

Lorenzo del Federico

Ipotesi di onerosità per la fruizione dei beni comuni: il caso dei ticket d'accesso alle città d'arte

(doi: 10.1415/105377)

Ragion pratica (ISSN 1720-2396)

Fascicolo 2, dicembre 2022

Ente di afferenza:

Università degli Studi di Palermo (Unipa)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Ipotesi di onerosità per la fruizione dei beni comuni: il caso dei ticket d'accesso alle città d'arte

Hypothesis of pricing for common goods: the case of access tickets to cities of art

Italian law does not, as yet, provide clear points of reference regarding free access to common goods. The Legislator has wide margins of discretion, without prejudice to the grid of constitutional and European values. The parameters of exercise of legislative discretion orbit, in fact, on the characteristics of rivalry and exclusion of common goods and on externalities. However, they converge in the sphere of ability to pay, of the allocation criteria in the contribution to public expenditure, and in the relationship of the tax regime pursuant to art. 53 of the Italian Constitution. Another fundamental pillar is the principle of legality pursuant to art. 23 of the Italian Constitution. The topic is explored by examining the emblematic case of access tickets to cities of art.

Keywords: Common goods – pricing and taxation – city of art – access ticket.

Premessa

Nell'ambito del dibattito sui beni comuni assume rilievo la questione della tendenziale gratuità della loro fruizione.

A prescindere dai problemi concettuali e dalla tassonomia dei beni comuni emerge un loro tratto ricorrente: tali beni presentano particolari caratteristiche che connotano una loro dimensione collettiva, tali da renderli indispensabili e funzionali alla realizzazione dei diritti fondamentali della persona.

In genere si ritiene che le esigenze di regolamentazione e gestione dei beni comuni debbano assicurarne la preservazione e conservazione, consentendo a tutti l'accesso ai benefici ritraibili dal loro uso¹.

Lorenzo del Federico, Università G. D'Annunzio di Chieti-Pescara, Dipartimento di Scienze giuridiche e sociali, Viale Pindaro, 42. E-mail: lorenzo.delfederico@unich.it, <https://orcid.org/0000-0002-2299-2827>

¹ In argomento si rinvia per la teoria generale e le iniziali intuizioni sulla concezione contemporanea dei *Commons* a Ostrom 1988 e per il dibattito giuridico classico a Maddalena 2011 e Marella 2012.

Il perno del dibattito, quantomeno ai nostri fini, ruota sulle caratteristiche di rivalità ed escludibilità dei beni, e quindi sul grado di rivalità nel consumo, per il cui tramite è possibile individuare da un lato i beni privati (pienamente rivali), dall'altro lato i beni pubblici puri (mai rivali) e nel mezzo i beni comuni².

Posto che il criterio dell'escludibilità attiene alla possibilità di impedire a qualcuno il godimento del bene (con imposizione di un prezzo e/o regolamentazione), ed il criterio di rivalità riguarda il consumo da parte di un soggetto che in quanto tale limita o impedisce la possibilità di godimento dello stesso bene da parte di altri soggetti, è mediante la combinazione di tali caratteristiche che si possono delineare i beni privati, rivali ed escludibili, i beni comuni, rivali ma non escludibili, ed i beni pubblici, non rivali e non escludibili. I beni comuni sono utilizzati da più individui, rispetto ai quali emergono difficoltà di esclusione ed il cui godimento può ridurre le possibilità di fruizione da parte degli altri laddove si configuri come consumo competitivo (ad es. lo sfruttamento di risorse naturali, lo spazio urbano ecc.), fermo restando che in taluni casi il consumo si connota come non competitivo (ad esempio le conoscenze linguistiche, scientifiche, ecc.).

In via di estrema sintesi, superando la qualificazione formalistica dei beni pubblici, i beni comuni possono essere concepiti come beni ad uso condiviso dai componenti di una specifica comunità, mediante situazioni formalizzate (usi civici, proprietà collettiva) o informali (come accade spesso per i centri storici delle città, l'ambiente, il paesaggio, ecc.)³.

In Italia il dibattito giuridico è stato incentrato sui lavori della Commissione Ministeriale Rodotà, istituita nel 2007, per adeguare il Codice Civile alla teoria dei beni comuni.

Il contributo della Commissione non è stato recepito dal Parlamento⁴, ma pone un solido punto fermo per lo studio del tema⁵. Vengono qualificati come beni comuni quelli

che non rientrano *stricto sensu* nella specie dei beni pubblici, poiché sono a titolarità diffusa, potendo appartenere non solo a persone pubbliche, ma anche a privati. Ne fanno parte, essenzialmente, le risorse naturali, come i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; le altre zone paesaggistiche tutelate. Vi rientrano, altresì, i beni archeologici, culturali, ambientali». Era poi prevista «una disciplina particolarmente garantistica di tali

² Su tali profili v. ampiamente Chironi 2018.

³ V. fra i tanti: Carota 2014; Cerulli Irelli 2016; Viola 2016; Vitale 2016; Carota, Ricci 2019.

⁴ Per un quadro generale e riassuntivo dei profili giuridici e della vicenda politico-istituzionale della Commissione Rodotà, v. *Questione Giustizia*, n. 2/2017, dedicato a Stefano Rodotà, con contributi dedicati ai beni comuni di Sanlorenzo, R., Vitale, E., Mattei, U., Montanari, T., Quarta, A., Marella, M.R., Contu, E., Ciervo, A., Albanese, R.A.

⁵ Si consideri che la giurisprudenza italiana tende ad accogliere la nozione di bene comune elaborata dalla Commissione Rodotà (v. ad es. Cass. Sez. Un. 14 febbraio 2011, n. 3665).

beni, idonea a nobilitarli, a rafforzarne la tutela, a garantirne in ogni caso la fruizione collettiva, da parte di tutti i consociati, compatibilmente con l'esigenza prioritaria della loro preservazione a vantaggio delle generazioni future. In particolare, la possibilità di loro concessione a privati è limitata». Rispetto ai beni appartenenti a soggetti pubblici, la proposta della Commissione Rodotà «abbandona la distinzione formalistica fra demanio e patrimonio, e introduce una partizione sostanzialistica, distinguendo i beni pubblici, a seconda delle esigenze sostanziali che le loro utilità sono idonee a soddisfare, in tre categorie: beni ad appartenenza pubblica necessaria; beni pubblici sociali; beni fruttiferi»⁶.

Su tali questioni preliminari non è consentito indugiare oltre⁷.

Dal punto di vista finanziario e tributario la questione centrale riguarda le giustificazioni e le modalità del passaggio dal regime della gratuità a quello dell'onerosità per la fruizione dei beni comuni, nel quale, come si avrà modo di evidenziare, assumono un ruolo determinante le esternalità positive o negative (ovvero l'insieme degli effetti esterni che l'attività di un soggetto esercita, al di fuori delle transazioni di mercato, sulla produzione o sul benessere di altri soggetti).

In tale prospettiva si farà riferimento ai luoghi della cultura, ai parchi ed alle aree naturali protette, ma soprattutto al caso emblematico delle città d'arte, tenendo conto della tradizionale tendenza, essenzialmente italiana, favorevole alla gratuità della fruizione dei beni pubblici nel settore culturale e naturalistico⁸. Si consideri poi che nelle città d'arte lo spazio urbano ed il nucleo artistico, culturale e paesaggistico si configurano come beni comuni per eccellenza, giacché in essi si combinano, dando corpo ad un evidente *quid pluris*, componenti immateriali, componenti umane e componenti materiali ed immobiliari, di proprietà pubblica e privata.

1. Il problema del turismo sostenibile nelle città d'arte: profili finanziari

È noto a tutti che le città d'arte costituiscono un fenomeno di assoluto rilievo, caratterizzante lo sviluppo di un turismo sostenibile e la tutela del patrimonio culturale italiano (si pensi a Venezia, Firenze, Roma, Napoli ecc.)⁹.

Peraltro, il tema delle città d'arte è di assoluto rilievo anche in altri Stati ed emerge nei lavori dell'UNESCO dal punto di vista del c.d. turismo

⁶ Su questi profili v. specificamente Fimiani 2012; più in generale: Carota 2014; Cerulli Irelli 2016; Carota, Ricci 2019.

⁷ Per ulteriori approfondimenti sui profili fiscali v. Chironi 2018 che tuttavia non tratta i particolari casi di bene comune esaminati in questo contributo.

⁸ Sul tema v. Montanari 2017.

⁹ Ottonelli, Pavarin 2016; Bartoloni, *et al.* 2018; Fabbri *et al.* 2020; Cordeiro Guerra 2021.

sostenibile¹⁰, e dell'OECD dal punto di vista delle politiche economiche per il turismo¹¹; tuttavia i profili finanziari e tributari risultano alquanto trascurati a livello internazionale¹², pur trovando ampio spazio nel dibattito interno¹³.

In questa sede si intende esaminare lo specifico tema dei ticket d'accesso alle città d'arte e più in generale individuare gli strumenti utilizzabili per rendere oneroso tale accesso, analizzando le giustificazioni economico-finanziarie, il quadro normativo e le modalità della regolamentazione.

