

IL “DIRITTO ALLA MOBILITÀ”

E

LA TUTELA DELL’AMBIENTE

SOMMARIO: **1.** Il “diritto alla mobilità” e la disciplina costituzionale – 1.1 Riferibilità della libertà di circolazione alle sole persone fisiche o anche ai beni strumentali alla circolazione: il “diritto alla strada” **2.** Le limitazioni alla circolazione stradale in nome della sicurezza stradale: il divieto di circolazione dei mezzi pesanti – **3.** Le limitazioni del traffico in nome del diritto alla salute e alla salvaguardia dell’ambiente – 3.1 Le politiche comunitarie e nazionali per lo sviluppo e mobilità sostenibile – **4.** Tutela dell’ambiente e diritto alla mobilità: riparto di competenze – 4.1 La legge Regione Lombardia 11 dicembre 2006, n. 24 in materia di prevenzione e riduzione delle emissioni inquinanti a tutela della salute e dell’ambiente: un caso critico – **5.** La portata delle limitazioni al diritto di circolare e il profilo della temporaneità: i casi giurisprudenziali.

1. IL “DIRITTO ALLA MOBILITÀ” E LA DISCIPLINA COSTITUZIONALE.

Il cosiddetto «diritto alla mobilità» non ha propriamente una matrice giuridica, si tratta di un concetto di origine sociologica, che attualmente è un punto di riferimento nelle politiche urbane dei trasporti e nel campo della protezione ambientale. Se fino agli anni Ottanta il problema del traffico veicolare si poneva soprattutto in termini di viabilità e di sicurezza, nei decenni successivi, esso viene infatti declinato in termini di mobilità, evocando in modo sempre più esplicito e stringente la questione della salute.

Nel contesto urbano, uno dei maggiori problemi è costituito dall’impossibilità di adeguare l’assetto territoriale della città all’attuale diffusione delle autovetture. Il traffico è una delle cause primarie dell’inquinamento urbano e rappresenta, altresì, un ostacolo a quella velocità di spostamenti che l’utilizzo dei veicoli a motore dovrebbe servire. Di conseguenza, esso diventa uno dei principali oggetti della disciplina ambientale.

Nella legislazione italiana, il concetto di *mobilità* non è definito espressamente, ma solo evocato dal codice della strada e dalla normativa successiva, i quali consentono solo di intravederne i contorni. Sicuramente si tratta di un concetto più ampio di quelli di traffico, circolazione e viabilità, includendo interessi e fini ulteriori, riconducibili all’ambiente e in senso lato alla “*vivibilità*”; ma al contempo più ristretto sotto il profilo territoriale, se si considera la mobilità essenzialmente riferita alla dimensione urbana.

Sotto un profilo strettamente costituzionale, la questione si configura nella contrapposizione tra diritti costituzionalmente garantiti; da una parte, la libertà di circolazione riconducibile all’art. 16 Cost. e dall’altra il c.d. diritto a un ambiente salubre, ricavato dall’interpretazione congiunta degli artt. 9 e 32 Cost.

Prima di procedere all’analisi delle questioni più problematiche e complesse attinenti al tema centrale del presente studio, è opportuno fare una breve premessa sulla disciplina costituzionale della libertà di circolazione. L’art. 16 Cost. dispone che “*ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivo di sanità e di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche*”. L’art. 16, comma I, Cost. stabilisce precisi limiti alla libertà di circolazione che possono essere posti, in via generale, a tutela della sanità subordinando la legittimità dei provvedimenti restrittivi alla sussistenza di tali esigenze.

Quanto al concetto di "sanità", è stata avanzata la tesi che, partendo da un'ampia definizione dell'art. 32 Cost., fa rientrare nel concetto di sanità pubblica tutti i provvedimenti relativi alla tutela della salute fisica e psichica dei cittadini. Per quanto concerne la nozione di sicurezza pubblica, dalla qualificazione realizzata dalla Corte costituzionale emerge un'equiparazione tra sicurezza e ordine pubblico, inteso come ordine legale su cui poggia la convivenza sociale – il c.d. "ordinato vivere civile"¹. Ad ogni modo, i concetti di sanità e sicurezza sono di difficile e controversa identificazione: essi non riguardano l'incolumità fisica degli individui, bensì alludono al concetto di ordine pubblico materiale². Inoltre, il disposto costituzionale prevede un divieto di restrizioni dettate da ragioni politiche e una riserva di legge (la cui definizione come riserva di legge assoluta o relativa è discussa in dottrina). Secondo la dottrina maggioritaria, l'inciso "in via generale" consente l'intervento di atti normativi secondari e di atti amministrativi a carattere esecutivo, ovviamente nel rispetto dei principi posti dalla legge. La Corte costituzionale ritiene che la locuzione "in via generale" sia una "particolare e solenne riaffermazione del principio di uguaglianza"³: 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 sicurezza pubblica, escluse in ogni caso le ragioni politiche) nella categoria delle riserve *relative*.

Nella Costituzione vi sono, inoltre, altri riferimenti alla libertà di circolazione, nonostante l'art. 16 Cost. si configuri come norma fondamentale di tutela: la libertà di circolazione trova un corollario nel divieto di ostacolare la libera circolazione dei cittadini e delle cose, imposto alle Regioni dall'art. 120, I comma, Cost. (La disposizione stabilisce che la Regione non può "adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni"). 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.

Secondo un autorevole esponente della dottrina, la disposizione di cui al I comma dell'art. 120 Cost. contiene una solenne, non necessaria riaffermazione 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 costituzionale⁴.

1.1 RIFERIBILITÀ DELLA LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE ALLE SOLE PERSONE FISICHE O ANCHE AI BENI STRUMENTALI ALLA CIRCOLAZIONE: IL "DIRITTO ALLA STRADA".

Questione più problematica, la cui risoluzione risulta fondamentale per questo studio sul "diritto alla mobilità", è se la libertà di circolazione si riferisca alla sola persona fisica o se si estenda anche alle vie di comunicazione (*mezzi in senso lato, presupposti oggettivi*) e ai mezzi di locomozione (*mezzi in senso stretto*) che la persona voglia utilizzare allo scopo di circolare. Si tratta di un quesito chiave, in quanto permette di

¹ Sent. Corte Cost. n. 2 del 1956 in Giur. cost. 1956, I, 561 ss .

² Sempre sent. Corte Cost. n. 2 del 1956 in Giur. cost., 1956, I, 561 ss.

³ Sent. Corte Cost. n. 68 del 1964, in Giur. cost., 1964, II, 715 ss.

⁴ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova 1995, 612

stabilire se la garanzia costituzionale presupponga un diritto (strumentale) al libero uso di tali mezzi.

Innanzitutto, la libertà di circolazione esige come componente naturale l'esistenza e la garanzia di spazi per la circolazione: il diritto alla circolazione deve confrontarsi con la disponibilità e l'adeguatezza dei mezzi per circolare, i quali contribuiscono a loro volta a renderlo effettivo. In questo modo, il diritto alla circolazione si può configurare anche come "*diritto alla strada*"⁵.

La disciplina del traffico e della mobilità è una condizione fondamentale per l'esercizio della stessa libertà di circolazione. Tuttavia, la libertà di circolazione non può essere intesa come piena libertà di scelta dei mezzi, che sono indubbiamente strumentali alla concretizzazione del diritto, ma non ne sono una condizione necessaria. Infatti, la libertà di circolazione non comporta anche la libertà di usare, *dovunque e sempre* qualsiasi mezzo di trasporto. Secondo l'impostazione più volte ribadita dalla Corte costituzionale, la libertà di circolazione riguarda esclusivamente la *persona umana*⁶.

