



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CAMERINO
School of Advanced Studies

DOCTORAL COURSE IN
Legal and Social Sciences: Fundamental rights in the global society

XXXVI cycle

**IL “DIRITTO COSTITUZIONALE ALLA MOBILITÀ”
NELLA METAMORFOSI STORICA E GIURIDICA
DELL’ART. 16 COST.: DIRITTO DELLA PERSONA, VIA DI
INCLUSIONE SOCIALE E DI TUTELA DEI TERRITORI
SVANTAGGIATI.**

PhD Student
Dott. Marco Bottacchiari

Supervisor
Prof. Paolo Bianchi

INDICE

| | |
|---------------------------|---|
| INTRODUZIONE | 7 |
|---------------------------|---|

CAPITOLO I

GENESI E SVILUPPI DELLA LIBERTA' DI CIRCOLAZIONE

1. Per un approccio metodologico allo studio della libertà di circolazione.....13
2. L'evoluzione del riconoscimento della libertà di circolazione dalla scolastica spagnola alle costituzioni del XVIII secolo.....16
3. La libertà di circolazione sotto la vigenza dello Statuto Albertino. Uno studio della dottrina costituzionalistica di fine ottocento.....20
4. La legislazione liberale e fascista in materia di libertà di circolazione. Alcune divagazioni provocatorie intorno ai cc.dd. “provvedimenti contro l'urbanesimo” (rinvio).....27
5. La costituzionalizzazione della libertà di circolazione. L'art. 16 nel dibattito dell'Assemblea costituente.....34
6. Quali limiti alla libertà di circolazione? Eccezione ed emergenza nel dibattito dell'Assemblea costituente.....42

CAPITOLO II

L'ART. 16 DELLA COSTITUZIONE: UNA NORMA DALLA COMPLESSA NATURA.

1. Ripercorrere il dibattito in merito al rapporto tra gli artt. 13 e 16 cost. per rinnovate prospettive interpretative.....46
2. *Segue.* Ricadute pratiche di un evoluto approccio ermeneutico.....51
3. Complessità interpretativa e contenutistica dell'art. 16 Cost.....56

| | |
|--|----|
| 4. Limiti e controlimiti alla libertà di circolazione..... | 65 |
| 5. Le limitazioni derivanti dalla sanità e dalla sicurezza..... | 71 |
| 6. Il contributo interpretativo al limite della “sicurezza” offerto dalla Corte costituzionale con la recente sentenza n. 47 del 2024 in tema del c.d. “daspo urbano”..... | 76 |

CAPITOLO III

STUDIO SUI PROFILI STRUMENTALI DELLA LIBERTA’ DI CIRCOLAZIONE.

| | |
|---|-----|
| 1. Profili strumentali della libertà di circolazione..... | 83 |
| 2. La disciplina delle vie di comunicazione e dei mezzi di trasporto..... | 89 |
| 3. Circolazione come fenomeno sociale meritevole di tutela anche nel profilo strumentale. Voci minoritarie eppure persuasive..... | 93 |
| 4. Un recente fermento della giurisprudenza amministrativa in merito ai provvedimenti limitativi alla circolazione..... | 102 |

CAPITOLO IV

CIRCOLAZIONE, MOBILITÀ E UNIONE EUROPEA.

| | |
|---|-----|
| 1. Circolazione, mobilità e Unione Europea..... | 110 |
| 2. La centralità della libertà di circolazione del cittadino europeo..... | 119 |
| 3. L’evoluzione della legislazione dell’Unione Europea in materia di libertà di circolazione..... | 124 |
| 4. La sensibilità dell’Unione Europea al “diritto alla mobilità” attraverso lo studio di alcuni recenti pareri del Comitato Economico Sociale Europeo...128 | |
| 4.1. <i>SEGUE</i> . La c.d. “povertà di mobilità”..... | 132 |
| 4.2. <i>SEGUE</i> . “L’importanza dei trasporti pubblici per la ripresa verde”..... | 133 |

| | |
|---|-----|
| 4.3. <i>SEGUE</i> . Alla ricerca del “giusto equilibrio” tra tutela ambientale e inclusività della mobilità urbana..... | 136 |
| 4.4. <i>SEGUE</i> . Mobilità cooperativa e sistemi di traposto intelligenti..... | 139 |
| 5. Libertà di circolazione e coesione sociale nel diritto dell’Unione Europea... | 142 |

CAPITOLO V

DALLA LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE AL DIRITTO ALLA MOBILITÀ

| | |
|--|-----|
| 1. Mobilità, coesione territoriale e territori svantaggiati..... | 145 |
| 2. La teorizzazione del “diritto (costituzionale) alla mobilità”. Diritto o “quasi-diritto” alla mobilità?..... | 153 |
| 3. Basi logico-giuridiche per la teorizzazione di un “nuovo” diritto alla mobilità..... | 157 |
| 4. Una proposta di riforma costituzionale caduta nel vuoto. Analisi della <i>“proposta di introduzione dell’articolo 34-bis, in materia di trasporto pubblico, e modifiche all’articolo 117 della Costituzione concernenti l’attribuzione allo Stato della competenza legislativa in materia di disciplina del trasporto pubblico e di grandi infrastrutture di trasporto, presentata il 27 febbraio 2014”</i> | 163 |

CAPITOLO VI

DIRITTO ALLA MOBILITÀ, TRASPORTO PUBBLICO E LOCALE, MOBILITÀ URBANA E SOPRAVVIVENZA DEI TERRITORI

| | |
|---|-----|
| 1. Diritto alla mobilità, trasporto pubblico e locale, mobilità urbana e sopravvivenza dei territori..... | 168 |
|---|-----|

2. Natura sociale della mobilità e regolamentazione del trasporto pubblico locale.....175
3. Il trasporto pubblico locale tra evoluzione normativa, strutture statali ed istanze sociali.....183
4. Verso la c.d. intermodalità, tra nuove e “vecchie” forme di mobilità.....194

CAPITOLO VII

PROBLEMATICHE ATTUALI E PROSPETTIVE DEL DIRITTO ALLA MOBILITA’

1. Una ricostruzione “a bocce ferme” della normativa volta alla gestione della emergenza pandemica da *coronavirus*.....202
2. La centralità della mobilità e del trasporto nel “*piano nazionale di ripresa e resilienza*”.....219
3. Verso una nuova mobilità, tra difficoltà regolatorie e sociali.....225
4. Un *Mobility Manager* per una mobilità (in)sostenibile.....232
5. Costituzionalizzazione del diritto alla mobilità. Studio dell’esperienza costituzionale messicana e di talune riflessioni dottrinarie provenienti dalle Americhe.....236

APPENDICE TEMATICA

- a. *Testo della “proposta di introduzione dell’articolo 34-bis, in materia di trasporto pubblico, e modifiche all’articolo 117 della Costituzione concernenti l’attribuzione allo stato della competenza legislativa in materia*

| | |
|--|-----|
| <i>di disciplina del trasporto pubblico e di grandi infrastrutture di trasporto, presentata il 27 febbraio 2014”</i> | 248 |
| b. <i>A colloquio con il primo firmatario della proposta di legge costituzionale presentata il 27 febbraio 2014. Un’intervista all’on. Stefano Quaranta</i> | 252 |
| BIBLIOGRAFIA | 255 |

INTRODUZIONE

La spontanea eppure inevitabile affermazione di un “diritto alla mobilità” è l’assunto principale del presente lavoro, l’individuazione delle ricadute pratiche e la tecnica giuridica della sua attuazione, ne rappresentano, invece, solo l’aspirazione.

Quello che per mera esigenza definitoria additeremo “diritto alla mobilità”, senza avvedersene, è già entrato a far parte del lessico del giurista e del legislatore contemporanei e va affermandosi, sebbene non sempre e non del tutto organicamente, nel panorama dottrinario degli ultimi anni.

Indagarne le ragioni, le origini e, dunque, le fondamenta costituzionali, oltre che i potenziali auspicabili sviluppi, rimane il principale obiettivo affidato alle pagine che seguono.

Il percorso è complesso e non agevole, dal momento che il punto focale da cui muovere non può che essere la libertà di circolazione, e cioè, di fatto, “il più antico dei diritti naturali”¹, segnato da una perenne evoluzione e da interminabili dispute dottrinarie.

Dall’embrionale riconoscimento nella *Magna charta libertatum* ad oggi, le metamorfosi della “libertà di circolazione” e della sua disciplina giuridica sono state enormi e sostanziali, così come continue e straordinarie le trasformazioni sociali.

D’altronde, laddove vi è una società, lì sempre giganteggia il diritto: *ubi societas, ibi ius*.

Quando poi la società, come è accaduto a quella degli ultimi cinquant’anni, s’involta in un tumultuoso e vertiginoso percorso di trasformazione, al diritto ed ai suoi operatori è richiesto un particolare ed inedito slancio, per assecondarla, governarla e promuoverla.

È in qualche modo quello che è capitato alla libertà di circolazione, che, trovando la sua iniziale ispirazione in ragioni di tipo economico e mercantile, è andata evolvendosi per passare da “costola” della libertà personale ad autonomo diritto costituzionalmente garantito.

¹ L. FERRAJOLI, *Libertà di circolazione e di soggiorno. Per chi?* in *Quale libertà. Dizionario minimo contro i falsi liberali*, a cura di M. BOVERO, Roma-Bari, 2004.

Ciò che si è tentato di dimostrare, tuttavia, è come l'evoluzione sia tuttora in corso, schiudendo nuovi orizzonti per l'affermazione di un vero e proprio "diritto alla mobilità", che si attesta sempre più quale urgente attributo della persona.

La mobilità è il respiro della cittadinanza: senza di essa, ogni altra libertà rischia di essere confinata nella staticità e nell'isolamento.

Le vicende storiche che hanno segnato l'evoluzione della libertà di circolazione, il fermento dottrinario dell'epoca liberale paradossalmente associato ad una legislazione severa ed asfissiante, la drammatica stagione della cecità dei diritti durante il ventennio fascista, l'appassionante dibattito che si agitò in seno all'Assemblea costituente, hanno consentito di sviluppare un'organica trattazione d'insieme dell'argomento, in una chiave non tanto di mera ricostruzione storica, quanto piuttosto "dialogica".

Le trasformazioni che hanno caratterizzato la libertà di circolazione negli ultimi secoli, infatti, sono apparse di straordinaria utilità per meglio comprendere e sostenere l'opportunità di un nuovo approccio ermeneutico al tema, oltre che per indagarne e comprenderne le profonde trasformazioni subite.

Si è cercato, inoltre, di offrire, attraverso lo studio della giurisprudenza e soprattutto della dottrina, non solo italiana, che da tempo, ma forse ancora troppo sommessamente, si sta occupando della materia, una integrale rilettura della disciplina della libertà di circolazione.

Per un tale approdo si è analizzato il profilo "strumentale" della libertà di circolazione, delle sue accidentate dinamiche e della sua rilevanza quale fenomeno sociale meritevole di tutela, oltre che chiave di lettura, in via evolutiva, della libertà di circolazione dell'uomo contemporaneo.

Lo spazio dedicato alla ricostruzione sistematica del portato dell'art. 16 Cost., dei suoi limiti e "controlimiti" ha consentito poi di affermare, con maggiore persuasione, che un'ulteriore trasformazione della libertà di circolazione è già in atto, ammantandosi della dignità di autonomo diritto, invocante interventi materiali da parte dell'autorità statale per la sua tutela, tuttora assenti o troppo modesti.

Inevitabilmente ampio lo spazio dedicato alla normativa dell'Unione europea ed alla giurisprudenza della Corte di Giustizia in tema di libertà di circolazione e diritto alla mobilità, rappresentando, su tale fronte, lungimirante propulsore.

Lo studio di alcuni interessanti pareri del Comitato Economico Sociale Europeo hanno, per altro verso, consentito di indugiare sulle problematiche attuali che si adombrano sulla mobilità, come -solo per fare un esempio- la tutela della salute e dell'ambiente.

Trasporto e mobilità rappresentano infatti elementi fondanti l'idea stessa di Unione Europea per la sua innata e connaturale aspirazione all'avvicinamento dei territori e dei popoli.

Sullo sfondo aleggia la preoccupazione per il rischio della compressione del godimento dei tradizionali diritti di libertà in caso di insufficienza di mezzi di circolazione, avvalorando così la tesi che il profilo strumentale della libertà di circolazione debba essere sempre più valorizzato, anche in un'ottica di tutela di rango costituzionale.

Allo stesso tempo sono apparsi degni di attenzione anche i tradizionali e complessi temi della coesione sociale e territoriale.

Si è così trattato dei fenomeni di "povertà di mobilità" specie con riguardo ai territori svantaggiati la cui sopravvivenza spesso è soltanto legata a politiche assistenziali, piuttosto che ad una vera politica strutturale.

Il tema della coesione territoriale passa inevitabilmente attraverso una rete strutturata di infrastrutture che permetta una continuità territoriale, sulla base del presupposto concettuale che queste "integrano il territorio e lo rendono coeso, non lo attraversano e basta"².

Emergerà sotto tale profilo l'evidente rilevanza vitale per un territorio del servizio di trasporto e di adeguati mezzi di comunicazione, confermando la supremazia del valore solidaristico rispetto a quello della logica economica e di mercato.

Anche sotto tale aspetto "la mobilità diviene un quasi-diritto sociale, come la salute o l'educazione, o un bene pubblico come l'acqua o la elettricità, del quale nessuno dovrebbe essere privato"³, in un senso e contenuto più ampi e moderni, rispetto a quelli di trasporto e circolazione.

La libertà di circolazione, infatti, mostra la sua indispensabilità per l'uomo contemporaneo, non solo perché è un presupposto, o un diritto funzionale per il

² F. MORACI, *Infrastrutture, territori e riforme. Risposte necessarie e strategie future*, in Dossier, 2016, Firenze University press, pag. 26.

³ G. AMAR, *Homo mobilis, la nueva era de la movilidad*, La Crujia ed., 2011.

godimento di altri diritti e libertà, ma vieppiù perché assume valore in sé, oltre a mostrarsi come unità di misura del livello di godimento dei diritti costituzionalmente garantiti.

Dall'art. 16 cost. non ci si attende più tanto (o non solo) la garanzia da provvedimenti liberticidi di memoria fascista, come poteva essere la preoccupazione più grande del Costituente, ma bensì una tutela concreta, capace di incidere sulla vita delle persone, fornendo pari opportunità di mobilità ed un eguale accesso a mezzi di mobilità.

In una necessaria ricostruzione composita dell'architettura costituzionale, l'art. 16 cost. dovrebbe essere posto a sistema con le altre disposizioni della Carta e, come saggiamente osservato, “è dal cooperare del menzionato diritto [...] con altri diritti e valori emergenti dall'ordinamento costituzionale – sebbene, talora, non espressamente nominati (diritto al lavoro, all'ambiente, allo studio, alla salute, all'abitazione, all'esistenza libera e dignitosa) – [che] nasce un diritto alla mobilità, la cui realizzazione impone ai pubblici poteri di organizzare un vasto apparato di mezzi e provvidenze: piani, programmi, finanziamenti, opere pubbliche, gestione di servizi, etc., che si esprimono sia in interventi legislativi, sia in forme di amministrazione concreta”.⁴

La mobilità, sotto tale aspetto, si pone in intima correlazione anche con il diritto di scegliere la propria residenza o di non abbandonare la propria terra, sicché le ragioni del mercato, in un contesto costituzionale ispirato ai principi personalisti e solidaristici, dovrebbero sempre cedere il passo.

Gli studi e le riflessioni che hanno alimentato il presente lavoro consentono di poter affermare, tra le altre cose, che lo sviluppo della personalità umana nel nuovo millennio passa anche e soprattutto attraverso la tutela del diritto alla mobilità.

Tanto i moderni agglomerati urbani dall'immensa estensione, quanto le periferiche zone montane o insulari, necessitano di fitti collegamenti e mezzi di trasporto per essere vivibili.

L'agevole collegamento tra la casa ed il luogo di lavoro, le scuole, gli ospedali (per parlare solo di aspetti di primaria importanza e riguardanti diritti costituzionalmente

⁴ P. ALBERTI, *I trasporti pubblici locali – Pianificazione e modelli di gestione (lineamenti giuridici)*, Milano, 1989, 6-7.

garantiti) rappresenta lo strumento oramai primario per il godimento dei diritti che la Carta Costituzionale riconosce a ciascun uomo, oltre che la sfida più grave di un moderno Stato di diritto.

L'analisi della normativa del trasporto pubblico ha permesso di valorizzare la sua intrinseca funzione sociale, con cenni alle nuove forme di mobilità: prime fra tutte le cc.dd. *sharing mobility* e *green mobility* sulle quali sembra concentrarsi -in taluni casi anche smodatamente e con irrealistiche aspettative- l'attenzione del legislatore, soprattutto europeo.

È apparso, infine, interessante approfondire la recente iniziativa del costituente messicano volta alla costituzionalizzazione del diritto alla mobilità, quale autonomo e distinto diritto alla libertà di circolazione.

Ha effettivamente destato non poco stupore avvedersi del grande e diffuso interesse della dottrina costituzionale delle “americane” per il tema della mobilità.

Come emerge dall'appendice tematica in calce al presente lavoro, il legislatore italiano, al contrario, non è sembrato particolarmente sensibile alla tematica, dal momento che l'unica proposta di riforma costituzionale in tal senso risale al 2014 ed è precipitosamente naufragata.

Sulle ragioni che l'ispirarono e su quelle che la stroncarono si è ragionato unitamente al primo firmatario, la disponibilità del quale ha permesso di riportare in appendice una sua lunga intervista.

Sin qui ciò che si è detto.

Corre tuttavia l'obbligo di confessare quanto, per ragioni di selezione tematica e di continenza, non s'è potuto dire.

Il sacrificio ha in particolare riguardato l'enorme e drammatico tema dell'immigrazione e delle sue gravi ricadute politiche e giuridiche, così come le tematiche trattate non hanno lasciato spazio alle questioni, pure molto importanti, in merito all'asilo, alle dinamiche relative al permesso di soggiorno, al ricongiungimento, oltre che a specifiche forme di mobilità, come ad esempio quella sanitaria e studentesca.

Il lettore di Platone sa bene quanti dialoghi restino irrimediabilmente aperti, senza che si affermi il prevalere di un'opinione sull'altra.

In questo senso, si dubita che le pagine che si vanno licenziando, per la complessità del tema e per le confessate “amnesie”, possano avere un qualche pregio di esaustività e completezza.

Si vuol pur carezzare l’idea che almeno un principale, benché generico, assunto si sia stati in grado di difenderlo: il diritto alla mobilità interpella con grave urgenza il legislatore ed il giurista contemporanei per un definitivo e organico riconoscimento, a seguito del quale, non possono tardare azioni volte al suo soddisfacimento ed alla sua tutela, rappresentando bisogno essenziale dell’uomo, della società e dei territori che si apprestano a superare il primo quarto di secolo del nuovo millennio.

La mobilità, nel mostrarsi un concetto dinamico, disvela un diritto destinato a confrontarsi con la realtà mutevole della modernità, con le sfide del globalismo e le trasformazioni delle nostre città, dove nonostante le distanze si accorcino, le disuguaglianze sociali rischiano di amplificarsi.

CAPITOLO I

GENESI E SVILUPPI DELLA LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE

Sommario: 1. Per un approccio metodologico allo studio della libertà di circolazione. – 2. L'evoluzione del riconoscimento della libertà di circolazione dalla scolastica spagnola alle costituzioni del XVIII secolo. – 3. La libertà di circolazione sotto la vigenza dello Statuto Albertino. Uno studio della dottrina costituzionalistica di fine ottocento. – 4. La legislazione liberale e fascista in materia di libertà di circolazione. Alcune divagazioni provocatorie intorno ai cc.dd. “provvedimenti contro l'urbanesimo” (rinvio). - La costituzionalizzazione della libertà di circolazione. L'art. 16 nel dibattito dell'Assemblea costituente. – 6. Quali limiti alla libertà di circolazione? Eccezione ed emergenza nel dibattito dell'Assemblea costituente.

1. Per un approccio metodologico allo studio della libertà di circolazione.

Una qualsiasi indagine rivolta allo studio delle origini storiche della libertà di circolazione, inevitabilmente, trasmuta in un'attività fascinosa e complessa, e ciò per più d'una ragione.

Anzitutto perché significa additare una libertà che risponde ad una esigenza insopprimibile ed atavica dell'uomo ed inoltre perché rappresenta una delle più antiche libertà riconosciute nei documenti costituzionali, anche in considerazione della propria natura ancillare rispetto all'attuazione di ulteriori e differenti libertà.

È di fatto il più antico dei diritti naturali⁵.

Già Socrate la considerò un attributo imprescindibile alla libertà individuale.

Si legga sul punto l'appassionato dialogo con Citrone e non potrà dubitarsene: “[...] ricorda anche che precisammo subito e consentimmo a ogni Ateniese che fosse in possesso di cittadinanza, dopo che avesse conosciuto le usanze e le leggi della nostra città- di prendere i suoi averi andarsene in qualunque luogo, qualora non avesse trovato le leggi di suo gradimento. Nessuna delle nostre leggi vieta e impedisce a

⁵ L. FERRAJOLI, *Libertà di circolazione e di soggiorno. Per chi? Cit.*

nessuno di voi Ateniesi -nel caso foste scontenti per le regole e la città- di partire verso qualche colonia o in un'altra località"⁶.

Vi è chi ricerca, con una certa suggestione, le prime origini del diritto di circolazione nella testimonianza di Tacito relativamente ad un primo trattato di transito concluso tra varie tribù germaniche durante la rivolta contro i romani nel 70 d.c.⁷

O ancora, nelle cronache di Chao Ju-Kua, Ibn Batuta e Marco Polo quali testimoni della libertà di cui godettero per uscire dai propri rispettivi paesi e farvi ritorno ovvero per i loro viaggi nei molti regni dell'Asia e nelle isole limitrofe⁸.

Ad ogni buon conto, non pare potersi dubitare come una prima, embrionale eppur già puntuale, "costituzionalizzazione" della libertà di circolazione sia da rinvenirsi nella *Magna Charta Libertatum*⁹: nello statuto concesso agli Inglesi dal Re Giovanni Senzaterra, a seguito della sconfitta nella battaglia di Bouvines, a Runnemedede, il 15 giugno 1215, poi riaffermato da Enrico III ed Edoardo I.

Pur trattandosi, ovviamente, di un documento di matrice medioevale¹⁰, risulta estremamente significativo ed interessante poiché -pur nella propria strutturazione "corporativa" e legata alla territorialità- ha in germe l'idea di consacrare in un documento scritto una "legge superiore" incarnante "un ordine giuridico dato, da preservare e difendere nei confronti di tutti coloro che vogliono introdurre arbitrarie alterazioni degli equilibri esistenti"¹¹.

Per quanto concerne la libertà di circolazione, l'art. 43 della *Magna Charta* assicurava ai mercanti, secondo una suggestiva, ma efficace definizione, "la libera circolazione delle loro persone e delle loro merci, al di fuori come al di dentro del regno, senza imposte straordinarie fuorché nel caso di guerra"¹².

⁶ PLATONE, *Critone, ovvero quello che si deve fare*, Good Mood, 2005.

⁷ JOSÉ D. INGLES, *Estudio sobre la discriminación en materia del derecho de toda persona a salir de cualquier país, incluso el propio, ya regresar a su país*, New York, 1963, pag. 1.

⁸ JOSÉ D. INGLES, cit., pag. 1.

⁹ Cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Circolazione e soggiorno* (libertà di), in Enc. Dir., VII, 1960.

¹⁰ Cfr. G. S. PENE VIDARI e V. GIGLIOTTI, in *Lineamenti di storia giuridica*, G. Giappichelli ed., Torino, 2013, pag. 117.

¹¹ M. FIORAVANTI, *Costituzione*. Il Mulino, Bologna, 1999.

¹² Così in *Nuova enciclopedia popolare italiana, ovvero Dizionario generale di scienze, lettere, arti, storia, geografia, ecc. ecc. opera compilata sulle migliori in tal genere, inglesi, tedesche e francesi, coll'assistenza e col consiglio di scienziati e letterati italiani, corredata di molte incisioni in legno inserite nel testo e di tavole in rame*, Lis-Maz, società l'Unione tipografico-editrice, 1861, pag. 237.

La dottrina costituzionalistica rinviene nella *Magna Charta* il germe della costituzionalizzazione delle libertà, tanto che la sua disamina trova grande spazio di riflessione nella manualistica di ogni tempo¹³.

Anche di recente è stato sottolineato che la formulazione dell'art. 41 della Magna Charta (*Omnes mercatores, nisi publice prohibiti fuerint, habeant saluum et securum exire de Anglia, et venire in Angliam, et morari, et ire per Angliam, tam per terram quam per aquam, ad emendum, vel vendendum, sine omnibus malis toltis, per antiquas et rectas consuetudines, praeterquam in tempore guerrae, et si sint de terra contra nos querina*) consente di intravedere l'esplicito riconoscimento del diritto, non solo ai "mercatores" inglesi ma anche di altre nazioni, purché ovviamente non in guerra con l'Inghilterra¹⁴.

Non va, tuttavia, dimenticato che la libertà di circolazione ha avuto larga trattazione quasi esclusivamente sotto il profilo commerciale e, dunque, con riferimento ai mercanti ed alle merci.

Va, infatti, anticipato sul punto, come si avrà modo di approfondire a breve, che la libertà di circolazione, in ogni tempo¹⁵, ha sempre trovato la sua iniziale ispirazione in ragioni di tipo economico e mercantile, per poi evolversi di continuo.

Il presente lavoro, tra le altre cose, confida di poter dimostrare come, allo stato attuale, sia già in atto una nuova metamorfosi della libertà di circolazione, tesa a confermarsi sempre più quale attributo della persona.

¹³ V. ad es. L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*. G. Pellas Ed., Firenze, 1883, pag. 336, dove sul punto si legge: "queste franchigie in favore dei forestieri e dei commercianti ci attestano, non solo che è ben antico in Inghilterra l'alto senso della libertà individuale e commerciale, ma ancora come i vescovi e i baroni sapessero interessare nella lotta tutte le classi della nazione, e condurle d'accordo contro gli arbitrii regi".

¹⁴ Cfr. G. D'AMICO, *La libertà capovolta. Circolazione e soggiorno nello Stato Costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pag. 29.

¹⁵ Si pensi ad esempio all'affermazione della libertà di circolazione in ambito europeo, come si avrà modo di approfondire nel prosieguo (si rimanda al cap. IV).

2. L'evoluzione del riconoscimento della libertà di circolazione dalla scolastica spagnola alle costituzioni del XVIII secolo.

L'analisi, seppur con un tratto inevitabilmente generalista, delle vicende che hanno determinato lo sviluppo della libertà di circolazione in Europa, appare di sicura rilevanza, soprattutto se svolta non tanto in una chiave di mera ricostruzione storica, quanto piuttosto, come ci si ripropone di fare, al fine di evidenziare come il diritto alla libera circolazione, sia un diritto in costante evoluzione.

Con riguardo alla libertà di circolazione, infatti, si sono succedute nel tempo numerose e rilevanti teorizzazioni, specie nel fermento e nelle tensioni dell'Europa del cinquecento.

Segnatamente, per ciò che in questa sede più interessa, appare rimarchevole lo sforzo profuso dalla scolastica spagnola, e in particolare del domenicano Francisco de Vitoria, al quale, effettivamente, si deve una prima teorizzazione del c.d. "*jus perigrandi et degendi*".

È De Vitoria, infatti, che, nel 1538, nella "*Relectio de indis*"¹⁶, attraverso un enorme impegno volto a fornire giustificazione teologica e giuridica alla conquista spagnola delle Americhe, intuisce la necessità -anche ai fini della salvaguardia della pace tra le nazioni e più in generale della collaborazione politica internazionale- della libera circolazione da un territorio all'altro di persone e di merci¹⁷.

Sullo sfondo dell'intera opera del De Vitoria emerge quella "profonda ispirazione" al pensiero e all'opera di Tommaso D'Aquino, essendo, come giustamente e puntualmente rilevato, "la fonte tommasiana presente al Vitoria più di ogni altra"¹⁸.

In questo senso, con una sorta di elaborazione del tradizionale approccio tomistico, (già Tommaso D'Aquino aveva sentenziato "*communicatio facit civitate*"), nella *Relectio de Indis* per De Vitoria la *communicatio* diventa una effettiva dinamica normativa della *respublica totius orbis*¹⁹.

¹⁶ F. DE VITORIA *Relectio de indis la questione degli indios*, testo critico di L. Perena edizione italiana e traduzione di A. Lamacchia, Levante ed. – Bari, 1996.

¹⁷ M. VILLEY, *La formazione del pensiero giuridico moderno*, Jaca Book, Milano, 1986, pag. 309.

¹⁸ A. LAMACCHIA, *Francisco De Vitoria e l'innovazione del diritto delle genti- introduzione storico-filosofica*, in F. DE VITORIA *Relectio de indis la questione degli indios*, testo critico di L. Perena edizione italiana e traduzione di A. Lamacchia, Levante ed. – Bari, 1996, pag. LXI.

¹⁹ E. AUGUSTI, *Migrare come abitare*, Giappichelli, Torino, 2022, pagg. 27 ss.

Tra gli spunti che l'opera del De Vitoria suscita, quello che appare più suggestivo nella compilazione del presente lavoro è senza dubbio quello relativo ad una visione unitaria di socialità e comunicazione, quali elementi e strumenti necessari alla comprensione dell'umanità, intravedendo nella comunicazione (intesa quale scambio di idee, viaggio, libero commercio, evangelizzazione, occupazione, migrazione, stabilimento) la dignità di un diritto universale²⁰.

Appare significativo riportare alcuni dei 17 punti del capitolo terzo "*De titulis legitimis, quibus barbari potuerint venire in dicionem hispanorum (titoli legittimi per i quali gli indios siano potuti venire in dominio egli spagnoli)*" che più direttamente si collegano a quanto sinora argomentato.

Segnatamente, "*in primo luogo sulla base del diritto delle genti che o è diritto naturale o deriva dal diritto naturale. È detto nel testo delle Institutiones: "si chiama diritto delle genti quello che la ragione naturale stabilì tra le genti". In tutte le nazioni infatti viene considerato umano e cortese trattar bene gli stranieri: ciò che non ha luogo se i pellegrini si comportano male viaggiando in nazioni straniere.*

In secondo luogo, all'inizio del mondo, quando tutte le cose erano comuni, era lecito a chiunque dirigersi e percorrere le regioni liberamente, e non sembra che tale diritto sia stato annullato dalla partizione delle terre. D'altra parte, non vi fu mai intento delle genti di impedire, a motivo di quella partizione, la comunicazione tra gli uomini, e al tempo di Noè sarebbe stato certamente disumano.

In terzo luogo tutte le cose che non sono proibite, e che non costituiscono ingiuria o pregiudizio per gli altri sono lecite. Nondimeno, come supponiamo, questa peregrinazione degli spagnoli non costituisce ingiuria né danno per gli indios. Pertanto è lecita.

In quarto luogo, non sarebbe lecito ai francesi proibire che gli spagnoli percorrano la Francia, e che si stabiliscano in essa, né viceversa, se ciò non risultasse di danno per essi o non si commettesse qualche torto nei loro confronti. Pertanto non è lecito nemmeno agli indios.

[...] in ottavo luogo, ogni animale ama il suo simile (Eccl. 13,19) così l'amicizia tra gli uomini sembra esser di diritto naturale, ed esser invece contro la natura impedire la comunicazione tra gli uomini che non causano alcun danno.

²⁰ E. AUGUSTI, *Migrare come abitare*, cit., pag. 30.

[...] in decimo luogo, per diritto naturale sono beni comuni a tutti l'aria, l'acqua corrente e il mare, i fiumi e i porti; e per diritto delle genti le navi possono attraccare in tutti i porti, come viene detto nelle *Instituiones*. Per la stessa ragione sembrano pubbliche quelle vie, pertanto nessuno può proibire l'uso di esse. Donde segue che gli indios commetterebbero ingiustizia contro gli spagnoli se proibissero loro di entrare nei propri territori”²¹.

A ben vedere, dalla lettura di tali frammenti del famoso testo proposto a docenti e studenti dell'Università di Salamanca nel 1539, possono individuarsi alcuni importanti spunti di riflessione, molti dei quali verranno ripresi anche nei capitoli successivi.

In particolare, deve evidenziarsi come soggetti dello *ius gentium* non sono esclusivamente gli individui, ma le personalità collettive, cioè le nazioni.

Aleggia l'idea di un diritto internazionale dell'individuo come membro della società e il punto di partenza di questi diritti soggettivi internazionali sono, secondo Vitoria, *lo ius communicationis*, *lo ius commercii*, *lo ius peregrinationis*, *lo ius hospitalitis*: cioè la libertà di comunicazione, di commercio, di libera circolazione in tutti i paesi, su basi di uguaglianza per i cittadini del mondo²².

Sotto altro aspetto, sostenendo la libertà di navigazione e più in particolare il diritto degli olandesi a commerciare con le Indie Orientali, Ugo Grozio formalizzò il principio in base al quale: “ciascuno è libero, per il diritto delle genti, di viaggiare sul mare in quei luoghi e presso le Nazioni che a lui piaccia”, reputandolo l'assioma più concreto ed inattaccabile del diritto delle genti²³.

Le teorizzazioni volte al riconoscimento, specie, per ciò che maggiormente rileva, su di un piano di diritto positivo, necessitarono, anche in Italia, il trascorrere di grandissimo tempo.

Sicuramente, una delle più importanti tappe fu rappresentata dalla promulgazione della Costituzione francese del 3 settembre 1791 che, tra le altre cose, si premurava di garantire come diritto naturale e civile anche la libertà di ogni uomo di andare,

²¹ F. DE VITORIA *Relectio de indis la questione degli indios*, testo critico di L. Perena edizione italiana e traduzione di A. Lamacchia, Levante ed. – Bari, 1996, pagg. 78 e ss.

²² F. DE LOS RIOS, *Obras completas, II Libros*, Edicion Rodriguez del Lecea, Madrid, 1997, pag. 462. (traduzione dello scrivente).

²³ U. GROZIO, *Dissertazione sulla libertà del mare o del diritto che hanno gli olandesi al commercio con le Indie*, traduzione e note a cura di CARFI, Firenze, 1933.

restare, partire, senza poter essere arrestato o detenuto, se non secondo le forme determinate dalla Costituzione.²⁴

Una legge del Congresso degli Stati Uniti del 1868 dichiara invece che: “il diritto ad espatriare è un diritto naturale e immanente a tutto il mondo, indispensabile per il godimento dei diritti alla vita, alla libertà ed alla prosecuzione della felicità”.

Prolegomeni utili per la promulgazione delle costituzioni moderne nonché della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo del 19 dicembre 1948²⁵.

Ad ogni buon conto, non pare fuori luogo ricordare a tal proposito che la Costituzione federale degli Stati Uniti del 17 settembre 1787 affermava il principio che nessuna tassa e nessun diritto possono essere stabiliti sulle merci esportate da uno qualunque degli Stati, come pure nessuna preferenza può essere accordata ai porti e alle navi di uno Stato rispetto a quelli di un altro (art. I, sezione 9).

Ancor prima, risulta maggiormente esplicito il quarto articolo di Confederazione e di Unione perpetua tra i primi 13 Stati approvata dal Congresso il 9 luglio 1778, ove si legge che *“allo scopo di assicurare e perpetuare i rapporti e l’amicizia tra i popoli dei diversi Stati di questa Unione, nel migliore dei modi, i liberi abitanti di ciascuno di questi Stati (eccezion fatta per i mendicanti, i vagabondi ed i latitanti) avranno diritto nei diversi Stati, ai privilegi e alle immunità di cittadini liberi; i figli degli abitanti di ciascuno Stato potranno liberamente entrare ed uscire dai confini degli Stati godranno di tutti i privilegi di traffico e di commercio e saranno soggetti ai medesimi dazi, tributi e restrizioni degli abitanti locali”*²⁶.

In Italia, invece, occorrerà attendere la promulgazione della Costituzione repubblicana, come a breve si avrà modo di approfondire nel dettaglio, per vedere la costituzionalizzazione della libertà di circolazione.

²⁴ G. ANCARANI, *Dal costituzionalismo alle costituzioni. Fonti*, Vita e Pensiero, Milano, 1994, Pag. 96.

²⁵ Cfr. JOSÈ D. INGLES, *Estudio sobre la discriminacion en materia del derecho de toda persona a salir de cualquier pais, incluso el propio, ya regresar a su pais*, cit.

²⁶ JOSÈ D. INGLES, *Estudio sobre la discriminacion en materia del derecho de toda persona a salir de cualquier pais, incluso el propio, ya regresar a su pais*, cit.

3. La libertà di circolazione sotto la vigenza dello Statuto Albertino. Uno studio della dottrina costituzionalistica di fine ottocento.

Notoriamente e come si è avuto modo di anticipare, sotto la vigenza dello Statuto Albertino la libertà di circolazione non godeva di autonomo ed espresso riconoscimento.

Non si stenta a ritenere che l'iniziale inserimento della libertà di circolazione soprattutto nel campo economico e mercantile, fu tra le principali motivazioni della scarsa sensibilità mostrata dallo Statuto.

Si riteneva, peraltro, che la garanzia della libertà individuale fosse sufficiente ad inglobare anche quella di muoversi liberamente.

Sotto la vigenza dello Statuto, a ben vedere, la libertà di circolazione, soprattutto grazie all'elaborazione dottrinale dell'epoca²⁷, veniva, infatti, solo indirettamente, rintracciata nell'art. 26, riguardante la libertà personale che così recitava: *“la libertà individuale è garantita. Niuno può essere arrestato o tradotto in giudizio, se non nei casi previsti dalla legge, nelle forme che essa prescrive”*.

Nella pratica, tuttavia, la tutela riservatela risultava assai limitata²⁸, anzi, come opportunamente osservato²⁹, nonostante gli sforzi della dottrina più liberale, gli ampi poteri riconosciuti dal legislatore alla P.A. e l'esercizio degli stessi, specie dall'autorità di polizia, privarono quasi del tutto di consistenza il tentativo dottrinale.

²⁷ Oltre a quelli nel prosieguo citati, si veda ad es. G. DE GIOANNIS, *Corso di diritto pubblico amministrativo: professato nella regia università di Pisa*, Tipografia editrice dell'associazione, Firenze, 1877, pag. 227; E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, ed. G. Barbera, Firenze, 1889, pagg. 229 e ss.; F. P. CONTUZZI, *Diritto costituzionale*, Ulrico Hoepli, Milano, 1888, pag. 25; ovvero in L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale - lezioni*, Ed. Eugenio e F. Cammelli, Firenze, 1869, pag. 34: *“la libertà individuale importa la facoltà di andare, restare, partire, viaggiare, quindi di emigrare in paese estero sia definitivamente, sia a tempo”*.

O ancora: in *Il Digesto italiano: enciclopedia metodica e alfabetica di legislazione, dottrina e giurisprudenza, diritto civile, commerciale, penale, giudiziario, costituzionale, amministrativo, internazionale pubblico e privato, ecclesiastico, militare, marittimo, storia del diritto - diritto romano - legislazione comparata*, Unione Tipografico-Editrice, Torino, 1905 a pag. 827, dove si legge: *“altra conseguenza (della libertà individuale) consiste nella libertà di locomozione cioè di andare e venire liberamente. Come si esprimeva la Costituzione francese del 1791, ogni uomo ha il diritto di andare, restare, partire senza poter essere arrestato o detenuto se non nelle forme stabilite dalla costituzione”*.

²⁸ Cfr. A. CELOTTO, M. OLIVETTI, R. BIFULCO, (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, voce art. 16 Cost., Volume I, UTET, Torino, 2006, pag. 373.

²⁹ A. PACE, *Problematica della libertà costituzionale, Parte speciale*, CEDAM, Padova, 1992, pag. 268.

Ne tratta approfonditamente Vittorio Emanuele Orlando laddove, a proposito della libertà personale di cui all'art. 26 dello Statuto Albertino, osserva: “questo diritto, che è certamente il maggiore fra tutti, e di una portata così larga che può gli altri comprendere, ha per contenuto di assicurare al cittadino la piena disponibilità dell'essere suo, senza alcuna coazione fisica esterna.

Come si vede, per la sua stessa larghezza, questo diritto è anche attinente alla nozione di libertà civile, e, certo, l'attenzione particolare di esso suppone necessariamente il riconoscimento nell'individuo di quell'insieme di diritti che chiamammo civili. [...] Questa maniera di libertà di cui superiormente abbiamo dato il senso larghissimo, si afferma nei modi seguenti: libertà di locomozione, e libertà di scelta di domicilio (libertà individuale e personale in senso stretto); ciò che implica garanzia contro gli arresti e le detenzioni arbitrarie, le espulsioni o i soggiorni obbligatori, le misure vessatorie contro viaggi da un punto all'altro dello Stato o anche fuori di esse (emigrazione) [...]”³⁰.

Altri parlano della libertà di circolazione, come “costola” della c.d. “libertà di corpo”, in base al quale “ogni uomo può cangiare, a piacimento, di luogo; e stranieri possono venire nel nostro territorio, e nostrani possono portarsi all'estero, e tutti possono circolare all'interno dello Stato”³¹.

Scriva, invece, Garelli della Morea: “la libertà individuale ha per sue necessarie conseguenze la libertà di locomozione e di emigrazione.

Non è mestieri di dimostrare, che l'uomo non può essere paragonato alla pianta, che vegeta sempre sull'istesso suolo, e che la facoltà del traslocamento, che è naturale in tutti gli animali, deve in lui svilupparsi ed ampliarsi in ragione della sua intelligenza, che tende costantemente allo studio delle condizioni esterne più opportune all'esistenza dell'individuo; ma d'altro canto non si può disconoscere, che l'uomo in questi suoi maggiori svolgimenti esce dalla sua cerchia nativa, più profondamente si addentra nella sua vita sociale, e si giova più estesamente dei mezzi che gli offre la Società, senza dei quali la sua locomozione sarebbe molto limitata dalla natura esteriore. Egli conserva per sempre il suo diritto, la sua

³⁰ Così V.E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, ed. G. Barbera, Firenze, 1889, pagg. 229 e ss.

³¹ G. DE GIOANNIS GIANQUINTO, *Corso di diritto pubblico amministrativo professato nella regia università di Pisa*, Tip. della Gazzetta d'Italia, Firenze, 1877, pag. 226.

autonomia, la sua libertà individuale, ma sotto la condizione dell'osservanza di quelle maggiori cautele che richieda lo stato sociale affine di impedire che la libertà di ciascuno possa essere di nocimento a quella degli altri"³².

Una tale analisi, dalle intuizioni straordinariamente stimolanti, lascia ammirati.

Almeno due aspetti che emergono da tale passaggio meritano una più ampia ponderazione, che ci si riserva di svolgere nel prosieguo, apparendo sufficiente, per ora, solo un cenno.

Anzitutto l'idea di una libertà preesistente, "naturale dell'uomo", da riconoscersi e non attribuirsi: è libertà che permette la "vita sociale" dell'uomo.

Secondariamente appare di sorprendente attualità il rilievo che l'Autore svolge con riguardo al profilo strumentale della libertà di circolazione e l'idea che i mezzi che "offre la società" possono rappresentare una limitazione al godimento del diritto.

Si tratta, come accennato, di questioni che tuttora si agitano nel dibattito dottrinario e che in larga parte questo lavoro intende trattare.

O ancora il Casanova nelle sue "Lezioni di diritto costituzionale" del 1869, il quale mutua quasi integralmente la definizione dalla Costituzione francese del 1791: "*la libertà individuale importa la facoltà di andare, restare, partire, viaggiare, quindi di emigrare in paese estero sia definitivamente, sia a tempo*"³³.

Una tale definizione si trova, pressoché identica nel "Diritto costituzionale" del Contuzzi, dove nella approfondita analisi della libertà individuale, quella di "muoversi" viene descritta come specifica manifestazione della stessa, volta a preservare "*la libertà di muoversi; la facoltà di potere liberamente andare, restare, partire, senza avere a temere di essere arrestato o detenuto arbitrariamente. Lo Stato però deve regolare con apposita legge la emigrazione*"³⁴.

Va detto, in ogni caso, che la dottrina costituzionalistica italiana di fine ottocento, in generale, par dare al tema una rilevanza solo marginale, limitandosi appunto a trattare la libertà di movimento quale "derivato" della libertà personale, senza che possa assurgere a diritto autonomo e dunque, degno di autonoma rilevanza.

³² G.E. GARELLI DELLA MOREA, in *Il diritto costituzionale italiano: lezioni*, Baglione, Torino, 1870, pag. 72.

³³ L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale - lezioni*, Ed. Eugenio e F. Cammelli, Firenze, 1869, pag. 34.

³⁴ F. P. CONTUZZI, *Diritto costituzionale*, Ulrico Hoepli, Milano, 1888, pag. 251.

In alcuni casi infatti, nella disamina dell'amplissimo portato della libertà individuale, quella di "circolazione" non viene neppure menzionata³⁵.

Si ha inoltre l'impressione che la questione sia lasciata al campo della legislazione ordinaria e dunque di interesse, più che del costituzionalista, del penalista o dell'amministrativista³⁶.

Come è stato felicemente osservato³⁷, i commentatori dell'articolo 26 dello Statuto ebbero però particolare ammirazione per il richiamo alle "forme che la legge prescrive" in tema di limitazione della libertà personale.

Commentano Racioppi e Brunelli: "le forme sono la garanzia della sostanza; la determinano, le danno l'essere, la certezza.

Lente, solenni, trattengono da conclusioni precipitate, e conferiscono alla meditata scoperta del vero, proteggono quindi l'innocente, ed assicurano efficacemente non solo il diritto dell'individuo, ma anche quelli della comunità, perché impediscono, ad un tempo, che l'incolpevole sia sacrificato e che s'involi il reo alla meritata condanna.

Costituendo un ostacolo tra il forte e il debole, tra il Governo e il singolo, tra l'accusatore e l'imputato, e se portano in sé medesimi la virtù che evita e impedisce di uscire dalle vie legali della giustizia"³⁸.

Nulla, tuttavia, poterono le "forme" di fronte ai provvedimenti limitativi della libertà (anche) di circolazione del regime fascista di appena vent'anni dopo con l'introduzione della nota ferrea normativa in materia di "sospetti", di circolazione degli stranieri, di ammonizione, di domicilio coatto, di mendicanti, ecc.

Sino ad arrivare alle leggi n. 2961 del 1928, n. 358 del 1931 e 1092 del 1939, abrogate solo con la legge n. 5 del 1961, come si avrà modo di maggiormente approfondire nel paragrafo che segue.

³⁵ Cfr. A. PATERNOSTRO, *Diritto costituzionale teorico, patrio, e comparato: Lezioni dettate nell'anno scolastico 1878-79*, Ed. V. Morano, Napoli, 1879, pagg. 71 e ss.

³⁶ M. GALIZIA, *La libertà di circolazione e soggiorno (dall'Unificazione alla Costituzione repubblicana)* in AA.VV., *La pubblica sicurezza, Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, a cura di P. Barile, Neri Pozza Editore, Vicenza, 1967, pagg. 483 ss.

³⁷ G. D'AMICO, *La libertà capovolta. Circolazione e soggiorno nello Stato costituzionale*, Ed. Scientifica, Napoli, 2020.

³⁸ F. RACCIOPPI e I. BRUNELLI, *art. 26*, in *Commento allo Statuto del Regno*, II, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1909, pagg. 68 e 69.

Pur rinviando alla più ampia trattazione che al tema verrà dedicata nei capitoli che seguono, basti qui dare conto del fatto che dubbi circa una autonoma rilevanza della libertà di circolazione, permearono parte della dottrina costituzionalistica anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

Non pochi autori, infatti, evidenziarono le difficoltà di coordinamento con la libertà personale sancita all'art. 13 cost., chiedendosi se la libertà di circolazione poteva ricomprendersi nella libertà personale³⁹.

Sul punto, fra tutti, basti rileggere le pagine del Galizia, per il quale la sovrapposizione tra l'art. 13 e l'art. 16 cost. diventa particolarmente nitida con riferimento alla regolamentazione delle limitazioni.

Infatti, le eventuali limitazioni alla libertà di circolazione e soggiorno che non siano a carattere generale, rientrerebbero tra le altre restrizioni di cui all'art. 13 cost., evidenziando così la non autonomia dei due articoli⁴⁰.

Tornando alla manualistica di fine ottocento, invece, appare interessante notare, seppur in via estremamente sintetica, come autori stranieri, specie tedeschi, del medesimo periodo, dimostrino una più profonda ed analitica visione del fenomeno.

Sul punto può leggersi, ad esempio, una più armonica analisi nel "Manuale di Economia Politica" di Gustav von Schönberg⁴¹, dove la libertà di movimento gode di autonoma trattazione.

La libertà di movimento, seppur legata ad un aspetto economico, ha in questo caso, infatti, una autonoma dignità giuridica.

È, ovviamente, ancora individuata quale diritto naturale, con connotazione negativa, come libertà "dallo Stato" che deve tutelarla essenzialmente attraverso l'astensione a forme di limitazione.

In particolare, viene definita come *"potere dell'individuo di prendere momentanea dimora o stabilire residenza in qualunque località di un dato territorio. L'esservi in uno stato libertà di movimento non vuol dire altro se non che essa non vi è dalla legge assoggettata, di regola, a nessuna limitazione; e così giuridicamente, essa*

³⁹ Cfr C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Tomo II, CEDAM, Padova, 1969, pag. 961

⁴⁰ Cfr. M. GALIZIA, *La libertà di circolazione e soggiorno*, in AA.VV. (atti del congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione), *La tutela del cittadino*, Vicenza, 1967, pag. 61.

⁴¹ G. F. SCHONBERG, *Manuale di economia politica*, VOL. V. *Prima traduzione italiana acconsentita dall'editore tedesco corredata da copiose note per la parte italiana dall'avv. Lodovico Eusebio, riveduta dal Prof. Comm. Gerolamo Boccadoro*, Unione Tipografico-Editrice, Torino, 1892, pagg. 345 e ss.

esprime qualche cosa di negativo. In sé la libertà di movimento non è punto un diritto accordato dallo Stato, bensì è la facoltà, spettante per natura a ciascuno, di andare da un luogo ad un altro, in quanto non ne sia in qualche modo impedito”.

La libertà di movimento appare come fondamentale nell’esplicazione dell’autonomia dell’uomo, diritto naturale insopprimibile, ma non diritto soggettivo.

Argomenta ancora l’autore: *“certo, anche il diritto alla libertà di movimento figura fra i cosiddetti “diritti del cittadino”, ma questi, per quanto vi trovino la loro espressione principii legislativi importanti, non sono punto diritti soggettivi. Essi dicono soltanto che questo o quell’atto, che l’uomo può per natura e come essere libero nelle sue azioni compiere, non gli è dalla legge interdetto. Ed il legislatore non sarà condotto a dichiarar questo expressis verbis se non quando toglie limitazioni prima esistenti”.*

Manca ovviamente qualsiasi forma di apporto “promozionale”.

Non è demandato allo Stato il dovere di promuovere e facilitare la libertà di movimento, come accadrà con le costituzioni moderne, e come ampiamente verrà trattato nel prosieguo del presente lavoro, ma sembra sufficiente che lo stato eviti di limitarla.

Scrive lo Schonberg: *“sotto questo riguardo essa presenta in ogni caso il vantaggio negativo che lo Stato non interviene, con misure inopportune, nel movimento economico” [...] se, come a me sembra, vuoi nella libertà di movimento vedere qualche cosa di dato nella natura, allora, se anche lo spostamento locale della popolazione si accompagna da congiunture dannose per la economica sociale, non si potrà di queste accagionare la legge e dire che di quei mali ha colpa la legge per aver essa riconosciuto la libertà dell’individuo di risiedere dove meglio gli piaccia [...] solo può essere questione di vedere se vi siano ragioni per cui lo stato debba intervenire nell’esercizio di questa facoltà naturale per impedirlo o almeno regolarlo”⁴².*

D’altro lato, se le prime costituzioni spagnole non riconoscono espressamente le libertà di circolazione e residenza, pure ritenendole incluse genericamente nella libertà personale, già la Costituzione spagnola del 1869 garantiva all’art. 26 il diritto

⁴² G. F. SCHONBERG, *Manuale di economia politica*, cit., pagg. 345 e ss.

degli spagnoli il diritto di entrare e uscire liberamente dal territorio nazionale così come la libertà di fissare la residenza all'estero.

La Costituzione del 1876 garantiva invece all'art. 9 la libertà di residenza degli spagnoli unitamente alla libertà di domicilio, senza fare riferimento alla libertà di circolazione.

Infine la Costituzione del 1931 riconosceva all'art. 31 il diritto degli spagnoli alla libera circolazione per tutto il territorio nazionale e la libertà di residenza e domicilio, così come il diritto ad emigrare ed immigrare⁴³.

Ad ogni buon conto, non v'è chi non veda come sia la Costituzione di Weimar del 1919 a confermarsi, ancora una volta, la più innovatrice delle carte costituzionali.

All'art. 11 infatti viene espressamente stabilito che: “tutti i tedeschi godono del diritto di libera circolazione in tutto il Reich. Ciascuno di essi ha il diritto di soggiornare in qualunque luogo del Reich e di stabilirvisi, di acquistare immobili e di esercitarvi qualsiasi professione o mestiere. solo una legge del Reich può stabilire delle limitazioni”.

⁴³ MUNOZ MACHADO S., (dir.) *Comentario al artículo 19*, in *Comentario mínimo a la Constitución española*, S. Cortes Generales, Tribunal Constitucional, Barcelona, 2018 pag. 88.

4. La legislazione liberale e fascista in materia di libertà di circolazione. Alcune divagazioni provocatorie intorno ai cc.dd. “provvedimenti contro l’urbanesimo” (rinvio).

Per comprendere appieno le ansie e le aspettative dei Costituenti nell’elaborazione delle norme costituzionali a tutela delle libertà dei cittadini, non può farsi a meno di tornare all’analisi della soffocante legislazione fascista.

Da ciò tutta la preoccupazione dei Costituenti ed ogni loro sforzo.

Sotto tale luce, forse, può essere letta anche la decisione di consacrare la libertà di circolazione in autonomo e separato articolo, rispetto alla libertà personale, quale disciplina autonoma della materia⁴⁴.

Per ciò che maggiormente interessa la libertà di circolazione, tuttavia, per completezza, va detto che già nel periodo liberale pre-fascista erano state licenziate leggi estremamente limitative della libertà in parola, specie con riguardo alla facoltà dei cittadini di lasciare il territorio nazionale, subordinata alla più ampia discrezionalità amministrativa⁴⁵.

In particolare, si ricorda la legislazione in materia sanitaria di cui alla l. 2248 del 1865 (all. C), 5849/1888, t.u. 636/1907.

Impressionanti limitazioni erano, inoltre, date dalla legislazione sulla prostituzione.

Va analizzato sul punto il c.d. decreto Cavour del 15 febbraio 1869 licenziato sulla base della Legge di pubblica Sicurezza del 13 novembre 1859 in base al quale, tra le altre cose che possiamo oggi giudicare aberranti, veniva disposto che le donne che lavoravano nelle case subivano tali restrizioni: controlli sanitari bisettimanali (art. 17), svolti da medici alle dirette dipendenze della polizia; divieto di uscire la sera senza giustificato motivo e di attardarsi per le strade.

L’allontanamento dalla casa per più di tre giorni doveva essere comunicato alla polizia (artt. 28 e 29), allo stesso modo la polizia doveva essere informata in caso di

⁴⁴ S. SEVERINO, *Rimpatrio coattivo e costituzione*, in *Foro pad.* 1950, IV, pp. 103 ss.

⁴⁵ L. PASOTTI, voce *Circolazione e soggiorno (libertà di)* in *Il diritto. Enciclopedia giuridica del Sole24 ore*, Vol. 3, Milano, 2007, pag. 124.

Si rinvia altresì alle considerazioni svolte da P BARILE, P. CARETTI in *Libertà costituzionali e limiti amministrativi*, CEDAM, Torino, 1990, pagg. 134 ss.

cambiamento di residenza e ricoveri nei sifilocomi (art. 30), ossia gli ospedali per le prostitute affette da sifilide o altre malattie veneree⁴⁶.

Sempre particolarmente soffocante la libertà di circolazione, per tacere del resto, la successiva legislazione sull'esercizio della prostituzione di cui al RD 5332/1888 e al RG 605/1891, quest'ultimo prevedendo, tra le altre cose, obblighi di permanenza in luoghi di cura di cui agli art. 40 e ss., nonché ai sensi dell'art. 54 la preventiva prova dell' "onesta occupazione" ai fini della concessione dei mezzi per il trasferimento in altro luogo.

Si annovera tra tali provvedimenti limitativi la libertà di circolazione, anche la legge 32/1904, in materia di custodia e di cura degli alienati, sulla quale ha avuto modo di esprimersi anche la Corte costituzionale⁴⁷, benché con particolare riguardo al parametro degli artt. 13 e 24 cost⁴⁸.

Sicuramente limitative della libertà di circolazione, invece, risultavano essere la legge 2248/1865 all. F, l. 318/1897, l. 739/1912 in materia di circolazione stradale e ferroviaria, l. 5866/1888, l. 23/19014 in materia di emigrazione; il RD 1634/1853, R.D. 2539/1857, RD 36/1901, per il rilascio del passaporto.

A ben vedere, pertanto, la libertà di locomozione è stata una delle libertà maggiormente compresse anche nello Stato liberale, prima ancora che in quello fascista, stante il vastissimo potere di prevenzione in capo agli organi di polizia, esercitabile anche solo in presenza di una mera presunzione di pericolo, senza l'intervento degli organi giurisdizionali.

Di fatto, come osservato da De Siervo, il regime fascista non fece altro che potenziare "un indirizzo giuridico e politico preesistente [...] anche se, muovendosi esplicitamente da premesse autoritarie, poté ignorare gli scrupoli dei legislatori precedenti di cercare di giustificare i limiti alla libertà di circolazione e soggiorno o di giurisdizionalizzare almeno apparentemente i vari provvedimenti"⁴⁹.

La "forzatura costituzionale" di un tale assetto appariva censurabile, a dire il vero, anche da parte della dottrina dell'epoca, se si considera che Arangio Ruiz, nel 1913,

⁴⁶ A. MORALE, *Studio della prostituzione nella storia del diritto e nella legislazione vigente*, Tipografia Editrice Anelli, Vasto, 1909, pag. 165.

⁴⁷ Corte cost. Sentenza 74/1968.

⁴⁸ L. PASOTTI, voce *Circolazione e soggiorno (libertà di)* in *Il diritto. Enciclopedia giuridica del Sole24 ore*, Vol. 3, Milano, 2007, pag. 124.

⁴⁹ U. DE SIERVO, *Circolazione, soggiorno, emigrazione (libertà di)*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. III, Torino, 1989, pag. 819.

scriveva: “lo Stato può essere severo nel suo diritto di punire, può far condannare dai giudici alla relegazione i delinquenti abituali, ma non deve togliere la libertà quando non può giurisdizionalmente punire”⁵⁰.

La genericità delle ipotesi regolamentate dalle disposizioni legislative in materia di pubblica sicurezza concorreva grandemente ad un potere abnorme della pubblica amministrazione dello Stato liberale, al punto di arrogarsi il potere di “limitare la libertà di circolazione e soggiorno per tutelare, se non gli interessi di una parte politica, quanto meno il mantenimento dell’assetto sociale allora esistente”⁵¹.

Il regime fascista, come già evidenziato, trovò pertanto, in materia, un assetto normativo sul quale agevolmente innestare politiche legislative ancor più stringenti.

In particolare, vennero ampliate le categorie di persone potenzialmente destinatarie di misure di prevenzione attraverso una “decisa amministrativizzazione e politicizzazione degli organi preposti ad assumere determinazioni in materia”⁵².

Sullo sfondo un ruolo estremamente penetrante della polizia di pubblica sicurezza unitamente all’introduzione della logica del “sospetto” con riguardo ad una predeterminata categoria di persone, genericamente individuati nei vagabondi, categoria sfumata ed amplissima nella quale far confluire oziosi, poveri, donne sospette di prostituzione, in generale derelitti o censori del regime.

Costituiscono espressione di un tale clima politico e legislativo, le misure di prevenzione, disciplinate dal t.u. p.s. del 1931 che prevedevano, all’art. 157, il rimpatrio obbligatorio; agli artt. 164-176 l’ammonizione, o ancora il confino di polizia (artt. 180-189) nei confronti di persone socialmente pericolose e, per quanto riguarda gli stranieri, attraverso la previsione di numerosi casi di espulsione e repulsione, nonché con particolari divieti concernenti la fissazione di una stabile dimora.

La legge di pubblica sicurezza aveva invece istituito un’altra speciale categoria di cittadini: i “diffamati” e cioè coloro che sono “designati dalla pubblica voce come abitualmente colpevoli” di taluni reati indicati dalla legge, tra i quali soprattutto sono

⁵⁰ così G. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1913, pag. 158.

⁵¹ U. DE SIERVO, *Circolazione, soggiorno, emigrazione (libertà di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, cit., pag. 77.

⁵² U. DE SIERVO, *Circolazione, soggiorno, emigrazione (libertà di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, cit., pag. 77.

compresi i “reati contro la personalità dello Stato (reati politici) e contro l’ordine pubblico”.

Nessuna norma regola la procedura per l’iscrizione di un cittadino nella lista dei diffamati e per la verifica di questa “voce pubblica”, ritenuta sufficiente per la limitazione della libertà personale⁵³.

La stessa giurisprudenza della Suprema Corte in taluni casi ritenne neppure necessaria la motivazione del provvedimento restrittivo⁵⁴.

L’art. 160 della legge di pubblica sicurezza inoltre puniva con pene severissime (detenzione non minore di tre anni e con la multa non inferiore a l. 20.000) il cittadino che espatriava senza passaporto o tentava di espatriare per motivi politici. Salvo poi (coerentemente con la politica di regime) introdurre una “attenuante”: “qualora non concorrano motivi politici, la detenzione sarà non minore a sei mesi e la multa non inferiore a l. 2000”.

Si consideri peraltro che non esiste disposizione di legge che imponga alle autorità di rilasciare passaporti essendo una concessione del tutto arbitraria dell’autorità di pubblica sicurezza.

Si ritorna a ben vedere ad un approccio al sistema delle autorizzazioni all’espatrio vigente sotto le monarchie assolute⁵⁵.

Come è stato opportunamente sottolineato⁵⁶, ciò che appare rilevante ed evidente è non solo l’introduzione di nuove disposizioni fortemente limitative della libertà di circolazione in Italia e l’espatrio, ma anche l’assoluta mancanza di un controllo pubblico su questa vera e propria irrogazione di pene da parte di autorità amministrative.

Il tutto è coerente con la “necessità del regime di sottoporre ogni aspetto delle vita sociale e individuale all’onnipotente controllo dello Stato”⁵⁷.

⁵³ F. L. FERRARI, *Il regime fascista. Con una presentazione di Gabriele de Rosa* in G. IGNESTI (a cura di), Edizioni di Storia e letteratura, Roma, 1983, pag. 154.

⁵⁴ G. D’AMICO, *La libertà capovolta. Circolazione e soggiorno nello Stato costituzionale*, Cit. pag. 41.

⁵⁵ F. L. FERRARI, *Il regime fascista*, cit., pag. 154.

⁵⁶ F. L. FERRARI, *Il regime fascista*, cit., pagg. LXII-LXIII. Sull’argomento la letteratura è copiosa. Si rimanda a M. GALIZIA, *La Libertà di circolazione e soggiorno (dall’Unificazione alla Costituzione repubblicana)* in AA.VV., *La pubblica sicurezza, Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, a cura di P. Barile, Neri Pozza Ed., Vicenza, 1967, pagg. 533 ss.

⁵⁷ F. L. FERRARI, *Il regime fascista*, cit., pagg. LXII-LXIII.

Vanno poi ricordate le cc.dd. disposizioni “anti-urbanesimo” di cui alla L. 24 dicembre 1928 n. 2961⁵⁸, in base alla quale veniva dato al Prefetto il potere, “sentito il Consiglio provinciale dell’economia, di emanare ordinanze, aventi forza obbligatoria, allo scopo di limitare l’eccessivo aumento della popolazione residente nella città. Le ordinanze sono eseguite in via amministrativa, indipendentemente dall’esercizio penale”.

Il Duce stesso, nello stile propagandistico del regime, annuncia le misure: “la parola d’ordine è questa: facilitare con ogni mezzo e anche, se necessario, con mezzi coercitivi, l’esodo dai centri urbani; difficoltare con ogni mezzo e, se necessario, con mezzi coercitivi, l’abbandono delle compagne; osteggiare con ogni mezzo l’immigrazione a ondate nelle città”⁵⁹.

Sul punto, inoltre, l’archivio di Stato di Roma consegna una curiosa testimonianza circa il progetto di “*costruire due anelli di difesa intorno all’Urbe*” al fine di impedire i flussi migratori⁶⁰.

Si pone su tale prospettiva anche la successiva legge del 9 aprile 1931, n. 358, introducendo la figura del Commissario per le migrazioni e la colonizzazione interna con il compito di garantire lo spostamento, il controllo e il coordinamento dei flussi di manodopera dalle aree a più alta densità demografica che denunciavano il più forte tasso di disoccupazione verso le aree con bassa densità di popolazione, ma suscettibili di sviluppo⁶¹.

Si tratta di un Organo di fatto libero da controllo tanto che, come recita l’art. 1 della legge in commento, “il Commissario per le migrazioni e la colonizzazione interna è posto alle dirette ed esclusive dipendenze del Capo del Governo”.

Sempre in tema di immigrazione interna, il 6 luglio 1939 venne licenziata la legge n. 1029 con lo scopo di impedire la concentrazione in talune aeree di persone che,

⁵⁸ Cfr. C. BONIFAZI, *L’Italia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2013; A. TREVES, *Le migrazioni interne nell’Italia fascista. Politica e realtà demografica*, Einaudi, Torino, 1976.

⁵⁹ Da “*il Popolo d’Italia*” del 22 novembre 1928, in SUSMEL E., D. SUSMEL(a cura di), *Opera Omnia di Benito Mussolini*, XXXIII, La Fenice, Firenze, 1963, pagg. 257-258.

⁶⁰ Nota inviata dalla Questura di Roma agli Uffici di Pubblica Sicurezza di Roma il 1 gennaio 1935, in https://www.istat.it/storage/societa-e-crisi-economiche/Gallo_06.pdf

⁶¹ Sull’argomento cfr. P. PISICCHIO, *Migrazioni interne e limitazioni nel Novecento. I casi di Italia e Cina* in *Dirittifondamentali.it* - Fascicolo 1/2020, 30 gennaio 2020.

spinte dall'indigenza, tendevano a concentrarsi con la speranza di trovare lavoro e sussidi⁶².

L'art. 1 della L. 1029/1939 imponeva il divieto per chiunque di trasferire la propria residenza in comuni con una popolazione superiore ai 25.000 abitanti o di "notevole importanza industriale", ancorché con popolazione minore, a meno di esservi obbligato dalla professione o di essersi assicurato una ("proficua") occupazione stabile o di avere validi motivi e di poter dimostrare di avere adeguati mezzi di sussistenza.

Appare appena il caso di rilevare, come la legislazione sulle migrazioni interne e contro l'urbanesimo, nel mentre era sottoposta al vaglio della Corte costituzionale⁶³, venne abrogata solo con la legge 10 febbraio 1961.

L'analisi della legislazione sulla c.d. migrazione interna ha sollecitato riflessioni che verranno affrontate nel prosieguo (*v. cap. V, par. 1*).

La tendenza alla concentrazione della popolazione nelle "città", infatti, appare tuttora inesorabile ed inarrestabile, proseguendo ininterrotta da decenni e concorrendo a mutare le città in metropoli ed ora in megalopoli, il cui tenore di vita spesso è degradante.

Allo stesso tempo i centri urbani di più modeste dimensione vanno inesorabilmente svuotandosi, rimanendo spesso solo simulacri di memorie.

Bisognerebbe sul punto considerare che in taluni casi il trasferimento è effettivamente imposto da esigenze lavorative, scolastiche o familiari.

In questo senso, anche una rinnovata lettura dell'art. 16 della cost., tanto sostenuta nel presente lavoro, potrebbe concorrere ad impegnare lo Stato a politiche e legislazioni di promozione dei territori periferici o svantaggiati, favorendo, *recte*

62 Cfr. S.GALLO, *Il Commissariato per le migrazioni e la colonizzazione interna (1930/1940). Per una storia della politica migratoria del fascismo*, Ed. Umbra, Foligno, 2015.

63 Si veda l'Ordinanza n. 10 del 1961 della Corte Costituzionale che, infatti, così conclude: "considerato che, nelle more del giudizio dinanzi a questa Corte, è stata emanata la legge 10 febbraio 1961, n. 5, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 43 del 18 febbraio 1961, con la quale, fra l'altro, sono state abrogate (art. 1) la legge 9 aprile 1931, n. 358, contenente norme per la disciplina e lo sviluppo delle migrazioni interne, e la legge, della cui legittimità costituzionale si discute, 6 luglio 1939, n. 1092; che, per siffatto sopravvenuto evento, può rendersi necessaria una nuova valutazione della rilevanza della questione sottoposta alla Corte costituzionale, sia nei giudizi penali che in quello civile; che tale valutazione è di competenza delle Autorità giudiziarie dinanzi alle quali la questione di costituzionalità è sorta, epperò alle medesime vanno rinviati gli atti rispettivi; per questi motivi la Corte Costituzionale ordina la restituzione degli atti alle Autorità giudiziarie competenti".

permettendo, a chi ne abbia interesse, di andare o continuare a vivere lontano dalla “città”.

Si tratta ovviamente di un’ottica diametralmente opposta da quella del legislatore del 1939.

5. La costituzionalizzazione della libertà di circolazione: l'art. 16 nel dibattito dell'Assemblea costituente.

Anche la libertà di circolazione, come quasi la totalità delle norme costituzionali, ha avuto una complessa gestazione, caratterizzata dall'inevitabile pluralità di vedute e sensibilità dei costituenti.

D'altronde -ed è oramai finanche pleonastico ricordarlo- la Costituzione è il frutto del "compromesso" tra differenti, se non opposte, sensibilità culturali e politiche.⁶⁴

Nel caso dell'art. 16 cost., inoltre, come diffusamente osservato, i costituenti dovettero operare un'innovazione, stante il silenzio del previgente Statuto⁶⁵.

Come saggiamente osservato, la formulazione letterale dell'art. 16 evidenzia una reazione contro la precedente esperienza politico-giuridica⁶⁶.

⁶⁴ L'inevitabilità del compromesso, o meglio della mediazione, era chiara sin dall'inizio anche ai Costituenti.

Per mutuare la poetica espressione utilizzata dall'on. Lucifero durante la discussione generale del 4 marzo 1947 sul progetto di Costituzione: *"la Costituzione potrà essere la nostra, soltanto se sarà anche quella degli altri"*.

Togliatti, nella medesima seduta del 4 marzo 1947, esprime l'orizzonte ideale prefisso: *"vogliamo che questa Costituzione sia quella di tutte le possibili ideologie"*.

Il dibattito è reperibile al sito:

<https://www.nascitacostituzione.it/05appendici/01general/03/index.htm?002.htm&2>

Alcuni dei Costituenti, tuttavia, leggevano quel compromesso in una chiave non del tutto positiva.

Cesario Rodi critica l'avvenuto *"compromesso che rende la Costituzione una specie di Giano bifronte, il cui tempio sarà fatalmente aperto fino a quando questa costituzione non avrà il volto del popolo italiano, fino a quando cioè questa Costituzione non avrà perduto il volto di due partiti politici, fino a quando questa costituzione avrà il volto del compromesso, avrà il volto di due tendenze diverse e conseguentemente essa non risponderà al carattere ed alla psicologia italiana"* (seduta del 17/04/1947) in <https://www.nascitacostituzione.it/05appendici/04p1/02p1t2/01/index.htm?003.htm&2>.

Lo stesso Lucifero: *"questa Costituzione è sorta da una serie di compromessi, fra tendenze e opinioni diverse, nelle quali si è — perdonate il termine — commerciato un po'...Una serie di compromessi, prosegue Lucifero, "i quali hanno creato in tutta la Costituzione un andamento a «montagne russe», perché si sente perfettamente quando ha ceduto l'uno e quando ha ceduto l'altro; e fra le varie cessioni esistono delle sproporzioni.*

Ad ogni modo (rivolgendosi all'on. Tupini che difendeva lo sforzo "di intendersi e comprendersi"), *sarò lietissimo, non se la sua affermazione, ma se l'applicazione pratica mi darà torto, perché una cosa sola io desidero: che noi possiamo avere una Costituzione da non toccare più almeno per un secolo, come la precedente. Quando una Costituzione dura ottant'anni, allora è buona; quando dopo dieci anni succede qualche cosa, allora la Costituzione non va"*.

Nel tempo in cui queste pagine vanno componendosi, la Carta Costituzionale è rimasta pressoché invariata e sempre più patrimonio dell'intera collettività. L'auspicio dell'on. Lucifero può dirsi realizzato.

⁶⁵ Questa scelta appare compiuta anche nella Costituzione della repubblica federale di Germania del 23 maggio 1949 ove libertà di circolazione e di soggiorno, libertà personale, libertà professionale, costituiscono altrettanti diritti fondamentali distinti (art. 12, 11 e 13 cost). In tale Carta costituzionale appare inoltre specificatamente garantita anche la libertà di soggiornare per motivi di lavoro.

Cfr. in questo senso M. MAZZIOTTI DI CELSO in *Circolazione e Soggiorno* (libertà di) in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè ed., Milano, 1960, VII pag. 15.

Già nella commissione Forti, istituita con D.lgt. del 31 luglio 1945 numero 435 allo scopo di “predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione e dovrà determinare l'assetto politico dello Stato”, emerse l'opportunità di introdurre più autonome fattispecie oggetto di una tutela differenziata, rispetto alla formulazione unitaria dello Statuto Albertino.

L'intuizione dei costituenti di offrire alla libertà di circolazione una autonoma rilevanza e tutela costituzionale, al di fuori della libertà individuale, ha comportato sempre più, nel tempo, una efficacissima risposta, anche in termini di politica normativa, alle insorgenti e mutate esigenze dell'uomo moderno.

La libertà di circolazione, come altre libertà costituzionalmente garantite, diventa, pertanto ancillare alla realizzazione di ulteriori diritti e libertà.

Nell'ambito dei lavori preparatori, la discussione riguardante la disposizione relativa alla libertà di circolazione, contenuta nell'art. 7 della proposta dei relatori La Pira e Basso, si svolse a partire dalla seduta del 20 settembre 1946, in seno alla Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione.

Il testo proposto dai relatori e letto dal Presidente Tupini, di fatto, nella struttura e nel contenuto essenziale, non sembra molto distante da quello che verrà poi approvato definitivamente:

«ogni cittadino può circolare e fissare la propria residenza o domicilio in ogni parte del territorio, salvo i limiti imposti dalla legge per motivi di sanità o di ordine pubblico. «Il diritto di emigrare, salvo gli obblighi di legge, è garantito».

Ad ogni buon conto, anche se il testo che verrà definitivamente approvato e consacrato all'art. 16 della Carta Costituzionale (*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. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche. Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge*) non appare particolarmente differente dalla bozza, non per questo il dibattito che si agitò in seno all'Assemblea può dirsi meno interessante. Anzi, tutt'altro!

In via generale, dalla lettura degli atti dell'Assemblea costituente emerge anzitutto che il dibattito non fu particolarmente acceso o rilevante con riguardo alla prima

⁶⁶ Cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, CEDAM, Padova, 1992, pag. 268.

parte della norma, mentre fu sicuramente più serrato con riferimento alla seconda, e cioè nell'identificazione dei limiti alla libertà, proprio per una certa, non nuova né insolita, difficoltà nell'individuare i casi di eccezionalità e di emergenza legittimanti limitazioni ad una così importante libertà democratica, così fortemente coartata nell'esperienza legislativa del periodo liberale⁶⁷ e, successivamente e ancor più, con l'avvento del regime fascista⁶⁸.

Su tale facoltà infatti incidavano oltre ad alcuni istituti civilistici e penalistici, anche gli estesi e discussi poteri di prevenzione personale di cui disponeva la polizia, come ricostruito nel precedente paragrafo.

Storicamente, come visto, la prima facoltà personale limitata senza l'intervento degli organi giurisdizionali, in presenza di un semplice stato di presunto pericolo, era infatti proprio quella di locomozione⁶⁹.

Ora, tornando all'analisi della genesi dell'art. 16 cost. va annotato che con riferimento alla prima parte della norma, invece, la discussione riguardò, più che altro, aspetti di natura tecnica o lessicale, suscitando diffusa avversione il termine "circolare".

Ne criticarono l'uso, poiché poco coerente se riferito agli individui, gli on.li Mastini, Paratore, Colitto.

Anche l'on. Cairo che torna sul punto nella seduta dell'11 aprile 1947, propone di sostituirlo con il termine "trasferirsi"⁷⁰.

Le eccezioni di tipo lessicale non furono accolte e gli stessi censori, in mancanza di un'univoca alternativa, desistettero.

Chiosò l'on. Ghidini nella seduta dell'8 marzo 1947, lasciando però trapelare che il termine circolare era tutto sommato oggettivamente infelice: *"io, per verità, non ho mai cercato la letteratura nelle leggi, ma se anche avessi avuto, per avventura, la mania di esigere che la legge sia, sotto il profilo stilistico e letterario, una cosa perfetta, l'avrei senz'altro vinta e repressa di fronte alla necessità che la legge*

⁶⁷ Si fa riferimento a tutta una serie di provvedimenti legislativi volti a subordinare la libertà di circolazione alla discrezionalità amministrativa, Cfr. l. 2248/1865, all. C, 5849, tu 636/1907 in materia sanitaria; RD 605/1891 in materia di prostituzione; l. 32/1904 in materia di custodia e di cura degli alienati; l. 2248/1865 in materia di circolazione stradale e ferroviaria; l. 5866/1888 in materia di emigrazione.

⁶⁸ Cfr. legge 2961/1928; legge 358/1931; R.D.L. 1728/1938.

⁶⁹ U. DE SIERVO, *Circolazione, soggiorno, emigrazione (libertà di)*, in Digesto disc. pubbl., vol. III, Torino, 1989.

⁷⁰ Seduta dell'11 aprile 1947 in <https://www.nascitacostituzione.it/02p1/01t1/016/index.htm?art016-011.htm&2>.

