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore all'interno delle zone a traffico limitato al pagamento di una determinata somma.

Considerato in diritto

1. - La questione sottoposta all'esame della Corte è se la legge regionale della Valle d'Aosta riapprovata, dopo nuovo esame, dal Consiglio della Valle d'Aosta, nella seduta del 23 novembre 1995 (Istituzione di una tariffa d'uso su strade di competenza comunale e regionale interessate da elevata congestione di traffico veicolare), violi gli artt. 3, 16, 41 e 120 della Costituzione in quanto, "sia considerata nel suo complesso che nelle singole disposizioni", tale legge non rispetta i limiti al principio generale della libera circolazione sul territorio nazionale, particolarmente sotto due profili: a) perché le finalità perseguite non hanno un ancoraggio oggettivo, riguardando situazioni non giustificate da superiori esigenze di interesse pubblico e risultando, pertanto, discriminatorie; b) perché la normativa impugnata induce disparità di trattamento e limitazioni alle attività degli operatori economici non residenti nelle zone sottoposte a disciplina.

2. - La regione ha eccepito preliminarmente che il ricorso, diretto a censurare l'intero testo legislativo, sarebbe del tutto generico nella sua formulazione e quindi inammissibile, in quanto privo di quella specifica motivazione necessaria per determinare l'oggetto della questione di costituzionalità.

Tale eccezione non è accoglibile.

Questa Corte ha più volte affermato (v. sentenze nn. 261 del 1995, 49 del 1991 e 1111 del 1988) l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale in via principale rivolte nei confronti di un intero testo legislativo, poiché solo le questioni definite nei loro precisi termini e adeguatamente motivate rendono possibile la sicura determinazione dell'oggetto del giudizio e consentono di verificare la fondatezza dei dubbi di costituzionalità sollevati, nonché la sussistenza dell'interesse a ricorrere.

Nella specie, però, il ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio non può ritenersi generico dal momento che, pur nella sua brevità, esso fa specifico e ripetuto riferimento a determinati articoli (o, ancor più precisamente, a singoli commi di alcuni articoli) esponendo in maniera sufficientemente chiara le censure sollevate in rapporto alle diverse norme ed al complesso della legge regionale.

3. - In via preliminare, inoltre, la regione ha eccepito l'inammissibilità del ricorso sotto il profilo sostanziale per cui, rientrando la materia oggetto della legge in esame nella competenza normativa primaria della Valle d'Aosta (come previsto dall'art. 2, lettera f), del suo statuto di autonomia speciale, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), sarebbe conseguentemente preclusa allo Stato ogni valutazione di merito circa l'opportunità della soluzione normativa adottata in sede regionale.

Tale eccezione presuppone e coinvolge la questione fondamentale posta al giudizio della Corte, riguardante la legittimità, per le pubbliche autorità, di porre limitazioni al diritto, costituzionalmente garantito, alla libera circolazione delle persone; e poiché l'eccezione attinge anche la precisazione degli specifici ambiti di competenza statale e regionale in materia, la medesima va esaminata unitamente al merito del ricorso.

4. - La questione non è fondata.

Con essa si denunzia essenzialmente a questa Corte la violazione degli artt. 16 e 120 della Costituzione e, con riguardo ad un aspetto particolare, anche degli artt. 3 e 41 della Costituzione.

La preliminare affermazione del ricorso (secondo cui le finalità volute dalla legge regionale non sono conseguibili con l'istituzione di una tariffa d'uso su particolari strade) può essere presa in considerazione non in sé, ove si risolva in una valutazione di opportunità, ma in quanto con questa affermazione si intende dimostrare appunto la violazione dei principi contenuti nelle norme cui si fa riferimento.

Nelle prime due norme costituzionali invocate si riconosce il diritto del cittadino di circolare liberamente su tutto il territorio nazionale, diritto che, però, non è assoluto e inderogabile. L'art. 16 precisa che le limitazioni possono essere stabilite solo dalla legge, in via generale, per motivi di sanità o di sicurezza. In realtà - come è stato evidenziato anche dalla dottrina - il rapporto fra il diritto alla libertà di movimento ed i limiti all'esercizio dello stesso va riguardato anche alla luce del criterio generale della ragionevolezza, ossia sotto il profilo del giusto rapporto dell'atto allo scopo.

5. - Questa Corte ha in diverse occasioni affermato che il precetto di cui al detto art. 16 non preclude al legislatore la possibilità di adottare, per ragioni di pubblico interesse, misure che influiscano sul movimento della popolazione (sentenze nn. 51 del 1991, 12 del 1965 e 64 del 1963).

In particolare l'uso delle strade, specie con mezzi di trasporto, può essere regolato sulla base di esigenze che, sebbene trascendano il campo della sicurezza e della sanità, attengono al buon regime della cosa pubblica, alla sua conservazione, alla disciplina che gli utenti debbono osservare ed alle eventuali prestazioni che essi sono tenuti a compiere.

La tipologia dei limiti (divieti, diversità temporali o di utilizzazioni, subordinazione a certe condizioni) viene articolata dalla pubblica autorità tenendo conto dei vari elementi in gioco: diversità dei mezzi impiegati, impatto ambientale, situazione topografica o dei servizi pubblici, conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'uso indiscriminato del mezzo privato.

Si tratta pur sempre, però, di una disciplina funzionale alla pluralità degli interessi pubblici meritevoli di tutela ed alle diverse esigenze, e sempre che queste rispondano a criteri di ragionevolezza.

