

**Le frontiere del trasporto pubblico locale,
tra competenze normative e situazioni giuridiche soggettive.
Verso un “diritto alla mobilità”?**

di Tommaso F. Giupponi *
(1 maggio 2016)

(intervento al Seminario “*Trasporti e servizi pubblici locali alla luce della giurisprudenza costituzionale*”,
Università di Catania, Facoltà di Giurisprudenza, Corso Jean Monnet 2014/2015
“*Servizi pubblici, diritti fondamentali e costituzionalismo europeo*”, 8 maggio 2015)

Sommario: 1. Il quadro normativo di riferimento, europeo e nazionale. Il d.lgs. n. 422/1997. 2. La riforma del Titolo V della Costituzione di cui alla legge cost. n. 3/2001 e il trasporto pubblico locale. 3. Le situazioni giuridiche soggettive coinvolte: dalla libertà di circolazione al “diritto alla mobilità”?

1. Il quadro normativo di riferimento, europeo e nazionale. Il d.lgs. n. 422/1997

Come noto, assai rilevante è stato l’apporto del processo di integrazione europea in materia di servizi pubblici, con particolare riguardo a quelli aventi rilevanza economica. Senza poter ripercorrere qui tutte le tappe che ci hanno portato fino all’attuale assetto normativo, basti solo pensare alle disposizioni dei Trattati che, pur ispirate ai principi della concorrenza, consentono alcune deroghe e specifici limiti proprio in relazione alla disciplina dei servizi pubblici (*rectius* servizi di interesse economico generale, SIEG).

In base all’art. 14 TFUE, infatti, “in considerazione dell’importanza dei servizi di interesse economico generale nell’ambito dei valori comuni dell’Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l’Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell’ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti”.

Ancora più significativo appare il successivo art. 106.2 TFUE, secondo il quale “le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale [...] sono sottoposte alle norme dei Trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l’applicazione di tali norme non osti all’adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata”.

In questo quadro, l’originaria “politica comune” in materia di trasporti prevista dal Trattato di Roma del 1957 è stata però a lungo solamente abbozzata, pur potendo rappresentare uno strumento essenziale per la creazione di un mercato comune attraverso la reale garanzia della libertà di

circolazione delle persone e delle merci.¹ La complessità del settore in questione, tuttavia, era dimostrata dal fatto che oltre a essere uno strumento per raggiungere il fine della costruzione di un mercato comune a livello europeo, i trasporti rappresentavano essi stessi un potenziale oggetto del medesimo mercato.²

In ogni caso diverse erano (e sono ancora) le norme dei Trattati che escludevano il settore dei trasporti³ da una applicazione integrale delle norme generali sulla concorrenza, alla luce della loro natura di potenziale servizio pubblico caratterizzato da forti tratti solidaristici e sociali. Particolarmente evidente, in questo senso, l'art. 73 TCE (oggi art. 93 TFUE), secondo cui "sono compatibili con i Trattati gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio".

Senza poter qui ricordare tutte le iniziative che, a livello UE, hanno coinvolto il settore dei trasporti nel corso degli anni, si ricorda solo come assai sporadica sia stata l'adozione di veri e propri atti normativi, mentre si sono susseguiti nel corso dei decenni Memorandum, Programmi d'azione e Libri bianchi.⁴

Uniche eccezioni sono state rappresentate dai regolamenti degli anni '60 in materia di esenzione dai divieti di cui agli artt. 81 e 82 del TCE (accordi restrittivi della concorrenza e abuso di posizione dominante), che miravano più in generale a garantire la possibilità per gli Stati membri di limitare le regole della concorrenza, se necessario al fine di garantire i servizi di trasporto. Da ultimo, si segnala però il recente Regolamento n. 1370/2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e ferrovia, il quale conferma la possibilità per gli Stati di avvalersi delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico.⁵ Lettera morta, poi, fino a

1 Si veda l'art. 70 del TCE (oggi art. 90 del TFUE), in base al quale "gli obiettivi dei trattati sono perseguiti, per quanto riguarda la materia disciplinata dal presente titolo, nel quadro di una politica comune dei trasporti".