Invero ormai da tempo si è attivato in Italia un dibattito politico-istituzionale sull'opportunità di subordinare l'accesso alle città d'arte, da parte dei non residenti, ed in primo luogo dei turisti giornalieri, al pagamento di un biglietto d'ingresso, una sorta di pedaggio, che nella dinamica del dibattito ha assunto la denominazione di ticket d'ingresso.

Il dibattito è risultato alquanto sterile (v. *infra* 2), certo è che dal punto di vista finanziario gli aspetti più significativi sembrerebbero essere: l'individuazione delle città d'arte; la *ratio* del ticket d'ingresso e la sua rilevanza in termini di concorso alle spese pubbliche; la natura tributaria o corrispettiva del ticket; l'individuazione della base normativa; gli elementi strutturali della fattispecie; le modalità di gestione.

Il concetto di città d'arte non è delineato a livello legislativo, quantomeno in Italia: come evidenziato dalla dottrina che ha maggiormente studiato il tema, «la locuzione “città d'arte” viene impiegata per individuare le città che, per effetto della loro ricchezza dal punto di vista artistico-culturale, sono intensamente frequentate da turisti e che, conseguentemente, pongono delle problematiche specifiche dovute ai costi aggiuntivi (c.d. extra-costi), di natura non solo economica, determinati dalla pressione turistica che sono chiamate a sostenere»¹⁴.

Pertanto, l'individuazione delle città d'arte è espressione di una notevole discrezionalità normativa ed amministrativa, variabile nel corso del tempo, nei diversi contesti istituzionali ed in ragione delle varie finalità di volta in volta rilevanti, basata su parametri urbanistici e specificamente sull'entità e concentrazione urbana del patrimonio artistico e culturale¹⁵.

¹⁰ UNESCO 2006.

¹¹ OCSE 2017.

¹² Ma v. ora del Federico *et al.* 2022.

¹³ V. i fondamentali contributi editi in: Ficari, Scanu 2013; Uricchio, Selicato 2020. Per quanto riguarda i profili comparatistici v. Scanu 2013, e sull'interessante esperienza spagnola Hernandez Lavado 2021.

¹⁴ Così Tosi, Bagarotto 2021. Nel diritto pubblico lo studio delle città d'arte presenta molteplici profili di interesse, v. ad es.: Cammelli 2015; Fragale 2021.

¹⁵ L'art. 4 comma 1 del D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23, che ha introdotto l'imposta di soggiorno, attribuisce la potestà di istituire il tributo ai Comuni capoluogo di provincia, alle Unioni di Comuni, nonché ai Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte. Su tali basi le Regioni, con appositi regolamenti, hanno previsto specifici parametri ed

Ancor più discrezionale risulta poi l'individuazione di città d'arte caratterizzate da una eccessiva pressione turistica che dovrebbe essere in qualche modo moderata mediante l'introduzione di ticket d'ingresso per i turisti giornalieri.

Nel corrente dibattito politico-istituzionale, quando si parla dei ticket d'accesso alle città d'arte, si intende far riferimento alle grandi città d'arte, caratterizzate dal sovraffollamento turistico (Venezia, Firenze, Roma, Napoli, Pisa ecc.)¹⁶, ma negli ultimi tempi la questione prende corpo anche per i piccoli borghi.

Per quanto riguarda la *ratio* dei ticket d'ingresso è necessario fare ordine rispetto alle altre forme di finanziamento, fermo restando che per tutte le entrate di natura tributaria deve essere salvaguardato il principio di capacità contributiva ex art. 53 Cost.¹⁷.

In linea generale è pacifico che sulla gratuità e libera accessibilità ai beni comuni non emergono chiari ed univoci punti fermi, a livello teorico e/o costituzionale. Il Legislatore gode di ampi margini di discrezionalità nel modulare gratuità, onerosità, limiti all'accessibilità ecc., ferma restando la griglia dei valori costituzionali ed Unionali rispetto alla salvaguardia dei diritti fondamentali¹⁸.

Nello specifico, si ritiene, condivisibilmente, che nelle città d'arte siano individuabili «maggiori costi che la pubblica amministrazione deve sostenere per la prestazione dei servizi pubblici (in particolare, a quelli legati all'igiene ambientale ed all'ordine pubblico), nonché per il restauro e la gestione dei siti culturali e la realizzazione di infrastrutture destinate ai turisti», giornalieri e non.

Inoltre, si devono considerare le esternalità negative, anche non strettamente economiche, che la popolazione residente soffre per effetto del sovraffollamento turistico (intasamento delle pubbliche vie, dei mezzi pubblici, ecc.); del consumo fisico delle città e dei suoi monumenti; dei fenomeni di «erosione culturale» e di espropriazione della identità sociale della città; del processo di espulsione delle unità produttive tradizionali e di quelle commerciali, cd. di quartiere; dell'inquinamento, anche acustico; del processo di sostituzione della residenzialità locale; del tendenziale incremento dei prezzi degli immobili e, più in generale, dei beni e dei servizi¹⁹.

istituito l'elenco regionale dei Comuni ad economia prevalentemente turistica e delle Città d'arte. Inoltre, in ragione di specifiche e frammentarie disposizioni normative, la mutevole qualificazione di città d'arte rileva spesso ai fini della disciplina del commercio, dei finanziamenti regionali e statali, del sistema dei trasporti ecc.

¹⁶ Si veda in merito l'Osservatorio Nazionale del Turismo (2009), dal quale risulta che il rapporto turisti/residenti è di 4,4 a Barcellona, 7,1 a Parigi, 3,6 a Londra, 3,7 a Roma, 7,8 a Firenze e di 35,7 nella città antica di Venezia.

¹⁷ In tema di tasse e contributi, con particolare riferimento al principio del beneficio, v. per tutti del Federico 2014.

¹⁸ V. per tutti Chironi 2018.

¹⁹ Così, Tosi, Bagarotto 2021 che fanno riferimento a OCSE 201; v. altresì Cordeiro Guerra, Passagnoli 2021. Si considerino altresì le acute considerazioni di Osculati 2007, secondo cui «lo strumentario di cui ha bisogno una città turistica come Firenze, per esempio, non è lo stesso che servirebbe a una località, anch'essa turistica, come Rapallo o Cortina. Un conto è

È chiaro che la tassazione del turismo risponde in genere alla logica delle imposte Pigouviane centrate sulle esternalità negative²⁰, ma si rendono necessarie alcune precisazioni, soprattutto in ragione delle peculiarità dei ticket d'ingresso.

Come è noto per esternalità positive o negative si intende l'insieme degli effetti esterni (detti anche economie o diseconomie esterne) che l'attività di un soggetto esercita, al di fuori delle transazioni di mercato, sulla produzione o sul benessere di altri soggetti. Quando l'azione del soggetto agente determina benefici per altri, senza che il primo ne riceva un compenso, si parla di esternalità positive per questi altri soggetti o per l'economia nel suo complesso; laddove invece l'azione provoca costi per altri (costi che il soggetto agente non sopporta), si parla di esternalità negative (diseconomie esterne).

Le esternalità possono essere prodotte o subite da imprese (produttori) o da individui (consumatori). Come conseguenza di esternalità negative, l'attività privata (produzione/consumo) cui è associata la diseconomia esterna è spinta a un livello superiore a quello socialmente efficiente (eccesso di produzione/consumo); in presenza di esternalità positive, invece, l'attività produttiva è spinta a un livello inferiore (deficit di produzione/consumo). La presenza di esternalità determina pertanto una divergenza fra aspetto privato e aspetto sociale dei costi e dei benefici, fenomeno che è causa del «fallimento del mercato», rendendo così impossibile a un sistema di concorrenza perfetta di determinare spontaneamente la migliore allocazione delle risorse produttive e il massimo benessere degli agenti economici.

Si tratta di temi tipici dell'economia e del diritto dell'ambiente, che si ripropongono analogamente nell'economia e nel diritto del patrimonio culturale²¹ e più in generale nell'economia e nel diritto del turismo²².

Si consideri ad es. un'impresa commerciale che con i suoi impianti tecnologici (antenne, tubi di scarico ecc.) deturpa il paesaggio di una città d'arte, non considera tali danni tra i suoi costi, ma questi certamente rappresentano

il turismo d'arte e un conto il turismo delle seconde case. In una località ricca di ville e di abitazioni per le vacanze il recupero dei costi fissi degli impianti (per esempio, di trasporto, discariche/inceneritori, acquedotti/depuratori) dovuti ai carichi di punta è possibile manovrando opportunamente l'ICI (prima e seconda casa), la TARSU (o la tariffa sostitutiva), le tariffe dell'acqua. Tuttavia, rispetto all'ICI, un'imposta di soggiorno può offrire il vantaggio supplementare di poter essere diversamente calibrata nei periodi di alta e bassa stagione (con connesso incentivo a limare le punte di domanda). Infine, più facilmente l'imposta di soggiorno può essere costruita come tassa di scopo (o tributo paracommutativo)». Su questi temi v. altresì Massaro 2016.