Più in particolare, la circolazione dei veicoli a motore non va necessariamente ricondotta alla libertà di circolazione, poiché la modalità di esercizio della libertà di movimento non incide sulla libertà stessa, che può essere esercitata con altri mezzi. Infatti, la Corte costituzionale – nella sent. Corte cost., n. 6 del 1962⁷ – 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 circolare, di portarsi da un luogo a un altro con qualunque mezzo di trasporto, ma non il diritto di guidare un autoveicolo.

Tuttavia, nella più recente pronuncia n. 215 del 1998⁸, la Corte costituzionale ha qualificato la libertà di circolare utilizzando i veicoli "un rilevante bisogno di vita". Tale bisogno è stato ricondotto alla tutela dell'art. 23 Cost., in quanto condizionato, nel suo soddisfacimento, dalla stipulazione di un contratto di assicurazione obbligatorio *ex lege*, e dal connesso pagamento di una tariffa stabilita in via autoritativa dal Comitato interministeriale prezzi, C.I.P. (il tema appare obsoleto poiché attualmente si è verificata la liberalizzazione del settore ad opera della normativa comunitaria, ma interessante ai fini del presente studio). La qualificazione introdotta dalla Corte in questa pronuncia appare discutibile. Con riguardo alla situazione di chi dispone di un autoveicolo privato, è necessario operare una distinzione tra il bisogno di circolare, che è relativo al godimento delle libertà fondamentali e altri bisogni riconducibili ad atteggiamenti consumistici: questi ultimi non godono di una tutela costituzionale, mentre la libertà di circolazione è indefettibile, e richiede delle garanzie previste dall'art. 16 Cost.

La disciplina dei beni utilizzati per la circolazione rappresenta una premessa indispensabile in relazione agli interessi che incidono sulla libertà di circolazione: il profilo strumentale della libertà di circolazione rileva l'esistenza di limiti ulteriori al diritto di circolare rispetto ai motivi espressamente stabiliti dalla norma costituzionale (sanità e sicurezza), limiti che rispondono ad altri interessi costituzionalmente protetti.

⁵ G. BERTI, *Fondamento di libertà e fonti normative nella disciplina della circolazione*, in *Foro it.*, 1984, V, 159

⁶ 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 circolazione)*, in *Giur. cost.*, 1965, 113 ss.

⁷ Sent. Corte cost. n. 6 del 1962, in *Giur. Cost.*, 1962, 38 ss.

⁸ 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.

2. LE LIMITAZIONI DELLA LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE IN NOME DELLA SICUREZZA STRADALE: IL DIVIETO DI CIRCOLAZIONE DEI MEZZI PESANTI.

A legittimare limitazioni della libertà di circolazione è senza dubbio il preminente interesse alla sicurezza stradale. In questo senso, l'art. 6 del d.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (nuovo Codice della Strada) ha stabilito che il Prefetto, "nei giorni festivi o in particolari altri giorni fissati con apposito calendario, da emanarsi con decreto del Ministro dei lavori pubblici, può vietare la circolazione di veicoli adibiti al trasporto di cose. Nel regolamento sono stabilite le condizioni e le eventuali deroghe". Un fatto riscontrabile nelle statistiche ufficiali è effettivamente la forte incidenza della circolazione dei mezzi pesanti, combinata con l'aumento del volume del traffico su strade extraurbane nei giorni festivi e nei periodi di vacanza, sul verificarsi di incidenti stradali. In questo caso, la giurisprudenza amministrativa ha affermato la prevalenza della pubblica incolumità rispetto alla libertà di circolazione e all'interesse economico sottostante all'esigenza di trasporto delle merci, mostrandosi severa nel sindacare sulla legittimità delle deroghe concedibili al divieto di circolazione.

Con riferimento alle politiche comunitarie, nel 1988, prima del Trattato di Maastricht, una delle prime iniziative dell'UE per favorire il trasporto su strada è stata l'armonizzazione dei documenti di transito per i mezzi pesanti e le merci che attraversano le frontiere interne, che ha permesso di ridurre a un unico modulo da compilare le formalità amministrative di prima, per giungere poi alla definitiva abolizione dei controlli.

Successivamente, i mezzi pesanti di uno Stato sono stati autorizzati a ritirare e consegnare carichi in un altro Stato in modo da non effettuare più viaggi di ritorno a vuoto dopo una consegna internazionale. Gli orari di lavoro degli autotrasportatori sono stati armonizzati. Infine, è stata anche avviata l'introduzione di un sistema europeo di tariffe per l'uso dell'infrastruttura stradale. Negli Stati privi di pedaggio autostradale, gli autotrasportatori sono stati obbligati ad acquistare un *eurobollo* per circolare sulle autostrade.

In sostanza, si tratta di misure che hanno notevolmente incentivato il trasporto su strada, riducendo le formalità burocratiche per il trasporto delle merci e comportando, però, anche delle conseguenze negative sulla sicurezza stradale e sulla salubrità dell'aria. Tuttavia, per ovviare a tali inconvenienti sono state prospettate delle strategie a livello comunitario.

Una prima soluzione al problema potrebbe essere offrire un trasporto merci «porta a porta» rapido ed efficiente che ricorre a due o più forme di trasporto nel quadro di una catena di trasporti integrata può alleviare la congestione sulle strade. Ogni modo di trasporto ha i suoi pregi e difetti quanto a capacità, flessibilità, consumo di energia, sicurezza e impatto ambientale. È quindi opportuno combinare vari modi per sfruttare i vantaggi offerti da ciascuno di essi, costruendo una catena di trasporto nel complesso più efficiente, economicamente vantaggiosa e sostenibile.

Un'altra soluzione consiste nel trasferire completamente le merci dalla rete stradale verso altri modi di trasporto, allo scopo di trasferire una parte più considerevole del traffico merci dalla strada a favore del trasporto marittimo a corto raggio, delle ferrovie e delle vie navigabili interne.

In un'economia di mercato democratica come quella dell'Unione europea, queste soluzioni, per quanto auspicabili, non sono state imposte con una direttiva o attuate con un decreto dello Stato. Così, per alleviare la congestione sulle strade, è necessario ricorrere a una serie di incentivi, tra cui investimenti mirati in altri modi di trasporto per decongestionare le strade e sistemi di tariffazione che riflettano i costi reali e favoriscano un naturale trasferimento del traffico dalla strada a forme alternative di trasporto.

Tuttavia, il riequilibrio del traffico fra i vari modi di trasporto richiederà anche azioni da parte delle autorità nazionali e locali. La politica economica generale e la politica in materia di concorrenza devono essere modificate per rispondere a questi obiettivi.

3. LE LIMITAZIONI DEL TRAFFICO IN NOME DEL DIRITTO ALLA SALUTE E ALLA SALVAGUARDIA DELL'AMBIENTE.

La circolazione che si estrinseca mediante l'utilizzo di veicoli a motore può trovarsi in rapporto e spesso in tensione con le esigenze di tutela dell'ambiente e della sua salubrità. La libertà di circolazione può, dunque, essere legittimamente limitata in nome della tutela dell'ambiente? Questo quesito pone in evidenza la problematica attinente alle limitazioni della libertà di circolazione in nome della protezione ambientale, allo scopo di ridurre l'inquinamento da traffico veicolare.