2 Così, da ultimo, A. Fico, *Il trasporto pubblico nell'UE: diritti, mercato e politiche di sviluppo dell'Europa che verrà*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), n. 7/2015, pag. 3 e ivi bibliografia citata.

3 Oggi espressamente indicato, dall'art. 4 del TFUE, quale settore di competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri.

4 Per una rapida ricostruzione dei diversi interventi in questione, si veda A. Candido, *Autonomie e diritto ai trasporti pubblici locali*, in *Amministrazione in cammino* (www.amministrazioneincammino.luiss.it), 4.5.2014, pag. 2; nonché A. Fico, *op. cit.*, pag. 5 ss. Da ultimo, si segnala il Libro bianco del 2011 intitolato "Per uno spazio unico europeo dei trasporti".

5 Su tale Regolamento si veda A. Claroni, *Il trasporto pubblico locale: funzione sociale e processi di riforma del settore*, Bologna, 2012, in particolare pag. 116 ss.

metà degli anni '90 è risultato quanto ora previsto dagli artt. 170 ss. TFUE in materia di reti transeuropee, anche in riferimento all'individuazione di progetti comuni e prioritari in materia di trasporti.

Evidente, in ogni caso, l'incidenza indiretta di altri interventi normativi dell'UE sul settore dei trasporti, come nel caso della disciplina delle procedure di appalto e concessione⁶ o della più generale tutela (seppur indiretta) del consumatore.⁷

Sul piano nazionale, punto di riferimento essenziale è il d.lgs. n. 422/1997, che rappresenta il quadro normativo nazionale di riferimento per la disciplina del trasporto pubblico. In base a tale intervento normativo, come noto, sono state attribuite alle Regioni importanti funzioni di programmazione in materia di trasporti pubblici di interesse regionale e locale,⁸ anche al fine dell'individuazione (d'intesa con gli enti locali) il livello dei servizi minimi sufficienti a garantire le esigenze di mobilità degli utenti.

In particolare, in base all'art. 14.2 del d.lgs. n. 422/1997, "nell'esercizio dei compiti di programmazione, le regioni: a) definiscono gli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali ed in particolare per i piani di bacino; b) redigono i piani regionali dei trasporti e loro aggiornamenti tenendo conto della programmazione degli enti locali [...] in connessione con le previsioni di assetto territoriale e di sviluppo economico e con il fine di assicurare una rete di trasporto che privilegi le integrazioni tra le varie modalità favorendo in particolar modo quelle a minore impatto sotto il profilo ambientale".

In merito ai servizi "minimi" di trasporto pubblico locale, le stesse Regioni sono poi tenute ad approvare "programmi triennali dei servizi di trasporto pubblico locale, che individuano: a) la rete e l'organizzazione dei servizi; b) l'integrazione modale e tariffaria; c) le risorse da destinare all'esercizio e agli investimenti; d) le modalità di determinazione delle tariffe; e) le modalità di attuazione e revisione dei contratti di servizio pubblico; f) il sistema di monitoraggio dei servizi; g) i criteri per la riduzione della congestione e dell'inquinamento ambientale (art. 14.3 del d.lgs. n. 422/1997).

6 Vedi, da ultimo, le Direttive nn. 24/2014 e 25/2014, con particolare riferimento alle procedure di appalto degli enti erogatori nel settore dei trasporti.

7 Come nel caso del Regolamento n. 1831/91, sui c.d. contratti di servizio.

8 Definiti dall'art. 1.2 del d.lgs. n. 422/1997 come "i servizi di trasporto di persone e merci, che non rientrano tra quelli di interesse nazionale tassativamente individuati dall'articolo 3; essi comprendono l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale".