*costituzionale sia veramente comprensibile e accessibile a tutti. Così giustifico le inesattezze di linguaggio che siano contenute nel progetto di Costituzione. Non per questo credo che esso meriti la vostra condanna*⁷¹.

Sicuramente più vivace il dibattito relativo alla seconda parte dell'articolo, quella riguardante i limiti alla libertà di circolazione.

La proposta dei relatori prevedeva la seguente dicitura: «*salvo i limiti imposti dalla legge per motivi di sanità o di ordine pubblico*».

L'on. Togliatti osserva che quando si stabilisce che le autorità possano porre i limiti che vogliono per ragioni di ordine pubblico, si dà la possibilità alle autorità stesse di fare qualsiasi cosa.

Propone perciò che l'espressione sia modificata nel modo seguente: «*salvo i limiti disposti dalla legge, in circostanze eccezionali*». ⁷²

La premura ed il timore dei costituenti nel trovare una puntuale definizione delle limitazioni ad una libertà, emerge con particolare nitidezza proprio con riguardo alla discussione sulla libertà di circolazione.

Il Presidente Tupini osservò che la specificazione «salvo i limiti imposti dalla legge», era volta appunto ad impedire gli arbitri.

Interessante la replica dell'on. Togliatti, per il quale gli italiani sono stati sempre ingannati dalla legge, insistendo nella sua proposta di modifica: «salvo i limiti disposti dalla legge, in circostanze eccezionali».

Si deve, però, all'on. Lucifero, vivace ed acuto animatore del dibattito dell'Assemblea costituente, la proposta di identificare espressamente i casi di emergenza idonei a giustificare una limitazione alla libertà di circolazione, e dunque al tentativo di costituzionalizzare l'epidemia.

Osservò, infatti, che le limitazioni dovevano essere consentite soltanto nei casi di guerra, epidemia, pubbliche calamità.

Sono i tre casi in cui si possono inibire movimenti di popolazione per ragioni sostanziali che non sono «*ad personam*».

La proposta non precipitò immediatamente, anzi ebbe un non irrilevante seguito.

⁷¹ Seduta dell'8 marzo 1947 in <https://www.nascitacostituzione.it/02p1/01t1/016/index.htm?art016-006.htm&2>.

⁷² Seduta del 20 settembre 1946, la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione discute l'articolo 7 della proposta dei relatori La Pira e Basso. Il dibattito è reperibile dal sito www.nascitadellacostituzione.it.

A condividerla per primo fu lo stesso Togliatti, il quale dichiarò espressamente di concordare con la proposta dell'onorevole Lucifero, specificando che la formula completa sarebbe potuta essere: «salvo i limiti imposti dalla legge per i casi di guerra, di epidemie e di pubbliche calamità».

A partire da questo momento i costituenti si trovarono nella difficile posizione di scegliere da un lato una tipizzazione troppo serrata e dunque potenzialmente incompleta rispetto a differenti situazioni eccezionali e dall'altro per una clausola troppo generalista, capace al contrario di far ricadere nell'eccezione qualsiasi cosa.

Il dibattito che segue si agita proprio tra questi due fuochi.

L'on. Mastrojanni fa osservare che, limitando la facoltà della legge ai tre casi previsti nella proposta dell'onorevole Lucifero, ad esempio si verrebbe a togliere alle autorità di pubblica sicurezza la possibilità di rinviare al proprio domicilio, con foglio di via obbligatorio, le persone che siano, per un motivo o per un altro, indesiderabili, come nei casi di accattonaggio, prostituzione, ecc. Occorre tener presente che l'esercizio di una coercizione del genere da parte delle autorità di pubblica sicurezza risponde indubbiamente ad uno scopo di utilità e di necessità per l'umana convivenza.

Ritiene perciò che la dizione «per motivi di sanità e di ordine pubblico» debba rimanere. Accetterebbe la specificazione dell'onorevole Lucifero, purché comprendesse anche i casi di ordine pubblico.

È invece interessante l'intervento dell'on. Mancini, il quale dichiara di accettare la proposta dell'onorevole Lucifero a condizione che venga limitata alle esigenze dell'igiene e della guerra, poiché non ha mai compreso il vero e concreto significato dell'espressione «pubblica calamità» così generico ed estensivo a tanti incidenti della vita di un Paese.

Mancini, anche in risposta all'on. Togliatti, il quale aveva semplificato portando l'esempio del terremoto, osservò che, estendendo il concetto di pubblica calamità, si può arrivare anche a qualche cosa che rassomigli molto da vicino ai casi di ordine pubblico. Perciò limiterebbe le eccezioni soltanto ai casi di guerra e alle esigenze igieniche.

Si deve all'on. Moro l'intuizione di proibire limitazioni per ragioni di carattere politico.

È infatti Moro a proporre che si aggiunga l'espressione: «in nessun caso la legge può limitare questa libertà per motivi di carattere politico».

Si dovrebbe cioè chiarire il senso di «ordine pubblico», in modo che sia stabilita una tutela di fronte alla delinquenza comune, ma non per motivi di carattere politico.

Marchesi dichiara che accetterebbe la proposta dell'onorevole Moro, se non sapesse, per lunghissima esperienza, che ad un certo punto l'avversario politico diventa un delinquente comune e quindi la legge lo colpisce come tale. Per quanto riguarda le parole «ordine pubblico» e «pubblica sicurezza», ricorda che questi due termini hanno una tristissima storia, ed hanno portato con sé una serie infinita di arbitrii a danno di cittadini che certo non erano meritevoli di tale trattamento.

Pertanto si associa alla proposta dell'onorevole Lucifero.

Lucifero ripete la sua proposta di aggiungere: «salvo i limiti imposti dalla legge per i casi di guerra, di epidemia e di pubblica calamità».

Il Presidente Tupini dichiara che la preoccupazione di molti commissari non è diretta a non ammettere quello che suggerisce l'onorevole Lucifero, ma è ispirata dal timore che con la formula dell'onorevole Lucifero non si esaurisca un'altra infinità di casi che potrebbero presentarsi e, meglio, potrebbero essere compresi in un'affermazione di carattere generale.

Occorre magari specificare, ma non lasciare una lacuna nella Costituzione.

Il Presidente Tupini propone di adottare una formula che possa comprendere almeno alcuni dei casi denunciati nel corso della discussione.

Suggerisce di sostituire al termine «epidemia» con il termine «sanità», in quanto così facendo si adotterebbe una formula generica in cui potrebbero essere comprese anche la prostituzione, l'accattonaggio, ecc.

Domanda agli onorevoli Lucifero e Togliatti se accettano l'espressione «sanità».

Lucifero e Togliatti dichiarano di accettare la sostituzione.

In conclusione, la scelta dei costituenti appare chiara.

Invece che riferirsi ad un generico concetto di emergenza, il cui portato può essere così vago da sfumare in innumerevoli situazioni, si preferì connotare l'emergenza nei motivi di sanità, incolumità pubblica e sicurezza, al fine di circoscrivere la limitazione «straordinaria» dei diritti nei casi in cui la stessa si presentasse necessaria in funzione di un valore superiore dell'ordinamento. Il costituente, come è stato

puntualmente osservato, sembra aver operato un vero e proprio bilanciamento a monte ⁷³.

La formula definitivamente approvata, frutto di questo certosino lavoro di cesellamento, della cui complessità ovviamente non si è potuto rendere conto interamente in questa sede, muove sul crinale della delicata identificazione dell'emergenza, ed ogni parola contribuisce a tenere al riparo la libertà da possibili soprusi.

L'inciso che oggi leggiamo nella nostra carta costituzionale, concretandosi in una riserva di legge rinforzata per contenuto "salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza", si deve a questo paziente e prudente lavoro.

Questione dibattuta in Assemblea costituente, seppur con approccio più blando, fu anche quella relativa alla titolarità in capo ai soli cittadini del diritto di circolazione.

Il riferimento al cittadino infatti è presente già nella relazione Mortati in Commissione Forti ed è poi riversato nei testi proposti da Basso, La Pira, nonché nel progetto approvato dalla Prima Sottocommissione e successivamente dalla Commissione per la Costituzione.

In sede di discussione della Prima Sottocommissione, tuttavia, su indicazione del presidente Tupini si rinviò la questione al momento della definizione dei diritti dello straniero, interrompendo le contrapposizioni tra gli on. Togliatti e Mastrojanni, i quali evidenziavano la necessità che il soggetto privo di cittadinanza italiana dovesse ottenere un permesso per poter circolare liberamente nel territorio italiano e l'on. Moro che invece riteneva non necessario stabilire in modo preciso il rilascio di un'autorizzazione particolare per la circolazione dello straniero.

In generale può rilevarsi che i costituenti declinarono il riconoscimento di alcuni diritti di libertà solo per i cittadini, , con la consapevolezza, per evitare contrasti con l'articolo due della cost., che le concrete modalità di esercizio di queste libertà da parte degli stranieri fossero regolamentate dalla legislazione ordinaria.

⁷³ G. PALOMBINO *“Le stagioni del bilanciamento: (nuove riflessioni sul tempo nel diritto costituzionale dinanzi all'emergenza sanitaria)”*, in *“Le risposte del diritto in situazioni di emergenza tra ordinamento italiano e dell'unione europea”* a cura di C. SCHEPISI, Giappichelli Ed., Torino, 2021, pag. 108.

Come è stato opportunamente rilevato un tale assetto emerge dai lavori preparatori dell'attuale articolo 10 cost., così come appare evidente anche nella proposta formulata da La Pira, il quale proponeva l'inserimento dei seguenti commi a specificazione dell'articolo riguardante la condizione dello straniero: *“i diritti di cui agli articoli 2-bis, 3, 4, 5, 6, 7, 8 (coscienza) sono garantiti anche allo straniero. Per i diritti di cui agli articoli 7, 9, 10, 11, provvederanno le leggi dello Stato.”*⁷⁴

Come si avrà modo di osservare più approfonditamente nel prosieguo, sarà la Corte costituzionale a porre poi definitivamente chiarezza circa la necessaria interpretazione sistematica delle disposizione che riconoscono diritti fondamentali in capo ai cittadini.

⁷⁴ I Sottocommissione, seduta del 1 ottobre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. VI, a cura di Segretariato generale della Camera dei Deputati, Roma, 1971, pag. 467.

Sul punto si rimanda alle puntuali osservazioni svolte da G. D'AMICO, *La libertà capovolta. Circolazione e soggiorno nello Stato costituzionale*, cit., pagg. 70 e ss.

6. Quali limiti alla libertà di circolazione? Eccezione ed emergenza nel dibattito dell'Assemblea costituente.

La ricostruzione del dibattito assembleare intorno alla formulazione dell'art. 16 evidenzia, tra le altre cose, la particolare preoccupazione nella individuazione dei limiti alla libertà.

Sullo sfondo aleggia il timore di un prudente bilanciamento tra l'effettivo godimento del diritto e la necessità della sua limitazione.

Il riferimento è all'imprevedibile, all'eccezionalità, all'emergenza.

I Costituenti già avevano avuto modo di confrontarsi, a partire dalla seduta dell'11 gennaio 1947, sulla questione relativa all'introduzione o meno di un'espressa disciplina dello stato di emergenza⁷⁵, che come noto non venne deliberatamente prevista, prevedendosi solo all'art. 77, senza non poche incertezze, la disciplina della decretazione di urgenza, ponendola per giunta all'interno di un delimitato confine di limiti e garanzie.⁷⁶

Anzi, al contrario, il dibattito sviluppatosi in Assemblea costituente dimostra come la Costituzione guardi con estrema diffidenza lo stato di emergenza⁷⁷, se non altro per la intrinseca capacità di determinare "l'allentamento del normale funzionamento del potere pubblico e delle garanzie di libertà dei singoli"⁷⁸.

Per altro verso, i Costituenti avevano fin troppo chiaro il fatto che l'instaurazione di regimi antidemocratici spesso è passata attraverso lo stato di emergenza.

Inoltre, la cultura giuridica di inizio novecento era già divisa tra l' "emarginazione dei poteri di eccezione dal testo costituzionale e l'opportunità di una loro positivizzazione nella Carta fondamentale."⁷⁹

⁷⁵ Con specifico riguardo al dibattito sui poteri di eccezione si veda B. CHERCHI, *Stato di Assedio e sospensione delle libertà nei lavori dell'assemblea costituente*, in riv. Trim. dir. Pubbl, 1981; P. STELLACCI, *Costituzionalità dello stato di assedio*, in Giust. Pen., 1951.

⁷⁶ G.U. RESCIGNO, *Ordinanza e provvedimenti di necessità e urgenza* in *Nov.mo dig. it.*, XII, Torino, 1965, pag. 91.

⁷⁷ F. POLITI, "Ripartizione delle competenze ed emergenza fra Costituzione Repubblicana e trattati europei" in M. BASILAVECCHIA, L. DEL FEDERICO, A. PACE, C. VERRIGNI (a cura di), "Interventi finanziari e tributari per le aree colpite da calamità tra norme interne e principi europei" Giappichelli Ed., Torino, 2016, pag. 76.

⁷⁸ F. POLITI, "Ripartizione delle competenze ed emergenza fra Costituzione Repubblicana e trattati europei", cit. pag. 76.

⁷⁹ A. CARDONE, *La "normalizzazione" dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Giappichelli Ed., Torino, 2011, pagg. 79 ss.

Una tale divisione aleggia costantemente tra i Costituenti.

Già in precedenza, nel corso della seduta del 2 ottobre 1946, in occasione della discussione della previsione dello stato di assedio, sulla scorta dell'art. 19 della Costituzione francese, vi fu in seno all'assemblea una rilevante spaccatura.

Togliatti espressamente disse che *“lo stato di assedio è stato proclamato molte volte a scopo di sopprimere la libertà ed impedire lo sviluppo della democrazia, una volta soltanto è stato proclamato in funzione antifascista ed è durato tre quarti d'ora”* con espresso riferimento al rifiuto del Re di firmare lo stato di assedio proposto dal Presidente del Consiglio Facta.

In particolare e in via di estrema sintesi, può semplificarsi asserendo che in seno all'Assemblea costituente si formarono, sul punto della decretazione di urgenza, due contrapposti orientamenti sostenuti rispettivamente dagli on.li La Rocca e Tosato⁸⁰. L'impostazione di quest'ultimo, per il quale *“la necessità non dà nessuna garanzia”*, risultò prevalente.

Naufraga così la proposta dell'on. Nobile volta ad introdurre il seguente articolo: *«il Presidente della Repubblica, su proposta del Primo Ministro, può decretare in casi eccezionali lo stato d'assedio. Il decreto relativo, anche dopo la sua applicazione, dovrà essere presentato alle due Camere per la ratifica»*.

Così come è destinata a cadere nel vuoto anche la proposta dell'on. Terracini *«il Presidente della Repubblica, su proposta del Primo Ministro e consultati i Presidenti delle due Camere, può, in caso eccezionale, decretare lo stato d'assedio. Il decreto relativo dovrà essere presentato per la ratifica alle Camere immediatamente convocate»*⁸¹.

Certamente sullo sfondo a condizionare la scelta di chiusura dei costituenti, pesava la ancora troppo nitida esperienza totalitaria, nonché la drammatica strumentalizzazione della decretazione emergenziale avutasi in Germania, dove l'abuso dall'art. 48 della Costituzione di Weimar⁸², che consentiva al Presidente di “prendere le misure

Cfr. P. CAPPELLINI– A. CARDONE *“Le sorti dell'eccezione nell'esperienza costituzionale italiana, Stato democratico pluralista e poteri extra ordinem”* in AA.VV. *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli Ed. Torino, 2016.

⁸⁰ Così S. CENTONZE e L. GIOVEDI', *“Terrorismo e legislazione emergenziale”* Collana *“il diritto in Europa oggi”*, Key ed. Vicalvi, 2006, pag. 28.

⁸¹ <https://www.nascitacostituzione.it/05appendici/01general/09/02/index.htm?002.htm&2>

⁸² Cfr. I.A. NICOTRA, *“Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo”*, Rivista A.I.C. n. 1/2021 pubblicata il 12/01/2021 sul sito www.aic.it.

necessarie al ristabilimento dell'ordine e della sicurezza pubblica”, senza specificare i limiti di questo potere e senza definire cosa costituisse effettivamente necessità, permise un’ascesa al potere, formalmente legale, di Hitler.

Nel dibattito assembleare la preoccupazione dei costituenti è palpabile.

L’on. Fabbri vede nella proposta dell’on. Nobile “una cambiale in bianco da scontare quando e come vuole: ciò è assolutamente contrario al punto di vista democratico liberale”.

“Pone perciò l’alternativa, o di elaborare una regolamentazione molto precisa che tenga conto dei criteri su espressi, o di non parlarne affatto nella Costituzione, lasciando al Governo tutta la responsabilità del provvedimento e permettendo così a coloro che ne siano vittime di avere almeno la soddisfazione di dolersi per aver subito una illegalità”.

L’on. Lussu si pronuncia nettamente contro lo stato d’assedio.

In particolare ritiene che “lo stato d’assedio non dovrebbe essere mai applicato, perché è convinto che l’autorità politica ha in sé la piena capacità di far fronte a qualunque situazione anche grave; preferisce che la responsabilità resti totalmente in mano al potere politico”⁸³.

L’on. Zuccarini non crede si possa parlare di stato d’assedio nella Costituzione, la quale sancisce un insieme di libertà che non ammettono eccezioni.

Significativa la posizione di Costantino Mortati il quale, come noto e come è stato autorevolmente ricostruito⁸⁴, fu accorato sostenitore dell’inserimento nella Carta costituzione della disciplina dello stato di emergenza.

83 Seduta dell’11 gennaio 1947 della prima Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione in

<https://www.nascitacostituzione.it/05appendici/01general/09/02/index.htm?002.htm&2>.

84 Sul punto si rinvia alla ricostruzione operata da G. DE VERGOTTINI, *Necessità, costituzione materiale e disciplina dell’emergenza. In margine al pensiero di Costantino Mortati*, in *Forme di Stato e Forme di Governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati* a cura di M. GALIZIA, Giuffrè Ed., 2007.

Segnatamente, secondo l’Autore: “Mortati prende atto della stretta connessione fra normalità e prevedibilità e della difficoltà di inglobare nel testo formale una serie preventiva di regole esaurienti dirette ad affrontare fenomeni eccezionali e imprevedibili quanto alla loro effettiva portata. Per tali evenienze le norme costituzionali pre-disponibili in anticipo sono norme di attribuzione di competenza e procedurali mentre quelle sostanziali di disciplina dell’intervento necessario vanno, per comune constatazione, disposte caso per caso.”

Cfr. L. CARLASSARRE, *Stati di eccezione e sospensione delle garanzie costituzionali secondo Mortati*, in AV. VV., *Il pensiero giuridico di C. Mortati*, Milano, 1990.

Per Mortati, infatti, possano verificarsi stati di necessità, all'infuori delle ipotesi regolate, che rendano vane tutte le cautele ed i limiti che si vogliano introdurre.

D'altra parte ricorda che, quando si discusse del decreto-legge, fu stabilito di non parlarne nella convinzione che ciò portasse alla esclusione del diritto di ricorrervi; ma fa presente la diversa misura del danno che può derivare al Paese dal divieto di un decreto-legge e dal divieto dello stato d'assedio. Di qui la duplice preoccupazione, o che si possa ricorrere troppo facilmente alla dichiarazione di stato d'assedio, perché nella prassi italiana esso rientra nei poteri ordinari del Governo, o che possa verificarsi un danno più grave, se si mettesse il Governo nell'impossibilità di procedere con mezzi eccezionali in casi eccezionali. Ciò l'induce a considerare la opportunità di disciplinare questo istituto, anche con efficacia limitata, sia per quanto riguarda la forma (richiesta del parere dei Presidenti delle due Camere) sia nei riguardi del contenuto (stabilendo quali garanzie costituzionali restino sospese in questo periodo)⁸⁵.

Il dibattito costituente sull'argomento, solo marginalmente e sommariamente ricostruito in questa sede, fa emergere la particolare preoccupazione dei costituenti di come l'emergenza possa incidere sul normale funzionamento dell'assetto democratico.

⁸⁵ Discussione del giorno 11 gennaio 1947 prima Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, in www.nascitacostituzione.it.

CAPITOLO II

L'ART. 16 DELLA COSTITUZIONE: UNA NORMA DALLA COMPLESSA NATURA.

Sommario: 1. Ripercorrere il dibattito in merito al rapporto tra gli artt. 13 e 16 cost. per rinnovate prospettive interpretative. – 2. *Segue*. Ricadute pratiche di un evoluto approccio ermeneutico. – 3. Complessità interpretativa e contenutistica dell'art. 16 cost. – 4. Limiti e controlimiti alla libertà di circolazione. - 5. Le limitazioni derivanti dalla sanità e dalla sicurezza. – 6. Il contributo interpretativo al limite della “sicurezza” offerto dalla Corte costituzionale con la recente sentenza n. 47 del 2024 in tema del c.d. “daspo urbano”.

1. Ripercorrere il dibattito in merito al rapporto tra gli artt. 13 e 16 Cost. per rinnovate prospettive interpretative.

Al fine di poter più compiutamente affrontare le tematiche che questo lavoro si è riproposto di trattare e, in qualche misura -pur senza alcuna velleità- contribuire a risolvere, appare inevitabile la preliminare ricostruzione del portato normativo dell'art. 16 cost., alla luce del contributo della dottrina e della giurisprudenza costituzionale.

Per un tale approccio, meramente ermeneutico, appare significativa, dopo averne analizzata la genesi, la scomposizione del testo dell'articolo 16 cost., che così recita: *“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. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche.*

Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge”.

Anzitutto va evidenziato come, anche in considerazione del retaggio storico di una consolidata dottrina diffusamente richiamata *infra*, la libertà di circolazione ha dovuto scontare non poche diffidenze prima di guadagnare una autonoma dignità giuridica rispetto alla libertà personale.

Infatti, la dottrina più risalente ha a lungo dubitato di una distinta rilevanza della libertà di circolazione, riscontrando difficoltà di coordinamento con la libertà personale sancita all'art. 13 cost., continuando a chiedersi se la libertà di circolazione dovesse ricomprendersi nella libertà personale⁸⁶.

La difficoltà interpretativa era sicuramente condizionata dalla precedente esperienza costituzionale, stante l'esclusiva tutela della libertà personale offerta dallo Statuto albertino.

Non sono mancati per il vero studiosi che espressamente hanno criticato l'autonomia attribuita al diritto di circolazione, stante l'impossibilità di individuare netti criteri distintivi⁸⁷.

In particolare, tra l'altro, si è posto l'accento sulla regolamentazione delle limitazioni alla libertà di circolazione e soggiorno, dal momento che quelle non a carattere generale rientrerebbero fra le altre restrizioni di cui all'art. 13 cost.⁸⁸.

⁸⁶ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Tomo II, cit., pag. 961.

Il dibattito dottrinale sviluppatosi nei primi tempi è ampiamente e puntualmente ricostruito da M. MAZZIOTTI, in *Circolazione e soggiorno, (libertà di)*, cit., il quale ricostruisce l'apporto dottrinario alla materia, evidenziando, in maniera pregevolmente sintetica, le differenti posizioni assunte dai maggiori autori.

Segnatamente, per il Mortati la libertà di circolazione e di soggiorno considera la persona in relazione con determinate località mentre la libertà personale la considera in sé stessa. Per il Virga, invece, la prima tutela la libertà di movimento, la seconda la sicurezza della persona.

Secondo il Crosa questa protegge l'attività necessaria all'uomo, quella la sua vita, integrità e libertà. Il Pergolesi riconnette la libertà di circolazione di soggiorno con la libertà del domicilio; Carbonaro considera oggetto della libertà personale l'inviolabilità della persona, oggetto della libertà di circolazione e di soggiorno la possibilità per essa di vivere ed operare in un certo ambito.

Galeotti la esclusiva disponibilità del proprio essere fisico in quanto distinta dal diritto di muoversi dal luogo all'altro dello Stato ed anche al di fuori di essa. Infine per Vassalli si avrebbe restrizione della libertà personale ogni qualvolta sia limitata la libertà esterna del soggetto in tutta la serie delle sue possibili direzioni, e restrizione della libertà di circolazione e di soggiorno quando il limite si riferisce a una zona avente rilievo e individualità giuridica (Comune, Provincia, Regione, Stato) dove sia lecito o illecito circolare. La libertà personale si riferirebbe alla persona in sé per sé considerata, la libertà di circolazione e di soggiorno alla sua vita di relazione.

In ogni caso, la letteratura sull'argomento è sterminata. Oltre ai citati possono ricordarsi gli importanti studi: V. CRISAFULLI, *Manuale dei diritti del cittadino*, Roma, 1950, 41 ss.; S. GALEOTTI, *La libertà personale (studio di diritto costituzionale italiano e comparato)*, Milano, 1953; G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, 1967, 105; A. BARBERA, *I principi costituzionali della libertà personale*, Milano, 1967; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 111 ss.

⁸⁷ Sul punto cfr. V. CRISAFULLI, *Libertà personale, Costituzione e passaporti*, in Arch. Pen., 1955, II, 117, per il quale la disciplina della libertà personale inizia nell'art. 13 ma finisce e va integrata con gli art. 16 e 33 cost. tanto che se non ci fosse l'art. 16 la libertà di circolazione avrebbe potuto farsi ricomprendere in quella personale.

Anche A. AMORTH in *La costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano, Giuffrè, 1948, pag. 60, nega autonomia concettuale alla libertà di circolazione e dello stesso avviso P. LUCIFREDI in *La nuova costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1951 pag. 122.

Per alcuni il tratto distintivo con l'art. 13 cost. è da rinvenirsi poi nel fatto che la libertà di circolazione sia intrinsecamente legata alla libertà economica⁸⁹.

Orbene, non può di certo negarsi come la libertà personale contenga anche quella di movimento, dal momento che comprimendo la prima ne discenderebbe inevitabilmente una compressione della seconda, ma non per questo può dubitarsi di una autonoma rilevanza costituzionale della libertà di movimento.

Inoltre, come osservato da parte della dottrina, anche il provvedimento giudiziario di detenzione andrebbe a limitare la "facoltà di movimento" rientrante nella libertà e non anche la libertà di circolazione, che muove da una differente prospettiva.

A parere di chi scrive, milita per l'affermazione della distinzione tra le due norme costituzionali, anzitutto lo stesso dato letterale della Carta e l'autonomia della norma per come formulata in separato articolo⁹⁰.

Mortati fu chiaro nell'evidenziare come "non è dubbio che la Costituzione abbia inteso configurare in modo autonomo le libertà in discorso (art. 16); ciò risulta dalla diversità della loro disciplina rispetto a quella dell'art. 13, sotto il riguardo sia della sfera dei beneficiari (i soli cittadini e non "tutti") sia della libertà stessa (limitatamente a soli motivi di sanità e sicurezza)"⁹¹.

Sempre a parere di chi scrive, ogni dubbio circa il portato dell'una e l'altra libertà cesserebbe laddove si ampliasse il portato di cui all'art. 16 cost. al profilo strumentale ovvero ai mezzi (intesi nel senso più ampio e lato possibile), sempre necessari ma indispensabili all'uomo contemporaneo, per l'effettivo godimento del diritto.

Laddove si arrivasse a considerare l'art. 16 cost. la base costituzionale di un più ampio diritto "alla mobilità", nessuno potrebbe mai più dubitarne dell'autonomia.

⁸⁸ Cfr. M. GALIZIA, *La libertà di circolazione e soggiorno*, in AA.VV. (atti del congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione), *La tutela del cittadino*, Vicenza, 1967, pag. 61.

⁸⁹ I. NICOTRA GUERRERA, *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè ed., Milano, 1995, pag. 57.

⁹⁰ Sul punto appaiono significative le riflessioni di I. NICOTRA GUERRERA in *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, cit. pag. 67, per la quale: "non di una mera duplicazione in realtà si è trattato ma della traduzione in termini normativi di un diritto che mira a tutelare il cittadino da una prospettiva tutt'affatto diversa. Del resto, la differente portata della libertà di movimento rispetto a quella prevista nell'art. 16 traspare dalla circostanza che qualsiasi istituto, sia espressione di misure detentive o preventive ovvero di sicurezza, è caratterizzato dalla privazione della facoltà di movimento, in alcun modo rilevando il luogo rispetto al quale il diritto che subisce la limitazione può essere esercitato (un istituto penitenziario, una casa colonica, un obbligo di soggiorno in un determinato Comune)."

⁹¹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, II, 1967, pag. 849.

Autorevole dottrina specifica, inoltre, che il diritto di circolazione si riferisce ad una zona avente rilievo giuridico (Comune, Provincia, Regione, Stato), mentre il diritto alla libertà personale si riferisce alla libertà esterna del soggetto in tutta la serie delle sue possibili direzioni⁹².

Vi è poi l'assunto per cui la libertà personale atterrebbe alla persona in sé per sé, mentre la libertà di circolazione e di soggiorno alla vita di relazione⁹³.

Anche se rientra nella sfera della libertà di autodeterminazione, pertanto, inerisce alla particolare relazione che collega la persona ad un determinato territorio⁹⁴.

La distinzione tra i due diritti in questione, per altri, sarebbe visibile nel momento in cui la facoltà di movimento dell'individuo si esplica in modo da permettere non la semplice disponibilità della propria persona, ma il raggiungimento di un bene differente che è appunto la circolazione⁹⁵.

Sul punto anche la giurisprudenza della Corte costituzionale ha avuto modo di sottolineare la differente disciplina delle due libertà, sia con riferimento ai soggetti titolari del diritto, dal momento che l'art. 16 cost. farebbe riferimento ai soli cittadini, quanto alle garanzie ed alle limitazioni consentite⁹⁶, come nel prosieguo si approfondirà.

Inoltre, la garanzia costituzionale offerta alla libertà di circolazione appare del tutto distinta, potendosi limitare solo per motivi di sanità e di sicurezza, con limitazioni stabilite in via generale dalla legge, e dunque con una riserva di legge rinforzata.

Sempre la Corte costituzionale già nella sentenza 68 del 1964 contribuisce alla distinzione tra la libertà di circolazione e quella personale attraverso l'analisi degli "effetti" della limitazione dell'uno o dell'altra nei riguardi del cittadino destinatario.

Più segnatamente, la Corte evidenziava come la limitazione riguardante la libertà personale avrebbe necessariamente provocato, a differenza di quella riguardante la libertà di circolazione, "una menomazione o mortificazione della dignità e del

⁹² G. VASSALLI, *La libertà personale nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Scritti giuridici in onore di P. Calamandrei*, Padova, 1956, V, 354 e ss.

⁹³ G. ROLLA, *Il sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, 2010, pag. 63.

⁹⁴ G. DEMURO, *Art. 16*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, vol. I, Utet 2006, pag. 375.

⁹⁵ E. SPAGNA MUSSO, *Tutela costituzionale della libertà personale e ricorso in Cassazione*, in *Foro Pen.* 1955, pag. 717.

⁹⁶ Cfr. corte Cost. sentenze n. 45/1960 e n. 419/1994.

prestigio della persona, tale da potere essere equiparata a quell'assoggettamento all'altrui potere, in cui si concreta la violazione del principio dell'*habeas corpus*".

La giurisprudenza della Corte appare estremamente chiarificatrice.

Nella richiamata sentenza n. 45 del 1960 si ricorda quanto segue: "che la Costituzione abbia voluto assicurare la tutela della libertà in tutte le sue manifestazioni, è certo; ma non è esatto che qualunque limitazione della libertà debba essere ricondotta sotto la disciplina dell'art. 13".

Nella successiva sentenza n. 419/1994 la Corte specifica ancor più chiaramente che: "i due precetti costituzionali presentano una diversa sfera di operatività, nel senso che la libertà di circolazione e soggiorno non costituisce un mero aspetto della libertà personale, ben potendo, quindi, configurarsi istituti che comportano un sacrificio della prima e non per ciò solo anche della seconda".

Come si avrà modo di approfondire nel prosieguo, una tale ricostruzione interpretativa, con una analisi in retrospettiva, può contribuire a considerare non rientranti nell'alveo dell'art. 13 cost. le misure restrittive adottate durante il periodo emergenziale dettato dalla pandemia da Covid-19.

La libertà di circolazione è una libertà "spaziale e residenziale" che collega la persona al territorio⁹⁷.

La libertà personale si presenta invece come una "libertà-situazione" o "a schema aperto" a differenza delle c.d. "libertà facoltà"⁹⁸ coincidendo quest'ultime con singole e specifiche facoltà e non anche la genericità delle situazioni come avviene in tema di libertà personale.

Pare di poter concordare con l'opinione di chi intravede in tale ricostruzione il peccato originale di ricostruire il rapporto tra libertà personale e altre libertà (qui in particolare quella di circolazione) in termini di *genus* e *species*⁹⁹.

Indubitabile, infatti, che la scelta del Costituente di prevedere norme poste a tutela di più libertà fondamentali ha segnato la fine della natura onnicomprensiva della libertà personale.

⁹⁷ P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, pag. 171.

⁹⁸ A. BARBERA, *I principi costituzionali della libertà personale*, Giuffrè, Milano, 1967, pag. 196

⁹⁹ Sul punto cfr. G. D'AMICO, *La libertà capovolta*, op. cit., pag. 56.

2. *Segue. Ricadute pratiche di un evoluto approccio ermeneutico.*

La questione che qui si agita, tuttavia, lungi dal potersi ritenere meramente speculativa o superata.

Si assiste infatti alla ripresa o meglio al prosieguo della discussione in dottrina circa la distinzione tra libertà personale e di circolazione, come se si trattasse di argomento inesauribile¹⁰⁰.

A ben vedere le ricadute pratiche della speculazione, come già ampiamente rilevato, sono relevantissime.

Un'interpretazione lata della libertà personale, infatti, come opportunamente osservato, potrebbe condurre alla conclusione di ritenere "legittimo qualsiasi limite all'esercizio di altre libertà, purché posto in essere con le procedure di cui all'art. 13 cost."¹⁰¹.

Tanto più è ampia la nozione di libertà personale, tanto più appare complesso individuare il portato dell'art. 16 cost¹⁰².

Allo stesso tempo non sembrano possibili interpretazioni restrittive dell'art. 13 cost.

La ricaduta pratica della questione è di estrema rilevanza, riguardando intimamente la possibilità di stabilire quali garanzie operano con riferimento a determinate misure restrittive, se quelle poste dall'art. 13 o piuttosto quelle di cui all'art. 16 cost.

Ebbene, parte della dottrina ha inteso la libertà personale coincidente con la libertà fisica, tanto che l'art. 13 soccorrerebbe in garanzia a quelle limitazioni comportanti coercizioni fisiche.

Secondo altra parte, invece, nella nozione di libertà personale rientrerebbero anche la libertà morale e la dignità sociale.

¹⁰⁰ A. BARBERA, in *I principi costituzionali della libertà personale*, Milano, 1967, tratta la questione approfonditamente.

S. GALEOTTI, *La libertà personale (Studio di diritto costituzionale italiano e comparato)*, Milano, 1953, afferma che la confusione tra libertà personale e libertà di locomozione costituirebbe «*un lascito della commistione che si faceva delle due libertà nella prima formulazione avutasi nella Costituzione francese del 1791*».

¹⁰¹ Cfr. A. BARBERA, op. ult. cit. La questione di recente è stata anche riaffrontata da G. D'AMICO in «*la libertà capovolta*» op. cit. pagg. 57 e ss.

¹⁰² Cfr. R. D'ALESSIO, *art 16*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. Crisafulli e L. Paladin, Cedam, Padova, 1990, p. 97.

Vi è chi, nella ricerca di criteri distintivi, ha evidenziato la dimensione non esclusivamente individuale, ma anche collettiva, della libertà di circolazione, tanto da riferirsi ai cittadini e prevedendo limitazioni solo con carattere di generalità¹⁰³.

La questione è stata di recente oggetto di compiuta ricostruzione da parte della Corte costituzionale, la quale ha avuto modo di ritornare sul tema con la sentenza n. 127/2022, sulla questione della legittimità costituzionale degli art. 1, comma 6, e 2, comma 3, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74, sollevata, in riferimento all'art. 13 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Reggio Calabria, sezione penale.

In estrema sintesi si dibatteva in merito alla costituzionalità del divieto di mobilità per chi era in quarantena in quanto affetto da COVID-19 senza che tale misura fosse stata convalidata dall'Autorità Giudiziaria.

A ben vedere la questione rimessa alla Corte atteneva strettamente al rapporto tra l'art. 13 e l'art. 16 Cost.

Orbene, la Corte ha dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 6, e 2, comma 3, del d.l. n. 33 del 2020, in riferimento all'art. 13 Cost., perché la misura della cosiddetta quarantena obbligatoria è istituto che limita la libertà di circolazione, anziché restringere la libertà personale.

Argomenta la Corte che l'obbligo, per chi è sottoposto a quarantena per provvedimento dell'autorità sanitaria, in quanto risultato positivo al virus COVID-19, di non uscire dalla propria abitazione o dimora, limita la libertà di circolazione, ma non restringe la libertà personale, perché esso non viene direttamente accompagnato da alcuna forma di coercizione fisica, né in fase iniziale, né durante la protrazione di esso per il corso della malattia, e non determina alcuna degradazione giuridica di chi vi sia soggetto.

Infatti, l'accertamento dello stato di positività non si congiunge ad alcuno stigma morale, e non può cagionare mortificazione della pari dignità sociale, trattandosi di una condizione condivisa con milioni di individui, accomunati da null'altro che dall'esposizione ad un agente patogeno trasmissibile per via aerea. Per tale ragione,

¹⁰³ G. DEMURO, *Art. 16*, in *commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. I, Utet 2006, pag. 375.

sebbene il legislatore abbia costruito la figura di reato sull'inosservanza del provvedimento che sottopone la singola persona alla quarantena a seguito di positività al test del virus COVID-19, non solo non vi è alcun obbligo ai sensi dell'art. 13 Cost. che tale provvedimento sia convalidato dall'autorità giudiziaria, ma di quest'ultimo provvedimento amministrativo non vi sarebbe neppure stata la necessità costituzionale. Del resto, la natura del virus, la larghissima diffusione di esso, l'affidabilità degli esami diagnostici per rilevarne la presenza, sulla base di test scientifici obiettivi, fuggano ogni pericolo di arbitrarità e di ingiusta discriminazione, tale da chiamare in causa il giudice, affinché la misura dell'isolamento sia disposta, o convalidata tempestivamente; fermo restando che il malato non solo può sottrarsi alla misura obbligatoria, ma non coercitiva (pur sostenendone le conseguenze penali), ma può altresì far valere le proprie ragioni, in via di urgenza, innanzi al giudice comune, perché ne sia accertato il diritto di circolare, qualora difettino i presupposti per l'isolamento (sentt. nn. 2, 11 del 1956, 45 del 1960, 30 del 1962, 68 del 1964, 23 del 1975, 419 del 1994, 210 del 1995, 143, 193, 194, 238 del 1996, 144 del 1997, 105 del 2001, 222 del 2004, 219 del 2008, 275 del 2017, 22 del 2022)¹⁰⁴.

Per arrivare ad una tale conclusione la Consulta ripercorre, come si è avuto modo di accennare, l'annoso dibattito in merito al differente campo applicativo dell'art. 13 e dell'art. 16 Cost.

Più segnatamente, la Consulta ha avuto modo di precisare, nel punto 4 del "considerato in diritto", che nella giurisprudenza costituzionale, "il nucleo irriducibile dell'*habeas corpus*, tutelato dall'art. 13 Cost. e ricavabile per induzione dal novero di atti espressamente menzionati dallo stesso articolo (detenzione, ispezione, perquisizione personale), comporta che il legislatore non possa assoggettare a coercizione fisica una persona, se non in forza di atto motivato dell'autorità giudiziaria, o convalidato da quest'ultima entro quarantotto ore, qualora alla coercizione abbia invece provveduto l'autorità di pubblica sicurezza.

L'impiego della forza per restringere la capacità di disporre del proprio corpo, purché ciò avvenga in misura non del tutto trascurabile e momentanea (sentenze n. 30 del 1962 e n. 13 del 1972), è quindi precluso alla legge dalla lettera stessa dell'art. 13

¹⁰⁴ Così Sent. Corte Costituzionale, 26/05/2022, n.127, in *Giurisprudenza Costituzionale* 2022, 3, 1385.

Cost., se non interviene il giudice, la cui posizione di indipendenza e imparzialità assicura che non siano commessi arbitri in danno delle persone.

Qualora, pertanto, il legislatore intervenga sulla libertà di locomozione, indice certo per assegnare tale misura all'ambito applicativo dell'art. 13 Cost. (e non dell'art. 16 Cost.) è che essa sia non soltanto obbligatoria (tale, vale a dire, da comportare una sanzione per chi vi si sottragga), ma anche tale da richiedere una coercizione fisica”.

La Corte ripercorre la propria giurisprudenza, alla quale si è fatto ampio cenno nelle pagine che precedono, in merito all’ordine di rimpatrio con foglio di via obbligatorio o l’ordine di espulsione dello straniero, che sono stati ricondotti nell’alveo dell’art. 13 Cost. solo nel caso in cui l'ordine dovesse comportare la traduzione fisica della persona¹⁰⁵.

In definitiva, il criterio che la Corte costituzionale torna a suggerire per individuare una volta per tutte i confini dei campi applicativi delle due norme in questione risiede nel versare nell’art. 13 Cost. tutte le restrizioni attuate mediante impiego di forza fisica o oltre a quelle che “comportano l’«assoggettamento totale della persona all'altrui potere», con le quali, vale a dire, viene compromessa la «libertà morale» degli individui (sentenza n. 30 del 1962), imponendo loro «una sorta di degradazione giuridica» (sentenza n. 11 del 1956)”¹⁰⁶.

Rimangono nell’alveo dell’art. 16 Cost., invece, tutte le limitazioni, che non comportano coercizioni di questo genere.

In definitiva, le differenze di titolarità, di garanzie e di limiti inducono a ritenere che si tratti, anche da un punto di vista contenutistico, di diritti distinti e autonomi.

¹⁰⁵ Cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 2 del 1956 e n. 45 del 1960; sentenza n. 275 del 2017; in precedenza, sentenza n. 222 del 2004.

Nella sentenza in commento, n. 127/22, la Consulta inoltre specifica che “l’«assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale» contraddistingue anche il trattenimento dello straniero presso centri di permanenza e assistenza, in quanto l'autorità competente, «avvalendosi della forza pubblica» adotta misure che impediscono di abbandonare il luogo (sentenze n. 105 del 2001; si veda, inoltre, la sentenza n. 23 del 1975) Sempre in osservanza del fondamentale criterio che attiene alla coercizione fisica, questa Corte ha ricondotto all'art. 13 Cost. l'esecuzione di un prelievo ematico nel corso di un procedimento penale «quando se ne renda necessaria la esecuzione coattiva» (sentenza n. 238 del 1996), ma ha invece escluso l'applicabilità di tale disposizione costituzionale al test alcolemico, ove proposto a chi sia sospettato di aver guidato in stato di ebbrezza, considerato che la persona, pur commettendo reato in caso di rifiuto ingiustificato, «non subisce coartazione alcuna, potendosi rifiutare in caso di ritenuto abuso di potere da parte dell'agente» di pubblica sicurezza (sentenza n. 194 del 1996).”.

¹⁰⁶ Così Sent. Corte costituzionale, 26/05/2022, n.127, in *Giurisprudenza Costituzionale* 2022, 3, 1385.

Come si è avuto modo di osservare pertanto, debbono ritenersi del tutto superate le tesi riduzionistiche che configurano la libertà di circolazione come un aspetto della libertà personale o si basano, per la distinzione, soltanto su criteri quantitativi, come, pur autorevolmente, suggeriva Vassalli¹⁰⁷.

¹⁰⁷G. GUZETTA, F. S. MARINI, *Lineamenti di diritto pubblico italiano ed Europeo*, Ed. Giappichelli, 2014, pag. 503.

È peraltro apparso poco persuasiva la distinzione tra le due libertà in ragione del tipo di obbligo derivante dalla loro eventuale limitazione.

In tale prospettiva, l'obbligo positivo di risiedere in un determinato luogo costituirebbe una restrizione della libertà personale, mentre quello "negativo" di non circolare in una determinata circoscrizione inciderebbe sulla libertà di circolazione.

Poiché, però, gli obblighi positivi possono leggersi come una sommatoria di obblighi negativi e viceversa un criterio distintivo così concepito rischia di divenire meramente formalistico.

3. Complessità interpretativa e contenutistica dell'art. 16 Cost.

Il testo della norma di cui all'art. 16 Cost., contiene, nel primo e nel secondo comma, il riconoscimento di più di un diritto.

Oltre alla libertà di circolazione e di soggiorno nel territorio nazionale di cui all'art. 16 comma 1 cost., anche la libertà di lasciare il territorio nazionale, la c.d. libertà di espatrio, di rientrarvi la c.d. libertà di rimpatrio di cui all'articolo 16 comma 2 cost. Strettamente a quest'ultima collegata, inoltre, è la c.d. libertà de emigrazione di cui all'art. 35 comma 4 cost. e cioè la libertà di stabilirsi all'estero definitivamente per ragioni lavorative, e che rappresenta una declinazione specifica della libertà d'espatrio¹⁰⁸.

Si tratta a ben vedere, di espressioni distinte di una medesima rappresentazione, benché non possono non avere una autonoma dignità e tutela giuridica.

La “libertà di soggiorno” appare “come qualcosa in più del mero profilo negativo della libertà di circolazione”¹⁰⁹.

La libertà di domicilio riguarda più specificatamente il diritto di stabilire la propria residenza o domicilio in qualsiasi parte del territorio nazionale al fine di poter svolgere una qualsiasi attività.

Si è discusso in proposito se domicilio e soggiorno siano da intendersi come sinonimi o espressioni di concetti e situazioni differenti.

Chi opta per tale ultima interpretazione pone in risalto l'aspetto della libertà domiciliare relativo all'impossessamento di un dato ambito spaziale.

Senza dubbio il soggiorno è da intendersi come qualsiasi sosta in qualsiasi luogo, mentre il domicilio è il raggiungimento di un luogo per fare di questo il centro, temporaneo o definitivo, dei propri interessi, personali familiari o lavorativi.

La questione ha avuto ricadute pratiche relevantissime.

Si pensi alla illegittimità costituzionale di tutte quelle disposizioni che privilegiano i residenti per la partecipazione a determinati concorsi.

Sul punto inoltre sono condivisibili le censure mosse a talune politiche locali volte a complicare l'effettiva libertà di fissare il soggiorno e il domicilio nel luogo ritenuto

¹⁰⁸ A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, 2010, pag. 502.

¹⁰⁹ G. DEMURO, *Commento all'art. 16 della Costituzione in Commentario alla Costituzione* (a cura di) A. Celotto, M. Olivetti, R. Bifulco, Utet, Torino, 2006, pagg. 372 ss.

più opportuno, ricordando che l'unico accertamento che l'ufficiale di anagrafe deve e può compiere riguarda l'eventuale effettività della disposizione di un alloggio proprio o nell'ambito di una famiglia o convivenza preesistente, da parte del richiedente il cambio di residenza¹¹⁰.

Ciò, tuttavia, assume differente rilevanza nel caso in cui si parli di domicilio fiscale o di mutamento della circoscrizione elettorale, in quanto in questi casi si apre -a tutela di interessi pubblici eccedenti il fenomeno del mero mutamento del luogo di soggiorno- la possibilità di sindacarne la oggettività sulla base di parametri appositamente determinati dalla legislazione in materia¹¹¹.

Nel ricordare il dibattito in seno all'Assemblea costituente si fa sicuramente memoria della contrapposizione con riguardo all'utilizzo del termine "dimora" al posto di "soggiorno", ritenuto più corretto da un punto di vista giuridico.

A ben vedere fu dirimente la precisazione dell'on. Tupini per il quale il verbo soggiornare comprendeva anche quello dimorare, sicché con il primo veniva sancito in maniera più ampia e puntuale "il diritto del cittadino stabilirsi nei luoghi che preferisce"¹¹².

Si ritiene che nel diritto di soggiorno vada compreso anche il diritto di stabilimento, nonché la libertà di scegliere il luogo di lavoro¹¹³.

Il secondo comma dell'art. 16 cost. prevede la libertà di "uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi".

A tal proposito, deve rilevarsi come il costituente abbia inteso "liberare" la libertà di espatrio da ogni limite specifico, se non quello del preliminare adempimento degli "obblighi di legge" ovvero di possedere un passaporto¹¹⁴.

Sul punto va peraltro specificato come il rilascio del passaporto, con il nuovo assetto costituzionale ed in netto contrasto con il periodo fascista e con il periodo statutario,

¹¹⁰ A. PIZZORUSSO, *Residenza, cambiamento di residenza, diritto alla residenza*, in Com. Dem., 1986, 1,85 e ss.

¹¹¹ U. DE SIERVO, *Circolazione, soggiorno, emigrazione, (libertà di)*, cit.

¹¹² Cfr. *La Costituzione nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, 1970, VI, pagg. 791 ss.

¹¹³ Cfr. G. AMATO, *art. 16 cost., Rapporti Civili art. 13-20*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione*.

¹¹⁴ Sul punto di rimanda anche alla compiuta ricostruzione operata da I. NICOTRA GUERRERA in *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, cit, pag. 76 e ss.

abbia raggiunto la dignità di diritto soggettivo e non anche esito di valutazione discrezionale dell'autorità amministrativa¹¹⁵.

Inoltre, a parere di risalente giurisprudenza costituzionale, la cui ricostruzione appare tuttora coerente e condivisibile, la libertà di espatrio gode della medesima garanzia, in ordine al divieto di imporre restrizioni per ragioni politiche, stante il dettame di cui al 1° comma dell'art. 16 cost.¹¹⁶

Tale libertà incontra il solo limite relativo all'assolvimento degli obblighi di legge.

In ciò risiede la differenziata disciplina con la libertà di circolazione concretizzandosi nella previsione di una riserva di legge assoluta non rinforzata, come previsto per la libertà di circolazione.

Si tratta di una disciplina “strutturalmente diversa da quella prevista dal comma 1”, senza ritenere possibile ovviamente l'estensibilità dei limiti di cui al 1 comma dell'art. 16 anche al diritto di espatrio, salva la facoltà del legislatore di configurare singoli obblighi a tutela dei profili riconducibili alla sanità od alla sicurezza¹¹⁷.

Come è stato osservato, la distinzione tra le fattispecie del primo e secondo comma dell'art. 16 cost è data dal fatto che solo con riguardo alla libertà di espatrio “il soggetto è in grado con la sua azione di eliminare le ragioni ostative all'esercizio di essa”¹¹⁸.

A parere di risalente eppure mai mutato orientamento della Corte costituzionale, alla libertà di espatrio si applica il divieto di restrizioni per ragioni politiche, ancorché sia solo previsto nel primo comma dell'art. 16 Cost.¹¹⁹

Ad oggi l'unico limite riconducibile alla libertà garantita dal secondo comma dell'art. 16 cost. rimane quello di dotarsi di un passaporto ai sensi della legge 1185/1967.

L'ottenimento del passaporto, come già evidenziato, è pacificamente considerato un diritto soggettivo tanto che le ipotesi in cui la PA può negarne il rilascio risultano stringenti e tipizzate.

¹¹⁵ Cfr. F. MODUGNO (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, G. Giappichelli Ed. – Torino, VI ed., pag. 578 ss.; A PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, III ed., G. Giappichelli, Torino, 2018, pag. 486.

¹¹⁶ Cfr. Corte Cost. sent. 19/1959.

¹¹⁷ U. DE SIRVO, *Circolazione, soggiorno, emigrazione, (libertà di)*, cit.

¹¹⁸ Così I. NICOTRA GUERRERA, *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, cit. pag. 77.

¹¹⁹ Cfr. Sentenza Corte costituzionale n. 19 del 1959, *punto 3 considerato in diritto*.

La libertà in questione è per un verso collegata alla sovranità dello Stato sul territorio e quindi alla cittadinanza, per un altro verso nega radicalmente la sovranità statale¹²⁰. La libertà di movimento è infatti un bisogno fondamentale di tutti gli individui: è un “diritto universale” che deve essere conferito a tutti gli esseri umani e garantito dalla comunità internazionale¹²¹.

In dottrina e sin dalla più risalente giurisprudenza costituzionale¹²² si ritiene che “quello di munirsi del passaporto non è un obbligo ma solo un onere, al cui assolvimento è subordinato l’esercizio della libertà di espatrio, è che perciò gli obblighi di cui si parla nella suddetta norma vanno riferiti ad altra materia¹²³.

Di tal che si può desumere, come anticipato, che la libertà di espatrio non può che essere un diritto soggettivo, per l’esercizio del quale è necessario munirsi di passaporto.

I casi in cui è inibito l’ottenimento del passaporto sono espressamente indicati dall’articolo 3 della legge già richiamata n. 1185 del 1967 e riguardano le ipotesi in cui vi sia il superiore interesse di tutela di un soggetto debole, ovvero collegamenti con l’espiazione di una pena o con la sottoposizione ad una misura di sicurezza detentiva o di prevenzione.

Segnatamente, a mente dell’art. 3 lett. a); b) d); e) non possono ottenere il passaporto:

a) coloro che, essendo a norma di legge sottoposti alla patria potestà o alla potestà tutoria, siano privi dell’assenso della persona che la esercita e, nel caso di affidamento a persona diversa, dell’assenso anche di questa; o, in difetto, dell’autorizzazione del giudice tutelare;

b) i genitori che, avendo prole minore, non ottengano l’autorizzazione del giudice tutelare; l’autorizzazione non è necessaria quando il richiedente abbia l’assenso dell’altro genitore legittimo da cui non sia legalmente separate e che dimori nel territorio della Repubblica;

¹²⁰ G. DEMURO, *Art. 16*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pag. 378.

¹²¹ L. FERRAJOLI, *La libertà di circolazione e soggiorno. Per chi?*, in *Quale libertà. Dizionario minimo contro i falsi liberali*, a cura di Bovero, Roma-Bari, 2004, 1979.

¹²² Cfr. Corte. Cost. 26 gennaio 1957 n. 34, in G. Cost., 1957, 433, con nota di V. Crisafulli.

¹²³ M. STIPO, voce *Passaporto* (dir. Amm.) in Enc. Dir., 1982, XXXII, pag. 180.

d) coloro che debbano espiare una pena restrittiva della libertà personale o soddisfare una multa o ammenda, salvo per questi ultimi il nulla osta dell'autorità che deve curare l'esecuzione della sentenza, sempre che la multa o l'ammenda non siano già state convertite in pena restrittiva della libertà personale, o la loro conversione non importi una pena superiore a mesi 1 di reclusione o 2 di arresto;

e) coloro che siano sottoposti ad una misura di sicurezza detentiva ovvero ad una misura di prevenzione prevista dagli articoli 3 e seguenti della legge 27 dicembre 1956, n. 1423;

f) coloro che, trovandosi in Italia, siano obbligati al servizio militari di leva o risultino vincolati da speciali obblighi militari previsti dalle vigenti disposizioni legislative, quando il Ministro per la difesa o l'autorità da lui delegata non assenta al rilascio del passaporto.

Con riguardo alla causa di cui alla lettera e) la Suprema Corte ha stabilito “il carattere di eccezionalità di tale disposizione rispetto principi costituzionali ed internazionali di posti a fondamento della libertà di espatrio. Ne deriva che detta disposizione non può essere applicata nemmeno in via analogica oltre i casi ed i tempi in essa considerati¹²⁴”.

L'art. 3 L. 1185/69 alla lettera b) è stato invece oggetto di pronuncia di incostituzionalità “nella parte in cui non esclude la necessità dell'autorizzazione del Giudice Tutelare al rilascio del passaporto quando il genitore naturale richiedente abbia l'assenso dell'altro genitore con lui convivente ed esercente congiuntamente la potestà genitoriale, che dimori nel territorio della Repubblica.¹²⁵”

¹²⁴ Cfr. Sentenza Corte Cassazione, sez. I n. 1744 del 29 aprile 1986.

¹²⁵ Cfr. Sentenza Corte costituzionale 16-30 dicembre 1997, n. 464 (in G.U. 1a s.s. 07/01/1998, n. 1). Si tratta di sentenza rilevantisima.

Veniva rimessa alla Corte la questione di costituzionalità dell'art. 3, lettera b), della legge 21 novembre 1967, n. 1185 (Norme sui passaporti), nella parte in cui richiedeva l'autorizzazione del giudice tutelare ai fini del rilascio del passaporto al genitore naturale di un minore pur quando vi sia l'assenso dell'altro genitore naturale, convivente con il primo e dimorante nel territorio nazionale.

La norma veniva censurata sia con riguardo all'art. 3 della Costituzione, in quanto recherebbe una disciplina ingiustificatamente e irragionevolmente differenziata della predetta fattispecie rispetto a quella del genitore legittimo, per il quale l'autorizzazione tutelare non è richiesta allorché vi sia l'assenso dell'altro genitore legittimo, non legalmente separato e dimorante nel territorio nazionale e per ciò che maggiormente interessa in questa sede, anche con riguardo all'art. 16, secondo comma, della Costituzione, in quanto introdurrebbe un limite alla libertà di espatrio non giustificato dalle esigenze di tutela del figlio minore, attesa l'idoneità dell'altro genitore convivente a controllare l'affidabilità del richiedente in ordine all'assolvimento dei suoi doveri verso il figlio.

Seppur con la brevità che si impone in questa sede, si segnala che le lett. c) ed f) dell'art. 3 sono state abrogate rispettivamente, dall'art. 215 del d.lgs. n. 271 del 1989 e dall'art. 2, c. 11 della legge n. 127 del 1997, mentre la lettera g) risulta oramai praticamente inapplicabile a seguito del venir meno del servizio militare obbligatorio.

Inoltre, nella Gazzetta Ufficiale n. 136 del 13 giugno 2023 è stato pubblicato il Decreto Legge 13 giugno 2023, n. 69 avente ad oggetto "Disposizioni Urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione Europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano".

L'art. 20 del citato Decreto Legge modifica l'art.3 lettera b) della Legge 21 novembre 1967 n. 1185 recante "Norme sui passaporti" e introduce inoltre l'articolo 3-bis.

Il citato articolo 3, modificato dalle nuove disposizioni, prevede come condizione ostativa al rilascio del passaporto per i genitori di figli minori - in luogo dell'assenso dell'altro genitore - l'adozione, nei confronti del richiedente, dell'inibitoria prevista dal successivo articolo 3-bis, con il quale l'autorità giudiziaria "può inibire il rilascio del passaporto al genitore avente prole minore, quando vi è concreto e attuale pericolo che a causa del trasferimento all'estero questo possa sottrarsi all'adempimento dei suoi obblighi verso i figli¹²⁶".

Sull'argomento, va segnalata la recentissima sentenza n. 22048/2023 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione¹²⁷.

La questione al vaglio della Suprema Corte trae origine dal reclamo proposto avverso il decreto del Giudice Tutelare del Tribunale di Brescia col quale veniva

La Corte ovviamente ricostruisce l'epoca di emanazione della legge censurata, anteriore alla riforma del diritto di famiglia del 1975 e motiva in diritto le ragioni che impongono la censura della legge impugnata.

Pur tuttavia, per ciò che più interessa in questa sede, è bene limitarsi a sottolineare come la Corte abbia rilevato il contrasto della normativa in parola con gli artt. 3 e 16 della Costituzione, "in quanto non si giustifica ragionevolmente il diverso trattamento del genitore naturale rispetto al genitore legittimo, e non si giustifica l'imposizione, a carico del genitore naturale che abbia l'assenso dell'altro genitore naturale convivente con lui e con il figlio, della limitazione alla libertà di espatrio consistente nella necessità di ottenere l'autorizzazione del giudice tutelare al fine del rilascio del passaporto".

¹²⁶ Il provvedimento giudiziale, che può avere una durata non superiore a due anni, è trasmesso, a cura della cancelleria del giudice competente, anche al Comune di residenza dell'interessato. Per effetto delle previsioni contenute nel DPR 6 agosto 1974, n. 649, recante "Disciplina dell'uso della carta d'identità e degli altri documenti equipollenti al passaporto ai fini dell'espatrio", le nuove norme si applicano anche alla carta d'identità elettronica (CIE) valida per l'espatrio.

¹²⁷ Cassazione civile sez. un., 24/07/2023, (ud. 11/07/2023, dep. 24/07/2023), n. 22048.

autorizzato il rilascio del passaporto in favore del marito della ricorrente, contrariamente a quanto da questa auspicato, dacché temeva il pericolo che l'ex coniuge potesse portare con sé i minori fuori dall'Italia e comunque sottrarsi definitivamente agli obblighi di mantenimento.

Il Tribunale di Brescia, investito del reclamo, dopo aver precisato che la domanda era da intendere circoscritta alla revoca dell'autorizzazione al rilascio del passaporto per il solo marito (poiché il giudice tutelare non si era pronunciato sul rilascio del passaporto per i figli), ha rigettato il reclamo per mancanza di prove circa l'attuale condizione lavorativa del coniuge e la dedotta sua inadempienza agli obblighi di mantenimento dei figli, o in ogni caso di un più generale disinteresse del medesimo alle esigenze economiche della prole.

Ciò che tuttavia maggiormente interessa in questa sede è che il Tribunale di Brescia ha quindi ritenuto che “comparando gli interessi giuridici sottesi alle posizioni dei coniugi” il diritto del marito al rilascio del passaporto, espressione della fondamentale libertà di movimento, non potesse considerarsi “recessivo a fronte di mero timore muliebre, di per sé insufficiente a motivare un legittimo dissenso”.

La Suprema Corte, però, censura perentoriamente la decisione del Tribunale di Brescia statuendo che lo stesso “ha errato anche nel dire che la comparazione degli interessi giuridici sottesi alle posizioni dei coniugi esprimesse un dato di preminenza del diritto del marito al rilascio del passaporto in funzione della sua “libertà di movimento”.

Una tale motivazione, evasiva e apodittica, non concretizza in fatto alcuna effettiva comparazione dei livelli di interesse, giacché la "libertà di movimento" del genitore di prole minore (per ripetere la formula impiegata dal giudice a quo) presuppone, in caso di opposizione, la previa dimostrazione dell'assolvimento degli obblighi di legge verso la medesima prole”.

Tornando ora all'analisi della libertà in parola, merita una autonoma trattazione anche la c.d. libertà di emigrazione, essendo solo in parte affine a quella di espatrio.

Gli stessi Costituenti hanno inteso disciplinare le due libertà in due distinti e separati articoli, il 16 e il 35 comma IV, essendo stata ben presto abbandonata l'ipotesi di prevedere un unico "diritto di emigrare"¹²⁸.

Una prima formale distinzione fra espatrio e emigrazione si ha solo con il Testo Unico n. 2205 del 1919 in cui all'art. 5 definisce l'emigrante come "ogni cittadino che espatri esclusivamente a scopo di lavoro manuale o per esercitare il piccolo traffico, o vada a raggiungere il coniuge, ascendenti, discendenti, fratelli, zii, nipoti e gli affini negli stessi gradi, già emigrati a scopo di lavoro, o ritorni in paese estero ove già precedentemente emigrato..."

Come è stato puntualmente notato, con il tempo e con il perfezionamento della speciale legislazione assistenziale in materia di emigrazione i due concetti hanno assunto sempre più un'autonoma indipendenza ed una differenziata disciplina per l'esercizio dello stesso diritto di espatrio¹²⁹.

In seno all'Assemblea costituente l'on. Foa, unitamente ad altri deputati, presentò un emendamento volto al riconoscimento del diritto alla libera circolazione internazionale dei lavoratori, nonché l'obbligo per la Repubblica di tutelare il lavoro italiano all'estero.

Si intendeva ribadire, in una norma di rango costituzionale, la preferenza per un modello di economia internazionale in cui al libero movimento dei capitali e delle merci si affianchi la libera circolazione dei lavoratori¹³⁰.

Sempre in seno all'assemblea costituente, il presidente della terza sottocommissione, on. Ghidini, nel corso della seduta dell'otto maggio 1947, evidenziava la differenza tra "l'emigrazione in quanto forma di espatrio o di uscita dalle frontiere condizionata accerti elementi" e la libertà di cui all'art. 10 del progetto di costituzione in cui sono fissate "le norme, in forma generale ed ampia, per l'entrata e l'uscita dei cittadini dal territorio nazionale"¹³¹.

Al di là delle pur utilissime sollecitazioni che provengono dal dibattito sviluppatosi in seno All'Assemblea costituente, ad indicare chiaramente la distinzione tra la

¹²⁸ Cfr. *La costituzione nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma, 1970, VI, pagg. 791 ss.

¹²⁹ U. DE SIERVO, *Circolazione, soggiorno, emigrazione (libertà di)*, cit.

¹³⁰ G. D'AMICO, *La libertà capovolta*, cit. pag. 100.

¹³¹ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, vol. II, cit. pag. 790. Citato anche in G. D'AMICO, *La libertà capovolta*, cit. pag. 100.

libertà di emigrazione e quella di cui all'art 16 Cost., soccorre -oltre alla differente collocazione in separato articolo- anche la *ratio* della tutela di cui all'art. 35 quarto comma Cost. fondata su motivi di ordine economico e sociale.

Il diritto all'immigrazione quindi non può che corrispondere al diritto di recarsi all'estero al fine di esercitare un'attività lavorativa¹³².

La Corte costituzionale, inoltre, con la nota sentenza numero 278 del 1992, ha avuto modo di precisare che diritto correlato eppure distinto a quello di emigrazione è quello di abbandonare il proprio paese in base al quale ogni persona può “lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio e di ritornare nel proprio paese,” coerentemente con quanto prevede l'art. 13 della Dichiarazione universale di diritti dell'uomo del 1948.

¹³² G. D'AMICO, *La libertà capovolta*, cit. pag. 102.

4. Limiti e controlimiti alla libertà di circolazione

Il limite al godimento di un diritto costituzionale è generalmente -potrebbe dirsi con terminologia efficace sebbene impropria- un'eccezione.

Ciò è tanto più visibile nella formulazione dell'art. 16 cost. che premette il diritto di ciascun cittadino di circolare e soggiornare "liberamente".

L'avverbio è di certo rafforzativo rispetto alla possibilità di limitare il godimento del diritto in parola, possibile solo attraverso una legge e in via generale per motivi di sanità e sicurezza.

L'inciso ha inevitabilmente e notoriamente ispirato plurimi orientamenti dottrinali.

Per alcuni si tratta di riserva di legge relativa¹³³, per altri assoluta¹³⁴ e, per altri ancora, rinforzata¹³⁵.

Potrebbe apparire estremamente incoerente, ma, a dire il vero, le tre tesi, pur tra loro contraddittorie, appaiono tutte di per sé convincenti.

La discussione, tuttavia, assume un portato più prosaico risolvendosi, di fatto, in un solo interrogativo: in materia di libertà di circolazione, è possibile intervenire con atti aventi un valore inferiore rispetto alla legge?

Il Costituente a ben vedere pone un limite ed un "controlimite", il primo rappresentato dai motivi di sanità e sicurezza, mentre il secondo dalle "ragioni politiche".

Nel tentare una definizione si deve condividere con Ruotolo, che l'art. 16 prevede "una riserva di legge assoluta e rinforzata, condizionando il legislatore non solo in ordine ai «motivi» per i quali può intervenire («di sanità o di sicurezza») ma anche al modo («in via generale») in cui la limitazione può dispiegarsi, dovendo prescindere dalle qualità morali dei soggetti destinatari dei divieti"¹³⁶.

Si tratta di una vera e propria garanzia raggiunta attraverso la limitazione imposta al legislatore.

¹³³ M. MAZZIOTTI, *Circolazione e soggiorno, (libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1960, vol. VII, pagg. 14 ss.

¹³⁴ U. DE SIERVO, *Circolazione, soggiorno, emigrazione (libertà di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1989, vol. III, pagg. 76 ss.

¹³⁵ G. DEMURO, *Commento all'art. 16 della Costituzione* in *Commentario alla Costituzione* a cura di A. Celotto, M. Olivetti, R. Bifulco, Utet, Torino, 2006, pagg. 372 ss.

¹³⁶ M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in G. COCCO (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Giuffrè, Milano, 2012, pagg. 9-10.

A parere di scrive, l'espressione ha un sapore antico, tutto novecentesco, ma il contenuto è facilmente individuabile.

Nel tempo in cui queste pagine vanno componendosi la tematica dei limiti alla libertà di circolazione ha assunto, specie nella discussione dottrina, "successi" inimmaginabili dovuti agli spunti di riflessione che la pandemia da COVID-19 ha suscitato.

A ben vedere non vi è studioso che non si sia lasciato coinvolgere dal fermento che le limitazioni imposte alla circolazione durante la pandemia, tanto che si è ritenuto opportuno dedicare all'argomento uno specifico capitolo del presente lavoro, al quale si rimanda (v. cap. VII par. 1).

In questa sede, come approccio inevitabilmente preliminare, appare opportuno limitarsi alla disamina della norma costituzionale di nostro interesse.

L'inciso "in via generale" appare senza dubbio la parte della norma più commentata dalla dottrina, che nel corso del tempo si è più volte interrogata sul suo effettivo portato.

L'interpretazione del predetto inciso, per taluno, ha rappresentato il banco di prova dell'autonomia della libertà di circolazione rispetto alla libertà personale, in quanto l'art. 16 disporrebbe "soltanto che unicamente in via generale e per motivi di sanità e sicurezza la legge può imporre limitazioni a tale libertà da applicarsi all'infuori dell'intervento dell'A.G."¹³⁷.

In base a tale ricostruzione l'art. 16, tuttavia, finirebbe per rappresentare una mera deroga alla libertà di circolazione.

Nell'intento di tracciarne una differenziazione, si avrebbe il risultato opposto di ricondurre la libertà di circolazione a mera appendice di quella personale¹³⁸.

A tutto voler concedere, non vi è dubbio circa il fatto che l'inciso "in via generale" rappresenti una vera e propria garanzia alla libertà di circolazione, in quanto consente i soli provvedimenti riguardanti non singole persone, ma aree territoriali alle quali sia vietato l'accesso per i motivi indicati¹³⁹.

¹³⁷ P. GROSSI, *Libertà personale, libertà di circolazione e obbligo di residenza dell'imprenditore fallito*, in *Giur. Cost.*, 1962, pag. 210.

¹³⁸ G. D'AMICO, *La libertà capovolta*, cit., nota a pag. 76.

¹³⁹ Cfr. G. AMATO, *art. 16 cost., Rapporti Civili art. 13-20*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1977, pag. 115.

Più segnatamente, sempre come ha avuto modo di specificare la dottrina, le eventuali limitazioni alla libertà di circolazione potranno essere legittimate in ragione di un pericolo alla sanità ed alla sicurezza ravvisato non nella persona dei suoi titolari, ma nell'accesso di chicchessia all'area vietata¹⁴⁰.

È dunque di certo più aderente alla norma costituzionale, ritenere che il Costituente abbia voluto introdurre una riserva di legge c.d. "rinforzata", preoccupandosi di fissare alcune condizioni vincolanti per il legislatore ordinario¹⁴¹.

Ovviamente sull'interpretazione dell'inciso in questione non vi è (o comunque non vi è sempre stata) unanimità di vedute.

Anzi, al contrario, è apparso il terreno più fertile per la nascita di inesauribili speculazioni dottrinarie.

Per taluni equivarrebbe ad una più stringente limitazione capace di impedire anche le predette misure, per altri di collocarle comunque al di fuori dell'art. 13, pretendendo il giudice anche per esse, in quanto misure "personali"¹⁴².

In quest'ultimo caso, tuttavia, a parere di autorevole dottrina "la libertà personale diviene un'altra volta tanto lata da risultare evanescente"¹⁴³.

Vi è l'opinione di chi intende, con l'inciso in via generale, ribadire in modo esplicito e solenne i divieti sia di leggi regionali in materia, che di discriminazioni di gruppo o personali, che pure sarebbero comunque deducibili dagli articoli 120 e 3 Cost.¹⁴⁴.

Pur con espressa riserva di tornare in argomento, appare significativo già in questa sede richiamare la recente Sentenza 127/2022 con la quale la Corte Costituzionale ha avuto modo di puntualizzare, previa dettagliata ricostruzione della propria giurisprudenza, che "i motivi di sanità che permettono alla legge, ai sensi dell'art. 16 Cost., di limitare in via generale la libertà di circolazione delle persone possono

¹⁴⁰ Cfr. G. AMATO, *art. 16 cost., Rapporti Civili art. 13-20*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1977, pag. 115.

¹⁴¹ G. D'AMICO, *La libertà capovolta*, cit., pag. 73.

¹⁴² Sul punto cfr. M. GALIZIA, *la libertà di circolazione e soggiorno dall'Unificazione alla Costituzione repubblicana in Pubblica Sicurezza*, pagg. 483 ss.; A. PACE in *Problematica delle libertà costituzionali* CEDAM, 1992, pag. 284.

¹⁴³ G. AMATO, *art. 16 cost., Rapporti Civili art. 13-20*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Bologna 1977, pag. 115.

¹⁴⁴ U. DE SIERVO, *Circolazione, soggiorno, emigrazione (libertà di)*, cit.

giungere fino alla necessità di isolare individui affetti da malattie contagiose. (Precedente: S. 68/1964 - mass. 2186)¹⁴⁵”.

Segnatamente, in linea di principio, non si può negare che un cordone sanitario volto a proteggere la salute nell'interesse della collettività (art. 32 Cost.) possa stringersi di quanto è necessario, secondo un criterio di proporzionalità e di adeguatezza rispetto alle circostanze del caso concreto, per prevenire la diffusione di malattie contagiose di elevata gravità. A seconda dei casi, in particolare, e sempre alla luce della evoluzione della pandemia, il legislatore potrà orientarsi, sia nel senso di prescrivere un divieto generalizzato a recarsi in determinati luoghi, sia nel senso di imporre un divieto di spostarsi a determinate persone, specie quando queste ultime, in ragione della libertà di circolare, siano, a causa della contagiosità, un pericoloso vettore della malattia.

Ad ogni buon conto, al netto delle posizioni dottrinarie pure molto utili alla disamina della norma in commento, appare condivisibile l'opinione di chi reputa le garanzie espresse dall'art. 16 cost. fors'anche sovrabbondanti e “puntigliose”, stante comunque la garanzia generale offerta dall'art. 3 cost¹⁴⁶.

Sul punto non pare difficoltoso, anche a seguito della ricostruzione del dibattito dell'Assemblea, poter condividere l'opinione di chi, infatti, vede nella norma in commento soprattutto una cesura ed una reazione rispetto alla precedente esperienza politico-giuridica¹⁴⁷.

Secondo una risalente pronuncia della Corte costituzionale l'inciso “in via generale” andrebbe interpretato come una “particolare e solenne riaffermazione del principio di uguaglianza”¹⁴⁸, in base al quale il legislatore ordinario, pur determinando i criteri generali su basi assolutamente obiettive, può demandare all'autorità amministrativa di specificarne il contenuto, in forza di atti amministrativi secondari.

Affermazione che consente di ascrivere la riserva di legge (rinforzata, data la sussistenza di ulteriori vincoli a carico del legislatore, quali la tutela della sanità e

¹⁴⁵ Si tratta della sentenza della Corte costituzionale n. 127 del 07/04/2022 Dep. il 26/05/2022, Pubbl. in G. U. 01/06/2022. Come nota di curiosità appare significativo rilevare che redattore della presente sentenza è il Giudice Barbera, sotto la presidenza di Giuliano Amato.

¹⁴⁶ Cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte Speciale, CEDAM, 1992, pag. 268.

¹⁴⁷ A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte Speciale, CEDAM, 1992, pag. 268.

¹⁴⁸ Sent. Corte Cost. n. 68 del 1964, in Giur. cost., 1964, II, 715 ss.

sicurezza pubblica, escluse in ogni caso le ragioni politiche) nella categoria delle riserve relative.

Ad ogni buon conto, come precisato dalla Corte, l'inciso in via generale starebbe se non altro a significare che le autorità non possono porre limiti contro una determinata persona o contro determinate categorie.

L'affermazione di principio, comunque, è specificata, sempre dal Giudice delle leggi, nel senso che eventuali limitazioni possono riguardare singoli gruppi o persone, ma mai risolversi in discriminazioni illegittime contro singoli o gruppi¹⁴⁹.

Questa è la illuminante massima che può estrapolarsi dalla sentenza n. 68 del 1964: "con la sentenza n. 2 del 1956 la Corte costituzionale precisò che l'inciso "in via generale" contenuto nell'art. 16 della Costituzione, deve intendersi nel senso che la legge sia applicabile alla generalità dei cittadini, non a singole categorie.

Tale interpretazione va ora confermata, precisando che i motivi di sanità o di sicurezza - che possono dar luogo a limitazioni alla libertà di circolazione o di soggiorno - possono nascere tanto da situazioni generali quanto da situazioni particolari o individuali (es.: necessità di isolare individui affetti da malattie contagiose).

Il fatto che l'art. 16 Cost. accomuni, mettendole sullo stesso piano, le ragioni di sanità e di sicurezza, è indice che non può trattarsi solo di ragioni di carattere generale. Come pure il fatto che lo stesso art. 16 esclude le restrizioni determinate da ragioni politiche, conferma che altri motivi di carattere individuale possono suggerire limitazioni alla libertà di circolazione e di soggiorno.

Sulla scorta anche dei lavori preparatori, è da ritenere che nel testo definitivo dell'art. 16 della Costituzione la formula "in via generale" fu inserita per chiarire che "le autorità non possono porre limiti contro una determinata persona o contro determinate categorie": non nel senso che non si potessero adottare provvedimenti contro singoli o gruppi, ma nel senso che non si potessero stabilire illegittime discriminazioni contro singoli o contro gruppi.

La formula inoltre altro non è che una particolare e solenne riaffermazione del principio posto nell'art. 3 Cost., come lo è nell'art. 21, ultimo comma, della stessa Costituzione. (S. n. 2/1956).¹⁵⁰

¹⁴⁹ Sent. Corte Cost. n. 68 del 1964, in Giur. cost., 1964, II, 715 ss.

Per concludere, come efficacemente scritto, “per comprendere il significato dell’art. 16 l’interprete deve porsi nella prospettiva, non tanto del singolo il cui diritto può subire restrizioni, ma da quella del territorio che deve essere difeso da «aggressioni» tanto forti da mettere in serio pericolo il rapporto tra questo e la collettività che in esso si trova”¹⁵¹.

¹⁵⁰ Corte cost., sent. n. 68 del 1964.

¹⁵¹ Così I. NICOTRA GUERRERA, *Territorio e circolazione delle persone nell’ordinamento costituzionale*, cit., pag. 62.