²⁰ Il rinvio è agli studi classici di Pigou, che sin dal secolo scorso hanno sottolineato il ruolo dello Stato nel governo delle distorsioni, tassando le produzioni che creano effetti negativi o sussidiando quelle che ne generano di positivi, in modo da eguagliare il costo marginale sociale al beneficio marginale sociale.

²¹ Per le basi di teorica economica v.: Baumol 2011; v. altresì per un quadro generale: Rizzo, Mignosa 2015; del Federico *et al.* 2022.

²² Sul tema delle esternalità negative nel settore del turismo v. per tutti Chironi 2018.

costi per la collettività, degradando il tessuto culturale della città e depotenziando l'attrattività per le altre attività commerciali (soprattutto per quelle a vocazione turistico-culturale). In questo caso quindi i costi sociali sono maggiori di quelli privati. All'opposto, il recupero, il mantenimento e l'impiego produttivo appropriato di un palazzo storico in una città d'arte, dà un vantaggio scarso all'impresa che si impegna in una tale percorso (sarebbe più conveniente localizzare l'attività in un quartiere moderno e funzionale), ma realizza un beneficio elevato per la collettività, salvaguardando il tessuto culturale della città e favorendo l'avvio e lo sviluppo di attività commerciali collaterali (soprattutto a vocazione turistico-culturale). Ma gli esempi potrebbero essere infiniti²³.

Per quanto riguarda specificamente i beni pubblici facenti parte del patrimonio culturale ben difficilmente il mercato potrà funzionare in modo ottimale, proprio a causa delle caratteristiche di questi beni. Invero si tratta di beni a fruizione collettiva, non individualizzabile, e quindi di beni comuni – cioè, come anticipato in premessa, di beni caratterizzati dai criteri dell'escludibilità e della rivalità. L'esempio emblematico è proprio quello dei luoghi di pregio delle città d'arte, che ci proietta sul tema dei ticket d'ingresso.

Tuttavia, a differenza di altri tributi, quali l'imposta di soggiorno, la tassazione immobiliare sulle case vacanza (c.d. seconde case), la tassazione sui rifiuti più elevata per le strutture turistiche ecc., la *ratio* economico-finanziaria dei ticket d'ingresso – quantomeno allo stato attuale della normativa italiana – sembra essere quella del finanziamento dei servizi pubblici aggiuntivi creati dall'afflusso turistico giornaliero (esternalità negative), ma assume indubbio rilievo anche la funzione di c.d. tassa moderatrice per i turisti giornalieri. Ed invero non di rado le tasse vengono previste al fine di influenzare il comportamento del contribuente, responsabilizzandolo o limitandolo nella fruizione di pubblici servizi o nel godimento di beni pubblici, altrimenti gratuito; ma ovviamente anche le tasse moderatrici hanno funzione di finanziamento e realizzano una forma di concorso alle spese pubbliche²⁴.

Esigenze analoghe al contenimento del sovraffollamento turistico giornaliero per le città d'arte si rivengono anche, e più in generale, per i centri storici, le isole minori, le spiagge di pregio, i parchi naturali, altri siti di pregio ambientale e/o storico culturale ecc., sia con riferimento ai turisti giornalieri, sia con riferimento ai generici visitatori giornalieri, ovvero a coloro che transitano per pendolarismo, esigenze logistiche, grandi eventi ecc. È vero che nell'attuale, ma si spera transitoria, situazione di emergenza sanitaria il classico sovraffollamento turistico sta subendo una notevole contrazione, ma il tema assume nuovi e, si spera, contingenti rilievi ai fini del monitoraggio e contenimento dei flussi in ottica di contrasto al Covid19.

²³ Per una significativa indagine empirica ricca di esempi v. per tutti Bartoloni *et al.* 2018.

²⁴ In tema di *road pricing* v. ad es. Leicester *et al.* 2012.

Ovviamente il sovraffollamento può essere limitato anche mediante strumenti di regolazione (accesso a numero chiuso, a numero programmato ecc.) incidenti sui profili dell'escludibilità e della rivalità, salvaguardando quindi la gratuità della fruizione con misure diverse da quelle finanziarie e tributarie, ma resterebbero irrisolte le esigenze di riequilibrio delle esternalità negative e di finanziamento della gestione del bene.

La *ratio* dei ticket d'accesso emerge chiaramente sulla base di alcuni elementi che, pur nella varietà delle opinioni, tendono a caratterizzare le multiformi proposte per la loro introduzione nelle città d'arte, e nello specifico hanno caratterizzato lo speciale contributo per l'accesso alla città antica di Venezia. Il ticket, di modesta entità, è dovuto per il mero accesso e per fronteggiare le esternalità negative, non per la personale e diretta fruizione di servizi pubblici; in termini di criteri di riparto delle spese pubbliche risponde alla logica del beneficio e del costo; è centrato sugli accessi giornalieri ed è quindi alternativo all'imposta di soggiorno; ha carattere soggettivo/personale e non oggettivo/reale; ha funzione moderatrice.

Il ticket dovrebbe avere quindi la natura di una tassa dovuta a fronte del godimento di un bene pubblico, quale è la città (l'area urbana) per la quale assume rilievo l'accesso giornaliero (per il soggiorno trova applicazione l'apposita imposta)²⁵.

In tale ottica diventa agevole individuare una adeguata giustificazione costituzionale, di matrice economico-finanziaria, a fondamento dei ticket d'accesso alle città d'arte: il requisito essenziale è il godimento di un bene pubblico (o bene comune in senso lato), quale è l'area urbana cui si accede; rilevano quindi i principi del beneficio, del costo e della compensazione delle esternalità negative, cui si affianca la finalità moderatrice, giustificata ad altri interessi di rango costituzionale, tra cui spiccano la salvaguardia del patrimonio culturale ex art. 9 e la tutela della salute ex art. 32. Per i siti UNESCO assumono rilievo anche gli impegni ed i vincoli di carattere internazionale ex artt. 11 e 117 Cost.

Sulla base normativa ci si soffermerà con particolare attenzione *infra* 3; elementi strutturali della fattispecie e modalità di gestione variano in ragione delle diverse fonti e regolamentazioni.

²⁵ Sulla opportunità di affiancare all'imposta di soggiorno un prelievo a carico dei soggetti che non soggiornano in strutture ricettive v. l'anticipatore contributo di Fransoni 2011, il quale già diversi anni fa ebbe ad osservare che «se è indiscutibile che anche un breve soggiorno [...] determina un'appartenenza (temporanea) alla collettività e può giustificare un prelievo forfettario, tale opzione dovrebbe conciliarsi con altre forme di imposizione previste a carico di coloro che partecipano alla collettività in modi analoghi (ossia attraverso il mero soggiorno temporaneo) ma in luoghi diversi, ovvero al di fuori di strutture recettive».

2. Il dibattito politico-istituzionale sui ticket d'accesso alle città d'arte

Nel dibattito politico istituzionale italiano ciclicamente si pone il tema dell'introduzione di tasse d'ingresso volte a moderare l'afflusso dei turisti giornalieri nelle città d'arte.

Si rammenta che durante il Governo Berlusconi, nel 2006, il Sottosegretario di Stato con delega al turismo culturale, On.le Nicola Bono, rese un apposito comunicato stampa, nel quale ebbe a dichiarare la sua «forte contrarietà nei confronti della incredibile proliferazione di ticket, tasse e balzelli di ogni tipo per l'accesso a città d'arte, a piccole isole, a spiagge e a qualsivoglia altro luogo turistico significativo»²⁶.

Tuttavia, tale contrarietà non era basata su uno studio conoscitivo, così come non erano basate su alcuna base scientifica le censurate «emergenti forme di odioso sfruttamento nei confronti dei turisti» che andavano dando corpo al proliferare di «tasse fai da te».

Un primo passo è stato compiuto nel 2009 con il rapporto *Il turismo delle città d'arte: caratteristiche, tendenze e strategie di sviluppo*, promosso dalla Presidenza del Cons. dei Ministri, Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, ed elaborato dall'Osservatorio Nazionale del Turismo. Ma è bene chiarire che al tema delle tasse d'ingresso sono state dedicate poche righe, giacché il focus del rapporto era costituito dal mercato del turismo nelle città d'arte²⁷; del resto la normativa di più diretto riferimento (art. 103 del Codice dei Beni Culturali, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) non ha mai suscitato interesse concreto e tanto meno ha dato corpo ad applicazioni significative quale imposizione moderatrice nell'accesso a siti congestionati²⁸.

Quando nel 2017 il Ministro Dario Franceschini rese un comunicato stampa, con il quale annunciava l'imminente definizione di un protocollo di collaborazione con le città d'arte per la gestione dei flussi turistici, e ribadiva la contrarietà del Ministero ai ticket d'ingresso, la situazione era immutata. Nell'ottica della promozione di un turismo sostenibile nelle grandi città d'arte il Ministro ribadiva la tralatica opinione secondo cui «far pagare i ticket d'ingresso è un errore», pur dichiarandosi propenso ad interventi per «regolamentare l'ac-

²⁶ *No ai ticket sul turismo!*, in MIBAC www.beniculturali.it.