Da un lato, l'art. 16 Cost., anziché richiamare espressamente la salvaguardia dell'ambiente tra i limiti della libertà di circolazione, fa invece riferimento al concetto di "sanità", dal quale possono enuclearsi, come si è visto, il *diritto alla salute* e il c.d. *diritto a un ambiente salubre*, da intendersi come protezione e preservazione delle condizioni indispensabili per il diritto alla salute dell'uomo e, più in generale, per la libera espressione della sua personalità. Potenzialmente idonei ad incidere su questo diritto, frutto dell'elaborazione giurisprudenziale, sarebbero quelle attività che possono importare, in via mediata, pericolo o danno alla salute di una generalità indeterminata di persone. Occorre, tuttavia, tener conto che, se si ritiene che il diritto all'ambiente salubre protegga nei confronti di condizioni in cui può verificarsi una lesione dell'integrità psico-fisica, si corre il rischio di trasformarlo in un generico e inutilizzabile "diritto al benessere"; per contro, se ci si riferisce alle sole cause della lesione, lo si riconduce al diritto alla salute tradizionalmente inteso. Sebbene la tutela dell'ambiente e la tutela della salute presentino indubbiamente dei punti in comune, si tratta di ambiti che teoricamente e praticamente devono essere mantenuti distinti. Il diritto alla salute riguarda la persona umana e ricadono in quell'ambito tutte le attività che mirano alla salvaguardia dell'integrità psico-fisica della persona umana, individualmente o collettivamente considerata. La tutela dell'ambiente è rivolta alla conservazione dell'equilibrio ecologico degli ambiti di volta in volta considerati. Naturalmente, la tutela della salute non può avvenire senza prendere in considerazione tutte le attività di prevenzione, viceversa è possibile un'attività di tutela dell'ambiente sganciata da finalità di protezione dell'uomo. In definitiva, si tratta di attività teoricamente distinte, di cui si deve apprezzare e valorizzare i punti di contatto.

Dall'altro, la stessa Corte costituzionale ha affermato più volte che l'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"⁹.

Quanto alla questione della rilevanza giuridica dell'ambiente e delle connesse esigenze di tutela, il Giudice delle leggi, non solo ha svolto un'intensa attività di interpretazione del dato positivo e di creazione in via "pretoria" di autentici modelli di riferimento normativo, ma partendo dal concetto di "bene immateriale unitario"¹⁰, ha definitivamente riconosciuto la natura di *valore costituzionale*¹¹ all'ambiente. In

⁹ Sent. Corte cost. n. 64 del 1963, in Giur. cost., 1963, 555 ss.

¹⁰ Sent. Corte cost. n. 641 del 1987, in Giur. cost., 1987, 3788 ss.

¹¹ In questa sede, si ha l'obiettivo di evidenziare la configurazione dell'ambiente quale valore, ma non è affatto possibile addentrarsi nella problematica definizione del concetto di valore, né ricostruire il dibattito relativo alle difficoltà interpretative e alle ambiguità che il concetto genera. Sul punto è sufficiente sottolineare che il concetto di *valore* è inevitabilmente posto in relazione con i principi generali dell'ordinamento e va a toccare punti nevralgici nella

definitiva, l'ambiente come valore diventa così uno dei beni fondamentali alla cui stregua è necessario orientare ogni manifestazione della legalità¹². Da tutto ciò si deduce la possibilità di qualificare la tutela ambientale come limite non espresso al diritto di circolare.

Tra gli interessi pubblici, riconosciuti in giurisprudenza e idonei a definire provvedimenti limitativi alla circolazione vi sono quelli della prevenzione dagli inquinamenti e di tutela del patrimonio naturale e ambientale, trattandosi di interessi di rango costituzionale. Ad esempio, è pacifica in giurisprudenza la legittimità di ordinanze che impongono divieti, prescrizioni e limiti di carattere permanente relative alla circolazione nel centro storico di un Comune con riferimento all'esigenza pubblica, collegata a quelle attinenti alla viabilità e alla salubrità dell'ambiente, pregiudicata dall'intensa e caotica circolazione dei veicoli in alcune ore del giorno.

Su un piano più generale, la libertà di circolazione conosce altri limiti rispetto a quelli esplicitati dall'art. 16 Cost. (*limiti espressi o limiti-eccezione*), sia in quanto libertà che si esercita attraverso l'uso di beni pubblici, che rimandano ad altri interessi con cui deve trovare contemperamento (*limiti-condizione relativi alla disciplina dei modi di godimento della circolazione stradale; limiti-organizzazione attinenti alla conservazione della cosa pubblica*); sia per la necessità di far coesistere il contemporaneo esercizio della libertà di circolazione da parte di più soggetti (in questo senso la libertà di circolazione si configura come *autolimitata*, poiché "nasce conformata e limitata al suo interno"¹³); sia per il concreto bilanciamento che il legislatore è chiamato a operare con altri valori costituzionali.

In definitiva, la libertà di circolazione, in quanto libertà a contenuto complesso, richiede un intervento regolativo, che dovrebbe garantire il rispetto del limite costituzionale della salute e l'effettività della protezione ambientale, caratterizzata da una complicata azione di tutela.

3.1 LE POLITICHE COMUNITARIE E NAZIONALI PER LO SVILUPPO E MOBILITÀ SOSTENIBILE.

Chiarita la configurabilità della tutela ambientale come limite al diritto di circolare, l'indagine si sposta sulla relazione tra le politiche della mobilità, quelle ambientali e il principio di «sviluppo sostenibile». Tutte hanno una finalità comune: la ricerca della soluzione alla «questione ambientale», esigenza che si concretizza nella necessità di un uso razionale delle risorse della natura a favore delle generazioni future.

comprensione del sistema giuridico-sociale (sul punto P. HAEBERLE, *Le libertà fondamentali nello Stato Costituzionale*, Roma, 1993, 41 ss. e 185 ss.) grazie al suo costante rinnovarsi (G. ZAGREBELSKY, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 54 ss.).

Inoltre si è stato osservato 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. Grazie alla loro natura e ai loro caratteri, tuttavia, i valori sono in grado di assolvere ad alcune funzioni essenziali nella vita e nello sviluppo di un ordinamento giuridico: si tratta, infatti, 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 comportamenti". Così 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, 17.

¹² B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005, 25.

¹³ G. BERTI, *cit.*, in *Foro it.*, 1984, V, 159

Sviluppo e mobilità sono principi affermati espressamente dalle norme dell'ordinamento comunitario (l'art. 2 TUE con riferimento alla nozione di sviluppo sostenibile). Fino ad oggi, gli indirizzi comunitari si sono rivelati insufficienti a sopperire alla mancanza di organiche politiche nazionali, ovvero a incentivare nei singoli Paesi una tutela ambientale trasversale in tutti i settori della vita pubblica. Attualmente, gli interventi internazionali e comunitari sono orientati verso il coordinamento e la razionalizzazione della normativa interna agli Stati, nell'ottica del perseguimento di uno sviluppo sostenibile globale.