5. Le limitazioni derivanti dalla sanità e dalla sicurezza.

Con riguardo ai limiti di cui all'art. 16 Cost. rappresentati dai “motivi di sanità e sicurezza”, va anzitutto rilevato che sin da una primissima pronuncia della Corte deve essere *“assicurato ai cittadini, per quanto possibile, il pacifico esercizio dei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza. Sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato dalle offese alla propria personalità fisica e morale”*¹⁵².

Sempre nella medesima sentenza si evidenzia come tale inciso incorporerebbe anche l'ordine pubblico, di tal che il legislatore potrebbe adottare misure limitative della libertà di circolazione per ragioni di interesse pubblico¹⁵³.

Come si è avuto modo di osservare, inoltre, il dibattito svoltosi in Assemblea costituente contribuisce certamente a capire nel profondo le ragioni dell'inserimento della formula in questione.

Non va infatti dimenticato che una tale formula trae origine dalla preoccupazione dei Costituenti di attenuare l'eccessiva genericità dei concetti di sanità e sicurezza e dunque il rischio di una applicazione di fatto discrezionale.

Quanto al corretto e puntuale significato da attribuire ai concetti di sanità e sicurezza, la dottrina ha apportato un contributo essenziale.

La sanità, concordemente con quanto previsto dall'art. 32 cost., è notoriamente da intendersi come salute sia fisica che psichica.

Con riguardo alla sicurezza, invece si fa riferimento all'attività di prevenzione dei reati.

Una tale interpretazione appare coerente anche con lo spirito dei Costituenti i quali, come ampiamente osservato, nel corso dei lavori, optarono per il termine “sicurezza” rispetto a quello inizialmente indicato in “ordine pubblico”.

Secondo risalente giurisprudenza, la sicurezza dovrebbe riguardare invece tutte le situazioni in cui i cittadini possono svolgere pacificamente le proprie libertà costituzionalmente garantite¹⁵⁴.

¹⁵² Sent. Corte Cost. n. 2 del 1956.

¹⁵³ Cfr. sent. Corte cost. n. 246/1996: *“l'uso delle strade specie con mezzi di trasporto, può essere regolato sulla base di esigenze che, sebbene trascendano il campo della sicurezza e della sanità, attengono al buon regime della cosa pubblica, alla sua conservazione, alla disciplina che gli utenti debbono osservare ed alle eventuali prestazioni che essi sono tenuti a compiere”*

Per la Corte, “anche l’ordine pubblico e la pubblica moralità sono compresi nella formula *de qua*, seppure con alcune precisazioni”¹⁵⁵.

Secondo autorevole dottrina, invece, la nozione di sicurezza deve essere più correttamente interpretata come “*incolumità fisica delle persone senza poter essere intesa genericamente come ordinato vivere civile e tanto meno come ordine pubblico ideale o come pubblica moralità*”¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Sul punto si veda G. DEMURO, *Art. 16*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione* cit., pag. 378.

¹⁵⁵ Così Sentenza Corte costituzionale n. 2 del 23/06/1956, in www.dejure.it, punto 5 del “*considerato in diritto*”, dove, tra le altre cose, si legge: “più delicato è il punto se ai “motivi di sanità e di sicurezza”, indicati nell’art. 16, possano ricondursi anche i motivi di “ordine, sicurezza pubblica e pubblica moralità” indicati nell’art. 157 della legge di p.s.

La Corte ritiene che ciò sia possibile e che, pertanto, il secondo e il terzo comma del citato art. 157 non siano costituzionalmente illegittimi, salvo quanto si è detto nei precedenti numeri della sentenza per ciò che riguarda il sospetto e la traduzione.

Esclusa l’interpretazione, inammissibilmente angusta, che la “sicurezza” riguardi solo l’incolumità fisica, sembra razionale e conforme allo spirito della Costituzione dare alla parola “sicurezza” il significato di situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza. Sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; è l’“ordinato vivere civile”, che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico.

Ciò posto, non è dubbio che le “persone pericolose per l’ordine e la sicurezza pubblica o per la pubblica moralità” (art. 157 legge p.s.) costituiscano una minaccia alla “sicurezza” indicata, e così intesa, nell’art. 16 della Costituzione.

Per quanto si riferisce alla moralità, non dovrà certo tenersi conto delle convinzioni intime del cittadino di per sé stesse incoercibili, né delle teorie in materia di morale, la cui manifestazione, come ogni altra del pensiero, è libera o disciplinata da altre norme di legge. Ma i cittadini hanno diritto di non essere turbati ed offesi da manifestazioni immorali, quando queste risultino pregiudizievoli anche alla sanità, indicata nell’art. 16 della Costituzione, o creino situazioni ambientali favorevoli allo sviluppo della delinquenza comune.

Per quanto si riferisce all’ordine pubblico, senza entrare in una disputa teorica sulla definizione di tale concetto, basta precisare che agli effetti dell’art. 16 della Costituzione e dell’art. 157 legge di p.s. la pericolosità in riguardo all’ordine pubblico non può consistere in semplici manifestazioni di natura sociale o politica, le quali trovano disciplina in altre norme di legge, bensì in manifestazioni esteriori di insofferenza o di ribellione ai precetti legislativi ed ai legittimi ordini della pubblica Autorità, manifestazioni che possono facilmente dar luogo a stati di allarme e a violenze, indubbiamente minacciose per la “sicurezza” della generalità dei cittadini, i quali finirebbero col vedere, essi, limitata la propria libertà di circolazione.

Riassumendo, nel testo dell’art. 16 della Costituzione la parola “motivi (di sanità o di sicurezza)” va intesa nel senso di fatti che costituiscano un pericolo per la sicurezza dei cittadini, quale è stata più sopra definita...”

¹⁵⁶ G. FILIPPETTA, *La libertà personale e le libertà di domicilio, di circolazione e individuale* in NANIA, RIDOLA (a cura di) *I diritti costituzionali*, Torino, 2001, pag. 291.

Appare significativo richiamare anche le riflessioni svolte sul punto da M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in G. COCCO (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Giuffrè, Milano, 2012, pag. 10.

Sotto altro aspetto, come è stato notato, il divieto di imporre ulteriori vincoli rispetto a quelli della sanità e della sicurezza, offre garanzia di tutela anche al diritto al lavoro sancito dall'art. 4 Cost¹⁵⁷.

Posto che l'art. 16 rappresenta indubbiamente la norma fondamentale di tutela della libertà di circolazione, non appare ridondante ricordare come all'interno della Carta vi siano altri riferimenti che rappresentano ulteriori guarentigie alla libertà in parola. Sul punto l'art. 120, I comma, Cost. stabilisce che la Regione non può “adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni”.

Come è stato opportunamente ed autorevolmente specificato, mentre l'art. 16 riguarderebbe i cittadini, l'art. 120 cost. precluderebbe una legislazione regionale limitativa della circolazione sia di persone che di cose.

Sotto altro aspetto, peraltro, l'art. 120 mira a garantire solo da turbative regionali, tanto che si riferisce anche agli stranieri ed allo spostamento dei beni immobili¹⁵⁸.

In ogni caso, secondo autorevole dottrina, dal combinato disposto degli artt. 16 Cost. e 120 Cost. deve trarsi la conclusione che le limitazioni interregionali alla circolazione sono ammissibili solo quando, motivate da esigenze di sanità e di sicurezza, siano ristrette ad aree circoscritte del territorio regionale, così da non tradursi in un impedimento alla circolazione tra Regioni, ossia in un ostacolo al transito nella Regione da o per altre Regioni, o al divieto di accesso e circolazione esteso all'intero territorio di una Regione.

Non è comunque mancato, in dottrina, chi ha inteso leggere la norma in commento una mera riaffermazione, fors'anche sovrabbondante, di un principio di tutela già presente in altre norme costituzionali e consacrato dall'art. 3 Cost., che potrebbe adempiere “la funzione di limite a ogni tendenza elusiva della piena libertà di circolazione insorgente a livello costituzionale”¹⁵⁹.

L'inciso “in qualsiasi modo” pare più che sufficiente a togliere qualsiasi residuo dubbio circa la possibilità che una Regione possa intervenire in materia, ancorché in tempo di pandemia non sono mancate aperture anche in questo senso.

¹⁵⁷ I. NICOTRA GUERRERA, *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè ed., Milano, 1995, pag. 55.

¹⁵⁸ Cfr. U. DE SIERVO, *Circolazione, soggiorno, emigrazione* (libertà di), cit.

¹⁵⁹ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova 1995, pag. 612.

Ad ogni buon conto la Corte Costituzionale con la recente sentenza n. 37/2021 ha avuto modo di precisare che, in materia, la competenza è e resta statale, specificando che la materia riguardante le misure volte al contrasto della pandemia rientra nella profilassi internazionale (art. 117, co. 2°, lett. q)¹⁶⁰.

Si tratta ovviamente di indirizzo consolidato avendo avuto modo la Corte in più occasione di ribadire l'impossibilità per le Regioni di adottare misure volte ad ostacolare la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni anche sulla scorta del vincolo di cui all'art. 120 cost.¹⁶¹

Va tuttavia richiamata anche la sentenza 107/2018¹⁶² con la quale la Corte precisa che "il divieto di ostacolare in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, di cui all'art. 120, primo comma, Cost., è idoneo a colpire quelle discipline che limitano, anche solo in via di fatto, i diritti da esso menzionati,

¹⁶⁰ La letteratura in argomento è amplissima. Si rinvia a U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2020, pp. 537 ss.; F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2020, pp. 333 ss., M. COSULICH, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2020, pp. 79 ss., L. VIOLINI, *Il virus, il vaccino e il nuovo anno: centralizzazione, differenziazione e la leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5/2020, pp. 1009 ss.; D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021 del 21/04/2021* in <https://www.forumcostituzionale.it>; E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Roma, 2007; M. OLIVETTI, *Le misure di contenimento del Coronavirus tra Stato e Regioni*, in www.quotidianogiuridico.it.

Si segnala inoltre, Corte Cost., sent. 51/1991: "il divieto imposto a ciascuna regione dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione, relativo all'adozione di provvedimenti che ostacolano in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra regione e regione, non comporta una preclusione assoluta, per gli atti regionali, di stabilire limiti al libero movimento delle persone e delle cose. Il potere delle regioni di disciplinare e, quindi, di limitare la libera circolazione dei soggetti umani e dei beni è, infatti, connaturato allo svolgimento dell'autonomia politica e amministrativa delle regioni stesse. Sicché quel potere non può essere escluso tutte le volte che le disposizioni costituzionali che regolano il libero movimento delle persone o delle cose ammettono che la relativa disciplina possa essere posta anche da atti di esercizio delle competenze costituzionalmente spettanti alle regioni. Più precisamente, nella misura in cui l'art. 16 della Costituzione autorizza anche interventi regionali limitativi della libertà di circolazione delle persone e nella misura in cui altre norme costituzionali, principalmente gli artt. 41 e 42 della Costituzione, ammettono che le limitazioni ivi previste alla libera circolazione dei beni possano essere poste anche con atti regionali, non può negarsi che la regione, per la parte in cui legittimamente concorre all'attuazione dei valori costituzionali contrapposti a quelle libertà, possa stabilire limiti alla libera circolazione delle persone e delle cose... Questa affermazione, in qualche modo già presente nella sentenza n. 12 del 1963 di questa Corte, presuppone che gli «ostacoli», di cui parla l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, consistano in limiti che senza alcun fondamento costituzionale finiscono per restringere in qualsiasi modo il libero movimento delle persone e delle cose fra una regione e l'altra. Ciò significa, in somma sintesi, che l'esigenza di una disciplina regionale differenziata non può spingersi fino al punto di porre barriere o impedimenti ingiustificati e arbitrari alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni."

¹⁶¹ Corte costituzionale, sentenze n. 64/2007, n. 247/2006, n. 62/2005 e n. 505/2002 e n. 161/2005.

¹⁶² Corte costituzionale, sentenza n. 107/2018.

come si ricava sia dalla lettera della disposizione costituzionale, sia dal suo collegamento con l'art. 3, secondo comma, Cost., che “codifica” il nesso tra libertà e condizioni materiali della libertà, sia ancora dalla giurisprudenza europea che ha ravvisato un limite alla libertà di circolazione in certe discipline limitative dell'accesso a prestazioni pubbliche”.

La Corte, in ogni caso, con la sentenza qui richiamata ha svolto anche ulteriori puntuali osservazioni circa la concreta e pratica portata del divieto di cui all'art. 120 cost.

Addirittura la Corte offre alcune direttive ermeneutiche al fine di stabilire se si è in presenza o meno di legislazioni regionali contrastanti il divieto imposto dall'art. 120 cost.

Segnatamente, richiamando anche la sentenza n. 51 del 1991, si osserva che: “il divieto stesso non va inteso in modo “assoluto”, dovendosi invece vagliare la ragionevolezza delle leggi regionali che limitano i diritti con esso garantiti, attraverso le seguenti valutazioni: a) se si sia in presenza di un valore costituzionale in relazione al quale possano essere posti limiti alla libera circolazione delle cose o degli animali; b) se la Regione posseda una competenza che la legittimi a stabilire una disciplina differenziata a tutela di interessi costituzionalmente affidati alla sua cura; c) se il provvedimento adottato in attuazione del valore suindicato e nell'esercizio della predetta competenza sia stato emanato nel rispetto dei requisiti di legge e abbia un contenuto dispositivo ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell'intervento limitativo della Regione, così da non costituire in concreto un ostacolo arbitrario alla libera circolazione delle cose fra Regione e Regione”¹⁶³.

¹⁶³ Corte costituzionale, sentenza n. 107/2018.

Con riguardo alla potestà legislativa regionale, tra la sconfinata letteratura, si rimanda a: A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2022; G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, pp. 1128 ss.; N. LUPO, *La potestà regolamentare del Governo dopo il nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, a cura di P. CARETTI, Torino, 2003, p. 241; P. BONETTI, *Cap. II - I principi. I diritti e doveri. Le politiche migratorie*, in *Diritto degli stranieri*, a cura di B. NASCIMBENE, Padova, 2004, pp. 145-202.

6. Il contributo interpretativo al limite della “sicurezza” offerto dalla Corte costituzionale con la recente sentenza n. 47 del 2024 in tema del c.d. “daspo urbano”.

La libertà di circolazione, la sua penetrante tutela, le limitazioni al suo esercizio, hanno rappresentato, anche di recente, motivi di grave riflessione, sia dottrinale che giurisprudenziale, con riguardo al c.d. “daspo urbano”.

In questa sede è parso opportuno limitare l’indagine alle sollecitazioni che provengono dalla recentissima sentenza n. 47 del 2024 della Corte costituzionale, senza assecondare la tentazione ad una più organica trattazione della (problematica) normativa contenuta nella L. 48/2017.

La sentenza in parola, infatti, nonostante dichiarare in parte l’inammissibilità e in parte l’infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, offre, nella parte motiva, numerose sollecitazioni che meritano di essere approfondite.

Sinteticamente, la questione perviene alla Corte dal Giudice monocratico del Tribunale di Firenze, il quale deve giudicare l’imputato del reato previsto dall’art. 10, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito nella l. 48/17, relativo alla inosservanza del provvedimento del Questore di Firenze che, ai sensi della medesima disposizione, vietava all’imputato di accedere per sei mesi nella stazione ferroviaria Santa Maria Novella, nonché nella piazza antistante e in due vie ad essa limitrofe.

La parte più interessante -ai fini della presente trattazione- dell’ordinanza di remissione riguarda l’approfondita analisi della normativa censurata.

Il D.L. 15/2017 convertito in L. 48/17, infatti, prevede una struttura complessa, o come rilevato dal giudice *a quo* una “fattispecie a formazione progressiva nella quale le misure approntate a tutela della sicurezza urbana sono via via aggravate, fino a culminare – nel caso di violazione del provvedimento del questore (cosiddetto DASPO urbano) – in un reato contravvenzionale”.

Il giudice *a quo* evidenzia i dubbi di legittimità costituzionale della predetta normativa, in quanto il provvedimento del Questore comporterebbe una limitazione della libertà di circolazione del destinatario, inibendogli per un lungo periodo di tempo l’accesso ad alcune aree cittadine, di norma liberamente fruibili.

Il remittente richiama la giurisprudenza della Corte (la sentenza n. 2 del 1956) in materia di limiti della libertà di circolazione in base alla quale al termine «sicurezza» va attribuito il significato di situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio dei diritti garantiti dalla Costituzione, senza essere minacciati da offese alla propria personalità fisica o morale: si tratta, dunque, dell'«ordinato vivere civile».

La disposizione censurata, invece, amplierebbe a dismisura, e contrariamente alla Costituzione, il concetto di sicurezza.

Con riguardo alla “sicurezza urbana” di cui alla legge in commento, infatti, secondo il remittente, si fa riferimento anche al “decoro urbano”, tanto che l’art. 9, che prevede le condotte la cui reiterazione legittima il provvedimento del questore, reca la rubrica «misure a tutela del decoro di particolari luoghi»; la stessa natura di alcune di tali condotte evocherebbe interessi che esorbitano dai presupposti di un ordinato vivere civile; nella disposizione censurata, inoltre, il termine «sicurezza» non è accompagnato dall’aggettivo «pubblica», né associato al concetto di «ordine».

Il punto della questione, pertanto è che la nozione di sicurezza in tal senso esorbiterebbe “dal mantenimento dei presupposti dell’ordinato vivere civile, abbracciando anche profili di carattere estetico o attinenti ai costumi, quale il «decoro urbano»”.

Secondo la prospettazione del remittente, pertanto, sotto tale profilo la libertà di circolazione sarebbe limitata da un’ipotesi aliena al dettato dell’art. 16 cost., stante il “il concetto onnivoro o quanto meno ambiguo di sicurezza recepito dall’art. 10, comma 2, e la circostanza che sia sufficiente un pericolo anche solo eventuale per la sicurezza stessa al fine di legittimare il provvedimento del questore, sarebbero tutti elementi che contribuiscono a rendere la norma non sufficientemente precisa e determinata, lasciando di conseguenza l’individuo esposto al sostanziale arbitrio dell’autorità amministrativa.”

La Corte aderisce all’interpretazione offerta dall’avvocatura dello Stato riguardo alla nozione di sicurezza.

In particolare, richiamando la sentenza n. 195 del 2019, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale dell’art. 21, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e

immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132 – che ha aggiunto all'elenco dei luoghi di cui all'art. 9, comma 3, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, i «presidi sanitari» e le «aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli» – ha affermato che la disposizione in questione persegue «la finalità di evitare le turbative dell'ordine pubblico nelle aree alle quali il regolamento di polizia può estendere l'applicabilità del DASPO urbano», e pertanto concerne la materia ordine pubblico e sicurezza, appartenente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, primo comma, lettera *h*), Cost. Il concetto di sicurezza cui fa riferimento il citato art. 10 coinciderebbe quindi, in sostanza, con quello di «ordine pubblico»: il che renderebbe la disciplina censurata pienamente rispettosa del dettato dell'art. 16 Cost., escludendone, al tempo stesso, la paventata incompatibilità con la garanzia della libertà di circolazione assicurata dall'art. 2 Prot. n. 4 CEDU.

La norma censurata inoltre contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU, concernente la libertà di circolazione, in quanto non individuerebbe con sufficiente precisione i presupposti di applicazione della misura, in contrasto con il principio affermato dalla Corte EDU nella sentenza 23 febbraio 2017, *De Tommaso contro Italia*.

Con riguardo invece alla agli artt. 9, comma 1, e 10, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, legittimanti l'allontanamento per quarantotto ore dal luogo in cui è stato commesso il fatto, la violazione all'art. 16 cost sarebbe ancor più evidente.

Tale misura infatti, a parere del remittente, “conseguirebbe automaticamente alla rilevazione delle condotte illecite, a prescindere da ogni collegamento con motivi di sicurezza (o sanità) e senza lasciare alcun margine di apprezzamento all'organo accertatore”.

Come rileva la Corte, gli istituti al vaglio “assumono come archetipo il divieto di accesso inteso a contrastare i fenomeni di violenza nel corso delle manifestazioni sportive (DASPO), previsto dall'art. 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (*Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della*

correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive) e ascritto, per *communis opinio*, al novero delle misure di prevenzione personali atipiche”.

La sentenza oggetto del nostro studio appare estremamente significativa poiché non si limita a motivare le ragioni della inammissibilità e infondatezza della questione, ma offre indicazioni ermeneutiche di carattere generale estremamente importanti, soprattutto con riguardo a cosa debba intendersi per “sicurezza” ex art. 16 Cost.

Ebbene per la Corte “il termine «sicurezza» può – e deve – essere inteso in un senso più ristretto e coerente con la natura di misura di prevenzione personale atipica, generalmente riconosciuta all’istituto in discussione, e al tempo stesso in linea con il dettato costituzionale: vale a dire propriamente nel senso di garanzia della libertà dei cittadini di svolgere le loro lecite attività al riparo da condotte criminose”.

Soggiunge: “il titolo del Capo II del decreto, entro il quale trova posto la previsione censurata – «disposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano» – milita, d’altronde, in senso opposto a quello ipotizzato dal giudice rimettente. Risponde, infatti, al canone ermeneutico di un legislatore razionale e non ridondante ritenere che l’espressione «sicurezza delle città» non sia stata nel frangente usata come sinonimo di «sicurezza urbana», giacché, se così fosse, non sarebbe stato necessario menzionare al suo fianco il «decoro urbano», che, in base alla definizione dell’art. 4, è una componente della «sicurezza urbana». Ciò, a prescindere dalla scarsa plausibilità dell’ipotesi che il legislatore, dopo aver fornito la definizione di una determinata locuzione, si avvalga nello stesso testo normativo di una formula diversa per indicare il medesimo concetto”.

La Corte inoltre richiama la propria sentenza 195/2019 a mezzo della quale aveva avuto modo di affermare “che la disciplina del DASPO urbano persegue la finalità di evitare turbative dell’ordine pubblico nelle aree interessate, rientrando, perciò, nella materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza legislativa statale esclusiva ai sensi dell’art. 117, primo comma, lettera *h*), Cost.: materia alla quale vanno ascritte le disposizioni volte al «perseguimento degli interessi costituzionali alla sicurezza, all’ordine pubblico e alla pacifica convivenza» (sentenza n. 195 del 2019)”.

Il punto maggiormente rilevante della sentenza è rappresentato dalla parte in cui la Corte, si direbbe quale specifica indicazione all’interprete, afferma che “affinché il divieto di accesso sia legittimamente disposto, non basta che la presenza del soggetto

possa apparire non consona al decoro dell'area considerata, ma è necessario che la condotta sia associata ad un concreto pericolo di commissione di reati: la misura non deve, in conclusione, intendersi rivolta ad allontanare “oziosi e vagabondi”, come pure si era affermato nell'ampio dibattito parlamentare sviluppatosi in sede di conversione del d.l. n. 14 del 2017”.

Il principio che ne emerge e che deve guidare l'interprete appare chiaro: il divieto di accesso può essere disposto se vi è un pericolo concreto di commissione di reati, pericolo che, in base alla lettera della norma, deve essere rivelato «dalla condotta tenuta» dal destinatario.

Sul tema, appare opportuno e significativo richiamare la sentenza n. 68/1964, già ampiamente commentata nelle pagine che precedono, ad oggetto la legge 1423/1956 in tema di misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità nella quale ha avuto modo di precisare che “non si emette un giudizio sulla moralità e sulla rispettabilità della persona ma si accerta il pericolo per la sicurezza o per la sanità [...]. Quando, nel caso in cui l'accertamento sia positivo, si dia luogo all'applicazione della diffida o del rimpatrio, il provvedimento non può dirsi discriminatorio, giustificato com'è dalla necessità da cui è stato determinato: necessità che esclude ogni carattere di arbitrarietà e di ingiusta discriminazione” (punto 2 del Considerato in Diritto).

A parere di chi scrive la Corte, con la sentenza 47/2024, ha fornito una utile precisazione in un tema che rischia di schiudere scenari potenzialmente dannosi, invitando alla cautela nell'uso di strumenti capaci di introdurre illegittime restrizioni. Come rilevato in dottrina, l'art.9 del d.l. n.14/2017 pare rivolgersi a soggetti “criminologicamente definiti (occupatori abusivi di spazi, clochards, prostitute, immigrati che esercitano attività abusive di commercio o parcheggio) e ripropongono, in versione moderna, le categorie degli oziosi e dei vagabondi e dei soggetti che svolgono attività contrarie alla moralità pubblica ed al buon costume presenti nella l. n.1423/1956 che speravamo di esserci lasciati definitivamente alle spalle con la riforma del 1988”¹⁶⁴.

¹⁶⁴ M. PELISSERO, *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?* in “*Diritto penale e processuale*”, n. 7, 2017, pagg. 845-850.

Nelle pagine che precedono si è dato ampiamente atto del portato, complesso eppure penetrante, dell'inciso "in via generale per motivi di sanità o sicurezza" con riguardo alle possibili limitazioni alla libertà di circolazione sancita dall'art. 16 Cost.

Si tratta effettivamente di una riserva di legge assoluta e rinforzata, capace di vincolare il legislatore non solo in ordine ai «motivi» per i quali può intervenire («di sanità o di sicurezza») ma anche al modo («in via generale»), dovendo «prescindere dalle qualità morali dei soggetti destinatari dei divieti»¹⁶⁵.

Sullo sfondo torna ad incombere l'angosciante interrogativo: "ma siamo veramente entro i confini della "sicurezza" strettamente intesa ?"¹⁶⁶.

La sentenza in commento, a parere di chi scrive, nel "salvare" la normativa censurata, non perde l'occasione di richiamare ad un maggior rigore, onde evitare che il c.d. "daspo urbano" o soluzioni normative di analogo tenore sempre più accorsate da un "legislatore emotivo", quale è il contemporaneo, introducano illegittime e discriminatorie limitazioni alla libertà di circolazione di categorie predeterminate e per motivi alieni al precetto costituzionale.

Il ragionamento, si sposta evidentemente su campi dall'inesauribile fascino, già "arati" dalla migliore dottrina, ma purtroppo lontani dall'oggetto specifico del presente lavoro.

Solo per esserne impressionati: l'uso dell' "emergenza" nella politica legislativa, dell'insicurezza, della paura, l'approccio "patetico", se non come spesso si dice "populistico" al diritto penale¹⁶⁷, dei desolanti e disumani flussi migratori che segnano, incontrollati ed ingovernabili, il nostro tempo.

¹⁶⁵ M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in G. COCCO (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Giuffrè, Milano, 2012, pagg. 9-10.

¹⁶⁶ M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in G. COCCO (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, cit., pag. 10.

¹⁶⁷ La letteratura sul tema si annuncia sterminata. Si vorrebbe preliminarmente ricordare lo sforzo dottrinario, enorme e generoso, che va compiendo in America Latina l'illustre prof. Eugenio Raul Zaffaroni. Tra le molte opere sul tema dello stesso autore si segnalano: E. R. ZAFFARONI, *Derecho penal humano. La doctrina de los juristas y el poder en en siglo XXI. Introduccion: las lecciones de Zaffaroni a cargo del profesor Alberto Filippi*, Hammurabi, Buenos Aires, 2020; R. ZAFFARONI, *Alla ricerca del nemico: da Satana al diritto penale cool*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, a cura di E. Dolcini e C.E. Paliero, Milano, 2006, 757 ss.; ID., *El enemigo en derecho penal*, Buenos Aires, 2006. Si segnalano inoltre: A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in *La bilancia e la misura. Giustizia sicurezza riforme*, a cura di A. Anastasia e M. Palma, Milano, 2001, 19 ss.; o - GAMBERINI A., ORLANDI R., (a cura di), *Delitto politico e diritto penale del nemico. Nuovo revisionismo penale*, Bologna, 2007; PAPA M. e DONINI M. (a cura di), *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, Milano, 2007; A. CAVALIERE, *Neoliberalismo e politica*

Gli ammonimenti della Corte, fanno eco a quella parte della dottrina che da tempo suggerisce, anche in tema di libertà di circolazione, e più in generale nella politica legislativa, un approccio ancorato alla Costituzione del concetto “sicurezza”, poiché “al volto «repressivo» della sicurezza si affianca una sembianza «promozionale», che trova traduzioni importanti nelle Costituzioni contemporanee, nel segno della rimozione degli ostacoli che si frappongano all’effettivo godimento dei diritti”.

Sempre Ruotolo, a tal proposito, condivisibilmente, afferma che “a questo punto dell’evoluzione sociale il sogno costituzionale della «sicurezza dei diritti» sembra aver ceduto il passo al «diritto alla sicurezza» di nuovo riguardato in una prospettiva statica, come diritto al mantenimento dello status quo ante rivendicato dal soggetto «forte», «normale», contro l’«aggressione dei soggetti deboli», «anormali» (vagabondi, prostitute, barboni, immigrati clandestini e no, tossicodipendenti, ecc.), visti come una minaccia per l’ordine sociale [...] La domanda di sicurezza sembra percepita dal potere esclusivamente come richiesta di stabile tutela contro la criminalità e il terrorismo e non anche come istanza di promozione e realizzazione dei diritti al lavoro, ad un ambiente salubre, alla salute, alla giustizia, ecc. Si evoca l’emergenza per giustificare restrizioni di diritti fondamentali che non assumono i caratteri della provvisorietà, che non sono adottate per fronteggiare il caso, l’evento non previsto dal sistema ordinario, ma si propongono come regole rivolte a durevolmente garantire la sicurezza, il mantenimento dell’ordine sociale”¹⁶⁸.

È condivisibile infatti la preoccupazione dei molti autori che avvertono il pericolo di considerare la sicurezza non tanto “condizione necessaria per l’esercizio dei diritti” ma essa stessa un diritto, tramutandosi in strumento di controllo, oltre che di limitazione dei diritti individuali¹⁶⁹.

criminale repressiva, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2018, 125 ss. L. FERRAJOLI, *Democrazia e paura*, in *Nove lezioni per la democrazia*, a cura di M. Bovero e V. Pazé, Roma-Bari, 2010.

Si segnala altresì, R. BIANCHETTI, *La paura del crimine. Un’indagine criminologica su mass media e politica criminale ai tempi dell’insicurezza*, Milano, 2018, pag. 143 ss.

¹⁶⁸ M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in G. COCCO (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, cit., pag. 3.

¹⁶⁹ M. PELISSERO, *Il superamento delle sanzioni punitive e delle misure di prevenzione personali nel nuovo pacchetto sicurezza*, in *Studium Iuris*, n. 10/2017, pag. 1100 ss.

Sul tema si rimanda al compiuto lavoro di L. RISICATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti. Un ossimoro invincibile?* In *Itinerari di Diritto Penale* Collana diretta da E. Dolcini - G. Fiandaca - E. Musco - T. Padovani - F. Palazzo - F. Sgubbi Sezione Saggi – 21, Giappichelli, Torino, 2019.

CAPITOLO III

STUDIO SUI PROFILI STRUMENTALI DELLA LIBERTA' DI CIRCOLAZIONE.

Sommario: 1. Profili strumentali della libertà di circolazione. – 2. La disciplina delle vie di comunicazione e dei mezzi di trasporto. – 3. Circolazione come fenomeno sociale meritevole di tutela anche nel profilo strumentale. Voci minoritarie eppure persuasive. – 4. Un recente fermento della giurisprudenza amministrativa in merito ai provvedimenti limitativi alla circolazione.

1. I profili strumentali della libertà di circolazione.

La sfera strumentale della libertà di circolazione assume un portato estremamente rilevante, tanto più in un tempo come il nostro, nel quale mutate esigenze lavorative, di studio, di socializzazione impongono veloci e grandi spostamenti.

A parere di chi scrive, la questione del profilo strumentale è così cruciale che inevitabilmente finisce per dare la maggior parte del contenuto all'esercizio del diritto in parola.

Sotto tale profilo, la libertà di circolazione necessiterebbe, per una concreta attuazione, della garanzia di spazi per la circolazione, nonché della disponibilità di mezzi per circolare.

Con riferimento al profilo strumentale bisognerebbe indagare più a fondo circa la possibilità di sussumere anche i mezzi di trasporto e le vie di comunicazione all'interno di una tutela di rango costituzionale, collocandosi entro la sfera di discipline autonome¹⁷⁰.

Taluni, pertanto, hanno teorizzato un c.d. "diritto alla strada"¹⁷¹, prendendo atto che "deve confrontarsi con la disponibilità e l'adeguatezza dei mezzi per circolare, i quali contribuiscono a loro volta a renderlo effettivo"¹⁷².

¹⁷⁰ Così G. AMATO, in AA.VV. *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, N. Zanichelli, 1977, pag. 114.

¹⁷¹ G. BERTI, *Fondamento di libertà e fonti normative nella disciplina della circolazione*, in Foro it., 1984, V, pag. 159.

¹⁷² G. BERTI, *Fondamento di libertà e fonti normative nella disciplina della circolazione*, cit. pag. 159.

Tale campo di indagine appare particolarmente suggestivo, anche perché potrebbe schiudere nuovi approcci e rinnovate discipline, anche alla luce di un contesto sociale del tutto e rapidamente mutato.

Vanno tuttavia fatte alcune preliminari precisazioni per ricostruire il quadro di riferimento, anche e soprattutto con il soccorso di alcune significative pronunce della Corte costituzionale.

Anzitutto va ricordato che la Corte ha avuto modo di specificare come la libertà di circolazione non possa essere intesa come piena libertà di scelta dei mezzi, che pur rappresentando i principali strumenti di concretizzazione del diritto, non ne sono una condizione necessaria.

La Corte, infatti, sul punto ricorda che libertà di circolazione riguarda esclusivamente la persona umana¹⁷³.

Il presente lavoro, tuttavia, vorrebbe, tra le altre cose, svolgere una analisi se non critica, quantomeno analitica riguardo ad un tale assunto, che, con il mutare dei tempi e delle aspirazioni dell'uomo contemporaneo, dovrebbe essere soggetto ad una rinnovata e più ampia specificazione.

Appare pienamente condivisibile, infatti, l'opinione di chi ha evidenziato la mancanza di studi sistematici con riguardo a tale specifico campo di indagine¹⁷⁴.

Ancor prima dell'uso di mezzi atti alla circolazione, il più rilevante profilo strumentale della libertà in parola è senza dubbio rappresentato dal "territorio".

Senza vie di comunicazione che consentono la possibilità di circolare, infatti, la libertà di circolazione, sarebbe inibita o comunque attuata con difficoltà.

Già Crisafulli, quasi sessanta anni orsono, ammoniva che "ove non fosse saldamente garantita l'utilizzazione delle strade, a ben poca cosa si ridurrebbe l'affermazione dell'art. 16".

La questione del profilo strumentale, nella sua più ampia accezione, appare di rilevanza capitale, rappresentando, in un necessario e complesso bilanciamento di plurimi interessi in gioco, la ricaduta concreta del diritto.

¹⁷³ Sent. Corte cost. n. 12 del 1965, in *Giur. cost.*, 1965, 106 ss. con commento di V. CRISAFULLI, *Questione di costituzionalità di disposizione di legge o questione di legittimità del provvedimento applicativo? (in tema di libertà di circolazione)*, in *Giur. cost.*, 1965, pag. 113 ss.

¹⁷⁴ S. AMOROSINO, *Le limitazioni amministrative alla circolazione: profili critici*. Relazione al convegno delle commissioni giuridiche della federazione ACI "La disciplina della circolazione e la libertà del cittadino" Hotel Continental – Napoli 13-14 novembre 2003 .

Con riserva di tornare sull'argomento nel prosieguo, appare appena il caso di osservare che lo stesso diritto, pure contenuto, come già visto, nell'art. 16 cost., di stabilirsi nel luogo che si preferisce, risulterebbe compresso, se non del tutto inibito, in assenza di una adeguata rete viaria e di mezzi atti alla circolazione capaci di garantire la possibilità di studiare, lavorare, socializzare e dunque in generale il godimento di tutte le libertà costituzionalmente garantite che rendono dignitosa e felice l'esistenza.

Con riguardo al profilo strumentale, la dottrina distingue i mezzi in senso lato, come ad esempio le strade, le piazze, e quelli in senso stretto, come l'auto, il treno l'aereo¹⁷⁵.

Cioè il mezzo di locomozione vero e proprio.

Si ritiene che il profilo strumentale sia di appannaggio del legislatore ordinario, il quale rimane libero di regolarne l'uso, fermo, però, restando il "rispetto del principio di uguaglianza, nel suo duplice significato di divieto di discriminazioni fra i cittadini che non siano consentite dalla Costituzione, e di obbligo di rimuovere gli ostacoli che impediscono ad alcuni di essi di godere dei diritti fondamentali in condizioni di eguaglianza con tutti gli altri"¹⁷⁶.

La Corte, fin dalla sua più risalente giurisprudenza, conferma tale approccio ermeneutico: "il principio della libera circolazione dei cittadini nel territorio dello Stato non è minimamente leso da quelle restrizioni alla circolazione stradale che, come il diritto di pedaggio, siano fondate sulla soddisfazione di altri diritti per rimborso di spese di costruzione, manutenzione ecc."¹⁷⁷.

Sempre la Corte costituzionale con la sentenza n. 12 del 12/03/1965 precisava inoltre che: "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. E pertanto le ordinanze in questione, quando limitano la circolazione per realizzare il buon uso della strada, non sono in contrasto con l'art.

¹⁷⁵ A. PACE, *Problemativa delle libertà costituzionali*, cit. pag. 274 ss.

¹⁷⁶ M. MAZZIOTTI, *Circolazione e soggiorno (libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, VII, Milano 1960, pag.17.

¹⁷⁷ Sentenza Corte costituzionale n. 12/1960.

16, anche se la limitazione sia imposta per ragioni non attinenti alla sicurezza ed alla sanità.

Come si è accennato, i diritti garantiti dall'art. 16 potrebbero essere violati solo di riflesso, quando, prendendo a pretesto il raggiungimento di scopi riguardanti il buon uso della strada, l'ordinanza tendesse a raggiungere scopi non previsti dalla norma, anzi contrastanti con essa o con altre norme di grado ancora più elevato.

Quindi, anche rispetto all'art. 16, è da dirsi ciò che si è osservato in riferimento all'art. 3: non è illegittima la norma che attribuisce il potere, anche se eventualmente può essere illegittimo l'atto amministrativo con cui il potere sarà esercitato¹⁷⁸.

Con la medesima pronuncia, inoltre la Corte costituzionale, precisava che l'art. 16 Cost. fa riferimento “ai diritti della persona umana, la cui libertà di movimento non può essere limitata se non nei casi e con le garanzie assicurate dalla norma.

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, attengono al buon regime della cosa pubblica, alla sua conservazione, alla disciplina che gli utenti devono osservare, alle eventuali prestazioni che sono tenuti a compiere”.

Sulla scorta di un tale orientamento giurisprudenziale alcuni studiosi hanno teorizzato la presenza di ulteriori limiti rispetto ai motivi di sanità e sicurezza¹⁷⁹.

L'orientamento della Corte Costituzionale sembra essere di segno univoco sia con riguardo al profilo strumentale in senso lato, che con riferimento ai mezzi di circolazione in senso stretto, precisando che dal diritto alla libera circolazione non promana anche il diritto a guidare autoveicoli, sicché quest'ultimo può trovare limitazioni anche per cause diverse da quelle indicate dall'articolo 16 cost.

Precisa, infatti, la Corte nella sentenza numero 6 del 1962: “poiché nessuna norma costituzionale assicura indistintamente a tutti i cittadini il diritto di guidare veicoli a motore, non viola la costituzione la legge ordinaria che consente l'esercizio del diritto solo a chi abbia certi requisiti”¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Sentenza Corte costituzionale del 12/03/1965, (ud. 04/03/1965, dep. 12/03/1965), n.12, in www.dejure.it.

¹⁷⁹ A. BARBERA, F. COCOZZA, G. CORSO, *Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di eguaglianza*, in AA.VV. *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, V ed., I, Il Mulino, Bologna, 1997, pagg. 223 ss.

¹⁸⁰ Così sentenza Corte costituzionale n. 6 del 1962, punto 3 del considerato in diritto, in *dejure.it*.

Inoltre, 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 “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 (sentenze nn. 264/1996; 66/2005).

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.).

Il dibattito circa la possibile copertura costituzionale del profilo strumentale è, a parere di scrive, rimasto fin troppo sfumato, anche in considerazione delle clamorose conseguenze, anche e soprattutto in termini di spesa pubblica, che potrebbero derivare dall'estensione di una specifica tutela costituzionale agli strumenti di attuazione della libertà di circolazione.

Come visto, gli orientamenti, anche giurisprudenziali del passato, appaiono timidi, senza poi considerare parte della dottrina e giurisprudenza che hanno da sempre ritenuto che la libertà di circolazione afferisca solo ed esclusivamente alla persona.

Appare significativo richiamare sul punto, una risalente sentenza del Tribunale di Roma¹⁸¹, in tema di interruzione di servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità, espressione eloquente di un tale approccio ermeneutico.

Sinteticamente, per il Tribunale di Roma, con la richiamata sentenza, il trasporto aereo non riveste alcuno dei caratteri specifici del servizio pubblico essenziale

Sul punto va segnalata la più recente Ordinanza n. 282 del 2001 della Corte costituzionale che si mantiene sulla medesima lunghezza d'onda. Segnatamente nella predetta ordinanza la Corte precisa che “nessuna limitazione al diritto di circolazione e soggiorno del cittadino sul territorio nazionale viene arrecata da una sanzione che si limita a sottrarre la disponibilità, per un tempo limitato, di un bene patrimoniale”.

¹⁸¹ Cfr. Tribunale Roma, sentenza del 13/01/1988 in Giust. pen. 1988, II,116.

giacché le esigenze che esso deve soddisfare possono essere attuate anche con altri mezzi di trasporto.

Ne segue che l'esercizio del diritto di sciopero, tra l'altro riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale anche nell'ambito dei servizi essenziali, pur se con adeguate modalità, deve considerarsi ammesso in applicazione della regola generale secondo la quale gli interessi che su di esso possono prevalere devono identificarsi nella categoria dei fini di conservazione dello Stato, comprendente la difesa esterna, l'ordine pubblico e la libertà ed integrità fisica dei cittadini.

“In base a tale criteri, senza che possa venire in rilievo la libertà di circolazione, notoriamente, riguardante le persone e non i mezzi, non è configurabile la fattispecie della interruzione di pubblico servizio nel comportamento di astensione collettiva dal lavoro per effetto della quale, senza preavviso, si sia cagionata la cancellazione di numerosi voli”¹⁸².

¹⁸² Cfr. Tribunale Roma, sentenza del 13/01/1988 in Giust. pen. 1988, II,116.

2. La disciplina delle vie di comunicazione e dei mezzi di trasporto.

Come si è avuto modo di approfondire nel capitolo che precede, il profilo strumentale della libertà di circolazione ha sempre assunto un aspetto tanto cruciale quanto, a parere di scrive, parzialmente (e ingiustamente) ignorato.

La dottrina, a dire il vero, si è spesso interrogata se la libertà di circolazione, costituzionalmente garantita all'art. 16, includa o meno l'uso delle vie di comunicazione e dei mezzi di trasporto e se risulti così “*scomponibile in due momenti, l'uno sostanziale, l'altro strumentale, allo stesso modo della libertà di pensiero*”, ritenendoli essenziali alla libertà di movimento ma, comunque dalla distinta e differenziata disciplina¹⁸³.

Si può ripetere con Vignudelli che è veramente “un problema assai delicato stabilire se la garanzia dell'articolo 16 cost. si estenda ai luoghi della circolazione ed ai mezzi di circolazione”¹⁸⁴.

Riguardo ai luoghi e cioè allo spazio fisico sul quale si esercita la libertà di circolazione, come possono essere le strade, le ferrovie ecc., la dottrina sembra concordare per una risposta negativa, opponendo ragioni sia di natura giuridica che logica e pratica.

Anzitutto, dal punto di vista giuridico, si ritiene sia impossibile in ragione della compresenza di disposizioni costituzionali potenzialmente interferenti, anche in modo pesante, con la libertà di circolazione, come ad esempio il fatto che alcuni luoghi sono destinati al demanio ai sensi dell'art. 42 c. 1 cost o all'opposizione di vincoli artistici e paesaggistici di cui all'art. 9 Cost.

Quanto alle ragioni logiche queste si ricondurrebbero alla clausola *rebus sic stantibus*, ovvero alla “constatazione che i costituenti, all'atto di scrivere l'art. 16, avessero presupposto che la circolazione stessa si svolgesse nei luoghi e con i limiti di disciplina allora sussistenti”¹⁸⁵.

Quanto infine alle ragioni di ordine pratico come già diffusamente richiamato si fa riferimento all'ipotesi in base alla quale non potrebbe riconoscersi a tutti i cittadini il

¹⁸³ Così G. AMATO, in AA.VV. *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, N. Zanichelli, 1977, pag. 114.

¹⁸⁴ A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, cit., pag. 502.

¹⁸⁵ A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, cit., pag. 502.

diritto di circolare con qualsiasi mezzo sulle stesse strade, rendendo materialmente impossibile la circolazione stessa¹⁸⁶.

Argomentazioni di tipo logico che rimandano all'operatività della clausola *rebus sic stantibus*, sembrano trovare dimora anche con riguardo alla disciplina dei "mezzi" oltre che dei luoghi, in quanto la libertà di circolazione tutelerebbe il diritto di spostarsi da un luogo all'altro coi mezzi di cui si abbia o si possa avere la disponibilità giuridica, ma non implicherebbe il diritto di accedere a qualsiasi mezzo di trasporto¹⁸⁷.

Pur con riserva di tornare sul punto con maggiore ampiezza nel prosieguo, in questa sede appare appena il caso, tuttavia, di anticipare come una tale posizione sia da ritenersi solo parzialmente condivisibile.

Riconoscere la copertura costituzionale al profilo strumentale, infatti, non significa affatto legittimare il contemporaneo uso di mezzi di trasporto da parte di chiunque su qualsiasi strada.

Questo potrebbe certamente ritenersi un abuso del diritto, come tale censurabile.

La regolamentazione dell'uso, a parere di scrive, attiene solo ad un differente profilo della questione che è e rimane quella di considerare l'accessibilità ai mezzi e luoghi di circolazione un profilo essenziale del diritto in esame.

D'altro canto, si è sempre raccomandato il buon governo della disciplina della circolazione stradale affinché non si risolva in una limitazione "in via indiretta della possibilità di movimento della persona"¹⁸⁸.

Con riferimento alla circolazione dei veicoli a motore si è specificato come non sia da ritenersi necessariamente coperta dalla garanzia costituzionale, dal momento che la libertà di circolazione può essere comunque esercitata anche con altri mezzi, tanto che la Corte costituzionale, già nella sentenza n. 6 del 1962, ha ritenuto che le norme che consentono a un'autorità amministrativa di sospendere o di revocare la patente di guida non si riferiscono all'art. 16 Cost., poiché questa norma contempla la libertà di

¹⁸⁶ Cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte Speciale, cit.

¹⁸⁷ A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, cit., pag. 502.

¹⁸⁸ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1967, vol. II, p. 961.

circolare, di portarsi da un luogo a un altro con qualunque mezzo di trasporto, ma non il diritto di guidare un autoveicolo¹⁸⁹.

Non va comunque dimenticato come la libertà di circolare utilizzando i veicoli è da considerarsi, sempre a parere della Corte Costituzionale, “un rilevante bisogno di vita”¹⁹⁰.

Il Costituente, come si è avuto modo di osservare, non ha disciplinato, né previsto la circolazione stradale, benché rappresenti indubbiamente l’aspetto più rilevante della libertà sancita dall’art. 16 cost.

In ogni caso, in ordine all’uso dei mezzi con cui la circolazione si effettua, sembra chiaro -e va ribadito a costo di ripetersi- che non possono imporsi limiti tali da farne derivare, in via indiretta, una restrizione delle possibilità di movimento della persona¹⁹¹.

¹⁸⁹ Sent. Corte cost. n. 6 del 1962, in Giur. Cost., 1962, 38 ss. che, relativamente al provvedimento del prefetto di sospensione della patente, dichiara infondata la questione sollevata innanzi alla stessa per le seguenti motivazioni: “*Le due norme, secondo cui nel caso di investimento il Prefetto sospende l’esercizio del diritto di guida o ritira la patente, violerebbero, a giudizio delle ordinanze di rinvio, l’art. 13 o l’art. 27, secondo comma, della Costituzione. Sennonché anche a un rapido esame è subito manifesto come l’art. 13 sia stato male addotto. Il provvedimento di sospensione o quello di ritiro della patente non violano né menomano in alcun modo la libertà personale qual è tutelata in quell’articolo: essi si limitano a togliere o a sospendere l’esercizio del diritto di guidare autoveicoli e perciò non colpiscono, almeno in via diretta, la persona fisica del conducente, come invece accadrebbe, per esempio, con l’arresto. E se si volesse esaminare il problema in riferimento allo stesso art. 16 della Costituzione, inteso quale proiezione del citato art. 13, il discorso non assumerebbe una piega diversa. Infatti, non la libertà di circolare, cioè di portarsi da un luogo ad un altro con un qualunque mezzo di trasporto, apparisce colpita dalle norme denunciate, ma più semplicemente il diritto di guidare un autoveicolo; e poiché nessuna norma costituzionale assicura indistintamente a tutti i cittadini il diritto di guidare veicoli a motore, non viola la Costituzione la legge ordinaria che consente l’esercizio del diritto solo a chi abbia certi requisiti: di modo che la patente, come è concessa caso per caso in applicazione d’una norma di legge ordinaria, così può essere tolta, in virtù di un’altra norma di legge ordinaria, senza che ne soffra la libertà di circolazione costituzionalmente garantita*”.

L’orientamento appare granitico e da ultimo la Corte ha avuto modo di confermarlo, pronunciarsi nel medesimo senso con la sentenza n. 152/2021 nella quale si dice espressamente che “nessuna norma costituzionale assicura indistintamente a tutti i cittadini il diritto di guidare veicoli a motore”. Di analogo senso: sentenze n. 99 del 2020, n. 24 del 2020, n. 80 del 2019, n. 22 del 2018, n. 274 del 2016 e n. 6 del 1962; ordinanza n. 81 del 2020.

¹⁹⁰ Sent. Corte Cost. n. 215 del 1998 in Giur. cost., 1998, II, 1701 ss., con commento di M. MANETTI, *Il “bisogno di circolare sulla propria automobile” tra art. 23 Cost. e art. 41 Cost.*, in *Giur. cost.* 1998, 1713. Tra le altre cose, nella predetta sentenza 215/1998 la Corte ha ricondotto la libertà di circolazione mediante l'utilizzazione di veicoli alla tutela dell'art. 23 Cost., in quanto condizionato, nel suo soddisfacimento, dalla stipulazione di un contratto di assicurazione obbligatorio ex lege.

¹⁹¹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo II, CEDAM, 1969, pag.963.

Viene, tuttavia, quasi unanimemente rimarcato in dottrina che la rilevanza del profilo strumentale non può portare alla conclusione che i mezzi atti alla circolazione assumano rilevanza costituzionale.

Sul punto, la dottrina prefigura conseguenze terribili ed inaccettabili¹⁹², come quella di ritenere che ogni bene atto a circolare debba essere destinato a tal fine, determinandosi potenziali situazioni fuori controllo.

Segnatamente, si ritiene che “le discipline sulla conformazione e sulla destinazione ad usi di circolazione e/o ad altri usi dei beni su cui fisicamente si può circolare siano da ritenere perciò presupposte dall’art. 16 cost., che opera a vantaggio della circolazione, nei limiti in cui esse già l’assicurano”¹⁹³.

A parere di chi scrive, la questione rischia di assumere contorni contraddittori, oltre che tanto sfumati da risultare indefiniti.

È innegabile infatti che alla prospettazione della problematica non si sia ancora approntata una univoca, chiara soluzione e non si esclude che la questione sia tanto complessa ed investa così tanti ulteriori diritti costituzionalmente garantiti, che potrebbe essere impossibile racchiuderla dentro una disciplina specifica e dettagliata. A parere di scrive, tuttavia, in tema di mobilità nel corso di 60 anni si sono schiusi orizzonti amplissimi e inimmaginabili al Costituente.

Un tale cambiamento, pertanto, non può che imporre una rilettura della disciplina, nei termini che nelle pagine che seguono si tenterà di indicare, attraverso lo studio della giurisprudenza e soprattutto della dottrina, non solo italiana, che da tempo si sta occupando della materia.

¹⁹² C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pag.963.

¹⁹³ G. AMATO, *art. 16*, cit. pag. 121.

3. Circolazione come fenomeno sociale meritevole di tutela anche nel profilo strumentale. Voci minoritarie eppure persuasive.

Una parte minoritaria, se non, si direbbe, solitaria, della dottrina ha puntualizzato che “la circolazione come fenomeno sociale è la vera ragione d'essere delle vie di comunicazione, onde i beni demaniali non si qualificano tanto in relazione al dominio dell'ente pubblico proprietario (sia pure con l'onere dell'uso collettivo) quanto in relazione al fondamentale interesse sociale alla circolazione, che è a sua volta il prodotto dell'esercizio dei corrispondenti diritti individuali.¹⁹⁴”

Si rileva, infatti, che, non a caso, gli unici limiti alla libertà di riunione sono previsti dall'art. 17 comma 3 cost. proprio in relazione ai luoghi pubblici e cioè a quelli naturalmente destinati alla circolazione¹⁹⁵.

Colpisce e merita di certo un più organico approfondimento il richiamo al “*fondamentale interesse sociale alla circolazione*”.

Sul punto si devono inevitabilmente ricordare le suggestioni di quella parte della dottrina che ha riflettuto a lungo sulla funzione sociale che *ha* la proprietà privata e sulla funzione sociale che è la proprietà pubblica¹⁹⁶.

Per ciò che appare di maggiore interesse al presente lavoro, basti il richiamo al profilo “promozionale” che impone una tale ricostruzione, con ricadute in termini di oneri in capo al legislatore ed alla amministrazione pubblica di introdurre politiche e strumenti normativi volti alla promozione ed alla tutela di un diritto vocato ad una straordinaria funzione sociale.

L'estensibilità della copertura costituzionale anche al profilo strumentale discende, a parere di chi scrive, dal riconoscimento o meno dell'evoluzione della tradizionale concezione della libertà di circolazione, che solo per utilità definitoria possiamo indicare in “mobilità”, al solo scopo di ritenerla più ampia e pregnante o come già fatto in dottrina “libertà di circolazione qualificata”¹⁹⁷.

¹⁹⁴ G. BERTI, *Fondamento di libertà e fonti normative nella disciplina della circolazione*, in Foro it., 1984, V, pag. 160.

¹⁹⁵ U. DE SIERVO, *Circolazione, soggiorno, emigrazione (libertà di)*, cit.

¹⁹⁶ P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 2006, pag. 632, ss.

¹⁹⁷ T.F. GIUPPONI, *Le frontiere del trasporto pubblico locale, tra competenze normative e situazioni giuridiche soggettive. Verso un diritto alla mobilità?* in CASTORINA E. (a cura di) *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo*, Editoriale scientifica Napoli, 2016.

Una tale evoluzione, inoltre, avrebbe il pregio di segnare finalmente una invalicabile linea di demarcazione con la libertà personale, poiché andrebbe a tutelare in maniera più ampia e specifica la mobilità.

La questione ha rilevanza centralissima poiché rappresenta la chiave di lettura in via evolutiva della libertà di circolazione dell'uomo contemporaneo.

A parere di chi scrive militano per una tale ricostruzione anche le argomentazioni usate per difendere la tesi opposta.

Sul punto, pertanto, si è tentati ad azzardare una analisi critica di una pur autorevolissima dottrina¹⁹⁸.

In particolare il richiamato commentatore premette che la tesi che ricomprenderebbe nella libertà di circolazione l'uso dei mezzi di esercizio è criticabile anche perché non considera che i "presupposti oggettivi" e i "mezzi" per l'esercizio della libertà di circolazione possono a loro volta essere oggetto di distinte discipline costituzionali, rendendo di fatto esclusa la rilevanza del profilo strumentale¹⁹⁹.

Secondo una tale impostazione la libertà di circolazione "si realizza con la mera possibilità di liberamente autodeterminarsi circa il trasferimento, o meno, della propria persona da un luogo ad un altro nell'ambito del territorio nazionale".

A parere dello stesso Autore, l'art. 16 riconosce un mero diritto di libertà e non disciplina i luoghi e i mezzi per l'esercizio dello stesso, ma si ritiene comunque indubbio che la libertà di circolazione assuma (anche) la dimensione di "valore" costituzionale²⁰⁰.

L'impostazione potrebbe essere foriera di contraddizioni.

Secondo tale ricostruzione, infatti, la libertà di circolazione costituisce non solo un diritto di libertà, ma anche un valore in presenza del quale non solo la p.a. ma lo stesso legislatore è tenuto a regolare l'uso dei mezzi in modo da consentire la più efficace realizzazione di tale libertà e cioè la possibilità per tutti i cittadini di circolare o soggiornare liberamente nel territorio dello Stato in modo adeguato alle esigenze e agli sviluppi tecnici del nostro tempo".

La predetta impostazione teorica e di principio appare pregevolissima e del tutto condivisibile.

¹⁹⁸ A. PACE, *ProblematICA delle libertà costituzionali*, cit. pag. 277.

¹⁹⁹ A. PACE, *ProblematICA delle libertà costituzionali*, cit. pag. 277.

²⁰⁰ A. PACE, *ProblematICA delle libertà costituzionali*, cit. pag. 277.

Potrebbero, invece, sorgere dubbi sulla ricaduta pratica che ne segue.

Non si comprende, infatti, se e fino a che punto, la norma costituzionale in questione rappresenti una fonte di obbligazione in capo alla Pubblica Amministrazione.

La ricostruzione sistematica dell'art. 16 Cost., la sua genesi, il suo difficoltoso ed accidentato affrancamento dalla libertà personale, una lettura organica dell'architettura costituzionale che vedrebbero collegati tra loro una pluralità di diritti (diritto al lavoro, alla salute e all'ambiente salubre, allo studio) non possono che spingere a ritenere inevitabile una "evoluzione" della libertà di circolazione in un vero e proprio diritto più ampio e richiedente interventi materiali da parte dell'autorità statale per la sua tutela.

Come opportunamente rilevato, "l'art. 16 Cost., nel prevedere la libertà di circolazione, si configura tanto quale norma tutelante un diritto della persona, quanto quale norma che codifica un "valore" costituzionale, intesa l'espressione come significante un coacervo di esigenze e di finalità, rispettivamente sentite e perseguite dall'ordinamento nel suo complesso"²⁰¹.

Possiamo chiamarlo "diritto alla mobilità", come già fatto da parte della dottrina, ma sul punto si ripete sarebbe solo un esercizio definitorio.

Ciò che più rileva è interrogarsi sulla possibilità o meno di una tale estensione volta ad indicare una 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 trasporto²⁰².

Si condivide l'impostazione di chi finalmente intende contrapporre alla tradizionale definizione della libertà di circolazione come "libertà negativa" (libertà da), volta ad impedire limitazioni arbitrarie alla possibilità di movimento dei cittadini, una identificazione in termini di "libertà positiva" (libertà di), attraverso una garanzia della mobilità dei singoli volta a consentire il pieno sviluppo della loro personalità,

²⁰¹ Così P. ALBERTI, *I trasporti pubblici locali. Pianificazione e modelli di gestione (lineamenti giuridici)*, Milano, 1989, 5., Si veda altresì N. ZANON, *Il diritto alla mobilità e le sue declinazioni*, intervento presentato al Convegno *Mobilità: equità sociale e Qualità della Vita*, Venezia 29-30 settembre 2005.

²⁰² T. F. GIUPPONI, *Le frontiere del trasporto pubblico locale, tra competenze normative e situazioni giuridiche soggettive. Verso un "diritto alla mobilità"?* in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 1° maggio 2016.

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.

Come si avrà modo di approfondire a breve, una tale impostazione risulta del tutto coerente con la legislazione e la giurisprudenza in materia dell'Unione europea .

Ammettere una tale ricostruzione di principio ha inevitabilmente rilevanti ricadute pratiche, anche con riguardo alla *vexata* (e mai risolta) *quaestio* della tutela del profilo strumentale e della scelta del mezzo, garanzia per di più, come si è avuto modo di vedere, tradizionalmente esclusa dalla tutela della libertà di circolazione di cui all'art. 16 Cost.

Se infatti si approdasse al riconoscimento del predetto “diritto di mobilità” non potrà più ignorarsi la rilevanza (anche di rango costituzionale) di tale aspetto che ne diventerebbe (come dovrebbe già esserlo) elemento costitutivo imprescindibile.

Bisogna tuttavia fare chiarezza su cosa deve intendersi per scelta del mezzo.

In questa sede basti solo un cenno, per rinviare ad una più organica e approfondita analisi nei prossimi capitoli.

Anzitutto deve rimarcarsi la funzione sociale del trasporto pubblico.

In questo senso è condivisibile l'opinione di chi ha specificato che “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”²⁰³.

Il contenuto del diritto costituzionale è il presupposto per affermare il diritto sociale alla mobilità la cui affermazione è il modo per la realizzazione del principio personalistico, garantito dagli artt. 2 e 16 della Carta²⁰⁴ .

Il contenuto strumentale o, per dirla con Pace, i “presupposti oggettivi” della libertà di circolazione chiedono impellentemente una tutela costituzionale stringente, la cui

²⁰³ A. CLARONI, *Il trasporto pubblico locale: funzione sociale e processi di riforma del settore*; Libreria Bonomo Editrice, Bologna, 2012.

²⁰⁴ G. RIBALDI BACCELLI, *Per un inquadramento sistematico del diritto della persona al trasporto pubblico*, in Riv. Dir. Civ. 1991, 21 e ss; Id *La mobilità come diritto fondamentale della persona in AA.VV., Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, atti del convegno di Sassari -Alghero 15-16 ottobre 1999, Giappichelli, Torino, 2002.

manca non può che incidere negativamente sul godimento di fondamentali diritti costituzionalmente garantiti.

Appaiono profondamente condivisibili le parole, pur rivolte in differente tematica, ma dal portato universale, di chi ha efficacemente annotato che “qualsiasi diritto perde valore, scolorisce se non è il soggetto titolare del diritto stesso a decidere se e quando poterlo esercitare [...] il se, il come e il quando poter esercitare un diritto fondamentale costituiscono prerequisiti ineliminabili: in assenza di tali pre-condizioni, parlare di diritti appare un futile esercizio retorico”²⁰⁵.

A sostegno della ricostruzione svolta -rappresentante solo i prolegomeni di quanto si tenterà più organicamente di sostenere nel prosieguo- appare interessante richiamare anche la nota sentenza della Corte Costituzionale n. 275 del 2016.

La Corte, come noto, era stata investita della questione dal TAR Abruzzo, in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-bis, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)», nella parte in cui prevedeva, per gli interventi previsti dall'art. 5-bis della medesima legge e, in particolare, per lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti portatori di handicap o di situazioni di svantaggio, che la Giunta regionale garantisse un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province solo «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa».

Trattasi di una pronuncia che, per la pluralità delle questioni toccate, ha suscitato e tuttora suscita un'eccezionale interesse della dottrina²⁰⁶.

²⁰⁵ G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Franco Angeli ed., 2020, pag. 246.

²⁰⁶ Solo per darne contezza possono ricordarsi i seguenti commenti, pure pubblicati sullo stesso sito della Corte costituzionale: D. AMOROSO, *Inutiliter data? La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza italiana*, in www.sidi-isil.org, 2017; A. ANDREANI, *Diritti sociali fondamentali ed equilibrio di bilancio*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2017, num. 2, parte II, pag. 207; A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in www.forumcostituzionale.it, 2017; C. BERGONZONI, *Come un gioco di specchi. Sulle tracce dell'«esistenza libera e dignitosa» nella giurisprudenza costituzionale*, in www.costituzionalismo.it, 2023, num. 3, F. BLANDO, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il*

Enormi, effettivamente, gli spunti di riflessione e discussione: dal diritto all'istruzione ai rapporti finanziari fra Stato e Regioni; dalla questione relativa alle leggi contabili, alla tutela del diritto alla salute; dai diritti dei disabili alle autonomie territoriali; dal coordinamento finanziario, al diritto alla socializzazione.

Le riflessioni che si intendono affrontare in questa sede, muovono, tuttavia, da differente angolazione e, inevitabilmente, da quella della libertà di circolazione.

Anche se punto focale della sentenza in commento sia il "diritto allo studio del disabile" e l'art. 16 cost. non è preso affatto in considerazione, appare, infatti, di straordinaria rilevanza la ricaduta di principio in merito al tema oggetto della nostra trattazione.

A ben vedere, infatti, la Corte nel precisare che il trasporto scolastico costituisce una componente essenziale ad assicurare l'effettività del diritto allo studio dello studente

diritto, in www.federalismi.it, 2017, num. 10; L. BUSATTA L., *Oltre i vincoli di bilancio: il nucleo essenziale del diritto alla salute del disabile*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2020, num. 4, parte prima, pag. 879; R. CABAZZI R., *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in www.forumcostituzionale.it, 2017; F.A. CANCELLA, *L'equilibrio di bilancio e i livelli essenziali dei diritti sociali tra principi fondamentali e regole contabili*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, num. 4, pag. 1781; L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, num. 6, pag. 2339; CAROSI A., *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in www.associazionedeicostituzionalisti.rivista.it, 2017, num. 4; CASO L., *Il costo dei diritti e della loro tutela tra Unione europea e autonomie territoriali*, in *Rivista della Corte dei conti*, 208, num. 3-4, parte IV; CASTELLI L., *Alla ricerca del "limite dei limiti": il "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali nel dialogo fra le Corti*, in www.rivistaaic.it, 2021, num. 1; CIOLLI I., *I diritti sociali "condizionati" di fronte alla Corte costituzionale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2017, num. 3, parte II, pag. 353; COLAPIETRO C., *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, in www.dirittifondamentali.it, 2020, num. 2; D'ONGHIA M., *Welfare e vincoli economici nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 2018, num. 1, pag. 93; EQUIZI C., *Il limite delle risorse disponibili nella tutela dei diritti delle persone vulnerabili*, in www.dirittifondamentali.it, 2023, num. 2, pag. 690; EQUIZI C., *I rapporti finanziari fra Stato e Regioni: supremazia o collaborazione?*, in www.gruppodipisa.it, 2022, num. 1; FONZI A., *Il diritto all'istruzione dei disabili fra discriminazione e tagli di bilancio. Esiste un diritto alla differenza?*, in www.dirittifondamentali.it, 2023, num. 2, pag. 709; LONGO A., *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in www.federalismi.it, 2017, num. 10; LUCIANI M., *Avvisi ai naviganti del Mar pandemico*, in www.questionegiustizia.it, 2020, num. 2, pag. 6; MADAU L., *"È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione". Nota a Corte cost. n. 275/2016*, in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it, 2017, num. 1; SALAZAR C., *Sui diritti sociali e il principio di solidarietà*, in www.rivistaaic.it, 2024, num. 1; SANDULLI P., *Sostenibilità finanziaria e trattamento economico nel pubblico impiego: a proposito del differimento del t.f.s.*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2024, num. 1; ZITO A., *Diritti sociali e principio dell'equilibrio di bilancio: le dinamiche di in rapporto "complicato" nel prisma delle decisioni giudiziali*, in *Nuove autonomie*, 2020, num. 2.

disabile tratta, senza menzionarlo, del diritto alla mobilità, e lo fa non in un'accezione meramente ancillare, ma, si direbbe, complementare.

La Corte statuisce infatti che “il diritto all'istruzione del disabile è consacrato nell'art. 38 Cost., e spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale.

La natura fondamentale del diritto ... impone alla discrezionalità del legislatore un limite invalicabile nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati, tra le quali rientra il servizio di trasporto scolastico e di assistenza poiché, per lo studente disabile, esso costituisce una componente essenziale ad assicurare l'effettività del medesimo diritto.

Tale effettività non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto, nel quadro dei compositi rapporti amministrativi e finanziari degli enti territoriali coinvolti (sentt. nn. 215 del 1987; 260 del 1990; 80 del 2010; 10 del 2016)”.

A ben vedere, secondo la ricostruzione della Corte, il servizio di trasporto rappresenta “una componente essenziale” ad assicurare l'effettività del diritto all'istruzione, in quanto “a fruizione del servizio di assistenza e trasporto dello studente disabile (è) ascrivibile al nucleo indefettibile di garanzie per l'effettività del medesimo diritto”.

Quali sono dunque, con riguardo al diritto alla mobilità ed alla libertà di circolazione, le coordinate ermeneutiche estrapolabili dalla sentenza n. 715 del 2016?

A parere di chi scrive almeno tre.

Anzitutto il riconoscimento dell'imprescindibile funzione sociale del trasporto quale elemento complementare al godimento di un diritto fondamentale.

Ne deriva dunque, che al di là del caso concreto sottoposto al vaglio della Corte, l'indicazione di principio debba necessariamente valere ogni qual volta sia in gioco un valore costituzionalmente protetto.

Va da sé, dunque, che il servizio di trasporto andrà indistintamente garantito in caso si debba raggiungere, non la scuola, ma l'ospedale, il Tribunale, la piscina, il centro sociale o qualsiasi ulteriore o differente meta collegabile ad un interesse meritevole di tutela (costituzionale) della persona.

Una tale interpretazione, dunque, consente di concludere che a dover essere tutelato in via prioritaria dovrebbe essere il servizio di trasporto in quanto tale e dunque il diritto alla mobilità dell'utente, quale diritto inerente non solo il mezzo, ma la persona stessa.

A parere di chi scrive, dunque, dalla sentenza in commento può ricavarsi l'indicazione in base alla quale l'effettività del servizio di trasporto rappresenta di per sé diritto fondamentale, con un vago riconoscimento del "diritto alla mobilità".

La Corte ha qualificato il servizio trasporto come rientrante in una "sfera" indefettibile ed invalicabile di garanzie minime per gli studenti disabili, ritenendo conseguentemente inammissibile alcun suo condizionamento finanziario²⁰⁷.

Da ultimo, viene indicato espressamente l'impegno spettante al legislatore di garantire l'effettività dei cc.dd. "diritti che costano".

Sentenzia, infatti la Corte: "è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione".

Con riguardo ai diritti sociali e al Welfare non è ammissibile una "una riflessione incentrata esclusivamente sulla sostenibilità finanziaria dei diritti medesimi", senza accompagnare un tale ordine di preoccupazioni all'imprescindibilità del valore prioritario della persona umana²⁰⁸.

I diritti sociali sono, infatti, "strumenti per la promozione dell'uomo, per la sua liberazione dai limiti, dai vincoli, che la natura o la socialità gli impongono": un diritto che "smetta di guardare all'uomo, piegandosi a logiche diverse da quelle ispirate alla preminenza della protezione della persona umana", che rispondono esclusivamente alle ragioni dell'economia, "non può considerarsi degno di essere dichiarato tale".

Alla luce di quanto sopra dunque devono ritenersi ammissibili le "scelte allocative che, pur cercando di impedire gli abusi distorti del Welfare State, siano in grado di tenere lo sguardo fisso sulle fragilità e le debolezze dell'uomo, al fine di colmarle e

207 Cfr. i considerata in diritto n. 9 e 11 della sentenza 275/2016 Corte Cost..

208 Ex multis L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in www.gruppodipisa.it, 2012, pp. 27 ss.; C. COLAPIETRO, *diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione in Dirittifondamentali.it*

di evitare che diventino motivo di discriminazione” e di conseguente esclusione sociale²⁰⁹.

²⁰⁹ Cfr. C.S. VIGILANTI, *Il diritto all'istruzione dei disabili come paradigma della tutela dei diritti sociali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 7 marzo 2012, pag. 22.

4. Un recente fermento della giurisprudenza amministrativa in merito ai provvedimenti limitativi alla circolazione.

Come si è avuto modo di approfondire, tra i limiti alla libertà di circolazione attinenti alla sicurezza, rientrano anche quelle limitazioni che disciplinano il corretto godimento dei diritti dei singoli alla libera circolazione sulle strade, in particolare le norme di comportamento imposte dalla legge sulla circolazione stradale²¹⁰.

Ad ogni buon conto, si è ricordato che gli interessi pubblici collegati alla circolazione legittimano l'uso di poteri che possono limitare la libertà costituzionalmente garantita. Vanno tuttavia specificati i limiti che la disciplina amministrativa della circolazione incontra nel circoscrivere la libertà di movimento.

È infatti condivisibile il dubbio di ritenere non sempre pienamente conformi al principio di libertà di circolazione di cui all'art. 16, i limiti imposti dalle autorità amministrative²¹¹.

In via pressoché unanime sul punto si tende a specificare che le eventuali misure amministrative di limitazione della circolazione debbano avere i caratteri della proporzionalità e ragionevolezza, ma ben possono essere adottate per permettere la contemporanea tutela di altri diritti e interessi.

Il dibattito, dottrinale e giurisprudenziale, in merito alla libertà di circolazione delle persone è tornato in auge con l'emergenza epidemiologica da covid-19.

Con riguardo al profilo strumentale è rimasto latente ed incompiuto, mentre con riguardo la questione riguardante la possibilità, specie per le amministrazioni locali, di prevedere limitazioni alla libera circolazione dei mezzi, ha suscitato un interessante fermento della giurisprudenza amministrativa.

Come è stato opportunamente rilevato, “le limitazioni amministrative alla circolazione sono il “nocciolo duro” della disciplina amministrativa della circolazione; più precisamente costituiscono il punto d'incidenza del potere amministrativo su alcune libertà materiali dei cittadini”²¹².

Sul punto può segnalarsi la recente pronuncia del T.A.R. Salerno, (Campania) sez. I, 13/07/2021, n.1726 in tema di limitazioni della circolazione stradale differenziate per

²¹⁰ Cfr. L. GIOVENCO, *Circolazione stradale*, in *Enciclopedia del diritto*, cit. pag. 23.

²¹¹ S. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Vol. II, XV ed, Napoli, 1989, pag. 999.

²¹² S. AMOROSINO, *Le limitazioni amministrative alla circolazione: profili critici*, cit.

residenti e non residenti, in base alla quale, in tema di provvedimenti limitativi della circolazione stradale nei centri abitati e istitutivi di zone a traffico limitato e adozione di una ZTL, la parziale compressione della libertà di locomozione e di iniziativa economica è sempre giustificata quando scaturisce dall'esigenza di tutela rafforzata di patrimoni culturali ed ambientali di assoluto rilievo mondiale o nazionale, tenendo presente che la gravosità delle limitazioni trova comunque giustificazione nel valore primario ed assoluto riconosciuto dalla Costituzione al paesaggio ed alla salute.

Come noto, la Corte Costituzionale²¹³ ha avuto occasione di chiarire che la previsione di cui all'art. 16 Cost. non impedirebbe al legislatore ordinario di adottare, per ragioni di pubblico interesse, *“misure che influiscano sul movimento della popolazione, purché siano fatti salvi i diritti della persona costituzionalmente garantiti”*.

L'ambiente, dunque, una volta entrato a far parte del patrimonio costituzionale come uno dei beni fondamentali, da intendersi come *“bene immateriale unitario”*, non può che essere considerato come limite non esplicito al diritto di circolazione²¹⁴.

Così, tra gli interessi pubblici idonei a giustificare provvedimenti limitativi alla circolazione vi sono quelli volti a prevenire dall'inquinamento il patrimonio naturale ed ambientale, valori di sicura rilevanza costituzionale.

Ovviamente anche in dottrina e più in generale nell'opinione pubblica l'attenzione al bilanciamento tra i valori della mobilità e quelli della tutela della salute e dell'ambiente è enorme e sempre crescente²¹⁵.

Il giudice amministrativo, inoltre, rileva che ogni amministrazione affronta i problemi del traffico urbano tenendo conto delle situazioni estremamente differenziate che ogni grande città presenta e che attengono alle condizioni

²¹³ Corte cost. 10 maggio 1963, n. 64.

²¹⁴ Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 64.

²¹⁵ Appare significativo ad esempio un passaggio dell'enciclica *Laudato si* di Papa Francesco che al punto 153 scrive: “La qualità della vita nelle città è legata in larga parte ai trasporti, che sono spesso causa di grandi sofferenze per gli abitanti. Nelle città circolano molte automobili utilizzate da una o due persone, per cui il traffico diventa intenso, si alza il livello d'inquinamento, si consumano enormi quantità di energia non rinnovabile e diventa necessaria la costruzione di più strade e parcheggi, che danneggiano il tessuto urbano. Molti specialisti concordano sulla necessità di dare priorità al trasporto pubblico. Tuttavia alcune misure necessarie difficilmente saranno accettate in modo pacifico dalla società senza un miglioramento sostanziale di tale trasporto, che in molte città comporta un trattamento indegno delle persone a causa dell'affollamento, della scomodità o della scarsa frequenza dei servizi e dell'insicurezza”. Così PAPA FRANCESCO, *Laudato si*. Ed. Piemme, n. 153, 2015.

strutturali, climatiche, dei servizi urbani, della densità del traffico, della qualità dei mezzi di trasporto, alle abitudini dei cittadini all'uso dei mezzi pubblici e a molte altre variabili, spesso interdipendenti, non assimilabili e non integrabili in un unico modello, valido per tutte le amministrazioni comunali²¹⁶.

In tal senso, non è escluso che l'amministrazione comunale possa prevedere misure differenziate per residenti e non residenti.

La pronuncia appare importante per almeno due ordini di motivi.

Anzitutto conferma l'orientamento, consolidatosi anche nella giurisprudenza costituzionale, in base al quale la limitazione della possibilità di circolare con mezzi privati, può essere limitata, a seguito del bilanciamento con altri interessi del medesimo rango.

Secondariamente, appare significativo rilevare l'attenzione prestata alla peculiarità e differenza di ogni situazione specifica riguardate ogni Città.

La possibilità per ogni amministrazione locale di approntare gli strumenti più idonei e calibrati alla situazione specifica appare essere di certo ispirata al principio di sussidiarietà e volta alla risoluzione di problematiche spesso del tutto differenti tra loro e tra città e città.

Come si avrà modo di approfondire nel prosieguo del presente lavoro, tuttavia, va scongiurato il rischio di tutele tanto differenziate da comportare una limitazione al godimento del medesimo diritto a seconda dell'area territoriale in cui si risiede, con conseguenze inaccettabili dal possibile esito discriminatorio.

Sul punto, appare, inoltre, appena il caso di richiamare l'interessante recente pronuncia del Consiglio di Stato n. 2010 del 22/03/2020 in materia di discrezionalità dei provvedimenti limitativi della circolazione veicolare all'interno dei centri abitati²¹⁷.