²⁷ Per qualche cenno v. Osservatorio Nazionale del Turismo (2009), laddove però si fa riferimento prevalentemente ad altri e più noti fenomeni come l'imposta di soggiorno e le partecipazioni IVA. Comunque, qualche spunto sul tema della tassazione dei flussi giornalieri nelle città d'arte è formulato da SAE *et al.* 2010, ove si prospetta la possibilità di tassare l'ingresso nei centri storici dei grandi centri urbani, lo sbarco su piccole isole di interesse turistico o l'utilizzo di beni ambientali che non sopportano lo sfruttamento intensivo da parte dei turisti.

²⁸ Come si desume dai contributi di: Tarasco 2019; Santinello 2019.

ceso in luoghi di particolare richiamo attraverso l'utilizzo di nuove tecnologie», mediante un vero e proprio «contingentamento»²⁹.

È quindi evidente che il tema dei ticket d'ingresso alle città d'arte è un tema caldo e di attualità, ma a tutt'oggi nessuna iniziativa istituzionale è stata dedicata all'argomento, eppure sul campo l'esigenza resta viva come risulta dalle aspettative dei Comuni interessati tra cui spicca il ruolo attivo assunto dal Comune di Venezia nell'aprile 2017³⁰, sulla spinta dell'UNESCO che ha espresso profonde riserve sulla salvaguardia della città storica³¹.

Ciononostante, la questione stenta ad assumere concretezza in ambito governativo e parlamentare, seppure la dottrina economica e giuridica ha ormai maturato una apprezzabile conoscenza del tema, con rilevanti analisi scientifiche sui profili del turismo sostenibile e sulle peculiarità finanziarie e tributarie delle città d'arte³².

Con la legge 30 dicembre 2018, n. 145, relativa al *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale* si è assistito ad un clamoroso, quanto estemporaneo ed improvvisato, passo in avanti.

Dalle nebbie è venuto fuori il comma 1129, dell'art. 1, secondo cui

il comune di Venezia è autorizzato ad applicare, per l'accesso, con qualsiasi vettore, alla Città antica e alle altre isole minori della laguna, il contributo di cui all'articolo 4, comma 3-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (tassa di sbarco), alternativamente all'imposta di soggiorno di cui al comma 1 del medesimo articolo, entrambi fino all'importo massimo di cui all'articolo 14, comma 16, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (v. *infra* 5).

Quindi, abbandonando la base normativa naturale (art. 103 del Codice dei Beni Culturali, D.Lgs. n. 42/2004), limitando la facoltà impositiva al solo Comune di Venezia (città antica ed altre isole minori) e configurando il ticket come tassa di sbarco (giacché ad essa fanno riferimento i richiami normativi), è stata compiuta una scelta *ex abrupto*, poco meditata, del tutto avulsa dai risultati della ricerca scientifica, limitata ad una sola città d'arte, ma soprattutto impropria sul piano funzionale e carica di incognite³³.

²⁹ Comunicato 27 luglio 2017, MIBACT, *presto protocollo di collaborazione con le città d'arte per la gestione dei flussi turistici*, in MIBAC www.beniculturali.it.

³⁰ Si intende far riferimento alla pregevole delibera 27 aprile 2017 n. 91, della Giunta Comunale di Venezia, *Indirizzi a breve e medio periodo per la governante territoriale del turismo a Venezia*, che, tra i tanti interventi delineati per salvaguardare il suo status di sito UNESCO, ipotizza anche l'introduzione di ticket d'ingresso ad alcune aree storico-monumentali della città, sulla base dell'art. 103 del Codice dei beni culturali, D.Lgs. n. 42/2004 (v. *infra* 3 e 5).

³¹ Fabbri *et al.* 2020.

³² Si richiamano i contributi citati alle note 9 e 19.

³³ Sul tema v. per tutti Tosi, Bagarotto 2021.

Il timore è che la giusta esigenza di introdurre misure del genere sia frettolosamente e parzialmente affrontata in una logica contingente che finisca con il minarne alla base l'accettabilità e l'efficienza, finendo con il dare ragione ai preconcetti ideologici, che danno corpo ad una contrarietà aprioristica.

3. Poteri e strumenti utilizzabili per rendere oneroso l'accesso alle città d'arte

Ragionare sul quadro normativo di riferimento e sul grado di autonomia impositiva degli enti locali allo stato attuale della legislazione implica una disamina degli strumenti finanziari e tributari utilizzabili per rendere oneroso l'accesso alle città d'arte da parte dei turisti.

Evitando di indugiare in questa sede su note questioni di teoria generale e di ordine sistematico, sembra sufficiente ricordare alcuni punti fermi, di rilievo essenziale e preliminare rispetto al tema indagato.

In base alla riserva di legge ex art. 23 Cost. i Comuni (lo Stato ed ogni altro ente pubblico) non possono imporre prestazioni patrimoniali in assenza di norme di legge attributive della potestà. E tale limite riguarda sia l'imposizione tributaria, sia l'imposizione di altre prestazioni patrimoniali di natura autoritativa, comprese le sanzioni amministrative (per le quali la riserva di legge assume rilievi ex art. 23 o 25 Cost., a seconda delle opzioni interpretative, ed è ribadita dall'art. 1 delle L. 24 novembre 1981, n. 689); soltanto per i corrispettivi contrattuali attinenti a rapporti paritetici i Comuni (lo Stato ed ogni altro ente pubblico) non sono sottoposti al principio di legalità.

A livello di legge ordinaria il quadro normativo è chiaro. L'art. 52 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, in tema di «Potestà regolamentare generale» dispone inequivocabilmente che

i comuni possono disciplinare con regolamento *le proprie entrate, anche tributarie*, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti. Per quanto non regolamentato si applicano le disposizioni di legge vigenti

su cui si fonda la base dell'imposizione, per quanto riguarda gli elementi essenziali.

La norma aggiunge poi che tali «regolamenti sono approvati con deliberazione del Comune [...] non oltre il termine di approvazione del bilancio di previsione e non hanno effetto prima del 1 gennaio dell'anno successivo» (ma sul tema è ripetutamente intervenuto il Legislatore con diversi provvedimenti,

anche di recente). «I regolamenti sulle entrate tributarie» (non quelli relativi alle entrate extratributarie)

sono comunicati, unitamente alla relativa delibera comunale o provinciale al Ministero delle finanze, entro trenta giorni dalla data in cui sono divenuti esecutivi e sono resi pubblici mediante avviso nella Gazzetta Ufficiale. Con decreto dei Ministeri delle finanze e della giustizia è definito il modello al quale i Comuni devono attenersi per la trasmissione, anche in via telematica. [...] Il Ministero delle finanze può impugnare i regolamenti sulle entrate tributarie per vizi di legittimità avanti gli organi di giustizia amministrativa.

E quindi chiaro che, a prescindere dai profili di ipotetica incostituzionalità di tale norma³⁴, senza base legislativa i Comuni non possono introdurre prestazioni patrimoniali imposte, ovvero autoritative, siano esse di natura tributaria o extratributaria³⁵; sono esaurienti in merito anche le chiare disposizioni di cui agli artt. 149 ss. Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267). Tale competenza è attribuita al Consiglio Comunale e non alla Giunta ex art. 42 TUEL cit.³⁶.

³⁴ Ma la questione non si pone affatto stante il rigido orientamento della Corte costituzionale in tema di federalismo fiscale e di autonomia impositiva delle Regioni e degli enti locali, giacché la Corte subordina ogni margine di autonomia al principio di legalità ed allo stretto ed assorbente coordinamento legislativo tra il sovraordinato sistema tributario dello Stato ed i sistemi tributari delle Regioni e degli enti locali. Su questi temi v. per tutti Giovanardi 2005 e specificamente Cardone 2021.

³⁵ Degni di nota i provvedimenti del Comune di Dervio (Lecco), che ha introdotto un *biglietto* di ingresso nella frazione del borgo medievale di Corenno Plinio, e soprattutto i provvedimenti di numerosi Comuni Sardi che hanno introdotto ticket/contributi per l'accesso alle spiagge La Pelosa, Punta Molentis, Cala Mariolu, Cala Goloritze, Cala Briola ecc. Tuttavia è sorprendente scoprire che spesso tali encomiabili iniziative contemplano il pagamento di ticket/contributi privi di base normativa, non coattivi ma volontari e quindi rimessi alla libera scelta del turista, in qualche modo ancorati alla gestione del demanio comunale ed alla tutela ambientale, ma quantomai atipici; per tali ticket/contributi sembra quindi esclusa la natura di prestazioni imposte (ovvero di prelievi autoritativi), ed emergente una connotazione patrimoniale e corrispettiva. Viceversa, nei casi in cui tali spiagge rientrano nelle aree protette marittime la base normativa del prelievo potrebbe essere ricondotta all'art. 17, 1 comma, lett. f) della L. 6 dicembre 1991, n. 394 – *Legge quadro sulle aree protette*, che, tra le entrate dell'ente parco, pone «i canoni delle concessioni previste dalla legge, i proventi dei diritti d'ingresso e di privativa e le altre entrate derivanti dai servizi resi»; ma è ovvio che la competenza regolamentare non potrebbe certo essere esercitata dai Comuni.