Sempre in relazione ai servizi minimi, l'art. 16 del d.lgs. n. 422 del 1997 stabilisce poi che essi siano definiti tenendo conto "a) dell'integrazione tra le reti di trasporto; b) del pendolarismo scolastico e lavorativo; c) della fruibilità dei servizi da parte degli utenti per l'accesso ai vari servizi amministrativi, sociosanitari e culturali; d) delle esigenze di riduzione della congestione e dell'inquinamento" e con una particolare attenzione ai seguenti criteri "a) ricorso alle modalità e tecniche di trasporto più idonee a soddisfare le esigenze di trasporto considerate, con particolare attenzione a quelle delle persone con ridotta capacità motoria; b) scelta, tra più soluzioni atte a garantire, in condizioni analoghe, sufficienti servizi di trasporto, di quella che comporta i minori costi per la collettività, anche mediante modalità differenziate di trasporto o integrazione dei servizi e intermodalità".

Quanto alle Regioni, l'art. 7.1 del d.lgs. n. 422/1997 prevede che esse siano tenute a delegare agli enti locali "tutte le funzioni e i compiti regionali in materia di trasporto pubblico locale ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale".

Allo Stato (oltre ad un compito centrale in materia di finanziamento dei servizi di trasporto pubblico locale), rimangono esclusivamente le competenze in materia di accordi internazionali relativi a servizi di trasporto transfrontalieri, sicurezza dei trasporti, linee guida e principi volti alla tutela ambientale.⁹

Particolare attenzione, poi, è data alla disciplina delle modalità di gestione dei servizi di trasporto pubblico locale, ispirate con sempre maggiore evidenza (anche su impulso del diritto UE) a regole di concorrenzialità, volte a superare i tradizionali assetti monopolistici del settore. Tre, come noto, le attuali possibilità, alla luce del quadro normativo nazionale ed europeo: a) gara pubblica;¹⁰ b) gestione *in house*; c) affidamenti diretti sotto determinate soglie.¹¹ In questo ambito la disciplina di settore, infatti, va coordinata con quella più generale in materia di modalità di gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica che, come noto, ha avuto una storia alquanto travagliata negli ultimi anni e ha visto rilevanti interventi anche da parte del Giudice delle leggi.¹²

9 Cfr. l'art. 4 del d.lgs. n. 422/1997. Oltre, naturalmente, alla competenza in materia di trasporti pubblici di interesse nazionale, puntualmente identificati dall'art. 3 del d.lgs. n. 422/1997: "i servizi di trasporto aereo, ad eccezione dei collegamenti che si svolgono esclusivamente nell'ambito di una regione e dei servizi elicotteristici; b) i servizi di trasporto marittimo, ad eccezione dei servizi di cabotaggio che si svolgono prevalentemente nell'ambito di una regione; c) i servizi di trasporto automobilistico a carattere internazionale, con esclusione di quelli transfrontalieri, e le linee interregionali che collegano più di due regioni; d) i servizi di trasporto ferroviario internazionali e quelli nazionali di percorrenza medio-lunga caratterizzati da elevati *standards* qualitativi [...]; e) i servizi di collegamento via mare fra terminali ferroviari; f) i servizi di trasporto di merci pericolose, nocive ed inquinanti".

10 Vedi l'art. 18.3-bis del d.lgs. n. 422/1997.

11 Entrambe possibilità previste dal già citato Regolamento n. 1370/2007.

2. La riforma del Titolo V della Costituzione di cui alla legge cost. n. 3/2001 e il trasporto pubblico locale

La riforma del Titolo V, attuata con legge cost. n. 3/2001, non individua espressamente una competenza dello Stato o delle Regioni in materia di “trasporti”, né evoca il trasporto pubblico locale; tuttavia, riserva alla competenza concorrente, tra l’altro, le materie “porti e aeroporti civili” e “grandi reti di trasporto e di navigazione”. Di conseguenza, la materia “trasporto pubblico locale” risulta di competenza residuale delle Regioni, non essendo ricompresa né nell’elenco delle materie di competenza esclusiva dello Stato, né in quello relativo alle competenze concorrenti Stato-Regioni. Tuttavia, come noto, non mancano possibilità di intervento (indiretto) da parte dello Stato in tale materia, con particolare riferimento ad alcune competenze esclusive e concorrenti previste dal nuovo art. 117 Cost.