Orbene, a parere del Consiglio di Stato, i provvedimenti limitativi della circolazione veicolare all'interno dei centri abitati, che possono essere adottati ai sensi dell'art. 7, d.lg. 30 aprile 1992, n. 285, ineriscono a poteri discrezionali, che coprono un arco molto esteso di soluzioni possibili, incidenti su valori costituzionali spesso contrapposti, che devono essere temperati, secondo criteri di ragionevolezza, con

²¹⁶ Sentenza T.A.R. Salerno, (Campania) sez. I, 13/07/2021, n.1726.

²¹⁷Cfr. Consiglio di Stato sentenza sez. II, 23/03/2020, n. 2010 (a mezzo della quale si annullava Tar Lazio, Roma, sez. II, n. 4068 del 2011).

la conseguenza che il sindacato su tali scelte deve essere limitato ai profili estrinseci di tale discrezionalità; sono quindi legittime le differenziazioni del regime circolatorio in base al tipo, alla funzione ed alla provenienza dei mezzi di trasporto, così come è stato riconosciuto che la parziale limitazione della libertà di locomozione e di iniziativa economica sia sempre giustificata quando derivi dall'esigenza di tutela rafforzata di patrimoni culturali ed ambientali di assoluto rilievo²¹⁸.

L'orientamento del Consiglio di Stato a ben vedere appare consolidato.

Si richiama a tal proposito la sentenza del Consiglio di Stato n. 2031 del 2017 in base alla quale l'art. 16 Cost. viene espressamente interpretato in maniera tale da poter legittimare l'adozione, per motivi ovviamente di pubblico interesse, di misure che influiscano sul movimento della popolazione.²¹⁹

Più segnatamente a parere del C.d.S. nella richiamata sentenza, infatti, la disposizione di cui l'art. 16 Cost. non preclude alla legge di adottare, per ragioni di pubblico interesse, misure che influiscano sul movimento della popolazione.

La parziale limitazione della libertà di locomozione e di iniziativa economica è infatti giustificata quando derivi dall'esigenza di tutela rafforzata di patrimoni culturali ed ambientali, specie di rilievo mondiale o nazionale.

²¹⁸ Cfr. Consiglio di Stato sentenza sez. II, 23/03/2020, n. 2010.

Appare opportuno comunque segnalare la ancor più recente sentenza del Consiglio di Stato di segno pressoché identico. Si tratta della sentenza n. 2599 del 08/04/2022, Consiglio di Stato sez. VI Fonte: Diritto & Giustizia 2022, 27 aprile, riguardante la valutazione della legittimità delle limitazioni del traffico per l'accesso al lago di Braies diretta a rafforzare la tutela ambientale del luogo.

Ebbene, il C.d.S., con la richiamata pronuncia torna a ribadire che “i provvedimenti limitativi della circolazione stradale come espressioni di scelte ampiamente discrezionali, non sindacabili in sede giurisdizionale se non per manifesta illogicità o irragionevolezza: la regolamentazione del traffico è infatti una disciplina funzionale alla pluralità degli interessi pubblici meritevoli di tutela e alle diverse esigenze, e sempre che queste rispondano a criteri di ragionevolezza il cui sindacato va compiuto dal giudice amministrativo, in ossequio al principio di separazione dei poteri ed alla tassatività dei casi di giurisdizione di merito. Pertanto, la limitazione della libertà di circolazione (e di riflesso anche di iniziative economiche) è giustificata quando deriva dall'esigenza di tutela rafforzata di patrimoni ambientali, specie di rilievo mondiale o nazionale: se, quindi, in tale ambito i provvedimenti limitativi della circolazione devono necessariamente armonizzarsi al sovraordinato piano generale del traffico, questo non può escludere o limitare totalmente le valutazioni dell'organo amministrativo rispetto alle concrete esigenze di tutela perseguite, purché gli obiettivi siano in linea con quanto posto dal piano del traffico (nella specie, è stata ritenuta legittima la limitazione dell'accesso al lago di Braies stabilita da Comune e Provincia autonoma di Bolzano in quanto volta a rafforzare la tutela ambientale del luogo)”.

²¹⁹ Cfr. Sentenza Consiglio di Stato sez. V, 04/05/2017, n. 2031 (Conferma Tar Lazio, Roma, sez. II, n. 12247 del 2015), in Foro Amministrativo (II) 2017, 5, 1042.

Sempre secondo la ricostruzione operata dalla sentenza in commento, la gravosità delle limitazioni si giustifica anche alla luce del valore primario ed assoluto, che la Costituzione riconosce all'ambiente, al paesaggio, alla salute; in ogni caso legittima la diversità del regime circolatorio in base al tipo, alla funzione ed alla provenienza dei mezzi di trasporto, specie quando una nuova disciplina sia introdotta gradualmente e senza soluzioni di continuità; in particolare l'uso delle strade, specie con mezzi di trasporto, può essere regolato sulla base di esigenze che, sebbene trascendano il campo della sicurezza e della sanità, attengono al buon regime della cosa pubblica, alla sua conservazione, alla disciplina che gli utenti debbono osservare ed alle eventuali prestazioni che essi sono tenuti a compiere.

L'orientamento peraltro appare seguito anche dai Tribunali Amministrativi Regionali.

Appare opportuno, sul punto, riportare uno stralcio della sentenza n. 35 del 2018 del TAR Aosta, sempre in tema di valutazione positiva e cioè nel senso del mancato contrasto con gli artt. 16 e 41 cost., delle misure restrittive della circolazione stradale per motivi attinenti alla tutela del patrimonio culturale e ambientale.

Quindi, non si ha violazione degli artt. 16 e 41 Cost., ogni qual volta vi sia un collegamento tra le misure restrittive della circolazione stradale e un interesse di rilievo costituzionale o comunque fondamentale per le persone quali non solo e sicuramente la sicurezza e la sanità, ma anche l'ambiente e il paesaggio²²⁰.

La giurisprudenza amministrativa, tuttavia, avendo avuto modo, anche di recente, di tornare più volte in materia, ha avuto anche l'opportunità di tracciare alcuni importanti principi volti ad evitare limitazioni illegittime.

Segnatamente: “le limitazioni alla circolazione veicolare all'interno dei centri abitati, se adottate dall'ente proprietario della strada, devono essere basate su criteri di ragionevolezza, proporzionalità e devono essere supportate da un'adeguata istruttoria e motivazione. In particolare, quando tali limitazioni comportano significative restrizioni all'esercizio delle facoltà proprietarie e delle attività imprenditoriali e agricole, è necessario rispettare il principio di stretta proporzionalità.

²²⁰ Sentenza T.A.R. Aosta, (Valle d'Aosta) sez. I, 25/06/2018, n.35, in *Foro Amministrativo* (II) 2018, 6, 1015.

Inoltre, le limitazioni devono essere temporanee e non sostanzialmente definitive, a meno che non siano supportate da una motivazione rigorosa e da un'istruttoria adeguata. In caso di mancanza di motivazione e istruttoria, le limitazioni possono essere considerate illegittime²²¹.

Come è stato giustamente annotato, “il punto critico è proprio questo: la proporzionalità del sacrificio imposto ai privati rispetto all’interesse pubblico tutelato”²²².

Il rapporto tra il diritto alla libertà di movimento e i limiti al suo esercizio va dunque osservato alla luce del criterio generale di ragionevolezza, ossia della giusta correlazione dell’atto allo scopo²²³.

La proporzionalità, infatti, orienta il provvedimento autoritativo secondo una triplice articolazione.

Anzitutto i provvedimenti devono essere idonei a raggiungere il fine cui sono preordinati; devono poi essere effettivamente necessari e, infine, non devono incidere sulle situazioni giuridiche soggettive in misura superiore a quella indispensabile a conseguire il fine prefissato²²⁴.

Il principio di proporzionalità si traduce in un duplice obbligo per l’amministrazione procedente: – di esplorare in sede istruttoria tutte le soluzioni possibili scegliendo quella meno gravosa per la libertà di circolazione/spostamento; – di motivare nel modo più dettagliato e puntuale il criterio di bilanciamento che è stato adottato tra la necessità di provvedere in un certo modo ed i diritti dei cittadini²²⁵.

La giurisprudenza amministrativa ha avuto altresì modo di analizzare i più ampi profili e limiti del sindacato giurisdizionale esercitabile dal G.A. sui provvedimenti limitativi della circolazione stradale, specie nei centri abitati e istitutivi di zone a traffico limitato.

In particolare, la giurisprudenza ha precisato che i provvedimenti limitativi della circolazione stradale nei centri abitati e istitutivi di zone a traffico limitato sono

²²¹ T.A.R. Venezia, (Veneto) sez. I, 05/03/2024, n. 402.

²²² S. AMOROSINO, *Le limitazioni amministrative alla libertà di circolazione: profili critici*, cit.

²²³ ²²³ S. AMOROSINO, *Le limitazioni amministrative alla libertà di circolazione: profili critici*, cit., con rimando a G. Pasquini, *Le strade e la circolazione in Trattato di diritto amministrativo*, (a cura di S. Casses), parte speciale, Tomo II, Milano, 2000, p. 1376

²²⁴ D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2000, p. 79.

²²⁵ P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 172, cit. in S. AMOROSINO, op. ult. cit.

espressione di scelte latamente discrezionali, devolute all'esclusiva competenza decisionale dell'autorità comunale e non suscettibili di sindacato di merito in sede giurisdizionale in ordine alla congruità delle scelte operate nella composizione e nel bilanciamento dei diversi interessi coinvolti, a meno che non si palesino vizi di forma o di procedura, ovvero che non emerga una manifesta irragionevolezza.

Tale attività, in particolare, è sindacabile solo per assenza di motivazione, travisamento dei fatti e illogicità manifesta e violazione delle regole procedurali²²⁶.

L'orientamento è consolidato da tempo, essendo condivisibile quanto scritto già sono quasi venti anni, che "la giustizia amministrativa si arresta quasi sempre sulla soglia della discrezionalità tecnica (quindi, in pratica, della sostanziale insindacabilità delle scelte, spesso a contenuto tecnico, compiute dalle Amministrazioni).

I giudici procedono ad annullare i provvedimenti solo in caso di macroscopici vizi procedurali o di dimostrata, vistosa, irragionevolezza.

La situazione è tanto più critica data la vera e propria inflazione, di recente, delle chiusure al traffico "di seconda generazione", motivate con finalità di tutela ambientale, ma spesso anche con finalità promozionali della tutela ambientale (c.d. domeniche ecologiche, che hanno costi rilevanti e recano scarsissimi benefici per l'inquinamento atmosferico, ma fanno tanto "politicamente corretto").²²⁷

La critica sul punto viene mossa, non tanto alla mancanza di indicazioni alla politica amministrativa della circolazione, quanto piuttosto alla mancanza di visione di

²²⁶ T.A.R. Napoli, (Campania) sez. VIII, 04/07/2023, n.3982 Fonte: Redazione Giuffrè amm. 2023.

Sul punto la giurisprudenza amministrativa appare consolidata ed unanime. Si legga ad esempio la recente sentenza del T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. III, 05/07/2022, n.1596, Fonte: Redazione Giuffrè amm. 2022, in base alla quale: *"i provvedimenti limitativi della circolazione veicolare all'interno dei centri abitati sono espressione di scelte ampiamente discrezionali, che richiedono il contemperamento degli interessi contrapposti secondo criteri di ragionevolezza. Detto altrimenti, a fronte di provvedimenti limitativi della circolazione veicolare, non sono censurabili nel merito, da parte del G.A., le scelte discrezionali dell'Amministrazione, purché assunte secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità e sulla base di un'adeguata istruttoria"*.

O ancora T.A.R. Salerno, (Campania) sez. I, 22/04/2022, n.1092, Fonte: Redazione Giuffrè amm. 2022, per il quale *"i provvedimenti limitativi della circolazione stradale sono sindacabili in sede giurisdizionale solo ab externo sotto il profilo della ragionevolezza, essendo espressione di scelte ampiamente discrezionali della P.A. e sono da considerarsi legittimi i provvedimenti istitutivi di zone a traffico limitato che differenziano il regime circolatorio in base al tipo, alla funzione ed alla provenienza dei mezzi di trasporto, specie quando la nuova disciplina sia introdotta gradualmente e senza soluzione di continuità"*.

Del medesimo segno si vedano anche T.A.R. Palermo, (Sicilia) sez. III, 19/04/2022, n.1323; TAR Lombardia, Mi., sez. III, 7 aprile 2021 n. 898; TAR Sicilia, Catania, 30 novembre 2020 n. 3209; Cons. St., sez. V, 4 maggio 2017 n. 2031; TAR Lombardia, Milano, sez. III, 19 novembre 2004 n. 6049.

²²⁷ S. AMOROSINO, *Le limitazioni amministrative alla circolazione: profili critici*, cit.

insieme con riguardo ai problemi giuridici sottesi alla questione ed alla possibili soluzioni.

Parte della dottrina, infatti, ha evidenziato la carenza di programmazione degli interventi, unita alla carenza di istruttoria tecnica prima dell'adozione delle decisioni, oltre alla scarsa trasparenza dei processi decisionali ed esclusione della partecipazione dei cittadini²²⁸.

Quanto alla discrezionalità amministrativa, inoltre, può ribadirsi con De Siervo che “la disciplina garantista dei limiti alla libertà di circolazione e soggiorno non può che condurre alla più precisa definizione legislativa dei requisiti oggettivi e soggettivi e della loro incidenza, restringendosi così al massimo la discrezionalità amministrativa”²²⁹.

²²⁸ S. AMOROSINO, *Le limitazioni amministrative alla circolazione: profili critici*, cit.

²²⁹ Così U. DE SIERVO, *Circolazione soggiorno, emigrazione (libertà di)*, cit. Nello stesso senso A. PACE, in *Problematica della libertà costituzionale, Parte speciale*, cit. pag. 66.

CAPITOLO IV

CIRCOLAZIONE, MOBILITÀ E UNIONE EUROPEA.

Sommario: 1. Circolazione, mobilità e Unione Europea. – 2. La centralità della libertà di circolazione del cittadino europeo. -3. L'evoluzione della legislazione dell'Unione Europea in materia di libertà di circolazione. 4. La sensibilità dell'Unione Europea al “diritto alla mobilità” attraverso lo studio di alcuni recenti pareri del Comitato Economico Sociale Europeo. 4.1. *SEGUE*. La c.d. “povertà di mobilità”. - 4.2. *SEGUE*. “L'importanza dei trasporti pubblici per la ripresa verde”. -4.3. *SEGUE*. Alla ricerca del “giusto equilibrio” tra tutela ambientale e inclusività della mobilità urbana. - 4.4. *SEGUE*. Mobilità cooperativa e sistemi di trasporto intelligenti. - 5. Libertà di circolazione e coesione sociale nel diritto dell'unione Europea.

1. Circolazione, mobilità e Unione Europea.

La ricostruzione della disciplina della libertà di circolazione, seppur nel dichiarato approccio preliminare e propedeutico a schiudere una più ampia riflessione in tema di “diritto alla mobilità”, non può prescindere dall'analisi della normativa dell'Unione europea e della giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Lo spazio, sia territoriale, ma anche psicologico e normativo, in cui esercitare la libertà di circolazione, infatti, ha assunto una dimensione sovranazionale e per questo qualsiasi studio che la riguarda non può che assumere una tale dimensione, vincendo, per dirla con Paolo Carrozza, quel “complesso di inferiorità” dei pubblicisti quando trattano di ordinamento comunitario²³⁰.

Così come non può che ritenersi condivisibile, specie in una materia come quella oggetto del nostro studio, quanto lo stesso Autore affermava in ordine alla inutilità di un approccio con le tradizionali categorie della concezione monistica ovvero dualistica tra ordinamento europeo e statale²³¹.

È con un tale spirito, pertanto, che si ritiene dover innestare nello studio che ci occupa l'apporto della legislazione e della giurisprudenza dell'Unione Europea,

²³⁰ P. CARROZZA, *Sistema delle fonti europee e forma di governo europea*, in P. BIANCHI, E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di) “*Le nuove fonti comunitarie*”, Quaderni della Scuola Superiore S. Anna, Cedam, Padova, 2005, pag. 255.

²³¹ P. CARROZZA, *Sistema delle fonti europee e forma di governo europea*, in P. BIANCHI, E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di) “*Le nuove fonti comunitarie*”, cit. Pag. 259.

seppur senza poter sperare in una qualche forma di compiutezza, stante la vastità del tema.

Non può peraltro ignorarsi che il trasporto e più in generale la mobilità siano elementi fondanti l'idea stessa di Unione Europea per la tendenziale aspirazione all'avvicinamento dei territori e dei popoli.

Come opportunamente notato, considerare che la libertà di circolazione costituisce la libertà fondamentale per il funzionamento del mercato comunitario non è un mero espediente linguistico, ma un fatto con profondissime ripercussioni in tutti gli ambiti, soprattutto economico e giuridico²³².

Non sembrerà inoltre ridondante ricordare che quello di trasporto “è l'unico “servizio” precisamente qualificato come “servizio pubblico” nel diritto europeo, mentre gli altri vengono ricondotti nella più ampia categoria dei «servizi di interesse generale».²³³”

Già nel Trattato di Roma, istitutivo della Cee, era prevista una politica comune dei trasporti, che ambiva a realizzare un'organizzazione più aperta del settore attraverso la rimozione, ove possibile, delle misure in grado di restringere la concorrenza²³⁴.

Il legislatore europeo mira alla realizzazione di un mercato unico aperto e competitivo, senza pregiudizi alla piena accessibilità, alla alta qualità ed economicità dei servizi di interesse generale.

Per tale ragione, l'art. 14 del TFUE, con riferimento ai servizi di interesse economico generale, stabilisce che l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze, “provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti”, e l'art. 106, comma 2, TFUE assoggetta le imprese incaricate di servizi di interesse economico generale alle norme dei Trattati – e, in particolare, alle regole in materia di concorrenza – “nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non

²³² D. P. FERNANDEZ ARROYO, *Estructura jurídica y funcionamiento del mercado interior de la Unión Europea*, in *Revista de Derechi Privado y Comunitario*, 2005-3, Rubinzal -Culzoni ed., pag. 668.

²³³ G. CAIA, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenze di riordino)*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3/2018, 332

²³⁴ cfr. A. G. ARABIA, D. GARIGLIO, C. RAPALLINI, *La governance del trasporto pubblico locale*, Giuffrè, Milano, 2004; M. MAZZAMUTO, *Concorrenza e modelli di gestione dei servizi pubblici locali: il caso paradigmatico dei trasporti*, in *Nuove autonomie*, 2000, fasc. 4-5, 594 ss.

osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata".

Sul punto appaiono necessarie alcune ulteriori annotazioni.

In base all'attuale formulazione dell'art. 18 CE ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal Trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso.

Si tratta di norma ritenuta, pressoché unanimemente, dotata di effetto diretto e come tale invocabile di fronte ai giudici nazionali e suscettibile di impedire l'applicazione di contrastanti disposizioni nazionali²³⁵.

L'Unione Europea ha sempre posto a proprio fondamento la libertà di circolazione nelle sue plurime estrinsecazioni e dunque come dei lavoratori e delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali, definiti appunto "la pietra miliare dell'integrazione europea"²³⁶.

La stessa idea di Unione Europea è permeata e vivificata dalla libertà di circolazione e la sua legislazione incide inevitabilmente sui meccanismi di tutela della libertà. Basti pensare a tal proposito alla portata dirompente dell'Accordo di Schengen²³⁷.

A ben vedere, avviato nel 1985 come progetto intergovernativo tra cinque paesi dell'UE (Francia, Germania, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo), il c.d. spazio Schengen si è progressivamente ampliato, sino a "diventare la più vasta zona di libera circolazione al mondo", rappresentando così "una delle conquiste principali del progetto europeo"²³⁸.

²³⁵ M. CONDINANZI; A. LANG; B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Giuffrè, 2006, pag. 27. L'effetto diretto è stato ammesso anche dalla Corte cfr. sentenza del 21 giugno 1974 2/74 Reyners, in Racc. p. 631 ss.

²³⁶ Così si esprime la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni nel parere del 9/11/17 allegato alla relazione del Parlamento europeo sulla cittadinanza dell'UE 2017 – rafforzare i diritti dei cittadini in un'Unione di cambiamento democratico (2017/2069) del 30/11/2017.

²³⁷ Sull'argomento si rimanda alle puntuali ricostruzioni che si incontrano in: B. NASCIMBENE, F. PASTORE (a cura di) *Da Schengen a Maastricht: apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Milano, 1995; B. NASCIMBENE, *Lo spazio Schengen: libertà di circolazione e controlli alle frontiere esterne*, in *Divenire sociale e adeguamento del diritto, studi in onore di Francesco Capotorti*, II, Milano, 1999, pagg. 307 ss.; *L'Italia e Schengen: lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra problemi applicativi e prospettive: atti del convegno organizzato dal Comitato di controllo sull'attuazione e il funzionamento della Convenzione di Schengen*, Roma, Camera dei deputati, 1998; S. MANGIAMELI, (a cura di) *L'ordinamento europeo*, Giuffrè, 2006.

²³⁸ Così nel sito del Consiglio dell'Unione europea, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/schengen-area/>

Il c.d. *acquis* di Schengen, garantisce essenzialmente uno spazio senza controlli alle frontiere interne.

Come rilevato, rappresenta una cooperazione rafforzata *ante litteram*, in un sistema ispirato ai principi di coerenza e integralità dei settori di attività coinvolti.

Con riguardo invece all'ingresso di un cittadino di uno Stato terzo, *l'acquis* di Schengen ha introdotto un limite alla competenza degli Stati, sia per la concessione dei visti che dei permessi di soggiorno agli stranieri, a seguito dell'introduzione nel sistema Schengen della "segnalazione di uno straniero ai fini della non ammissione" (art. 96 CAAS).²³⁹

È rimessa a ciascuna parte contraente la valutazione con riguardo alla necessità di innescare la cooperazione Schengen per determinati individui, ed immettere pertanto una segnalazione nel SIS, che riguardi un soggetto destinatario di un provvedimento di allontanamento o di un divieto di ingresso, non soltanto sul territorio dello stato membro che ha disposto il provvedimento, ma sull'intero spazio Schengen.

Le altre parti contraenti possono derogarvi solo laddove concorrano seri motivi.

Sul punto, peraltro, si conferma come potenzialmente inadeguata l'astratta possibilità riconosciuta dall'art. 11 CAAS alla persona segnalata di ottenere una rettifica, cancellazione e indennizzo, in quanto spesso la segnalazione non viene notificata²⁴⁰.

Pur nei limiti imposti dalla presente trattazione, dovrebbe farsi cenno anche alle problematiche che sullo sfondo di tal argomento vanno agitandosi.

Gli accordi di Schengen hanno infatti previsto anche un sistema di collegamento telematico (SIS) per assicurare la rapida diffusione tra le polizie nazionali di informazioni riguardanti persone od oggetti sospetti.

Da una parte l'osservazione di chi evidenzia la progressiva reintroduzione, specie in epoche recenti, dei controlli ai confini nazionali degli Stati che aderiscono agli Accordi di Schengen, giustificati dalla prevenzione al terrorismo ed all'impressionante fenomeno migratorio che prosegue ininterrotto da anni.

Sicché il regime che nella *ratio* originaria sarebbe dovuto essere temporaneo ed eccezionale va sempre più attestandosi come un "sistema permanente di controlli

²³⁹ G. CACCIAGNO, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Giappichelli, Torino, 2016, pag. 28; G. CACCIAGNO, *Nuove politiche dell'immigrazione nello SLSG* in P. BENVENUTI (a cura di) *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Il Sirente, Roma, 2008, pag. 124.

²⁴⁰ G. CACCIAGNO, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Giappichelli, Torino, 2016, pag. 28.

reiterati nel tempo”²⁴¹, con effetti destabilizzanti e percepiti in modo particolare nell’esercizio della libertà di circolazione²⁴².

Si evidenzia peraltro la potenziale criticità del sistema Schengen nel potenziare la circolazione e nello stesso tempo nel lasciare in capo agli Stati membri la possibilità di limitarla.

Ciò che più rileva ai fini della presente trattazione, tuttavia, è dare atto del progressivo affrancamento della libertà di circolazione da una concezione meramente di tipo economico, per divenire progressivamente il terreno di maggiore integrazione e sviluppo dell’Unione Europea.

Non può, infatti, non condividersi l’opinione di chi sottolinea che è stata ed è tuttora la libera circolazione “l’autentica molla che spinge le istituzioni comunitarie/europee ad avanzare lungo un percorso che sembrerebbe dover condurre a forme sempre più forti di unione”²⁴³.

La stessa Corte di Giustizia ha avuto modo di puntualizzare, con espressione tanto suggestiva quanto sinottica, che la libertà di circolazione è “lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri”²⁴⁴.

Già nel 1998 la priorità della libera circolazione rispetto alle altre dimensioni di libertà veniva rimarcata dal “piano d’azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia”.

In tale documento si sottolinea infatti che “la libertà intesa come libera circolazione delle persone all’interno dell’Unione europea resta un obiettivo fondamentale del trattato” e che “la protezione dei diritti fondamentali, il rispetto della sfera privata e

²⁴¹ F. SPITALERI, *Covid-19 e ripristino dei controlli alle frontiere interne*, in *Diritto dell’Unione europea*, 2020, pag. 410.

²⁴² T. CERRUTI, *Libertà di circolazione e pandemia: servirà un passaporto-covid per attraversare i confini dell’unione europea?* in *Rivista AIC* 2/2021 del 28/03/2021, www.rivistaic.it, pag. 5.

²⁴³ Così G. D’AMICO, *La libertà capovolta. Circolazione e soggiorno nello Stato Costituzionale*, Editoriale Scientifica, 2020, pag. 27.

²⁴⁴ Corte di giustizia, sent. 20 sett. 2001, causa C-184/99, Grezyk, in *Race* I-6193.

Appaiono significative ed eloquenti le parole del Preambolo del trattato di Roma del 1957 (TCEE) volte a richiamare la necessità di eliminare “*le barriere che dividono l’Europa*”.

Ma si veda anche il Preambolo del Trattato di Maastricht del 1992 in cui si indica la volontà di “*istituire una cittadinanza comune ai cittadini dei paesi aderenti e di agevolare la libera circolazione delle persone, garantendo nel contempo la sicurezza dei popoli con istituzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia*”.

la protezione dei dati sono elementi complementari di questo concetto di libertà (punti 6 e 7)²⁴⁵.

Gli stessi concetti di giustizia e sicurezza sono in qualche misura funzionali all'attuazione della libertà di circolazione, poiché prevedono una serie di misure volte ad affrontare le difficoltà che ne derivano.

La libera circolazione delle persone nel trattato che istituisce la Comunità Economica Europea è la “cellula germinale” della successiva cooperazione in materia di giustizia e affari interni²⁴⁶.

Se questo, tuttavia, è il “recente” interesse che l'Unione europea riversa sulla libertà di circolazione, va ricordato, però, che non sempre è stato così.

L'evoluzione del riconoscimento della libertà di circolazione a livello europeo, infatti, è notoriamente più complessa, graduale ed accidentata.

Secondo il “destino” naturale che accompagna la libertà di circolazione di ogni tempo e di ogni elaborazione, inizialmente, anche nel contesto comunitario, veniva legata ad esigenze essenzialmente di tipo economico²⁴⁷.

L'intenzione infatti era quella di creare un mercato comune attraverso la libera circolazione delle merci, con l'idea di “realizzare un apolitica dei trasporti ispirata all'economia di mercato”²⁴⁸.

Anzi, non può dubitarsi del fatto che la libera circolazione delle merci ha rappresentato fin dal principio il “nucleo forte” intorno al quale è stato modellato l'intero mercato comunitario²⁴⁹, basti solo vedere a conferma di quanto detto il

²⁴⁵ Documento approvato dal consiglio il 03/12/1998, G.U. CE C 19/1 del 23/01/1999, cit. in E. ORRU' *Legittimità e digitalizzazione. Per una critica realistica delle politiche di sicurezza dell'Unione europea*. Wolters Kluwer, CEDAM Scienze Giuridiche, 2022, pag. 119.

²⁴⁶ E. ORRU' *Legittimità e digitalizzazione. Per una critica realistica delle politiche di sicurezza dell'Unione europea*. Wolters Kluwer, CEDAM Scienze Giuridiche, 2022, pag. 121 .

²⁴⁷ Annota T. CERRUTI in “*Libertà di circolazione e pandemia: Servirà un passaporto-covid per attraversare i confini dell'unione Europea?*” In Rivista AIC n. 2/2021, pag. 2: “Sin dai suoi albori il processo di integrazione europea si è sviluppato intorno all'idea di consentire la libera circolazione in uno spazio comune che, sebbene cementato da un collante di tipo economico, non ha mai completamente celato la sua ambizione a divenire il territorio di un'unione che avesse finalità anche di tipo politico”.

²⁴⁸ A. PAIANO, *Trasporto pubblico locale e regolazione della mobilità urbana*, cit., pag. 63, nel quale, sul punto, si richiama giustamente anche il *Memorandum sur l'orientation à donner à la politique commune des transports, VII/COM (61) 50def, 10 aprile 1961* della Commissione Europea.

²⁴⁹ D. P. FERNANDEZ ARROYO, *Estructura jurídica y funcionamiento del mercado interior de la Union Europea*, in *Revista de Derechi Privado y Comunitario*, 2005-3, Rubinzal -Culzoni ed., pag. 638.

numero delle norme e delle pronunce giurisprudenziali dedicate a questa libertà rispetto a qualsiasi altra.

Anche il legislatore europeo, dunque, inizialmente prende in considerazione solo il cittadino in grado di produrre e di apportare un beneficio in termini di utilità economica alla Comunità.

In ogni caso, come osservato, inizialmente l'integrazione europea si è sviluppata intorno "all'idea di consentire la libera circolazione in uno spazio comune che, sebbene cementato da un collante di tipo economico, non ha mai completamente celato la sua ambizione a divenire il territorio di un'unione che avesse finalità anche di tipo politico."²⁵⁰

La concezione della libertà di circolazione delle persone quale componente del mercato interno ne rendeva inevitabile la costruzione quale posizione soggettiva di derivazione comunitaria connessa allo svolgimento di un'attività economica e perciò riconosciuta ai lavoratori subordinati ed ai lavoratori autonomi, sia che intendessero stabilirsi in uno stato membro diverso dal proprio (art. 42 ss CE) sia che vi si recassero per svolgervi una prestazione di servizi (art. 49 ss. CE).²⁵¹

Successivamente, si impose l'esigenza di assicurare la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità e il loro diritto di stabilimento e successivamente la necessità di garantire ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari la libertà di circolare e soggiornare nel territorio degli stati membri.

Si tratta di un "complesso processo evolutivo che nel nostro ordinamento è efficacemente rappresentato dalla entrata in vigore del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, con il quale è stata data attuazione alla direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolazione e di soggiornare liberamente nel territorio degli stati membri"²⁵².

La direttiva 2004/38/CE è una delle principale fonti di diritto derivato relativamente alla libertà in commento, e tutela il diritto dei cittadini europei e dei loro familiari,

²⁵⁰ Così, T. CERRUTI, *libertà di circolazione e pandemia: servirà un passaporto covid per attraversare i confini dell'unione europea*, in Rivista AIC n. 2/2001, in [ht tps://www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it);

²⁵¹ M. CONDINANZI; A. LANG; B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Giuffrè, 2006, pag. 26.

²⁵² G. D'AMICO, *La libertà capovolta. Circolazione e soggiorno nello Stato costituzionale*, cit. pag. 109.

anche non europei, a circolare e soggiornare liberamente negli Stati diversi dai propri²⁵³.

Già il Trattato istitutivo, sia nella formulazione originaria di cui agli artt. 48-51 TCEE, che in quella susseguente il Trattato di Maastricht agli artt. 39-42 TCE, assicurava la piena libertà di circolazione dei lavoratori.

Tali norme, a seguito del Trattato di Lisbona, saranno versate, pressoché immutate, nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea agli artt. 45-48 TFUE. Segnatamente, l'art. 45 TFUE, prevede l'abolizione di ogni discriminazione sull'impiego, la retribuzione e ogni altra condizione di lavoro compresi i diritti di rispondere ad offerte di lavoro, spostarsi liberamente per svolgere un'attività lavorativa, prendere dimora in uno Stato membro e rimanervi dopo aver occupato un impiego.

Come è stato osservato, la politica dei trasporti va al di là della connotazione in termini di esercizio delle libertà economiche, muovendosi dalla consapevolezza che l'Europa è “una terra di libertà secondo il modello ormai tradizionale, ma tutt'oggi efficace, delle quattro libertà fondamentali per attuare il quale occorre sia garantita la libertà di movimento.

È quindi in funzione dell'attuazione di uno spazio integrato di libertà (di movimento delle persone, delle merci, dei capitali e dei servizi) che vanno lette le scelte di politica dei trasporti della Comunità²⁵⁴.

La politica dei trasporti tuttavia ha avuto, come si vedrà, un percorso assai difficoltoso.

²⁵³ Sul punto deve segnalarsi la recente sentenza della Corte giustizia UE sez. V, 10/03/2022, n. 247 in base alla quale non deve ritenersi necessario avere un'assicurazione che copra tutti i rischi da malattia per conservare il diritto di soggiorno in un altro Stato membro ospitante. In particolare così statuisce la Corte di Giustizia: “l'articolo 21 TFUE e l'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, devono essere interpretati nel senso che né il minore, cittadino dell'Unione, che ha acquisito il diritto di soggiorno permanente né il genitore che ne ha l'effettivo affidamento sono tenuti a disporre di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), di tale direttiva, al fine di conservare il loro diritto di soggiorno nello Stato ospitante”.

²⁵⁴ Così R. BUTTIGLIONE, “*Da Dedalo a Prometeo: l'Europa alla ricerca dei suoi valori nella nuova costituzione comunitaria. Dal diritto comunitario dei trasporti al diritto alla mobilità per una crescita equilibrata*” in M. MARESCA (a cura di) *Valori e principi nella Costituzione europea. Il diritto alla mobilità*, Il Mulino, 2004, pag. 26.

Fino alla seconda metà degli anni Ottanta le istituzioni comunitarie non hanno dato particolare attenzione alla materia e conseguentemente gli Stati membri hanno portato avanti politiche di intervento autonome.

Sul punto l'unica normativa inizialmente esistente era rappresentata dal Regolamento (CEE) n. 119/69 del Consiglio del 26 giugno 1969, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi con riguardo alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e navigabile, che non si applicava alle imprese che fornivano servizi locali o regionali (art. 19 par. 2)²⁵⁵.

²⁵⁵ A. PAIANO, *Trasporto pubblico locale e regolazione della mobilità urbana*, cit. pag. 64

2. La centralità della libertà di circolazione del cittadino europeo.

Lo *status* nuovo e complementare di «cittadino dell'Unione» impone l'abbandono della considerazione degli individui come semplici fattori economici di produzione di beni e servizi.

“Quando dei cittadini circolano, lo fanno come esseri umani e non come robot. Essi si innamorano, si sposano e creano famiglie.

Il nucleo familiare, a seconda delle circostanze, può comporsi soltanto di cittadini dell'Unione o di cittadini dell'Unione e di paesi terzi, strettamente legati gli uni agli altri ... riconoscendo diritti fondamentali in forza del diritto dell'Unione ai propri cittadini, e stabilendo che tali diritti costituiscono il fondamento stesso dell'Unione (art. 6, n. 1, TFUE), l'Unione europea si è vincolata al principio per cui i cittadini che esercitano i diritti alla libera circolazione lo faranno essendo protetti da questi diritti fondamentali²⁵⁶”.

L'art. 46 TFUE indica quattro strade da percorrere al fine di giungere ad una piena realizzazione della libertà di circolazione.

Segnatamente: 1. “una stretta collaborazione tra le amministrazioni nazionali del lavoro; 2. L'eliminazione delle procedure e delle pratiche amministrative che siano d'ostacolo alla liberalizzazione dei movimenti dei lavoratori; 3 l'abolizione di tutti i termini e delle altre restrizioni previste, che impongono ai lavoratori degli altri Stati membri, condizioni diverse da quelle stabilite per i lavoratori nazionali, in ordine alla libera scelta di un lavoro; 4) l'istituzione di meccanismi idonei a mettere in contatto le offerte e le domande di lavoro e a facilitarne l'equilibrio”.

Intimamente collegata alla libertà di circolazione, vi è quella di stabilimento, già prevista nel Trattato del 1957 e oggi dall'art. 49 TFUE, la cui ratio risiede sempre nella tensione alla creazione di un mercato comune, in questo caso attraverso la possibilità di un effettivo esercizio della libertà di impresa all'interno del territorio degli Stati membri.

²⁵⁶ Conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 30-9-2010 nella causa C-34/09, Ruiz Zambrano, in P. BALBO, I cittadini non comunitari, Giappichelli, 2011, pag. 228.

Sempre nelle medesime conclusioni l'avvocato Sharpston afferma anche che “*dal momento che gli Stati membri hanno deciso di aggiungere, al concetto esistente di cittadinanza, uno status nuovo e complementare di «cittadino dell'Unione», è divenuto impossibile considerare tali individui come semplici fattori economici di produzione. I cittadini non sono «risorse» utilizzate per la produzione di beni e servizi, bensì individui legati ad una comunità politica e protetti da diritti fondamentali*”.

Si legga sul punto l'art. 54 par. 3 del TCEE oggi art. 50 par. 2 lett. A TFUE che stabilisce di trattare "con precedenza le attività per le quali la libertà di stabilimento costituisce un contributo particolarmente utile all'incremento della produzione e degli scambi".

I limiti per l'esercizio delle libertà di circolazione e di stabilimento sono identici e si sostanziano nell'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica di cui all'art. 56 TCEE, oggi 52 TFUE.

Le tappe del processo di piena realizzazione della libertà di circolazione sono segnate da alcune note direttive che in questa sede non si può che limitarsi solo a richiamare. Nel 1964 la direttiva 64/221/CE intendeva coordinare le disposizioni che prevedevano "un regime speciale per gli stranieri" e che erano giustificate dai citati motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

Specificando tuttavia che i motivi suindicati "non possono essere invocati per fini economici" (art. 2 par. 2); i provvedimenti di ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono essere adottati "esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo nei riguardi del quale essi sono applicati" (art. 3 par.1); la sola esistenza di condanne penali non può automaticamente giustificare l'adozione di tali provvedimenti (art. 3 par. 2) e infine "la scadenza del documento d'identità che ha permesso l'ingresso nel Paese ospitante e il rilascio del permesso di soggiorno non può giustificare l'allontanamento dal territorio (art. 3, par. 3)".²⁵⁷

Tale direttiva è stata recepita in Italia con il D.P.R. 1656/1956 successivamente modificato dalla L. 127/1977 e definitivamente abrogato con il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini degli Stati membri della U.E. di cui all'art. 15 DPR 54/2002, a sua volta abrogato e assorbito dal DLGS 30/2007.

Sotto altro aspetto appare di certo interessante il contenuto del regolamento 1612/1968 che tra le altre cose predispone per la prima volta meccanismi di collaborazione tra gli Stati membri al fine di "mettere in contatto e compensare" le offerte di lavoro, istituendo all'uopo gli organismi del Comitato consultivo (artt. 24-31) e del Comitato tecnico (artt. 32 – 37).

²⁵⁷ La evoluzione della normativa europea in materia di libera circolazione è ben approfondita e ricostruita anche in G. D'AMICO, *la libertà capovolta*, cit. pagg. 120 e ss.

Successivamente il regolamento CEE n. 1251/1970 approvato il 29 giugno 1970 estende il diritto del lavoratore e dei suoi familiari di mantenere la residenza nello stato membro anche cessi di occuparvi un impiego o per aver raggiunto un'età pensionabile o per sopraggiunte inabilità lavorative.

Devono poi segnalarsi le direttive succedutesi nel 1990 e in particolare la n. 90/364/CEE; la 90/365/CEE e la 90/366/CEE, significative ai fini del riconoscimento del diritto anche ai soggetti non economicamente attivi e dunque con chiaro superamento della stringente logica che presiedeva la normativa precedente in materia di circolazione e soggiorno, pur restando ancora subordinati alla condizione fondamentale che la presenza dei cittadini di altri Stati membri non si traduca in un onere economico per l'assistenza sociale dello Stato ospitante²⁵⁸.

Le direttive avevano come principale scopo quello di tutelare l'interesse di muoversi in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere.

²⁵⁸ Cfr. G. D'AMICO, *la libertà capovolta*, cit. pagg. 125 e 126. Cfr. anche ²⁵⁸ M.CONDINANZI; A. LANG; B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, cit. pag 33. In particolare, si richiede che il soggetto titolare di rendite sia dotato di risorse sufficienti e disponga di un'assicurazione malattia e maternità; il pensionato deve disporre di una pensione e di una assicurazione malattia; lo studente deve essere iscritto a un corso di formazione professionale, deve disporre di risorse sufficienti e di un'assicurazione malattia e maternità.

Una prima interessante pronuncia della Corte è relativa al c.d. caso Trojani (Sentenza del 7-9-2004, C-456/02, Trojani, Racc., I-7573) che ha riguardato da un lato la possibilità per gli Stati membri di derogare, con norme interne, il diritto di libera circolazione e dall'altro il diritto del cittadino, che si è avvalso del diritto alla circolazione, di godere delle medesime condizioni giuridiche offerte ai cittadini dello Stato in cui si è recato.

Il caso riguarda un cittadino straniero che risiedeva nel territorio belga e che, privo di risorse economiche indicate dalla normativa belga, ma comunque in grado di poter fare fronte al proprio fabbisogno, potesse godere del diritto di soggiorno che gli derivasse dall'essere cittadino europeo.

Si legge nella sentenza che la direttiva 90/364 prevede all'art. 1, n. 1, quanto segue: «Gli Stati membri accordano il diritto di soggiorno ai cittadini degli Stati membri che non beneficiano di questo diritto in virtù di altre disposizioni del diritto comunitario nonché ai loro familiari quali sono definiti nel paragrafo 2, a condizione che essi dispongano per sé e per i propri familiari di un'assicurazione malattia che copre tutti i rischi nello Stato membro ospitante e di risorse sufficienti per evitare che essi diventino durante il soggiorno un onere per l'assistenza sociale dello stato membro ospitante»

la Corte dichiara: «Un cittadino dell'Unione europea che non fruisce nello Stato membro ospitante di un diritto di soggiorno in forza degli artt. 39 CE, 43 CE o 49 CE può, in virtù esclusivamente della sua qualità di cittadino dell'Unione, fruirvi di un diritto di soggiorno per applicazione diretta dell'art. 18, n. 1, CE. L'esercizio di tale diritto è soggetto ai limiti e alle condizioni di cui alla detta disposizione, ma le autorità competenti devono provvedere a che l'applicazione di detti limiti e condizioni avvenga nel rispetto dei principi generali del diritto comunitario, in particolare del principio di proporzionalità».

Continua la Corte affermando che il diritto di soggiornare nel territorio degli Stati membri è riconosciuto direttamente a ciascun cittadino dell'Unione dall'art. 18, n. 1, CE (v. sentenza 17 settembre 2002, causa C-413/99, Baumbast e R, Racc. pag. I-7091, punto 84). Il sig. Trojani ha quindi il diritto di far valere tale disposizione del Trattato per la sua sola qualità di cittadino dell'Unione.

In tale vicenda emerge chiaramente come il diritto fondamentale del lavoratore sia assicurato attraverso il riconoscimento del presupposto che la libertà di circolazione sia concessa sulla base del riconoscimento della cittadinanza. Si dà un'espansione massima ai diritti fondamentali

Ad ogni buon conto, la sottesa intenzione di evitare flussi migratori verso gli stati con politiche più ampie di *welfare*, rischiava tuttavia di compromettere l'innovazione apportata dalle norme sulla cittadinanza dell'Unione, come ha sin da subito osservato la più attenta dottrina²⁵⁹.

Non va dimenticato, peraltro, che anche la giurisprudenza della Corte inaugurava un approccio ermeneutico estensivo ed inclusivo, ampliando i destinatari della libertà di circolazione.

La Corte infatti interpretava in modo ampio la nozione di lavoratore e ricomprendeva, nei fruitori della libertà di prestazione di servizi, non solo i prestatori ma anche i destinatari del servizio²⁶⁰, fino ad includervi anche i turisti²⁶¹, configurando così un generale diritto di accesso al territorio degli stati membri da parte dei cittadini comunitari.

In generale la Corte riconosceva un diritto di accesso e soggiorno a prescindere dalla connotazione di soggetti economicamente attivi²⁶².

In un tale percorso di sviluppo del riconoscimento della libertà di circolazione rappresenta senza dubbio un momento di impareggiabile progresso il Trattato di Maastricht del 1992.

In tale documento, il cambiamento di prospettiva appare evidente anche dalla lettura dello stesso art. 1 del TUE: “il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini”.

Pur permanendo, infatti, la funzionalizzazione della libertà di circolazione rispetto ad un mercato comune, il riconoscimento di tale diritto viene ricondotto allo status di cittadino dell'UE.

Significativa sul punto la puntualizzazione offerta dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea²⁶³, la quale, partendo da una interpretazione estensiva,

²⁵⁹ N. NASCIBENE, *Profili della cittadinanza dell'Unione europea*, in *riv. Int. Dir. Uomo*, 1995, pag. 248 e nella stessa direzione R. ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione* in *riv. Dir. Int.* pag. 639 ss.

²⁶⁰ Cfr. sentenza 7 luglio 1976, 118/75, Watson e Belman, in racc., p. 1185 ss.; 31 gennaio 1984, 286/82 e 26/83, Luisi e Carbone, in racc. p. 337 ss., punto 16.

²⁶¹ Cfr. Sentenza del 2 febbraio 1989, Cowan cit. punto 15.

²⁶² M.CONDINANZI; A. LANG; B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, cit. pag. 28.

basandosi sull'art. 18 CE, afferma che se precedentemente, all'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea, il diritto di libera circolazione era associato allo svolgimento di una attività economica, come stabilito gli artt. 39, 43, 49 CE (diventati ora gli artt. 45, 49, 56 TFUE) con l'introduzione dello status di cittadino europeo, si fonda un diritto di libera circolazione destinato al singolo e non più vincolato dall'esercizio di un'attività lavorativa, sviando, così, a quella concezione iniziale profondamente economica del diritto alla libera circolazione²⁶⁴.

La "cittadinanza dell'Unione" (articoli 17-22), deriva direttamente dal possesso della cittadinanza di uno Stato membro, ponendosi come complementare a quella nazionale, e quindi non sostitutiva, destinata ad ogni cittadino di ogni Stato membro dell'Unione europea, a prescindere da qualsiasi attività lavorativa svolta.

La modifica introdotta dal trattato di Amsterdam all'art. 17 CE ne evidenzia quest'ultimo aspetto precisando con disposizione ritenuta da parte della dottrina "del tutto pleonastica"²⁶⁵ che: la cittadinanza dell'Unione costituisce un completamento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima".

Sul punto vale la pena ricordare quanto puntualmente rilevato dall'avvocato generale Colomer nelle conclusioni rassegnate nella causa Shingara per il quale la creazione di una cittadinanza dell'Unione ha superato la libertà di circolazione "dai suoi elementi funzionali o strumentali, la relazione con un'attività economica o con la creazione del mercato interno" elevandola a categoria di diritto proprio e indipendente "inerente allo status politico di cittadini dell'Unione"²⁶⁶.

²⁶³ Cfr. Sentenza 17 settembre 2002, Baumbast, causa C-413/99.

²⁶⁴ L. CARPANETO, F. PESCE, I. QUEIROLO, *La famiglia in movimento nello spazio europeo di libertà e giustizia*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 37-40.

²⁶⁵ Così M.CONDINANZI; A. LANG; B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, cit., pag. 6.

²⁶⁶ Cfr. punto 34 cause riunite C-65/98 e C-111/95, in Racc., 1997, p. I-3345 ss. in M.CONDINANZI; A. LANG; B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Giuffrè, 2006, pag. 23.

In tema di diritto alla mobilità e cittadinanza dell'Unione Europea si devono richiamare le condivisibili e puntuali osservazioni di F. STRUMIA, *The State and the Citizen-as-Migrant. How Free Movement Changes the Social Contract* in RSC Working Paper 2021/79, 2021, pag.9, <https://www.cambridge.org/core/journals/european-law-open/article/social-contract-between-the-state-and-the-citizenmigrant-eu-free-movement-under-a-cosmopolitan-statist-lens/841805B798F646F13264600D5F90B164>, per la quale ripensare la mobilità come un aspetto della condizione del cittadino, tuttavia, investe lo Stato membro di origine di una responsabilità più completa. Lo Stato membro di origine deve quindi abilitare, proteggere e garantire tale condizione, non solo rimediare alle sue carenze. Questa accresciuta

3. L'evoluzione della legislazione dell'Unione Europea in materia di libertà di circolazione.

A ben vedere l'evoluzione della legislazione dell'Unione Europea in materia di libertà di circolazione ha comportato con il passare degli anni ed il susseguirsi di una corposa produzione normativa, un quadro complesso e sovrabbondante.

La direttiva 29 aprile 2004, n. 2004/28/CE -a cui si è fatto cenno e che ha trovato attuazione nel nostro ordinamento con il d.lgs. 30/2007- veniva emanata con lo scopo precipuo di riportare a sistema e ordinare la materia.

Per farlo anzitutto la direttiva si è preoccupata di abrogare la precedente legislazione in materia e segnatamente le direttive n. 64/2001/CE; 68/360 CE; 72/194/CEE; 73/148/CEE; 75/34/CEE; 75/35/CEE; 90/364/CEE; 93/96/CEE.

responsabilità aiuta a giustificare, come primo passo, i vari obblighi degli Stati membri di origine che la giurisprudenza ha ricavato dalle norme del Trattato sulla libera circolazione. Nel complesso, gli Stati membri di origine hanno il dovere di non limitare o scoraggiare la libera circolazione dei propri cittadini. Non si tratta semplicemente di un dovere di "lasciare andare i cittadini".

O ancora la medesima autrice osserva che "in un mondo globale, le opzioni di mobilità internazionale di un cittadino sono correlate al peso del passaporto che lo Stato gli rilascia. In tutti questi casi, il movimento internazionale del cittadino è facilitato o protetto dallo Stato. Tale protezione è tuttavia l'espressione di un privilegio controllato dallo Stato. Lo Stato mantiene il monopolio delle opzioni di mobilità e le distribuisce al cittadino come ritiene opportuno. La letteratura recente studia l'uso della cittadinanza, e in particolare di una seconda cittadinanza, come un modo per aggirare il monopolio di questo Stato. Una seconda cittadinanza può servire come una polizza assicurativa e come garanzia di una futura opzione di mobilità. Una cittadinanza europea è un bene particolarmente desiderabile da questa prospettiva in quanto estende tale opzione all'intero blocco dell'UE. Da questa angolazione, la cittadinanza risplende come un abilitatore di mobilità. Tuttavia, la letteratura pertinente rafforza indirettamente il suo carattere di categoria di insediamento. Ricorrere alla cittadinanza come opzione di mobilità non rappresenta un cambiamento nella relazione tra il cittadino e lo stato di appartenenza. Rappresenta piuttosto l'uso della cittadinanza come trampolino di lancio per stabilire una relazione con un nuovo stato, una relazione che può essere utile in caso di carenza nella relazione con lo stato di appartenenza originale. Nell'instaurare la seconda relazione, la sequenza tradizionale della migrazione viene invertita: la cittadinanza dello stato di destinazione viene prima, la migrazione verso quello stato viene dopo. Ma la sostanza è inalterata: la migrazione richiede l'autorizzazione di uno stato di destinazione per stabilirsi e la cittadinanza rappresenta tale autorizzazione. Ciò che parte della letteratura ha descritto come un "biglietto per la mobilità" è quindi meglio descritto come una pre-autorizzazione al reinsediamento. Conferma una concezione in cui la mobilità è un privilegio controllato dallo stato. Al contrario, dalla prospettiva del cittadino-come-migrante la mobilità è parte integrante della condizione del cittadino. La capacità di spostarsi altrove non dipende dall'autorizzazione, sia ex ante che ex post, di un altro stato. Dipende dalla natura stessa del rapporto Stato-cittadino e dalla concezione della mobilità come libertà del cittadino".

Tale direttiva ha avuto inoltre il merito di raggruppare tutte le misure esistenti nelle precedenti con la finalità di facilitare l'esercizio del diritto di libera circolazione e residenza dei cittadini nei paesi della UE, ridurre quanto più possibile le procedure amministrative, fornire una più dettagliata definizione con riguardo ai membri della famiglia, l'ampliamento dei legami familiari alle coppie di persone unite civilmente nel caso in cui la legislazione dello Stato membro equipari l'unione di fatto al matrimonio, e introdurre un nuovo diritto di residenza permanente.

Il citato Dlgs 30/2007 di recepimento della direttiva 2004/38/CE dal suo canto pone in capo allo Stato l'obbligo di "agevolare" l'ingresso ed il soggiorno anche di un altro familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, se è a carico o convive, nel paese di provenienza, con il cittadino dell'Unione titolare del diritto di soggiorno o se gravi motivi di salute impongono che il cittadino dell'unione lo assista personalmente, ed al partner con cui il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata con documentazione ufficiale (art. 32 comma 2).

Quanto ai limiti, il testo del GLDS, prima delle modifiche apportate con il Dlgs 32/2008, indicava motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

Il testo riformato, invece, amplia il ventaglio dei motivi che possono legittimare una limitazione il diritto di ingresso e soggiorno, prevedendo anche la "sicurezza dello Stato" che, ai sensi del comma 2 dell'art. 20 del decreto, sussistono "quando la persona da allontanare appartiene ad una delle categorie di cui all'art. 18 della legge 22 maggio 1975 n. 152 ovvero vi siano fondati motivi di ritenere che la sua permanenza nel territorio dello stato possa, in qualsiasi modo, agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali" e "i motivi imperativi di pubblica sicurezza" che invece sussistono, ai sensi del comma 3 del medesimo art. 20, "quando la persona da allontanare abbia tenuto comportamenti che costituiscono una minaccia concreta, effettiva e sufficientemente grave ai diritti fondamentali della persona ovvero all'incolumità fisica."

A tali motivi si aggiungono quelli di cui al comma 8 riguardanti, come si avrà modo di approfondire separatamente nel prosieguo, le malattie e le infermità che possono giustificare limitazioni alla libertà di circolazione sul territorio nazionale.

Il TFUE, dopo averne definito il contenuto, stabilisce in diverse disposizioni le azioni dell'Unione volte ad assicurare la mobilità dei cittadini:

- art. 162 sul fondo sociale europeo che ha lo scopo di promuovere all'interno dell'Unione le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori e facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale;
- art. 165 co. 2 in materia di istruzione, "l'azione dell'Unione è intesa a favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti, promuovendo tra l'altro il riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio;
- art. 166 co. 2 in materia di formazione professionale, per cui si intende l'attività dell'Unione destinata a facilitare l'accesso alla formazione professionale e a favorire la mobilità degli istruttori e delle persone in formazione e in particolare dei giovani;
- art. 180 lett. d) in materia di ricerca, per cui l'Unione deve svolgere attività che diano impulso alla formazione e alla mobilità dei ricercatori dell'Unione.

Le disposizioni in esame sono riferite alle categorie specifiche di studenti e lavoratori e che costituiscono le premesse e la base per la costruzione dello status di cittadino europeo.

Non si dubita, infatti, di come programmi di mobilità studentesca abbiano contribuito, soprattutto a partire dalla fine degli anni '90, in maniera più profonda ed efficace al consolidamento dell'identità europea, molto di più di quanto abbiano mai potuto le stesse istituzioni politiche.

Alcune norme poi regolamentano espressamente la mobilità sanitaria, quella degli studenti e dei lavoratori, dei soggetti non attivi, dei pensionati e dei cittadini. Si fa in quest'ultimo caso, riferimento alle tre direttive che negli anni novanta sono state emanate dal Consiglio che hanno esteso la libertà di circolazione e soggiorno anche ai pensionati, agli studenti e alle persone inattive.

La normativa in commento tende di fatto a tutelare l'interesse di muoversi in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere.

La libertà di circolazione, dal fondamento nella Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, rappresenta il punto di arrivo del processo di integrazione europea in tema di diritti.

Benché non introduca nessun diritto nuovo, la Carta amplia il significato e la portata di diritti riconosciuti nel patrimonio costituzionale²⁶⁷.

IL Parlamento Europeo si è mostrato costantemente proteso alla garanzia della libertà di circolazione considerandolo un principio essenziale dell'Unione.

Si veda la Risoluzione del 16 gennaio 2014 in merito al rispetto del diritto fondamentale alla libera circolazione nella Unione Europea.

Il Parlamento in particolare “chiede agli stati membri di rispettare le disposizioni del trattato relative alle norme della UE sulla libertà di circolazione, e garantiscano il rispetto del principio di uguaglianza e il diritto fondamentale da parte di tutti gli stati membri”²⁶⁸.

Lo studio della evoluzione della normativa dell'Unione Europea legittima a ritenere che la tesi sinora difesa circa una più ampia portata contenutistica del diritto alla libera circolazione, possa avere ulteriore fondamento.

Viene confermato, infatti, che si tratta di libertà della persona e non anche libertà esclusivamente finalizzata ad altro, che sia il godimento di differenti diritti o libertà o l'assolvimento di una funzione economica.

Non v'è chi non veda come il diritto alla libera circolazione si sia nel frattempo evoluto, in una piena dignità giuridica, autonomo e di per sé solo fondamentale.

Anzi, la mobilità ha assunto una rilevanza centralissima nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea, tanto che il concetto di mobilità “sintetizza una serie di situazioni giuridiche descritte dall'ordinamento comunitario in virtù di basi giuridiche differenti operando in tale ambito come principio guida in funzione interpretativa od integrativa della disciplina comunitaria²⁶⁹”.

Per l'Unione europea la garanzia della mobilità si inserisce nel più ampio disegno di costruzione del “modello sociale europeo”.²⁷⁰

²⁶⁷ G.F. FERRARI, *Le libertà: profili comparatistici*, Giappichelli, 2011, pag. 284 e ss.

M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in M. Cartabia, cur, *I diritti in azione*, Bologna, il Mulino, 2007.

²⁶⁸ Cfr. risoluzione del Parlamento Europeo del 16 gennaio 2014 (P7 TA (2014) 0037) Punto 1.

²⁶⁹ M. C. CARTA, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale nell'Unione Europea*, Jovene editore, 2018, pag. 9.

²⁷⁰ V. GARGIULO P., *La cittadinanza sociale europea tra mito e realtà*, in TREGGIANI E. (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, pag. 229 ss.

4. La “sensibilità” dell’unione Europea al “diritto alla mobilità” attraverso lo studio di alcuni recenti pareri del Comitato Economico Sociale Europeo.

Appare particolarmente significativo il contributo sul tema offerto dal CESE.

Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) è un organo consultivo dell'UE, disciplinato dagli artt. 300-304 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, che comprende rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro e di altri gruppi d'interesse²⁷¹.

Come indicato nel sito istituzionale, “formula pareri su questioni riguardanti l’UE per la Commissione europea, il Consiglio dell’UE e il Parlamento europeo, fungendo così da ponte tra le istituzioni decisionali dell’UE e i cittadini dell’Unione”.

Uno studio approfondito dei più recenti pareri, in materia di mobilità e circolazione, licenziati dal CESE, inducono a ritenere che quanto sinora osservato in ordine alla teorizzata, tanto necessaria quanto inevitabile, evoluzione del diritto di circolazione da una visione tradizionale ad una più ampia concezione, non sia del tutto peregrina. Anzi, sembra uscirne decisamente avvalorata.

Il diritto alla mobilità caratterizza lo statuto del cittadino europeo e “sintetizza una serie di situazioni giuridiche descritte dall’ordinamento comunitario in virtù di basi giuridiche distinte, in qualche misura ponendosi come vero e proprio principio da tenere in considerazione in funzione interpretativa od integrativa della disciplina comunitaria”²⁷².

La politica dei trasporti, come rilevato, è “ad ogni effetto politica della mobilità e dell’integrazione e non solo funzione della libera prestazione di servizi”²⁷³.

²⁷¹ In particolare l’art. 300 TFUE dispone che: “il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sono assistiti da un Comitato economico sociale e da un Comitato delle regioni, che esercitano funzioni consultive.”

L’art. 304 TFUE invece precisa che: “il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione consultano il Comitato nei casi previsti dai trattati. Tali istituzioni possono consultarlo in tutti i casi in cui lo ritengano opportuno. Il Comitato qualora lo ritenga opportuno, può formulare un parere di propria iniziativa.”

²⁷² Così M. MARESCA in “Il ruolo dei principi nel progetto di trattato costituzionale e il diritto alla mobilità”, in M. MARESCA (a cura di) “Valori e principi nella Costituzione europea. Il diritto alla mobilità”, Il Mulino, 2004, pag. 61.

²⁷³ M. MARESCA, *op. ult. cit.*, pag. 107.

Va inoltre rilevato come, specie a seguito dei mutamenti sociali, politici ed economici che hanno fatto seguito alla emergenza pandemica da Covid-19, l'interesse delle istituzioni UE per la c.d. "mobilità" va costantemente crescendo.

La produzione di atti e documenti in materia negli ultimi due anni ne è eloquente dimostrazione.

Va detto che gran parte degli sforzi tendono a rendere la mobilità sempre più sostenibile dal punto di vista ecologico, essendo corrispondente alla sensibilità sociale e politica del momento.

Ma la produzione delle istituzioni europee che ci si appresta ad analizzare, dimostrano anche l'attenzione che la mobilità in quanto valore e diritto in sé deve meritare.

Solo a titolo di esempio pare significativo rilevare che nella sua "Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente", la Commissione ha definito la mobilità urbana e interurbana sostenibile "un'iniziativa faro", sottolineando la necessità di "rendere la mobilità equa e giusta per tutti" e di incrementare la quota modale dei trasporti collettivi, migliorando la multimodalità senza soluzione di continuità nelle zone urbane e suburbane.

Quello della "sostenibilità" di una sempre più massificata mobilità è tema di unanimemente riconosciuta rilevanza, specie con riguardo all'impatto ambientale.

Il valore sociale della mobilità impedisce qualsiasi forma di arbitraria limitazione, ma appare però possibile razionalizzare l'uso dei mezzi di trasporto, rendendoli meno inquinanti e "lavorando con convinzione per trasferire quote di mobilità verso mezzi più ecologici, come il trasporto pubblico su ferro e la cosiddetta «mobilità attiva», cioè camminare e andare in bicicletta"²⁷⁴.

Nelle sue conclusioni sulla Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente, il Consiglio dell'Unione europea ricorda che i trasporti pubblici sono stati gravemente colpiti dalla crisi innescata dalla pandemia da Covid-19 e che la risposta politica alla crisi dovrebbe essere tesa a ripristinare la fiducia e a migliorare la resilienza dei trasporti pubblici, accelerandone la trasformazione e la modernizzazione sostenibili,

²⁷⁴ S. MAGGI, *Mobilità sostenibile. Muoversi nel XXI secolo*, Il Mulino ed. 2020, pag. 38.

Il medesimo Autore evidenzia inoltre che "nel modello di motorizzazione di massa, la mobilità pedonale e quella ciclistica, chiamate mobilità attive ma anche , cioè mobilità nascoste, non hanno trovato spazio nella pianificazione della mobilità fino a tempi recentissimi, quando finalmente ci si è resi conto dell'insostenibilità del modello stesso".

garantendo nel contempo l'accessibilità economica dei trasporti, dato il ruolo essenziale dei trasporti pubblici nella coesione sociale e territoriale²⁷⁵.

Già nel 1997 nelle conclusioni degli atti della Conferenza di Vancouver promossa dall'OCSE Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico si evidenziava: “il trasporto sostenibile si raggiunge quando le necessità di accesso a persone, servizi e beni vengono soddisfatte senza produrre un danno permanente all'ambiente globale o ad ambienti locali, né diseguaglianze sociali. Ciò implica tassi di utilizzo di risorse non rinnovabili che non superano i tassi a cui vengono sviluppati sostituti rinnovabili e tassi di emissione e di concentrazione di sostanze che non superano la capacità di assimilazione dell'ambiente.”

L'accresciuto interesse dell'UE all'argomento è in qualche misura dimostrato dalla creazione, nel 2019, da parte dell'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (EIT) di un organismo dell'Unione europea, l'EIT Urban Mobility, impegnato ad accelerare la transizione verso una mobilità sostenibile.

Tuttavia, in questa sede, è parso particolarmente stimolante lo studio dei pareri del *Comitato economico e sociale europeo* che si sono succeduti negli anni 2022 e 2023²⁷⁶, anche per la caratterizzazione di tipo teorico, utile allo scopo del presente lavoro.

Lo studio dei pareri del CESE appare, inoltre, particolarmente interessante proprio in ragione della natura e funzione di questo Organo.

Il CESE infatti, come è stato felicemente descritto, “rappresenta il naturale collegamento fra l'Unione e i suoi cittadini”²⁷⁷ e, intervenendo attivamente sul processo decisionale UE, attraverso l'obbligo di consultazione in materia di politica economica o sociale, ha la possibilità, potenzialmente, di intercettare le istanze e le necessità di una società in continua e veloce evoluzione.

²⁷⁵ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI *Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro*, reperibile sul sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0789#footnoteref28>.

²⁷⁶ I pareri dell' “European Economic and Social Committee” sono tutti reperibili sul sito: <https://www.eesc.europa.eu/it/our-work/opinions-information-reports/opinions>

²⁷⁷ M. FRAGOLA, *Nozioni di diritto dell'Unione europea. L'ordinamento giuridico, il sistema istituzionale, la carta dei diritti*, Giuffrè, 2012, pag. 44.

Il Comitato, a ben vedere, in questi anni, si è occupato con sorprendente frequenza delle tematiche relative alla mobilità, della circolazione e dei trasporti, anche dal punto di vista sociale, a dimostrazione dell'attenzione e, insieme, della preoccupazione che il tema suscita.

Si elencano di seguito quelli ritenuti più significativi ai fini del nostro studio, tentando una, pur veloce, disamina dei contenuti di ciascuno.

4.1. *Segue. La c.d. “povertà di mobilità”.*

Il primo dei pareri che si intende analizzare è il parere CCMI/199-EESC-2022-01-01 del 27/04/2023 dal titolo “*Elaborazione di norme di emissione post Euro 6/VI per automobili, furgoni, autocarri e autobus*” relatore: Bruno Choix correlatore: Guido Nelissen.

Il parere in commento, rimane nell’ottica di una transizione ad una mobilità sostenibile e non impattante a livello ambientale, ma offre relevantissimi spunti anche con riguardo alla mobilità in generale.

Anzitutto appare significativa l’indicazione a che la mobilità automobilistica rimanga “finanziariamente accessibile al fine di evitare la «povertà di mobilità»”, dato che non vi è sufficiente disponibilità di opzioni alternative di trasporto al di fuori degli agglomerati urbani.

L’espressione appare estremamente suggestiva e colpisce positivamente e verrà ripresa anche nel prosieguo.

Il concetto della “*mobility poverty*” esprime, infatti, molto efficacemente il rischio della compressione del godimento dei tradizionali diritti di libertà in caso insufficienza di mezzi, avvalorando la tesi che il profilo strumentale della libertà di circolazione debba essere sempre più valorizzato anche in ottica di tutela di rango costituzionale.

Il CESE, infatti, pur occupandosi della politica europea in tema di azzeramento di emissioni di cui alla norma Euro7, si preoccupa di rilevare che “sia giunto il momento di prendere seriamente in considerazione il problema della «povertà di mobilità»”, specie in considerazione del fatto che “il prezzo delle automobili aumenta molto più rapidamente del potere di acquisto e che i servizi di mobilità condivisa non rappresentano un’alternativa valida”²⁷⁸.

²⁷⁸ Cfr. Punto 4.7 del parere del CESE CCMI/199 “*Elaborazione di norme di emissione post euro 6/VI per automobili, furgoni, autocarri e autobus*”.

4.2. Segue. “L'importanza dei trasporti pubblici per la ripresa verde”.

Si tratta del parere di iniziativa TEN/774-CESE-2022 del 26/10/2022 relatrice: Kristina Krupavičienė e correlatrice: Dovilė Juodkaitė.

Il documento appare particolarmente interessante per evidenziare la grande sensibilità dell'istituzione comunitaria nei riguardi di un nuovo approccio alla mobilità.

Anzitutto, il CESE “riconosce il ruolo essenziale svolto dai trasporti pubblici nella ripresa verde dell'Europa a seguito della pandemia, un'emergenza che ha fatto da catalizzatore, dimostrando che i trasporti pubblici forniscono sia un servizio di interesse pubblico, sia una modalità di accesso al posto di lavoro e ai servizi per i lavoratori in prima linea e i gruppi vulnerabili”

Inoltre il CESE espressamente chiede che “la mobilità sia riconosciuta quale diritto individuale e bene pubblico che deve essere a disposizione di tutti, giacché garantisce accesso alle dimensioni culturale, sociale ed economica della vita. Rendere disponibili per tutti servizi di trasporto pubblico di qualità, sicuri, dal costo contenuto, accessibili e con personale sufficiente deve essere un obiettivo prioritario per l'UE”.

Inoltre, si chiede alla commissione europea di definire gli obiettivi “per la transizione dall'utilizzo delle automobili private ai mezzi pubblici”.

Emerge, in ogni caso una lettura della mobilità in chiave preminentemente “ecologista”.

L'approccio è sacrosanto, senza tuttavia finire per considerare la mobilità quale mero strumento per la realizzazione di fini alieni e differenti, quando invece, secondo la ricostruzione che si sta tentando di offrire, dovrebbe di per sé stessa essere considerata il diritto e il valore da tutelare.

È vero che il documento e le programmazioni europee mirano all'azzeramento delle emissioni e ad una mobilità di tipo sostenibile, ma, a parere di chi scrive, l'inquadramento giuridico del diritto alla mobilità deve risultare in ogni caso premesso e confermato.

In ogni caso appare particolarmente significativo rilevare che nel documento in commento il CESE osserva che “la pandemia ha rimodellato il comportamento delle

persone e riportato l'attenzione del pubblico e degli enti locali sul valore sociale del trasporto pubblico”.

Si afferma infatti che “se da un lato l'aumento della mobilità attiva è una tendenza salutare che va incoraggiata, dall'altro la questione dell'incremento dell'uso di automobili private deve essere tenuta in seria considerazione dai responsabili politici europei, nonché dalle autorità nazionali, locali e regionali”, indicando alcuni “elementi essenziali” per rendere più attrattivi i trasporti pubblici.

Si reputa opportuno riportare di seguito i punti indicati dal CESE, per gli innumerevoli spunti di riflessione che suscitano come a breve si avrà modo di osservare:

1. *“disponibilità*, che si traduca in capacità sufficiente di modalità di trasporto pubblico per far fronte a un aumento della domanda, in particolare nelle aree rurali e periferiche dove spesso sono disponibili meno opzioni;
2. *personale sufficiente con condizioni e formazione adeguate*, posti di lavoro stabili e di qualità e una gamma completa di diritti e benefici;
3. *connettività* – aumentata ed effettiva – con modalità di trasporto diverse, all'interno e tra zone urbane e non urbane, per fornire a tutti i passeggeri spostamenti intermodali senza soluzione di continuità, anche tra regioni geografiche diverse;
4. *accessibilità economica*, per tutti i membri della società. Per garantire questo aspetto, il calcolo dei costi del trasporto pubblico dovrebbe tenere in considerazione l'accessibilità economica per chi soffre di povertà socio-economica ed esclusione. È opportuno esplorare regimi mirati a sostegno dei gruppi maggiormente svantaggiati dal punto di vista socio-economico, in stretta consultazione con le comunità interessate;
5. *accessibilità*, per consentire un uso indipendente e senza soluzione di continuità per tutti, comprese le persone con disabilità, gli anziani e le persone con mobilità (temporaneamente) ridotta;
6. *sicurezza di utenti e lavoratori*, incentrata sulle dimensioni di genere e intersezionali. Le misure di salute pubblica inclusive sono altrettanto pertinenti per la sicurezza degli spostamenti, come dimostrato negli anni

scorsi. I lavoratori dei trasporti pubblici necessitano di un ambiente di lavoro sicuro, privo di violenza e molestie;

7. *qualità in termini di comodità*, durata dei tragitti, assistenza da parte di personale in numero sufficiente, soluzioni digitali accessibili, informazioni sulle opzioni di trasporto e gli orari”²⁷⁹.

Le linee guida del CESE dimostrano come sia improcrastinabile una visione della mobilità più strutturata, anche e soprattutto dal punto di vista giuridico, coerentemente con le premesse contenute nello stesso parere per cui la mobilità deve essere riconosciuta quale diritto individuale e bene pubblico che deve essere a disposizione di tutti.

“I trasporti pubblici garantiscono l'accesso al lavoro, alla vita sociale e alla cultura, e l'UE deve dare la priorità a rendere disponibili per tutti servizi di trasporto pubblico di qualità, accessibili, dal costo contenuto, sicuri e con personale sufficiente”.

²⁷⁹ Punto 3.8 del parere del CESE TEN/744 “l'importanza dei trasporti pubblici per la ripresa verde dell'Europa”.

4.3. Segue. Alla ricerca del “giusto equilibrio” tra tutela ambientale e inclusività della mobilità urbana.

Tra i pareri oggetto della nostra analisi, quello emanato in data 26 ottobre 2022, appare sicuramente il più interessante²⁸⁰.

Anzitutto perché invita a trovare “il giusto equilibrio tra protezione dell'ambiente e inclusività della mobilità urbana”.

È del tutto condivisibile l'approccio alla tematica in quanto si concorda con il comitato quando rileva che “la necessità di ridurre le emissioni non dovrebbe portare a una riduzione della mobilità e all'esclusione dai trasporti”.

Sempre in questo parere, infatti, il Comitato al punto 1.2 rimarca ancora una volta che “il diritto alla mobilità dovrebbe essere riconosciuto come un diritto umano fondamentale, che figura tra l'altro anche nel pilastro europeo dei diritti sociali. Chiede pertanto un'azione ambiziosa dell'UE per rendere il trasporto urbano più inclusivo.

La mobilità dovrebbe essere vista come un fattore in grado di promuovere l'uguaglianza, e in particolare le pari opportunità”.

Ritorna sul medesimo aspetto anche successivamente, al punto 3.2 del parere laddove si lancia in una pur breve ricostruzione teorica del diritto di mobilità, “riconoscendo la mobilità come un diritto fondamentale”.

Continua nel medesimo punto: “si tratta di un diritto sancito dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, in cui si afferma che ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento, ma a questo proposito è importante richiamare anche il pilastro europeo dei diritti sociali, secondo cui "ogni persona ha il diritto di accedere a servizi essenziali di qualità, compresi (...) i trasporti (...)”.

Salvo poi amaramente concludere: “Eppure, ciò nonostante il CESE constata che l'attuale infrastruttura della mobilità urbana non è ugualmente accessibile a tutti. I trasporti dovrebbero essere quanto più possibile inclusivi.”

²⁸⁰ Parere TEN/766-CESE-2021-01-01 del 18/05/2022, dal titolo “Nuovo quadro dell'UE per la mobilità urbana” relatore: Mateusz Szymański.

Il Comitato chiede la creazione di piani urbani di mobilità sostenibile (PUMS) e di piani urbani di logistica sostenibile (PULS), nonché una pianificazione del territorio che si estenda oltre i confini delle città.

Sotto altro aspetto, si riconosce il ruolo specifico del trasporto pubblico nel miglioramento della mobilità urbana e periurbana.

Tale modo di trasporto dovrebbe fornire servizi di alta qualità ed essere accessibile, oltre a contribuire al miglioramento delle pari opportunità e a ridurre le disuguaglianze soprattutto in termini di opportunità.

Viene altresì richiamata la Corte dei Conti Europea, la quale nella relazione speciale n. 6/2020 *“mobilità urbana sostenibile nell’UE: senza l’impegno degli Stati membri non potranno essere apportati miglioramenti sostanziali”* che *“non si osserva ancora una netta tendenza verso modi di trasporto più sostenibili”*.

Il parere in commento ha, inoltre, il pregio di sollecitare la riflessione su di un aspetto estremamente significativo riguardo ai possibili paradossali risultati che le politiche dell’unione europea potrebbero raggiungere.

In particolare si afferma che *“la necessità di ridurre le emissioni non dovrebbe portare a una riduzione della mobilità e all’esclusione dei trasporti”*.

La transizione ad una mobilità sostenibile, infatti, è di certo un valore unanimemente ed indiscutibilmente condiviso, ma non può di certo porsi in posizione *“tiraneggiante”* nei confronti di ulteriori e differenti valori, diritti, aspettative, pure meritevoli di pari tutela, come può essere il diritto ad una mobilità accessibile.

È condivisibile sul punto il monito della Commissione ESE, volto a sollecitare un’adeguata pianificazione territoriale, considerata *“estremamente importante”*.

La questione che qui si agita potrebbe sembrare dal carattere più politico che giuridico.

Sul punto però pare potersi affermare che in nessuna altra problematica, come quella in esame, emerge la stretta connessione tra il postulato giuridico e quello politico, in un reciproco apporto virtuoso.

Nella problematica in esame, infatti, l’auspicata azione politica in termini di investimento sulla mobilità, avrebbe di certo una più pregnante legittimazione in presenza di una ben definita e condivisa qualificazione giuridica della vicenda nei termini diffusamente richiamati infra.

In questo senso, gli auspici della Commissione nel parere in esame risulterebbero ancor più convincenti, fermo restando che non sarebbero di certo essersi potuti ritenuti non condivisibili, specie quando si afferma che: “occorrerebbe monitorare le tendenze nel campo della mobilità e creare riserve adeguate, in termini di spazio, per obiettivi inerenti allo sviluppo delle nuove forme di mobilità e delle reti di trasporto pubblico. Per garantire una buona qualità di vita nelle zone lontane dai centri urbani, è necessario predisporre infrastrutture adeguate per gli abitanti di tali zone.

È importante che i modelli imprenditoriali per i nuovi tipi di mobilità siano adattati alle infrastrutture urbane. Se il potenziale delle città è insufficiente, bisognerebbe promuovere partenariati intesi a monitorare le tendenze della mobilità urbana e il modo in cui esse si concretizzano nell'UE e a livello mondiale. Il CESE, da parte sua, garantirà il proprio sostegno a queste attività”.

4.4. segue. Mobilità cooperativa e sistemi di trasporto intelligenti.

Il parere in commento è stato emesso dal CESE in data 23/02/2023 in merito alla revisione della direttiva sui sistemi di trasporto intelligenti²⁸¹.

In particolare, riguarda la mobilità cooperativa, connessa e automatizzata, compresa la comunicazione tra veicoli.