Nel tentativo di tracciare una linea di tendenza che possa caratterizzare la politica ambientale dell'UE sotto il profilo della ricerca di strumenti, giuridici e non, in grado di accompagnare l'Europa verso un modello di sostenibilità dello sviluppo e della mobilità, si deve mettere in evidenza come, in ogni caso, gli interventi europei in materia di ambiente, siano sempre stati caratterizzati dal tentativo di coordinare l'interesse ambientale nei meccanismi di autonomia del mercato:

1. una prima fase, infatti, è caratterizzata dalla determinazione, mediante direttive e regolamenti, di regole sugli standard, sulle tecnologie, sulla prevenzione, sulla correzione alla fonte del danno causato, fase che aveva come logica di base l'accettazione implicita che il fattore "non sostenibilità ambientale" fosse certo.
2. Segue, e ne è espressione il V Programma di azione, una fase in cui la sostenibilità dello sviluppo è perseguita attraverso strumentazioni e sistemi direttamente collegati al mercato, nel tentativo di indirizzare lo sviluppo verso un modello qualitativo in cui tutti i soggetti sociali si sentano coinvolti, in base a una condivisione della responsabilità. E' in questa fase che si sperimentano nuovi strumenti, quali gli accordi di programma che si vanno ad affiancare a quelli giuridico-amministrativo (standard ed autorizzazioni) ed a quelli economici (strumenti fiscali, incentivazioni...)
3. La terza fase è quella che vede emergere gli obiettivi statuiti dal VI Programma di azione. Con la decisione n. 160 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002 è stato istituito il programma "Ambiente 2001: il nostro futuro, la nostra scelta", con decorrenza 1 gennaio 2001-31 dicembre 2010. Questo programma insiste sull'importanza di un'uniforme applicazione della normativa comunitaria per il raggiungimento di determinati obiettivi per ciascuna delle seguenti aree:
 - cambiamento climatico;
 - natura e biodiversità;
 - ambiente e salute;
 - uso sostenibile delle risorse naturali e rifiuti.

Nell'ambito di questo nuovo programma, è presente anche la necessità di rafforzare il ruolo dei cittadini nelle politiche comunitarie per una gestione verde del territorio.

4. Infine il Settimo programma quadro (2007-2013) offrirà sostegno alla cooperazione transnazionale a tutti i livelli nell'Unione europea ed altrove, in una serie di aree tematiche che corrispondono ai principali settori del progresso della conoscenza e delle tecnologie, in cui la ricerca deve essere sostenuta e potenziata per affrontare le sfide che si pongono in Europa sul piano sociale, economico, ambientale ed industriale. L'obiettivo generale è contribuire allo sviluppo sostenibile.

I nove temi individuati per l'azione comunitaria sono elencati qui di seguito.

- Salute;
- Prodotti alimentari, agricoltura e biotecnologie;
- Tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- Nanoscienze, nanotecnologie, materiali e nuove tecnologie di produzione;
- Energia;

- Ambiente (ivi compresi i cambiamenti climatici);
- Trasporti (ivi compresa l'aeronautica);
- Scienze socioeconomiche e scienze umane;
- Sicurezza e spazio.

Si presterà particolare attenzione alle aree scientifiche prioritarie che riguardano più temi come le scienze e le tecnologie marine. Si incentiverà la multidisciplinarietà mediante strategie intersettoriali congiunte su tematiche di ricerca o tecnologiche che rientrano in più temi.

Per rafforzare la diffusione e l'utilizzazione dei risultati della ricerca UE, in tutte le aree tematiche si sosterranno la divulgazione delle conoscenze e il trasferimento dei risultati, altresì tra i responsabili delle politiche, anche mediante il finanziamento di iniziative di rete, seminari, eventi, assistenza da parte di esperti esterni e servizi informativi ed elettronici. Nell'ambito del programma "Competitività e innovazione"(CIP) saranno varate azioni a sostegno dell'innovazione. Saranno altresì sostenute iniziative destinate ad avviare un dialogo su questioni scientifiche e risultati della ricerca con il pubblico in generale, al di fuori della comunità dei ricercatori, e nel campo della comunicazione e dell'istruzione scientifica. Si terrà adeguatamente conto delle questioni di genere e dei principi etici.

In tutti questi temi, il sostegno alla cooperazione transnazionale avverrà tramite:

- Ricerca in collaborazione;
- Iniziative tecnologiche congiunte;
- Coordinamento di programmi di ricerca;
- Cooperazione internazionale.

A livello nazionale, l'applicazione dei principi dello sviluppo sostenibile trova nelle grandi aree urbane il più difficile campo di prova; nessuna realtà meglio di un centro urbano incarna le difficoltà di conciliare il progresso e lo sviluppo con l'attenzione all'ambiente ed a un utilizzo oculato delle risorse. Nel corso degli ultimi anni, quello che il legislatore ha cercato di fare è stato stimolare le parti pubbliche e private a mettere in atto degli interventi che mirassero non solo al raggiungimento dell'obiettivo istituzionale di riduzione dei gas inquinanti, ma che puntassero anche ad un innalzamento della qualità di vita, considerando le città non più solo come centri produttivi, ma anche come dei potenziali luoghi ricreativi, allo scopo di, utilizzando uno slogan del Ministero dell'ambiente, "restituire la città ai cittadini". In particolare, emerge la piena consapevolezza che l'inquinamento atmosferico è un problema da gestire sul lungo periodo, non soltanto attraverso delle soluzioni applicabili in casi di emergenza, ma seguendo dei progetti articolati che perseguano obiettivi di qualità ben precisi e che siano inseriti all'interno degli strumenti di pianificazione territoriale.

Da questo lavoro emerge come la prospettiva della sostenibilità dello sviluppo e della mobilità faccia solo indirettamente parte del sistema costituzionale nazionale. Per ciò che attiene alla Carta costituzionale italiana, lo sviluppo e la mobilità sostenibile non hanno trovato uno spazio definito, neanche nella sua componente di tutela dei diritti delle future generazioni, come del resto inizialmente neanche l'ambiente (entrato solo di recente nel lessico della Costituzione, a seguito della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione avvenuta con legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001).

4. TUTELA DELL'AMBIENTE E DIRITTO ALLA MOBILITÀ: IL RIPARTO DI COMPETENZE.

La tutela dell'ambiente rappresenta uno dei temi maggiormente discussi in dottrina e nell'ambito della giurisprudenza costituzionale, soprattutto con riferimento alla difficile questione del riparto di competenze tra Stato e Regioni, disciplinato dall'art. 117 Cost., come modificato dalla riforma del 2001.

Come è stato osservato, l'interesse ambientale si presenta come interesse complesso, poliedrico, non univoco e consistente in un equilibrio mai stabile, diverso a seconda della dimensione territoriale che si prenda in considerazione. Tale caratteristica appare evidente nella dimensione urbana, dove le variabili sono numerose e mutevoli. Il fatto che il "valore" ambiente sia non delimitabile a priori, da un lato consente la dinamicità degli interventi che la stessa natura dell'interesse richiede; dall'altro spiega la pratica difficoltà di conseguire tale obiettivo, di temperare la molteplicità degli interessi in gioco e realizzare una corretta distribuzione delle competenze tra i soggetti istituzionali coinvolti.

Con riferimento al complesso quadro di distribuzione delle competenze legislative, la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" entra formalmente nella Costituzione con la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, che come noto, attribuisce tale compito alla competenza esclusiva dello Stato, mentre le Regioni hanno potestà concorrente in ordine alla valorizzazione dei beni ambientali e altri interessi strettamente correlati.

Questa configurazione comporta delle oggettive difficoltà nella distribuzione effettiva delle competenze tra Stato e Regioni. In giurisprudenza e in dottrina, si è ampiamente sottolineato che la tutela dell'ambiente si configura come una materia *trasversale*. Ciò significa che essa non esprime delimitati ambiti materiali di intervento in grado di aderire e coincidere perfettamente con la sola competenza dello Stato, bensì è caratterizzata dalla possibilità di incidere trasversalmente su altre materie legislative e in grado di invadere la competenza legislativa (sia essa ripartita o residuale) riservata dalla Costituzione ai legislatori regionali.