Si pensi, tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, alla “tutela della concorrenza”, di cui parla l’art. 117.2 lett. e) Cost., che incide significativamente sulle modalità di affidamento e gestione dei servizi di trasporto pubblico locale; come pure, tra le materie concorrenti Stato-Regioni, di cui all’art. 117.3 Cost., alla già citata competenza su “grandi reti di trasporto e di navigazione”, con una possibilità di incidenza indiretta anche sul piano regionale e locale, con particolare riguardo alle infrastrutture.¹³

Diverse, però, appaiono anche le possibili interferenze con altre materie, sempre di competenza esclusiva dello Stato: tutela dell’ambiente (per l’impatto derivante dalle emissioni inquinanti), ordine pubblico e sicurezza (connessa ai rischi derivanti dalla circolazione stradale e dalla diffusione degli autoveicoli), determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (tra i quali rientra, senz’altro, la libertà di circolazione, anche in relazione all’art. 120 Cost.).

Tuttavia, come abbiamo visto, già prima della riforma costituzionale del 2001, il d.lgs. 422/1997 aveva riconosciuto un importante ruolo di programmazione alla Regioni, di intesa con gli enti locali. Successivamente, il d.lgs. n. 216/2010, relativo all’individuazione dei fabbisogni *standard* degli enti locali, ha individuato, tra le funzioni fondamentali dei Comuni, quelle in materia di viabilità e

12 Si ricordi, per tutte, la fondamentale sent. n. 272/2004, in base alla quale la disciplina dei servizi pubblici di rilevanza economica è stata ricondotta alla competenza statale in materia di “tutela della concorrenza”. Da ultimo, si ricorda anche la vicenda connessa all’esito del referendum abrogativo del 2011, al successivo decreto legge n. 138/2011 del Governo, e alla importante sent. 199/2012 della Corte, che ne ha dichiarato incostituzionale l’art. 4, per contrasto con l’art. 75 Cost. (per una ricostruzione della vicenda in questione si vedano A. Candido, *op. cit.*, pag. 4-5; nonché A. Claroni, *op. cit.*, pag. 184 ss.).

13 Per una ricostruzione della complessa collocazione della materia “trasporti” dopo la riforma del Titolo V della Costituzione si veda A. Claroni, *Le politiche pubbliche regionali nel settore dei trasporti*, in *Le Regioni*, 2014, pag. 661 ss.

trasporti,¹⁴ e tra le funzioni fondamentali delle Province quelle nel campo dei trasporti.¹⁵ Oggi il d.l. 95/2012 riconosce espressamente, tra le funzioni fondamentali dei Comuni, anche “l’organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale”.¹⁶

Quanto al delicato problema del finanziamento del trasporto pubblico locale, siamo ancora in attesa di una piena attuazione della legge n. 42/2009 e dei successivi decreti legislativi, alla luce del nuovo art. 119 Cost. Come noto, infatti, il c.d. “federalismo fiscale” prevede un superamento del tradizionale criterio della spesa storica in vista del progressivo passaggio a quello basato sull’individuazione di costi e fabbisogni *standard* (anche se, nel caso del trasporto pubblico locale, corretto dalla necessità di garantire un livello adeguato di servizio su tutto il territorio nazionale). Attualmente, dunque, il finanziamento è ancora oggi in gran parte garantito sulla base di trasferimenti statali e di compartecipazioni regionali alle accise sui carburanti.