Si tratta di un ampliamento che migliora notevolmente anche la sicurezza stradale e i c.d. sistemi di trasporto intelligenti (Intelligent Transport Systems - ITS).

Inoltre, il CESE sottolinea l'importanza di dedicare attenzione e risorse in misura sufficiente alle esigenze delle zone rurali, anche per quel che riguarda gli aspetti relativi al servizio pubblico e le alternative sul piano della mobilità (come gli spostamenti a piedi e in bicicletta).

Al di là dei dati tecnici trattati in merito all'attuazione dei c.d. ITS, ciò che pare più opportuno, in questa sede, è mettere in rilievo l'indicazione metodologica, del tutto condivisibile, del CESE.

Segnatamente, il CESE fa presente che “per una mobilità sostenibile è essenziale un sistema di trasporti pubblici efficiente, nel quadro di servizi di interesse (economico) generale, che sia integrato da spostamenti in bicicletta e a piedi. Il CESE raccomanda la promozione di sistemi di trasporto intelligenti al fine di rafforzare e integrare i trasporti pubblici.”²⁸²

Così come appare significativo quanto lo stesso organo specifica al punto 3.8 e segnatamente che: “le principali innovazioni in materia di mobilità – quali l'elettrificazione, l'automazione e l'utilizzo in comune dei veicoli – apportino il massimo valore aggiunto se sono concepite e progettate tenendo nel debito conto le esigenze della società, ad esempio in rapporto agli aspetti legati all'accessibilità, all'efficienza e al servizio pubblico”²⁸³.

²⁸¹ Parere TEN/765 DEL 23/03/2022 dal titolo “Revisione della direttiva sui sistemi di trasporto intelligenti” relatore: Stefan Back.

²⁸² Punto 3.7 del Parere del Comitato economico e sociale europeo n. TEN/765 “Revisione della direttiva sui sistemi di trasporto intelligenti” – “Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2010/40/UE sul quadro generale per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti nel settore del trasporto stradale e nelle interfacce con altri modi di trasporto [COM(2021) 813 final - 2021/0419 (COD)]”.

²⁸³ Ivi, punto 3.8

La precisazione offre l'occasione per ribadire la rilevanza della dimensione "sociale" del trasporto e, più in generale della mobilità, non mai disgiunta da una visione "personalistica".

Sempre in una tale visione, Il CESE, infine, raccomanda alla Commissione di prestare un'attenzione particolare all'estensione dei sistemi ITS alle zone rurali, in quanto la vita in tali zone dipende in larga misura dalla disponibilità di infrastrutture e servizi pubblici di qualità".

In un'altra comunicazione, dal titolo *Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE*²⁸⁴, la Commissione affermava inoltre che in queste zone i servizi essenziali e le relative infrastrutture sono fondamentali per assicurare l'inclusione sociale ed economica.

La capacità delle zone rurali di beneficiare delle soluzioni fornite dai sistemi di trasporto intelligenti, dovrebbe quindi diventare una preoccupazione a livello dell'UE²⁸⁵.

In via riepilogativa ed estremamente sintetica appare utile evidenziare gli aspetti più significativi emersi dallo studio dei pareri sopra svolto.

Anzitutto, una mobilità permeata ed orientata dalla sua insopprimibile funzione sociale, che sia finanziariamente accessibile per scongiurare la "povertà di mobilità". L'idea di mobilità e trasporto pubblico indissolubilmente collegato al servizio di interesse pubblico e l'istanza che la mobilità sia riconosciuta quale diritto individuale fondamentale e bene pubblico a disposizione di tutti.

La prudenza nel bilanciamento tra la doverosa tutela ambientale e l'effettivo esercizio del diritto di circolazione.

La necessaria tutela dei profili strumentali del diritto, con adeguati investimenti di settore.

Un sistema di trasporti quanto più possibile inclusivo volto al miglioramento delle pari opportunità ed a ridurre le diseguaglianza soprattutto in termini di opportunità.

La necessità della creazione di nuove forme di mobilità in considerazione del condizionamento sulla scelta dei luoghi in cui vivere, anche attraverso i c.d. sistemi

²⁸⁴ *Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040 (COM(2021) 345 final).*

²⁸⁵ Punto 3.9 del Parere del Comitato economico e sociale europeo n. TEN/765 "Revisione della direttiva sui sistemi di trasporto intelligenti".

di trasporto intelligenti (Intelligent Transport Systems - ITS) che devono implementarsi e porsi a servizio della persona e non il contrario.

Sono, a ben vedere, questioni, la cui complessità non lascia sperare ad una qualche possibilità di definitiva soluzione, ma tuttavia spingono a proseguire, con maggiore convinzione, nella difesa della nostra tesi.

5. Libertà di circolazione e coesione sociale nel diritto dell'Unione Europea.

La concreta garanzia della libertà di circolazione assume una portata ancor più significativa alla luce del principio della coesione territoriale di cui all'art. 174 TFUE, in base al quale l'Unione deve mirare a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, e che un'attenzione particolare deve essere rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici.

Si tratta pertanto di uno degli obiettivi strategici della Unione Europea quello di conseguire uno sviluppo omogeneo di tutto il suo territorio.

E per garantire uno sviluppo equilibrato e coeso sono indispensabili azioni volte a superare situazioni di deficit di sviluppo che caratterizzano specifiche aree²⁸⁶.

La mobilità ed in particolare i trasporti hanno da sempre rappresentato lo strumento principale per la garanzia di una efficace politica di coesione territoriale a partire dal Trattato di Maastricht e segnatamente dall'art. 154 TCE (oggi 170 TFUE) che prevedeva in capo all'allora Comunità europea il dovere di attivarsi per la costituzione e lo sviluppo di reti transeuropee tenendo conto in particolare della necessità di collegare alle regioni centrali della Comunità le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche.

Inoltre lo stesso art. 175 TFUE (ex art. 159 TCE) pone altresì in capo agli Stati membri l'obiettivo di raggiungere la coesione territoriale e costruire una rete transnazionale di trasporti²⁸⁷.

La politica dei trasporti deve avere come fondamento, pertanto, non solo l'aspetto sociale ed economico, ma anche quello della coesione territoriale.

La *ratio* dell'art. 36 della Carta è di mettere in relazione la dimensione sociale comunitaria, intesa nel senso di un uguale soddisfacimento dei diritti economici e sociali, con le regole della concorrenza e del libero mercato, tanto che la Corte di Giustizia riconosce un vero e proprio "diritto fondamentale alla fruizione dei servizi essenziali" con, ovviamente, corrispondenti "obblighi in capo agli Stati".

²⁸⁶ M. MARESCA, *Valori e principi nella Costituzione europea*, cit., pag. 106.

²⁸⁷ M. C. CARTA, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale nell'Unione Europea*, Jovene editore, 2018, pag. 24.

Il Trattato di Lisbona riafferma inoltre il principio della coesione territoriale, che opera sia a livello europeo che nazionale sulla base del principio di sussidiarietà, nella duplice declinazione verticale ed orizzontale.

L'orizzonte ideale di riferimento, riaffermato dalla Commissione, auspica che “le persone non dovrebbero trovarsi in alcuna situazione di svantaggio ascrivibile al luogo in cui vivono o lavorano nell'Unione europea”²⁸⁸.

L'architettura normativa dell'Unione europea sul punto appare massimamente significativa²⁸⁹.

Il richiamato art. 174 TFU sancisce che “per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale.

In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite.

Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna”.

Sullo sfondo appare visibile la tensione alla tutela del principio di eguaglianza, sia formale che sostanziale, attraverso un approccio solidaristico che è il presupposto della coesione territoriale.

D'altro lato, l'art. 14 TFUE stabilisce che “fatti salvi l'articolo 4 del trattato sull'Unione europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione

²⁸⁸ Commissione europea, *Un nuovo partenariato per la coesione, convergenza, competitività, cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, 2004, pag. 27

²⁸⁹ Osservava M. MARASCA, in *Valori e principi*, cit. a pag. 123: “deve essere valorizzata l'espressa previsione di cui all'art. III-116 che fissa l'obiettivo del rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale. Tale norma-principio deve essere tenuta in considerazione, sia in chiave costruttiva, e cioè allorché le condizioni per il diritto alla mobilità devono essere realizzate (ad esempio, in sede di scelta delle infrastrutture strategiche e di definizione delle priorità), sia, ed in particolare, in sede di valutazione delle scelte poste in essere e dei comportamenti degli Stati membri. Tanto che l'art. III-117 non esita a codificare, confermando il dato emergente dalle odierne disposizioni del Trattato sulla Comunità europea, un obbligo di comportamento a carico degli Stati membri: i quali conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi di cui all'art. III-116.”

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. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare, eseguire e finanziare tali servizi”.

L'Unione europea ed i singoli Stati membri pertanto hanno un obbligo di impegnarsi per l'attuazione della coesione sociale e territoriale²⁹⁰.

C'è da domandarsi, tuttavia, quanto un tale principio trovi ricaduta pratica nelle politiche sia nazionali che europee.

Numerose, come si avrà modo di vedere, le iniziative adottate, modesti i risultati.

Sotto altro aspetto, appare, inoltre, appena il caso di richiamare l'art. 93 TFUE laddove stabilisce che “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”.

Tale norma non può che essere letta in combinato disposto con il successivo art. 100 TFUE che dispone che le previsioni del titolo VI si applicano solo ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili, rimanendo di competenza del Consiglio dell'Unione europea prevedere e adottare, attraverso la procedura legislativa ordinaria, le opportune misure relative al trasporto aereo e marittimo.

La questione è ovviamente collegata alla disciplina della concorrenza all'interno della quale il settore del trasporto rappresenta essenziale strumento per l'attuazione della libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali²⁹¹.

²⁹⁰ Come la definiscono G. GANDINO, L. NONNE in *Lessico In-Costituzionale* (a cura di) T. GROPPi, C. BASSU, T. EDOARDO FROSINI, R. TARCHI, ed. Scientifica Napoli, 2025, pag. 46: “l'espressione “coesione sociale” è un termine che abbraccia una varietà di significati, i quali attengono alla capacità di una società di assicurare il benessere (welfare) di tutti i suoi membri riducendo le differenze ed evitando le polarizzazioni. Trattasi, dunque, di una serie di comportamenti aventi lo scopo, in virtù di consapevoli e attive politiche pubbliche, di ridurre le diverse disuguaglianze che possono manifestarsi nelle formazioni sociali cui l'individuo partecipa”.

²⁹¹ M. C. CARTA, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale nell'Unione Europea*, cit., pagg. 28 e ss.

CAPITOLO V

DALLA LIBERTA' DI CIRCOLAZIONE AL DIRITTO ALLA MOBILITA'.

Sommario: 1. Mobilità, coesione territoriale e territori svantaggiati. – 2. La teorizzazione del “diritto (costituzionale) alla mobilità”. Diritto o “quasi-diritto” alla mobilità? – 3. Basi logico-giuridiche per la teorizzazione di un “nuovo” diritto alla mobilità. 4. Una proposta di riforma costituzionale caduta nel vuoto. Analisi della *“proposta di introduzione dell'articolo 34-bis, in materia di trasporto pubblico, e modifiche all'articolo 117 della costituzione concernenti l'attribuzione allo stato della competenza legislativa in materia di disciplina del trasporto pubblico e di grandi infrastrutture di trasporto, presentata il 27 febbraio 2014”*.

1. Mobilità, coesione territoriale e territori svantaggiati.

Per quanto sinora osservato, una concreta attuazione dei principi di coesione sociale e territoriale potrebbe comportare anche deroghe rispetto alle regole comunitarie generalmente applicabili al fine di favorire una maggiore integrazione delle zone svantaggiate nel mercato interno a condizioni eque²⁹² e dunque deroghe anche alla politica di concorrenza nel mercato unico.

Si condivide appieno l'opinione di chi sostiene che “le infrastrutture integrano il territorio e lo rendono coeso non lo attraversano e basta”²⁹³.

Sotto tale aspetto assume particolare rilevanza, anche e soprattutto per le istituzioni comunitarie, il settore dei trasporti, rappresentando il principale strumento per il raggiungimento del mercato comune ed allo stesso tempo oggetto del medesimo²⁹⁴.

Si delinea in questo senso la c.d. “politica comune dei trasporti” europea che include anche le infrastrutture di trasporto, le misure tecniche ed organizzative, quelle sociali, di sicurezza ed ambientali e lo sviluppo tecnologico e in definitiva ogni

²⁹² M. C. CARTA, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale nell'Unione Europea*, cit., pag. 44.

²⁹³ F. MORACI, *Infrastrutture, territori e riforme. Risposte necessarie e strategie future*, in Dossier, 2016, Firenze University press, pag. 26.

²⁹⁴ G. CONETTI, *Manuale di diritto comunitario*, in E. Pannacchini, R. Monaco, L. Ferrari Bravo, S. Puglisi (a cura di), vol II, Torino, 1984, pagg. 305 ss.

movimento di cose o persone nell'ambito dell'Unione attraverso un mezzo di trasporto²⁹⁵.

Le regole relative alla disciplina della concorrenza di cui al Capo I Titolo VII TFUE rappresentano lo strumento per la creazione ed il mantenimento di un'economia di mercato europea modellata sui principi della liberalizzazione.

Come ha avuto modo di precisare la Corte di Giustizia, infatti, "il comportamento indipendente e non uniforme delle imprese nel mercato comune favorisce il perseguimento di uno degli obiettivi essenziali ed il Trattato, cioè l'interpretazione dei mercati nazionali e tramite ciò l'accesso diretto dei consumatori alle fonti di produzione di tutta la Comunità²⁹⁶".

Le norme sulla concorrenza ovviamente garantiscono uno sviluppo comune, evitando posizioni ingiustificate di vantaggio, sicché tra i vincoli europei che le amministrazioni sono tenute a rispettare nel settore dei servizi pubblici locali vi sono anche le regole dettate dal TFUE sugli aiuti di Stato²⁹⁷, aventi come finalità quella di impedire la distorsione della concorrenza nel mercato comune attraverso l'utilizzo di risorse pubbliche a vantaggio soltanto di determinate imprese²⁹⁸.

Sotto tale aspetto assume di certo particolare rilevanza la questione legata ai cc.dd. SIEG "servizi pubblici di interesse generale" dal momento che in questi si evidenzia l'intervento delle autorità pubbliche nell'economia di mercato sotto il duplice profilo della garanzia delle regole della concorrenza da parte degli operatori interessati e la tutela dell'interesse generale, oltre che la garanzia del bene pubblico, quando il mercato non vi sopperisce²⁹⁹.

È indubbio infatti che attraverso la garanzia dei SIEG passa anche la tutela della coesione sociale e territoriale, attraverso l'accessibilità a tutti i cittadini europei ai

²⁹⁵ F. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Giuffrè ed., Milano 1996, pag. 16.

²⁹⁶ Corte di Giustizia CEE, sentenza del 14 luglio 1972, causa 48/69, ICI *Commissione in Racc.*, p. 619 ss.

²⁹⁷ La Commissione europea specifica che con l'espressione aiuti di stato deve intendersi qualsiasi "sovvenzione, garanzia di prestiti a condizioni particolarmente favorevoli, cessione di edifici e terreni a titolo gratuito o particolarmente favorevoli; fornitura di beni o servizi a condizioni preferenziali; copertura di perdite; bonifico di interessi; esenzione da diritti parafiscali; altra misura di effetto equivalente" (così in Risposta della Commissione all'interrogazione scritta n. 48 dell'on. Burbacher, in G.U.C.E. C. 125 del 17 agosto 1963, pag. 2235).

²⁹⁸ M. C. CARTA, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale nell'Unione Europea*, cit., pag. 141.

²⁹⁹ M. C. CARTA, *Coesione territoriale e principio di insularità nell'Ordinamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, III, Bari, 2015, pag. 599 ss.

servizi essenziali di alta qualità e a prezzi contenuti, tra cui, ovviamente e per ciò che in questa sede maggiormente rileva, i servizi di trasporto. Sotto tale aspetto, la normativa europea prevede aiuti di Stato a carattere sociale volti a favorire la mobilità da, per e in regioni svantaggiate.

Segnatamente, ai sensi dell'art. 107 TFUE “sono compatibili con il mercato interno gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti”.

A ben vedere la norma tende a scongiurare possibili falsificazioni della concorrenza e per farlo prevede che l'aiuto deve avere carattere sociale, generalmente traducendosi in concreto nell'abbattimento dei costi delle tariffe, attraverso il rimborso da parte dello Stato ai vettori.

L'intervento ovviamente deve essere diretto a mitigare lo svantaggio a cui gli utenti del servizio sono costretti, attraverso la riduzione del prezzo del servizio stesso.

Pare condivisibile, ad ogni buon conto, l'opinione di chi ritiene lo strumento ancora insufficiente, dal momento che “non dovrebbe rimanere confinato all'interno dei limiti del diritto alla mobilità di determinate categorie di soggetti (ad es. i residenti), ma dovrebbe piuttosto essere riferito al diritto di collegamento di un determinato territorio, a condizioni eque, per tutti i cittadini, in entrata ed in uscita, residenti e non”³⁰⁰.

Se, come visto, la mobilità rappresenta sempre più lo strumento privilegiato per la realizzazione di una compiuta coesione sociale e l'eguaglianza tra i cittadini, la predetta censura non può che apparire ancor più fondata.

Se, infatti, gli strumenti, come gli aiuti di Stato, sono stati immaginati per favorire collegamenti per le zone geograficamente disagiate, questi non possono che essere intimamente collegati e dipendenti unicamente dal territorio.

La questione assume un portato ancor più grave anche con riguardo all'aspetto della “economicità”, a seguito della liberalizzazione del mercato, di alcune rotte.

Per far fronte al possibile smantellamento di alcune rotte perché diseconomiche e non rispondenti a logiche imprenditoriali dei vettori, sono stati introdotti i c.d. oneri di servizio pubblico, c.d. OSP.

³⁰⁰ M. CARTA, *Coesione territoriale e principio di insularità nell'Ordinamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, cit. pag. 225.

La ratio della previsione risiede proprio nella valutazione di preminenza dell'interesse allo sviluppo equo e sostenibile del substrato economico e sociale di una nazione, rispetto alla valutazione economica del prestatore del servizio³⁰¹.

Gli OSP sono strumenti flessibili in quanto alternativi sia all'introduzione di aiuti sociali a determinate categorie di passeggeri, sia al puro e semplice affidamento del servizio al libero mercato.

Sotto tale aspetto si distinguono dagli aiuti di Stato che, di fatto, si concretizzano in sovvenzioni destinate ad una o più aziende, volte sostanzialmente a ripianare perdite gestionali.

Gli OSP, invece, sono diretti a compensare le perdite economiche delle aziende conseguente a servizi diseconomici.

A parere di chi scrive, la disciplina degli OSP, qui solo sommariamente ricostruita, evidenzia molteplici aspetti.

Anzitutto la rilevanza vitale per un territorio del servizio di trasporto e dei mezzi di comunicazione e dall'altra la supremazia del valore solidaristico rispetto a quello della logica economica e di mercato.

Ad ogni buon conto, il principio in base al quale nessuna impresa può essere obbligata ad esercitare un'attività in perdita, impone l'intervento remunerativo delle pubbliche autorità.

Sullo sfondo, pertanto, permane una enorme criticità legata ai territori svantaggiati, la cui sopravvivenza spesso è soltanto legata a politiche assistenziali piuttosto che ad una vera politica strutturale.

Il tema della coesione territoriale passa inevitabilmente attraverso una rete strutturata che permetta una continuità territoriale.

In dottrina c'è chi ha parlato, con specifico riferimento all'insularità, di un "diritto alla compensazione" attribuendo così agli isolani la possibilità di spostarsi agevolmente sul territorio al di fuori dei confini della propria regione ed "essere isolani ma non anche isolati"³⁰².

³⁰¹ V. ROSSI DAL POZZO, *Servizio di trasporto aereo e diritti dei singoli nella disciplina comunitaria*, Milano, 2008, pag. 77.

³⁰² M. CARTA, *Coesione territoriale e principio di insularità nell'Ordinamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, cit. pag. 258.

L'impostazione di tale dottrina non può che ritenersi condivisibile, seppur "affetta" come si è già avuto modo di osservare dal limite di reputare l'insularità un *unicum* in tema di limitazione alla coesione territoriale, quando invece, a parere di chi scrive, dovrebbe essere solo una sfaccettatura di un più ampio prisma rappresentato da un più generico "svantaggio territoriale e geografico" e ciò al fine di evitare possibili disuguaglianze di discipline giuridiche.

Come accennato in sede di analisi della legislazione fascista in merito ai provvedimenti contro l'urbanesimo (*cf. Cap. I, par. 1*), il nostro tempo sembra caratterizzato da una rinnovata, inesorabile ed inarrestabile "migrazione interna".

La questione appare di rilevanza straordinaria ed intimamente legata con la mobilità. A differenza dei fenomeni riscontrati nei primi decenni del secolo scorso, si assiste oggi alla progressiva concentrazione in macro aree destinate a divenire megalopoli della popolazione residente, dove, spesso, la qualità della vita risulta grandemente deteriorata.

L'abbandono apparentemente ineluttabile dei piccoli centri urbani, che rappresentano per ragioni storiche e politiche, la vera e più profonda identità nazionale³⁰³, è fenomeno censurabile e dettato da una volontà politica miope, la quale, con scelte di accentramento e di disorganici investimenti, la va inopinatamente favorendo.

L'esodo dai centri storici di piccole e medie dimensioni è fenomeno indiscutibile e ciò che più dovrebbe stimolare la riflessione del legislatore è che trattasi di fenomeno molto spesso dettato dalla morsa della necessità, piuttosto che dalla volontà di spostarsi.

Spesso il trasferimento e l'abbandono del proprio luogo di origine, dove pur si desidererebbe costruire la propria vita, è effettivamente "imposto" da esigenze lavorative, scolastiche o familiari.

Emerge, sotto tale profilo, un aspetto inedito del diritto di mobilità che è quello del diritto di "non spostarsi", parimenti, paradossalmente, garantito da un fruibile e strutturato servizio di mobilità.

In questo senso, anche una rinnovata lettura dell'art. 16 della cost., tanto sostenuta nel presente lavoro, potrebbe concorrere ad impegnare lo Stato a politiche e

³⁰³ Si segnala un interessante saggio di J. B. AUBY, *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo?* In *Rivista giuridica di urbanistica*, 2019, fasc. 1, pagg. 24 ss.

legislazioni di promozione dei territori periferici o svantaggiati, favorendo, *recte* permettendo, a chi ne abbia interesse, di andare o continuare a vivere lontano dalla “città”.

In apertura al presente lavoro, in via provocatoria si accennava ad una novella legislazione sull’urbanesimo, costituzionalmente orientata.

Si tratta per certi versi di tutelare, attraverso una evoluta e promozionale interpretazione del portato dell’art. 16 cost. anche il “diritto a non muoversi”³⁰⁴, che lungi dal configurarsi come pretesa di ricevere qualsiasi prestazione nel luogo di residenza, ma come possibilità di godere, secondo parametri di ragionevolezza e proporzionalità, delle stesse possibilità e servizi dei residenti in una grande città.

Sul punto appare significativo ricordare la recentissima sentenza (53/2024) con la quale la Corte Costituzionale ha avuto modo di chiarire che: “quando è implicato il diritto all’abitazione – che ha natura fondamentale e risponde a un bisogno primario – non si possono frapporre, nell’accesso ai servizi pubblici abitativi, ostacoli correlati al perdurare della residenza, che si risolvono in una compressione della libertà di circolazione rispetto a persone, spesso indotte proprio dallo stato di bisogno a trasferirsi da un luogo all’altro”³⁰⁵.

Si avrà modo di tornare in argomento, trattandosi, a dire il vero, di una delle maggiori tematiche che ispirano il presente lavoro.

In questa sede, tuttavia, preme evidenziare che la Corte, con la sentenza in commento, era stata chiamata a sindacare la legittimità costituzionale di un provvedimento vagamente tendente alle finalità dei provvedimenti contro l’urbanesimo, in questo caso volta al “recupero di centri e nuclei abitati di interesse storico o ambientale”.

Si tratta dell’art. 80 della legge della Regione Valle d’Aosta 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), nella parte in cui prevede, ai fini

³⁰⁴ F. STRUMIA, *Remedying the inequalities of economic citizenship in Europe: cohesion policy and the negative right to move*, in *European law journal*, vol. 17, n. 6/2011, pagg. 736 ss.

³⁰⁵ Si tratta della sentenza n. 53/2024, Deposito del 29/03/2024, nella quale la Corte richiama i seguenti arresti: “. (Precedenti: S. 145/2023 - mass. 45683; S. 77/2023 – mass. 45454; S. 199/2022 – mass. 45087; S. 9/2021 – mass. 43556; S. 7/2021 – mass. 43549; S. 281/2020 – mass. 42947; S. 44/2020 - mass. 43051; S. 166/2018 – mass. 40102; S. 107/2018 – mass. 40774; S. 106/2018 – mass. 40746; S. 168/2014 – mass. 38013; S. 141/2014; S. 222/2013 – mass. 37326; S. 172/2013 – mass. 37192; S. 133/2013 – mass. 37132; S. 4/2013 – mass. 36878; S. 2/2013 – mass. 36862; S. 61/2011; S. 40/2011).

dell'accesso al mutuo agevolato per il recupero di fabbricati, il requisito della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea e il requisito della residenza protratta da almeno otto anni nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Diversamente, a fronte di una misura che non ha incidenza su diritti fondamentali ed è finalizzata al “recupero di centri e nuclei abitati di interesse storico o ambientale”, la Consulta ha sostenuto che non è manifestamente irragionevole, nel contesto di risorse finanziarie comunque non illimitate, che il legislatore valorizzi la posizione di chi rispetto al territorio già vanta un legame duraturo e che tale valorizzazione si traduca nell'adozione di un criterio prospettato come alternativo a un altro.

La lunga residenza, infatti, non condiziona in via esclusiva l'accesso al beneficio, sì da riverberarsi negativamente sulla stessa libertà di circolazione, bensì opera quale requisito alternativo rispetto a quello, non censurato dal rimettente, della titolarità del diritto di proprietà perdurante da almeno quindici anni.

La Corte ha da tempo affermato che “il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare i diritti fondamentali” (Corte cost., n. 120/1967), ma ha altresì sottolineato che, in virtù del principio di ragionevolezza, anche a prescindere dal diretto coinvolgimento di diritti inviolabili, al legislatore non è consentito introdurre “regimi differenziati circa il trattamento da riservare ai singoli consociati se non in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria” (Corte cost., n. 432/2005; Id., n. 186/2020). Pertanto, potendo il legislatore valorizzare le esistenti differenze di fatto tra cittadini e stranieri, tuttavia, lo status di straniero non può essere di per sé considerato come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi (sentenza 186/2020, cit. e le numerose pronunce nella stessa richiamate).

In conclusione, la Corte ha ritenuto che, quando vengono riconosciuti dei benefici, pur al di fuori di quelli volti a “soddisfare diritti fondamentali” (Corte cost., n. 432/2005, cit.), l'individuazione delle categorie dei beneficiari, necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie, debba essere fatta, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza.

Al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in

presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria (v. ancora Corte cost., n. 432/2005, cit.)³⁰⁶.

³⁰⁶ Così Corte costituzionale, 29/03/2024, (ud. 20/02/2024, dep. 29/03/2024), n.53.

2. La teorizzazione del “diritto (costituzionale) alla mobilità”. Diritto o “quasi-diritto” alla mobilità?

Prima di entrare nel vivo dell’indagine in ordine alla possibilità o meno di poter teorizzare un diritto alla mobilità, appaiono doverose alcune precisazioni di tipo metodologico.

Anzitutto sembra opportuno precisare che la questione lessicale o definitoria, può avere, nella materia oggetto della nostra indagine, una rilevanza del tutto marginale.

La stessa discussione in seno all’Assemblea costituente, come si è già avuto modo di segnalare, in tema di definizione della “libertà di potersi spostare” trovò non poche difficoltà prima di raggiungere l’intesa sul termine “circolazione”.

Anche oggi, come allora però la sfida più alta del giurista e del legislatore è quella di individuare, con la più ampia profondità e nitidezza possibili, non solo e non tanto il “nome”, ma piuttosto il contenuto e la portata del diritto e della libertà che si riconosce.

Va ripetuto ancora oggi, a distanza di quasi ottanta anni, lo stesso invito dell’on. Ghedini ad abbandonare le divisioni sul termine, ma piuttosto a cercare che la legge sia “*veramente comprensibile e accessibile a tutti*”.

Non si ignora quanto, specie in diritto, la puntualità del linguaggio sia di straordinaria importanza e in democrazia, come annota Zagrebelsky, le parole “devono essere oggetto di cura particolare” dovendo “rispettare e non corrompere il concetto”³⁰⁷.

Pur con tali precisazioni, si avverte, in ogni caso, il desiderio di insistere nel sostenere che nella materia che qui si agita più che la terminologia risulta rilevante il contenuto del portato della (evoluta) libertà di circolazione.

La materia della mobilità è dalla fine del XIX secolo in velocissimo mutamento e non può che meritare una nuova, più ampia e coerente regolamentazione.

Già Scialoja d’altronde ammoniva che “il diritto non è che una parte della vita sociale, non è che la direttiva delle forze sociali e per conseguenza è materia di per sé stessa sempre mobile perché viva”³⁰⁸.

³⁰⁷ G. ZAGREBELSKY, *Contro l’etica della verità*, Editori Laterza, 2014.

³⁰⁸ V. SCIALOJA, L. TROMPEO, *Studi giuridici*, Anonima romana editoriale, 1936, pag. 160.

Ed è pur sempre vero che “i valori costituzionali, nell’ambito di un ordinamento ed in un determinato momento storico, esprimono sostanzialmente interessi ad alto tasso di condivisione nel corpo sociale, ma anche (e proprio per questa ragione) ad alto tasso di indeterminatezza, ciò che li rende non comprimibili in una formulazione normativa che pretende di definirli in astratto...si tratta di esigenze costituzionalmente protette che costituiscono punti di riferimento, cioè standard che possono orientare nelle diverse situazioni la condotta dei soggetti a tutti i livelli istituzionali, aiutando a prendere posizione sui problemi complessi e favorendo la partecipazione attiva alle scelte politiche e la valutazione di azioni, attitudini e comportamenti³⁰⁹”.

Ora, quanto la parola “mobilità” sia puntuale e corretta da un punto di vista puramente lessico-giuridico non può dirsi.

“Mobilità”, forse, è termine più familiare alla scienza sociale o a quella ingegneristica, dove infatti, ha trovato enorme attenzione, più che a quella giuridica, ma ciò non toglie che il suo affermarsi, fundamentalmente naturale e spontaneo, anche nei testi legislativi, sia da ritenersi fenomeno relevantissimo in quanto oltre a segnare un mutamento che non può ignorarsi, schiude nuovi orizzonti con riguardo alla questione contenutistica.

Un primo utilizzo da parte del legislatore del termine mobilità si ha nel Codice della Strada ad esempio negli art. 1, comma 2; art. 7, commi 1, lett. i) e 7, quando invece inizialmente l’uso del termine, come già osservato, aveva più che altro una connotazione sociologica³¹⁰.

Come già osservato, con riguardo al termine “mobilità” la dottrina ne ha iniziato a parlare da tempo e si è appena terminata l’analisi di documenti ufficiali dell’Unione europea nei quali ve ne è un uso pressoché esclusivo, senza poi fare cenno alla politica ed alle istituzioni politiche, che, di fatto, ne hanno monopolizzato l’uso³¹¹.

³⁰⁹ S. GRASSI, M. CECCHETTI, *Profili costituzionali della regolazione ambientale nel diritto comunitario e costituzionale*, in C. RAPISARDA SASSOON (a cura di), *Manuale di leggi ambientali*, Milano, 2002, pag. 17.

³¹⁰ CANDIDO A., *Verso quale trasporto pubblico locale? Il diritto sociale alla mobilità*, in AA.VV. *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli Ed. Torino, 2016.; nonché A. CANDIDO, *Verso quale trasporto pubblico locale? Il diritto sociale alla mobilità*, in *Federalismi.it*, n. 23/2016, 2 ss.

³¹¹ Si pensi alla creazione delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, ai vari assessorati locali e regionali alla mobilità, alle proposte di legge volte ad introdurre il termine mobilità di seguito a quello di viabilità come ad esempio la “Proposta di modifica n. 35.4 al DDL n. 1086 degli on. Basso, Irto, Fina: “al comma 2, lettera c), dopo le parole «in materia di viabilità» aggiungere le seguenti: «,

Anzi, senza neppure avere il tempo di avvedersene, si è assistito alla (solita) aggettivazione più ampia e disparata, con il sorgere, quindi, della “mobilità sostenibile”, della “mobilità condivisa”, o ancora, della “mobilità verde”, della “mobilità intelligente”, ecc.

Tuttavia, ciò che in questa sede maggiormente interessa è indagare ancora sul connotato giuridico del termine nel perimetro che racchiude l’oggetto del nostro studio.

Va ammesso, anzitutto, che l’imporsi dello stesso termine “mobilità” in luogo di circolazione o trasporti, in qualche misura segna un certo mutamento di approccio al tema.

Come sostiene Georges Amar in un puntuale lavoro³¹² “la mobilità diviene un quasi-diritto sociale, come la salute o la educazione, o un bene pubblico come l’acqua o la elettricità, del quale nessuno dovrebbe essere privato”.

Secondo tale approccio, infatti, la mobilità è intesa sempre più in termini di creazione di relazioni, di opportunità e di sinergie, piuttosto che in termini di velocità-distanza, come in materia di trasporto.

Anche in un tema del genere, diviene centrale l’individuo il c.d. “*homo mobilis*”³¹³, trattandosi di una “prerogativa che incide direttamente sulla persona”³¹⁴.

In particolare, secondo tale ricostruzione, la nozione di trasporto, implicando il dualismo trasportato e trasportatore, evidenzia una certa passività della persona, identificabile con il trasportato.

Insomma, il movimento non è un fine in sé, bensì un mero mezzo per andare da un punto all’altro.

La mobilità, al contrario, prende a modello il singolo e la sua attività, con un’inevitabile accezione attiva.

La mobilità assume pertanto un portato differente più ampio e moderno, rispetto al concetto di trasporto o circolazione.

Diventa così un attributo della persona e finanche delle società e dei territori.

mobilità e trasporti, nonché pianificazione, programmazione e gestione della mobilità sostenibile in ambito urbano ed extraurbano”.

³¹² G. AMAR, *Homo mobilis, la nueva era de la movilidad*, La Crujia ed., 2011.

³¹³ G. AMAR, *Homo mobilis, la nueva era de la movilidad*, cit.

³¹⁴ G. R. BACCELLI, *La mobilità come diritto fondamentale della persona*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, Atti del Convegno Sassari-Alghero, 15 e 16 ottobre 1999, 2002, G. Giappichelli Ed., pag. 25.

Sotto tale punto di vista la mobilità non può che tendere ad assumere sempre più una rilevanza giuridica, che aspira ad assumere le forme di diritto.

Un tale approccio sollecita il riaffiorare delle antiche e note riflessioni di Lefebvre volte a far ritenere “la produzione dello spazio urbano un’opera umana che riproietta il sociale nella dimensione spaziale”³¹⁵, sulle quale si fa riserva di tornare con maggiore puntualità.

³¹⁵ H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Lefebvre, Ombre Corte, Verona, 2014, pag. 63.

3. Basi logico-giuridiche per la teorizzazione di un “nuovo” diritto alla mobilità.

Preso atto che la mobilità è oramai entrata anche nel linguaggio del legislatore, andrebbe chiarito se l’oggetto di tutela del diritto sia o meno cambiato, o si sia o meno esteso.

Il punto nodale della questione potrebbe essere risolto rispondendo ad un solo interrogativo.

La libertà di circolazione può ritenersi “evoluta” o, se vogliamo, può contenere un diritto alla mobilità, nel senso di un più ampio diritto capace di legittimare, in capo a chi ne ha la titolarità, una pretesa pura e semplice nei confronti delle istituzioni pubbliche, ai vari livelli, centrale e periferico?

Sicuramente nel caso di rifiuto di una visione asimmetrica della libertà di circolazione e del diritto di mobilità, si dubita potersi far seguito ad un comando imperativo azionabile verso chi non ne consenta la piena applicazione.

Come si è potuto osservare, però, la sensibilità delle istituzioni dell’Unione sollecitano di continuo a considerare la mobilità l’espressione dinamica della libertà di circolazione con corrispondente dovere dello Stato di promuoverla e realizzarla.

Parte della dottrina ha già avuto modo di precisare che “[...] il diritto alla mobilità risulta espressamente riconosciuto dall’art. 16.1 Cost. [...]”³¹⁶.

In realtà, è innegabile che già ora la mobilità vive attraverso una serie di norme che da un lato pongono degli obblighi a carico del legislatore -come ad esempio il principio per cui l’Unione Europea deve promuovere la mobilità degli studenti³¹⁷, dall’altro affermano una vera e propria posizione soggettiva riconosciuta ai titolari azionabile nei confronti di chi ne impedisce la piena realizzazione come avviene, a mero titolo di esempio, per la normativa che consente la risarcibilità del cattivo funzionamento dei servizi di trasporto³¹⁸.

Già Berti, quarant’anni orsono, precisava che “il potere pubblico ha il dovere di rendere agibile il diritto alla circolazione, costruendo i mezzi minimi e indispensabili

³¹⁶ M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Volume I. Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2011, pag. 25.

³¹⁷ art. 168, co. 2 TFUE.

³¹⁸ Ad es art. 7 Reg. CE, n. 261/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell’11 febbraio 2004, in G.U.U.E I 046, 17.02.2004,1.

perché questa si espliciti cioè gli spazi pubblici” pur precisando che “il demanio è a sua volta un ambito in cui debbono coesistere altre manifestazioni di libertà e cioè tutte quelle forme di libertà che richiedono la sottrazione del bene alla disponibilità della circolazione in senso stretto”³¹⁹.

Si deve riaffermare con lo stesso Autore che la circolazione “al mondo d’oggi (1984) è un bisogno essenziale e generale e starei per dire primario”.

Al mondo di quarant’anni dopo può dirsi senza spavento che si tratta di bisogno certamente primario.

La libertà di circolazione, infatti, mostra la sua indispensabilità per l’uomo contemporaneo, non solo perché è un presupposto, o un diritto funzionale per il godimento di altre diritti e libertà, ma viepiù perché assume valore in sé, oltre a mostrarsi come unità di misura del livello di godimento dei diritti costituzionalmente garantiti.

Le osservazioni svolte in ordine alla tutela del profilo strumentale della libertà di circolazione soccorrono alla completezza di tali riflessioni.

Con riserva di tornare sull’argomento con la puntualità che esso richiede, appare, sotto tale aspetto, appena il caso di richiamare quella parte della dottrina che oltre venti anni orsono si chiedeva se “il richiamo all’art. 16 Cost. costituisce criterio esauriente per il corretto inquadramento della materia o se, invece, il diritto alla mobilità meriti di essere collocato in una prospettiva più ampia”³²⁰.

Il medesimo autore individuava tale auspicata ampiezza di prospettiva nella vastità del portato dell’art. 2 Cost. che -quale norma aperta posta a fondamento della tutela dei diritti inviolabili della persona- ben potrebbe offrire tutela alla “dimensione spaziale della persona”³²¹.

Il risultato di un tale approccio ermeneutico sarebbe quello di connotare il diritto stesso delle caratteristiche legate al diritto della persona, con la conseguenza ad esempio secondo Baccelli “di imporre all’esercente del servizio il rispetto delle garanzie connesse alla persona nell’adempimento della prestazione del trasporto”.

³¹⁹ G. BERTI, *Fondamento di libertà e fonti normative nella disciplina della circolazione*, in Foro it., 1984, V, 159.

³²⁰ G. RINALDI BACCELLI, *Per un inquadramento sistematico del diritto della persona al trasporto pubblico*, cit. pag. 27.

³²¹ G. RINALDI BACCELLI, *Per un inquadramento sistematico del diritto della persona al trasporto pubblico*, cit. pag. 27.

In tale prospettiva chi viaggia in treno, prosegue, “non è soltanto un cliente che deve essere trattato secondo le esigenze di carattere commerciale ma anche un cittadino che vanta un diritto costituzionalmente protetto che merita di essere garantito non soltanto con gli strumenti di natura privatistica ma con tutti i mezzi di cui l’ordinamento giuridico dispone”³²².

Tale ricostruzione offre infiniti spunti di riflessione e merita un più ampio approfondimento sotto un duplice profilo.

Un primo che si ritiene più delicato e complesso e che attiene al rapporto tra il diritto alla mobilità e altri beni costituzionalmente protetti.

Vi è inoltre un aspetto secondario che investe il legislatore ordinario con riguardo al condizionamento che una tale ricostruzione comporta.

Configurare la mobilità come un nuovo diritto sociale in forza del principio di eguaglianza³²³ sulla scorta degli artt. 2 e 3, comma 2 Cost, infatti comporterebbe in capo allo Stato il dovere di porre in essere azioni positive volte a renderne effettivo il godimento.

Pur nelle significative differenze che caratterizzano i sistemi giuridici di riferimento, c’è chi ricollega tali azioni positive alle *affirmative action*, con cui in America si definiscono gli interventi concretamente posti in essere dallo Stato per rendere effettiva la tutela di un diritto³²⁴.

Secondo una tale impostazione, pertanto, il diritto in questione assumerebbe la dignità di un valore costituzionalmente protetto e dunque sovraordinato anche alle disposizioni internazionali e comunitarie.

Una tale argomentazione legittima ad esempio Baccelli a teorizzare il carattere pubblico di servizio essenziale al trasporto aereo³²⁵.

In una tale ricostruzione assume, inoltre, particolare rilevanza la preminente funzione dei servizi pubblici essenziali di cui all’art. 43 cost., quali strumenti di raccordo tra i

³²² G. RINALDI BACCELLI, *Per un inquadramento sistematico del diritto della persona al trasporto pubblico*, cit. pag. 27.

³²³ V. CIARLO P. *La mobilità delle persone tra libertà e diritti costituzionalmente garantiti*, in TULLIO L., DEIANA M. (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, Cagliari, 2001, pag. 31 ss.

³²⁴ V. CIARLO P. *La mobilità delle persone tra libertà e diritti costituzionalmente garantiti*, in TULLIO L., DEIANA M. (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, cit.

³²⁵ G. RINALDI BACCELLI, *Concorrenza e liberalizzazione nel trasporto aereo: profili giuridici*, in *Trasp.*, 59/1993, pag. 23.

rapporti economici ed i diritti fondamentali che dovranno essere regolati in maniera tale da garantire, nello stesso tempo, gli interessi individuali e quelli di carattere collettivo³²⁶.

Secondo una tale ricostruzione, pertanto, il combinato disposto degli artt. 16 e 43 cost., configurerebbe un diritto che è al contempo “diritto di libertà e diritto sociale”³²⁷.

La ricostruzione appare condivisibile.

Come già diffusamente osservato nelle pagine che precedono, il diritto di circolazione ha assunto col tempo una portata differente e più ampia rispetto a quella immaginata dai padri costituenti.

Si tratta di un’evoluzione positiva e fisiologica, occorsa, peraltro, anche per altri diritti e libertà costituzionalmente garantiti.

Appare significativo richiamare le suggestive e visionarie argomentazioni di Ferrajoli in merito ad una più complessa struttura dei diritti fondamentali³²⁸.

Oltre ai diritti sociali e politici, dunque, andrebbero considerati anche i diritti di libertà e in particolare proprio quelli alla mobilità ed alla circolazione, il cui esercizio consiste in attività concrete da parte del titolare, senza interferenze.

Differenti infatti sono le necessità e le aspirazioni dell’uomo dopo quasi ottanta anni. Dall’art. 16 cost. non ci si attende più tanto (o non solo) la garanzia da provvedimenti liberticidi di memoria fascista, come poteva essere la preoccupazione più grande del Costituente, ma bensì una tutela concreta, capace di incidere sulla vita delle persone fornendo pari opportunità di mobilità ed un eguale accesso a mezzi di mobilità.

In una necessaria ricostruzione composita dell’architettura costituzionale, l’art. 16 cost. dovrebbe essere posto a sistema con le altre disposizioni della Carta e, come saggiamente osservato, “è dal cooperare del menzionato diritto [...] con altri diritti e valori emergenti dall’ordinamento costituzionale – sebbene, talora, non espressamente nominati (diritto al lavoro, all’ambiente, allo studio, alla salute, all’abitazione, all’esistenza libera e dignitosa) – [che] nasce un diritto alla mobilità,

³²⁶ M. C. CARTA, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale nell’Unione Europea*, Jovene ed. 2018, pag. 18.

³²⁷ M. C. CARTA, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale nell’Unione Europea*, cit., pag. 18.

³²⁸ *Inter alios* cfr. L. FERRAJOLI, *Cittadinanza e diritti fondamentali*, Teoria Politica, 3, pagg. 49-73.

la cui realizzazione impone ai pubblici poteri di organizzare un vasto apparato di mezzi e provvidenze: piani, programmi, finanziamenti, opere pubbliche, gestione di servizi, etc., che si esprimono sia in interventi legislativi, sia in forme di amministrazione concreta”.³²⁹

Sotto tale aspetto non appare ridondante il richiamo all’art. 119 cost. secondo cui al comma 5: “per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”.

Sul punto, vi è chi ha avuto modo di lamentare, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, la mancata riproposizione dell’esplicito riferimento all’insularità ed alle condizioni di ulteriore disequilibrio relativo alla collocazione geografica³³⁰.

Le osservazioni critiche pervengono soprattutto da chi attendeva una tutela rafforzata con riguardo alle difficoltà strutturali che derivano dalla insularità.

Ovviamente l’insularità rappresenta una situazione di fatto del tutto peculiare che merita una tutela altrettanto specifica, al pari, tuttavia, di ogni territorio geograficamente svantaggiato.

Nello specifico, ciò che appare più urgente è stabilire un principio condiviso che trae origine e forza dalla logica dell’eguaglianza sostanziale tra persone e territori, dal quale derivare proporzionate azioni politiche e normative.

Alla luce di una tale ricostruzione, pertanto, ogni condizione svantaggiata imporrebbe, con gradualità e proporzionalità, una maggiore e specifica tutela da parte dell’amministrazione pubblica, al fine di garantire una uniformità di servizi e opportunità.

Si pensi ad un cittadino di Cagliari, il quale, di certo, subirà disagi e difficoltà legati alla condizione di insularità della regione in cui vive, così come tuttavia il disagio e la difficoltà per una tutela indebolita della mobilità saranno addirittura maggiori in capo al cittadino di un piccolo paese dell’area montana, il quale per raggiungere

³²⁹ P. ALBERTI, *I trasporti pubblici locali – Pianificazione e modelli di gestione (lineamenti giuridici)*, Milano, 1989, pagg. 6-7.

³³⁰ G. ARMAO, *Redimibile Sicilia, l’autonomia dissipata e le opportunità dell’insularità*, cit. in M.C. CARTA op ult. cit.

servizi essenziali come l’Ospedale, le Scuole o il Tribunale necessita anche di una o due ore di viaggio.

Il concetto di “continuità territoriale” assume sotto tale frangente una portata peculiare e relevantissima, corrispondendo, di fatto, alla necessità che il servizio di trasporto non penalizzi coloro che risiedono in territori meno favoriti, favorendo al contrario “pari opportunità di mobilità da e verso realtà periferiche svantaggiate”³³¹.

³³¹ TULLIO L., DEIANA M. (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, Cagliari, 2001, pag. 12.

4. Una proposta di riforma costituzione caduta nel vuoto.

Analisi della “proposta di introduzione dell'articolo 34-bis, in materia di trasporto pubblico, e modifiche all'articolo 117 della Costituzione concernenti l'attribuzione allo Stato della competenza legislativa in materia di disciplina del trasporto pubblico e di grandi infrastrutture di trasporto, presentata il 27 febbraio 2014”.

Quanto sinora osservato milita nell'evidenziare l'evoluzione della libertà di circolazione in un diritto più complesso ed ampio.

Sotto tale aspetto l'analisi del sistema di trasporto e segnatamente del trasporto pubblico in qualche modo avvalorava la tesi.

La libertà di circolazione ed il diritto alla mobilità, infatti, nel coprire di garanzia anche il sistema di trasporto conferma l'idea per la quale non può prescindere dalla tutela di tali diritti per la garanzia di ulteriori numerosi diritti e libertà costituzionali.

Si è avuto modo di osservare, inoltre, come il trasporto pubblico concorra tendenzialmente alla eliminazione delle disparità sociali, con tensione, sullo sfondo, all'attuazione del principio di eguaglianza anche per le classi che potrebbero non poter fruire di un sistema privato di mobilità.

Per tali ragioni appare condivisibile quella parte di dottrina che ha inteso poggiare il c.d. diritto alla mobilità o più precisamente il diritto a poter godere di un “sistema di mobilità” sulla lettura sistematica degli artt. 1, comma 1, 2, 3, 4, 16, 33, 34 Cost.³³².

Nelle pagine che precedono si è avuto modo di osservare inoltre come un evoluto, efficace ed accessibile sistema di mobilità e di trasporto sia uno dei principali elementi di inclusività con massima evidenza della sua funzione sociale, tanto che un non adeguato sistema di mobilità comporterebbe, come giustamente osservato, fenomeni di esclusione sociale³³³.

Per tali ragioni può parlarsi di un vero e proprio diritto costituzionale e sociale alla mobilità e della mobilità.

³³² Cfr. C. IAIONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale. Bus e taxi alla fermata delle liberalizzazioni*, Napoli, 2008.

³³³ Cfr. C. INGUGLIA, M. DI MARCO, *Mobilità urbana ed inclusione sociale dei migranti: il ruolo della sharing mobility. Una ricerca qualitativa*, in *Diritto e questioni pubbliche*, special issue, 2020, pag. 151 ss.

Lo sforzo del presente lavoro è in massima parte rivolto a questo: a dare contezza di come già ora con una evoluta ricostruzione sistematica del portato costituzionale si sia in grado di poter affermare dell'esistenza di un diritto alla mobilità che impegna il legislatore a politiche volte alla sua tutela, con la garanzia di tutti i diritti connessi ed ancillari, come, solo per fare un esempio, il diritto all'informazione, ovvero il diritto di essere informati in merito ai mezzi che sono offerti e sulle modalità del loro utilizzo.

Una lettura sistematica dell'art. 16 cost. nei termini diffusamente riportati infra, comporterebbe già di per sé una forza per così dire cogente, tale da "implicare il dovere per la pubblica autorità di predisporre gli strumenti necessari a consentire gli spostamenti e a eliminare gli ostacoli di carattere economico, politico e sociale che si frappongono alla esplicazione di tale libertà, delineandosi per questa via anche un collegamento con i doveri di solidarietà imposti dall'art. 2 e il principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione"³³⁴.

Deve segnalarsi che lo sforzo dottrinario di cui si è dato ampio conto nelle pagine che precedono, ha avuto un, seppur effimero, riscontro di attenzione anche da parte del legislatore, purtroppo mai concretizzatosi.

Si fa riferimento alla Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Quaranta, Nardi, Zan, Lavagno, Piazzoni, Melilla, Migliore volta all'introduzione dell'articolo 34-bis, in materia di trasporto pubblico, e modifiche all'articolo 117 della Costituzione concernenti l'attribuzione allo Stato della competenza legislativa in materia di disciplina del trasporto pubblico e di grandi infrastrutture di trasporto, presentata il 27 febbraio 2014.

La proposta era la seguente:

Art. 1.

Al titolo II della parte prima della Costituzione, dopo l'articolo 34 è aggiunto il seguente:

«Art. 34-bis. – La Repubblica garantisce a tutti, mediante un sistema di trasporto pubblico, le condizioni di mobilità essenziali in relazione all'esercizio dei diritti fondamentali dell'individuo e al perseguimento dell'interesse della collettività.

L'accesso al trasporto pubblico è garantito, nei modi stabiliti dalla legge, anche a chi sia privo di mezzi».

³³⁴ Così A. PAIANO, *Trasporto pubblico e regolazione della mobilità urbana. Problemi e prospettive di diritto amministrativo*. In *Studi di diritto pubblico*, F. Angeli, 2024, pag. 15.

Art. 2.

All'articolo 117 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma, dopo la lettera n), sono inserite le seguenti:

n-bis) norme generali sul trasporto pubblico;

n-ter) porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione;

b) al terzo comma, le parole: «porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione» sono soppresse.

Nella presentazione della proposta di riforma i proponenti osservavano che “ *il diritto alla mobilità trova riconoscimento nelle Carte costituzionali dei maggiori Paesi occidentali, ma anche nella Carta dei diritti dell'Unione europea (articolo II-105: «Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. La libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente alla Costituzione, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro») e nel diritto internazionale (articolo 13 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo: «Ogni individuo ha il diritto alla libertà di movimento e di residenza»)».*

La proposta di legge, inoltre, rappresenta il segno evidente dell'efficacia dell'apporto dottrinario quale stimolo al legislatore.

Appare felice inoltre l'intuizione di collegare la tutela costituzionale alla mobilità “in relazione all'esercizio dei diritti fondamentali dell'individuo e al perseguimento dell'interesse della collettività” dando così contenuto e limite al diritto ed alla possibile pretesa del titolare dello stesso.

Appare significativo inoltre rilevare che i proponenti hanno ritenuto dare atto del fatto che “*il diritto del cittadino di poter usufruire di un sistema di mobilità pubblica trova tutela costituzionale alla luce delle disposizioni contenute negli articoli 1, primo comma, articoli 2, 3, 4, 16, 33 e 34 della Costituzione*”.

Emergono inoltre le riflessioni in ordine alla funzione sociale del trasporto pubblico, inteso quale elemento di neutralizzazione delle disparità sociali.

Segnatamente: “*il trasporto pubblico, offerto a condizioni accessibili a tutti, dovrebbe essere quindi considerato come uno strumento per neutralizzare le disparità sociali e per conferire uguali opportunità di lavoro e d'istruzione ai cittadini meno abbienti, che non sempre possono sostenere il costo della mobilità*

privata per recarsi sul luogo di lavoro o per raggiungere l'istituzione scolastica o universitaria”.

Si evidenzia inoltre come sia lo stesso art. 16 della Costituzione ad indicare la necessità di una tutela rafforzata alla libertà di circolazione, osservando che *“la norma in commento sancisce, infatti, che ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente nel territorio nazionale, ma nello stesso tempo limita il contenuto di questa libertà restringendola, all'occorrenza, per ragioni di sicurezza o di sanità, dovendosi poi essa confrontare non solo con la disponibilità e l'adeguatezza delle vie di comunicazione, ma anche e soprattutto con la disponibilità e l'adeguatezza dei mezzi di circolazione che fanno capo al sistema pubblico dei trasporti”.*

Di qui la conclusione che *“il diritto alla mobilità e quello a poter usufruire di un sistema di trasporto pubblico concretamente accessibile rappresenta un aspetto essenziale della libertà delle persone e della loro qualità della vita”.*

La ragione si potrebbe dire “politica”, tuttavia, che ha mosso i proponenti è data dalla constatazione che *“nella realtà quotidiana non è vero che ogni persona possa liberamente circolare in qualsiasi parte del territorio nazionale; anzi, per i pendolari per motivi di studio o di lavoro o per le persone con disabilità motoria o sensoriale molto spesso è vero il contrario [...]”.*

La proposta di legge era finalizzata all'introduzione, nell'ambito del titolo II della parte prima della Costituzione, relativo ai rapporti etico-sociali, l'articolo 34-bis, che prevedeva espressamente che *“la Repubblica garantisca a tutti, mediante un sistema di trasporto pubblico, le condizioni di mobilità essenziali in relazione all'esercizio dei diritti fondamentali dell'individuo e al perseguimento dell'interesse della collettività e, ancora, che l'accesso al trasporto pubblico è garantito, nei modi stabiliti dalla legge, anche a chi è privo di mezzi”.*

Inoltre, la proposta di legge costituzionale, all'articolo 2, prevedeva l'introduzione delle norme generali in materia di trasporto pubblico, dei porti e degli aeroporti civili e delle grandi reti di trasporto e di navigazione nell'elenco delle materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dando atto *“la materia dei trasporti presenta connessioni, sotto vari profili, con discipline che appaiono riconducibili a materie attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato, tra le quali si ricordano in particolare la «tutela della concorrenza», per quanto attiene alle modalità di gestione*

e di affidamento del trasporto pubblico locale, «ordine pubblico e sicurezza», la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», e la tutela dell'ambiente [articolo 117, secondo comma, lettere h), m), e s)]”.

Si evidenziava, infine, la tendenza del legislatore statale ad occuparsi della materia del trasporto pubblico locale, citando l'articolo 1, comma 301, della legge di stabilità 2013, che nel sostituire l'articolo 16-bis del decreto-legge n. 95 del 2012 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012 e istituendo il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, di fatto ha riportato il potere decisionale e di spesa al Governo centrale in una materia attualmente di competenza residuale regionale.

Una più ampia concezione del diritto di mobilità e la necessità di una corrispondente ampliata tutela ha registrato attenzione anche nell'esperienza legislativa di altri Paesi. Il legislatore francese è di certo stato mosso da una siffatta esigenza al momento della promulgazione della legge del 24 dicembre 2019. 2019-1428 *Loi d'orientation des mobilités*.

Nella parte motiva della legge si dà atto espressamente che la legge intende trasformare il diritto al trasporto in un diritto alla mobilità, al fine di coprire tutte le questioni di accesso alla mobilità, che non si limitano all'accesso al trasporto pubblico o a una visione incentrata sulle infrastrutture.

Lo scopo ovviamente è quello di assicurare una maggiore inclusione, oltre ovviamente a favorire l'occupazione e la formazione.

La mobilità in questo senso non passa solo attraverso l'accesso al trasporto pubblico, che pure ne rappresenta, come diffusamente osservato, lo strumento privilegiato a garantirne la sua funzione sociale, ma anche nel suo legame con il territorio.

Corollario del diritto alla mobilità non può che essere anche il diritto alla scelta dei mezzi di trasporto in quanto funzionale a consentire il raggiungimento dei fini sociali propri del trasporto.

CAPITOLO VI

DIRITTO ALLA MOBILITA', TRASPORTO PUBBLICO E LOCALE, MOBILITA' URBANA E SOPRAVVIVENZA DEI TERRITORI.

Sommario: 1. Diritto alla mobilità, trasporto pubblico e locale, mobilità urbana e sopravvivenza dei territori. – 2. Natura sociale della mobilità e regolamentazione del trasporto pubblico locale. – 3. Il trasporto pubblico locale tra evoluzione normativa, strutture statali ed istanze sociali. – 4. Verso la c.d. Intermodalità, tra nuove e “vecchie” forme di mobilità.

1. Diritto alla mobilità, trasporto pubblico e locale, mobilità urbana e sopravvivenza dei territori interni.

La ricostruzione sin qui svolta in ordine al diritto sociale, o se vogliamo collettivo, di libera circolazione e soggiorno, nella sua moderna ed evoluta forma di diritto alla mobilità³³⁵, pone la grave questione relativa alla scarsa offerta dei servizi di trasporto nelle tratte ritenute non remunerative sotto il profilo commerciale³³⁶.

È indiscutibile infatti che l'isolamento o la difficile e deficiente connessione territoriale e geografica, comporti una qualità della vita deteriore e ciò soprattutto in ordine al godimento di diritti e esercizio di libertà, riconosciute dalla Carta costituzionale.

La mobilità e più in particolare la connessione ed i mezzi di trasporto per le regioni insulari, periferiche e comunque disagiate rappresentano la condizione della propria sopravvivenza.

La mobilità, ovviamente, contribuisce straordinariamente al benessere della collettività, rappresentando “fattore di coesione sociale ed al contempo di

³³⁵ M. C. CARTA, *Coesione territoriale e principio di insularità nell'ordinamento dell'Unione europea*, cit., pag. 614; cfr. A. CLARONI, *Il trasporto pubblico locale: funzione sociale e processi di riforma del settore*, libreria Bonomo Ed., 2012, pag. 30.

³³⁶ Sul punto sembra utile annotare quanto rilevato, tra gli altri, da M. A. CARNEVALE VENCHI in *Trasporti pubblici in connessione* (voce) in *Enc. Dir. XLIV*, Milano, 1992, 1109, secondo cui “l'attività di trasporto di linea pur costituendo innegabilmente un'attività imprenditoriale, può qualificarsi, come detto, come pubblico servizio in senso oggettivo: onde ricade in uno dei modelli organizzativi di cui costituisce, anzi, uno degli esempi più antichi e più probanti, previsti in via generale dal legislatore per il suo esercizio”.

mitigazione delle esternalità negative prodotte dagli spostamenti, quali congestione del traffico, inquinamento ambientale, incidentalità³³⁷.

Sul punto devono richiamarsi gli sforzi di quegli autori che hanno da tempo messo in evidenza il problema con riguardo alle regioni insulari³³⁸, quale “condizione fisica” del tutto peculiare.

Sullo sfondo il diritto di tutti i cittadini a godere di un collegamento efficace ed efficiente.

La prospettiva è ovviamente del tutto condivisibile.

Ad ogni buon conto, chi scrive, come già accennato, sente di segnalare la potenziale inopportunità di una eccessiva specificazione relativa alla sola insularità³³⁹.

Non si reputa, infatti, errato considerare l’insularità una *species* di un più ampio *genus* dei “territori disagiati”.

Possibili limitazioni alla libertà di spostamento infatti possono derivare dal fatto che un territorio sia circondato dal mare, così come da catene montuose.

A prescindere, tuttavia, da tale precisazione, ciò che invece risulta condivisibile appieno è il principio che informa l’argomento, in base al quale si suggerisce un riequilibrio delle disparità di trattamento di quella parte della popolazione che risiede in zone geografiche “svantaggiate”.

In tali ipotesi solo il sostegno economico dello Stato o di un ente pubblico territoriale può consentire lo svolgimento del servizio pubblico generale di trasporto³⁴⁰.

Sul punto, come anticipato, aleggia in contropiede la questione relativa alla economicità dei servizi di trasporto.

La mobilità sotto tale aspetto si pone in intima correlazione anche con il diritto di scegliere la propria residenza o di non abbandonare la propria terra, sicché le ragioni

³³⁷ A. PAIANO, *Trasporto pubblico e regolazione della mobilità urbana. Problemi e prospettive di diritto amministrativo*, in *Studi di diritto pubblico*, F. Angeli, 2024, pag. 7.

³³⁸ L. MASALA, *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, in AA. VV., *Continuità territoriale e servizi di Trasporto Aereo. Atti del convegno di Sassari – Alghero 15 e 16 ottobre 1999*, Torino, 2002, p. 112 ss.; M. C. CARTA, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale nell’unione europea*, Jovene editore, Napoli, 2018.; M. C. CARTA *Coesione territoriale e principio di insularità nell’ordinamento dell’Unione europea*, In *Studi sull’integrazione europea*, III, Bari, 2015.

³³⁹ Sul punto non appare ridondante osservare che si è introdotto anche l’uso del termine di “montanità” con riferimento a politiche di sostegno alla mobilità a c.d. “domanda debole”. cfr. Relazione illustrativa della Delibera n. 48 del 30 marzo 2017 dell’Autorità di regolazione dei trasporti.

³⁴⁰ M. C. CARTA, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale nell’unione europea*, cit., pag. 218.

del mercato, in un contesto costituzionale ispirato ai principi personalisti e solidaristici, non potrà (dovrà) che cedere il passo.

Indiscutibile che il trasporto pubblico abbia una insopprimibile “funzione sociale” e, così come tutti i pubblici servizi, ha infatti come “presupposto funzionale il conseguimento di fini sociali”³⁴¹.

Per ciò che in questa sede maggiormente rileva, appare appena il caso di specificare come il servizio pubblico locale di rilevanza economica sia considerabile, anche alla luce di risalente ancorché rilevante giurisprudenza costituzionale³⁴² e della dottrina, come “il servizio destinato a fornire prestazioni considerate necessarie e dunque dirette a realizzare anche “fini sociali”, nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, reso attraverso una attività economica intesa in senso ampio, ossia volta ad offrire beni o servizi su un determinato mercato, e la cui gestione deve, di regola, avvenire mediante affidamento, tramite procedure competitive ad evidenza pubblica, a soggetti terzi in un’ottica di tutela della concorrenza”³⁴³.

È condivisibile l’opinione di chi ritiene il diritto alla mobilità massimamente soddisfatto nell’ambito del trasporto pubblico locale, concretizzandosi come un complesso di principi e diritti di rango costituzionale volti a consentire o comunque agevolare il movimento dell’individuo mediante l’ausilio di un veicolo³⁴⁴.

L’intera architettura argomentativa del presente lavoro si regge, come diffusamente osservato, sulla base di una più ampia portata del diritto di circolazione, che per comodità argomentativa, abbiamo additato come “diritto alla mobilità” che, per richiamare un condivisibile apporto dottrinario, corrisponde alla cooperazione tra il principio di libertà di circolazione di cui all’art. 16 cost con altri diritti e valori costituzionali come il diritto al lavoro, all’ambiente, allo studio, alla salute, all’abitazione, all’esistenza libera e dignitosa), “la cui realizzazione impone ai pubblici poteri” di organizzare un vasto apparato di mezzi e provvidenze: piani

³⁴¹ PICARELLI, *Sulla gestione delle imprese di pubblici servizi*, in *Rassegna economica*, 1975, pag. 122, in A. CLARONI, *Il trasporto pubblico locale: funzione sociale e processi di riforma del settore*, libreria Bonomo Ed., 2012, pag. 2.

³⁴² Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 272/2004.

³⁴³ A. CLARONI, *Il trasporto pubblico locale: funzione sociale e processi di riforma del settore*, cit., pag. 25.

³⁴⁴ A. CLARONI, *Il trasporto pubblico locale: funzione sociale e processi di riforma del settore*, pag. 30.

programmi, finanziamenti, opere pubbliche, gestione di servizi ecc., che si esprimono sia in interventi legislativi sia in forme di amministrazione concreta.

Se poi si guarda al modo in cui il diritto alla mobilità può manifestarsi, è agevole constatare, in primo luogo, che esso riceve forma solo in quanto rapportato ad una misura spaziale che, presa come massima quella del territorio dello Stato (e salvo restando la libertà di espatrio) tollera poi una gamma di realizzazioni via via più contenute. Questa presenza del dimensionamento spaziale, connaturata al diritto in parola, si riflette -sotto il profilo dell'organizzazione degli strumenti destinati ad assicurargli concretezza- in corrispondenti forme assegnate, secondo la cura degli interessi sottesi, ad autorità diverse, dotate di poteri differenziati.

Avviene pertanto che si parli di trasporti internazionali, statali, interregionali, regionali o interprovinciali, provinciali o intercomunali, urbani, extraurbani, di bacino, di interbacino e così via”³⁴⁵.

In dottrina, con ancora maggiore nettezza, vi è poi chi ha avuto modo di puntualizzare la presenza di un “pool di situazioni soggettive protette dalla Costituzione (artt. 2, 3, II, 16, 32, 36) la cui sommatoria plasma un autonomo diritto alla mobilità, il quale è uno dei diritti, come quelli ad un ambiente salubre e alla riservatezza, desumibili dal testo costituzionale, sebbene da esso non menzionati *expressis verbis*”³⁴⁶.

Sotto tale aspetto, inoltre, il diritto alla mobilità sarebbe concettualmente distinto da quello di circolazione, facendo riferimento alle originarie connotazioni prevalentemente di libertà economica legate alla libertà di circolazione.

In un'ottica di contrapposizione la medesima dottrina inquadrerebbe il diritto alla mobilità come soddisfacimento del movimento del singolo, posto in essere attraverso l'uso di un veicolo in considerazione di una pluralità di ragioni connesse in generale alla sua vita sociale.

³⁴⁵ Così P. ALBERTI, *I trasporti pubblici locali – Pianificazioni e modelli di gestione (lineamenti giuridici)*, Milano, 1989, 6-7.

³⁴⁶ B. MORBIDELLI, *Il quadro istituzionale legislativo e la funzione decisionale della pubblica amministrazione. Relazione alla XXXVII Conferenza del traffico e della circolazione*, Stresa, 24-26 settembre 1980, 17-18)

Si sottolinea inoltre che ulteriore elemento di distinzione tra il diritto alla mobilità e quello di circolazione sarebbe proprio il “mezzo” elemento costitutivo del diritto alla mobilità³⁴⁷.

Chi scrive non sente di condividere interamente la ricostruzione sopra brevemente riportata.

Come è stato osservato sin dalle prime pagine del presente lavoro, infatti, la libertà di circolazione ha subito, nel corso del tempo una naturale, quanto inevitabile, evoluzione.

La connotazione economica e laburistica deve ritenersi non più caratterizzante o prevalente nel diritto in parola.

Il c.d. “diritto alla mobilità”, a parere di chi scrive, pur avendo evidentemente un differente e più ampio portato, non può che trovare fondamento nella libertà di circolazione di cui all’art. 16 cost., di cui, anzi, ne rappresenta l’evoluzione rispondente alle necessità dell’uomo contemporaneo, attraverso una lettura sistematica con le citate ulteriori norme costituzionali e con lo spirito stesso della Costituzione.

Per tale motivo, pertanto, non pare condivisibile il tentativo di ritenere, la circolazione e la mobilità, due distinti e contrapposti diritti, trattandosi forse e più semplicemente la seconda, l’evoluzione della prima.

Una tale ricostruzione, peraltro, non appare contrastante con l’opinione di chi sostiene che “garantire a tutti indistintamente il diritto alla mobilità significa, nel caso specifico del servizio di trasporto pubblico, garantire a tutti la possibilità di usufruirne”³⁴⁸.

Ciò tuttavia non può significare che il diritto alla mobilità sia cosa distinta dalla libertà di circolazione e solo riguardante il trasporto pubblico, ma al contrario che un più ampio portato della libertà di circolazione deve rappresentare una fonte di obbligazione in capo allo Stato per la concreta attuazione della stessa, anche attraverso il trasporto pubblico, ma non solo o comunque non necessariamente o esclusivamente.

³⁴⁷ Questa è la ricostruzione offerta da A. CLARONI, *Il trasporto pubblico locale: funzione sociale e processi di riforma del settore*, cit., pag. 32 e ss.

³⁴⁸ MARZANO, MEKO, PROIA (a cura di ASSTRA-HERMES), *I benefici del trasporto pubblico*, in www.isfort.it, 2008, pag. 50.

La stessa richiamata c.d. Carta della mobilità di cui al D.P.C.M. del 30 dicembre 1998 si pone lo scopo di “garantire la libertà di circolazione dei cittadini, prevista dall’art. 16 cost. e nell’art. 8 del Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, assicurando all’utente la possibilità di accedere a, e di fruire di, un servizio efficace, regolare e continuo, senza discriminazioni nei confronti dei possibili utenti, cui devono essere garantiti il diritto di scelta tra i servizi distribuiti sul territorio nazionale e quindi l’accesso alle relative informazioni, nonché la possibilità di esprimere suggerimenti e giudizi sulla qualità della prestazione ricevuta e di ottenere rapidi rimborsi qualora la stessa risulti inferiore, per qualità e tempestività, agli *standards* pubblicati e aggiornati periodicamente”³⁴⁹.

Appare significativa la definizione di “utenza debole” contenuta nella relazione illustrativa della delibera n. 48 del 30 marzo 2017 della Autorità di regolazione dei trasporti³⁵⁰, nella quale, tra le altre cose, si rappresenta che “*le caratteristiche di un’utenza debole si riscontrano in presenza di circostanze diverse, tra loro non necessariamente correlate, potenzialmente legate:*

- *alla conformazione fisica dei territori (orografia, distribuzione e densità della popolazione, urbanizzazione, accessibilità);*
- *alla struttura sociale e demografica della popolazione, con particolare riferimento a fasce “sensibili” della stessa (minori, anziani, disabili, ecc.);*
- *alle condizioni economiche e alla corrispondente professionalità/non professionalità degli individui”.*

In tale documento si offre la nozione di “domanda debole” e conseguentemente di “area a domanda debole”, indicando i criteri ed i presupposti che devono essere soddisfatti per la loro individuazione.

Vale la pena citarli seppur sommariamente, rappresentando, tra l’altro, interessanti spunti di riflessione.

Tali criteri possono essere, dunque, suddivisi in:

I. territoriale, valutabili sulla base di criteri oggettivi e che forniscono un’adeguata rappresentazione della specifica area oggetto di analisi (perifericità, montuosità,

³⁴⁹ S. BUSTI, *Contratto di trasporto terrestre*, in tratt. Dir. Civ. e comm., Milano, 2007, 526-528, cit, in A. CLARONI, op. cit., pag. 37.

³⁵⁰ In <https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2017/04/relazione-illustrativa-04042017-h.-17-sr.pdf>, pag. 9.

inaccessibilità fisica, densità abitativa, urbanizzazione, aspetti sociodemografici, ecc.);

II. temporale, relative alle ore notturne del giorno o ad altri periodi della giornata, della settimana o dell'anno;

III. soggettivo – socio-economico, in relazione a condizioni di disagio sociale, di disabilità e mobilità ridotta, condizione professionale e non professionale (e.g. scolari, studenti e disoccupati) dei soggetti che utilizzano i servizi di trasporto pubblico.

Come rilevato nella relazione illustrativa in commento, “queste stesse caratteristiche generano condizioni di offerta dei servizi di trasporto più onerose, sia in termini di efficienza di gestione (e.g. per raggiungere località o insediamenti dispersi in zone montane si allungano i tempi di percorrenza), sia in termini di costi di esercizio, indipendentemente dalla modalità e tipologia di trasporto utilizzata.

In una tale ottica, pertanto, l'economicità del servizio viene meno di fronte all'esigenza di soddisfare i bisogni di mobilità della collettività, in grado di legittimare l'attivazione dei corrispondenti servizi, anche nell'ipotesi in cui da ciò deriverebbero perdite finanziarie³⁵¹.

In questo senso, pertanto, come giustamente rilevato, l'intervento della pubblica autorità sarebbe giustificato dalla inadeguatezza del mercato a soddisfare le esigenze di mobilità dei cittadini, oltre che ad assicurare condizioni di accessibilità, continuità, universalità nell'erogazione del servizio³⁵².

Riproponendosi costantemente la problematica relativa all'equilibrio tra apertura al mercato del settore e esigenza di garantire servizi di trasporto sufficienti, o comunque, adeguati e ininterrotti.

³⁵¹ CARNEVALE VENCHI M. A., *Trasporti Pubblici in concessione*, in Enc. Dir. Vol. XLIV, Giuffrè Milano, 1992, pp. 1065 e ss..

³⁵² A. PAIANO, *Trasporto pubblico locale*, cit., pag. 43.

2. Natura sociale della mobilità e regolamentazione del trasporto pubblico locale.

Ai fini della presente trattazione, per le ragioni già diffusamente richiamate *infra*, assume particolare rilevanza la regolamentazione del trasporto pubblico locale³⁵³, con la preventiva precisazione che l'aggettivo "pubblico" non riguarda né la proprietà dei mezzi di trasporto, né il modello di gestione prescelto per il servizio, ma, come rilevato in dottrina, che il servizio è offerto al pubblico e mira a realizzare un interesse di natura collettiva³⁵⁴.

A dare consistenza alla nozione, pertanto, concorre l'interesse perseguito, di tal che, in base alla più accreditata e condivisa opinione in materia, il servizio pubblico va inteso in senso oggettivo, come servizio di pubblico interesse.

Con riguardo alla nozione del servizio pubblico, in questa sede non ci si può che limitare ad alcuni sintetici cenni, rappresentando -come ironicamente asserito da Giannini³⁵⁵ e poi spesso ripetuto- nozione tra le più "tormentate" del diritto amministrativo, ovviamente fonte di ispirazione per una sconfinata letteratura.

Per la giurisprudenza e dottrina maggioritarie la più coerente nozione di servizio pubblico deve individuarsi in una "terza via" tra la concezione oggettiva e quella soggettiva e in questo senso un servizio può dirsi pubblico se "si rivolge al pubblico, soddisfa bisogni ritenuti fondamentali ed è assunto come doveroso da un soggetto pubblico nel perseguimento di un generico sviluppo sociale e civile quand'anche materialmente gestito da un privato"³⁵⁶.

³⁵³ Sul tema si segnala anche il Dossier n. 286 aprile 2011 "*Trasporto pubblico locale*", a cura del servizio studi del Senato – Ufficio ricerche nei settori delle infrastrutture e mezzi trasporti, (a cura di) F. COLUCCI;

³⁵⁴ C. INGRATOCCI, *Trasporti e contratti di servizio*, II ed., Messina, 2001, pag. 55.

Come osserva A. PAIANO in *Trasporto pubblico locale e regolazione della mobilità urbana*, cit, pag. 20: "il trasporto può qualificarsi come pubblico quando si rivolge ad una pluralità indifferenziata di destinatari ed è volto a soddisfare un interesse di natura pubblica, quale è quello alla circolazione e alla mobilità".

³⁵⁵ M. S. GIANNINI, *Il potere pubblico*, Bologna, 1986, pag. 69 ss.

³⁵⁶ S. FOA' e S. CARLUCCI, *Tutela della concorrenza, servizio pubblico e scelta politica dell'ente locale (corte Cost., sentenza n. 103 del 2020 sul servizio di trasporto a fune a fini sportivi*, in www.aic.it, Osservatorio Costituzionale Fasc. 6/2020.

Gli autori nel medesimo contributo specificano che l'organizzazione dei servizi pubblici può essere rappresentata in tre fasi.

Anzitutto una prima fase *latu sensu* politica rappresentata dalla individuazione e assunzione del servizio. "Seguono la programmazione e regolazione, necessarie per attuare in concreto principi e obiettivi che muovono l'assunzione del servizio stesso; la gestione che, in ottica di sussidiarietà

Tornando alle vicende che più interessano i profili della circolazione, va, dunque, rilevato come nel servizio di trasporto pubblico sia esaltato in maniera impareggiabile l'aspetto sociale della mobilità.

Sono, infatti, proprio le esigenze sociali che impongono le condizioni di svolgimento del servizio, rendendolo di fatto e quasi sempre diseconomico o comunque inevitabilmente disancorato da ragioni di tipo economico.

La ricostruzione del portato dell'art. 16 Cost. evidenzia una intima correlazione con la materia del trasporto pubblico, e si è sempre più persuasi di come il profilo strumentale della libertà costituzionale assuma una connotazione sempre più rilevante.

Deve ripersi con Giupponi 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 delinarsi come una sorta di “libertà di circolazione qualificata”, in relazione alle molteplici necessità di movimento connesse alla soddisfazione di primari diritti costituzionali”³⁵⁷.