Numerose sono le pronunce in cui la Corte costituzionale è chiamata a pronunciarsi sulla controversa questione del riparto di competenze Stato-Regioni. Ciò che appare ora opportuno è verificare quali siano i principi più importanti dell'elaborazione giurisprudenziale, cercando di semplificare il più possibile la questione. A tal scopo è possibile individuare tre orientamenti della giurisprudenza costituzionale¹⁴, distinguibili a seconda dell'aspetto che in ognuna di essa sembra prevalere:

1. in un primo momento, la Corte costituzionale riconosce la legittimità di interventi regionali in materia ambientale per la cura di interessi ulteriori rispetto a quelli statali, ma soltanto se questi sono riconducibili a materia di competenza concorrente o residuale (salute, governo del territorio, trasporti...);
2. secondariamente, il Giudice delle leggi mette in evidenza i limiti posti a carico della potestà legislativa regionale, specificando che la disciplina in deroga a quella statale può essere solo *più* favorevole alla tutela ambientale. In pratica, è necessario che lo Stato assicuri gli standard di tutela minima e non derogabili dalle Regione se non *in melius*;
3. infine, la Corte precisa e sviluppa la tematica relativa ai limiti della derogabilità *in melius*, da parte delle Regioni, degli standard di tutela posti dallo Stato. Si afferma

¹⁴ Tra le più interessanti pronunce della Corte Costituzionale sull'argomento vedasi: Sent. Corte cost. n. 407 del 2002, in Giur. cost., 2002, 2940 ss., con osservazione di F. S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n. 282 alla sent. n. 407 del 2002*, 2951 ss.; G. PAGANETTO, *Potestà legislativa regionale e "limiti" alle competenze esclusive statali*, 3347 ss.; Sent. Corte cost. n. 536 del 2002, in Giur. cost., 2002, 4416 ss.; con osservazione di A. MORRONE, *Una spada di Damocle sulla potestà legislativa esclusiva delle Regioni*, 4427 ss.; ¹⁴ Sent. Corte cost. n. 226 del 2003, in Giur. cost., 2003, 1913 ss.; con nota redaz. di R. ALESSI, 1921; Sent. Corte cost. n. 227 del 2003, in Giur. cost., 2004, 929 ss.; con nota di M. GALDI, *Sull'attualità del limite delle "norme di grande riforma economico-sociale"*, 930 ss.; Sent. Corte cost. n. 307 del 2003, in Giur. cost., 2003, 2841 ss.; Sent. Corte cost. n. 331 del 2003, in Giur. cost., 2003, III, 3502 ss.; Sent. Corte cost. n. 62 del 2005, in Giur. Cost., 2005, I, 562 ss.; Sent. Corte cost. n. 51 del 2006, in Giur. Cost., 2006, I, 469 ss.

che le Regioni possono intervenire con discipline più favorevoli per la protezione ambientale, solo nel caso in cui lo Stato non abbia individuato, con propria disciplina, un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte. In questo caso, le Regioni non possono alterare l'equilibrio stabilito dal legislatore statale.

4. Provando a dare una lettura della giurisprudenza costituzionale in relazione al suo sviluppo temporale, si potrebbe evidenziare come essa stia gradualmente riducendo lo spazio lasciato alla competenza legislativa regionale: si è infatti passati dall'affermazione di una pressoché illimitata possibilità di legiferare, nelle materie devolute alla competenza regionale, in maniera tale da garantire una più rigorosa tutela dell'ambiente; alla progressiva riduzione di tale spazio, limitato dalla presenza di leggi statali che contemperino obiettivi molteplici.

Dall'esame sistematico delle decisioni costituzionali fin qui condotto emerge, in definitiva, che il riconoscimento dell'ambiente quale valore trasversale proprio di tutto l'ordinamento repubblicano comporta l'impossibilità di demarcare con chiarezza le relative competenze legislative, secondo il criterio di riparto per materia formalmente presente nell'art. 117 Cost. Infatti, trattandosi di una materia "smaterializzata" dalla giurisprudenza costituzionale, si rende necessario recuperare quella elasticità già sperimentata dal Giudice delle leggi, quando l'ambiente non era ancora nominato nella Carta costituzionale, secondo il principio di leale collaborazione. Occorre, dunque, definire l'esercizio delle funzioni, da parte dell'ente competente, in modo tale che siano efficacemente rappresentati tutti gli interessi e le posizioni costituzionalmente rilevanti.

Il quadro che emerge dalla nuova formulazione dell'art. 117 Cost. pone all'interprete alcuni problemi e costituisce come tale un ostacolo nella ricerca di un più stretto coordinamento tra gli strumenti di salvaguardia dell'ambiente e quelli della mobilità. Successivamente alla riforma è più difficile identificare lo spazio per la configurazione di strumenti finalizzati ad affrontare in un'ottica organica ed unitaria le problematiche urbane e della mobilità. Di fatto, appare ardua la definizione o meglio la riunificazione normativa delle regole sul governo della città in connessione con la salvaguardia dell'equilibrio ambientale (l'ambiente *nelle* città e *delle* città) e l'"infrastrutturizzazione" del sistema urbano, il tutto in funzione di un concreto innalzamento delle condizioni di vita dei cittadini (la c.d. sviluppo urbano sostenibile).

Se l'elaborazione di un *corpus* organico di regole sembra un obiettivo assai difficile da realizzarsi, è allora necessario guardare al versante dell'*amministrazione* per verificare quale sia il quadro attuale delle competenze e come, nel prossimo futuro, queste possano ridistribuirsi in vista di una maggiore incisività e coordinamento nelle risposte alla complessità dei problemi urbani.

Quanto alla dislocazione delle funzioni amministrative in materia ambientale, il nuovo quadro costituzionale dispone la loro attribuzione ai Comuni, salvo, per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite ai livelli superiori sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118, comma I, Cost.). Le amministrazioni locali svolgono un ruolo fondamentale anche nelle politiche attinenti alla «mobilità sostenibile» in vista di una più accorta tutela dell'ambiente urbano. In particolare, è opportuno sottolineare che il codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285) rappresenta il fondamento legislativo dei poteri attribuiti agli organi amministrativi per la regolazione della mobilità urbana. In sede di adozione di ciascun provvedimento limitativo della circolazione, l'organo amministrativo competente dovrà procedere, a fronte di un'eventuale contrapposizione tra interessi configgenti, ad un loro *bilanciamento* secondo *ragionevolezza*. Questo criterio valutativo presiede alla definizione di una relazione equilibrata tra valori in conflitto, in particolare quando si è in presenza di enunciazioni normative non puntuali.

4.1 LA LEGGE REGIONE LOMBARDIA 11 DICEMBRE 2006, N. 24 IN MATERIA DI PREVENZIONE E RIDUZIONE DELLE EMISSIONI INQUINANTI A TUTELA DELLA SALUTE E DELL'AMBIENTE: UN CASO CRITICO

Una recente legge regionale, *L. reg. Lombardia 11 dicembre 2006, n. 24*, ha introdotto una disciplina in materia di "prevenzione e riduzione delle emissioni inquinanti a tutela della salute e dell'ambiente". Si tratta di una legge regionale in attuazione della direttiva quadro 96/62/CE, delle direttive derivate 1999/30/CE e 2000/69/CE; in applicazione delle norme statali di recepimento e prendendo a riferimento il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Il Capo II del Titolo II di suddetta legge è specificatamente dedicato al *trasporto su strada*. In particolare, le disposizioni di cui all'art. 13 e 22 prevedono che la Giunta regionale determini, con apposito atto, le misure (e le relative modalità di attuazione) di limitazione alla circolazione e all'utilizzo dei veicoli, le quali si applicano sull'intera rete stradale del territorio regionale aperta alla percorrenza pubblica, escluse le autostrade e gli assi stradali da individuarsi con un provvedimento della Giunta regionale. Più precisamente, l'art. 13 di suddetta legge stabilisce che le misure di limitazione alla circolazione e all'utilizzo dei veicoli sono subordinate allo stato di qualità dell'aria, alle condizioni meteorologiche e graduando le restrizioni in relazione al carico di emissioni inquinanti prodotte dalle diverse tipologie di veicoli.