Da ultimo, si segnala la recente istituzione dell’Autorità di regolazione dei trasporti (2013),¹⁷ chiamata a determinare, tra l’altro “i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell’esigenza di assicurare l’equilibrio economico delle imprese regolate, l’efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori”, oltre che “a stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, individuate secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta”.¹⁸ Tale Autorità, in prospettiva, potrà certamente svolgere un ruolo anche in relazione al settore del trasporto pubblico locale.¹⁹

Dal canto suo, la giurisprudenza costituzionale è intervenuta più volte in materia negli ultimi anni, specificando alcuni aspetti importanti della disciplina del trasporto pubblico locale.

14 Cfr. l’art. 3.1 lett. a) n. 4 del d.lgs. n. 216/2010.

15 Cfr. l’art. 3.1 lett. b) n. 3 del d.lgs. n. 216/2010.

16 Si veda l’art. 19.1 lett. a) del d.l. n. 95/2012, convertito in legge n. 135/2012. Più recentemente, la legge n. 56/2014 ha mantenuto in capo alle Province (là dove non sostituite dalle Città metropolitane) la competenza in materia di pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale (cfr. l’art. 1.85 lett. b) della legge n. 56/2014).

17 Per una ricostruzione delle origini, dell’organizzazione e delle funzioni dell’Autorità di regolazione dei trasporti si veda C. Golino, *La regolazione nel settore dei trasporti ed il difficile avvio della sua Autorità*, in *Giustamm* (www.giustamm.it), n. 5/2014.

18 Cfr. l’art. 37.2 lett. b) e d) del d.l. n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011, così come modificato dalla legge n. 27/2012.

Quanto alla competenza legislativa, la Corte costituzionale ha più volte ribadito come il trasporto pubblico locale sia oggetto di potestà residuale da parte delle Regioni (sent. n. 222/2005), con esclusione, tuttavia, dei profili concernenti le modalità di affidamento e gestione dei relativi servizi che, in quanto di rilevanza economica, vanno ricondotti alla già citata potestà legislativa statale in materia di “tutela della concorrenza” (sent. n. 1/2014).

Anche l’istituzione, da parte della legislazione dello Stato, dell’Autorità di regolazione dei trasporti, non sembra ledere la competenza legislativa regionale, dal momento che i compiti che le sono affidati “pur avendo attinenza con la materia del trasporto pubblico locale, perseguono precipuamente una finalità di promozione della concorrenza e quindi afferiscono alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. e) Cost. [...], dato che l’istituzione dell’Autorità indipendente è [...] funzionale alla liberalizzazione dei pubblici servizi in tutti i comparti del trasporto”, rappresentando una cornice entro cui possono comunque manifestarsi le competenze regionali in materia (sent. n. 41/2013).²⁰

Infine, in relazione alle forme di finanziamento da parte dello Stato, la Corte ha più volte stabilito (seppure solo in via transitoria e quindi in attesa della piena attuazione dell’art. 119 Cost.) la legittimità dell’istituzione di fondi statali vincolati al fine di garantire la sostenibilità del servizio di trasporto pubblico locale;²¹ tuttavia, trattandosi di fondi rientranti nell’ambito della competenza legislativa regionale, è necessario che ciò avvenga, d’intesa con le Regioni interessate (sent. 222/2005). Secondo la Corte, infatti, in questo caso l’intervento finanziario dello Stato appare ammissibile in quanto finalizzato ad “assicurare un uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa” (sent. n. 273/2013).

19 Come dimostrato dalla recente Delibera n. 49/2015, con la quale l’A.R.T. ha adottato importanti “Misure regolatorie per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l’assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri e definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici e avvio di un procedimento per la definizione della metodologia per l’individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento”.

20 Settore (quello dei trasporti) che, continua la Corte, “appare resistente più di altri all’ingresso di operatori privati, a causa di alcune peculiari caratteristiche, legate, tra l’altro, agli elevati costi, alla necessità di assicurare il servizio anche in tratte non remunerative e alla consolidata presenza di soggetti pubblici tanto nella gestione delle reti quanto nell’offerta dei servizi. In questo contesto, è particolarmente avvertito il rischio che si creino o si consolidino posizioni dominanti e, pertanto, è opportuno che il passaggio a un sistema liberalizzato sia accompagnato, come già è avvenuto per altri pubblici servizi, da una regolazione affidata ad un’Autorità indipendente, che garantisca pari opportunità a tutti gli operatori del settore”.