³⁶ La chiara formulazione dell'art. 42 TUEL trova conferma nella tradizionale ripartizione delle competenze. Si rammenta in proposito l'art. 32, 2 co., lett g), L. 8 giugno 1990, n. 142, secondo cui spettavano al Consiglio non solo la competenza per «l'istituzione e l'ordinamento dei tributi», ma anche «la disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi» (v. ad es. Cons. Stato, sez. V, 30.4.1997, n. 424, in «Riv. giur. trib.», 1997, 1111, secondo cui la competenza del consiglio comunale riguarda anche i provvedimenti di mero adeguamento tariffario, tanto per i tributi quanto per i corrispettivi nella concreta fattispecie si trattava dell'adeguamento delle tariffe idriche).

La potestà regolamentare in materia di entrate tributarie risulta alquanto ampia, avendo quali unici limiti espressi l'individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e dell'aliquota massima dei singoli tributi, nonché il rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti; a tali limiti espressi si affianca il limite implicito, ma solido e pacifico, della riserva di legge in tema di violazioni e sanzioni³⁷.

Più complesso è il problema della potestà regolamentare in materia di entrate extratributarie, mancando qualsiasi limite esplicito.

Nella residuale categoria delle entrate extratributarie rientrano i corrispettivi dei pubblici servizi, e quindi i servizi a domanda individuale, i canoni demaniali, i pedaggi ecc.

Ovviamente anche per tali entrate gli enti locali debbono rispettare le varie riserve di legge, e osservare i principi generali dell'ordinamento ed i principi generali di settore. Trattandosi di entrate extratributarie, e quindi, fino a prova contraria, di proventi in regime di diritto privato, o tutt'al più di diritto privato speciale (v. *retro* 1), ha un ruolo fondamentale il Codice civile; per i canoni ed i pedaggi assumono rilevanza anche i principi del Codice della navigazione e del Codice della strada.

In tale quadro la ricerca dei possibili strumenti finanziari e tributari utilizzabili per rendere oneroso l'accesso alle città d'arte da parte dei turisti deve essere incentrata sui prelievi consentiti dalle leggi dello Stato.

Al riguardo presentano interesse l'imposta di soggiorno, la tassa di sbarco sulle isole minori, il pedaggio per l'accesso alle zone a traffico limitato di cui al Codice della Strada (c.d. *road pricing*) ed il sistema dei parcheggi a pagamento; tuttavia, in questa sede non vi è spazio per analizzare tali istituti, tutti ben distinti dai ticket d'accesso alle città d'arte³⁸; viceversa è possibile fare qualche cenno al collaterale tema del pagamento per l'accesso ai luoghi della cultura ed alle aree naturali protette.

Certo è che non vi sono margini per imporre altre prestazioni patrimoniali, salvo i corrispettivi contrattuali attinenti a rapporti paritetici, che appunto, per loro natura, non sono qualificabili come prestazioni imposte autoritative, e quindi non sono sottoposti al principio di legalità. Ma è chiaro che la rilevanza concreta di questi corrispettivi risulta assolutamente marginale, in quanto, in genere, il rapporto contrattuale paritetico può essere configurabile come tale solo in relazione all'uso dei beni patrimoniali e non dei beni demaniali³⁹.

³⁷ Su tali profili in tema di potestà regolamentare dei Comuni v. Cardillo 2011 e con particolare riferimento al tema qui indagato Cardone 2021.

³⁸ In merito si rinvia a v. del Federico 2021.

³⁹ Tutti i canoni demaniali hanno infatti natura di prestazioni patrimoniali imposte, autoritative, sottoposte alla riserva di legge ex art. 23 Cost. (v. per tutti del Federico 2000).

4. L'accesso a pagamento ai luoghi della cultura, ai parchi ed alle aree naturali protette

Come è noto a norma dell'art. 103 del Codice dei Beni Culturali, l'accesso agli istituti ed ai luoghi pubblici della cultura può essere gratuito o a pagamento⁴⁰.

Nei casi di accesso a pagamento, il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali determinano:

- a) i casi di libero accesso e di ingresso gratuito;
- b) le categorie di biglietti e i criteri per la determinazione del relativo prezzo;
- c) le modalità di emissione, distribuzione e vendita del biglietto d'ingresso e di riscossione del corrispettivo, anche mediante convenzioni con soggetti pubblici e privati;
- d) le eventuali agevolazioni tariffarie per l'accesso, fermo restando che devono essere regolate in modo da non creare discriminazioni ingiustificate nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione Europea⁴¹.

Ove la titolarità e la disponibilità del bene facciano capo a regioni o altri enti pubblici territoriali non trova spazio l'intervento regolamentare del Ministero circa il regime di accesso: nell'ambito dei principi e criteri direttivi, fissati dal Codice, che dovranno ispirare tutti gli enti nella disciplina del biglietto di ingresso, l'ente pubblico di volta in volta titolare del luogo o istituto risulterà pertanto libero di operare le proprie scelte al riguardo⁴². Ciò non toglie che il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali possano stipulare intese per coordinare l'accesso.

Per quanto riguarda i Comuni e le Province trovano applicazione gli artt. 52 D.Lgs. n. 446/1997 e 149 TUEL, salve le specifiche previsioni dell'art. 103 cit.⁴³. Si tratta di forme di pagamento particolarmente significative ai fini della presente indagine. Certamente applicabili anche agli spazi aperti, ai centri storici monumentali ecc., come comprovato dai pregevoli studi preliminari elaborati dal Comune di Venezia nell'ambito dell'emergenza UNESCO⁴⁴.

Peraltro, è nota la ritrosia tutta italiana a rendere oneroso l'accesso ai luoghi della cultura, cui si aggiungono le incertezze teoriche ed applicative sui

⁴⁰ L'analisi più aggiornata è certamente quella di Santinello 2019.

⁴¹ Sul tema v. Pistone 2003.

⁴² In tal senso Carpentieri 2005 e Santinello 2019.

⁴³ Viceversa, Santinello 2019, ritiene che, nel silenzio della norma, l'atto in questione potrebbe avere natura regolamentare o di provvedimento generale o concreto.

⁴⁴ Delibera 27 aprile 2017 n. 91, della Giunta Comunale di Venezia, *Indirizzi a breve e medio periodo per la governante territoriale del turismo a Venezia*, in cui vengono individuate, Piazza San Marco e l'Area Marciana ai fini delle limitazioni e dell'accesso a pagamento ex art. 103 CBC.

prelievi in questione ed il ruolo egemone, ma alquanto ondivago, del MIBACT a scapito degli enti locali⁴⁵.

La materia degli ingressi negli «istituti e luoghi della cultura» è stata oggetto di molteplici provvedimenti normativi; attualmente, per poter accedere ai musei e ad alcuni luoghi della cultura, anche all'aperto, è necessario corrispondere il prezzo di un biglietto, la cui tariffa può essere differenziata in base a parametri elaborati dal MIBACT.

Ma come è noto in passato la situazione era ben diversa; l'ingresso era gratuito in considerazione del fatto che il patrimonio culturale doveva essere usufruibile da tutti i membri della comunità, senza discriminazioni o impedimenti collegati alla capacità economica, finanziaria o reddituale del singolo⁴⁶.

Alterne vicende tra regime di gratuità, prevalente, ed imposizione di tasse per l'accesso ai musei e più in generale ai luoghi della cultura, hanno portato infine alla legge 25 marzo 1997, n. 78, che, abolite le risalenti e bagattellari forme di prelievo qualificate come tasse, ha introdotto l'obbligo di pagamento del *biglietto*, instaurando così tra l'ente gestore e l'utente un rapporto dai connotati tipicamente privatistici⁴⁷.

Più in generale in quella fase, e poi in base al D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, sono state riorganizzate le disposizioni relative agli ingressi gratuiti ed alle agevolazioni ed è stata disposta l'assegnazione dei proventi derivanti dall'incasso dei biglietti, nonché dai canoni di concessione o dai corrispettivi per la riproduzione di beni culturali, ai soggetti pubblici cui tali istituti e beni appartengono, destinando quelli per lo Stato alla realizzazione di interventi per la sicurezza e la conservazione, ma anche all'espropriazione e all'acquisto, mentre quelli per gli altri soggetti pubblici all'incremento e alla valorizzazione del patrimonio culturale.

Tuttavia, a norma dell'art. 100 del Testo Unico l'accesso ai luoghi della cultura era di regola subordinato al pagamento di un biglietto, mentre il successivo art. 103 del Codice ha posto l'alternativa tra ingresso gratuito ed ingresso a pagamento.