L'art. 22, invece, prevede delle misure prioritarie di limitazione alla circolazione e all'utilizzo di alcune categorie di veicoli - "Euro 0" e "Euro 1" - a partire rispettivamente dal 1° ottobre 2007 e dal 1° ottobre 2008.

Il Governo ha impugnato suddetta legge, ritenendo tali limitazioni alla circolazione stradale (art. 13 e 22 l. reg.) in contrasto con:

- la normativa che disciplina la competenza dei vari soggetti in materia (art. 6 c.d.s. - limitazioni alla circolazione stradale fuori dai centri abitati e 7 c.d.s. - limitazioni alla circolazione stradale nei centri abitati).
- l'art. 117, secondo comma, lett. h) Cost. in quanto vengono direttamente ad incidere sulle attribuzioni statali in tema di sicurezza e circolazione stradale, trattandosi di una materia ricompresa nell'"ordine pubblico e sicurezza". *In realtà, la normativa regionale pone delle limitazioni alla circolazione stradale in nome della tutela della salute e dell'ambiente. Quindi, tali restrizioni non riguardano la materia "ordine pubblico e sicurezza".*
- il terzo comma del medesimo art. 117 (essendo innegabile che le stesse sono state emanate anche a tutela della salute) in quanto si atteggiano a principi fondamentali in materia di tutela della salute. *Questo punto non è chiaro, in quanto non si comprende quali siano questi "principi fondamentali": l'unico riferimento menzionato nel ricorso potrebbe essere al presunto contrasto con quanto stabilito dall'art. 6 del c.d.s. che attribuisce al Prefetto, quale organo dello Stato, il potere di sospendere temporaneamente la circolazione stradale di alcune categorie di utenti sulle strade poste fuori dei centri abitati per motivi di tutela della salute (medesimo potere attribuito al Sindaco per le limitazioni alla circolazione nei centri abitati - art. 7 c.d.s.).*

Il Governo ritiene altresì che l'art. 27, comma 18 contrasti con l'art. 117, secondo comma, lett. g) Cost. che attribuisce la materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. La Regione ha individuato (anche) nel responsabile dell'organo di polizia dipendente dallo Stato (nei casi di accertamento dallo stesso organo effettuato) il soggetto competente a ricevere il rapporto, ad emettere l'ordinanza-ingiunzione e a decidere sull'eventuale ricorso in via amministrativa. L'illegittimità costituzionale della norma deriva dall'aver posto obblighi a carico (anche) di organi statali, eccedendo la competenza regionale.

È opportuno fare alcune considerazioni a riguardo:

- ✓ *L'art. 16 Cost. non è parametro di legittimità costituzionale. Forse, a giudizio di chi scrive, si potrebbe ritenere che le limitazioni alla circolazione stradale di alcune categorie di veicoli previste dall'art. 22 di suddetta legge regionale siano permanenti e non rispettino, quindi, il criterio della temporaneità, annoverato tra i requisiti di legittimità costituzionale dei provvedimenti limitativi della libertà di circolazione da parte della più recente giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 246 del 1996) e anche amministrativa, dato che non è prevista la subordinazione di tali limitazioni al raggiungimento di un fine di tutela (es.: miglioramento degli standard di qualità dell'aria, diminuzione del PM10).*
- ✓ *Anche la tutela dell'ambiente non è parametro, nonostante la legge regionale riguardi esplicitamente la prevenzione dagli inquinamenti per la tutela della salute e per la salvaguardia dell'ambiente, forse per una ragione di opportunità. Il Giudice costituzionale ha da sempre ribadito la necessità di applicare il principio di leale collaborazione per determinare le effettive competenze tra Stato e Regioni in una materia come la tutela dell'ambiente, da tempo qualificata dalla Corte costituzionale come materia trasversale.*
- ✓ *Infine, i divieti e le limitazioni avrebbero effetto solo nei confronti di coloro che transitano con il proprio autoveicolo in Lombardia, configurandosi un'irragionevole disparità di trattamento rispetto a coloro che transitano in altre Regioni. Profilo che non è stato considerato dal Governo.*

Con sentenza n. 10 depositata in data 25.01.2008, il Giudice delle Leggi dichiara in parte infondate ed in parte inammissibili le questioni di legittimità costituzionale di alcune norme della soprarichiamata legge della Regione Lombardia 11 dicembre 2006, n. 24 statuenti la possibilità di imporre limitazioni del traffico veicolare per la riduzione dell'accumulo degli inquinanti in atmosfera e ribadisce l'importanza del principio di leale cooperazione.

1. La Corte ha innanzitutto ritenuto **inammissibile** la questione di legittimità costituzionale - promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h) concernente l'ordine pubblico e la sicurezza, e terzo comma, della Costituzione - degli artt. 13, commi 1, 2 e 3, e 22 della legge della Regione Lombardia 11 dicembre 2006, n. 24, i quali prevedono la possibilità di disporre limitazioni alla circolazione di veicoli, finalizzate ad assicurare «la riduzione dell'accumulo degli inquinanti in atmosfera», demandando alla Giunta regionale il compito di determinare le misure idonee a tale scopo e le loro modalità di attuazione (commi 1 e 2), ivi compresa l'individuazione (comma 3) degli assi stradali esclusi dalle previste limitazioni.

2. Il Governo, dopo aver ipotizzato che le norme impugnate violino il parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost, ha dedotto che le medesime «si pongono in contrasto anche con il terzo comma del medesimo art. 117», attecchendosi a principi fondamentali della materia della tutela della salute: la circostanza che le due censure non siano state poste tra loro in rapporto di subordinazione, in particolare della seconda rispetto alla prima, ma siano anzi state prospettate congiuntamente, rende contraddittoria e, nella sostanza, poco comprensibile l'impugnazione degli artt. 13 e 22. Alla luce di tali considerazioni la Corte ha accolto «la pregiudiziale eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Lombardia, la quale lamenta la contraddittorietà delle prospettazioni dedotte, giacché nell'impugnazione statale si afferma che la Regione «non avrebbe alcun potere d'intervento, poiché giuridicamente incompetente», ma nel contempo le si «riconosce implicitamente» la potestà di intervenire, «anche se solo con norme di dettaglio».

3. Carattere autonomo presenta la questione che investe l'art. 27, comma 18, della stessa legge regionale n. 24 del 2006. La Consulta ritiene **non fondata** la questione di legittimità costituzionale - promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri -

dell'art. 27, comma 18, della legge regionale, nella parte in cui, disciplinando le sanzioni conseguenti alla inosservanza delle prescrizioni previste dalla stessa legge regionale in ordine alla limitazione della circolazione e all'utilizzo dei veicoli, individua nel responsabile dell'organo di polizia dipendente dallo Stato «il soggetto competente a ricevere il rapporto, ad emettere l'ordinanza-ingiunzione e a decidere sull'eventuale ricorso».