Lo sviluppo della personalità umana nel nuovo millennio passa anche e soprattutto attraverso la tutela del diritto alla mobilità.

Tanto i moderni agglomerati urbani dall'immensa estensione, quanto le periferiche zone montane o insulari, necessitano di fitti collegamenti e mezzi di trasporto per essere vivibili.

L'agevole collegamento tra la casa ed il luogo di lavoro, le scuole, gli ospedali (per parlare solo di aspetti di primaria importanza e riguardanti diritti costituzionalmente garantiti) rappresenta lo strumento oramai primario per il godimento dei diritti che la Carta Costituzionale riconosce a ciascun uomo, oltre che la sfida più grave di un moderno Stato di diritto.

orizzontale, favorisce il coinvolgimento delle imprese private accanto a quelle pubbliche e, infine, lo svolgimento in concreto del servizio, ossia l'erogazione di una determinata e spesso complessa prestazione agli utenti con i quali s'instaura un rapporto di tipo obbligatorio, fornendo utilità la cui produzione e distribuzione deve essere organizzata, a prescindere dalla natura del soggetto erogatore, in forma imprenditoriale, così che il servizio, oltre ad essere offerto al pubblico, “viva” anche sul mercato, tendendo a finanziarsi il più possibile su di esso – ossia tramite i ricavi derivanti dai pagamenti che, in base alle tariffe prefissate, gli utenti effettuano come corrispettivo delle prestazioni ricevute - seguendo una logica che conduca ad un tendenziale equilibrio finanziario tra prestazioni e corrispettivi”.

³⁵⁷ T.F. GIUPPONI, *Le frontiere del trasporto pubblico locale, tra competenze normative e situazioni giuridiche soggettive. Verso un diritto alla mobilità?*, in CASTORINA E. (a cura di) *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo*, Editoriale scientifica Napoli, 2016.

Si condivide pertanto l'affermazione di chi con riguardo al Trasporto Pubblico Locale parla di *“un prerequisito [...] per la produzione di altri beni e in generale per lo sviluppo del territorio”*³⁵⁸.

La riforma del Titolo V della Costituzione di cui alla Legge costituzionale 3/2001, tra le altre cose, ha riguardato anche la materia oggetto del nostro studio, determinando la devoluzione di alcune funzioni dallo Stato alle regioni e agli enti locali.

Il radicalmente mutato assetto dell'art. 117 nella assegnazione delle competenze, in un'ottica di decentramento legislativo e amministrativo a favore delle regioni e degli enti locali, consacra la tutela dell'ambiente quale competenza esclusiva dello Stato, mentre costituiscono competenze concorrenti: *“governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione”*.

Come noto, la complessità nella individuazione del soggetto competente rende parimenti complessa la regolamentazione, nonché le conseguenti attività di programmazione e attuazione di piani e provvedimenti.

Sul punto la Corte Costituzionale ha riconosciuto carattere trasversale ad alcune materie rientranti nella competenza esclusiva statale, quali ad esempio l'ambiente, la tutela della concorrenza, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali³⁵⁹.

Tale carattere comporta una inevitabile flessibilità all'interno delle competenze legislative e risulta funzionale al permanere di istanze unitarie che giustificano, a certe condizioni, deroghe al normale riparto di competenze, pur all'interno di un assetto costituzionale permeato da pluralismo istituzionale³⁶⁰.

³⁵⁸ F. CARON, *Trasporto pubblico locale: la sfida della deverticalizzazione*, in *Non Profit*, n. 4/2007. Deve richiamarsi l'art. 112 TUEL che prevede che *“gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedano alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di nei ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”*.

La giurisprudenza amministrativa, Cons. di Stato sez. V. sent. 2024 del 17 aprile 2003 aveva avuto modo di precisare che *“per servizio pubblico locale si intende qualsiasi attività che si concreta nella produzione di beni e servizi in funzione di un'utilità per la comunità locale non solo in termini economici, ma anche ai fini di promozione sociale.”*

³⁵⁹ Cfr. Corte costituzionale: 20 dicembre 2002, n. 536; 7 ottobre 2003, n. 307; 24 giugno 2003, n. 222. Cfr. A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, (nota a Corte Cost. n.303/2003), <https://www.forumcostituzionale.it/>, 2003.

³⁶⁰ A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, cit.

Quanto ai trasporti, l'art. 117 cost. indica semplicemente tra le materie attribuite alla legislazione concorrente le "grandi reti di trasporto e di navigazione", nonché i "porti ed aeroporti civili".

Nella riformata architettura costituzionale del Titolo V, pertanto, in considerazione del fatto che i trasporti non sono indicati tra le materie espressamente riservate alla competenza statale, dovrebbero rientrare nell'ambito di competenza residuale delle Regioni³⁶¹.

Ad ogni buon conto, la materia oggetto del nostro studio è sicuramente tra quelle materie composite nelle quali plurimi ed eterogenei sono gli interessi in gioco, alcuni dei quali di competenza statale³⁶².

Capita, pertanto, anche (e soprattutto) in tema di regolazione dei trasporti, *latu sensu*, che la competenza residuale regionale sia in qualche misura toccata da interventi normativi statali riguardanti diverse materie di competenza esclusiva dello Stato, le quali tuttavia risultano rilevanti ai fini della disciplina del TPL.

Bastano alcuni esempi per dare forma a quanto appena osservato.

La disciplina della tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lett. E. Cost.) che riguarda inevitabilmente la gestione e l'affidamento del TPL, o quella relativa alla tutela dell'ordine pubblico e sicurezza (lett. H.), di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (lett. M.) e di tutela dell'ambiente (lett. S.).

Sul punto appare significativo ricordare che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 222 del 2005, dovendo sindacare la legittimità costituzionale della legge finanziaria 2004 recante l'istituzione di un fondo per il conseguimento dei risultati di maggiore efficienza e produttività nel settore del trasporto pubblico, ha precisato che la materia del TPL rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni di cui all'art. 117 comma IV.

³⁶¹ L'art. 7 del DLGS 422/1997 prevede comunque un meccanismo di trasferimento delle competenze a favore degli enti locali in quanto le regioni, sulla base di tale previsione legislativa, in conformità ai singoli ordinamenti e sentite le rappresentanze delle autonomie locali, possono conferire alle provincie, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni e i compiti che non richiedono l'esercizio unitario a livello regionale, in conformità ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.

³⁶² Sul punto si rinvia a A. CANDIDO, *La governance dei trasporti in Italia: soggetti, livelli di governo, competenze*, in L. AMMANNATI, A. CANEPA, *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Torino, 2015, pp. 105 ss.

In particolare la Corte statuisce che “è costituzionalmente illegittimo l'art. 4 comma 157 l. 24 dicembre 2003 n. 350, nella parte in cui prevede che la dotazione del fondo (per il conseguimento dei risultati di maggiore efficienza e produttività dei servizi di trasporto pubblico locale, istituito dal medesimo art. 4 comma 157, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) venga ripartita “con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 d.lg. 28 agosto 1997 n. 281”, anziché stabilire che tale decreto sia adottato previa intesa con la Conferenza stessa.

Premesso che il trasporto pubblico locale rientra tra le competenze residuali delle regioni, di cui all'art. 117 comma 4 cost., e che il nuovo titolo V della Costituzione non consente, di norma, allo Stato di prevedere propri finanziamenti in ambiti di competenza delle regioni, né di istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali, con le eccezioni di cui agli art. 118 comma 1, 119 comma 5 e 117 comma 2 lett. e) cost., il fondo istituito dalla norma impugnata, pur non essendo riconducibile alle forme di intervento tipizzate dal comma 5 dell'art. 119, vale a dire l'erogazione di risorse aggiuntive rispetto all'ordinaria autonomia finanziaria regionale o locale - modalità, questa, che presuppone che lo Stato abbia dato previa attuazione legislativa ai primi quattro commi del medesimo art. 119 cost. - ovvero la realizzazione di “interventi speciali” in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni, nella perdurante situazione di mancata attuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di garanzia dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle regioni e degli enti locali, e del vigente finanziamento statale nel settore del trasporto pubblico locale, risulta sostanzialmente analogo al meccanismo di finanziamento previsto per il trasporto pubblico locale dall'art. 20 d.lg. 19 novembre 1997 n. 422 e ciò appare, al momento, sufficiente a giustificare l'intervento finanziario dello Stato e la sua relativa disciplina legislativa.

Tuttavia, proprio perché tale finanziamento interviene in un ambito di competenza regionale, la necessità di assicurare il rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni impone di prevedere che queste ultime siano pienamente coinvolte nei processi decisionali concernenti il riparto dei fondi, tenendo conto del limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 cost., e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di

autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle regioni e agli enti locali, risultando insufficiente il meccanismo previsto dalla disposizione censurata, che - ai fini della emanazione del d.P.C.M. per la ripartizione del fondo, e a differenza di quanto previsto dall'art. 20 comma 5 d.lg. n. 422 del 1997 - si limita a richiedere che sia “sentita” la Conferenza unificata Stato-regioni di cui all'art. 8 d.lg. 28 agosto 1997 n. 281, riducendo in tal modo gli spazi di autonomia riconosciuti alle regioni nel complessivo sistema di finanziamento del trasporto pubblico locale, ed essendo invece costituzionalmente necessario che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sia adottato sulla base di una vera e propria intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 d.lg. n. 281 del 1997”³⁶³.

Un compito particolarmente rilevante è attribuito alle Regioni dall'art. 16 del D. Lgs. 422/1997, relativo alla definizione dei servizi minimi.

La predetta norma definisce i servizi minimi come i servizi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini, i cui costi sono a carico del bilancio regionale.

Tali servizi devono essere 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.

Nella determinazione del livello dei servizi minimi, è assegnato alle Regioni il compito di stabilire, d'intesa con gli enti locali, quantità e standard di qualità dei servizi di trasporto pubblico locale, così da soddisfare le esigenze di mobilità ritenute essenziali per i cittadini. Tale definizione dovrà avvenire secondo modalità stabilite dalla legge regionale, adottando criteri di omogeneità fra Regioni e in osservanza di alcuni criteri (art. 16, comma 2) volti a privilegiare le soluzioni più efficaci ed efficienti, tenendo altresì adeguatamente conto dei soggetti con ridotta capacità

³⁶³ Corte costituzionale, 08/06/2005, n.222, in Giur. cost. 2005, 3, Foro amm. CDS 2005, 1653 (s.m) Servizi pubbl. e appalti 2005, 4, 773; (nota di: BARONE); Giur. cost. 2006, 6, 5109 (nota di: BARBERO).

motoria e, con riferimento al trasporto su gomma, considerando nella determinazione dei costi l'incidenza di esternalità quali la congestione del traffico e l'inquinamento. A fianco dei servizi minimi, il Decreto prevede (art. 16, comma 3) la possibilità per gli enti locali di istituire, d'intesa con la regione ai fini della compatibilità di rete, servizi di trasporto aggiuntivi rispetto a quelli definiti a livello regionale, con oneri a carico del bilancio degli Enti locali. A tal fine, gli obblighi di servizio aggiuntivo e le corrispondenti compensazioni finanziarie dovranno essere fissate mediante contratti di servizio.

Viene, infine, in rilievo il Programma triennale dei servizi, che rappresenta lo strumento di programmazione approvato dalle Regioni, le quali dovranno individuare la rete e l'organizzazione dei servizi, nonché l'integrazione modale e tariffaria, le risorse da destinare all'esercizio degli investimenti, le modalità di determinazione delle tariffe e quelle di attuazione e revisione dei contratti di servizio, il meccanismo di monitoraggio dei servizi e i criteri per la riduzione dell'inquinamento ambientale e della congestione del traffico.

La programmazione gioca un ruolo decisivo anche in considerazione dei numerosi livelli istituzionali coinvolti e dell'esigenza di raggiungere un equilibrio ottimale tra domanda e offerta di trasporto.

Come puntualmente osservato, e come anticipato in premessa, è proprio attraverso un tale servizio che emerge con impareggiabile efficacia la natura sociale della mobilità. Più in particolare, "(...) attraverso i servizi minimi si sostanzia la funzione sociale del trasporto pubblico locale che si traduce nel soddisfacimento, per il loro tramite e in favore dell'intera collettività, di una serie di diritti garantiti a livello costituzionale tra i quali il diritto allo studio, al lavoro e alla salute"³⁶⁴.

Vertendosi in una materia soggetta ad evoluzioni tecnologiche ed ordinamentali è risultata sempre notoriamente difficoltosa la nozione di "trasporto" e in particolare di trasporto pubblico"³⁶⁵, né l'ordinamento soccorre con una definizione generale, potendosi solo rinvenire nell'art. 1678 del codice civile la generica definizione dell'attività che consiste "nel trasferire persone o cose da un luogo all'altro"³⁶⁶.

³⁶⁴ A. CLARONI, *Il trasporto pubblico locale. Funzione sociale e processi di riforma del settore*, Bologna, 2012.

³⁶⁵ Cfr. W. D'ALESSIO, *Diritto dei trasporti*, Giuffrè, Milano, 2003, pag. 1023.

³⁶⁶ A. PAIANO, *Trasporto pubblico locale e regolazione della mobilità urbana*, cit., pag. 13.

Generalmente tale servizio di trasporto richiama i servizi di linea di cui all'art. 1679 c.c., caratterizzato per la predeterminazione del tragitto, degli orari e dei costi, essendo un'attività fondamentalmente strutturata in un senso imprenditoriale ma tendente al perseguimento di finalità sociali e, nel voler descrivere il trasporto in termini di diritto costituzionale, può essere mutuata tale felice definizione: "un'attività economica, suscettibile di essere organizzata in forma di impresa, volta al perseguimento di finalità sociali, quali la libera circolazione delle persone e il pieno sviluppo della personalità individuale"³⁶⁷.

I servizi di linea di fatto tendono ad assicurare, con carattere di regolarità e continuità, il godimento del fondamentale diritto del cittadino alla mobilità.

Si tratta di materia in cui si evince chiaramente la rilevanza pubblicistica del servizio, tale da giustificare l'attribuzione ai pubblici poteri della titolarità delle attività di impresa (affiancata da una gestione diretta o in base a concessione) e nel finanziamento pubblico seppure il contesto appaia caratterizzato da una progressiva liberalizzazione dei trasporti nazionali e comunitari³⁶⁸.

Il rapporto tra trasporto locale e servizio pubblico è in equilibrio sul presupposto del necessario intervento della Pubblica Amministrazione di regolarlo e finanziarlo, preso atto della incapacità del mercato di sostenerne i costi³⁶⁹.

Sotto tale aspetto, come precisamente rilevato, "l'intervento pubblico si è realizzato attraverso una partecipazione diretta al capitale degli operatori, la regolazione delle attività attraverso concessioni ed il sostegno finanziario tramite l'erogazione di sovvenzioni dirette ed indirette.

Il regime dei servizi pubblici locali si caratterizza per la coincidenza tra servizio pubblico e settore pubblico e tra servizio pubblico e gestione in monopolio"³⁷⁰.

Nella materia, come si avrà modo di approfondire, assume particolare rilevanza l'indagine relativa alla delimitazione dei margini di intervento del potere pubblico, specie di fronte a servizi di mobilità nuovi e differenti.

³⁶⁷ Così A. PAIANO, *Trasporto pubblico locale e regolazione della mobilità urbana*, cit. pag. 16.

³⁶⁸ N. RANGONE, *I trasporti pubblici di linea*, in CASSESE (a cura di), *Trattato di dir. amm.*, tomo III, II ed., Milano, 2003 pag. 2269.

³⁶⁹ A. PAIANO, *Trasporto pubblico locale e regolazione della mobilità urbana*, cit., pag. 8.

³⁷⁰ N. RANGONE, *I trasporti pubblici di linea*, cit., pag. 2269.

3. Il trasporto pubblico locale tra evoluzione normativa, strutture statali ed istanze sociali.

Tra le primigenie fonti normative³⁷¹ del trasporto pubblico locale si annovera la legge 10 aprile 1981 n. 151: la “*legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali. Istituzione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per gli investimenti nel settore*”.

È di fatto il primo testo normativo organico in tema di trasporti pubblici, che, tra le altre cose, aveva il pregio di tendere alla realizzazione dello sviluppo economico, dell'assetto territoriale e alla organizzazione dei trasporti anche al fine di promuovere la circolazione dei mezzi collettivi di trasporto nei centri urbani.

Centrale il ruolo delle Regioni che -in un quadro costituzionale ante riforma- avevano demandato il ruolo di organizzare la politica dei trasporti in armonia con il piano generale nazionale dei trasporti e di adottare programmi pluriannuali di intervento.

Si prevedeva inoltre un regime contributivo di sostegno alle imprese di trasporto evidenziando così la nascente sensibilità del legislatore verso il trasporto pubblico locale, stimolandone lo sviluppo³⁷².

Il legislatore torna sulla materia con la legge 15 marzo 1997 n. 59 e attraverso il decreto legislativo 19 novembre 1997 n. 422.

Tali interventi attuano il decentramento delle funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, delegando al Governo il riassetto della materia attraverso lo strumento del decreto legislativo.

Come opportunamente osservato, il Dlgs 422/1997 comporterà “la separazione delle funzioni di programmazione e finanziamento da quelle di gestione; la separazione tra proprietà della rete gestione e gestione del servizio; la scelta concorrenziale del gestore del servizio; la definizione contrattuale dei rapporti tra gestori delle reti e

³⁷¹ Per una ricostruzione, anche storica, della normativa di riferimento in ambito di trasporto pubblico (locale) si rimanda alla trattazione svolta da A. PAIANO in *Trasporto pubblico locale e regolazione della mobilità urbana*, cit.

³⁷² A. CLARONI, *Il trasporto pubblico locale. Funzione sociale e processi di riforma del settore*, cit., pag. 70.

degli impianti ed erogatori del servizio e pubblici poteri; la separazione nell'ente locale del ruolo di proprietario da quello di gestore³⁷³.

L'uso dello strumento della "gara" per l'individuazione dell'erogatore del servizio, unitamente ad un'ottica di liberalizzazione aveva come scopo il raggiungimento di un livello massimo di efficienza e efficacia³⁷⁴.

Nella concorrenza infatti si sarebbero potuti raggiungere obiettivi di economicità dei servizi unitamente all'efficienza degli stessi, con tempi di percorrenza più ridotti e qualità del servizio maggiore³⁷⁵.

Va condivisa, tuttavia, l'opinione di chi afferma che "il risultato da perseguire non è la concorrenza ad ogni costo, ma l'offerta al cittadino di servizi più accessibili e di qualità"³⁷⁶.

Il d.lgs. 422/1997, tra le altre cose, introduce il principio della separazione funzionale tra le attività di programmazione, oltreché di indirizzo e controllo, del trasporto pubblico locale, che rimangono di competenza delle Regioni e degli enti locali, e le

³⁷³ N. RANGONE, *I trasporti pubblici di linea*, in CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, pag. 2311 ss.

³⁷⁴ Va segnalato ovviamente che anche la normativa riguardante l'affidamento del servizio di trasporto pubblico rientra nella generale regolamentazione in materia di affidamento di contratti pubblici. La disciplina normativa di tale materia va ravvisata, a livello europeo, nelle Direttive 23, 24 e 25 del 2014 dedicate, rispettivamente, all'affidamento dei contratti di concessione, dei contratti di appalto, ovvero dei contratti nell'ambito dei cosiddetti settori speciali.

A livello nazionale, la materia è unitamente regolata dal D.Lgs. 50/2016 (il "Codice dei contratti pubblici") che, sulla base della delega contenuta nella Legge 11/2016, ha dato attuazione alle citate Direttive, così sostituendo il previgente D.Lgs. 163/2006.

Tale normativa generale è, poi, integrata dalle ulteriori previsioni di settore, che riguardano specificamente la materia del trasporto pubblico.

Come già evidenziato il D.Lgs. 422/1997 assume ancora rilevanza centralissima in quanto, tra i vari obiettivi, ha anche quello di una tendenziale e progressiva apertura verso la gestione dei servizi di TPL da parte di soggetti formalmente e sostanzialmente privati.

A tal proposito, appare opportuno segnalare la recente sentenza n. 103 del 2020 della Corte costituzionale sul servizio di trasporti a fune a fini sportivi, a mezzo della quale la Corte precisa che "solo la realizzazione e gestione di funivie finalizzate al trasporto di persone per esigenze di mobilità e collegamento viene considerata servizio pubblico locale integrato nella rete provinciale di trasporto. Per gli impianti di funivie a uso sportivo o turistico-ricreativo, la scelta è stata, piuttosto, di lasciare lo sviluppo e la gestione di queste attività alla libera iniziativa economica privata".

La sentenza gode di un erudito commento di S. FOA' e S. CARLUCCI, *Tutela della concorrenza, servizio pubblico e scelta politica dell'ente locale (corte Cost., sentenza n. 103 del 2020 sul servizio di trasporto a fune a fini sportivi*, in www.aic.it, Osservatorio Costituzionale Fasc. 6/2020.

³⁷⁵ G. CORONA, E. CECERE, *Il ruolo del trasporto pubblico locale nella crescita della mobilità: il contributo della liberalizzazione*, in G. SCIUTTO, (a cura di), Sciro Ed., Genova, 2003, pag. 352.

³⁷⁶ A. PAIANO, *Trasporto pubblico locale e regolazione della mobilità urbana*, cit., pag. 9. L'Autrice evidenzia inoltre come "nell'ordinamento nazionale la qualificazione del TPL quale servizio pubblico abbia determinato la sua sottoposizione ad una crescente regolazione e la progressiva formazione di posizioni di monopolio, che hanno escluso l'ingresso di nuovi operatori e bloccato la crescita competitiva nel settore".

attività di gestione del predetto servizio pubblico, che vengono affidate previo esperimento di apposita gara ad evidenza pubblica a soggetti capaci di rispondere ai requisiti di idoneità morale, finanziaria e professionale richiesti dal d.lgs. 422/97.

Infine, l'art. 16 del d.lgs. in commento disciplina i c.d. "servizi minimi" definiti come quei servizi "qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini ed i cui costi sono a carico del bilancio delle regioni".

A mente della citata normativa i servizi minimi devono tenere in considerazione alcuni codificati presupposti e in particolare: "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".

Inoltre, viene espressamente previsto che "nella determinazione del livello dei servizi minimi, le Regioni definiscono, d'intesa con gli enti locali, secondo le modalità stabilite dalla legge regionale, e adottando criteri di omogeneità fra regioni, quantità e standard di qualità dei servizi di trasporto pubblico locale, in modo da soddisfare le esigenze essenziali di mobilità dei cittadini, in conformità al regolamento 1191/69/CEE, modificato dal regolamento 1893/91/CEE, e in osservanza dei 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; dovrà, in particolare, essere considerato nella determinazione dei costi del trasporto su gomma l'incidenza degli elementi esterni, quali la congestione del traffico e l'inquinamento".

Il Trasporto Pubblico Locale ha notoriamente visto un importante intervento pubblico, tanto da essere identificato come "servizio pubblico in senso oggettivo" essendo l'attività di trasporto considerata "nella sua integralità ed a prescindere dal modo o sistema di trasporto, nell'ambito dei servizi pubblici"³⁷⁷.

³⁷⁷ Cfr. M. A. CARNEVALE VENCHI, voce *Trasporti pubblici (amministrazione dei)*, Enc. Giur., XLIV, 1992.

Sotto tale prospettiva, pertanto, il Trasporto Pubblico Locale viene individuato come un'attività destinata al soddisfacimento di esigenze di ordine collettivo, istituita e organizzata dai pubblici poteri, in modo tale da garantirne l'esplicazione in modo conforme alla domanda della collettività³⁷⁸, o, secondo più recente definizione: "l'insieme di mezzi di trasporto messi a disposizione da parte di operatori pubblici e/o privati, volti ad offrire un servizio, anch'esso pubblico, che soddisfi il diritto alla mobilità dell'individuo, esercitato attraverso l'uso di mezzi collettivi anche ad uso individuale."³⁷⁹

Il pregio del d.lgs. 422/1997 è anche quello di aver introdotto, all'art. 19, per la prima volta, il contratto di servizio come strumento di gestione e di regolazione dell'esercizio del servizio, definito dalla giurisprudenza come "il rapporto mediante il quale l'utente pubblico affida ad un erogatore (il gestore) lo svolgimento di determinati servizi pubblici, con contestuale ed eventuale trasferimento di pubbliche funzioni, nonché di beni pubblici strumentali allo svolgimento del servizio affidato e con l'individuazione di specifici obblighi standard di servizio pubblico: le parti sono individuate da un lato nell'Amministrazione pubblica affidante e, dall'altro, nel soggetto gestore del servizio affidato, affidatario [...] (osservando inoltre che) l'attività amministrativa, anche quando si avvale di strumenti privatistici, resta comunque attività funzionalizzata."³⁸⁰

Sotto tale profilo, si tratta di attività amministrativa, soggetta pertanto, alle regole generali dell'attività amministrativa, diverse da quelle che disciplinano l'attività privatistica".

La normativa in esame si attesta come centrale nella regolazione della materia.

All'art. 18 del più volte citato d.lgs. 422/1997 in tema di organizzazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale si stabilisce che l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale, con qualsiasi modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati, è regolato, a norma dell'articolo 19, mediante contratti di servizio di durata non superiore a nove anni.

Come indicazione di riferimento, inoltre, il legislatore del 1997 richiama i principi di economicità ed efficienza che devono ritenersi un vero e proprio faro nell'esercizio.

³⁷⁸ M. A. CARNEVALE VENCHI, voce *Trasporti pubblici*, cit.

³⁷⁹ A. PAIANO, *Trasporto pubblico locale e regolazione della mobilità urbana*, cit., pag. 22.

³⁸⁰ Così TAR Piemonte, n. 2750 del 10 giugno 2010 in *Foro Amm. TAR*, 2010, 3069.

La normativa tende, dichiaratamente, al “superamento degli assetti monopolistici e ad introdurre regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale”.

Poco coerente con un tale assetto normativo, come da condivisibile rilievo della dottrina, il successivo D.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 abrogativo della legge 142/1990 recante “norme sull’ordinamento delle Autonomie Locali”, nella quale si tentava un cambio di paradigma normativo per l’intero ambito dei servizi pubblici locali, ivi incluso il TPL³⁸¹.

Ebbene, tale normativa unitamente alla possibilità di ricorrere all’affidamento diretto, ha comportato, diversamente da quanto si auspicava in precedenza, una diminuzione del ricorso a procedure competitive anche nel settore dei trasporti.

Norma centrale sul punto era data dall’art. 113 che prevedeva che: “i servizi pubblici locali sono gestiti nelle seguenti forme: a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda, b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale, c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale, d) a mezzo di istituzione, per l’esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale, e) a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall’ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura e all’ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati; f) a mezzo di società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria a norma dell’art. 116”.

Tale norma ha subito modifiche e correttivi, prima ad opera della legge finanziaria 2002, la legge 448/2001 e, successivamente, dell’art. 14 del DL 269/2003 convertito in Legge 326/2003, dichiarato parzialmente illegittimo con sentenza n. 272/2004 della Corte Costituzionale.

Segnatamente, con la citata sentenza, la Corte, tra le altre cose, ha ricondotto l’ambito delle modalità di gestione delle gare e di affidamento dei servizi pubblici locali, nonché della disciplina transitoria, all’ambito materiale della “tutela della concorrenza” affidato alla competenza esclusiva dello Stato.

³⁸¹ A. PAIANO, *Trasporto pubblico locale e regolazione della mobilità urbana*, cit. pagg. 74 e ss.

La Corte precisa inoltre che “non appaiono censurabili tutte quelle norme impugnate che garantiscono, in forme adeguate e proporzionate, la più ampia libertà di concorrenza nell'ambito di rapporti - come quelli relativi al regime delle gare o delle modalità di gestione e conferimento dei servizi - i quali per la loro diretta incidenza sul mercato appaiono più meritevoli di essere preservati da pratiche anticoncorrenziali.

Alle stesse finalità garantistiche della concorrenza appare ispirata anche la disciplina transitoria, che, in modo non irragionevole, stabilisce i casi di cessazione delle concessioni “già assentite in relazione all'effettuazione di procedure ad evidenza pubblica e al tipo di società affidataria del servizio”.

Il legislatore -anche su impulso della Commissione europea che aveva avviato una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per la violazione dei principi di non discriminazione e trasparenza in materia di gestione dei servizi pubblici locali- con l'art. 14 del DL 269/2003 e l'art. 4 comma 234 della Legge 350/2003, ha modificato l'art. 113 TUEL.

La nuova architettura legislativa -come ricostruita in un recente pregevole lavoro³⁸²- mutava radicalmente il paradigma gestionale del Trasporto Pubblico Locale, introducendo di fatto tre distinti modelli organizzativi con scarse aperture a logiche concorrenziali.

Segnatamente si prevede la gestione tramite 1) società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica; 2) società di capitale misto pubblico-privato, nelle quali il socio privato venisse scelto attraverso procedure ad evidenza pubblica; 3) società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitassero sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzasse la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti pubblici controllanti, dando origine al c.d. affidamento *in house*.

Il legislatore, tuttavia, si è visto costretto ad intervenire nuovamente e appena solo dopo un anno sulla materia, al fine di evitare gli evidenti possibili contrasti che il TUEL così modificato comportava con la disciplina delineata nel già analizzato Dlgs 422/1997.

³⁸² A. PAIANO, *Trasporto pubblico locale*, cit., pag. 78 ss.

Per tali motivi la Legge 308/2004 inserisce il comma 1 bis nell'art. 131 TUEL volto a specificare che “le disposizioni del presente articolo non si applicano al settore del trasporto pubblico locale, che resta disciplinato dal decreto legislativo 19 novembre 1997 n. 442 e successive modificazioni”.

La disciplina di riferimento nel settore, pertanto, resta quella delineata dal D. Lgs. 422/1997, volto ad indicare la procedura competitiva come modello per l'affidamento del servizio di TPL.

Ciononostante, non è mistero che nella pratica, generalmente, le gestioni a livello locale risultano assegnate a società a totale (o prevalente) partecipazione pubblica.

Anche nei casi (per la verità assai esigui) in cui gli enti concedenti hanno optato per le procedure concorsuali, la gestione è rimasta quasi sempre in capo al precedente gestore pubblico³⁸³.

Sul punto appare appena il caso di evidenziare come alcune delle società affidatarie del servizio di TPL siano state qualificate dalla giurisprudenza amministrativa come organismi di diritto pubblico (in relazione ad ATAC S.p.A., vd. TAR Lazio n. 1778/2013 e Consiglio di Stato n. 1182/2014; in relazione a ATM S.p.A. vd. TAR Lombardia – Milano, sez. III, 31 maggio 2001, n. 4198).

La citata giurisprudenza offre coordinate utili a ritenere organismi di diritto pubblico anche tutte le altre realtà rispondenti ai criteri delineati, mostrando così come allo stato siano l'assoluta maggioranza.

In questa sede va, peraltro, segnalato che, in epoca più recente, l'art. 23 bis del DL 112/2008 convertito in Legge 133/2008, si prefiggeva lo scopo di indicare, come regola generale per l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, tra cui espressamente anche i trasporti pubblici, il principio dell'evidenza pubblica.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 325/2010 ha ritenuto coerente il portato dell'art. 23 bis del D.L. 112/2008 con la normativa europea, in quanto la normativa italiana integra una delle diverse discipline possibili della materia che il legislatore avrebbe potuto legittimamente adottare.

Viene sottolineata anche la coerenza con l'ordinamento comunitario del D.L. in commento nella misura in cui attribuisce ai servizi pubblici locali di rilevanza

³⁸³ A. BOTAINI, C. CAMBINI, *Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa e in Italia: molto rumore per nulla?* in *Econom. Pol. Industr.* n. 122/2004.

economica un significato corrispondente a quello di «servizi di interesse generale in ambito locale» di rilevanza economica, come avviene a livello comunitario e in particolare secondo il combinato disposto degli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) che ha contenuto omologo a quella di servizio pubblico locale di rilevanza economica³⁸⁴.

Il decreto-legge 118/2008 ha posto a bilanciamento differenti interessi.

Da una parte, infatti, intendeva perseguire l'interesse generale alla tutela della concorrenza, dall'altro, quello specifico degli enti locali a gestire il servizio pubblico locale (tramite l'affidamento *in house*) nell'ipotesi in cui sia «efficace ed utile» il ricorso al mercato e non solo quando esso non sia possibile.

Per fare ciò veniva consentito alle società a capitale (interamente o parzialmente) pubblico, quando non ricorrano le condizioni per l'affidamento diretto, di partecipare alle gare ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione del servizio, al pari di ogni altro imprenditore o società.

Allo stesso tempo poi si è inteso limitare l'affidamento *in house* alle ipotesi in cui, pur in presenza di un servizio pubblico locale di rilevanza economica, il ricorso al mercato per la gestione del servizio non è «efficace e utile» così come previsto dall'art. 23 bis comma 2.

La Corte costituzionale ha avuto modo di precisare anche che nel caso dovesse essere accertato che la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica rientri nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, allora sarà di competenza dello Stato, in via esclusiva, anche il potere di indicare le condizioni per le quali debba ritenersi sussistente detta «rilevanza economica», non essendo la decisione di attribuire al servizio locale una siffatta qualificazione attribuita, dal diritto comunitario o comunque dalla Costituzione, alla Regione od all'ente locale³⁸⁵.

L'articolo 23-bis invece è stato dichiarato incostituzionale laddove (comma 10, lettera a) prevede che la potestà regolamentare dello Stato prescriva

³⁸⁴ F. COLUCCI (a cura di), Dossier n. 286 aprile 2011 “*Trasporto pubblico locale*”, a cura del servizio studi del Senato – Ufficio ricerche nei settori delle infrastrutture e mezzi trasporti, pag. 11.

³⁸⁵ F. COLUCCI (a cura di), Dossier n. 286 aprile 2011 “*Trasporto pubblico locale*”, a cura del servizio studi del Senato – Ufficio ricerche nei settori delle infrastrutture e mezzi trasporti, pag. 13.

l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno.

Infatti, l'ambito di applicazione del patto di stabilità interno attiene alla materia del coordinamento della finanza pubblica, di competenza legislativa concorrente, e non a materie di competenza legislativa esclusiva statale, per le quali soltanto l'art. 117, sesto comma, Cost. attribuisce allo Stato la potestà regolamentare³⁸⁶.

L'art. 23 bis, tuttavia, venne travolto dal referendum abrogativo del 2011.

Nonostante l'esito del referendum il legislatore riproponeva la medesima norma nel DL 138/2011 convertito in legge 148/2011, costringendo così la Corte Costituzionale a dichiararne l'illegittimità per la violazione dell'art. 75 Cost, con la sentenza del 17 luglio 2012 n. 199.

Per completezza di trattazione, seppur inevitabilmente con brevi cenni, occorre dare atto del recente intervento legislativo rappresentato dal D.lgs. n. 201 del 2022, volto a dare uniformità ad una materia evidentemente frammentata, e, come visto, spesso interessata da interventi legislativi disomogenei³⁸⁷.

Segnatamente l'art. 14 del citato d.lgs. 201/2022 indica tre modalità di gestione che l'ente locale o gli altri enti competenti possono utilizzare, al fine di assicurare il "perseguimento dell'interesse pubblico" tenendo conto del "principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'art. 3"³⁸⁸ e cioè, tra gli altri sussidiarietà, proporzionalità, concorrenza, efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini.

Le modalità di gestione individuate dall'art. 14 segnatamente sono:

³⁸⁶ F. COLUCCI (a cura di), Dossier n. 286 aprile 2011 "Trasporto pubblico locale", cit., pag. 13.

³⁸⁷ Cfr. A. PAIANO, cit.

³⁸⁸ L'art. 3 del D.lgs. 201/2022 recante "*Principi generali del servizio pubblico locale*" recita: "1. I servizi di interesse economico generale di livello locale rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. 2. L'istituzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici di interesse economico generale di livello locale rispondono a principi di concorrenza, sussidiarietà, anche orizzontale, efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini, sviluppo sostenibile, produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, applicazione di tariffe orientate a costi efficienti, promozione di investimenti in innovazione tecnologica, proporzionalità e adeguatezza della durata, trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni. 3. Nell'organizzazione e nella erogazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale è assicurata la centralità del cittadino e dell'utente, anche favorendo forme di partecipazione attiva".

- a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea³⁸⁹;
- b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- c) affidamento a società *in house*, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;
- d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

La scelta delle modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale sono rimesse all'autonomia organizzativa dell'ente, conformemente ai richiamati principi che devono sempre orientare e governare l'attività e le scelte della P.A.

L'ente peraltro, ai sensi del comma 3 dell'art. 14, ha un particolare obbligo di motivazione, in caso di affidamento diretto *in house*, dovendo effettuare una relazione preliminare all'avvio della procedura di affidamento del servizio, “nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni”.

L'onere motivazionale, che dunque consiste nel dare conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, con indicazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta³⁹⁰, è riferibile ovviamente anche al TPL, con lo scopo di favorire la concorrenza anche in tale ambito, specie alla luce degli obiettivi del PNRR e segnatamente della misura M1C1-6, come si avrà modo di approfondire nel prosieguo.

³⁸⁹ Con riguardo alla normativa UE in materia di trasporti pubblici locali, non sembra superfluo richiamare il regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, come modificato dal regolamento (UE) n. 2016/2338 del 14 dicembre 2016.

³⁹⁰ Cfr. art. 17 comma 2 D.lgs. 201/2022.

La *ratio* della norma appare chiara nel voler ricorrere al c.d. *in house providing* solo in via subordinata e residuale rispetto alla gara ad evidenza pubblica, che pare assumere portato di regola generale³⁹¹.

Tale tendenza, come visto animata da un precipuo onere motivazionale, appare comunque mitigata dalla riconosciuta autonomia organizzativa dell'amministrazione, ribadito dall'art. 7 del nuovo codice dei contratti pubblici di cui al Dlgs 36/2023.

³⁹¹ Vi è chi ha avuto modo di sottolineare che: “*il legislatore avrebbe introdotto la disciplina menzionata non tanto per disincentivare il ricorso all'affidamento in house, quanto, piuttosto, per evitarne usi patologici e riportarne l'applicazione entro un perimetro di legalità*”, così A. PAIANO in *op. cit.*, pag. 86.

4. Verso la c.d. intermodalità, tra nuove e “vecchie” forme di mobilità.

Ci si è a lungo soffermati sulla unanimemente riconosciuta evoluzione del trasporto, anche attraverso nuove forme di mobilità sino a pochi anni orsono inimmaginabili.

Il legislatore e l’interprete si trovano dunque di fronte alla necessità di indicare nuovi strumenti di regolamentazione.

È proprio vero infatti che “*prima viene la via sociale con i suoi bisogni, i suoi tentativi e le sue risposte, il diritto segue*³⁹².”

Oltre a nuove forme di trasporto sorge anche un’idea di integrazione modale volta a coordinare diverse modalità di trasporto³⁹³.

Si tratta, in generale, di un servizio “reso attraverso l’integrazione fra diverse modalità che induce a considerare il trasporto medesimo non più come somma di attività distinte ed autonome dei diversi vettori interessati, ma come un’unica prestazione, dal punto di origine a quello di destinazione in una visione globale del processo di trasferimento delle merci, e quindi, in un’ottica di catena logistica integrata.³⁹⁴”

Viene così inaugurato l’acronimo MAAS: *mobility as a service* con riguardo all’uso della tecnologia per mettere a disposizione una pluralità di servizi di mobilità.

La “mobilità come servizio” è vista come la sfida del nostro tempo per un nuovo e virtuoso modello di erogazione dei servizi di trasporto, attraverso servizi di informazioni multimodali, tanto che la direttiva 2010/40/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, ha previsto un quadro generale per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti interfacciati tra i diversi modi e vettori di trasporto³⁹⁵.

Innumerevoli infatti sono le nuove formule di mobilità.

Solo per dare il senso dell’ampiezza del tema possono indicarsi: il *car sharing*, relativo al noleggio di un’automobile in un rapporto *peer to peer* per il privato o in caso di impresa sulla scorta di un rapporto professionale.

³⁹² M. CARTABIA, *Nuovi diritti e leggi imperfette*, in *Iustitia*, n. 2/2016, pag. 170.

³⁹³ Sulla intermodalità cfr. E. OTTIMO, R. VONA, *Sistemi di logistica integrata*, Egea, Milano, 2001.

³⁹⁴ E. OTTIMO, R. VONA, *Sistemi di logistica integrata*, cit.

³⁹⁵ S. MAGGI, *Mobilità sostenibile. Muoversi nel XXI secolo*, cit. pagg. 120-121 .

Lo stesso principio del *car sharing* vale per lo *scooter sharing* e per le varie forme di *bike sharing*, che generalmente prevedono quote associative e abbonamenti che consentono vari viaggi al giorno.

Si rammenta inoltre il più moderno *bike sharing free floating* (a flusso libero) che, senza stazioni di prelievo e consegna, offre la possibilità di usufruire della bicicletta e lasciarla ovunque ed un successivo utilizzatore può trovare prendere grazie ad una app³⁹⁶.

Fanno parte della c.d. *sharing mobility*³⁹⁷, differenti fenomeni.

Il *car pooling* avviene attraverso l'intermediazione di operatori, come ad esempio *blablacar*, ed è volta a consentire a due soggetti privati di dividere le spese per un tragitto comune.

Nel fenomeno del *ride sharing* (ad esempio *Uber*), a differenza del *car pooling*, il servizio è offerto da un privato dietro corrispettivo, su richiesta di chi ha l'esigenza del trasporto.

Sotto tale aspetto l'intermodalità del trasporto considera anche tali nuove forme di mobilità, tutte rivolte, tradizionali e recenti, pubbliche o private, a garantire l'esigenza di mobilità avvertita come indispensabile al soddisfacimento dei bisogni, anche primari, della vita dell'uomo contemporaneo.

L'integrazione modale o il c.d. trasporto multimodale rappresenta una realtà da tempo diffusa e conosciuta, consistente nella realizzazione dell'esigenza di spostamento attraverso una pluralità di mezzi tra loro connessi.

Può essere sia di tipo spaziale che di tipo temporale o può essere una integrazione tariffaria che permette l'uso di un solo titolo di viaggio per un intero spostamento anche con l'utilizzo di più mezzi o vettori³⁹⁸.

³⁹⁶ MAGGI S., *Mobilità sostenibile. Muoversi nel XXI secolo*, Il Mulino ed. 2020, pag. 106.

³⁹⁷ Il ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare insieme al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e alla Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile ha creato l'Osservatorio nazionale che ha avuto modo di definire la *sharing mobility* come "un fenomeno socioeconomico che investe il settore dei trasporti tanto dal lato della domanda quanto da quello dell'offerta. Dal lato della domanda, la *sharing mobility* consiste in una generale trasformazione del comportamenti degli individui che tendono progressivamente a preferire l'accesso temporaneo ai servizi di mobilità piuttosto che utilizzare il proprio mezzo di trasporto. Dal lato dell'offerta, questo fenomeno consiste nell'affermazione e diffusione di servizi di mobilità che utilizzano le tecnologie digitali per facilitare la condivisione di veicolo e/o tragitti realizzando servizi scalabili, interattivi e più efficienti."

³⁹⁸ A. PAIANO, *Trasporto pubblico locale e regolazione della mobilità urbana*, cit., pag. 180.

Ad ogni buon conto, non appare destituita di fondamento l'opinione di chi ritiene che le nuove forme di mobilità potrebbero essere il frutto di una diffusa insufficienza di mezzi di trasporto e, in assenza di accurata regolamentazione, espediente di indebito mercimonio.

Sotto tale aspetto, pertanto, appare appena il caso di segnalare come il legislatore, sia nazionale che europeo³⁹⁹, ha da tempo recepito e valorizzato la necessità della c.d. intermodalità e cioè di considerare unitariamente la rete dei servizi di trasporto, anche se il quadro normativo e regolatorio di riferimento appare ancora frammentario e sostanzialmente inadeguato.

Non può tacersi infatti che ad enunciazioni di principio non hanno ancora fatto seguito azioni concrete e politiche mirate⁴⁰⁰.

Sul fronte tradizionale non si è mai dubitata della valenza pubblicistica del servizio taxi, tanto che la legge-quadro n. 21 del 1992 che regola gli “autoservizi pubblici non di linea”, si preoccupa di regolarne modalità e svolgimento⁴⁰¹ e a distinguerlo dal

³⁹⁹ La legge 151/1981 all'art. 2 faceva riferimento ad una “visione integrata dei vari modi di trasporto e delle relative infrastrutture” e la legge 21/1992 tende “a realizzare una visione integrata del trasporto pubblico non di linea con gli altri modi di trasporto, nel quadro della programmazione economica e territoriale”.

A livello europeo il Libro bianco del 2011 afferma “gli aeroporti, i porti e le stazioni ferroviarie, gli autobus e la metropolitana dovranno essere sempre più collegati fra loro e trasformati in piattaforme di connessione multimodale per i passeggeri.”

⁴⁰⁰ S. BUSTI, *l'integrazione del trasporto locale nei corridoi plurimodali di traffico*, in *Trasporti*, n. 40/1986, pag. 82.

⁴⁰¹ L'art. 2 della Legge 21/1992 definisce il servizio taxi: “1. Il servizio di taxi ha lo scopo di soddisfare le esigenze del trasporto individuale o di piccoli gruppi di persone; si rivolge ad una utenza indifferenziata; lo stazionamento avviene in luogo pubblico; le tariffe sono determinate amministrativamente dagli organi competenti, che stabiliscono anche le modalità del servizio; il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio avvengono all'interno dell'area comunale o comprensoriale.

2. All'interno delle aree comunali o comprensoriali di cui al comma 1 la prestazione del servizio è obbligatoria. Le regioni stabiliscono idonee sanzioni amministrative per l'inosservanza di tale obbligo.

3. Il servizio pubblico di trasporto di persone espletato con natanti per il cui stazionamento sono previste apposite aree e le cui tariffe sono soggette a disciplina comunale è assimilato, ove possibile, al servizio di taxi, per cui non si applicano le disposizioni di competenza dell'autorità marittima portuale o della navigazione interna, salvo che per esigenze di coordinamento dei traffici di acqua, per il rilascio delle patenti e per tutte le procedure inerenti alla navigazione e alla sicurezza della stessa.

((3-bis. È consentito ai comuni di prevedere che i titolari di licenza per il servizio taxi possano svolgere servizi integrativi quali il taxi ad uso collettivo o mediante altre forme di organizzazione del servizio)).”

servizio di noleggio con conducente, che a differenza del primo non presuppone licenza, ma mera autorizzazione⁴⁰².

Il servizio taxi, a differenza del servizio di n.c.c., appare penetrato da non insignificanti obblighi di servizio pubblico relativi alle tariffe, alla regolamentazione dettagliata delle prestazioni offerte ed alla continuità del servizio.

Elementi che non fanno dubitare della sua natura di servizio pubblico come dottrina maggioritaria e giurisprudenza hanno spesso precisato⁴⁰³.

In particolare, il servizio taxi si rivolge ad una utenza indifferenziata, che lo richiede in modo diretto e pagato sulla base di tariffe determinate amministrativamente dagli organi competenti⁴⁰⁴.

⁴⁰² L' Art. 6 della Legge 21/1992, inoltre stabilisce che: *"1. Presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura è istituito il ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea.*

2. È requisito indispensabile per l'iscrizione nel ruolo il possesso del certificato di abilitazione professionale previsto dall'ottavo e dal nono comma dell'articolo 80 del testo unico delle norme sulla disciplina della circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393, come sostituito dall'articolo 2 della legge 14 febbraio 1974, n. 62, e successivamente modificato dall'articolo 2 della legge 18 marzo 1988, n. 111, e dall'articolo 1 della legge 24 marzo 1988, n. 112.

3. L'iscrizione nel ruolo avviene previo esame da parte di apposita commissione regionale ((, con cadenza almeno mensile,)) che accerta i requisiti di idoneità all'esercizio del servizio, con particolare riferimento alla conoscenza geografica e toponomastica.

4. Il ruolo è istituito dalle regioni entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Entro lo stesso termine le regioni costituiscono le commissioni di cui al comma 3 e definiscono i criteri per l'ammissione nel ruolo.

5. L'iscrizione nel ruolo costituisce requisito indispensabile per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente.

6. L'iscrizione nel ruolo è altresì necessaria per prestare attività di conducente di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea in qualità di sostituto del titolare della licenza o dell'autorizzazione per un tempo definito e/o un viaggio determinato, o in qualità di dipendente di impresa autorizzata al servizio di noleggio con conducente o di sostituto a tempo determinato del dipendente medesimo.

7. I soggetti che, al momento dell'istituzione del ruolo, risultino già titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi o di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente sono iscritti di diritto nel ruolo".

⁴⁰³ Cfr. Cons. di Stato, sez. V, sent. 1703 del 1 marzo 2021.; cons. di Stato sez. V sentenza n. 4581 del 21 settembre 2020.

⁴⁰⁴ Segnatamente l'art. 13 della Legge 21/1992 stabilisce che: *"Il servizio di taxi si effettua a richiesta diretta del trasportato o dei trasportati dietro pagamento di un corrispettivo calcolato con tassametro omologato sulla base di tariffe determinate dalle competenti autorità amministrative.*

2. La tariffa è a base multipla per il servizio urbano e a base chilometrica per il servizio extra urbano.
3. Il corrispettivo del trasporto per il servizio di noleggio con conducente è direttamente concordato tra l'utenza ed il vettore; il trasporto può essere effettuato senza limiti territoriali; la prestazione del servizio non è obbligatoria.

4. Il Ministro dei trasporti emana, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, disposizioni concernenti i criteri per la determinazione di un tariffa chilometrica minima e massima per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente".

Vi è da rilevare, inoltre, che gli obblighi diseconomici, come lo stazionamento nella rimessa con divieto di procacciarsi clientela in luogo pubblico, avvalorano la tesi della natura pubblicistica del servizio taxi⁴⁰⁵, nonostante vi sia chi contrariamente insiste nel ritenere non trattarsi di veri e propri obblighi diseconomici⁴⁰⁶.

Il servizio di n.c.c. invece non appare configurabile come attività di servizio pubblico, ma piuttosto come un trasporto di pubblico interesse⁴⁰⁷.

Seppur brevemente, in questa sede, va dato conto anche degli interventi normativi che si sono susseguiti, pur senza particolari slanci riformatori, nella materia.

Non può negarsi che sullo sfondo incombono le pressioni, anche di natura politica, di chi intende mantenere lo *status quo* di un regime di fatto oligopolistico e gli interventi normativi evidentemente ne risentono.

A seguito del tentativo di aumentare l'offerta di trasporto col c.d. Decreto Bersani di cui al DL 223/2006, successivamente sono intervenuti provvedimenti di segno opposto, come nel caso del DL 207/2008 convertito in Legge n. 14/2009 che, intervenendo sulla già analizzata legge quadro del 1992 n. 21, ha imposto nuovi obblighi per il rilascio di autorizzazioni per il servizio di n.c.c.

Tale normativa ha da subito trovato la rigida censura anche dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che nella segnalazione AS501, evidenziava che *“le innovazioni normative prospettate sono suscettibili di introdurre numerosi elementi di rigidità nella disciplina che regola il servizio di noleggio con conducente producendo in particolare compartimentazioni territoriali idonee a limitare sensibilmente il numero di operatori presenti su un dato Comune, con l'effetto di ridurre l'offerta dei servizi di trasporto pubblico non di linea, a danno degli utenti”*.

La normativa veniva sospesa, seguendone peraltro anche un non indifferente contrasto giurisprudenziale e dottrinale⁴⁰⁸.

⁴⁰⁵ L. BELVISIO, *Il trasporto locale on di linea tra tradizione e innovazione tecnologica. Anche la Corte Costituzionale si pronuncia*, in *Riv. Reg. Mercati*, n. 1/2017, pag. 170 ss.

⁴⁰⁶ Cfr. L. MARTINI, *L'autotrasporto pubblico non di linea: il servizio taxi*, in A. BRANCASI, (a cura di) *Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*, Il Mulino, Bologna, 2003.

⁴⁰⁷ A. PAIANO, *Trasporto pubblico locale*, cit., pag. 106.

⁴⁰⁸ Cfr. in un senso Cons. di Stato Sent. 2807/2016 e, nell'altro, TAR Lazio n. 4859/2014.

Si segnala sul punto la Cassazione civile sez. un., 20/06/2023, n.17541 in tema di disciplina applicabile al servizio di noleggio con conducente: *“il Legislatore con la disposizione di interpretazione autentica, di cui al comma 3 dell'articolo 9 del Dl n. 244/2016, ha sospeso l'efficacia delle fattispecie introdotte con l'articolo 29, comma 1-quater del Dl n. 207/2008, inserito dalla legge di conversione n.*

Il legislatore è intervenuto inoltre con il d.l. del 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12.

La dottrina ha criticato anche tale intervento per la poca considerazione alla evoluzione tecnologica del settore⁴⁰⁹.

Si segnala peraltro un recentissimo intervento della Corte Costituzionale, la quale con la sentenza n. 137 del 19/07/2024 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 10-bis, comma 6 della citata legge, nella parte in cui prevede che «fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale delle imprese di cui al comma 3, non è consentito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente con autovettura, motocarrozzeria e natante», in quanto la previsione configura una barriera irragionevole e non proporzionale all'ingresso dei nuovi operatori nel mercato, che si pone in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, Senza che detto il divieto non configura un bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti, tale da giustificare la limitazione all'iniziativa economica privata di cui all'articolo 41, commi 1 e 2, Costituzione.

Infine la previsione osta anche alla configurazione di un mercato libero e concorrenziale, interesse primario perseguito dall'ordinamento europeo così violando

14/2009, posticipandola al 31 dicembre 2016 (divenuto poi 31 dicembre 2017). Tuttavia, le fattispecie introdotte col predetto articolo 29, comma 1-quater non abrogano le previgenti ipotesi di cui agli articoli 3 e 11 legge quadro n. 21/1992 che vengono pertanto solo integrate dalla successiva previsione e comunque sono da ritenere vigenti al momento della commissione della violazione contestata. È stato così accolto con rinvio il ricorso di un conducente Uber a cui il comune di Milano aveva contestato la violazione dell'articolo 85, comma 4, Cds, in quanto «acquisiva un servizio di trasporto senza effettuare il preventivo contratto con il cliente e trasporto effettuato senza partire dalla rimessa per detto servizio». Il conducente si era difeso sostenendo che il trasporto era stato regolarmente richiesto e concordato mediante l'applicazione Uber Black, di modo che l'incontro delle volontà era avvenuto tramite la piattaforma web; che non vi era mai stato uno stazionamento dell'auto nelle piazzole riservate ai taxi e che l'efficacia delle disposizioni del Dl n. 207/2008, modificative della legge n. 21/1992 (relative all'obbligo di partenza e rientro delle corse necessariamente presso la rimessa), ritenute da più autorità illogiche, era stata sospesa da più decreti legge succedutisi nel tempo (articoli 3,11 e 13 legge n. 21/1992). In primo grado il giudice gli aveva dato ragione annullando il verbale, sul presupposto che, con l'emanazione del Dl n. 5/2009 (articolo 7-bis), l'efficacia degli articoli 3 e 11 legge n. 21/1992, nella nuova formulazione, era stata sospesa. Tuttavia, il Tribunale, in sede di appello, ha ribaltato la decisione affermando che la sospensione dell'efficacia delle norme era stata prorogata solo fino al 31 marzo 2010. La parola torna ora al Tribunale che dovrà valutare se la condotta contestata integri o meno l'illecito amministrativo ai sensi e per gli effetti degli articoli 3 e 11 previsti dalla legge n. 21/1992 nella versione antecedente alla riforma di cui al Dl n. 207/2008».

⁴⁰⁹ Sul punto cfr. A PAIANO, *Trasporto pubblico locale*, cit. pag. 112.

l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in riferimento all'articolo 49 del Tfu⁴¹⁰.

La Corte appare particolarmente severa nell'analizzare la norma oggetto di vaglio, affermando tra le altre cose anche che “il divieto di rilasciare nuove autorizzazioni per il servizio di noleggio con conducente (NCC) sino alla piena operatività del registro informatico nazionale delle imprese titolari di licenza taxi e di autorizzazione NCC ha consentito, per oltre cinque anni, all'autorità amministrativa di alzare una barriera all'ingresso dei nuovi operatori, compromettendo gravemente la possibilità di incrementare la già carente offerta degli autoservizi pubblici non di linea.

La norma impugnata ha pertanto causato, in modo sproporzionato, un grave pregiudizio all'interesse della cittadinanza e dell'intera collettività”⁴¹¹.

In conclusione, si è da più parti evidenziato come allo stato la frammentaria e non del tutto più attuale disciplina normativa riguardante il trasporto sia inadeguata per una organica regolamentazione del settore, tanto più in considerazione delle nuove forme di mobilità nate nel mercato.

Sul punto appare significativo segnalare anche la Sentenza n. 36/2024 con la quale la Corte ha avuto modo di pronunciarsi in merito alle c.d. nuove forme di mobilità⁴¹².

Al di là delle vicende che hanno sotteso il giudizio, ciò che preme sottolineare è la rilevanza che la Corte attribuisce a forme di mobilità alternative alle tradizionali, come ad esempio il NCC, in quanto “la possibilità per le imprese di NCC di erogare tali servizi, riconosciuta anche alle imprese autorizzate al servizio di taxi, amplia la libertà di scelta del consumatore e accresce il grado di effettività della libertà di circolazione (art. 16 Cost.), condizione per l'esercizio di altri diritti, concernenti le sfere più diverse, dal lavoro, allo studio, alla cultura, allo svago, al turismo”.

Con riguardo, invece, al c.d. trasporto intermodale c'è chi, condivisibilmente, ha messo in luce la necessità di passare da una logica competitiva per passare ad un

⁴¹⁰ Cfr. Corte costituzionale, sentenza del 19/07/2024, n.137, in *www.dejure.it*.

⁴¹¹ Corte costituzionale, sentenza del 19/07/2024, n.137.

⁴¹² Corte costituzionale, Sentenza 36/2024 del 07/02/2024 Deposito del 07/03/2024; Pubblicazione in G. U. 13/03/2024: “è dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. dell'art. 2, comma 4, della legge reg. Calabria n. 37 del 2023, che consente ai Comuni, su richiesta dei titolari di licenza del servizio di taxi o dei soggetti di cui all'art. 7, comma 1, lett. b) e c), della legge n. 21 del 1992, di prevedere, in via sperimentale, forme innovative di servizio all'utenza, con obblighi di servizio e tariffe differenziati, rilasciando a tal fine apposite autorizzazioni”.

approccio cooperativo basata sull'introduzione di misure promozionali come ad esempio biglietti cumulativi, agevolazioni economiche ecc.⁴¹³.

Sotto tale aspetto potrà giocare un ruolo fondamentale l'incessante sviluppo delle tecnologie e della c.d. Intelligenza Artificiale che chiede con ogni sollecitudine una compiuta regolamentazione⁴¹⁴.

Sul punto infatti è condivisibile l'auspicio per il quale "il pensiero giuridico si faccia carico del tema della gestione ed applicazione efficace di questi sistemi, affinché l'intelligenza Artificiale⁴¹⁵, nel modellare la realtà, la migliori, non compromettendo la capacità di autodeterminazione del singolo, né la sua dignità, valore supremo a fondamento dell'intero nostro assetto giuridico"⁴¹⁶.

In ogni caso è facilmente intuibile come le nuove frontiere tecnologiche dell'AI possano schiudere nuovi orizzonti in tema di intermodalità e più in generale in ordine a sistemi di mobilità intelligente.

⁴¹³ A. PAIANO, *cit.* pag. 181.

⁴¹⁴ Si rimanda a R. ANGELINI, *Intelligenza Artificiale e governance. Alcune riflessioni di sistema*, in F. PIZZETTI (a cura di) *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolamentazione*, Torino, 2018, pag. 294.

⁴¹⁵ Il Gruppo degli esperti sull'Intelligenza artificiale, nominato dalla Commissione europea rappresenta che trattasi di un tecnologia riconducibile nei "sistemi software (ed eventualmente hardware) progettati dall'uomo che, dato un obiettivo complesso, agiscono nella dimensione fisica o digitale percependo il proprio ambiente attraverso l'acquisizione di dati, interpretando i dati strutturati o non strutturati raccolti, ragionando sulle conoscenze, o elaborando le informazioni derivate da questi dati e decidendo le migliori azioni da intraprendere per raggiungere l'obiettivo dato. I sistemi di IA possono usare regole simboliche o apprendere un modello numerico, e possono anche adottare il loro comportamento analizzando come l'ambiente è influenzato dalle loro azioni precedenti", così High Level Expert Group on Artificial Intelligence, *Una definizione di IA: principali capacità e discipline*, Bruxelles, 8 aprile 2019, pag. 6.

⁴¹⁶ P. D'ONOFRIO, *Il diritto alla salute tra tradizione costituzionale ed innovazione digitale*, Wolters Kluwer, CEDAM, 2022, pag. 341.

CAPITOLO VII

PROBLEMATICHE ATTUALI E PROSPETTIVE DEL DIRITTO ALLA MOBILITA'

Sommario: 1. Una ricostruzione “a bocce ferme” della normativa volta alla gestione della emergenza pandemica da *coronavirus*. – 2. La centralità della mobilità e del trasporto nel “*piano nazionale di ripresa e resilienza*”. – 3. Verso una nuova mobilità, tra difficoltà regolatorie e sociali. – 4. Un *Mobility Manager* per una mobilità (in)sostenibile. - 5. Costituzionalizzazione del diritto alla mobilità. Studio dell’esperienza costituzionale messicana e di talune riflessioni dottrinarie provenienti dalle Americhe.

1. Una ricostruzione “a bocce ferme” della normativa volta alla gestione della emergenza pandemica da *coronavirus*.

La pandemia da Covid-19, che ha travolto e paralizzato il mondo intero a partire dal 2020 e sino all’anno 2022, ha rappresentato e probabilmente (per lo meno lo si spera) rappresenterà l’evento più straordinario, tragico e rilevante del secolo.

L’eccezionalità dell’evento ha introdotto nel dibattito dottrinario un fermento tale da non potersi contare il numero delle pubblicazioni, dei convegni, degli articoli scientifici e dei dibattiti prodotti e dati alle stampe.

Non vi è campo, effettivamente, che possa dirsi rimasto inesplorato⁴¹⁷.

⁴¹⁷ La letteratura in materia è effettivamente sconfinata. Oltre ai contributi già citati *infra*, per averne la dimensione possono ricordarsi: F. ANCORA, *Coronavirus, spostamenti, motivazioni, autocertificazione*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, pagg. 173 ss.; G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d’eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, n.1, I ss.; G. BATTISTELLI, *Stato di necessità e bilanciamenti costituzionali: proporzionalità delle misure di contrasto al CoViD-19*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, pagg. 153 ss.; M. BARONI, *Diritti individuali e doveri di solidarietà: la new economy durante l’emergenza. Brevi spunti di riflessione*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, pagg. 351 ss.; P. CAGGIANO, *Covid-19. Misure urgenti sui poteri speciali dello Stato nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, dell’energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti* in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19; M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19; S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, pagg. 79 ss.; F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19; B. CARAVITA, *L’Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, n. 6/2020; C. CROSETTA, *Diritti sociali e prossimità alla prova del Coronavirus. Una “prima analisi” antropologico- giuridica*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, pagg. 249

I temi della libertà di circolazione, del trasporto pubblico locale e in generale del servizio di mobilità sono di certo stati tra i più attenzionati.

Sul piano pratico, d'altronde, quello dei trasporti e più in generale della circolazione è stato indubbiamente il settore che ha riscontrato le maggiori limitazioni, volte al contenimento del contagio.

Sul piano teorico, invece, ha rappresentato la prima esperienza, generalizzata e prolungata nel tempo, di applicazione delle limitazioni previste dall'art. 16 Cost. al normale godimento della libertà di circolazione.

La crisi pandemica ha inevitabilmente influito sotto una molteplicità indefinita di aspetti, cambiando anche l'approccio del legislatore alla trattazione di alcune tematiche, probabilmente anche in via definitiva.

Sicuramente ha determinato un cambio di marcia con riguardo all'intervento pubblico nell'economia, contrariamente ad un percorso precedentemente intrapreso, anche su impulso delle istituzioni europee.

Allo stesso modo, non può dubitarsi circa il fatto che la singolare esperienza vissuta negli anni di pandemia abbia innescato un radicale cambiamento di approccio anche con riguardo alla domanda di mobilità, orientata verso nuove forme di trasporto⁴¹⁸.

L'atto di Sindacato ispettivo n. 4-04249 pubblicato il 15 ottobre 2020, è in grado di dare la misura della questione: “[...] i trasporti pubblici, soprattutto nelle grandi città, rappresentano spesso l'unico mezzo di mobilità intercittadina per il raggiungimento

ss.; CUOCOLO L., *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 5 maggio 2020, pagg. 14 ss.; M. COSULICH, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *Corti supreme e salute*, 2020, n. 1, pagg. 79 ss.; V. DI CAPUA, *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19. G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, pagg. 183 ss.; T.E. FROSINI, *Insularità e Costituzione*, in *Diritti regionali*, 2020, n. 1, pagg. 497 ss.; MARINI F.S., *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19; S. PRISCO, F. ABBONDANTE, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19; R. RAVÌ PINTO, *Brevi considerazioni su stato d'emergenza e stato costituzionale*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, pagg. 43 ss.; A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti regionali*, 2020, n. 1, pagg. 368 ss.; F. TORRE., *La Costituzione sotto stress ai tempi del Coronavirus*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, pagg. 61 ss.; C. TRIPODINA, *La costituzione al tempo del coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, n.1, 78 ss.; G. NAGLIERI, *Le fonti della crisi: fra esigenze unitarie e garanzie costituzionali nel governo dell'emergenza da CoViD-19*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 135 ss.; M. TOMASI, *La legge regionale tra integrazione dei cittadini stranieri e "frantumazione" dei diritti sociali*, in *Diritti regionali*, 2020, n. 1, pagg. 419 ss.

⁴¹⁸ Cfr. A. PAIANO, *Trasporto pubblico locale*, cit., pagg. 46 ss.

dei luoghi di lavoro; la situazione dei trasporti delle principali città e province è diventata insostenibile e potenzialmente pericolosa; i vagoni delle metropolitane e i bus sono delle possibili “bombe” di contagio che possono far impennare ancor di più il numero dei positivi; ogni giorno centinaia di cittadini segnalano assembramenti e mancanza del rispetto del distanziamento sociale su tutti i mezzi di trasporto.

Le misure anti contagio non vengono rispettate e non vi è alcun tipo di controllo; i mezzi arrivano sovraffollati alle fermate, tutti i posti a sedere vengono occupati e chi viaggia in piedi è costretto a farlo in spazi vitali ridotti all’osso.

Situazione invariata anche sulle metropolitane, dove si fa sentire l’assenza degli adesivi segnaposto che obbligavano a mantenere un metro di distanza tra un utente e l’altro [...]”.

Come noto, il periodo attanagliato dalla morsa del coronavirus ha visto la produzione di un’ingente quantità di provvedimenti normativi volti alla gestione dell’emergenza⁴¹⁹.

Sullo sfondo, quale matrice normativa dei numerosi successivi provvedimenti, appare opportuno ricordare la Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 con la quale, preso atto della dichiarazione di emergenza internazionale di salute pubblica da parte della OMS, del 30 gennaio 2020, veniva dichiarato lo stato di emergenza di patologie derivanti dall’agente virale in questione⁴²⁰.

⁴¹⁹ V. BATTISTELLA, *Ricognizione delle misure adottate dal legislatore per soddisfare la domanda di mobilità urbana in ragionevoli condizioni di sicurezza, anche per ragioni di studio*, in A. Claroni (a cura di), *Trasporto pubblico locale in fase pandemica e post-pandemica: alla ricerca del diritto alla mobilità in condizioni di sicurezza e di sostenibilità economica, atti del seminario di Trento, 5 aprile 2022*, Università degli Studi di Trento, 2023, pagg. 5 e ss., spec. P. 9.

Offre una disamina compiuta dei provvedimenti emergenziali in tempo di covid anche G. D’AMICO in *La libertà capovolta. Circolazione e soggiorno nello stato costituzionale*, cit., pagg. 165 ss.

⁴²⁰ L’art. 24 del D.lgs. 1/2018 recante *Deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale* prevede: “1. Al verificarsi degli eventi che, a seguito di una valutazione speditiva svolta dal Dipartimento della protezione civile sulla base dei dati e delle informazioni disponibili e in raccordo con le Regioni e Province autonome interessate, presentano i requisiti di cui all’articolo 7, comma 1, lettera c), ovvero nella loro imminenza, il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, formulata anche su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata e comunque acquisitane l’intesa, delibera lo stato d'emergenza di rilievo nazionale, fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale con riferimento alla natura e alla qualità degli eventi e autorizza l'emanazione delle ordinanze di protezione civile di cui all'articolo 25. La delibera individua, secondo criteri omogenei definiti nella direttiva di cui al comma 7, le prime risorse finanziarie da destinare all'avvio delle attività di soccorso e assistenza alla popolazione e degli interventi più urgenti di cui all'articolo 25, comma 2, lettere a) e b), nelle more della ricognizione in ordine agli effettivi fabbisogni e autorizza la spesa nell'ambito del Fondo per le emergenze nazionali di cui all'articolo 44.

Tale provvedimento infatti ha attivato il meccanismo previsto dagli artt. 24 e 25 del c.d. codice della protezione Civile, il D.Lgs. n. 1 del 2018, in base al quale durante lo stato di emergenza che ha una durata di sei mesi, si “provvede con ordinanze di protezione civile, da adottarsi in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico e delle norme dell’Unione europea”⁴²¹.

2. A seguito della valutazione dell'effettivo impatto dell'evento calamitoso, effettuata congiuntamente dal Dipartimento della protezione civile e dalle Regioni e Province autonome interessate, sulla base di una relazione del Capo del Dipartimento della protezione civile, il Consiglio dei ministri individua, con propria deliberazione, le ulteriori risorse finanziarie necessarie per il completamento delle attività di cui all'articolo 25, comma 2, lettere a), b) e c), e per l'avvio degli interventi più urgenti di cui alla lettera d) del medesimo comma 2, autorizzando la spesa nell'ambito del Fondo per le emergenze nazionali di cui all'articolo 44. Ove, in seguito, si verifici, sulla base di apposita rendicontazione, che le risorse destinate alle attività di cui alla lettera a) risultino o siano in procinto di risultare insufficienti, il Consiglio dei ministri, sulla base di una relazione del Capo del Dipartimento della protezione civile, individua, con proprie ulteriori deliberazioni, le risorse finanziarie necessarie e autorizza la spesa nell'ambito del Fondo per le emergenze nazionali di cui all'articolo 44.

3. La durata dello stato di emergenza di rilievo nazionale non può superare i 12 mesi, ed è prorogabile per non più di ulteriori 12 mesi.

4. L'eventuale revoca anticipata dello stato d'emergenza di rilievo nazionale è deliberata nel rispetto della procedura dettata per la delibera dello stato d'emergenza medesimo.

5. Le deliberazioni dello stato di emergenza di rilievo nazionale non sono soggette al controllo preventivo di legittimità di cui all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni.

6. Alla scadenza dello stato di emergenza, le amministrazioni e gli enti ordinariamente competenti, individuati anche ai sensi dell'articolo 26, subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi, nei procedimenti giurisdizionali pendenti, anche ai sensi dell'articolo 110 del codice di procedura civile, nonché in tutti quelli derivanti dalle dichiarazioni già emanate nella vigenza dell'articolo 5-bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343 convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, già facenti capo ai soggetti nominati ai sensi dell'articolo 25, comma 7. Le disposizioni di cui al presente comma trovano applicazione nelle sole ipotesi in cui i soggetti nominati ai sensi dell'articolo 25, comma 7, siano rappresentanti delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti ovvero soggetti dagli stessi designati.

7. Con direttiva da adottarsi ai sensi dell'articolo 15 sono disciplinate le procedure istruttorie propedeutiche all'adozione della deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale e i relativi adempimenti di competenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome e del Capo del Dipartimento della protezione civile.

8. Per le emergenze prodotte da inquinamento marino, la proposta di dichiarazione dello stato di emergenza nazionale di cui al comma 1 viene effettuata, in conformità a quanto previsto dall'articolo 11 della legge 31 dicembre 1982, n. 979, e dal Piano di pronto intervento nazionale per la difesa da inquinamenti di idrocarburi o di altre sostanze nocive causati da incidenti marini, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Dipartimento della protezione civile.

9. Le Regioni, nei limiti della propria potestà legislativa, definiscono provvedimenti con finalità analoghe a quanto previsto dal presente articolo in relazione alle emergenze di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b).

⁴²¹ Così l'Art. 25 comma 1 del Dlgs 1 del 2018, che tra l'altro prevede che: “1. Per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale si provvede mediante ordinanze di protezione civile, da adottarsi in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea. Le ordinanze sono emanate acquisita l'intesa delle Regioni e Province autonome territorialmente interessate e, ove

rechino deroghe alle leggi vigenti, devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere specificamente motivate.

2. Fermo restando quanto previsto al comma 1, con le ordinanze di protezione civile si dispone, nel limite delle risorse disponibili, in ordine:

a) all'organizzazione ed all'effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'evento;

b) al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche, alle attività di gestione dei rifiuti, delle macerie, del materiale vegetale o alluvionale o delle terre e rocce da scavo prodotti dagli eventi e alle misure volte a garantire la continuità amministrativa nei comuni e territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea;

c) all'attivazione di prime misure economiche di immediato sostegno al tessuto economico e sociale nei confronti della popolazione e delle attività economiche e produttive direttamente interessate dall'evento, per fronteggiare le più urgenti necessità;

d) alla realizzazione di interventi, anche strutturali, per la riduzione del rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, strettamente connesso all'evento e finalizzati prioritariamente alla tutela della pubblica e privata incolumità, in coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione esistenti;

e) alla ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture, pubbliche e private, danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e paesaggistici e dal patrimonio edilizio, da porre in essere sulla base di procedure definite con la medesima o altra ordinanza;

f) all'avvio dell'attuazione delle prime misure per far fronte alle esigenze urgenti di cui alla lettera e), anche attraverso misure di delocalizzazione temporanea in altra località del territorio nazionale, entro i limiti delle risorse finanziarie e secondo le direttive dettate con apposita, ulteriore delibera del Consiglio dei ministri, sentita la Regione interessata.

3. Le ordinanze di protezione civile non sono soggette al controllo preventivo di legittimità di cui all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni.

4. Le ordinanze di protezione civile, la cui efficacia decorre dalla data di adozione e che sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, sono rese pubbliche ai sensi di quanto previsto dall'articolo 42 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, e successive modificazioni e sono trasmesse, per informazione, al Presidente del Consiglio dei ministri, alle Regioni o Province autonome interessate e fino al trentesimo giorno dalla deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, al Ministero dell'economia e delle finanze.

5. Oltre il trentesimo giorno dalla deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale le ordinanze sono emanate previo concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, limitatamente ai profili finanziari.

6. Il Capo del Dipartimento della protezione civile, per l'attuazione degli interventi previsti nelle ordinanze di cui al presente articolo si avvale delle componenti e strutture operative del Servizio nazionale, e i soggetti attuatori degli interventi previsti sono, di norma, identificati nei soggetti pubblici ordinariamente competenti allo svolgimento delle predette attività in via prevalente, salvo motivate eccezioni. I provvedimenti adottati in attuazione delle ordinanze di protezione civile sono soggetti ai controlli previsti dalla normativa vigente.

7. Per coordinare l'attuazione delle ordinanze di protezione civile, con i medesimi provvedimenti possono essere nominati commissari delegati che operano in regime straordinario fino alla scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale, successivamente alla quale curano, fino alla chiusura della contabilità speciale di cui all'articolo 27, la prosecuzione delle attività in regime ordinario. Qualora il Capo del Dipartimento si avvalga di commissari delegati, il relativo provvedimento di nomina deve specificare il contenuto dell'incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio. I commissari delegati sono scelti, tranne motivate eccezioni, tra i soggetti per cui la legge non prevede alcun compenso per lo svolgimento dell'incarico.

8. Per l'esercizio delle funzioni attribuite con le ordinanze di protezione civile non è prevista la corresponsione di alcun compenso per il Capo del Dipartimento della protezione civile e per i commissari delegati, ove nominati tra i soggetti responsabili titolari di cariche elettive pubbliche. Ove si tratti di altri soggetti, ai commissari delegati si applica l'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e il compenso è

Il legislatore tenta inoltre di attenuare la dirompente portata della normativa emergenziale, *extra ordinem*, con alcuni strumenti compensativi e di garanzia. Segnatamente: “le ordinanze sono emanate acquisita l’intesa delle Regioni e Province autonome territorialmente interessate e, ove rechino, deroghe alle leggi vigenti, devono contenere l’indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere specificamente motivate”.

Sulla scorta dello stato di emergenza, viene dapprima costituito il “Comitato tecnico-scientifico” con l’ordinanza 630 del 3 febbraio 2020, volto a garantire un supporto tecnico-scientifico alle decisioni del Governo, pur rimanendo ovviamente di carattere eminentemente politico⁴²².

Successivamente, il primo intervento legislativo di contrasto all’insorgente pandemia è dato dal Decreto Legge del 23 febbraio 2020 n. 6 recante “Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19”, convertito nella Legge n. 13 del 2020.

Il provvedimento in parola conferiva alle “autorità competenti” di adottare una lunga e dettagliata serie di misure volte al contenimento del contagio.

Se l’art. 1 del D.l. 6/2020 offriva dunque un elenco dettagliato di possibili provvedimenti restrittivi adottabili⁴²³, l’art. 2, invece, con approccio apparentemente

commisurato proporzionalmente alla durata dell’incarico, nel limite del parametro massimo costituito dal 70 per cento del trattamento economico previsto per il primo presidente della Corte di cassazione.

9. La tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo avverso le ordinanze di protezione civile e i consequenziali provvedimenti commissariali nonché avverso gli atti, i provvedimenti e le ordinanze emananti ai sensi del presente articolo è disciplinata dal codice del processo amministrativo.

10. Con direttiva da adottarsi ai sensi dell’articolo 15, si provvede, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, alla disciplina di un sistema di monitoraggio e di verifica dell’attuazione, anche sotto l’aspetto finanziario, delle misure contenute nelle ordinanze di protezione civile nonché dei provvedimenti adottati in attuazione delle medesime e delle ispezioni. Il sistema di cui al presente comma è tenuto ad assicurare la continuità dell’azione di monitoraggio e la periodicità delle ispezioni, anche in relazione alle ordinanze di protezione civile eventualmente non emanate dal Capo del Dipartimento della protezione civile.

11. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nell’esercizio della propria potestà legislativa, definiscono provvedimenti con finalità analoghe a quanto previsto dal presente articolo in relazione alle emergenze di cui all’articolo 7, comma 1, lettera b), da adottarsi in deroga alle disposizioni legislative regionali vigenti, nei limiti e con le modalità indicati nei provvedimenti di cui all’articolo 24, comma 7.

⁴²² G. D’AMICO, *La libertà capovolta*, cit., pag. 169.

⁴²³ Tra le misure di cui al comma 1, possono essere adottate anche le seguenti:

- a) divieto di allontanamento dal comune o dall’area interessata da parte di tutti gli individui comunque presenti nel comune o nell’area; b) divieto di accesso al comune o all’area interessata; c) sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico; d) sospensione del funzionamento dei servizi educativi dell’infanzia, delle

contraddittorio, istituiva una sorta di clausola aperta in base alla quale: “Le autorità competenti, con le modalità previste dall'articolo 3, commi 1 e 2, possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche fuori dei casi di cui all'articolo 1, comma 1”.

La norma contenuta in tale articolo ha suscitato non poche perplessità in ordine alla sua legittimità costituzionale, in quanto potenzialmente idonea a consentire alle “autorità competenti” un generico, incontrollato potere di adozione di provvedimenti limitativi di diritti e libertà costituzionalmente garantiti.

Più nel dettaglio e sotto differente profilo, appare appena il caso di ricordare come, con tale provvedimento, si prevedeva la possibilità di limitare i servizi di trasporto “*secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente*”, imponendo tuttavia stringenti onere in capo al gestore per la garanzia di

istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione e degli istituti di formazione superiore, compresa quella universitaria, salvo le attività formative svolte a distanza; e) sospensione dei servizi di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi; f) sospensione dei viaggi d'istruzione organizzati dalle istituzioni scolastiche del sistema nazionale d'istruzione, sia sul territorio nazionale sia all'estero, trovando applicazione la disposizione di cui all'articolo 41, comma 4, del codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, di cui al decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79; g) sospensione delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale; h) applicazione della misura della quarantena con sorveglianza attiva agli individui che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva; i) previsione dell'obbligo da parte degli individui che hanno fatto ingresso in Italia da zone a rischio epidemiologico, come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità, di comunicare tale circostanza al Dipartimento di prevenzione dell'azienda sanitaria competente per territorio, che provvede a comunicarlo all'autorità sanitaria competente per l'adozione della misura di permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva; j) chiusura di tutte le attività commerciali, esclusi gli esercizi commerciali per l'acquisto dei beni di prima necessità; k) chiusura o limitazione dell'attività degli uffici pubblici, degli esercenti attività di pubblica utilità e servizi pubblici essenziali di cui agli articoli 1 e 2 della legge 12 giugno 1990, n. 146, specificamente individuati; l) previsione che l'accesso ai servizi pubblici essenziali e agli esercizi commerciali per l'acquisto di beni di prima necessità sia condizionato all'utilizzo di dispositivi di protezione individuale o all'adozione di particolari misure di cautela individuate dall'autorità competente; m) limitazione all'accesso o sospensione dei servizi del trasporto di merci e di persone terrestre, aereo, ferroviario, marittimo e nelle acque interne, su rete nazionale, nonché di trasporto pubblico locale, anche non di linea, salvo specifiche deroghe previste dai provvedimenti di cui all'articolo 3; n) sospensione delle attività lavorative per le imprese, a esclusione di quelle che erogano servizi essenziali e di pubblica utilità e di quelle che possono essere svolte in modalità domiciliare; o) sospensione o limitazione dello svolgimento delle attività lavorative nel comune o nell'area interessata nonché delle attività lavorative degli abitanti di detti comuni o aree svolte al di fuori del comune o dell'area indicata, salvo specifiche deroghe, anche in ordine ai presupposti, ai limiti e alle modalità di svolgimento del lavoro agile, previste dai provvedimenti di cui all'articolo 3.

misure volte ad evitare il contagio, come la previsione di una distanza di sicurezza tra passeggeri e interventi di sanificazione.

Trattasi di prescrizioni straordinariamente onerose per i gestori dei servizi di trasporto, i quali si sono visti da un lato diminuire l'utenza e dall'altro aumentare i costi del servizio.

Sulla base del D.l. 6/2020, come si ricorderà, furono adottati numerosi decreti del presidente del Consiglio dei Ministri (d.P.C.m.).

Tra i più significativi in materia di limitazione della libertà di circolazione possono richiamarsi, seppur solo nominalmente, il d.P.C.m. del 23 febbraio 2020 volto a disporre misure di contenimento in dieci Comuni della Regione Lombardia e del Comune di Vò nella Regione Veneto.

Il d.P.C.m. dell'1 marzo 2020 col quale è stato ampliato il numero dei comuni oggetto delle restrizioni, con effetti cessati a decorrere dall'entrata in vigore del d.P.C.m. dell'8 marzo 2020, a mezzo del quale è stata applicata a livello nazionale l'arte della disciplina dettata per il contrasto e contenimento dell'ondata pandemica di cui al D.l. 6/2020.

Con il d.P.C.m. del 9 marzo 2020 (con entrata in vigore l'11 marzo) vengono estesi a tutto il territorio nazionale i divieti di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico e la sospensione degli eventi sportivi in luoghi pubblici o privati.

Con il d.P.C.m. 22 marzo 2020 oltre alla sospensione delle attività produttive si impone "il divieto a tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso rispetto a quello in cui attualmente si trovano, salvo per motivi di salute".

Nonostante la produzione di d.P.C.m. sia stata, come rapidamente osservato, eccezionalmente copiosa, il successivo provvedimento di rango legislativo facente seguito al D.l. 6/2020 è di appena un mese dopo.

Si tratta del D.l. n. 19 adottato il 25 marzo 2020.

Di tale provvedimento normativo, come già puntualmente rilevato⁴²⁴, stupisce anzitutto l'esplicito richiamo all'art. 16 cost. già nella premessa, mai avvenuto sinora.

⁴²⁴ G. D'AMICO, *La libertà "capovolta". Circolazione e soggiorno nello stato costituzionale*, cit. pag. 176.

L'intento del legislatore era, con ogni probabilità, quello di dare espresso fondamento costituzionale al provvedimento adottato, specie in contesto sociale e politico dai crescenti fermenti e malumori.

Il legislatore del D.l. in commento si preoccupa inoltre di specificare che l'art. 16 cost. viene espressamente richiamato perché "consente limitazioni della libertà di circolazione per ragioni sanitarie".

Si prevede inoltre la possibilità di introdurre limitazioni per un arco temporale limitato e predeterminato in un massimo di 30 giorni "reiterabili modificabili anche più volte fino al 31 luglio 2020" e sempre tenendo conto dei "principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente".

Per la pedissequa elencazione dei divieti e limitazioni introdotti dal D.l. in parola, più dettagliati del precedente, si rimanda al testo dell'art. 1 comma 2⁴²⁵ dello stesso,

"ai sensi e per le finalità di cui al comma 1, possono essere adottate, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso, una o più tra le seguenti misure:

- a) limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni. Ai soggetti con disabilità motorie o con disturbi dello spettro autistico, con disabilità intellettiva o sensoriale o con problematiche psichiatriche e comportamentali con necessità di supporto, certificate ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 104, è consentito uscire dall'ambiente domestico con un accompagnatore qualora ciò sia necessario al benessere psico-fisico della persona e purché siano pienamente rispettate le condizioni di sicurezza sanitaria;
- b) chiusura al pubblico di strade urbane, parchi, aree da gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici;
- c) limitazioni o divieto di allontanamento e di ingresso in territori comunali, provinciali o regionali, nonché rispetto al territorio nazionale;
- d) applicazione della misura della quarantena precauzionale ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che entrano nel territorio nazionale da aree ubicate al di fuori del territorio italiano; (1)
- e) divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena, applicata dal sindaco quale autorità sanitaria locale, perché risultate positive al virus;
- f) *lettera soppressa dalla l. 22 maggio 2020, n. 35;*
- g) limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione o di assembramento in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso;
- h) sospensione delle cerimonie civili e religiose, limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto; h-bis) adozione di protocolli sanitari, d'intesa con la Chiesa cattolica e con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, per la definizione delle misure necessarie ai fini dello svolgimento delle funzioni religiose in condizioni di sicurezza;
- i) chiusura di cinema, teatri, sale da concerto, sale da ballo, discoteche, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, centri culturali, centri sociali e centri ricreativi o altri analoghi luoghi di aggregazione;
- l) sospensione dei congressi, ad eccezione di quelli inerenti alle attività medico-scientifiche e di educazione continua in medicina (ECM), di ogni tipo di evento sociale e di ogni altra attività convegnistica o congressuale, salva la possibilità di svolgimento a distanza;

-
- m) limitazione o sospensione di eventi e competizioni sportive di ogni ordine e disciplina in luoghi pubblici o privati, ivi compresa la possibilità di disporre la chiusura temporanea di palestre, centri termali, centri sportivi, piscine, centri natatori e impianti sportivi, anche se privati, nonché di disciplinare le modalità di svolgimento degli allenamenti sportivi all'interno degli stessi luoghi;
- n) limitazione o sospensione delle attività ludiche, ricreative, sportive e motorie svolte all'aperto o in luoghi aperti al pubblico, garantendo comunque la possibilità di svolgere individualmente, ovvero con un accompagnatore per i minori o le persone non completamente autosufficienti, attività sportiva o attività motoria, purché nel rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di almeno due metri per l'attività sportiva e di almeno un metro per le attività motorie, ludiche e ricreative;
- o) possibilità di disporre o di demandare alle competenti autorità statali e regionali la limitazione, la riduzione o la sospensione di servizi di trasporto di persone e di merci, automobilistico, ferroviario, aereo, marittimo, nelle acque interne, anche non di linea, nonché di trasporto pubblico locale; in ogni caso, la prosecuzione del servizio di trasporto delle persone è consentita solo se il gestore predispone le condizioni per garantire il rispetto di una distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio;
- p) sospensione dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, e delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, nonché delle istituzioni di formazione superiore, comprese le università e le istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, di corsi professionali, master, corsi per le professioni sanitarie e università per anziani, nonché dei corsi professionali e delle attività formative svolti da altri enti pubblici, anche territoriali e locali, e da soggetti privati, o di altri analoghi corsi, attività formative o prove di esame, ferma la possibilità del loro svolgimento di attività in modalità a distanza;
- q) sospensione dei viaggi d'istruzione, delle iniziative di scambio o gemellaggio, delle visite guidate e delle uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado sia sul territorio nazionale sia all'estero;
- r) limitazione o sospensione dei servizi di apertura al pubblico o chiusura dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi;
- s) limitazione della presenza fisica dei dipendenti negli uffici delle amministrazioni pubbliche, fatte comunque salve le attività indifferibili e l'erogazione dei servizi essenziali prioritariamente mediante il ricorso a modalità di lavoro agile;
- t) limitazione o sospensione delle procedure concorsuali e selettive, ad esclusione dei concorsi per il personale sanitario e socio-sanitario, finalizzate all'assunzione di personale presso datori di lavoro pubblici e privati, con possibilità di esclusione dei casi in cui la valutazione dei candidati è effettuata esclusivamente su basi curriculari ovvero con modalità a distanza, fatte salve l'adozione degli atti di avvio di dette procedure entro i termini fissati dalla legge, la conclusione delle procedure per le quali risulti già ultimata la valutazione dei candidati e la possibilità di svolgimento dei procedimenti per il conferimento di specifici incarichi;
- u) limitazione o sospensione delle attività commerciali di vendita al dettaglio o all'ingrosso, a eccezione di quelle necessarie per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità da espletare con modalità idonee ad evitare assembramenti di persone, con obbligo a carico del gestore di predisporre le condizioni per garantire il rispetto di una distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio;
- v) limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, compresi bar e ristoranti, ad esclusione delle mense e del catering continuativo su base contrattuale, a condizione che sia garantita la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro, e della ristorazione con consegna a domicilio ovvero con asporto, nel rispetto delle norme igienico-sanitarie previste per le attività sia di confezionamento che di trasporto, con l'obbligo di rispettare la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro, con il divieto di consumare i prodotti all'interno dei locali e con il divieto di sostare nelle immediate vicinanze degli stessi;
- z) limitazione o sospensione di altre attività d'impresa o professionali, anche ove comportanti l'esercizio di pubbliche funzioni, nonché di lavoro autonomo, con possibilità di esclusione dei servizi di pubblica necessità previa assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio e, laddove non sia possibile rispettare la distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o

limitandoci in questa sede solo a sottolineare il mutato approccio del legislatore, il quale dando copertura legislativa ai possibili provvedimenti di rango inferiore adottabili in forza del D.l. in questione, ha tentato una elencazione quanto più stringente possibile.

Con riferimento, inoltre al più specifico tema della mobilità, appare appena il caso di ricordare come il D.l. n 19 si preoccupava, tra le altre cose, anche di far fronte all'aumento di costi in capo alle imprese di trasporti, anche attraverso l'istituzione di un apposito Fondo presso il Ministero.

Tra le limitazioni puntualmente e analiticamente introdotte dal D.l. 19/2020 e riportate in *nota*, appare appena il caso di evidenziare, come già fatto da autorevole

ridurre il rischio di contagio come principale misura di contenimento, con adozione di adeguati strumenti di protezione individuale;

aa) limitazione o sospensione di fiere e mercati, a eccezione di quelli necessari per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità;

bb) specifici divieti o limitazioni per gli accompagnatori dei pazienti nelle sale di attesa dei dipartimenti di emergenza-urgenza e accettazione e dei reparti di pronto soccorso (DEA/PS);

cc) divieto o limitazione dell'accesso di parenti e visitatori in strutture di ospitalità e lungodegenza, residenze sanitarie assistite (RSA), hospice, strutture riabilitative, strutture residenziali per persone con disabilità o per anziani, autosufficienti e no, nonché istituti penitenziari e istituti penitenziari per minori; sospensione dei servizi nelle strutture semiresidenziali e residenziali per minori e per persone con disabilità o non autosufficienti, per persone con disturbi mentali e per persone con dipendenza patologica; sono in ogni caso garantiti gli incontri tra genitori e figli autorizzati dall'autorità giudiziaria, nel rispetto delle prescrizioni sanitarie o, ove non possibile, in collegamento da remoto;

dd) obblighi di comunicazione al servizio sanitario nazionale nei confronti di coloro che sono transitati e hanno sostato in zone a rischio epidemiologico come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità o dal Ministro della salute;

ee) adozione di misure di informazione e di prevenzione rispetto al rischio epidemiologico;

ff) predisposizione di modalità di lavoro agile, anche in deroga alla disciplina vigente;

gg) previsione che le attività consentite si svolgano previa assunzione da parte del titolare o del gestore di misure idonee a evitare assembramenti di persone, con obbligo di predisporre le condizioni per garantire il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio; per i servizi di pubblica necessità, laddove non sia possibile rispettare tale distanza interpersonale, previsione di protocolli di sicurezza anti-contagio, con adozione di strumenti di protezione individuale;

hh) eventuale previsione di esclusioni dalle limitazioni alle attività economiche di cui al presente comma, con verifica caso per caso affidata a autorità pubbliche specificamente individuate.

hh-bis) obbligo di avere sempre con sé dispositivi di protezione delle vie respiratorie, con possibilità di prevederne l'obbligatorietà dell'utilizzo nei luoghi al chiuso diversi dalle abitazioni private e in tutti i luoghi all'aperto a eccezione dei casi in cui, per le caratteristiche dei luoghi o per le circostanze di fatto, sia garantita in modo continuativo la condizione di isolamento rispetto a persone non conviventi, e comunque con salvezza dei protocolli e delle linee guida anti-contagio previsti per le attività economiche, produttive, amministrative e sociali, nonché delle linee guida per il consumo di cibi e bevande, restando esclusi da detti obblighi:

1) i soggetti che stanno svolgendo attività sportiva;

2) i bambini di età inferiore ai sei anni;

3) i soggetti con patologie o disabilità incompatibili con l'uso della mascherina, nonché coloro che per interagire con i predetti versino nella stessa incompatibilità”.

dottrina⁴²⁶, come alla lettera o) la limitazione passa anche attraverso una “deroga” all’art. 120 Cost. in quanto si facoltizza «di disporre o di demandare alle competenti autorità statali e regionali la limitazione, la riduzione o la sospensione di servizi di trasporto di persone e di merci, automobilistico, ferroviario, aereo, marittimo, nelle acque interne, anche non di linea, nonché di trasporto pubblico locale; in ogni caso, la prosecuzione del servizio di trasporto delle persone è consentita solo se il gestore predispone le condizioni per garantire il rispetto di una distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio». L’insieme dei divieti disposti con la norma in parola introduce il regime del c.d. “*lockdown*” per cui, fatto unico ed inusitato, “muoversi e circolare diventa l’eccezione e non la regola”⁴²⁷.

Si passò poi a distinguere parti del territorio con differenti colorazioni, indicanti il livello di diffusione del contagio e far discendere in base al colore le corrispondenti misure restrittive.

Secondo l’art. 16-sexies del D.l. 2/2021 «con ordinanza del Ministro della salute [...] sono individuate le regioni che si collocano nella zona bianca [...] all’interno delle quali cessano di applicarsi le misure determinate ai sensi dell’articolo 1, comma 2, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 [...] e le attività sono disciplinate dai protocolli individuati con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri [sic81]. Con i medesimi decreti possono essere adottate, in relazione a determinate attività particolarmente rilevanti dal punto di vista epidemiologico, specifiche misure restrittive».

Successivamente, con terminologia bellica, venne introdotto il c.d. “coprifuoco” con ulteriori penetranti ricadute in termini di limitazione della libertà di circolazione. con si tratta del D.l. 8 maggio 2021, n. 65 recante “misure urgenti relative all'emergenza epidemiologica da COVID-19” che all’art. 1 prevedeva «limiti orari agli spostamenti».

⁴²⁶ MARINI F.S., *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge*, in *Federalismi.it*.

⁴²⁷ M. CARRER, *I limiti costituzionali del diritto di circolazione. I casi della pandemia e delle politiche sulla mobilità e circolazione stradale*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it* - ISSN 1974 - 9562 - Anno XXIII - Fascicolo n. 1/2023.

Segnatamente: «dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 6 giugno 2021, in zona gialla, i limiti orari agli spostamenti di cui ai provvedimenti adottati in attuazione [della normativa già richiamata sopra] hanno inizio alle ore 23:00 e terminano alle ore 5:00 del giorno successivo, fatti salvi gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative, da situazioni di necessità ovvero per motivi di salute» (co. 1). «Dal 7 giugno al 20 giugno 2021, in zona gialla, i limiti orari agli spostamenti di cui al comma 1 hanno inizio alle ore 24:00 e terminano alle ore 5:00 del giorno successivo» (co. 2) fatta salva la possibilità di limiti diversi stabiliti con ordinanza del Ministro della salute (co. 3). Il coprifuoco non si applica alla zona bianca (co. 5) ed era previsto terminare in zona gialla dal 21 giugno 2021.

Appaiono inoltre particolarmente significativi gli interventi normativi volti ad incentivare ulteriori e differenti forme di mobilità.

Già in piena fase pandemica non poche furono infatti le polemiche relative a tali iniziative che però di fatto hanno indiscutibilmente favorito lo sviluppo e la diffusione dell'uso di ulteriori forme di mobilità.

Sul punto significativo appare il D.l. n. 34 del 19 maggio 2020 che per incentivare la mobilità sostenibile prevedeva un contributo per l'acquisto di biciclette e veicoli a propulsione elettrica nonché un "buono mobilità" per l'acquisto di abbonamento al TPL e di biciclette e veicoli per mobilità personale, a fronte della rottamazione di autovetture o motocicli inquinanti.

Ulteriori Fondi venivano istituiti con il D.l. 25 maggio 2021 n. 73 recante "Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali" con specifico riferimento agli articoli per la disinfezione e alle attività di controllo e, successivamente, con il D.l. 27 gennaio 2022 n. 4 recante "Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico", volto in particolare a compensare le imprese di trasporto con autobus non soggette ad obblighi di servizio pubblico della riduzione dei ricavi conseguente all'epidemia.

Tocca la materia anche il D.l. 24 marzo 2022 n. 24 recante "Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19,

in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza”, che tra le altre cose fissava nel giorno 31 marzo 2022 la fine dello stato di emergenza.

Appaiono condivisibili le osservazioni di chi⁴²⁸ ha ritenuto tali interventi legislativi durante la pandemia “disorganici” e limitati, incapaci di avviare risolutamente il pur auspicato processo di riforma del TPL.

Così come appare condivisibile la critica alla scelta del continuo ricorso a fondi pubblici, incapace di stimolare una più radicale e profonda innovazione.

Sotto il profilo della *ratio legis*, tuttavia, appare condivisibile l’opinione di chi ha ritenuto la gran parte di tali misure non tanto una violazione del diritto alla mobilità, quanto, piuttosto, una espressione (sia pur moderata alla luce di garantire il diritto alla salute) del soddisfacimento del medesimo diritto alla mobilità⁴²⁹.

Non va sottaciuto, tuttavia, come la c.d. “normativa covid” abbia originato un dibattito ampio e aspro, di cui, almeno in parte, si cercherà di dare conto nelle pagine che seguono.

Da ultimo appare significativo ricordare, seppur sinteticamente, le problematiche giuridiche che stimolarono le riflessioni della dottrina a seguito della introduzione del c.d. *green-pass*, che veniva inizialmente indicato come *COVID-passport*.

Il periodo emergenziale ha giustificato l’entrata in uso di tale strumento, sulla base della considerazione, per lo più condivisa anche a livello europeo da risalente giurisprudenza, che la tutela del fondamentale diritto alla salute giustifica limitazioni di altri diritti, anche di pari rango.

Il diritto alla salute, infatti, come osserva la Corte di Giustizia⁴³⁰, occupando “il primo posto fra i beni degli interessi protetti dal Trattato UE” deve essere garantito dagli stati membri secondo il livello da essi deciso e per tali motivi e sulla scorta di tali basi, sono ammissibili limitazione di libertà fondamentali, come quella di stabilimento⁴³¹.

⁴²⁸ A. PAIANO, *Trasporto pubblico locale*, cit. pag. 166.

⁴²⁹ Così V. BATTISTELLA, *Ricognizione delle misure adottate dal legislatore per soddisfare la domanda di mobilità urbana in ragionevoli condizioni di sicurezza, anche per ragioni di studio* in (a cura di A. CLARONI) *Trasporto pubblico locale in fase pandemica e post-pandemica: alla ricerca del diritto alla mobilità in condizioni di sicurezza e di sostenibilità economica*, Atti del Seminario Trento, 5 aprile 2022 in Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, n. 66, 2023.

⁴³⁰ Corte di Giustizia, sent. C-297/2016, punto 64.

⁴³¹ Corte di Giustizia, sent. C-230/2018, punti 60 e ss.

Ricordare le pesantissime battaglie, politiche, dottrinarie e finanche giudiziarie con riguardo al *green pass* e l'obbligo di vaccinazione, esula dal campo di indagine del presente lavoro, oltre che risultare ridondante.

L'autorevole dottrina che ne avvalorava la legittimità di fatto vedeva il *green pass* “non come un elemento che determina una limitazione delle libertà, bensì come uno strumento che, con l'intento certamente anche di incentivare la vaccinazione spontanea, determina le condizioni in presenza delle quali determinati diritti, anche fondamentali, possano essere esercitati in sicurezza, evitando situazioni che possano causare una diffusione del virus”⁴³².

Effettivamente, con il lancio dei vaccini da parte dell'industria farmaceutica, gli obiettivi del Governo si sono spostati sulla campagna di vaccinazione.

Si ricorderà la massiccia opera di convincimento, anche a mezzo *media*, per la spontanea vaccinazione così come, allo stesso tempo, il restringimento dell'accesso a determinati luoghi e attività (poi anche per l'accesso al luogo di lavoro) alle persone che fossero “immuni” dalla malattia.

L'immunità andava “provata” o attraverso l'esibizione delle risultanze del c.d. “tamponi”, o del certificato di recente guarigione dal virus o infine per essere vaccinati con l'esibizione appunto del c.d. *green pass*.

L'ispirazione originaria di tale intervento va rinvenuta nel Regolamento (UE) 2021/953 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2021 “su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19” aveva previsto che gli Stati producessero documenti coordinati che agevolassero il riconoscimento di persone “non contagiose”.

Il D.l. 22 aprile 2021, n. 52 “Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19” aveva previsto all'art. 9 le “certificazioni verdi Covid19” rilasciate per avvenuta vaccinazione, avvenuta guarigione ed effettuazione

⁴³² R. ROMBOLI, *Aspetti costituzionali della vaccinazione contro il Covid-19 come diritto, come obbligo e come onere (certificazione verde Covid-19)*, in *questionegiustizia.it* del 6/9/2021, pag. 11. Contra A. MANGIA, *Si caelum digito tetigeris. Osservazioni sulla legittimità costituzionale degli obblighi vaccinali*, in *Rivista AIC*, 3/2021, pagg. 432 ss.

di test rapido antigenico che dovevano servire per consentire spostamenti in entrata o uscita dai territori ricadenti in zona arancione o rossa; rimanere nelle sale d'attesa degli ospedali per accompagnatori di pazienti non Covid; consentire uscite temporanee alle persone ospitate in strutture residenziali e socioassistenziali; assistere a spettacoli dal vivo; entrare a fiere e congressi; partecipare a feste conseguenti a cerimonie civili o religiose; derogare ai divieti di spostamento da e per l'estero o a obblighi di sottoporsi a misure sanitarie come la quarantena (nei viaggi).

Con il D.l. 23 luglio 2021, n. 105 recante “Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche”, come condivisibilmente osservato, “il green pass diventa precondizione non tanto per circolare come atto in sé, bensì per accedere ad una gamma di attività e servizi che diverrà entro poco tempo sempre più ampia”⁴³³.

Recita, infatti, che «è consentito in zona bianca esclusivamente ai soggetti muniti di una delle certificazioni verdi COVID-19, di cui all'articolo 9, comma 2, l'accesso ai seguenti servizi e attività» che la norma stessa elenca e prevedendo, all'art. 3, che «i titolari o i gestori dei servizi e delle attività di cui al comma 1 sono tenuti a verificare che l'accesso ai predetti servizi e attività avvenga nel rispetto delle prescrizioni».

È ovvio come il green pass e le restrizione ad esso collegate furono il pungolo più efficace per l'avvio della campagna di vaccinazione di massa, nella quale il Governo vedeva lo strumento più efficace per uscire dalla morsa pandemica.

I decreti legge n. 44 del 1 aprile 2021 recante “Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici”; n. 172 del 26 novembre 2021, recante “Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali” e infine il n. 1 del 7 gennaio 2022, “Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza COVID-19, in particolare nei luoghi di lavoro, nelle scuole e negli istituti della formazione superiore”, introdussero l'obbligo vaccinale dapprima per le professioni sanitarie, successivamente per i lavoratori della scuola, delle forze dell'ordine, dell'università e da ultimo per tutti coloro che avessero compiuto 50 anni di età.

⁴³³ M. CARRER, *I limiti costituzionali del diritto di circolazione. I casi della pandemia e delle politiche sulla mobilità e circolazione stradale*, cit., pag. 35.

L'inadempimento all'obbligo comportava la sospensione dal lavoro o dalla professione e, per gli ultracinquantenni, una sanzione di 100 euro⁴³⁴.

Si tratta, come giustamente osservato, di “una norma che richiede un comportamento imponendolo”⁴³⁵.

Il *green pass* risultava funzionale anche per accedere ai servizi di trasporto.

Sul punto, la possibile limitazione alla libertà di spostamento derivante dalla scelta dei mezzi di trasporto offre lo spunto per ricollegarsi con le riflessioni svolte nelle pagine che procedono, in ordine al profilo strumentale della libertà di circolazione.

Se è infatti vero che limitare taluni mezzi (ad esempio l'aereo o il treno) permette comunque di spostarsi con talaltri (ad esempio bicicletta o auto privata), non v'è chi non veda come indirettamente la libertà di circolazione ne esca in ogni caso profondamente degradata.

Col senno del poi e “a bocce ferme” appare condivisibile l'interrogativo che si domandava “se non sarebbe stato più trasparente e coraggioso verso i cittadini disporre direttamente un obbligo vaccinale generalizzato, presentando la vaccinazione come una sorta di trattamento sanitario obbligatorio collettivo, necessario per sradicare il pericolo del virus”⁴³⁶.

⁴³⁴ In merito al procedimento sanzionatorio, va rilevato che il D.l. n. 50/2022, convertito con modificazioni dalla Legge n. 91/2022, ha differito tale obbligo dal 1° febbraio al 15 giugno 2022. In seguito, la Legge n.199/2022, il D.l. 51/2023 convertito in L. 87/2023, la L. 18/2024 hanno di volta in volta prorogato sino 31 dicembre 2024 il termine di sospensione di tutte le attività e i procedimenti di irrogazione delle sanzioni previste per i soggetti inadempienti all'obbligo di vaccinazione Covid (art. 4-sexies, commi 3, 4 e 6, del DL n. 44/2021, convertito con modificazioni dalla Legge n. 76/2021). Infine la Legge n. 15/2025 di conversione del D.l. n. 202/2024 (“Milleproroghe”), ha previsto l'interruzione definitiva dei procedimenti sanzionatori di cui all'articolo 4 -sexies del D.l. n. 44, non ancora conclusi, e l'annullamento delle sanzioni pecuniarie già irrogate.

⁴³⁵ M. CARRER, *I limiti costituzionali del diritto di circolazione. I casi della pandemia e delle politiche sulla mobilità e circolazione stradale*, cit., pag. 37.

⁴³⁶ L. MARILOTTI, *La strategia vaccinale italiana anti-coronavirus dall'approvvigionamento alla somministrazione*, in *Federalismi*, n. 22/2022, p. 258.

2. La centralità della mobilità, della “mobilità sostenibile” e del trasporto nel “piano nazionale di ripresa e resilienza”.

Nelle pagine che precedono si è tentato di dare la misura dell’interesse, costante e concreto, che le istituzioni dell’Unione Europea rivolgono alla mobilità.

Più in particolare, anche dalla disamina dei pareri del CESE e più diffusamente attraverso l’analisi dei più recenti interventi normativi si è avuto sinora modo di percepire una sempre maggiore attenzione alla c.d. “sostenibilità” della mobilità.

Si tratta effettivamente di questione che assume rilevanza capitale, sia a livello europeo che nazionale.

Come annota Amar, la dimensione più studiata quando si parla di mobilità è forse il suo rapporto con l’ambiente, in un contesto dove, a livello globale, la crescita dei trasporti diventa sempre meno sostenibile⁴³⁷.

La sostenibilità infatti rappresenta una delle sfide più grandi, concretizzandosi nell’obiettivo di eliminare le esternalità negative della mobilità, pur garantendone la tutela.

Un tale eccezionale interesse, emerge indubbiamente anche dall’analisi del c.d. P.N.R.R., che tra gli obiettivi che si pone vi è la “*rivoluzione verde e transizione ecologica*” all’interno del quale emergono gli interventi per la mobilità sostenibile e “*infrastrutture per una mobilità sostenibile*” che include azioni volte a favorire la realizzazione di opere ferroviarie e l’intermodalità.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) trae origine dall’adozione del programma Next Generation Europe (NGEU), che secondo la definizione adottata dalla Commissione europea rappresenta “uno strumento di ripresa temporaneo e innovativo, pensato per sostenere la ripresa economica dell’Europa dalla pandemia di coronavirus e costruire un futuro più verde, più digitale e più resiliente”⁴³⁸.

Si tratta, di fatto, di uno strumento volto a fornire, in misura straordinariamente importante, sovvenzioni e prestiti agli Stati membri per riforme ed investimenti in linea con i propri Piani nazionali, con rimborso a partire dal 2028 fino al 2058.

⁴³⁷ G. AMAR, *Homo mobilis. La nueva era de la movilidad*, cit., pag. 81.

⁴³⁸ Così dal sito della Commissione europea <https://commission.europa.eu>.

Mentre i prestiti saranno rimborsati dagli Stati membri debitori, le sovvenzioni saranno rimborsate dal bilancio dell'UE.

Si è prevista una dotazione complessiva di 672,5 miliardi di euro da alimentare anche attraverso l'emissione di titoli europei per un "programma eccezionale e coordinato di sostegno economico e sociale, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri" al fine di fare fronte alla "situazione eccezionale causata dalla COVID-19, che sfugge al controllo degli Stati membri" e così ad "un ulteriore deterioramento dell'economia, dell'occupazione e della coesione sociale e dare impulso a una ripresa sostenibile e resiliente dell'attività economica"⁴³⁹.

In dottrina c'è chi ha già avuto modo di evidenziare le potenziali criticità derivanti dall'eccezionale strumento, sia con riguardo "ai rapporti tra i livelli territoriali di governo (europeo, statale e regionale), sia alle relazioni tra i poteri e alle rispettive aree di competenza sia, di conseguenza, ai rapporti tra le fonti"⁴⁴⁰.

Come annota Paolo Bianchi, infatti, "mediante il ricorso a programmi quali NGEU, l'Unione oggi dispone di strumenti di natura fiscale che le consentono di investire sui temi che essa stessa qualifica come priorità strategiche, come la protezione ambientale, la digitalizzazione e la promozione dell'inclusione sociale" sicché la Commissione in tal senso può oggi gestire una sua politica economica⁴⁴¹.

La dottrina mette in luce plurimi profili di criticità oltre che di possibile tensione istituzionale dello strumento, come ad esempio il ruolo del tutto marginale lasciato agli enti territoriali, che assumerebbero il marginale, se non del tutto subordinato ruolo di meri esecutori dei programmi.

⁴³⁹ Così *Considerando n. 18 del Reg. UE 2021/241*, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (c.d. "Recovery and Resilience Facility" – RRF).

⁴⁴⁰ P. BIANCHI, *NGEU: una trasformazione costituzionale implicita o semplicemente un caso eccezionale e irripetibile?* in R. ESPOSITO; L. PENNESI (a cura di), *Il sistema multilivello nell'attuazione del PNRR e del Green Deal. Temi fiscali, pubblicistici e civilistici*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2025, pagg. 73 ss.

Segnala l'Autore: "il quadro italiano è stato da subito oggetto di riflessioni critiche e preoccupate, che si sono concentrate su tre punti: la condizionalità come vincolo esterno suscettibile di incidere sulla elaborazione dell'indirizzo politico, lo sbilanciamento nei rapporti tra Parlamento e Governo e infine i riflessi dei primi due elementi sul sistema delle fonti".

⁴⁴¹ P. BIANCHI, *NGEU: una trasformazione costituzionale implicita o semplicemente un caso eccezionale e irripetibile?* cit., pag. 79.

In argomento cfr. Cfr. S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Riv. AIC*, 2022, n. 3; F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, pag. 51 ss.; ID., *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovra-nazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, pag. 5.

Le questioni che qui si agitano, sembrano assumere una complessità tale da sfuggire dalla possibilità, in questa sede, di una analisi completa, dove, invece, ciò che appare maggiormente significativo è dare atto dello straordinario interesse dedicato dal *Piano alla mobilità*, considerato uno dei punti strategici per lo sviluppo che si propone di favorire.

Il Piano italiano è stato presentato all’approvazione della Commissione europea il 30 aprile 2021, con avvio della procedura di cui agli artt. 18, 19 e 20 del Reg. UE 2021/241, determinante l’adozione della Decisione di esecuzione del Consiglio dell’Unione europea – di cui il Piano costituisce un allegato (Consiglio UE Ecofin 10160/21) – con la quale l’Italia ha potuto accedere alle misure europee di sostegno finanziario richieste per la sua attuazione⁴⁴².

Nel 2022 vengono emanate le linee programmatiche per lo sviluppo di infrastrutture e sistemi di mobilità sostenibile allegato al Documento di Economia e Finanza del Ministero della Economia e delle Finanze, al fine di illustrare le azioni intraprese dal Governo e quelle che verranno adottate dal Ministero delle infrastrutture e della Mobilità sostenibile anche sulla scorta del PNRR e del PNC (Piano Nazionale Complementare)⁴⁴³.

Il principale obiettivo si conferma la mitigazione del riscaldamento globale attraverso nuove tecnologie di mobilità, ricordando che “sostenibili sono quelle infrastrutture in grado di porre attenzione all’intero ciclo di vita dell’opera, essere resilienti a disastri ed eventi imprevisti, essere decise in base a valutazioni quantitative basate sulla qualità e sugli impatti sociali attesi, internalizzare nel processo di selezione e progettazione delle opere tematiche proprie dello sviluppo sostenibile come, ad esempio, la *carbon footprint* prodotta.”⁴⁴⁴

Nel documento in commento, si dà atto che “il MIMS ha implementato nel corso dell’ultimo anno importanti innovazioni normative e regolamentari per inserire le diverse dimensioni della sostenibilità nel modo di programmare, selezionare, valutare, progettare e monitorare la realizzazione di opere infrastrutturali.

⁴⁴² M. CECCHETTI, *L’incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi* in Rivista N°: 3/2022 del 13/09/2022, su www.rivistaaic.it, pag. 283.

⁴⁴³ Il documento è rinvenibile in <https://mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-05/Allegato%20Infrastrutture%20Def%202022.pdf>.

⁴⁴⁴ Allegato al documento di economia e finanza 2022, <https://mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/202205/Allegato%20Infrastrutture%20Def%202022.pdf>, pag. 2.

Vanno in questa direzione: la definizione dei nuovi strumenti di progettazione e valutazione adottati dal MIMS, come le Linee guida settoriali di valutazione degli investimenti in opere pubbliche; le Linee guida per la redazione del Progetto di Fattibilità Tecnico-Economica emanate dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici con l'introduzione della Relazione di Sostenibilità delle opere; le Linee guida sullo svolgimento del Dibattito Pubblico richiesto per molte più iniziative rispetto al passato, grazie alla riduzione delle soglie di valore delle opere oltre le quali esso diviene obbligatorio”.

Le linee programmatiche indicano due linee di azione primarie.

La prima volta ad assicurare la manutenzione del patrimonio infrastrutturale, anche attraverso l'uso di tecnologie innovative, migliorare l'efficienza dei sistemi di trasporto e attuare gli investimenti del PNRR e degli altri fondi, realizzare importanti riforme di sistema e di settore.

La seconda finalizzata alla realizzazione di nuove infrastrutture sostenibili⁴⁴⁵.

I punti del programma consistono nella implementazione di sistemi integrati di mobilità per una mobilità sostenibile.

La gestione della programmazione delle opere da avviare si annuncia complessa.

Il DPP (Documento Pluriennale di Pianificazione) sarà lo strumento atto ad indicare anche le priorità e criteri di intervento, mentre per l'attivazione di tale sistema dovrà farsi riferimento alle “linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche” di cui al Dlgs 228 del 2011 emanate nel 2017 ed integrate con il decreto ministeriale del 7 dicembre 2021 n. 496, recante “linee guida operative per il settore ferroviario”, definite in collaborazione con la Banca Europea degli Investimenti.

Si incentiva l'uso del Dibattito Pubblico per le grandi opere previsto dal DPCM 76 del 10 maggio 2018 e ampliato dal DM 442 del 12 novembre 2021.

Infine il D.M. 627 del 30 dicembre 2020 istituisce la Commissione nazionale per il dibattito pubblico con il compito di monitorare lo svolgimento della procedura garantendo la partecipazione di tutti gli interessati.

Quanto agli interventi concreti previsti nel PNRR in tema di mobilità, tra i maggiori rileva, nella Missione 2, di certo il rinnovo della flotta degli autobus al fine di ridurre

⁴⁴⁵ S. BATTISTON, *L'evoluzione delle Smart City in Smart Community. Strumenti di collaborazione tra P.A. e soggetti privati per il perseguimento degli obiettivi del PNRR*, Key Ed., Milano, 2023.

l'impatto ambientale, la digitalizzazione dei servizi di TPL e la realizzazione di nuove reti per il trasporto pubblico di massa.

Nell'ambito della Missione 3 sono previsti invece interventi per la mobilità e la connessione veloce del Paese.

La maggior parte delle risorse stanziata nel PNRR sono dedicate all'implementazione e al miglioramento della rete ferroviaria, sia per quanto riguarda la sua componente di alta velocità, sia per le linee tradizionali.

Nell'ambito della Missione 3 "infrastrutture per una mobilità sostenibile" si stanziavano 8,5 miliardi di euro per migliorare i collegamenti ferroviari dell'altra velocità nelle regioni del Nord, organizzando i relativi servizi di trasporto secondo una logica intermodale e stabilendo delle connessioni efficaci con il sistema dei porti. Inoltre il PNRR stanziava ulteriori 4,6 miliardi di euro per realizzare 274 km di ferrovia ad alta velocità nel Mezzogiorno⁴⁴⁶.

Sono stati infine stanziati 2,5 miliardi di euro tra risorse PNRR (930 milioni) e quelle del PNC per il "potenziamento delle linee regionali" per potenziare 680 km di linee ferroviarie regionali in diversi punti critici del Paese, in particolare nel Mezzogiorno. Si tratta di investimenti volti a rendere più sicure ed efficienti le linee regionali, favorendo la connessione con porti e aeroporti e migliorando l'accessibilità e fruibilità alle stesse.

Il PNRR stanziava inoltre 110 milioni di euro per l' "innovazione digitale dei sistemi aeroportuali" per lo sviluppo di nuovi strumenti per digitalizzare l'informazione aeronautica determinando anche una significativa riduzione nell'utilizzo del carburante.

Nella Misura "sviluppo del trasporto rapido di massa" previsto dalla Missione 2 sono contenuti ulteriori interventi volti a promuovere l'utilizzo di mezzi pubblici di trasporto.

Di sicura importanza, inoltre, anche l'investimento "supporto alla filiera dei bus elettrici"⁴⁴⁷.

⁴⁴⁶ *"La missione 3 del PNRR alimenta gli investimenti nelle infrastrutture "per una mobilità sostenibile" con una spesa di 25,4 miliardi finanziata dai fondi europei (24,77 alla rete ferroviaria e 0,63 alla intermodalità e alla logistica integrata) cui vanno aggiunti 6,06 miliardi finanziati previsti dal fondo complementare nazionale (istituito dal decreto legge 59/2021) per un totale di 31, 46 miliardi: 27, 97 alla rete ferroviaria e 3,49 a intermodalità e logistica integrata", così in M. MEAZZA, PNRR Cos'è a cosa serve. IlSole24Ore Publishing and Digital,*

L'impressionante investimento di cui si parla, è coerente con l'attenzione che le Istituzioni dell'Unione Europea hanno sinora mostrato per il tema della mobilità, come si è avuto modo di evidenziare nei capitoli che precedono.

Si condividono, tuttavia, le preoccupazioni di chi parla di “torsione” alla quale, con l'adozione del NGEU, sono state sottoposte sia le norme fondative dell'Unione, sia le Costituzioni statali⁴⁴⁸.

L'immissione, senza precedenti nella storia europea, di così ingenti risorse economiche per lo sviluppo di prestabiliti obiettivi appare senza dubbio capace di un enorme condizionamento delle decisioni politiche degli Stati membri.

Se lo strumento, tuttavia, come si è sin da subito atteggiato, rimane caratterizzato da elementi di eccezionalità legati da contingenze storiche, economiche, sociali e politiche potrebbe rappresentare una risposta positiva alle attuali difficoltà.

In questa sede, interessava in particolar modo, evidenziare l'interesse emergente dal PNRR alla mobilità e come dallo stesso, sia evincibile l'idea di mobilità che le Istituzioni si sono determinate ad attuare per i prossimi decenni.

In questo senso, pertanto, gli strumenti economici messi a disposizione appaiono di sicura necessità stante l'arretratezza del sistema di mobilità attuale.

La sfida maggiore per gli Stati membri sarà quella di valorizzare tali strumenti con programmazioni coerenti, efficienti e di sistema, allontanando il rischio che invece pare adombrarsi relativo alle differenti capacità organizzative degli apparati burocratici di ciascuno Stato membro, potenzialmente idonei a distorcere l'efficacia degli investimenti.

⁴⁴⁷ Sul punto cfr. *Guida al PNRR 4: Opportunità, procedure e adempimenti per imprese, professionisti e pubblica amministrazione*, IlSole24Ore Professional, 2022.

⁴⁴⁸ P. BIANCHI, *NGEU: una trasformazione costituzionale implicita o semplicemente un caso eccezionale e irripetibile?* cit., pag. 86.

3. Verso una nuova mobilità, tra difficoltà regolatorie e sociali.

Da tempo la materia è investita da istanze sia di tipo ecologista e di tutela dell'ambiente, ma anche sociale.

Nel parlare di “mobilità sostenibile” infatti ci si riferisce precipuamente alla necessità di “bilanciare esigenze sociali di spostamento con quelle di corretto uso delle risorse, in una prospettiva di tutela delle generazioni future”⁴⁴⁹.

Si tratta in particolare di quelle forme di mobilità capaci di diminuire le esternalità negative del traffico sia sul piano economico che ambientale e sociale.

Molteplici gli interventi normativi volti alla promozione, anche attraverso lo stanziamento di fondi, della mobilità ciclistica⁴⁵⁰.

Il c.d. *bike sharing*, di cui si è già avuto modo di parlare, diffusosi in quasi tutte le maggiori città europee, ne rappresenta la più plastica dimostrazione di cui si è già avuto modo di parlare.

Accanto alle biciclette, specialmente a seguito della stagione pandemica, si vanno imponendo nuovi strumenti di mobilità come i monopattini elettrici e i *segway*, *hoverboard* e mezzi mono-ruota a bilanciamento assistito⁴⁵¹.

Numerosi i provvedimenti volti alla loro promozione.

⁴⁴⁹ A. PAIANO, *Trasporto pubblico locale e regolazione della mobilità urbana*, cit. pag. 170.

⁴⁵⁰ In tema di promozione della mobilità ciclistica si vedano i recenti Decreti del Ministero dell'Infrastrutture e Trasporti e segnatamente: il D.M. I.T. 344/2020; il DM 73/2021; DM 509/2021.

⁴⁵¹ La Legge 25 novembre 2024, n. 177 ha recentemente modificato diversi articoli del Codice della Strada, così come ha modificato la Legge 160/2019 che al comma 75 dell'art. 1 definisce i requisiti monopattini a propulsione prevalentemente elettrica. Nello specifico le principali novità riguardano:

- la possibilità di definire con apposita deliberazione della Giunta comunale l'obbligo per i gestori del servizio di noleggio dei monopattini di installare sistemi automatici che impediscano il funzionamento dei monopattini al di fuori di determinate aree definite dalla stessa deliberazione;
- il divieto di circolazione dei monopattini a propulsione prevalentemente elettrica privi del contrassegno, con contrassegno non visibile, alterato o contraffatto ovvero privi di copertura assicurativa;
- l'obbligo di indossare un idoneo casco protettivo per tutti i conducenti dei monopattini;
- il divieto, ovunque, di circolare contromano;
- la possibilità di circolare solo su strade urbane con limite di velocità non superiore a 50 km/h;
- il divieto di sosta dei monopattini sul marciapiede. I comuni, a condizione che il marciapiede, per dimensione e caratteristiche, lo consenta, possono individuare con ordinanza aree di sosta riservate ai monopattini anche sul marciapiede, purché nella parte rimanente dello stesso sia assicurata la regolare e sicura circolazione dei pedoni e delle persone con disabilità. Tale utilizzo deve essere indicato con la prescritta segnaletica verticale e orizzontale. Le aree di sosta riservate ai monopattini possono essere prive di segnaletica orizzontale e verticale, purché le coordinate GPS della loro localizzazione siano consultabili pubblicamente nel sito internet istituzionale del comune. Ai monopattini a propulsione prevalentemente elettrica è comunque consentita la sosta negli stalli riservati ai velocipedi, ai ciclomotori e ai motoveicoli.

Sul punto vanno evidenziati il Decreto del MIT del 12/08/2020 n. 344 volto a all'ampliamento della rete ciclabile urbana e metropolitana, e il Decreto del MIT del 16/03/2021 n. 73 volto alla realizzazione di piste ciclabili di collegamento tra le Università e le principali stazioni ferroviarie.

Anche la legge di bilancio 2023, la L. 197 del 29 dicembre 2022 all'art. 1 c. 479-482, istituiva un Fondo per lo sviluppo di ciclovie urbane intermodali.

Appare tuttavia appena il caso di rimarcare come il 21° Rapporto sulla mobilità degli italiani dell'ISFORT segnali che *“la dinamica di miglioramento del riparto modale appare tuttavia ancora timida e insufficiente a «scardinare» in modo tangibile il monopolio dell'auto nelle scelte degli italiani: 63,1% degli spostamenti soddisfatti nel primo semestre del 2024, seppure in diminuzione dal 66,3% del 2022 (ma era al 62,5% nel 2019)”*.

Appare comunque interessante apprendere dal predetto *rapporto* i dati positivi sui mezzi di trasporto utilizzati dai cittadini (riparto modale), con un buon recupero di share soprattutto della mobilità pedonale (dal 18,0% del 2023 al 21,3% del primo semestre 2024).

Sempre in base al Rapporto ISFORT, *“il trasporto pubblico nel suo insieme continua la graduale ripresa di mercato dopo il crollo registrato nel 2020 (dimezzamento della quota modale), attestandosi nel 2023 all'8,6% degli spostamenti contro il 6,6% del 2021 e il 7,4% del 2022”*.

Dalla lettura del medesimo Rapporto, invece, ciò che suscita particolare preoccupazione è rappresentato dall'ampliarsi dei divari territoriali nell'uso dei mezzi di trasporto.

All'orizzonte appare il profilarsi di nuove possibili forme di discriminazione e diseguaglianza, anche sotto il profilo dell'accesso alla mobilità, come visto fattore indispensabile per il pieno godimento dei diritti costituzionali, oltre che per il soddisfacimento di rilevanti interessi della vita.

Questi i dati: *“per il trasporto pubblico la quota modale sale al 17,6% nelle grandi città mentre scende sotto il 5% nei centri minori e nelle aree interne; e sale al 12% nel Nord-Ovest contro il 5,5% del Mezzogiorno...il tasso di mobilità sostenibile è direttamente proporzionale alla ricchezza dei Comuni e passa dal 20,6% nei Comuni con meno di 15000 euro di reddito medio al 39,6% (praticamente il doppio) nei*

Comuni con oltre 25000 euro di reddito medio; e tutte le singole soluzioni di trasporto più sostenibili (piedi, bici, trasporto pubblico) hanno share crescenti in proporzione alla ricchezza dei territori”.

Tali dati evidenziano come la perifericità territoriale e reddito possono attestarsi come i due principali fattori discriminanti di esclusione dei cittadini da modelli di mobilità più equilibrati sotto il profilo dell’uso dei mezzi di trasporto⁴⁵².

L’evoluzione tecnologica, ivi incluso l’affermarsi di una (sempre più intelligente) intelligenza artificiale oltre che una sensibilità sempre crescente inducono a parlare di una “rivoluzione in atto” nella materia dei trasporti e della mobilità.

Nel già citato *Rapporto* vengono messi in rilievo alcuni aspetti che si ritiene opportuno riportare di seguito in quanto coerenti con le analisi complessivamente svolte nei capitoli che precedono.

Segnatamente:

- “l’affermarsi del concetto di “mobilità come servizio” e il parallelo sviluppo di piattaforme per l’integrazione di nuovi e tradizionali servizi di trasporto;
- la frammentazione della domanda di mobilità e la conseguente organizzazione, dal lato dell’offerta, di servizi personalizzati, flessibili, connessi e condivisi;
- le innovazioni, grazie anche alle applicazioni dell’AI, nella digitalizzazione che abilita i nuovi modelli di domanda (piattaforme MaaS, servizi flessibili-DRT, *sharing mobility*), nelle motorizzazioni (elettrico, idrogeno), nell’ “internet delle cose”, nella guida autonoma;
- lo sviluppo di infrastrutture per l’integrazione complessa di reti e servizi di mobilità sostenibile, a partire dai nodi (hub) del trasporto pubblico (modello TOD);
- la valorizzazione e la fruizione di qualità degli spazi pubblici, incoraggiando soluzioni di mobilità dolce, attraverso l’integrazione virtuosa tra pianificazione urbanistica, pianificazione dei trasporti, sviluppo dei servizi e delle economie di prossimità (Città dei 15 minuti, Città della prossimità)”⁴⁵³.

⁴⁵² Così ISFORT, 21° rapporto sulla mobilità degli italiani C’è bisogno di una scossa. 26 novembre 2024, pag. 3.

⁴⁵³ Così ISFORT, 21° rapporto sulla mobilità degli italiani C’è bisogno di una scossa. 26 novembre 2024, pag. 3.

Le caratteristiche principali della c.d. MaaS sono pertanto rappresentate dalla possibilità di organizzare, attraverso un'unica piattaforma digitale, il servizio di trasporto.

La tecnologia riuscirebbe dunque a garantire l'accesso in tempo reale alle informazioni su tutte le modalità di trasporto disponibili, pubbliche e private, il trasporto multimodale, l'uso di tecnologie per pianificare, prenotare e pagare il servizio nonché la possibilità di acquistare pacchetti di mobilità personalizzati in base alle particolari esigenze dell'utente.

Sotto tale aspetto si parla di *info-mobilità* in costante evoluzione e miglioramento, cosa che invece non può dirsi con riguardo alla organizzazione ed al raccordo di orari e tariffe del trasporto pubblico⁴⁵⁴.

La mobilità, pertanto, assume una sempre maggiore funzione sociale, oltre che atteggiarsi a vero e proprio nodo cruciale delle moderne politiche del secolo.

È evidente un progressivo mutamento di prospettiva nella quale centrale diviene, in luogo dei mezzi di trasporto, l'utente, segnando il passaggio da un diritto al trasporto al diritto alla mobilità⁴⁵⁵.

La teorizzazione di un nuovo concetto di spazio urbano, di città, di prossimità dei servizi, sembra contraddittorio con una società sempre più massificata e concentrata in metropoli destinate a divenire megalopoli, ma proprio per questo interroga nel profondo e sollecita una vera rivoluzione del modo di vivere la città.

A proposito della c.d. "città dei 15 minuti", così si esprime Carlos Moreno in un pregevole recente lavoro: "il concetto della città di prossimità va nel senso opposto a quello dell'urbanismo moderno, che separava lo spazio residenziale dal lavoro, dal commercio, dall'industria e dal tempo libero [...] le strade sono state pensate come luogo di passaggio di veicoli inquinanti, ma la storia non va più in questa direzione.

I cittadini devono poter camminare, andare in bicicletta, usufruire di viali alberati, di negozi di prossimità, di scuole aperte oltre gli orari eccetera.

Le infrastrutture già esistenti cambieranno funzione, destinazione d'uso, utenza a seconda del giorno e dell'ora.⁴⁵⁶

⁴⁵⁴ S. MAGGI, *Mobilità sostenibile. Muoversi nel XXI secolo*, cit. pag. 40.

⁴⁵⁵ A. CLARONI, *Il trasporto pubblico locale: funzione sociale e processi di riforma del settore*, Bonomo ed., 2012, pagg. 26 ss.

⁴⁵⁶ C. MORENO, *La città dei 15 minuti: Per una cultura urbana democratica*, ADD Editore, 2024.

Allo stato deve darsi conto degli sforzi, anche dal punto di vista di stanziamenti economici, per una mobilità c.d. sostenibile, anche se chi scrive nutre non poche riserve circa l'attuale slancio verso la mobilità a mezzo biciclette o pedonale, considerandola sì rilevante, ma pur sempre parziale e non di certo risolutiva con riguardo alle effettive esigenze di mobilità attualmente persistenti, specie nei territori disagiati.

In ogni caso sul punto, meritano attenzione ad esempio il DL 34/2020 ha previsto il cd. Bonus mobilità, cioè un contributo in favore dei residenti nelle città per l'acquisto di biciclette e veicoli a propulsione elettrica a fronte della rottamazione di autovetture o motocicli inquinanti, nonché un buono mobilità per l'acquisto di abbonamenti al TPL.

Il legislatore inoltre all'art. 4 del DL 121/2021 ha previsto, a partire dal 30 giugno 2022, il divieto di circolazione dei veicoli adibiti a TPL di categoria M2 e M3 con caratteristiche Euro 1. Dal primo gennaio 2024 (stante il differimento disposto dal DL 198/2022) invece sarà vietata la circolazione delle autovetture Euro 2 e Euro 3.

Come giustamente rilevato⁴⁵⁷, nell'ordinamento non mancano strumenti volti alla effettiva realizzazione di una mobilità sostenibile, pur dovendosi dare atto di una sostanziale incompiutezza del progetto.

Molteplici le motivazioni di una tanto lenta transizione.

Anna Paiano ne individua alcuni: “la scarsa sensibilità al tema della tutela dell'ambiente, la mancanza di un quadro programmatico ben definito e di un mercato contendibile (e cioè la presenza di assetti monopolistici, che non stimolano le imprese all'innovazione), nonché la carenza di informazioni sulle esigenze degli spostamenti degli utenti”⁴⁵⁸.

A tali condivisibili osservazioni, pare doversi tuttavia aggiungere anche in tale materia come purtroppo in vastissime aree della legislazione italiana, una diffusa frammentazione normativa, incapace di essere portata a sistema, oltre a ragioni di tipo fattuale.

⁴⁵⁷ A. PAIANO, *Trasporto pubblico locale e regolazione della mobilità urbana*, cit., pag. 178.

⁴⁵⁸ A. PAIANO, *Trasporto pubblico locale e regolazione della mobilità urbana*, cit., pag. 178.

L'analisi del rapporto Isfort, pur sinteticamente, sopra svolta è di per sé eloquente nell'evidenziare le criticità per una più profonda rivoluzione nel campo della mobilità.

Seguendo le indicazioni che provengono dal livello europeo, la mobilità dovrebbe essere regolata tenendo conto delle esigenze di pianificazione dell'ambiente urbano, di promozione della mobilità sostenibile ed integrata.

Appare poi appena il caso di dare atto a quella parte di dottrina che da tempo collega il diritto alla mobilità alla c.d. "libertà di viaggio" prefigurando una sorta di diritto al turismo⁴⁵⁹.

Già negli anni 70 infatti si discuteva sul turismo come "diritto sociale"⁴⁶⁰, capace di richiedere una particolare tutela e protezione, anche attraverso l'accessibilità alla mobilità.

Anche sotto l'aspetto turistico, pertanto "la mobilità, sempre più centrale nelle biografie delle persone, ha finito per assumere le fattezze di un diritto sociale, che deve essere non solo riconosciuto, ma anche garantito nella vita di tutti i giorni.

Il turismo accessibile quindi può essere definito come l'insieme dei servizi e delle strutture che hanno la capacità di consentire a tutta la platea turistica, nessuno escluso, di fruire della vacanza e del tempo libero in modo soddisfacente, senza ostacoli né vincoli, e quindi in condizioni di libertà, sicurezza, comodità"⁴⁶¹.

Per tali motivi "è bene, in primo luogo che la garanzia e la tutela della mobilità siano formalizzate a livello normativo consuetudinario sulle libertà delle persone."⁴⁶²

Sotto tale aspetto i concetti di mobilità e di libertà di viaggio appaiono in intima correlazione, pur ritenendosi ovviamente la seconda solo un aspetto dell'ampio portato della mobilità, per come si è tentato di ricostruire nelle pagine precedenti.

Ciò che rileva maggiormente è un nuovo approccio alle tematiche.

Si tratta in particolare di abbandonare le misure statiche di regolamentazione dei fenomeni, volte più a favorire l'accessibilità in termini di accesso fisico piuttosto che in un senso più ampio e generale⁴⁶³.

⁴⁵⁹ Cfr. S. MONACO, *Sociologia del turismo accessibile. Il diritto alla mobilità e alla libertà di viaggio*, PM Ed., 2019.

⁴⁶⁰ M. P. CHITI, *Il profilo pubblico del turismo*, Giuffrè, Milano, 1970.

⁴⁶¹ S. MONACO, *Sociologia del turismo accessibile. Il diritto alla mobilità e alla libertà di viaggio*, cit. pagg. 119 e 120.

⁴⁶² S. MONACO, *Sociologia del turismo accessibile. Il diritto alla mobilità e alla libertà di viaggio*, cit. pag. 120.

Il tema della mobilità in correlazione con la città post-moderna e per mutuare una interessante definizione della “sur-mobilità”⁴⁶⁴ appare estremamente suggestiva.

Sotto tale aspetto, si rischia tuttavia di sconfinare nel campo di una indagine di tipo sociologico e politico dai confini tendenzialmente vastissimi.

Marc Augè ad esempio ricorda che l’ “urbanizzazione del mondo” con gli aspetti di crescita dei grandi centri urbani e la comparsa dei c.d. filamenti urbani, ha comportato inevitabilmente nuove forme di mobilità, ma anche nuove esperienze di discriminazione e disumanizzazione, nella quali anche la mobilità può rappresentare un privilegio di pochi.

“Il mondo-città e la città mondo -scrive Augè- sembrano legati l’uno all’altra, ma in modo contraddittorio. Il mondo città rappresenta l’ideale e l’ideologia del sistema della globalizzazione, mentre nella città-mondo emergono le contraddizioni o le tensioni storiche provocate da questo sistema.”⁴⁶⁵

⁴⁶³ S. MONACO, *Sociologia del turismo accessibile. Il diritto alla mobilità e alla libertà di viaggio*, cit. pag. 122.

⁴⁶⁴ Così M. AUGÈ in “*Per una antropologia della mobilità*”, Jaka Book, 2015, pag. 9, il quale specifica che “il prefisso sur nell’aggettivo «surmoderno» è da intendersi nel senso che possiede in Freud e Althusser nell’espressione «surdeterminazione», il senso dell’inglese *over*, esso indica la sovrabbondanza di causa che complica l’analisi degli effetti”.

⁴⁶⁵ M. AUGÈ, “*Per una antropologia della mobilità*”, cit., pag. 53.

4. Un *Mobility Manager* per una mobilità (in)sostenibile.

La figura del c.d. *Mobility manager*⁴⁶⁶ appare per la prima volta nel panorama legislativo italiano con il Decreto del Ministero dell'ambiente del 27 marzo 1998 sulla "mobilità sostenibile nelle aree urbane".

Il *mobility management*, come rilevato, rappresenta "un approccio fondamentale orientato alla gestione della domanda di mobilità, che sviluppa e implementa strategie volte ad assicurare la mobilità delle persone e il trasporto delle merci in modo efficiente, con riguardo a scopi sociali, ambientali e di risparmio energetico."⁴⁶⁷

Più recentemente, l'articolo 229, comma 4, del Decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 77 del 17 luglio 2020, ha previsto che imprese e pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con singole unità locali con più di 100 dipendenti ubicate in un capoluogo di Regione, in una Città metropolitana, in un capoluogo di Provincia ovvero in un Comune con popolazione superiore a 50.000 abitanti, debbano adottare il PSCL del proprio personale dipendente finalizzato alla riduzione dell'uso del mezzo di trasporto privato individuale, nonché nominare un *Mobility manager*.

Il *Mobility Manager* assume funzioni di supporto professionale continuativo alle attività di decisione, pianificazione, programmazione, gestione e promozione di soluzioni ottimali di mobilità sostenibile.

Come puntualmente osservato il *Mobility Manager* ha "lo scopo di adeguare le procedure di individuazione delle misure e degli interventi programmati alle mutate esigenze di mobilità e di mercato, introducendo sistematicamente nel settore della mobilità, quali elementi di valenza strategica, le tecniche comunemente utilizzate per l'introduzione nel mercato di altri beni o servizi"⁴⁶⁸.

⁴⁶⁶ Cfr. BERTUCCIO L., PALAMARA D. PARMAGNANI F., *Linee guida per la relazione, l'implementazione e la valutazione dei piani degli Spostamenti Casa Lavoro*, Roma 23 dicembre 1999.

⁴⁶⁷ Così L. BERTUCCIO, C. GALLI, C. IACOVINI, F. PARMAGNANI, *Mobility Management. Stato dell'arte e prospettive*, Roma 2001, 7.

⁴⁶⁸ Cfr. BERTUCCIO L., PALAMARA D. PARMAGNANI F., *Linee guida per la relazione, l'implementazione e la valutazione dei piani degli Spostamenti Casa Lavoro*, Roma, 23 dicembre 1999, 7.

La norma precedentemente citata mira alla riduzione dell'impatto ambientale derivante dal traffico veicolare nelle aree urbane e metropolitane, promuovendo la realizzazione di interventi di organizzazione e gestione della domanda di mobilità delle persone che consentano la riduzione dell'uso del mezzo di trasporto privato motorizzato individuale negli spostamenti sistematici casa-lavoro e favoriscano il decongestionamento del traffico veicolare⁴⁶⁹.

Da ultimo con Decreto Interministeriale n. 179 del 12 maggio 2021 si prevede l'adozione, con successivo decreto direttoriale del Ministero della Transizione Ecologica e del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, delle "Linee guida per la redazione e l'implementazione dei piani degli spostamenti casa-lavoro (PSCL)".

Le Linee guida contengono "indicazioni operative e metodologiche sulle procedure da seguire e da implementare affinché l'analisi del contesto, sia all'interno che all'esterno della realtà aziendale di riferimento, permetta di pianificare e realizzare le misure ritenute effettivamente necessarie al fine di consentire una riduzione strutturale e permanente della mobilità sistematica casa-lavoro".

Ancor più di recente il legislatore torna a disciplinare tale figura con Decreto del Ministero delle infrastrutture della mobilità sostenibile di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero della Transizione ecologica e il Ministero dell'Istruzione del 5 novembre 2021 n. 436 a mezzo del quale vengono ripartiti 50 milioni di euro di finanziamento per il sostegno alle attività previste nei piani di spostamento casa-lavoro e nei piani casa-scuola.

In generale, il *Mobility Manager* aziendale si preoccupa di adottare il PSCL per conto dell'impresa o dell'ente locale, essendo una figura "specializzata nel governo della domanda di mobilità e nella promozione della mobilità sostenibile nell'ambito degli spostamenti casa lavoro del personale dipendente"⁴⁷⁰.

A norma della vigente normativa il PSCL adottato dalle imprese e dalle Pubbliche Amministrazioni che ne hanno l'obbligo deve essere trasmesso al Comune territorialmente competente entro 15 giorni dall'adozione.

⁴⁶⁹ Art. 229, comma 4, del Decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 77 del 17 luglio 2020.

⁴⁷⁰ A. PAIANO, *Trasporto pubblico locale e regolazione della mobilità urbana*, cit., pag. 177.

Ovviamente possono procedere, facoltativamente, alla nomina di un *mobility manger* aziendale anche le imprese o le Pubbliche Amministrazioni che non rientrano tra quelle di cui all'art. 3 comma 1.

Il *mobility manger* d'area è nominato, invece, dai Comuni di cui all'art. 229 comma 4 del DL 34/2000. Tale figura ha un ruolo di raccordo tra i *mobility manger* aziendali ed i comune nella definizione e implementazione di politiche di mobilità sostenibile.

Al *mobility manger* aziendale sono attribuite le seguenti funzioni:

- attraverso l'elaborazione del PSCL, promuove, coordina, organizza e gestisce la domanda di mobilità del personale dipendente, al fine di ridurre l'impatto ambientale derivante dal traffico veicolare;
- supporto nell'adozione del PSCL;
- adeguamento del PSCL anche sulla base delle indicazioni ricevute dal comune territorialmente competente, elaborate con il supporto del *mobility manger* d'area;
- verifica dell'attuazione del PSCL.

Il *mobility manger* ha poi compiti di raccordo e interazione tra enti coinvolti, di informazione e sensibilizzazione e formazione.

La disciplina della figura di un Manager della mobilità evidenzia la centralità della questione, sulla quale si innestano numerosi aspetti problematici.

Sullo sfondo, infatti, appare decisiva la necessità di bilanciare le insopprimibili e sacrosante istanze di mobilità con ulteriori valori meritevoli di tutela.

Come rilevato siamo entrati infatti, oramai da qualche decennio, in un modello di "ipermobilità" senza tuttavia una vera e propria "cultura della mobilità", con gravi conseguenze per le esternalità negative derivante dalla mobilità⁴⁷¹.

Sotto tale aspetto si auspica da più parti una "educazione alla mobilità sostenibile" che necessariamente passa per il tramite della collaborazione tra competenze diverse ma dialoganti e integrabili che toccano ad esempio i campi della salute, della

⁴⁷¹ S. MAGGI, *Mobilità sostenibile. Muoversi nel XXI secolo*, Il Mulino, 2020, pag. 9 e ss.

Il medesimo Autore rappresenta inoltre che anche la figura del Mobility Manager può contribuire ad una cultura della mobilità: "la creazione della figura del Mobility Manager ha risposto pertanto a un'esigenza pria di tutto culturale, quella di orientare comportamenti, ad esempio cercando di far comprendere che viaggiare da soli con la prima automobile porta aggravii di costo non solo collettivi ma anche individuali. ...l'educazione a una mobilità intelligente e sostenibile, a fini ambientali, economici e socioculturali, necessita di un approccio particolare, per contenuti e metodologie, e deve concentrarsi prima di tutto nell'informare i cittadini sulle cifre e sui problemi dei trasporti." Ivi a pag. 127.

sicurezza stradale dell'ambiente, della tutela dei diritti della cittadinanza, per approdare ad una "cultura del muoversi bene"⁴⁷².

Molte aspettative hanno creato, oltre alla predetta figura del *Mobility Manager*, anche le Agenzie per la Mobilità, cioè organi con specifiche competenze tecniche, emanazione degli enti locali, che hanno come compiti principali quelli relativi alla pianificazione dei trasporti (soprattutto pubblici), della logistica ed alla gestione del traffico.

Le Agenzie hanno trovato una disciplina normativa solo a livello regionale, mancando allo stato, una legislazione nazionale⁴⁷³.

Probabilmente assecondando la sensibilità del legislatore europeo la legge 340 del 2000 all'art. 22 prevedeva "al fine di soddisfare i fabbisogni di mobilità della popolazione, assicurare l'abbattimento dei livelli di inquinamento atmosferico ed acustico, la riduzione dei consumi energetici, l'aumento dei livelli di sicurezza del trasporto e della circolazione stradale, la minimizzazione dell'uso individuale dell'automobile privata e la moderazione del traffico, l'incremento della capacità di trasporto, l'aumento della percentuale di cittadini trasportati dai sistemi collettivi anche con soluzioni di car pooling e car sharing e la riduzione dei fenomeni di congestione nelle aree urbane, sono istituiti appositi piani urbani di mobilità (PUM) intesi come progetti del sistema della mobilità comprendenti l'insieme organico degli interventi sulle infrastrutture di trasporto pubblico e stradali, sui parcheggi di interscambio, sulle tecnologie, sul parco veicoli, sul governo della domanda di trasporto attraverso la struttura dei *mobility manager*, i sistemi di controllo e regolazione del traffico, l'informazione all'utenza, la logistica e le tecnologie destinate alla riorganizzazione della distribuzione delle merci nelle città".

Successivamente il decreto legislativo 257 del 16/12/2016 si preoccupava di normare il Piano urbano della mobilità sostenibile.

⁴⁷² S. MAGGI, *Mobilità sostenibile. Muoversi nel XXI secolo*, cit. pag. 59.

⁴⁷³ S. MAGGI, *Mobilità sostenibile. Muoversi nel XXI secolo*, cit. pag. 125

5. Costituzionalizzazione del diritto alla mobilità. Studio dell'esperienza costituzionale messicana e di talune riflessioni dottrinarie provenienti dalle Americhe.

A mo' di conclusione, in appendice al presente lavoro, è apparso interessante trattare, seppur sinteticamente, la recente iniziativa del costituente messicano volta alla modifica dell'art. 4 della *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, in merito alla costituzionalizzazione del diritto alla mobilità, quale autonomo e distinto diritto alla libertà di circolazione, sancita e garantita, invece, all'art. 11 di quella Costituzione.

Si tratta di un breve inciso, intelligibile anche senza necessità di traduzione: “*toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión y igualdad*”.

Lo studio dei commenti alla riforma evidenzia come lo slancio riformatore del legislatore messicano sia, per certi versi, frequente.

Si pensi che il solo art. 4 della Costituzione messicana dal 1917 sino al 2020 ha subito cambiamenti profondi attraverso 18 modifiche, consistenti in gran parte in aggiunte volte ad ampliare il catalogo dei diritti economici, sociali e culturali con la annotazione che “l'idea di diritti è stata privilegiata come una sorta di linea programmatica delle politiche pubbliche”⁴⁷⁴.

La critica, tuttavia, che taluno muove è che “se la realizzazione dei diritti sociali attraverso politiche pubbliche e programmi sociali è il primo ambito in cui i diritti devono essere sviluppati, è anche vero che le visioni prevalentemente assistenziali subordinano i diritti alla volontà politica delle autorità e, nei casi peggiori, ai tempi elettorali.

Va anche detto che l'articolo 4 della Costituzione è caduto recentemente vittima dell'idea di “massima costituzionalizzazione”, vale a dire che il suo contenuto viene progressivamente ampliato senza necessariamente implicare un reale miglioramento delle condizioni di vita della popolazione del Paese. Vale a dire che avere più diritti nella Costituzione non implica automaticamente un migliore tenore di vita, come è

⁴⁷⁴ SOBERANES FERNANDEZ J. L. (a cura di) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 21a. edición. Messico, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021

stato confermato in diversi studi volti a costruire metodologie di monitoraggio del rispetto dei diritti”⁴⁷⁵.

La puntualizzazione non può che apparire condivisibile e valida per ogni Paese, dal momento che nell’enunciazione del diritto non si esaurisce l’impegno politico statale, ma, anzi, al contrario, lo si inaugura solennemente.

Non può tuttavia non riconoscersi come la consacrazione normativa di un principio o di un diritto che si assume fondamentale, rappresenti l’esito di una pluralità di istanze, riflessioni, di processi spesso complessi e traumatici, e dunque, in definitiva, intrinsecamente portatore di un afflato promozionale.

Non si è in grado di dare conto dell’effettiva garanzia dei diritti in Messico né ci si avventurerà in uno studio di tipo comparatistico, che non potrebbe che apparire del tutto abbracciato.

Ciò che invece si è reputato interessante è dare atto di un’esperienza costituzionale che, al netto dei risultati e delle motivazioni politiche di fondo, ha concretizzato un’istanza vivida della società contemporanea, che trascende confini geografici: il riconoscimento non solo e non tanto del diritto alla libera circolazione, ma anche di un più ampio ed autonomo diritto alla mobilità.

Come si avrà modo di sottolineare, peraltro, sulla scorta della riforma costituzionale, due anni dopo, in Messico, è stata approvata la *Ley General de Movilidad y Seguridad Vial*, ciò rappresentando che l’iniziativa, per certi versi, non è rimasta mera allocuzione di principio.

Sul punto, inoltre, appare appena il caso di segnalare la recente sentenza della Suprema Corte de la Justicia de la Nación del Messico a definizione del giudizio (*de amparo*) promosso da un gruppo di persone ipovedenti che lamentavano l’omesso rispetto dell’obbligo di garantire i diritti all’accessibilità e alla mobilità delle persone con disabilità nella metropolitana di Città del Messico, da parte di varie autorità federali e locali.

Ebbene, la Seconda Camera della Corte Suprema di Giustizia della Nazione, con la pronuncia n. 70/2015 del 08/11/2023⁴⁷⁶, ha avuto modo di stabilire che “il diritto alla mobilità deve essere inteso nelle sue dimensioni individuale e collettiva.

⁴⁷⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 21a. edición. Messico, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021.

Mentre la dimensione individuale si riferisce alla possibilità che ogni persona ha di muoversi liberamente, la dimensione collettiva si riferisce all'esistenza di diversi mezzi che permettono alle persone di muoversi secondo il loro stile di vita, e che permettono la soddisfazione dei loro bisogni e lo sviluppo della popolazione, a beneficio della comunità”.

In particolare la Suprema Corte messicana osserva che “il diritto alla mobilità è il diritto di ogni persona e della comunità a disporre di un sistema completo di mobilità di qualità, accettabile, sufficiente e accessibile, che, in condizioni di uguaglianza e sostenibilità, consenta l'effettivo movimento di tutte le persone su un territorio per soddisfare i propri bisogni e raggiungere il pieno sviluppo.

A questo proposito, occorre sottolineare che il diritto alla mobilità ha sia una dimensione individuale che collettiva.

Nella sua dimensione individuale, il diritto alla mobilità si traduce nella possibilità che ogni persona ha di decidere liberamente sia i propri spostamenti sia il modo in cui svolgerli.

Nella sua dimensione collettiva, il diritto alla mobilità implica il diritto di tutte le persone e della società alla coesistenza di diverse forme di mobilità, che rispondano a diversi modi di vita e che consentano la soddisfazione dei bisogni”⁴⁷⁷.

a breve si avrà modo di tornare sull'argomento, bastando in questa sede evidenziare la particolare suggestione che deriva dalla scomposizione nelle due dimensioni, individuale e collettiva, del diritto di mobilità, dando fondamento, sia teorico che pratico, alla necessità di tutela, anche nel profilo strumentale, della libertà di circolazione.

Ad ogni buon conto, una veloce scorsa alla più recente letteratura scientifica sull'argomento, evidenzia come quello della mobilità sia stato un tema estremamente dibattuto, non solo in Messico ma anche in gran parte dei Paesi dell'America Latina e di influenza ispanica, negli ultimi anni.

⁴⁷⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, segunda sala, Tesis de jurisprudencia 70/2023 de 8/11/2023, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 31, Noviembre de 2023, Tomo III, página 2350, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2027627>.

⁴⁷⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, segunda sala, Tesis de jurisprudencia 70/2023 de 8/11/2023, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 31, Noviembre de 2023, Tomo III, página 2350, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2027627>.

Già nel 2007, in Messico, al momento della approvazione della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani Emergenti (UDHE), si riconosceva espressamente il diritto alla mobilità affermando che: *“toda persona tiene derecho a un tráfico ordenado y respetuoso con el medio ambiente y a moverse con facilidad por la ciudad metropolitana.*

*Toda persona discapacitada [sic] tiene derecho a que se facilite su movilidad y a la supresión de todas las barreras arquitectónicas”*⁴⁷⁸.