Comunque sia la tendenza a rendere onerosi gli ingressi risponde all'attuale logica della finanza pubblica di reperire risorse finanziarie «mettendo a reddito» tutti i beni suscettibili di usi redditizi e recuperando i costi di gestione; si tratta di una tendenza generale, riconducibile alle politiche di esternalizzazione

⁴⁵ Fenomeni ben evidenziati da Tarasco 2019: 22, il quale offre anche una preziosa informativa statistico-quantitativa.

⁴⁶ Sull'evoluzione normativa v. per tutti Ricco 2011.

⁴⁷ Graziano 1998; Bertelli 200, il quale evidenzia che «il biglietto di ingresso aveva una connotazione di tassa con la conseguente esclusione degli organi di direzione dei musei dalla responsabilità di gestione di questa entrata; per questi motivi la decisione di trasformare il biglietto di ingresso da tributo a corrispettivo di un servizio a domanda individuale».

(e traslazione a carico dei fruitori) di costi ormai insostenibili per le casse dello Stato e degli altri enti pubblici.

Il contributo posto a carico dei visitatori si giustifica con il fatto che i luoghi della cultura in rapporto al pubblico si configurano quali luoghi di erogazione di servizi ed il pagamento del biglietto è stato inteso non come la condizione per l'ammissione all'uso del bene pubblico (a mo' di tassa), bensì come un contributo da versare per la copertura dei costi del servizio pubblico⁴⁸.

Si tratta di una forma di valorizzazione economica di un bene pubblico, ed il biglietto incide sul valore d'uso diretto del bene culturale consistente nella capacità di soddisfare bisogni di natura culturale connessi alla fruizione diretta del bene, scaturenti da una domanda individuale disposta al pagamento di un prezzo⁴⁹.

Analogamente a quanto avviene per il *road pricing* e per i parcheggi a pagamento anche il «corrispettivo» (così lo denomina l'art. 103 CBC) per l'accesso agli istituti ed ai luoghi della cultura hanno natura di prelievi autoritativi, ancorati alla fruizione di beni e servizi pubblici, configurabili come corrispettivi di diritto privato speciale; è vero che la determinazione autoritativa dei presupposti del prelievo e di una parte qualificante del rapporto⁵⁰ danno corpo ad una prestazione patrimoniale imposta ex art. 23 Cost., ma questi corrispettivi hanno natura patrimoniale e non tributaria⁵¹, quindi sono riconducibili al sistema del Codice Civile, salve le deroghe pubblicistiche.

⁴⁸ Corso 2000 precisa che «la soppressione della tassa non implica la gratuità dell'ingresso nei musei e negli altri luoghi previsti dall'art. 99 del presente T.U. La *regola* è quella del pagamento di un biglietto. Il biglietto non è, come insegnava la meno recente dottrina, una condizione per l'ammissione all'uso del bene pubblico: è il corrispettivo di un servizio a domanda individuale del quale il bene è solo l'infrastruttura (il bene aziendale) attorno alla quale viene organizzata una complessa attività di gestione, manutenzione, acquisizione. Se non si vuol parlare di corrispettivo di un servizio (criterio che in qualche caso potrebbe giustificare per il biglietto un prezzo altissimo), occorre pur sempre che l'utente concorra ai costi di organizzazione e gestione del servizio. In questa prospettiva il biglietto non è un prezzo, ma un contributo del privato utente alla copertura dei costi di una prestazione pubblica».

⁴⁹ È stato opportunamente osservato che la correlazione fra le entrate che derivano dalla gestione diretta dei beni culturali e le spese di conservazione e valorizzazione degli stessi (ossia la destinazione delle entrate alle predette spese) dovrebbe indurre le amministrazioni a circoscrivere al massimo le ipotesi di gratuità dell'accesso, nonché a ponderare i trattamenti di privilegio; Cortese 2007.

⁵⁰ Pubblicistiche, autoritative ed unilaterali sono: la fonte ex art. 103 CBC; le potestà di scelta tra onerosità e gratuità spettanti a seconda dei casi al MIBAC, alle Regioni ed agli altri enti pubblici territoriali; la determinazione degli elementi strutturali del corrispettivo, delle modalità di applicazione, della quantificazione, delle eventuali forme di esonero ed agevolazione.

⁵¹ Come dimostrato in altra sede i criteri per individuare il tributo (imposta, tassa o contributo), distinguendolo dalle altre entrate pubbliche (corrispettivi di diritto privato speciale, puri e semplici corrispettivi di diritto privato relativi a rapporti contrattuali paritetici, sanzioni pecuniarie ecc.) vanno rinvenuti nella funzione del concorso alle pubbliche spese, nell'assenza di sinallagmaticità (corrispettività/commutatività) e nel regime tributario della fattispecie (del Federico 2000).

Quanto alla titolarità del gettito ed al suo impiego l'art. 110 del CBC stabilisce che i proventi derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso sono destinati alla «realizzazione di interventi per la sicurezza e la conservazione» dei luoghi della cultura (se appartenenti o in consegna allo Stato) o «all'incremento ed alla valorizzazione del patrimonio culturale», (se i luoghi appartengono o sono in consegna ad altri soggetti pubblici).

Alla luce di quanto sin ad ora evidenziato è chiaro che i corrispettivi per l'accesso ai luoghi della cultura ex art. 103 CBC potrebbero assumere un ruolo fondamentale per salvaguardare il patrimonio culturale (anche) nelle città d'arte, potendo ben contribuire ad evitare il sovraffollamento, a contingentare gli accessi ed a procurare significative risorse finanziarie⁵².

Infine, appena un cenno può essere fatto al tema dei diritti per l'ingresso nei parchi e nelle aree naturali protette. Tema che fuoriesce dalla problematica delle città d'arte, ma assume centralità nel dibattito sulla gratuità/onerosità per la fruizione dei beni comuni.

La Legge quadro sulle aree protette – L. 6 dicembre 1991, n. 394 – si occupa del finanziamento degli enti parco nell'art. 17, per un verso ponendo l'obbligo del pareggio di bilancio (comma 4) e per altro verso contemplando una variegata tassonomia delle entrate, tra le quali colloca «i canoni delle concessioni previste dalla legge, i proventi dei diritti d'ingresso e di privativa e le altre entrate derivanti dai servizi resi» (comma 1, lett. f). Tuttavia gli enti parco sono restii ad introdurre questi diritti d'ingresso (che potrebbero essere calibrati sulle immissioni inquinanti dei vari mezzi a motore), salvo poi lamentarsi per la mancanza di risorse⁵³.

5. La disciplina del contributo per l'accesso alla città antica di Venezia

Come si è avuto modo di anticipare con la legge n. 145/2018 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019*) è stato introdotto una sorta di ticket di ingresso alla Città antica di Venezia (comma 1129, art. 1). Il comune di Venezia è stato autorizzato ad applicare, per l'accesso, con qualsiasi vettore, alla Città antica e alle altre isole minori della laguna, la tassa di sbarco (ex art.

⁵² Tuttavia, sul piano delle risorse finanziarie l'esperienza maturata risulta del tutto insoddisfacente, v. per tutti Tarasco 2019: 24, il quale evidenzia che «la disciplina giuridico-economica dell'ingresso negli istituti e nei luoghi della cultura [...] costituisce uno dei casi più emblematici dell'assenza di consapevolezza delle potenzialità economiche del settore del patrimonio culturale».

⁵³ V. l'interessante indagine empirica di Luzzati 2005.

4, comma 3-*bis*, D.Lgs. n. 23/2011), alternativamente all'imposta di soggiorno, entrambi fino all'importo massimo di euro 10⁵⁴.

Si tratta di un intervento estemporaneo, emanato al fine di tamponare la procedura di revoca dello *status* di sito UNESCO, ma inadeguato e criticabile sotto molteplici punti di vista⁵⁵, nonostante la meritevolezza del fine e l'apprezzabile tentativo di rispondere alle esigenze delle città d'arte.

A prescindere dagli innumerevoli problemi applicativi e dalle difficoltà di esercizio della potestà regolamentare da parte del Comune di Venezia, il provvedimento di legge suscita profonde perplessità sul piano sistematico per i seguenti motivi:

- è improvvisato, giacché privo dei preliminari ed opportuni studi di fattibilità ed implementazione, sul piano giuridico, gestionale e tecnico;
- risulta del tutto avulso dai risultati della ricerca scientifica;
- è limitato alla sola città di Venezia, così da frustrare le aspettative delle altre città d'arte;

- configura il ticket come tassa di sbarco (giacché ad essa fanno riferimento i richiami normativi), ma *sui generis*, in quanto alla città antica di Venezia si accede anche via terra, per cui sono ricompresi gli accessi effettuati con «qualsiasi vettore» (dice la legge – ma v. *infra* in questo §), e quindi, ragionevolmente il regolamento attuativo tende a ricomprendere i vettori pubblici o privati, che a fini commerciali effettuino trasporto di persone per acqua, per terra, su gomma o ferroviario ecc.⁵⁶; invero in dottrina va emergendo la tendenza a qualificare il tributo in questione non come tassa di sbarco, ma come contributo di accesso⁵⁷, o più propriamente tassa di accesso (v. *retro* 1);

- il presupposto del tributo non contempla gli accessi effettuati con proprio natante, o comunque con natante non commerciale, ovvero con l'automobile, la motocicletta, la bicicletta o a piedi, dando corpo a discriminazioni difficilmente giustificabili⁵⁸;

⁵⁴ La norma parla di «applicazione» (non «istituzione») in alternativa all'imposta di soggiorno; pertanto, il Comune di Venezia ha la possibilità di istituire sia l'imposta di soggiorno sia il contributo di accesso, fermo restando che, differenziando i due presupposti, non può cumulare l'applicazione dei due tributi: l'imposta di soggiorno troverà applicazione per chi soggiorna, il contributo per chi meramente accede alla città antica senza soggiornarvi.