6. - La Corte nel ribadire quanto precedentemente osservato in tema di libertà di circolazione, non può fare a meno di rilevare in generale che l'istituzione di una tariffa d'uso per l'ingresso e la circolazione su strade extra-urbane può essere ritenuta da tempo superata in quanto non più conforme ai principi ed ai sistemi della moderna convivenza civile. Tuttavia ciò non esclude che, qualora una simile disciplina risponda appunto a criteri di ragionevolezza, temporaneità e di tutela di esigenze pubbliche, la stessa possa andare esente da censure d'incostituzionalità.

Non è possibile stabilire, in modo completo, gli astratti criteri ai quali le predette limitazioni debbano conformarsi per rispondere ai predetti principi, senza violare l'art. 16 della Costituzione; i medesimi devono essere in ogni caso concretamente riscontrati e valutati in base alle diverse situazioni offerte dalla realtà.

In proposito, va ribadito anzitutto quanto affermato dalle già citate sentenze di questa Corte, secondo cui le limitazioni devono far salvi gli altri diritti della persona costituzionalmente garantiti, come il diritto alla salute (pregiudicato anche dall'inquinamento o dal deterioramento ambientale), il diritto di riunione o quello di iniziativa economica.

D'altra parte, non può essere taciuto che sistemi come quelli del pedaggio autostradale o

dei provvedimenti amministrativi di chiusura (nel rispetto di determinate zone o di fasce orarie) dei centri storici delle più importanti città sono da ritenersi ormai universalmente riconosciuti come legittimi, proprio in virtù del principio per cui la libera circolazione non si identifica con la libertà assoluta di circolare su tutte le strade con il mezzo privato, bensì va regolata al fine di raggiungere la migliore utilizzazione dei beni pubblici.

7. - L'art. 120 della Costituzione vieta alle regioni di adottare provvedimenti che "ostacolino" la libera circolazione, usando un'espressione che pare riferirsi all'arbitrarietà di impedimenti privi di una razionale giustificazione in rapporto alla limitazione di un diritto costituzionalmente previsto. La stessa norma (art. 120, secondo comma), combinandosi con quella dell'art. 16 circa la libertà di tutti i cittadini di circolare e soggiornare in qualsiasi parte del territorio nazionale, ribadisce che non può ostacolarsi la libera circolazione "fra le Regioni"; e questa Corte, d'altra parte, ha già affermato che il divieto di limiti alla circolazione interregionale rientra tra i principi fondamentali necessari a garantire l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, e perciò vale sia per le regioni ordinarie che per le regioni a statuto speciale (sentenza n. 12 del 1963).

8. - Sulla base di questi concetti, può ritenersi che la legge regionale in questione non meriti le censure che ad essa vengono mosse nel ricorso.

Ed invero, tale legge indica già nel primo articolo le finalità giustificative dei limiti che si intendono porre alla circolazione: garantire il transito in condizioni di sicurezza, il rispetto del limite di carico del territorio interessato, la riduzione della congestione di traffico veicolare e la migliore tutela dell'ambiente e del paesaggio.

L'istituzione di una tariffa d'uso, per l'ingresso e la circolazione dei veicoli a motore in strade extraurbane, viene subordinata poi ad una serie di accertamenti e soprattutto alla determinazione del limite di carico delle strade "interessate in singoli periodi dell'anno, da consistenti flussi di veicoli a motore".

Pur essendo presumibile che la tariffa d'uso abbia l'effetto di ridurre il carico veicolare, si prevede anche la possibilità di adottare altre misure qualora l'obiettivo non venga raggiunto.

La non irragionevolezza e la temporaneità dei provvedimenti restrittivi emergono anche dal fatto che i proventi derivanti dalla tariffa d'uso "sono destinati a migliorare la circolazione sulle strade interessate", "ad adeguare la sede stradale", "a rafforzare i servizi di trasporto pubblico". Va poi tenuto anche conto che la legge esclude la tariffa d'uso sulle strade non servite da mezzi di trasporto pubblico alternativo.

9. - Quanto alla denunziata violazione degli artt. 3 e 41 della Costituzione conseguente alle previste esenzioni da detta tariffa, non si vede in cosa consistano l'irrazionalità e la menomazione del diritto di iniziativa economica derivanti dall'esonero stabilito per gli operatori economici della zona servita dalla strada o tratto di strada su cui si applica la tariffa d'uso, per i loro fornitori e dipendenti, nonché per i turisti che pernottano nelle strutture ricettive della zona stessa. È piuttosto dall'ipotetica mancanza di detto esonero che sarebbero potute derivare le denunziate violazioni.

Conclusivamente, dal carattere di eccezionalità del sistema di tariffe d'uso, dal fatto che le medesime non sono generalizzate per tutte le strade, né sono di durata permanente, dalla destinazione dei proventi al miglioramento della circolazione, dalla ragionevolezza degli esoneri e dalla garanzia di percorrenza delle strade interessate da mezzi di trasporto pubblico, deriva che la legge denunziata si sottrae alle censure di incostituzionalità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge regionale riapprovata dal Consiglio regionale della Valle d'Aosta il 23 novembre 1995 (Istituzione di una tariffa d'uso su strade di competenza comunale e regionale interessate da elevata congestione di traffico veicolare), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 16, 41 e 120 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 luglio 1996.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Santosuosso

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 19 luglio 1996.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.