21 Fondi che, come noto, non appaiono coerenti con il nuovo art. 119 Cost., che prevede solo l’istituzione di un fondo perequativo “senza vincoli di destinazione” o la possibilità di interventi speciali, ma solo in favore di determinati enti territoriali (e quindi non di natura “generale”).

3. Le situazioni giuridiche soggettive coinvolte: dalla libertà di circolazione al “diritto alla mobilità”?

La programmazione, regolazione e gestione del trasporto pubblico locale sono in grado di incidere, direttamente e indirettamente, su diverse situazioni giuridiche soggettive tutelate dalla nostra Costituzione (dalla libertà di circolazione al diritto alla salute, fino alle diverse forme di tutela riconducibili al rapporto di consumo e alle sue garanzie).

In questo senso, ancora una volta, si deve ribadire come nella normativa di settore si riscontrino ripetuti richiami alla qualità del servizio e ai suoi *standard*, alla necessità di una riduzione della congestione e dell'inquinamento ambientale, alla struttura tariffaria e ad altri profili direttamente e indirettamente connessi alla tutela degli utenti del servizio (anche in attuazione di specifiche previsioni dell'UE).

Come abbiamo visto, però, la giurisprudenza costituzionale in materia si è concentrata maggiormente sugli aspetti istituzionali, organizzativi e finanziari della gestione del trasporto pubblico locale, e solo indirettamente su quelli attinenti alle posizioni giuridiche soggettive coinvolte. Tuttavia, in alcune risalenti pronunce, la Corte ha avuto modo di precisare che, nell'ambito della libertà di circolazione di cui all'art. 16 Cost., non risulta garantita sempre e comunque la scelta di qualunque mezzo di trasporto.

Pur avendo, infatti, accennato problematicamente ad un presunto “diritto di guidare autoveicoli”, il Giudice delle leggi ha stabilito che “nessuna norma costituzionale assicura indistintamente a tutti i cittadini il diritto di guidare autoveicoli a motore”, motivo per cui la legge ben può disciplinare i requisiti previsti per l'ottenimento e la revoca della patente di guida (sent. n. 6/1962).²²

Contemporaneamente, la Corte ha affermato che “l'art. 16 attiene ai diritti della persona umana, la cui libertà di movimento non può essere limitata se non nei casi e con le garanzie assicurate da detta norma”.²³ Tuttavia “l'uso delle strade, come l'uso di altri beni pubblici, può essere regolato anche sulla base di esigenze che, sebbene trascendano il campo della sicurezza e della sanità, attengano al buon regime della cosa pubblica, alla sua conservazione, alla disciplina che gli utenti debbono osservare, alle eventuali prestazioni che essi sono tenuti a compiere e così via”. Per questi motivi le ordinanze prefettizie in materia di circolazione stradale, “quando limitano la circolazione per realizzare il buon uso della strada, non sono in contrasto con l'art. 16, anche se la limitazione sia imposta per ragioni non attinenti alla sicurezza ed alla sanità” (sent. n. 16/1965).

Più in generale, la giurisprudenza costituzionale in materia di libertà di circolazione e “buon regime della cosa pubblica” ha affermato che “la tipologia dei limiti (divieti, diversità temporali o di utilizzazioni, subordinazione a certe condizioni)” può essere articolata dalla pubblica autorità

22 In senso sostanzialmente conforme, tra le altre, si vedano le successive sentt. nn. 235/1975 e 109/1983.

23 In base alla quale, come noto, “ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza”.

“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”. Tuttavia “si tratta pur sempre [...] 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”, sindacabili dalla stessa Corte costituzionale nell'ambito del giudizio di legittimità delle leggi (sentt. nn. 264/1996; 66/2005).²⁴ E, in ogni caso, tali limitazioni devono far salvi gli altri diritti costituzionalmente garantiti, come il diritto alla salute, potenzialmente pregiudicato anche dall'inquinamento o dal deterioramento ambientale (art. 32 Cost.), la libertà di riunione (art. 17 Cost.) o la libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.).²⁵