⁵⁵ V. Tosi, Bagarotto 2021.

⁵⁶ Si tratta dei «vettori pubblici e privati che svolgono servizio di trasporto persone ai fini commerciali, quali: compagnie di navigazione, comprese quelle da crociera; vettori ferroviari; vettori che svolgono trasporto pubblico di linea terrestre ed acqueo; vettori che svolgono trasporto pubblico non di linea come pullman, noleggio con conducente, taxi, anche acquei, e "lancioni" granturismo; vettori aerei che svolgono servizi di aviazione generale di trasporto passeggeri e che atterrano all'aeroporto Nicelli del Lido» (Tosi, Bagarotto 2021).

⁵⁷ Tosi, Bagarotto 2021.

⁵⁸ Tosi, Bagarotto 2021, osservano al riguardo che per «gli accessi in bicicletta o a piedi si tratta di una circostanza che va vista di buon occhio e che può essere giustificata alla luce della volontà di non colpire un turismo "sostenibile", coerentemente con la natura *lato sensu* ambientale

– non è chiaro se deve trovare applicazione lo stesso vincolo di destinazione previsto dalla legge per la tassa di sbarco.

Il riferimento al vettore poneva problemi rispetto agli accessi senza vettore, donde la novella introdotta dall'art. 12 comma 2-ter del decreto legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito con modificazioni dalla legge 15 febbraio 2022, n. 15 che ha previsto l'istituzione e la disciplina del contributo d'accesso anche «senza vettore».

Per quanto riguarda i profili generali ed attuativi la potestà regolamentare del Comune di Venezia va esercitata sempre nei limiti dell'art. 52 D.Lgs. n. 446/1997, salve le eventuali deroghe ampliative o restrittive, di volta in volta contemplate dalla legge che disciplina la specifica base normativa (in questo caso art. 4, comma 3-bis, D.Lgs. n. 23/2011 ed art. 1, comma 1129, L. n. 145/2018).

Certo è che questo speciale contributo non offre particolare interesse ai fini della presente indagine sugli strumenti utilizzabili dalle città d'arte e dai Comuni a vocazione turistica per rendere oneroso l'accesso dei turisti giornalieri, in quanto la legge lo circoscrive alla sola città di Venezia.

Inoltre, anche in prospettiva futura, non si tratta di un utile modello di riferimento, in quanto le peculiarità insulari della fattispecie lasciano irrisolta la questione di fondo dei limiti di accesso alle altre città d'arte che non hanno conformazione insulare.

Per limitare l'accesso alle grandi città d'arte, come Roma, Napoli, Firenze, Pisa ecc., si presentano molteplici profili critici dal punto di vista giuridico, gestionale e tecnico, probabilmente risolvibili in parte mediante il ricorso ad applicazioni informatiche, concepite per monitorare e limitare i flussi, consentire prenotazioni, controlli amministrativi e sanitari ecc. Ma di tutto ciò non vi è traccia alcuna nella scarsa disciplina del contributo speciale per l'accesso alla città antica di Venezia.

Il Comune di Venezia ha comunque svolto un notevole lavoro, giungendo, sia pure a fatica, ad elaborare il *Regolamento per l'istituzione e la disciplina del contributo di accesso, con o senza vettore, alla città antica del Comune di Venezia e alle altre isole minori della laguna*. Il contributo di accesso entrerà in vigore il 16 gennaio 2023.

Soltanto esaminando il concreto funzionamento del regolamento sarà possibile vagliare l'efficacia dell'assetto normativo e degli strumenti tecnici ed informatici mediante i quali si intende calibrare l'escludibilità, e quindi limitare e monitorare gli accessi.

del tributo. Per quel che riguarda le automobili, invece, non si rinvencono ragioni specifiche, se non legate alla difficoltà pratica di attuare il prelievo. Sarebbe perciò opportuno valutare una politica integrata, consistente nel rafforzamento della zona a traffico limitato, cd. ZTL, istituita in base all'art. 7, comma 9, del D.Lgs. n. 285 del 1992». Ma va ricordato che esiste già uno strutturato sistema di parcheggi a pagamento per poter accedere poi pedonalmente alla città antica di Venezia.

Conclusioni

A questo punto è possibile sintetizzare i passaggi fondamentali delle considerazioni svolte e formulare proposte, affiancando al tradizionale tema del sovraffollamento turistico nelle città d'arte, le esigenze di monitoraggio e contenimento dei flussi ai fini del contrasto del Covid19.

Del resto, come si è avuto modo di chiarire, esigenze analoghe al contenimento del sovraffollamento per le città d'arte si rivengono anche, e più in generale, per i centri storici, le isole minori, le spiagge di pregio, i parchi naturali, altri siti di pregio ambientale e/o storico culturale ecc., sia con riferimento ai turisti giornalieri, sia con riferimento ai generici visitatori giornalieri, ovvero a coloro che transitano per pendolarismo, grandi eventi ecc.

Più in generale il tema teorico è quello dei limiti alla tendenziale gratuità e libera accessibilità ai beni comuni. Quindi la ricerca e l'analisi delle giustificazioni, dei poteri regolamentari e del regime dell'onerosità, che in questa sede è stata incentrata sui profili finanziari del caso emblematico delle città d'arte.

Sulla gratuità e libera accessibilità ai beni comuni non emergono chiari ed univoci punti fermi a livello teorico e/o costituzionale. Il Legislatore gode di ampi margini di discrezionalità nel modulare gratuità, onerosità, limiti all'accessibilità ecc., ferma restando la griglia dei valori costituzionali e Unionali rispetto alla salvaguardia dei diritti fondamentali.

Oltre ai valori costituzionali e Unionali i parametri di esercizio della discrezionalità legislativa ruotano sulle caratteristiche di rivalità ed escludibilità dei beni comuni e sulle esternalità, che, tuttavia, confluiscono nell'alveo della capacità contributiva, dei criteri di riparto nel concorso alle spese pubbliche e nella ratio del sistema tributario ex art. 53 Cost. Comunque, un pilastro fondamentale va rinvenuto nel principio di legalità ex art. 23 Cost.

Allo stato non vi sono le basi normative per introdurre specifici ticket per l'accesso alle città d'arte, fatta eccezione per il particolare contributo per l'accesso alla città antica di Venezia, introdotto dalla legge n. 145 /2018, la cui attuazione stenta a decollare.

Tuttavia, esistono diversi strumenti che ben coordinati tra loro potrebbero assolvere alla funzione moderatrice tipica di tale forma impositiva. Si intende far riferimento alla tassa di sbarco, che potrebbe essere stesa anche a talune località costiere e lacuali che presentano esigenze analoghe alle isole minori, ma è necessario un intervento legislativo di ampliamento dell'ambito applicativo del tributo attualmente vigente.

Indubbio interesse rivestono anche i limiti di accesso per la circolazione stradale (*road pricing*) ed il sistema dei parcheggi a pagamento, ma certamente lo strumento più significativo ed appropriato è quello dei corrispettivi per l'accesso ai luoghi della cultura di cui all'art. 103 del Codice dei Beni Culturali (cui si affiancano i diritti per l'accesso ai parchi naturali di cui all'art. 17 della L. n.

394/1991). Ancora una volta si tratta di proventi di natura patrimoniale e non tributaria, che comunque oltre ad una funzione moderatrice possono assumere significativo rilievo economico-finanziario.

In attesa che maturi una legislazione organica sui ticket di accesso alle città d'arte, ai centri storici, e più in generale ai siti di interesse ambientale, storico e culturale, la risposta più adeguata da parte dei Comuni potrebbe basarsi su un sistema integrato di *road pricing*, parcheggi a pagamento ed accesso oneroso ai luoghi della cultura e per quanto possibile ai complessi monumentali ed ai centri storici.

Certo è che per tutti i prelievi esaminati i Comuni hanno ristretti margini di autonomia, trovando sempre applicazione gli artt. 52, D.Lgs. n. 446/1997, e 149 TUEL, in quanto la potestà regolamentare è strettamente delimitata ad alcuni profili del prelievo, a prescindere dalla sua natura tributaria o extratributaria. Da questi vincoli, scaturenti dalla riserva di legge ex art. 23 Cost., e relativi a tutte le prestazioni patrimoniali imposte (autoritative), sono esclusi soltanto i corrispettivi contrattuali attinenti a rapporti paritetici.