La Consulta richiama il suo costante orientamento in base al quale «le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale» (cfr. sentenza n. 322 del 2006), atteso che «forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa» (cfr. sentenza n. 429 del 2004). Nel caso di specie, secondo la Corte, è possibile pervenire ad un'interpretazione conforme a Costituzione del comma 18 dell'art. 27, idonea a consentire il superamento del prospettato dubbio di costituzionalità.

Pertanto, è stato escluso che la norma impugnata rechi un *vulnus* a prerogative di organi dello Stato, atteso che «l'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di informazioni non determinano, di regola, alcuna lesione di attribuzioni, rispettivamente statali o regionali, ma rappresentano, in realtà, strumenti con i quali si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni» (Corte cost., sentenza n. 42 del 2006).

Ed invero, il riferimento all'art. 17 della L. 24 novembre 1981, n. 689, contenuto nella disposizione regionale, deve essere inteso nel senso che il «responsabile dell'ente da cui dipende l'organo accertatore» sia solo l'autorità preposta a presentare il rapporto relativo all'infrazione «all'ufficio regionale competente» (come prescrive, del resto, il terzo comma del predetto art. 17), ferma restando in capo a quest'ultimo la responsabilità di provvedere «ad emettere l'ordinanza-ingiunzione e a decidere sull'eventuale ricorso» dell'interessato.

5. LA PORTATA DELLE LIMITAZIONI AL DIRITTO DI CIRCOLARE E IL PROFILO DELLA TEMPORANEITÀ: I CASI GIURISPRUDENZIALI

Giunti al termine di questa breve trattazione sul tema della mobilità sostenibile, appare opportuno esaminare le limitazioni amministrative della libertà di circolazione in vista della protezione ambientale e il sindacato del Giudice amministrativo sulla conformità di tali restrizioni alla legge, mediante l'analisi critica di alcuni casi giurisprudenziali.

Quanto al primo profilo, le amministrazioni locali si trovano a dover fronteggiare problemi in parte al di fuori della loro portata regolativa. Di conseguenza, emerge la necessità di azioni coordinate tra i differenti enti territoriali interessati. Strumenti di programmazione previsti dal codice della strada, come il piano urbano del traffico (P.U.T.), interventi sul piano infrastrutturale, incentivazione alla mobilità ciclistica, istituzione di isole pedonali sono solo alcuni degli strumenti tradizionali utilizzati per far fronte al problema inquinamento. Si è anche sollecitato il ricorso più incisivo a strumenti della regolazione economica e di carattere fiscale. In particolare, tali misure si configurano come incentivi o pagamento di tariffe per il godimento di un bene, il suolo pubblico. Tra queste il pedaggio che può essere richiesto a coloro che transitano con veicoli su determinate strade pubbliche, urbane o extraurbane si basa sui seguenti presupposti: il pagamento di una tariffa per il godimento di bene pubblico e l'applicazione del principio "chi inquina paga".

In generale, si è posto il dubbio se tali pedaggi o contributi o somme possano essere costituzionalmente illegittimi, questione che riguarda più in generale il problema della

riferibilità della tutela predisposta dall'art. 16 Cost. anche alle vie di comunicazione, che sono, come abbiamo visto, strumentali alla concreta realizzazione della libertà di circolazione. La domanda è: esiste un "diritto alla strada", o meglio un diritto all'uso gratuito di questa, in nome della libertà costituzionale di circolare (che sarebbe limitabile nei soli tassativi casi indicati dall'art. 16 cost.)? La dottrina e la giurisprudenza costituzionale hanno risposto negativamente. La Corte costituzionale italiana, già in passato (*sentenza n. 12 del 1965*), aveva sostenuto (in riferimento alla vecchia legge del 1868) che il principio della libera circolazione dei cittadini nello stato non è minimamente leso da quelle restrizioni alla circolazione stradale che, come il diritto di pedaggio, siano fondate sulla soddisfazione di altrui diritti per rimborso di spese di costruzione, manutenzione ecc..

Più di recente la Corte (*sentenza n. 264 del 1996*¹⁵) ha sostenuto che "la libera circolazione non si identifica con la libertà assoluta di circolazione su tutte le strade con il mezzo privato, bensì va regolata al fine di raggiungere la migliore utilizzazione dei beni pubblici".

In questo caso, il giudizio di legittimità costituzionale, promosso dal Presidente del Consiglio, aveva ad oggetto la legge regionale Valle d'Aosta 23 novembre 1995, recante "Istituzione di una tariffa d'uso su strade di competenza comunale e regionale interessate da elevata congestione di traffico veicolare". Questa legge prevede, tra l'altro, la possibilità per i Comuni e, su richiesta di questi, per la stessa Regione, di istituire una tariffa d'uso per l'ingresso e la circolazione di veicoli a motore sulle strade extraurbane.

La legge fissa in primo luogo, per ciascuna strada o tratto di essa, un "limite di carico del traffico veicolare", ossia un vero e proprio *numero chiuso* delle automobili, individuato in base ad una serie di fattori di varia natura (dalle caratteristiche strutturali della strada all'ampiezza delle aree di sosta, dal pregio delle aree naturali circostanti all'esistenza di percorsi alternativi). E la previsione della tariffa dovrebbe avere un carattere dissuasivo, rappresentando però uno soltanto degli "interventi per il miglioramento delle condizioni di circolazione e della sicurezza del traffico e per la riduzione dell'inquinamento" (art 2, comma 1, della legge regionale citata).

La legge opera anche una tendenziale valutazione comparata e compensativa del rapporto tra circolazione privata e mezzi di trasporto pubblico: giacché, in primo luogo, l'esistenza di mezzi di trasporto pubblico incide sul livello del limite di carico del traffico, e in secondo luogo parte dei proventi ricavati dalle tariffe sono destinati al potenziamento degli stessi mezzi pubblici di trasporto. Infine, è importante sottolineare che le tariffe non possono essere istituite sulle strade sulle quali non siano previsti mezzi di trasporto pubblico alternativo.

Il Governo nazionale impugnò tale legge, eccependo la violazione di due articoli della Costituzione: appunto l'art. 16, in tema di libertà di circolazione, e l'art. 120 (nella versione precedente alla riforma del 2001: "La Regione non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni").

Richiamando i propri precedenti, la Corte afferma che il diritto del cittadino di circolare può essere limitato dal legislatore per "ragioni di pubblico interesse" e che la legittimità costituzionale delle discipline limitatrici va valutata alla stregua del rispetto di alcuni criteri: ragionevolezza, eccezionalità e temporaneità. La Corte specifica poi come l'osservanza di questi principi da parte di una norma che limiti la libertà di circolazione non possa essere valutata in astratto, ma necessariamente "in base alle diverse situazioni offerte dalla realtà". E proprio valutando gli elementi della situazione

¹⁵ Sent. Corte cost. n. 264 del 1996 in Giur. cost., 1996, 2347 ss. con commento di F. PETRANGELI, *Nuove problematiche della libertà di circolazione: il pedaggio stradale come misura di protezione dell'ambiente*, in Giur. cost., 1996, 2359.

particolare in cui si inserisce l'intervento normativo della Regione Valle d'Aosta, la Corte respinge le censure mosse dal Governo.

La Corte osserva innanzitutto che l'istituzione di una tariffa d'uso per l'ingresso e la circolazione su strade extra-urbane è da ritenersi superata in quanto non più conforme a principi e ai sistemi della moderna convivenza civile. Tuttavia, ciò non esclude che, qualora una simile disciplina risponda appunto a criteri di ragionevolezza, temporaneità e tutela delle esigenze pubbliche, la stessa possa andare esente da censure d'incostituzionalità.