Se, dunque, “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”, appare essenziale garantire un efficiente servizio di trasporto pubblico locale, al fine di garantire la libertà di circolazione delle persone e i connessi diritti fondamentali.²⁶

Per questo motivo, da qualche tempo, si è proposta in dottrina la configurazione di un diverso e più ampio “diritto alla mobilità”, con particolare riferimento alle aree urbane, come espressione della spiccata funzione sociale del trasporto pubblico locale, colto in un orizzonte più vasto rispetto alla libertà di circolazione disciplinata dall'art. 16 Cost.²⁷

A partire da alcuni significativi indirizzi provenienti dall'UE,²⁸ infatti, l'attenzione è stata posta sulla rilevanza della mobilità in contesti, come quelli urbani, che attualmente accolgono gran parte della popolazione residente in Europa, e che ne rappresentano il vero motore economico. Da questo punto di vista, un'organizzazione efficiente dei servizi di trasporto pubblico locale comporta non

24 Relative, rispettivamente, alla previsione di una tariffa d'uso delle strade di competenza comunale e regionale introdotta dalla Regione Valle d'Aosta e alla previsione delle c.d. “strisce blu” all'interno dei centri urbani.

25 Così, ancora una volta, la sent. n. 264/1996, secondo la quale “sistemi come quelli del pedaggio autostradale o dei provvedimenti amministrativi di chiusura (nel rispetto di determinate zone o fasce orarie) dei centri storici delle più importanti città sono da ritenersi ormai universalmente riconosciuti come legittimi”.

26 Non a caso la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione alla previsione di tariffe d'uso delle strade comunali e regionali anche sul presupposto che la legge impugnata la escludeva per le tratte “non servite da mezzi di trasporto pubblico alternativo” (sent. 264/2007).

27 Sul punto si vedano le riflessioni di A. Claroni, *Il trasporto pubblico locale: funzione sociale e processi di riforma del settore*, cit., pag. 26 ss. e ivi bibliografia citata.

solo una limitazione delle emissioni inquinanti e una maggiore tutela della sicurezza dei soggetti coinvolti, ma anche una riduzione della congestione cronica che spesso caratterizza le grandi aree urbane (con riflessi negativi sulla stessa economia europea).

Se questo è vero, ecco che appare in tutta la sua evidenza la già citata funzione sociale del servizio di trasporto pubblico locale, strettamente connesso con un concetto di mobilità che pare delinearsi come una sorta di “libertà di circolazione qualificata”, in relazione alle molteplici necessità di movimento connesse alla soddisfazione di primari diritti costituzionali. Per questo motivo, allora, si giunge a parlare di una mobilità lavorativa, di mobilità scolastica e universitaria, di mobilità sanitaria e così via, volendo sottolineare il complesso di differenti principi e diritti di rango costituzionale aventi la “finalità di agevolare (e in taluni casi di consentire) il movimento dell’individuo mediante l’ausilio di un veicolo”.²⁹

Secondo tale impostazione, la lettura sistematica dell’art. 16 Cost. e dei principi e diritti più volte evocati (diritto al lavoro, alla salute e all’ambiente salubre, allo studio) fonderebbe un vero e proprio “diritto alla mobilità”, situazione giuridica soggettiva complessa la cui garanzia coinvolgerebbe (seppure con diverse modalità) tutti i livelli di governo della cosa pubblica, attraverso interventi legislativi e amministrativi, volti alla programmazione, al finanziamento e alla gestione del trasporto pubblico, a partire dall’ambito locale.