Tuttavia, ai nostri fini, si tratta di entrate di scarso interesse, in quanto il rapporto contrattuale paritetico può essere configurabile in relazione all'uso dei beni patrimoniali (e non dei beni demaniali), ma soltanto laddove le connotazioni autoritative siano veramente assenti.

Riferimenti bibliografici

- Bartoloni, R., Fabbri, G., Migliorini, F., Tattara, G. (eds.) (2018). *Governare il turismo, organizzare la città. Valutazioni e proposte per una Venezia vivibile ed un turismo sostenibile*, Ebook.
- Baumol, W.J. (2011). *Application of welfare economics*, in Towse, R. (ed.), *A Handbook of Cultural Economics*, Cheltenham, Edward Elgar, 9 ss.
- Bertelli, A. (2008). *Le risorse e le fonti di finanziamento dei musei*, in Colombini, G. (eds.), *La nozione flessibile di proprietà pubblica*, Milano, Giuffrè, 502 ss.
- Cammelli, M. (2015). *Città d'arte e centri storici. Città d'arte tra autonomia e regimi speciali*, «Aedon», 2.
- Cardillo, M. (2011). *La potestà tributaria dei comuni*, Roma, Aracne.
- Carota, L. (2014). *Dai beni pubblici ai beni comuni*, in «Contratti. e imprese», 105 ss.
- Carota, L., Ricci, A. (2019). *Sull'evoluzione della nozione di bene pubblico*, in Cordeiro Guerra, R., Pace, A., Verrigni, C., Viotto, A. (eds.), *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale*, Torino, Giapichelli, 38 ss.

- Cardone, A. (2021). *Il "diritto tributario del turismo" e la fiscalità delle città d'arte: alcune minime coordinate costituzionalistiche*, in Cordeiro Guerra, R., Pace, A., Verrigni, C., Viotto, A. (eds.), *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale*, Torino, Giappichelli, 3 ss.
- Carpentieri, P., (2005). *Commento all'art. 103*, in Tamiozzo, R. (ed.), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 457 ss.
- Cerulli Irelli, V. (2016). *Beni comuni e diritti collettivi*, «Diritto e Società», 3, 529 ss.
- Chironi, G. (2018). *La tassazione dei beni comuni*, Bari, Cacucci Editore.
- Cordeiro Guerra, R. (ed.) (2021). *Città d'arte e Fisco. Verso un turismo sostenibile?*, Pisa, Pacini Editori.
- Cordeiro Guerra, R., Passagnoli, F. (2021). *L'imposta di soggiorno tra limiti strutturali e prospettive di riforma*, in Cordeiro Guerra R. (ed.), *Città d'arte e Fisco. Verso un turismo sostenibile?*, Pisa, Pacini Editori, 63 ss.
- Corso, G. (2000). *La fruizione dei beni: il biglietto d'ingresso (art. 100 d.lg. 490/1999)*, «Aedon», 99 ss.
- Cortese, F. (2007). *Commento all'art. 110*, in Cammelli, M. (ed.), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 429 ss.
- del Federico, L. (2000). *Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Torino, Giappichelli.
- del Federico, L., (2014). *Il sistema di finanziamento dei servizi pubblici locali tra tasse e tariffe*, in Salvini, L., Melis, G. (eds.), *L'evoluzione del sistema fiscale e il principio di capacità contributiva*, Padova, Cedam, 503 ss.
- del Federico, L. (2021). *I ticket d'accesso alle città d'arte: strumenti utilizzabili, quadro normativo ed autonomia impositiva dei Comuni*, «Rivista Trimestrale di Diritto Tributario», 2, 261 ss.
- del Federico, L., Hemels, S., Rozas, J.A., Giorgi, S. (eds.) (2022). *Taxation and Cultural Heritage*, Amsterdam, IBFD.
- Fabbri, G., Migliorini, F., Tattara, G. (eds.) (2020). *Venezia, il dossier UNESCO e una città allo sbando*, Venezia, Cafoscarina.
- Ficari, V., Scanu, G., (eds.) (2013). *"Tourism taxation". Sostenibilità ambientale e turismo fra fiscalità locale e competitività*, Torino, Giappichelli.
- Fimiani, P. (2012). *Beni pubblici e privati. Criteri di individuazione della demanialità di un bene*, *Libro dell'anno del Diritto 2012*, Enciclopedia italiana Treccani.
- Fragale, E.N. (2021). *L'identità dei centri storici e le insidie dell'economia monodimensionale*, Cordeiro Guerra, R. (ed.) (2021), *Città d'arte e Fisco. Verso un turismo sostenibile?*, Pisa, Pacini Editori, 113 ss.
- Fransoni, G. (2011). *La territorialità dei tributi regionali e degli enti locali*, «Rivista diritto tributario», 19, 807 ss.
- Giovanardi, A. (2005). *L'autonomia tributaria degli enti territoriali*, Milano, Giuffrè.

- Graziano, F. (1998). *Tasse di ingresso*, Digesto discipline privatistiche sezione civile, XV, 353 ss.
- Hernandez Lavado, A. (2021). *Gestione e fiscalità delle città storiche spagnole*, in Cordeiro Guerra, R. (ed.), *Città d'arte e Fisco. Verso un turismo sostenibile?*, Pisa, Pacini Editori, 207 ss.
- Leicester, A., Levell, P., Rasul, I. (2012). *Tax and benefit policy: insights from behavioural economics*, IFS Commentary, n. C125, London, Institute for Fiscal Studies.
- Luzzati, T. (2005). *Il biglietto di accesso ai parchi naturali? Un'indagine per valutare la disponibilità dei fruitori a pagarlo per visitare il parco*, «Parchi», 46.
- Maddalena, P. (2011). *I beni comuni nel Codice Civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, «Giurisprudenza Costituzionale», 3, 2613.
- Marella, M.R. (a cura) (2012). *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, Ombre Corte.
- Massaro, M. (2016). *La tassazione delle città*, Firenze, Fondazione Cesifin.
- Montanari, T. (2017). *Il paesaggio e il patrimonio storico e artistico: un unico bene comune*, «Questione Giustizia», 2, 66 ss.
- OCSE (2017). *Analysing Megatrends to Better Shape the Future of Tourism*, Paris, OCSE.
- Osculati, F. (2007). *Tributi e altre entrate dei Comuni*, «Rivista di diritto Finanziario», II, 111 ss.
- Ostrom, E. (1988). *Governing the Commons. The evolutions of Institutions for collective Actions*, Cambridge, Cambridge University Press, (trad. it. (2007), *Governare i beni collettivi*, Venezia).
- Ottonelli, O., Pavarin, A. (eds.) (2016). *Caratteri e sostenibilità del turismo nelle città d'arte: il caso di Firenze*, Firenze, Fondazione Cesifin,
- Osservatorio Nazionale del Turismo (2009). *Il turismo delle città d'arte*, Roma, Osservatorio Nazionale del Turismo.
- Pistone, P. (2003). *Discriminazioni fiscali nell'accesso al patrimonio culturale locale e libera prestazione dei servizi in ambito comunitario*, «Aedon», 23.
- Ricco, A. (2011). *Tasse e tessere d'ingresso in musei, gallerie, scavi e monumenti governativi del Regno d'Italia (1875-1939)*, «Aedon», 11.
- Rizzo, I., Mignosa, A. (eds.) (2015). *Handbook on the Economics of Cultural Heritage*, Edward Elgar, Cheltenham.
- SAE, IRES, PIEMONTE, IRPET, SRM, IRER (2010). *La Finanza Locale in Italia. Rapporto 2009*, Milano, SAE, IRES, PIEMONTE, IRPET, SRM, IRER.
- Santinello, P. (2019). *Commento all'art. 103*, in Sandulli, M.A. (ed.), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 960 ss.

- Scanu, G. (2013). *La fiscalità delle città d'arte nella prospettiva comparata*, Ficari, V., Scanu, G., (eds.), "Tourism taxation". *Sostenibilità ambientale e turismo fra fiscalità locale e competitività*, Torino, Giappichelli, 197 ss.
- Tarasco, A.L. (2019). *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, Bari, Laterza.
- Tosi, L., Bagarotto, E.M. (2021). *La tassazione delle città d'arte ed il contributo di accesso alla città di Venezia*, «Rivista Trimestrale di Diritto Tributario», 97 ss.
- UNESCO (2006). *Tourism, culture and sustainable development*, Robinson, M., Picard, D. (eds.), Paris, UNESCO.
- Uricchio, A.F., Selicato, G. (eds.) (2020). *La fiscalità del turismo*, Bari, Cacuccio Editore.
- Viola, F. (2016). *Beni comuni e bene comune*, «Diritto e Società», 3, 381.
- Vitale, E. (2016). *Distinguendo. Un'applicazione alla dottrina dei beni comuni*, «Diritto e Società», 3, 399 ss.