Sullo sfondo di qualsiasi commento, anche nazionale d'altronde, gorgoglia una ricorrente considerazione: la scarsa mobilità, o per mutuare l'espressione usata dal CESE (v. infra) la “povertà di mobilità” rappresenta “una delle principali cause dei costi di congestione, come il traffico veicolare, l'inquinamento ambientale, gli incidenti stradali e altri fenomeni che incidono negativamente sul benessere della popolazione”⁴⁷⁹.

Si ritiene che lo sviluppo e l'evoluzione delle città moderne, passi per l'accessibilità.

Il benessere migliora quando le persone hanno accesso a maggiori e migliori posti di lavoro, alloggi dignitosi, servizi di qualità, opportunità di intrattenimento e incontri con altre persone con interessi e gusti simili⁴⁸⁰.

Nella dottrina presa in esame vi è chi già da tempo trattava il tema, ritenendo “sensato riconoscere giuridicamente il diritto alla mobilità” quale diritto autonomo al pari del diritto all'educazione o alla salute⁴⁸¹.

Infatti, parlare di diritti in relazione alla mobilità riflette nuove priorità e criteri che la regolamentazione deve riconoscere, in particolare che il focus delle politiche dei trasporti è sulle persone (e non sulle infrastrutture) e che le istituzioni devono garantire il loro diritto a una mobilità più sicura e conveniente.

⁴⁷⁸ Declaració Universal de Drets Humans Emergents/Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, art. 7.8, Barcelona, IDHC, 2009, p. 39, reperibile nel sito: <http://www.idhc.org/cat/documents/Biblio/DUDHE.pdf>.

⁴⁷⁹ S. CHERTORIVSKI, *Una ciudad mejor que ésta: 12 rutas para poner la capital en movimiento*, Messico, Grijalbo, 2023.

⁴⁸⁰ S. CHERTORIVSKI, *Una ciudad mejor que ésta: 12 rutas para poner la capital en movimiento*, Messico, Grijalbo, 2023.

⁴⁸¹ L. BALLESTEROS, F. DWORAK, Prologo de M. A. MANCERA, *Caminando hacia el futuro. Experiencia de movilidad en la Ciudad de México*, Proyecto M2050 Messico, 2015; R. MONTEZUMA, “Ciudad y transporte: la movilidad urbana” in M. BALBO, *La ciudad inclusiva*, Santiago Cepal /Cuadernos de la Cepal, n. 8), 2003, pagg. 189 ss; R. MONTEZUMA, *Presente y futuro de la movilidad urbana en Bogotá: retos y realidades*, Bogotá, Veeduría Distrital/Injavu/eltiempo, 2000.

Nel 2012, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) e l'Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo Mexico (ITDP Mexico) hanno definito il diritto alla mobilità come “il diritto di ogni persona e della comunità ad avere accesso a un sistema completo di mobilità di qualità, accettabile, sufficiente e accessibile, che, in condizioni di uguaglianza e sostenibilità, consenta l'effettivo movimento di tutte le persone in un territorio per soddisfare le proprie esigenze e raggiungere il pieno sviluppo” (*el derecho de toda persona y de la colectividad a disponer de un sistema integral de movilidad de calidad y aceptable, suficiente y accesible que, en condiciones de igualdad y sostenibilidad, permita el efectivo desplazamiento de todas las personas en un territorio para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo*).

A sua volta, per “sistema complessivo di mobilità” deve intendersi “l'insieme dei fattori tecnico-industriali, normativi, istituzionali e infrastrutturali (pubblici e privati), integrati e interconnessi, che rendono possibile l'effettuazione degli spostamenti in un territorio” (*el conjunto de factores técnico-industriales, normativos, institucionales y de infraestructura (públicos y privados), integrados e interconectados, que hacen posible la realización de movimientos en un territorio*)⁴⁸².

Il godimento o meno del diritto alla mobilità implica l'appropriazione dello spazio comune come quadro di istituzioni, pratiche, rituali e simboli che consentono alle persone presenti di considerarsi libere e uguali e di costruire un senso di rispetto di sé con basi sociali⁴⁸³.

L' “*informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal*” rappresentava che: “una città che non garantisce il diritto alla mobilità è uno spazio in cui le diseguaglianze diventano visibili, si materializza la paura dovuta all'insicurezza e diventa palpabile la sfiducia verso le autorità⁴⁸⁴”.

Le riflessioni riscontrate nello studio della saggistica messicana e latina richiamano quelle a cui si è dato ampio credito nel presente lavoro.

⁴⁸² Il testo adottato dal Comitato è reperibile sul sito: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>.

⁴⁸³ *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal*, 2011-2012, Centro de Investigación Aplicada en derecho Humanos, Messico, 2013.

⁴⁸⁴ *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal*, 2011-2012, Centro de Investigación Aplicada en derecho Humanos, Messico, 2013.

Si muove anzitutto dalla considerazione di un “uomo moderno” profondamente mutato non esistendo attività professionale, ricreativa, di studio, familiare, amicale, associativa o culturale che possa essere svolta senza una necessità di movimento relativamente significativa⁴⁸⁵.

Al centro del movimento, dunque, c'è la persona e il suo bisogno e desiderio di muoversi, di tal che lo spostamento ha un valore in sé che deve essere visto come un attributo essenziale dell'essere umano⁴⁸⁶.

Sotto tale aspetto, pertanto, si riconosce un cambio di paradigma, rappresentato dal passaggio da una mobilità identificata con il mero trasporto, ad una mobilità che mette al centro la persona, i suoi interessi, i suoi bisogni⁴⁸⁷.

Infatti, la nozione stessa di trasporto riconduce al rapporto implicito vettore-trasportato che presuppone una postura passiva da parte di questi ultimi.

Le persone sono ridotte a un insieme di particelle considerate omogenee senza tener conto della loro condizione, genere, età, ecc. - alle quali cercano di mettere ordine attraverso approcci deduttivi o modelli comportamentali di carattere razionale⁴⁸⁸.

Il progressivo passaggio ad un concetto dinamico di mobilità valorizza la natura attiva della persona e della società nel suo insieme come entità mobili.

Nel parlare di mobilità la persona e i suoi motivi di spostamento, sono il fine e le infrastrutture, le autovetture i mezzi, mai il contrario⁴⁸⁹.

Vengono così in rilievo tre aspetti: gli usi e valori, gli strumenti ed i mezzi, nonché quello degli attori⁴⁹⁰.

Con riguardo agli usi e valori, si supera la definizione tradizionale di spostamento e di necessità di movimento, inteso solo come punto di origine e punto di destinazione, ponendo l'accento sull'esperienza stessa della mobilità.

⁴⁸⁵ G. AMAR, *Homo mobilis la nueva era de la movilidad*, La Crujia ed., 2011.

⁴⁸⁶ Obra Social de Caja Madrid, *Movilidad urbana sostenible: un reto energetico y ambiental*, Madrid, Obra Social de Caja Madrid, 2010, pag. 10

⁴⁸⁷ Ó. FIGUEROA, “*La movilidad del siglo XXI: ¿qué sigue, qué cambia?*”, in Ricardo Montezuma (coord.), *Movilidad y ciudad del siglo XXI. Retos e innovaciones*, op. cit., pag. 29.

⁴⁸⁸ G. AMAR, *Homo mobilis la nueva era de la movilidad*, La Crujia ed., 2011, pag. 33.

⁴⁸⁹ F. BALLÉN DUQUE, *Derecho a la movilidad. La experiencia de Bogotá D. C.*, en *Prolegómenos: Derechos y Valores*, año x, núm. 20, Bogotá, julio-diciembre de 2007, pag. 170, reperibile anche in <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87602010>.

⁴⁹⁰ P. JIRÓN M., “*Exclusión y desigualdad espacial: retrato desde la movilidad cotidiana*”, in *Revista INVI*, vol. 25, núm. 68, Santiago, 2010, pag. 46.

In questo senso la mobilità assume un valore intrinseco nella sua dimensione sociale, culturale e anche emotiva, nella misura in cui è direttamente correlato alla soddisfazione dei bisogni e alla creazione di relazioni, opportunità, incontri e sinergie, e non solo come passaggio di distanze.

Pertanto, la mobilità sarà misurata in base alla generazione e al soddisfacimento dei bisogni delle persone. Da questo punto di vista, il tempo e lo spazio del trasferimento acquistano una rilevanza determinante e non devono più essere considerati come costi necessari da assumersi⁴⁹¹.

Il passaggio dall'analisi dei trasporti alla mobilità implica un cambiamento nella percezione, insistendo sul fatto che le persone hanno una vita mobile e che l'obiettivo principale del trasporto non è solo l'automazione dei processi, ma anche l'emancipazione delle persone.

Anche i luoghi periferici e gli aspetti del trasporto come stazioni, fermate, strade, accessibilità, ecc., si aggiungono e diventano nuovi elementi di studio⁴⁹².

Trasporto e mobilità non sono però termini in completa opposizione.

Tutto ciò che viene suggerito è un cambio di prospettiva che veda come protagoniste le persone e una conoscenza esaustiva delle loro dinamiche sociali⁴⁹³.

La mobilità assume pertanto una relevantissima funzione sociale, tanto che, come osservato, “dove la mobilità è frammentata, anche la società è frammentata”⁴⁹⁴.

La frammentazione aumenta in assenza di integrazione tra i diversi mezzi di trasporto, in una prospettiva di competizione, piuttosto che di cooperazione.

Ciò porta alla presenza di una mobilità sempre più segmentata dove i servizi di trasporto si specializzano in alcuni settori geograficamente e socialmente differenziati, dando vita a circuiti divisi con mobilità circoscritte secondo strati e demarcazioni polarizzate, dando origine a potenziali discriminazioni⁴⁹⁵.

⁴⁹¹ G. AMAR, *Homo mobilis la nueva era de la movilidad*, La Crujía ed., 2011, pag. 42

⁴⁹² G. AMAR, *Homo mobilis la nueva era de la movilidad*, La Crujía ed., 2011, pag. 16

⁴⁹³ C. MIRALLES-GUASCH, Á. CEBOLLADA, “*Movilidad cotidiana y sostenibilidad, una interpretación desde la geografía humana*”, in *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 50, Madrid, mayo-agosto de 2009, p. 197, reperito sul sito <http://age.ieg.csic.es/boletin/50/08%20MIRALLES.pdf>.

⁴⁹⁴ Ó. FIGUEROA, “*La movilidad del siglo XXI: ¿qué sigue, qué cambia?*”, in R. MONTEZUMA (coord.), *Movilidad y ciudad del siglo XXI. Retos e innovaciones*, op. cit., pag. 28.

⁴⁹⁵ Ó. FIGUEROA, “*La movilidad del siglo XXI: ¿qué sigue, qué cambia?*”, in R. MONTEZUMA (coord.), *Movilidad y ciudad del siglo XXI. Retos e innovaciones*, op. cit., pag. 28.

La mancanza di mobilità, infatti, influisce direttamente sulla qualità di vita delle persone, impedendo di partecipare attivamente e di accedere alla rete sociale della comunità a cui appartengono.

E sotto tale aspetto che il diritto alla mobilità assurge a bisogno primario, a diritto umano meritevole di protezione.

Come rilevato, infatti, “un bisogno è uno stato essenziale e ineludibile che ha un impatto diretto sulla qualità della vita delle persone e che, una volta dimostrata la sua esistenza, è sufficiente a esigere la sua soddisfazione”⁴⁹⁶.

Secondo la definizione di Fridole Ballén Duque, mobilità può essere concettualizzata come il diritto alla “libera circolazione in condizioni ottimali di rapporto tra ambiente, spazio pubblico e infrastrutture, la cui soddisfazione consente alle persone di raggiungere molteplici obiettivi che danno valore alla vita”⁴⁹⁷.

Appare opportuno ricardare ancora una volta che il diritto alla mobilità presenta una dimensione individuale e collettiva.

Sotto il primo profilo incide nel diritto di ogni persona di poter decidere liberamente i propri spostamenti e la modalità di trasporto tra il “*cocktail* di mobilità esistente”⁴⁹⁸, a seconda dei propri bisogni, delle condizioni fisiche e cognitive e dei servizi disponibili.

D’altro canto, come messo in evidenza da Amar⁴⁹⁹, questo diritto rappresenta un attributo delle società legato al loro tessuto sociale, culturale ed economico, che, mettendo in luce il rapporto esistente tra spazio e cittadinanza, rende visibile il diritto di tutte le persone ad appartenervi.

A livello collettivo, la mobilità deve consentire e favorire la coesistenza di un'ampia varietà di forme di mobilità che rispondano alla diversificazione degli stili di vita e delle attività che costituiscono la società; e che consentano la soddisfazione dei bisogni e lo sviluppo dell'insieme della popolazione.

496 M. J. AÑÓN ROIG, *Necesidades y derechos. Un ensayo de fundamentación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pag. 263.

497 F. BALLÉN DUQUE, *Derecho a la movilidad. La experiencia de Bogotá D. C.*, en *Prolegómenos: Derechos y Valores*, año x, núm. 20, Bogotá, julio-diciembre de 2007, pag. 170, reperibile anche in <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87602010>.

498 G. AMAR, *Homo mobilis la nueva era de la movilidad*, La Crujía ed., 2011, pag. 37. Secondo Amar l'espressione *cocktailtransport* è stata coniata negli anni Novanta da Michel Labrecque, presidente della Montreal Transport Society.

499 G. AMAR, “*Movilidad, un cambio de paradigma*”, in Ricardo Montezuma (coord.), *Movilidad y ciudad del siglo XXI. Retos e innovaciones*, op. cit., pp. 14-20.

In ragione della sua portata, la dimensione collettiva deve sempre prevalere su quella individuale.

Sotto altro aspetto viene in evidenza l'intima connessione del diritto alla mobilità con altri diritti di rango costituzionale.

Lo stesso *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal*, a ben vede, evidenzia la straordinaria rilevanza del diritto alla mobilità in quanto e nella misura in cui rappresenta la preconditione per il godimento di ulteriori diritti, oltre a concorrere esso stesso al soddisfacimento di beni ed interessi primari della vita.

Sotto tale aspetto, la mobilità corrisponde pienamente all'insieme dei diritti legati alla realizzazione del diritto a un tenore di vita adeguato, sancito dall'articolo 11.1 dell'ICESCR⁵⁰⁰.

Così come evidenzia un rapporto complementare con il diritto alla libera circolazione, poiché “mentre quest'ultimo – individuato come diritto civile di autonomia – copre una parte essenziale del diritto alla mobilità, impedendo ingerenze ingiustificate negli spostamenti delle persone, il primo – individuato come diritto di natura sociale – agisce garantendo le condizioni di uguaglianza e i benefici necessari affinché entrambi siano effettivi”⁵⁰¹.

Non può inoltre non evidenziarsi come il diritto alla mobilità sia la condizione per l'esercizio di altri diritti fondamentali come l'istruzione, la salute, il lavoro, lo sviluppo, l'alimentazione, l'abitazione e la cultura, perché le distanze, il tempo e l'esigenza di spostamento diventano elementi necessari ed imprescindibili per la concreta attuazione.

In questo senso, il Comitato ESCR evidenzia, come esempio, la caratteristica essenziale dell'istruzione che risiede nell'accessibilità fisica delle scuole, sicché devono essere situate a una distanza geografica ragionevole per tutte le persone⁵⁰².

Analogo discorso deve valere, ovviamente, per tutti gli altri servizi essenziali.

⁵⁰⁰ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11.1.

⁵⁰¹ *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal*, 2011-2012, Centro de Investigación Aplicada en derecho Humanos, México, 2013

⁵⁰² Comité DESC, Observación General núm. 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), aprobada en el 21º periodo de sesiones, 8 de diciembre de 1999, párr. 18.

Va tuttavia sottolineato che, sebbene il diritto alla mobilità sia strettamente connesso con gli altri diritti umani in quanto contribuisce in modo significativo alla loro realizzazione, il suo pieno esercizio non si realizza con la somma di questi.

Per la sua complessità e il ruolo determinante che svolge nella vita delle persone e in tutte le società, la mobilità deve configurarsi come un diritto autonomo che richiede che richiede il rispetto di specifici obblighi da parte degli Stati ai diversi livelli e ordini di governo.

In qualche modo si ripensa al diritto alla mobilità e, dunque, anche alla libertà di circolazione, non come diritti serventi o ancillari, solo tesi e funzionali al godimento di altri diritti.

La mobilità non può che avere una sua dignità ed autonomia giuridica.

Ricostruendo il panorama normativo di riferimento il Comitato DESC individua alcuni caratteri essenziali dell'emergente diritto alla mobilità, che possono ritenersi ovviamente condivisibili.

Anzitutto la “*disponibilità*”, considerata come l'esistenza, in quantità sufficiente per tutte le persone, di servizi, strutture, meccanismi, procedure o qualsiasi altro mezzo attraverso il quale un diritto viene esercitato.

Si pone l'accento sulla varietà di modalità di trasporto, infrastrutture stradali e di supporto e spazi pubblici disponibili a tutte le persone, per un movimento efficace nel territorio che consenta la soddisfazione dei bisogni fondamentali per l'accesso al lavoro, all'istruzione, alla salute, al cibo, all'alloggio e alle attività ricreative, tra gli altri.

Il secondo elemento è costituito dalla “*accessibilità*” come emergente dall'art. XIII comma 1 della già richiamata *Carta mundial de derecho a la ciudad*.

In questo senso, il sistema di mobilità deve essere accessibile a tutte le persone, senza alcuna discriminazione, considerando che i mezzi di trasporto devono essere adeguati anche alle diverse esigenze sociali – genere, età e disabilità, tra gli altri – e ad un prezzo giusto, adeguato al loro reddito.

Si evidenzia inoltre la triplice dimensione dell'accessibilità, come “accessibilità fisica” nel senso che il sistema di mobilità deve essere fisicamente alla portata di tutte le persone, cioè a una distanza geografica ragionevole per soddisfare i loro bisogni primari, come “accessibilità economica”, tanto che i costi e gli oneri diretti e

indiretti connessi all'esercizio del diritto alla mobilità non devono compromettere o mettere a rischio l'esercizio degli altri diritti.

Infine, l'accessibilità va intesa come “non discriminazione”, per cui l'accesso al sistema di mobilità non dovrebbe essere basato su razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica o di altro tipo, origine nazionale o sociale, posizione economica, nascita o qualsiasi altra condizione sociale⁵⁰³.

Al contrario, i diversi mezzi di trasporto devono essere adattati alle molteplici esigenze sociali ad esempio con riguardo alle persone con disabilità o agli anziani.

Altro elemento fondante il diritto alla mobilità è rappresentato secondo il documento in parola dalla “qualità”.

I diversi mezzi di trasporto, le infrastrutture stradali e di supporto -strade, binari, fermate, punti di scambio modale, ecc.- e lo spazio pubblico devono essere adeguati e cioè in grado di consentire la mobilità in condizioni di uguaglianza e senza discriminazioni; produrre il minor danno ambientale; offrire uno spazio adeguato per le persone; ed essere in buono stato, con condizioni igieniche e di sicurezza, con regolare manutenzione.

Si parla poi di “accettabilità”, intesa nel senso che tutti gli elementi del sistema di mobilità devono essere qualificati, cioè essere rilevanti ed eticamente appropriati, rispettosi delle diverse culture di chi ne usufruisce, e sensibili agli approcci di genere e ai cicli di vita, per consentire il movimento sano e armonioso di tutte le persone.

L'effettiva garanzia del diritto alla mobilità passa dunque attraverso la predisposizione di reti di mobilità tali da permettere il miglior servizio al minor costo, così da poter essere fruibile da chiunque, a prescindere dalle proprie condizioni soggettive ed economiche.

Un nuovo paradigma della mobilità, passa dal concepire gli spostamenti delle persone come un mezzo per spostarsi da un punto all'altro con un veicolo, cercando di considerare le implicazioni sociali, culturali e ambientali che intrinsecamente corrispondono a essi, nonché il loro rapporto con lo sviluppo urbano e lo spazio pubblico⁵⁰⁴.

⁵⁰³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.2.

⁵⁰⁴ Cfr. F. CALONGE REILLO, *Los múltiples caminos a la subsistencia: Movilidades y accesibilidad desde espacios no centrales de la metrópoli*, Stati Uniti, Editorial Universidad de Guadalajara, 2020.

La mobilità dunque non è più o non è più solo associabile al trasporto⁵⁰⁵, ma è intesa come un'attività che ha come obiettivo primario il miglioramento della qualità della vita delle persone attraverso la difesa dell'uguaglianza, dell'ambiente e della democrazia, oltre ad essere un requisito imprescindibile per lo sviluppo di una vita dignitosa⁵⁰⁶.

Su tali premesse si innesta l'idea di una mobilità che coinvolge spazio individuale e pubblico ed impone una progettazione volta alla eliminazione di tutte le barriere fisiche, sociali e finanziarie che favoriscono la discriminazione, attraverso un approccio inevitabilmente multidisciplinare⁵⁰⁷.

⁵⁰⁵ A. GUTIÉRREZ, “¿Qué es la movilidad? Elementos para (re) construir las definiciones básicas del campo del transporte”, Bitácora urbano territorial, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2012, pagg. 61-74.

⁵⁰⁶ L. BALLESTEROS, F. DWORAK, Prologo de M. A. MANCERA, *Caminando hacia el futuro. Experiencia de movilidad en la Ciudad de México*, Proyecto M2050 Messico, 2015.

⁵⁰⁷ L. BALLESTEROS, F. DWORAK, Prologo de M. A. MANCERA, *Caminando hacia el futuro. Experiencia de movilidad en la Ciudad de México*, Proyecto M2050 Messico, 2015.

APPENDICE TEMATICA

a. Testo della proposta di legge costituzionale del 27/02/2014.

Atti Parlamentari

— 1 —

Camera dei Deputati

XVII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2147

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**QUARANTA, NARDI, ZAN, LAVAGNO,
PIAZZONI, MELILLA, MIGLIORE**

Introduzione dell'articolo 34-*bis*, in materia di trasporto pubblico, e modifiche all'articolo 117 della Costituzione concernenti l'attribuzione allo Stato della competenza legislativa in materia di disciplina del trasporto pubblico e di grandi infrastrutture di trasporto

Presentata il 27 febbraio 2014

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il diritto alla mobilità trova riconoscimento nelle Carte costituzionali dei maggiori Paesi occidentali, ma anche nella Carta dei diritti dell'Unione europea (articolo II-105: «Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. La libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente alla Costituzione, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro») e nel diritto internazionale (articolo 13 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo: «Ogni individuo ha il diritto alla libertà di movimento e di residenza»).

Sotto il profilo del diritto costituzionale nazionale italiano, il diritto del cittadino di poter usufruire di un sistema di mobilità pubblica trova tutela costituzionale alla luce delle disposizioni contenute negli articoli 1, primo comma, articoli 2, 3, 4, 16, 33 e 34 della Costituzione.

Il trasporto pubblico, offerto a condizioni accessibili a tutti, dovrebbe essere quindi considerato come uno strumento per neutralizzare le disparità sociali e per conferire uguali opportunità di lavoro e d'istruzione ai cittadini meno abbienti, che non sempre possono sostenere il costo della mobilità privata per recarsi sul luogo di lavoro o per raggiungere l'istituzione scolastica o universitaria.

Non a caso, in altri ordinamenti giuridici, come quello statunitense, viene posto l'accento proprio su questi argomenti per affermare l'essenzialità e la centralità di un sistema pubblico dei trasporti.

Da questo punto di vista, all'interno dell'impianto costituzionale italiano, la libertà di circolazione, di cui all'articolo 16 della Costituzione che recita: «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. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche. Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge», assume una rilevanza particolare.

La norma in commento sancisce, infatti, che ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente nel territorio nazionale, ma nello stesso tempo limita il contenuto di questa libertà restringendola, all'occorrenza, per ragioni di sicurezza o di sanità, dovendosi poi essa confrontare non solo con la disponibilità e l'adeguatezza delle vie di comunicazione, ma anche e soprattutto con la disponibilità e l'adeguatezza dei mezzi di circolazione che fanno capo al sistema pubblico dei trasporti.

Eppure il diritto alla mobilità e quello di poter usufruire di un sistema di trasporto pubblico concretamente accessibile rappresenta un aspetto essenziale della libertà delle persone e della loro qualità della vita.

Come si è detto, l'articolo 16 della Costituzione stabilisce solennemente che ciascun cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, ma questa affermazione - nata per garantire un fondamentale diritto di libertà soprattutto politica - ha tuttavia particolari implicazioni per le persone che sono costrette a spostarsi o viaggiare per motivi di studio o di lavoro, come anche per le persone con disabilità, specie motoria o sensoriale.

Infatti, nella realtà quotidiana non è vero che ogni persona possa liberamente

circolare in qualsiasi parte del territorio nazionale; anzi, per i pendolari per motivi di studio o di lavoro o per le persone con disabilità motoria o sensoriale molto spesso è vero il contrario, nonostante la Corte costituzionale, con la sentenza n. 167 del 1999, abbia riconosciuto pienamente il diritto alla mobilità come diritto fondamentale delle persone con disabilità con riferimento alla necessità di eliminare le barriere architettoniche, facendo leva sui principi del diritto fondamentale alla normale convivenza per le persone con disabilità sancito dall'articolo 2 della Carta costituzionale.

La presente proposta di legge costituzionale introduce, pertanto, con l'articolo 1, nell'ambito del titolo II della parte prima della Costituzione, relativo ai rapporti etico-sociali, l'articolo 34-bis, che prevede espressamente che la Repubblica garantisca a tutti, mediante un sistema di trasporto pubblico, le condizioni di mobilità essenziali in relazione all'esercizio dei diritti fondamentali dell'individuo e al perseguimento dell'interesse della collettività e, ancora, che l'accesso al trasporto pubblico è garantito, nei modi stabiliti dalla legge, anche a chi è privo di mezzi.

In linea con quanto stabilito dall'articolo 34-bis, la proposta di legge costituzionale, all'articolo 2, prevede l'introduzione delle norme generali in materia di trasporto pubblico, dei porti e degli aeroporti civili e delle grandi reti di trasporto e di navigazione nell'elenco delle materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Si rileva, infatti, che la materia del trasporto pubblico *strictu sensu* e, in particolare, quella relativa al trasporto pubblico locale, non risulta espressamente considerata dal nuovo articolo 117 della Costituzione, che ha profondamente modificato i criteri di ripartizione delle competenze tra Stato, regioni e autonomie locali: essa non figura né tra le materie rimesse alla competenza esclusiva dello Stato, di cui al secondo comma, né tra quelle di legislazione concorrente, di cui al terzo comma.

Per quanto concerne la disciplina dei trasporti, l'articolo 117 individua tra le materie di legislazione concorrente l'ambito materiale delle «grandi reti di trasporto e di navigazione» e dei «porti ed aeroporti civili», non risultando altri riferimenti diretti ai trasporti e, specificamente, al trasporto pubblico locale.

La materia, pertanto, rientra nell'ambito della competenza residuale delle regioni richiamata dall'articolo 117, quarto comma, in virtù del quale «spetta alle Regioni la potestà legislativa con riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato».

Eppure, va segnalato che la materia dei trasporti presenta connessioni, sotto vari profili, con discipline che appaiono riconducibili a materie attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato, tra le quali si ricordano in particolare la «tutela della concorrenza», per quanto attiene alle modalità di gestione e di affidamento del

trasporto pubblico locale, «ordine pubblico e sicurezza», la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», e la tutela dell'ambiente [articolo 117, secondo comma, lettere *h*), *m*), e *s*)].

Si evidenzia, infine, che in questi ultimi anni anche il legislatore statale si è mosso chiaramente nel senso di ripristinare la competenza dello Stato in materia di trasporto pubblico locale: ne è un esempio l'articolo 1, comma 301, della legge di stabilità 2013, che nel sostituire l'articolo 16-*bis* del decreto-legge n. 95 del 2012 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012 e istituendo il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, di fatto ha riportato il potere decisionale e di spesa al Governo centrale in una materia attualmente di competenza residuale regionale.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

1. Al titolo II della parte prima della Costituzione, dopo l'articolo 34 è aggiunto il seguente:

« ART. 34-*bis*. — La Repubblica garantisce a tutti, mediante un sistema di trasporto pubblico, le condizioni di mobilità essenziali in relazione all'esercizio dei diritti fondamentali dell'individuo e al perseguimento dell'interesse della collettività.

L'accesso al trasporto pubblico è garantito, nei modi stabiliti dalla legge, anche a chi sia privo di mezzi ».

ART. 2.

1. All'articolo 117 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma, dopo la lettera *n)*, sono inserite le seguenti:

n-bis) norme generali sul trasporto pubblico;

n-ter) porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione;

b) al terzo comma, le parole: « porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione » sono soppresse.

b. A colloquio con il primo firmatario della proposta di legge costituzionale presentata il 27 febbraio 2014.

Intervista all'on. Stefano Quaranta.

La disponibilità dell'On. Quaranta, primo firmatario della proposta di legge in questione, ha permesso di arricchire il presente lavoro con una sua breve intervista riguardo alla genesi ed agli sviluppi della proposta.

Lo studio di una proposta di una legge, pur potendo in qualche misura apparire ridondante o superfluo, è capace di schiudere riflessioni in ordine alla sensibilità (o alla scarsa sensibilità) del legislatore di un determinato periodo storico.

Il fatto che, successivamente alla proposta in commento, nonostante la dottrina giuridica, come ampiamente osservato, abbia riservato al tema una non secondaria attenzione, non si siano succeduti ulteriori tentativi di riforma, può sicuramente essere indicativo e offrire spunti di riflessione.

Può anzitutto essere il segno della scarsa considerazione di un tema ovvero la non percezione di una esigenza di tipo giuridico o politico, rappresentando quello specifico tema come irrilevante o ininfluenza.

Può infine rappresentare, come crede chi scrive, il segno di una incapacità di pervenire a riforme profonde e di sistema e inevitabilmente onerose.

Una proposta di legge, in questo senso, pertanto, non è, o comunque non è solo un "aborto legislativo", ma la percezione di alcuni uomini, evidentemente non la maggioranza, della necessità di regolamentare un fenomeno.

Lasciamo tuttavia che ne parli il primo firmatario, al quale si sono formulate le seguenti quattro domande.

1. LE ORIGINI.

Quali istanze ed esigenze, politiche e giuridiche, hanno ispirato la proposta? L'art. 16 cost. non poteva ritenersi garanzia sufficiente al riconoscimento del diritto in questione?

On. Quaranta: *"nella nostra Carta costituzionale il diritto ad un sistema di mobilità pubblica trova tutela in diversi articoli fra loro combinati: 1, 2, 3, 4, 16, 33, 34.*

L'art.16 Cost. assume una particolare rilevanza in quanto norma la libertà di circolazione, anche se concepito innanzitutto per tutelare un diritto di natura politica, non sufficiente però a neutralizzare le disparità sociali che garantiscano pari opportunità di lavoro e di studio per i meno abbienti”.

2. GLI SVILUPPI.

Quale lavoro ha preceduto la presentazione della proposta di riforma? Quali studi e quale documentazione sono stati posti a fondamento alla proposta?

On. Quaranta: “il diritto alla mobilità è riconosciuto nelle Carte costituzionali dei principali Paesi occidentali, nella Carta dei diritti dell'Unione europea e nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

Questo quadro politico-giuridico, accompagnato alla necessità di rispondere ad un bisogno primario del cittadino per poter realizzare senza ostacoli di natura economica il proprio percorso formativo e lavorativo, sono alla base e a fondamento della mia proposta di riforma costituzionale”.

3. GLI OBIETTIVI.

Quali esiti, anche concreti e pratici, erano auspicati dai proponenti? Come avrebbe inciso tale riforma sull'organizzazione dei servizi di trasporto e, più in generale, sul godimento dei diritti da parte dei cittadini?

On. Quaranta: “l'obiettivo pratico che si voleva conseguire era la realizzazione di un sistema di trasporto pubblico accessibile a tutti, volto a superare le disparità sociali e tutelare i cittadini meno abbienti. Tenendo conto non solo dell'adeguatezza delle vie di comunicazione ma anche dei mezzi di trasporto che facciano capo al sistema pubblico.

La base fornita dall'art.16 Cost. era a mio avviso il presupposto per definire meglio il diritto alla mobilità non solo per le persone costrette a spostarsi per studio o per lavoro, ma altresì per le persone con disabilità.

Diritto, come evidente, non garantito nella prassi quotidiana nonostante la sentenza n.167/1999 della Corte costituzionale affermasse il pieno diritto alla mobilità delle persone disabili”.

4. GLI ESITI.

La proposta non ha avuto successo: perché?

On. Quaranta: *“La proposta non ebbe successo perché evidentemente, in fase di discussione della riforma della Costituzione, non fu ritenuta politicamente prioritaria.*

Inoltre questo tema entrava nella discussione della divisione dei poteri fra stato e regioni. Il riconoscimento del diritto alla mobilità, costituzionalmente garantito, e l'istituzione del nuovo articolo 34bis come da proposta a mia prima firma necessitava di prevedere le norme generali in materia di trasporto pubblico nell'elenco delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

L'art 117 Cost. infatti non contemplava esplicitamente il trasporto pubblico locale, né tra le materie a competenza esclusiva dello Stato, né tra quelle a legislazione concorrente, finendo per essere tra le materie residuali affidate alle Regioni. Anche per questa ragione la riforma non ebbe successo e si perse una grande occasione”.

BIBLIOGRAFIA

- Aa.V.v., *Guida al PNRR 4: Opportunità, procedure e adempimenti per imprese, professionisti e pubblica amministrazione*, IISole24Ore Professional, 2022.
- Aa.Vv., *Continuità territoriale e servizi di Trasporto Aereo. Atti del convegno di Sassari – Alghero 15 e 16 ottobre 1999*, Torino, 2002.
- Aa.Vv., *Il Digesto italiano: enciclopedia metodica e alfabetica di legislazione, dottrina e giurisprudenza, diritto civile, commerciale, penale, giudiziario, costituzionale, amministrativo, internazionale pubblico e privato, ecclesiastico, militare, marittimo, storia del diritto - diritto romano - legislazione comparata*, Unione Tipografico-Editrice, Torino, 1905
- Aa.Vv., (atti del congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione), *La tutela del cittadino*, Vicenza, 1967.
- Aa.Vv., *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, atti del convegno di Sassari -Alghero 15-16 ottobre 1999, Giappichelli, Torino, 2002.
- Aa.Vv., *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal*, 2011-2012, Centro de Investigacion Aplicada en derecho Humanos, Messico, 2013.
- Aa.Vv., ISFORT, 21° rapporto sulla mobilità degli italiani C'è bisogno di una scossa. 26 novembre 2024.
- Aa.Vv., *La Costituzione nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma, 1970,VI.
- Aa.Vv., *L'Italia e Schengen: lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra problemi applicativi e prospettive*, atti del convegno organizzato dal Comitato di controllo sull'attuazione e il funzionamento della Convenzione di Schengen, Roma, Camera dei deputati, 1998.
- Aa.Vv., *Nuova enciclopedia popolare italiana, ovvero Dizionario generale di scienze, lettere, arti, storia, geografia, ecc. ecc. opera compilata sulle migliori in tal genere, inglesi, tedesche e francesi, coll'assistenza e col consiglio di scienziati e letterati italiani, corredata di molte incisioni in legno inserite nel testo e di tavole in rame*, Lis-Maz, società l'Unione tipografico-editrice, 1861.
- ADAM R., *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione* in riv. *Dir. Int.*, 1992.
- ALBERTI P., *I trasporti pubblici locali – Pianificazione e modelli di gestione (lineamenti giuridici)*, Milano, 1989, 6-7.
- ALLEGRETTI U., E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2020, pp. 537 ss.
- AMAR G., “*Movilidad, un cambio de paradigma*”, in MONTEZUMA R. (coord.), *Movilidad y ciudad del siglo XXI. Retos e innovaciones*, Fundación Ciudad Humana, Universidad del rosario, Bogotá, 2010.
- AMAR G., *Homo mobilis la nueva era de la movilidad*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires, 2011.
- AMATO G., A. BARBERA(a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, V ed., I, Il Mulino, Bologna, 1997, pagg. 223 ss.

- AMATO G., *Commento all'art. 16 cost., Rapporti Civili art. 13-20*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Zenichelli, Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1977, pagg. 114 ss.
- AMATO G., *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, 1967, 105.
- AMMANNATI L., A. CANEPA, *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Torino, 2015.
- AMOROSINO S. *I trasporti locali su gomma tra modelli normativi di programmazione e disfunzioni amministrative*, in *trasporti*, n. 48-49/1989.
- AMOROSINO S., *Le limitazioni amministrative alla circolazione: profili critici*. Relazione al convegno delle commissioni giuridiche della federazione ACI “La disciplina della circolazione e le libertà del cittadino” Hotel Continental – Napoli 13-14 novembre 2003 .
- AMOROSO D., *Inutiliter data? La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza italiana*, in www.sidi-isil.org, 2017.
- AMORTH A. *La costituzione italiana. Commento sistematico*, Giuffrè, Milano, 1948.
- ANCARANI G., *Dal costituzionalismo alle costituzioni. Fonti, Vita e Pensiero*, Milano, 1994.
- ANCORA F., *Coronavirus, spostamenti, motivazioni, autocertificazione*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, pagg. 173 ss.
- ANDREANI A., *Diritti sociali fondamentali ed equilibrio di bilancio*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2017, num. 2, parte II, pag. 207.
- ANGELINI R., *Intelligenza Artificiale e governance. Alcune riflessioni di sistema*, in F. PIZZETTI (a cura di) *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolamentazione*, Torino, 2018, pag. 294.
- AÑÓN ROIG M. J., *Necesidades y derechos. Un ensayo de fundamentación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- ANZON A., *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, (nota a Corte Cost. n.303/2003), <https://www.forumcostituzionale.it/>.
- APOSTOLI A., *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in www.forumcostituzionale.it, 2017.
- ARABIA A. G., D. GARIGLIO, C. RAPALLINI, *La governance del trasporto pubblico locale*, Giuffrè, Milano, 2004.
- ARANGIO RUIZ G., *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1913.
- ARCONZO G., *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Franco Angeli ed., 2020.
- ARMAO G., *Redimibile Sicilia, l'autonomia dissipata e le opportunità dell'insularità* Rubettino ed., Palermo, 2017.
- AUBY J. B., *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo?* in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2019, fasc. 1, pagg. 24 ss.
- AUGÈ M. in “*Per una antropologia della mobilità*”, Jaka Book, Milano, 2015.

- AUGUSTI E., *Migrare come abitare*, Giappichelli, Torino, 2022.
- AZZARITI G., *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, n.1, I ss.
- BACCELLI G. R., *La mobilità come diritto fondamentale della persona*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, Atti del Convegno Sassari-Alghero, 15 e 16 ottobre 1999, 2002, G. Giappichelli Ed., pag. 25.
- BALBO M., *La ciudad inclusiva*, Santiago Cepal /Cuadernos de la Cepal, n. 8), 2003.
- BALBO P., *I cittadini non comunitari*, Giappichelli, 2011.
- BALLÉN DUQUE F., *Derecho a la movilidad. La experiencia de Bogotá D. C.*, en *Prolegómenos: Derechos y Valores*, año x, núm. 20, Bogotá, julio-diciembre de 2007, pag. 170, reperibile anche in <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87602010>.
- BALLESTEROS L., F. DWORAK, Prologo de M. A. MANCERA, *Caminando hacia el futuro. Experiencia de movilidad en la Ciudad de México*, Proyecto M2050 Messico, 2015.
- BARATTA A., *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in *La bilancia e la misura. Giustizia sicurezza riforme*, a cura di A. Anastasia e M. Palma, Milano, 2001, 19 ss.
- BARBERA A., COCOZZA F., CORSO G., *Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di eguaglianza*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, V ed., I, Il Mulino, Bologna, 1997, pagg. 223 ss.
- BARBERA A., *I principi costituzionali della libertà personale*, Giuffrè, Milano, 1967.
- BARILE P. (a cura di) *La pubblica sicurezza, Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Neri Pozza Editore, Vicenza, 1967
- BARILE P., CARETTI P. in *Libertà costituzionali e limiti amministrativi*, CEDAM, Torino, 1990.
- BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984.
- BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984.
- BARONI M., *Diritti individuali e doveri di solidarietà: la new economy durante l'emergenza. Brevi spunti di riflessione*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 351 ss.
- BASILAVECCHIA M., DEL FEDERICO L., PACE A., VERRIGNI C. (a cura di), *"Interventi finanziari e tributari per le aree colpite da calamità tra norme interne e principi europei"* Giappichelli Ed., Torino, 2016.
- BASILAVECCHIA M., L. DEL FEDERICO, A. PACE, C. VERRIGNI (a cura di), *"Interventi finanziari e tributari per le aree colpite da calamità tra norme interne e principi europei"* Giappichelli Ed., Torino, 2016.
- BATTISTELLA G., *Stato di necessità e bilanciamenti costituzionali: proporzionalità delle misure di contrasto al CoViD-19*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 153 ss.
- BATTISTELLA V., *Ricognizione delle misure adottate dal legislatore per soddisfare la domanda di mobilità urbana in ragionevoli condizioni di sicurezza, anche per ragioni di studio*, in A. CLARONI (a cura di), *Trasporto pubblico locale in fase pandemica e post-pandemica: alla ricerca del diritto*

- alla mobilità in condizioni di sicurezza e di sostenibilità economica*, atti del seminario di Trento, 5 aprile 2022, Università degli Studi di Trento, 2023, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, n. 66, 2023, p. 5 e ss., spec. P. 9.
- BATTISTON S., *L'evoluzione delle Smart City in Smart Community. Strumenti di collaborazione tra P.A. e soggetti privati per il perseguimento degli obiettivi del PNRR*, Key Ed., Milano, 2023
 - BELVISIO L., *Il trasporto locale on di linea tra tradizione e innovazione tecnologica. Anche la Corte Costituzionale si pronuncia*, in *Riv. Reg. Mercati*, n. 1/2017, pag. 170 ss.
 - BERGONZONI C., *Come un gioco di specchi. Sulle tracce dell'«esistenza libera e dignitosa» nella giurisprudenza costituzionale*, in www.costituzionalismo.it, 2023, num. 3.
 - BERTI G., *Fondamento di libertà e fonti normative nella disciplina della circolazione*, in *Foro it.*, 1984, V, 159.
 - BERTI G., *Fondamento di libertà e fonti normative nella disciplina della circolazione*, in *Foro it.*, 1984, V.
 - BERTUCCIO L., C. GALLI, C. IACOVINI, F. PARMAGNANI, *Mobility Management. Stato dell'arte e prospettive*, Roma 2001, 7.
 - BERTUCCIO L., PALAMARA D. PARMAGNANI F., *Linee guida per la relazione, l'implementazione e la valutazione dei piani degli Spostamenti Casa Lavoro*, Roma 23 dicembre 1999 7.
 - BIANCHETTI R., *La paura del crimine. Un'indagine criminologica su mass media e politica criminale ai tempi dell'insicurezza*, Milano, 2018.
 - BIANCHI P., CATELANI E., ROSSI E. (a cura di) “*Le nuove fonti comunitarie*”, Quaderni della Scuola Superiore S. Anna, Cedam, Padova, 2005.
 - BIANCHI P., *NGEU: una trasformazione costituzionale implicita o semplicemente un caso eccezionale e irripetibile?* in R. ESPOSITO; L. PENNESI (a cura di), *Il sistema multilivello nell'attuazione del PNRR e del Green Deal. Temi fiscali, pubblicistici e civilistici*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2025, pagg. 73 ss.
 - BILANCIA F., *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2020, pp. 333 ss.
 - BLANDO F., *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, in www.federalismi.it, 2017, num. 10.
 - BONETTI P., *Cap. II - I principi. I diritti e doveri. Le politiche migratorie*, in *Diritto degli stranieri*, a cura di B. NASCIMBENE, Padova, 2004, pp. 145-202.
 - BONIFAZI C., *L'Italia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2013.
 - BOTAINI A., C. CAMBINI, *Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa e in Italia: molto rumore per nulla?* in *Econom. Pol. Industr.* n. 122/2004.
 - BUSATTA L., *Oltre i vincoli di bilancio: il nucleo essenziale del diritto alla salute del disabile*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2020, num. 4, parte prima.
 - BUSTI S., *Contratto di trasporto terrestre*, in *tratt. Dir. Civ. e comm.*, Milano, 2007, 526-528.

- BUSTI S., *L'integrazione del trasporto locale nei corridoi plurimodali di traffico*, in *Trasporti*, n. 40/1986, pag. 82.
- BUTTIGLIONE R., *“Da Dedalo a Prometeo: l'Europa alla ricerca dei suoi valori nella nuova costituzione comunitaria. Dal diritto comunitario dei trasporti al diritto alla mobilità per una crescita equilibrata”* in M. MARESCA (a cura di) *Valori e principi nella Costituzione europea. Il diritto alla mobilità.*, Il Mulino, 2004, pag. 26.
- CABAZZI R., *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in www.forumcostituzionale.it, 2017.
- CACCIAGNO G., *Nuove politiche dell'immigrazione nello SLSG* in P. BENVENUTI (a cura di) *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Il Sirente, Roma, 2008, pag. 124.
- CACCIAGNO G., *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Giappichelli, Torino, 2016.
- CAGGIANO P., *Covid-19. Misure urgenti sui poteri speciali dello Stato nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, dell'energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti* in *Federalismi.it*.
- CAIA G., *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenze di riordino)*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3/2018, 332.
- CALONGE REILLO F., *Los múltiples caminos a la subsistencia: Movilidades y accesibilidad desde espacios no centrales de la metrópoli*, Stati Uniti, Editorial Universidad de Guadalajara, 2020.
- CANCELLA F.A., *L'equilibrio di bilancio e i livelli essenziali dei diritti sociali tra principi fondamentali e regole contabili*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, num. 4, pag. 1781.
- CANDIDO A., *La governance dei trasporti in Italia: soggetti, livelli di governo, competenze*, in AMMANNATI L., CANEPA A., *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Torino, 2015, pp. 105 ss.
- CANDIDO A., *Verso quale trasporto pubblico locale? Il diritto sociale alla mobilità*, in AA.VV. *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli Ed. Torino, 2016.
- CAPPELLINI P.– A. CARDONE *“Le sorti dell'eccezione nell'esperienza costituzionale italiana, Stato democratico pluralista e poteri extra ordinem”* in AA.VV. *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli Ed. Torino, 2016.
- CARAVITA B., *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, n. 6/2020.
- CARDONE A., *La “normalizzazione” dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Giappichelli Ed., Torino, 2011.
- CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003.
- CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003.
- CARLASSARE L., *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, num. 6, pag. 2339.

- CARLASSARRE L., *Stati di eccezione e sospensione delle garanzie costituzionali secondo Mortati*, in AV. VV., *Il pensiero giuridico di C. Mortati*, Milano, 1990.
- CARNEVALE VENCHI M. A., in *Trasporti pubblici in connessione* (voce) in *Enc. Dir.* Vol. XLIV, Giuffrè Milano, 1992, 1109.
- CARON F., *Trasporto pubblico locale: la sfida della deverticalizzazione*, in *Non Profit*, n. 4/2007.
- CAROSI A., *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in www.associazionedeicostituzionalisti.rivista.it, 2017, num. 4.
- CARPANETO L., F. PESCE, I. QUEIROLO, *La famiglia in movimento nello spazio europeo di libertà e giustizia*, Giappichelli, Torino, 2019.
- CARRER M., *I limiti costituzionali del diritto di circolazione. I casi della pandemia e delle politiche sulla mobilità e circolazione stradale*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it* - ISSN 1974 - 9562 - Anno XXIII - Fascicolo n. 1/2023.
- CARROZZA P., *Sistema delle fonti europee e forma di governo europea*, in P. BIANCHI, E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di) *“Le nuove fonti comunitarie”*, Quaderni della Scuola Superiore S. Anna, Cedam, Padova, 2005, pag. 255.
- CARTA M. C., *Coesione territoriale e principio di insularità nell’Ordinamento dell’Unione europea*, in *Studi sull’integrazione europea*, III, Bari, 2015.
- CARTA M. C., *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale nell’Unione Europea*, Jovene editore, Napoli, 2018.
- CARTABIA M., *L’ora dei diritti fondamentali nell’Unione europea*, in M. Cartabia, cur, *I diritti in azione*, il Mulino, Bologna, 2007.
- CARTABIA M., *Nuovi diritti e leggi imperfette*, in *Iustitia*, n. 2/2016, pag. 170.
- CASANOVA L., *Del diritto costituzionale - lezioni*, Ed. Eugenio e F. Cammelli, Firenze, 1869.
- CASANOVA M., M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Volume I. Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2011.
- CASO L., *Il costo dei diritti e della loro tutela tra Unione europea e autonomie territoriali*, in *Rivista della Corte dei conti*, 208, num. 3-4, parte IV.
- CASTELLI L., *Alla ricerca del "limite dei limiti": il "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali nel dialogo fra le Corti*, in www.rivistaaic.it, 2021, num. 1.
- CASTORINA E. (a cura di) *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016.
- CAVALIERE A., *Neoliberismo e politica criminale repressiva*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2018, 125 ss.
- CAVINO M., *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it*.
- CECCANTI S., *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 79 ss.

- CECCHETTI M., *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi* in Rivista N°: 3/2022 del 13/09/2022, su www.rivistaaic.it, pag. 283.
- CELOTTO A., M. OLIVETTI, R. BIFULCO, (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, voce art. 16 Cost., Volume I, UTET, Torino, 2006, pag. 373.
- CENTONZE S. e L. GIOVEDI', "*Terrorismo e legislazione emergenziale*" Collana "*il diritto in Europa oggi*", Key ed. Vicalvi, 2006, pag. 28.
- CERRUTI T., *Libertà di circolazione e pandemia: servirà un passaporto-covid per attraversare i confini dell'unione europea?* in Rivista AIC 2/2021 del 28/03/2021, www.rivistaaic.it.
- CHERCHI B., *Stato di Assedio e sospensione delle libertà nei lavori dell'assemblea costituente*, in STELLACCI P., *Costituzionalità dello stato di assedio*, riv. Trim. dir. Pubbl, in Giust. Pen., 1951.
- CHERTORIVSKI S., *Una ciudad mejor que ésta: 12 rutas para poner la capital en movimiento*, Messico, Grijalbo, 2023.
- CHITI M. P., *Il profilo pubblico del turismo*, Giuffrè, Milano, 1970.
- CIARLO P.V. *La mobilità delle persone tra libertà e diritti costituzionalmente garantiti*, in TULLIO L., DEIANA M. (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, Cagliari, 2001, pag. 31 ss.
- CINTIOLI F., *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- CIOLLI I., *I diritti sociali "condizionati" di fronte alla Corte costituzionale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2017, num. 3, parte II, pag. 353.
- CLARONI A. (a cura di), *Trasporto pubblico locale in fase pandemica e post-pandemica: alla ricerca del diritto alla mobilità in condizioni di sicurezza e di sostenibilità economica*, atti del seminario di Trento, 5 aprile 2022, Università degli Studi di Trento, 2023, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, n. 66, 2023
- CLARONI A., *Il trasporto pubblico locale: funzione sociale e processi di riforma del settore*, Bonomo ed., Bologna, 2012.
- COLAPIETRO C., *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, in www.dirittifondamentali.it, 2020, num. 2.
- COLUCCI F. (a cura di), Dossier n. 286 aprile 2011 "*Trasporto pubblico locale*", a cura del servizio studi del Senato – Ufficio ricerche nei settori delle infrastrutture e mezzi trasporti.
- CONDINANZI M.; A. LANG; B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Giuffrè, Milano, 2006.
- CONTUZZI F. P., *Diritto costituzionale*, Ulrico Hoepli, Milano, 1888.
- CORONA G., E. CECERE, *Il ruolo del trasporto pubblico locale nella crescita della mobilità: il contributo della liberalizzazione*, in SCIUTO G., (a cura di) *La liberalizzazione nel settore del TPL*, Sciro Ed., Genova, 2003, pag. 352.
- COSULICH M., *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2020, pp. 79 ss.

- CRISAFULLI V., L. PALADIN (a cura di) *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, p. 97.
- CRISAFULLI V., *Libertà personale, Costituzione e passaporti*, in Arch. Pen., 1955, II,117.
- CRISAFULLI V., *Manuale dei diritti del cittadino*, Roma, 1950.
- CROCETTA C., *Diritti sociali e prossimità alla prova del Coronavirus. Una "prima analisi" antropologico- giuridica*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 249 ss.
- CUOCOLO L., *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in *federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 5 maggio 2020, p. 14 ss.
- D'ALESSIO R., *Commento all'art 16*, in CRISAFULLI V., L. PALADIN (a cura di) *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, p. 97.
- D'ALESSIO W., *Diritto dei trasporti*, Giuffrè, Milano, 2003.
- D'AMICO G., *La libertà capovolta. Circolazione e soggiorno nello Stato Costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2022.
- D'ONOFRIO P., *Il diritto alla salute tra tradizione costituzionale ed innovazione digitale*, Wolters Kluwer, CEDAM, 2022.
- DE GIOANNIS G., *Corso di diritto pubblico amministrativo: professato nella regia università di Pisa*, Tipografia editrice dell'associazione, Firenze, 1877.
- DE LOS RIOS F., *Obras completas, II Libros*, Edicion Rodríguez del Lecea, Madrid, 1997.
- DE SIERVO U., *Circolazione, soggiorno, emigrazione (libertà di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. III, Utet, Torino, 1989.
- DE VERGOTTINI G., *Necessità, costituzione materiale e disciplina dell'emergenza. In margine al pensiero di Costantino Mortati*, in GALIZIA M. (a cura di) *Forme di Stato e Forme di Governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Giuffrè Ed., 2007.
- DE VITORIA F. *Relectio de indis la questione degli indios*, testo critico di L. Perena edizione italiana e traduzione di A. Lamacchia, Levante ed. – Bari, 1996.
- DEMURO G., *commento all'art. 16*, in BIFULCO R., A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Utet Torino, 2006, pag. 375.
- DI CAPUA V., *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- DI COSIMO G., G. MENEGUS, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 183 ss.
- DOLCINI E. e PALIERO C.E. (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, Milano, 2006.
- D'ONGHIA M., *Welfare e vincoli economici nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 2018, num. 1, pag. 93.
- EQUIZI C., *I rapporti finanziari fra Stato e Regioni: supremazia o collaborazione?*, in *www.gruppodipisa.it*, 2022, num. 1.

- EQUIZI C., *Il limite delle risorse disponibili nella tutela dei diritti delle persone vulnerabili*, in www.dirittifondamentali.it, 2023, num. 2, pag. 690.
- ESPOSITO R.; L. PENNESI (a cura di), *Il sistema multilivello nell'attuazione del PNRR e del Green Deal. Temi fiscali, pubblicistici e civilistici*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2025, pagg. 73 ss.
- FERNANDEZ ARROYO D. P., *Estructura juridica y funcionamiento del mercado interior de la Union Europea*, in *Revista de Derechi Privado y Comunitario*, Rubinzal -Culzoni ed., 2005-3.
- FERRAJOLI L., *Cittadinanza e diritti fondamentali*, Teoria Politica, 3, 1993.
- FERRAJOLI L., *Democrazia e paura*, in *Nove lezioni per la democrazia*, a cura di M. Bovero e V. Pazé, Roma-Bari, 2010.
- FERRAJOLI L., *La libertà di circolazione e soggiorno. Per chi?*, in *Quale libertà. Dizionario minimo contro i falsi liberali*, a cura di Bovero, Roma-Bari, 2004, 1979.
- FERRARI F.L., *Il regime fascista italiano. Con una presentazione di Gabriele de Rosa* in IGNESTI G. (a cura di), Edizioni di Storia e letteratura, Roma, 1983.
- FERRARI G. F., *Le libertà: profili comparatistici*, Giappichelli, Torino, 2011.
- FIGUEROA Ó., “*La movilidad del siglo xxi: ¿qué sigue, qué cambia?*”, in MONTEZUMA R. (coord.), *Movilidad y ciudad del siglo XXI. Retos e innovaciones*, Fundación Ciudad Humana, Universidad del Rosario, Bogotá, 2010, pag. 29.
- FILIPPETTA G., *La libertà personale e le libertà di domicilio, di circolazione e individuale* in NANIA R., RIDOLA P. (a cura di) *I diritti costituzionali*, Torino, 2001.
- FIORAVANTI M., *Costituzione*. Il Mulino, Bologna, 1999.
- FOA' S. e S. CARLUCCI, *Tutela della concorrenza, servizio pubblico e scelta politica dell'ente locale (corte Cost., sentenza n. 103 del 2020 sul servizio di trasporto a fune a fini sportivi*, in ww.aic.it, Osservatorio Costituzionale Fasc. 6/2020.
- FONZI A., *Il diritto all'istruzione dei disabili fra discriminazione e tagli di bilancio. Esiste un diritto alla differenza?*, in www.dirittifondamentali.it, 2023, num. 2, pag. 709.
- FRAGOLA M., *Nozioni di diritto dell'Unione europea. L'ordinamento giuridico, il sistema istituzionale, la carta dei diritti*, Giuffrè, 2012.
- FROSINI T.E., *Insularità e Costituzione*, in *Diritti regionali*, 2020, n. 1, 497 ss.
- GALEOTTI S., *La libertà personale (studio di diritto costituzionale italiano e comparato)*, Milano, 1953.
- GALIZIA M. (a cura di) *Forme di Stato e Forme di Governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Giuffrè Ed., 2007
- GALIZIA M., *La libertà di circolazione e soggiorno (dall'Unificazione alla Costituzione repubblicana)* in BARILE P. (a cura di) *La pubblica sicurezza, Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Neri Pozza Editore, Vicenza, 1967, pagg. 483 ss.
- GALLO S., *Il Commissariato per le migrazioni e la colonizzazione interna (1930/1940). Per una storia della politica migratoria del fascismo*, Ed. Umbra, Foligno, 2015.

- GAMBERINI A., ORLANDI R., (a cura di), *Delitto politico e diritto penale del nemico. Nuovo revisionismo penale*, Bologna, 2007.
- GARELLI DELLA MOREA G. E., in *Il diritto costituzionale italiano: lezioni*, Baglione, Torino, 1870.
- GARGIULO P. V., *La cittadinanza sociale europea tra mito e realtà*, in TREGGIANI E. (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011.
- GIANNINI M. S., *Il potere pubblico*, Bologna, 1986.
- GIOVENCO L., *Circolazione stradale*, in *Enciclopedia del diritto*, cit. pag. 23.
- GIUPPONI T. F., *Le frontiere del trasporto pubblico locale, tra competenze normative e situazioni giuridiche soggettive. Verso un “diritto alla mobilità”?* in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 1° maggio 2016.
- GIUPPONI T.F., *Le frontiere del trasporto pubblico locale, tra competenze normative e situazioni giuridiche soggettive. Verso un diritto alla mobilità?* in CASTORINA E. (a cura di) *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo*, Editoriale scientifica Napoli, 2016.
- GRASSI S., M. CECCHETTI, *Profili costituzionali della regolazione ambientale nel diritto comunitario e costituzionale*, in RAPISARDA SASSOON C. (a cura di), *Manuale di leggi ambientali*, Milano, pag. 17.
- GROPPI T., BASSU C., FROSINI T. E., TARCHI R., (a cura di) *Lessico In-Costituzionale*, ed. Scientifica Napoli, 2025.
- GROSSI P., *Libertà personale, libertà di circolazione e obbligo di residenza dell'imprenditore fallito*, in *Giur. Cost.*, 1962.
- GROZIO U., *Dissertazione sulla libertà del mare o del diritto che hanno gli olandesi al commercio con le Indie*, traduzione e note a cura di CARFI', Firenze, 1933.
- GUTIÉRREZ A., “¿Qué es la movilidad? Elementos para (re) construir las definiciones básicas del campo del transporte”, Bitácora urbano territorial, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2012.
- GUZZETTA G., F. S. MARINI, *Lineamenti di diritto pubblico italiano ed Europeo*, Ed. Giappichelli, 2014.
- GUZZETTA G., *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, pp. 1128 ss.
- IAIONE C., *La regolazione del trasporto pubblico locale. Bus e taxi alla fermata delle liberalizzazioni*, Napoli, 2008.
- INGLES J. D., *Estudio sobre la discriminación en materia del derecho de toda persona a salir de cualquier país, incluso el propio, ya regresar a su país*, New York, 1963.
- INGRATOCI C., *Trasporti e contratti di servizio*, II ed., Messina, 2001.
- INGUGLIA C., M. DI MARCO, *Mobilità urbana ed inclusione sociale dei migranti: il ruolo della sharing mobility. Una ricerca qualitativa*, in *Diritto e questioni pubbliche*, special issue, 2020.
- JIRÓN M. P., “Exclusión y desigualdad espacial: retrato desde la movilidad cotidiana”, in *Revista INVI*, vol. 25, núm. 68, Santiago, 2010.
- LAMACCHIA A., *Francisco De Vitoria e l'innovazione del diritto delle genti- introduzione storico-filosofica*, in F. DE VITORIA F. *Relectio de indis*

- la questione degli indios*, testo critico di L. Perena edizione italiana e traduzione di A. Lamacchia, Levante ed. – Bari, 1996, pag. LXI.
- LEFEBVRE H., *Il diritto alla città*, Lefebvre, Ombre Corte, 2014.
 - LONGO A., *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *www.federalismi.it*, 2017, num. 10.
 - LONGO E., *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Roma, 2007.
 - LUCIANI M., *Avvisi ai naviganti del Mar pandemico*, in *www.questionegiustizia.it*, 2020, num. 2.
 - LUCIFREDI P., *La nuova Costituzione italiana raffrontata con lo Statuto Albertino e vista nel primo triennio di sua applicazione. Con appendice di testi costituzionali*, soc. editrice libraria, Milano, 1952.
 - LUPO N., *La potestà regolamentare del Governo dopo il nuovo Titolo V della Costituzione*, in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003.
 - MADAU L., “È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”. *Nota a Corte cost. n. 275/2016*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it*, 2017, num. 1.
 - MAGGI S., *Mobilità sostenibile. Muoversi nel XXI secolo*, Il Mulino ed. 2020.
 - MANETTI M., “Il “bisogno di circolare sulla propria automobile” tra art. 23 Cost. e art. 41 Cost.” in *Giur. cost.* 1998, p. 1713.
 - MANGIA A., *Si caelum digito tetigeris. Osservazioni sulla legittimità costituzionale degli obblighi vaccinali*, in *Rivista AIC*, 3/2021, p. 432 ss.
 - MANGIAMELI S., (a cura di) *L'ordinamento europeo*, Giuffrè, 2006.
 - MARESCA M. (a cura di) “*Valori e principi nella Costituzione europea. Il diritto alla mobilità*”, Il Mulino, 2004.
 - MARESCA M. (a cura di) *Valori e principi nella Costituzione europea. Il diritto alla mobilità.*, Il Mulino, 2004.
 - MARESCA M. in “*Il ruolo dei principi nel progetto di trattato costituzionale e il diritto alla mobilità*”, in MARESCA M. (a cura di) “*Valori e principi nella Costituzione europea. Il diritto alla mobilità*”, Il Mulino, 2004, pag. 61.
 - MARILOTTI L., *La strategia vaccinale italiana anti-coronavirus dall'approvvigionamento alla somministrazione*, in *Federalismi*, n. 22/2022.
 - MARINI F.S., *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
 - MARTINI L., *L'autotrasporto pubblico non di linea: il servizio taxi*, in A. BRANCASI, (a cura di) *Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*, Il Mulino, Bologna, 2003.
 - MARZANO, MEKO, PROIA (a cura di ASSTRA-HERMES), *I benefici del trasporto pubblico*, in *ww.isfort.it*, 2008.
 - MASALA L., *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, in AA. VV, *Continuità territoriale e servizi di Trasporto Aereo. Atti del convegno di Sassari – Alghero 15 e 16 ottobre 1999*, Torino, 2002, p. 112 ss.

- MAZZAMUTO M., *Concorrenza e modelli di gestione dei servizi pubblici locali: il caso paradigmatico dei trasporti*, in *Nuove autonomie*, 2000, fasc. 4-5, 594 ss.
- MAZZIOTTI DI CELSO M. in *Circolazione e Soggiorno (libertà di)* in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè ed., Milano, 1960, VII.
- MAZZIOTTI M., *Circolazione e soggiorno (libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, VII, Milano 1960.
- MEAZZA M., (a cura di) *PNRR Cos'è a cosa serve. IlSole24Ore Publishing and Digital*, 2022.
- MIRALLES-GUASCH C., Á. CEBOLLADA, “*Movilidad cotidiana y sostenibilidad, una interpretación desde la geografía humana*”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 50, Madrid, mayo-agosto de 2009, p. 197, reperito sul sito <http://age.ieg.csic.es/boletin/50/08%20MIRALLES.pdf>.
- MODUGNO F, (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, G. Giappichelli Ed. – Torino, VI ed.
- MONACO S., *Sociologia del turismo accessibile. Il diritto alla mobilità e alla libertà di viaggio*, PM Ed. 2019.
- MONTEZUMA R. (coord.), *Movilidad y ciudad del siglo XXI. Retos e innovaciones*, Fundación Ciudad Humana, Universidad del rosario, Bogotá, 2010.
- MONTEZUMA R., “*Ciudad y transporte: la movilidad urbana*” in BALBO M., *La ciudad inclusiva*, Santiago Cepal /Cuadernos de la Cepal, n. 8), 2003, pagg. 189 ss.
- MONTEZUMA R., *Presente y futuro de la movilidad urbana en Bogotá: retos y realidades*, Bogotá, Veeduría Distrital/Injaviu/eltiempo, 2000.
- MORACI F., *Infrastrutture, territori e riforme. Risposte necessarie e strategie future*, in *Dossier*, 2016, Firenze University press, pag. 26.
- MORALE A., *Studio della prostituzione nella storia del diritto e nella legislazione vigente*, Tipografia Editrice Anelli, Vasto, 1909.
- MORANA D., *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021 del 21/04/2021* in <https://www.forumcostituzionale.it>;
- MORBIDELLI B., *il quadro istituzionale legislativo e la funzione decisionale della pubblica amministrazione. Relazione alla XXXVII Conferenza del traffico e della circolazione*, Stresa, 24-26 settembre 1980, 17-18).
- MORENO C., *La città dei 15 minuti: Per una cultura urbana democratica*, ADD Editore, 2024.
- MORTATI C., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Tomo II, CEDAM, Padova, 1969.
- MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, Giuffrè ed., Milano 1996.
- MUNOZ MACHADO S., (dir.) *Comentario al artículo 19*, in *Comentario mínimo a la Constitución española*, S. Cortes Generales, Tribunal Constitucional, Barcelona, 2018 pag. 88.
- NAGLIERI G., *Le fonti della crisi: fra esigenze unitarie e garanzie costituzionali nel governo dell'emergenza da CoViD-19*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 135 ss.
- NANIA R., RIDOLA P. (a cura di) *I diritti costituzionali*, Torino, 2001

- NASCIMBENE B., F. PASTORE (a cura di) *Da Schengen a Maastricht: apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Milano, 1995.
- NASCIMBENE B., *Lo spazio Schengen: libertà di circolazione e controlli alle frontiere esterne*, in *Divenire sociale e adeguamento del diritto, studi in onore di Francesco Capotorti*, II, Milano, 1999, pagg. 307 ss.;
- NASCIMBENE N., *Profili della cittadinanza dell'Unione europea*, in riv. *Int. Dir. Uomo*, 1995.
- NICCOLAI S., *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Riv. AIC*, 2022, n. 3.
- NICOTRA GUERRERA I., *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè ed., Milano, 1995.
- NICOTRA I. A., “*Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*”, *Rivista A.I.C.* n. 1/2021 pubblicata il 12/01/2021 sul sito www.aic.it.
- OLIVETTI M., *Le misure di contenimento del Coronavirus tra Stato e Regioni*, in www.quotidianogiuridico.it.
- ORLANDO E., *Principi di diritto costituzionale*, ed. G. Barbera, Firenze, 1889.
- ORRU' E. *Legittimità e digitalizzazione. Per una critica realistica delle politiche di sicurezza dell'Unione europea*. Wolters Kluwer, CEDAM Scienze Giuridiche, 2022.
- OTTIMO E., R. VONA, *Sistemi di logistica integrata*, Egea, Milano, 2001
- PACE A., *Problematica della libertà costituzionale, Parte speciale*, CEDAM, Padova, 1992.
- PAIANO A., *Trasporto pubblico e regolazione della mobilità urbana. Problemi e prospettive di diritto amministrativo*. In *Studi di diritto pubblico*, F. Angeli, 2024.
- PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Padova 1995.
- PALMA L., *Corso di diritto costituzionale*, G. Pellas Ed., Firenze, 1883.
- PALOMBINO G. “*Le stagioni del bilanciamento: (nuove riflessioni sul tempo nel diritto costituzionale dinanzi all'emergenza sanitaria)*”, in C. SCHEPISI (a cura di) “*Le risposte del diritto in situazioni di emergenza tra ordinamento italiano e dell'unione europea*”, Giappichelli Ed., Torino, 2021, pag. 108.
- PANNACCHINI E., R. MONACO, L. FERRARI BRAVO, S. PUGLISI (a cura di), *Manuale di diritto comunitario*, vol II, Torino, 1984.
- PAPA FRANCESCO, *Laudato sì*. Ed. Piemme, n. 153, 2015.
- PAPA M. e DONINI M. (a cura di), *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, Milano, 2007.
- PASOTTI L., voce *Circolazione e soggiorno (libertà di)* in *Il diritto. Enciclopedia giuridica del Sole24 ore*, Vol. 3, Milano, 2007.
- PASQUINI G., *Le strade e la circolazione in Trattato di diritto amministrativo*, (a cura di S. Casses), parte speciale, Tomo II, Milano, 2000.
- PATERNOSTRO A., *Diritto costituzionale teorico, patrio, e comparato: Lezioni dettate nell'anno scolastico 1878-79*, Ed. V. Morano, Napoli, 1879.
- PELISSERO M., *Il superamento delle sanzioni punitive e delle misure di prevenzione personali nel nuovo pacchetto sicurezza*, in *Studium Iuris*, n. 10/2017, pag. 1100 ss.

- PELISSERO M., *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?* in “*Diritto penale e processuale*”, n. 7, 2017.
- PENE VIDARI G. S. e V. GIGLIOTTI, in *Lineamenti di storia giuridica*, G. Giappichelli ed., Torino, 2013.
- PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 2006.
- PICARELLI, *Sulla gestione delle imprese di pubblici servizi*, in *Rassegna economica*, 1975, pag. 122, in A. CLARONI, *Il trasporto pubblico locale: funzione sociale e processi di riforma del settore*, libreria Bonomo Ed., 2012.
- PISANESCHI A., *Diritto costituzionale*, III ed., G. Giappichelli, Torino, 2018..
- PISICCHIO P., *Migrazioni interne e limitazioni nel Novecento. I casi di Italia e Cina* in *Dirittifondamentali.it* - Fascicolo 1/2020, 30 gennaio 2020.
- PIZZETTI F. (a cura di) *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolamentazione*, Torino, 2018, pag. 294
- PIZZORUSSO A., *Residenza, cambiamento di residenza, diritto alla residenza*, in *Com. Dem.*, 1986, 1,85 e ss.
- PLATONE, *Critone, ovvero quello che si deve fare*, Good Mood, 2005.
- POLITI F., “*Ripartizione delle competenze ed emergenza fra Costituzione Repubblicana e trattati europei*” in BASILAVECCHIA M., L. DEL FEDERICO, A. PACE, C. VERRIGNI (a cura di), “*Interventi finanziari e tributari per le aree colpite da calamità tra norme interne e principi europei*” Giappichelli Ed., Torino, 2016, pag. 76.
- PRISCO S., ABBONDANTE F., *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- RACCIOPPI F. e I. BRUNELLI, art. 26, in *Commento allo Statuto del Regno*, II, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1909.
- RANGONE N., *I trasporti pubblici di linea*, in CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, tomo III, II ed., Milano, 2003.
- RAPISARDA SASSOON C. (a cura di), *Manuale di leggi ambientali*, Giuffrè, Milano, 2002.
- RAVÌ PINTO R., *Brevi considerazioni su stato d'emergenza e stato costituzionale*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020.
- RESCIGNO G. U., *Ordinanza e provvedimenti di necessità e urgenza* in *Nov.mo dig. it.*, XII, Torino, 1965.
- RIBALDI BACCELLI G., *La mobilità come diritto fondamentale della persona* in AA.VV., *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, atti del convegno di Sassari -Alghero 15-16 ottobre 1999, Giappichelli, Torino, 2002.
- RIBALDI BACCELLI G., *Per un inquadramento sistematico del diritto della persona al trasporto pubblico*, in *Riv. Dir. Civ.* 1991, 21 e ss;
- RINALDI BACCELLI G., *Concorrenza e liberalizzazione nel trasporto aereo: profili giuridici*, in *Trasp.*, 59/1993.
- RISICATO L., *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti. Un ossimoro invincibile?* In *Itinerari di Diritto Penale* Collana diretta da E. Dolcini - G. Fiandaca - E. Musco - T. Padovani - F. Palazzo - F. Sgubbi Sezione Saggi – 21, Giappichelli, Torino, 2019.
- ROLLA G., *Il sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, 2010.

- ROMBOLI R., *Aspetti costituzionali della vaccinazione contro il Covid-19 come diritto, come obbligo e come onere (certificazione verde Covid-19)*, in *questionegiustizia.it* del 6/9/2021.
- ROSSI DAL POZZO V., *Servizio di trasporto aereo e diritti dei singoli nella disciplina comunitaria*, Milano, 2008.
- RUGGERI A., *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti regionali*, 2020, n. 1, 368 ss.
- RUOTOLO M., *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in G. COCCO (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Giuffrè, Milano, 2012.
- SALAZAR C., *Sui diritti sociali e il principio di solidarietà*, in *www.rivistaaic.it*, 2024, num. 1.
- SALMONI F., *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, p. 51 ss.; ID., *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, p. 5.
- SANDULLI P., *Sostenibilità finanziaria e trattamento economico nel pubblico impiego: a proposito del differimento del t.f.s.*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2024, num. 1.
- SANDULLI S., *Manuale di diritto amministrativo*, Vol. II, XV ed, Napoli, 1989.
- SCHEPISI C. (a cura di) *“Le risposte del diritto in situazioni di emergenza tra ordinamento italiano e dell’unione europea”*, Giappichelli Ed., Torino, 2021.
- SCHONBERG G.F., *Manuale di economia politica, VOL. V. Prima traduzione italiana acconsentita dall’editore tedesco corredata da copiose note per la parte italiana dall’avv. Lodovico Eusebio, riveduta dal Prof. Comm. Gerolamo Boccadoro*, Unione Tipografico-Editrice, Torino, 1892.
- SCIALOJA V., L. TROMPEO, *Studi giuridici*, Anonima romana editoriale, 1936.
- SCIUTO G., (a cura di) *La liberalizzazione nel settore del TPL*, Sciro Ed., Genova, 2003.
- SEVERINO S., *Rimpatrio coattivo e costituzione*, in *Foro pad.* 1950, IV, pp. 103 ss.
- SOBERANES FERNANDEZ J. L. (a cura di) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 21a. edición. Messico, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021.
- SORACE D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2000, p. 79.
- SPAGNA MUSSO E., *Tutela costituzionale della libertà personale e ricorso in Cassazione*, in *Foro Pen.* 1955.
- SPITALERI F., *Covid-19 e ripristino dei controlli alle frontiere interne*, in *Diritto dell’Unione europea*, 2020.
- STIPO M., voce *Passaporto* (dir. Amm.) in *Enc. Dir.*, 1982, XXXII, pag. 180.

- STRUMIA F., *Remedying the inequalities of economic citizenship in Europe: cohesion policy and the negative right to move*, in *European law journal*, vol. 17, n. 6/2011, pagg. 736 ss.
- STRUMIA F., *The State and the Citizen-as-Migrant. How Free Movement Changes the Social Contract* in RSC Working Paper 2021/79, 2021, pag.9, <https://www.cambridge.org/core/journals/european-law-open/article/social-contract-between-the-state-and-the-citizenmigrant-eu-free-movement-under-a-Cosmopolitan-statist-lens/841805B798F646F13264600D5F90B164>,
- SUSMEL E., D. SUSMEL(a cura di), *Opera Omnia di Benito Mussolini*, XXXIII, La Fenice, Firenze, 1963.
- TOMASI M., *La legge regionale tra integrazione dei cittadini stranieri e "frantumazione" dei diritti sociali*, in *Diritti regionali*, 2020, n. 1, pp. 419 ss.
- TORRE F., *La Costituzione sotto stress ai tempi del Coronavirus*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 61 ss.
- TREVES A., *Le migrazioni interne nell'Italia fascista. Politica e realtà demografica*, Einaudi, Torino, 1976.
- TRIPODINA C., *La costituzione al tempo del coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, n.1, 78 ss.
- TRUCCO L., *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in www.gruppodipisa.it, 2012, pp. 27 ss.
- TULLIO L., DEIANA M. (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, Cagliari, 2001.
- VASSALLI G., *La libertà personale nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Scritti giuridici in onore di P. Calamandrei*, Padova, 1956, V.
- VIGILANTI C.S., *Il diritto all'istruzione dei disabili come paradigma della tutela dei diritti sociali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 7 marzo 2012, pag. 22.
- VIGNUDELLI A., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, 2010.
- VILLEY M., *La formazione del pensiero giuridico moderno*, Jaca Book, Milano, 1986, pag. 309.
- VIOLINI L., *Il virus, il vaccino e il nuovo anno: centralizzazione, differenziazione e la leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5/2020, pp. 1009 ss.
- ZAFFARONI R. E., *Derecho penal humano. La doctrina de los juristas y el poder en el siglo XXI. Introduccion: las lecciones de Zaffaroni a cargo del profesor Alberto Filippi*, Hammurabi, Buenos Aires, 2020.
- ZAFFARONI R. E., *Alla ricerca del nemico: da Satana al diritto penale cool*, in DOLCINI E. e PALIERO C.E. (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, Milano, 2006, 757 ss.;
- ZAFFARONI R. E., *El enemigo en derecho penal*, Buenos Aires, 2006.
- ZAGREBELSKY G., *Contro l'etica della verità*, Editori Laterza, 2014.
- ZANON N., *Il diritto alla mobilità e le sue declinazioni*, intervento presentato al Convegno *Mobilità: equità sociale e Qualità della Vita*, Venezia 29-30 settembre 2005.
- ZITO A., *Diritti sociali e principio dell'equilibrio di bilancio: le dinamiche di in rapporto "complicato" nel prisma delle decisioni giudiziali*, in *Nuove autonomie*, 2020, num. 2.