Alla tradizionale impostazione della libertà di circolazione come “libertà negativa” (libertà da), volta ad impedire limitazioni arbitrarie alla possibilità di movimento dei cittadini, si affiancherebbe ora una sua ricostruzione in termini di “libertà positiva” (libertà di), attraverso una garanzia della mobilità dei singoli volta a consentire il pieno sviluppo della loro personalità, con particolare riguardo all’ambito del lavoro, della salute e dell’istruzione (ma non solo), e impegnando i pubblici poteri all’organizzazione di un vero e proprio servizio pubblico in materia.

Tale impostazione, a ben vedere, affonda le proprie radici in ambito UE fin dalla tradizionale libertà di circolazione (dei lavoratori) prevista dai Trattati,³⁰ strettamente connessa allo svolgimento di attività lavorativa ed economica nell’ottica della costruzione del mercato unico europeo. Sul piano interno, però, un accenno alla rilevanza economica e lavorativa della circolazione si può rinvenire nel già citato art. 120.1 Cost., il quale prevede che le Regioni non possano impedire la libera circolazione delle persone e delle cose “né limitare l’esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale”.

28 Si pensi al Libro verde del 2007 “Verso una nuova cultura della mobilità urbana”, alla Comunicazione della Commissione del 2009 “Piano d’azione sulla mobilità urbana”, e alla recente Comunicazione della Commissione del 2013 “Insieme verso una mobilità urbana competitiva ed efficace sul piano delle risorse”, tutti documenti improntati alla delineazione di una mobilità urbana integrata e sostenibile.

29 Così A. Claroni, *op. ult. cit.*, pag. 30, il quale sottolinea il caso delle persone con disabilità o a mobilità ridotta.

Di fronte a tale ricostruzione, allora, assumerebbe un diverso significato anche la questione attinente alla scelta del mezzo, garanzia tradizionalmente esclusa dalla tutela della libertà di circolazione di cui all'art. 16 Cost. Infatti, nell'ambito della prospettiva del diritto alla mobilità, un suo elemento costitutivo imprescindibile è dato proprio dalla possibilità di scelta del mezzo (*rectius* dei mezzi) di trasporto. In questo si coglie appieno, ancora una volta, la funzione sociale del trasporto pubblico locale, nel cui ambito "il mezzo (pubblico), unitamente alle ulteriori prestazioni che vanno a comporre l'offerta del servizio all'utenza [...], si eleva a strumento idoneo a consentire il raggiungimento del fine sociale proprio del trasporto in parola, segnatamente agevolando il movimento dei singoli, ovvero consentendolo nei casi in cui condizioni (anche fisiche) sfavorevoli possano limitarlo o inibirlo".³¹

Rimane ancora aperta la domanda se, più che dell'affermazione di un nuovo e diverso "diritto alla mobilità", non si tratti in ogni caso di diverse manifestazioni della tradizionale libertà di circolazione, seppure declinate alla luce della necessità di soddisfare contemporaneamente differenti diritti costituzionali della persona (diritto al lavoro, alla salute, all'istruzione), anche alla luce della necessaria tutela dell'eguaglianza tra tutti i cittadini (ex art. 3 Cost.). Sul punto, però, il Giudice delle leggi non ha avuto ancora occasione di intervenire.

* Professore di Diritto costituzionale, Università di Bologna

30 Cfr. l'art. 45 del TFUE in base al quale "la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione è assicurata. Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro. Fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, essa importa il diritto: a) di rispondere a offerte di lavoro effettive; b) di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri; c) di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgervi un'attività di lavoro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali; d) di rimanere, a condizioni che costituiranno l'oggetto di regolamenti stabiliti dalla Commissione, sul territorio di uno Stato membro, dopo aver occupato un impiego". Oggi, in via generale, la libertà di circolazione è ribadita anche dall'art 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000, il quale prevede che "ogni cittadino dell'Unione ha diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri".

31 In questo senso, ancora una volta, A. Claroni, *op. cit.*, pag. 33, che accenna (a titolo esemplificativo) anche ai servizi di *car sharing* e a quelli per la mobilità ciclabile.