Ora, per la Corte, la disciplina fatta oggetto di questione di costituzionalità si presenta anzitutto ragionevole, rispettosa del giusto rapporto dell'atto allo scopo; già nel primo articolo sono infatti indicate le finalità giustificative dei limiti che si intendono porre alla circolazione: "garantire il transito in condizioni di sicurezza, il rispetto del limite di carico del territorio interessato, la riduzione della congestione di traffico veicolare e la migliore tutela dell'ambiente e del paesaggio". Inoltre viene immediatamente prevista la possibilità di adottare misure alternative in caso l'obiettivo non venga raggiunto.

I proventi delle tariffe vengono insomma utilizzati per scopi che giovano alla mobilità. Quello della destinazione dei proventi derivanti dall'imposizione di una tariffa d'uso è un tema di notevole rilievo; con la previsione di un pedaggio, destinato a migliorare contemporaneamente ambiente e circolazione, infatti, diversamente che con una semplice limitazione alla circolazione stradale (i c.d. "blocchi"), si aggiunge un altro elemento al giudizio di ragionevolezza della restrizione.

Infine, come già accennato, la Corte sembra dare peso notevole alla circostanza per cui le misure in questione siano "temporanee". Prova di tale temporaneità sono, per la Corte, la stessa già ricordata destinazione, da parte della legge regionale, dei proventi derivanti dall'imposizione di una tariffa d'uso, all'obiettivo di "migliorare la circolazione sulle strade interessate", di "adeguare la sede stradale" e di "rafforzare i servizi di trasporto pubblico". Ciò fa pensare che, nell'ottica assunta dalla Corte, una volta raggiunti questi obiettivi, le tariffe debbano essere abolite.

Il punto va sottolineato: proprio perché, nell'ottica assunta dalla Corte, sembra alludere al fatto che, pur non esistendo un diritto fondamentale all'uso gratuito delle strade, la circostanza di farne pagare l'utilizzo – funzionando come una forma di dissuasione dal circolarvi – finisce per limitare sostanzialmente l'ampiezza della libertà di circolazione. La questione, naturalmente è discutibile: giacché si potrebbe obiettare che ragionevoli esigenze di equilibrio tra libertà di circolazione (e libertà economiche connesse) e tutela dell'ambiente e della salute potrebbero deporre in favore della legittima stabilità delle tariffe.

L'imposizione di una tariffa d'uso risulta allora conforme a Costituzione solo nel caso non costituisca misura permanente? Non potrebbe invece ritenersi del tutto conforme all'art. 16 Cost., l'istituzione di un pedaggio che trovi giustificazione proprio nell'intento di limitare permanentemente il carico veicolare in una determinata zona? A dire il vero, la stessa disposizione regionale fatta oggetto di giudizio di costituzionalità prevedeva la possibilità di una sua permanente applicazione (art. 3, comma 2), ciò che deve essere sfuggito alla Corte costituzionale.

Forse, si potrebbe fare una distinzione tra strade urbane ed extra-urbane: solo per seconde, il carattere temporaneo dell'intervento limitativo potrebbe rappresentare un requisito di legittimità costituzionale, alla luce dell'art. 16 Cost.

Quanto all'istituzione di un pedaggio su strade urbane, con particolare riferimento alle c.d "zone a traffico limitato", istituite dai Comuni "tenendo conto degli effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull'ordine pubblico, sul patrimonio ambientale e culturale e sul territorio", l'art. 7, comma 9, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 prevede la possibilità di "subordinare l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore (...) anche al pagamento di una somma". L'art. 7, comma 9, c.d.s.

ha rimesso all'allora Ministero dei Lavori Pubblici, Ispettorato per la circolazione e la sicurezza stradale, l'emanazione di direttive con le quali devono essere individuate le tipologie dei Comuni che possono avvalersi del *road pricing* per l'ingresso nelle Z.T.L. La direttiva ministeriale in questione (n. 3816 del 1997) subordina l'introduzione del pedaggio per l'ingresso nelle Z.T.L. a tre condizioni:

- la prima è formale: il Comune deve istituire una Z.T.L.;
- la seconda è anche formale: il Comune deve adottare un piano urbano del traffico;
- la terza è sostanziale: l'introduzione del pedaggio deve essere essenziale per la stessa attuazione del progetto/modello di razionalizzazione del traffico, contenuto nel P.U.T.

Incombe sulle amministrazioni comunali uno stringente onere di motivazione in ordine alla strumentalità determinante tra attivazione dei pedaggi ed effettiva, piena, realizzazione del P.U.T., onere spesso eluso.

In una recente pronuncia del Consiglio di Stato (Sez. V, 29.05.2006, n. 3264) avente per oggetto un'ordinanza contingibile e urgente adottata dal Sindaco in applicazione del d.lgs n. 267 del 2000 di divieto di circolazione per ragioni di tutela della salute pubblica, il Giudice amministrativo, sulla scorta della più recente giurisprudenza, ha disatteso la tesi della temporaneità o provvisorietà come carattere ineliminabile delle ordinanze contingibili ed urgenti: tale qualificazione, infatti, si mostra, in via di principio, "non condivisibile se lo strumento apprestato deve essere elastico, perché si deve adeguare alle più imprevedibili o impreviste situazioni di rischio per gli interessi contemplati dalla legge".

La scelta "flessibile" effettuata dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa è sintomatica delle difficoltà sottostanti la valutazione dei rischi per l'ambiente e per la salute connessi all'inquinamento atmosferico. Un problema di non facile soluzione, i cui effetti non possono essere valutati preventivamente nella loro evoluzione temporale, attesa la variabilità dei fattori che concorrono a determinarne la rilevanza. La previsione di misure di contrasto con scadenze poco elastiche mal si concilia, d'altro canto, con l'esigenza di tutelare, in concreto, la salute dei cittadini dalle situazioni di rischio connesse a tale tipologia di inquinamento, una volta accertata la loro gravità.

Il requisito della temporaneità dei provvedimenti limitativi della libertà di circolazione rappresenta attualmente una questione molto controversa. Dall'esame della giurisprudenza costituzionale e amministrativa si è giunti però a una conclusione. Perché possa dirsi rispettato il requisito della temporaneità, non occorre che vi sia l'indicazione di un lasso di tempo, ma è sufficiente la semplice subordinazione del provvedimento amministrativo o legislativo alla sussistenza della necessità di tutela dell'ambiente, della salute, del centro storico... Se viene meno tale esigenza di tutela, dovrà inevitabilmente venir meno anche il provvedimento limitativo della circolazione. In sostanza, è la *strumentalità* del provvedimento al raggiungimento del fine di tutela, a rendere lo stesso naturalmente temporaneo e dunque legittimo.

In definitiva, numerose sono le pronunce in cui il Giudice amministrativo è chiamato a compiere un controllo sul potere discrezionale della p.a. nell'adozione di provvedimenti limitativi del traffico. Si tratta di una questione molto rilevante, soprattutto quando il potere discrezionale attribuito alla p.a. è di notevole ampiezza e comporta la dislocazione di molteplici interessi pubblici e privati. Nell'ambito di un inquadramento generale del rapporto tra circolazione e sua regolazione, con riferimento al codice della strada, emerge un aspetto costante: l'affermazione della sindacabilità delle scelte delle p.a. attinenti le restrizioni alla circolazione dei veicoli sotto il profilo della logicità e razionalità.

Quanto ai requisiti di legittimità dei provvedimenti limitativi della circolazione, i casi analizzati ribadiscono la necessità di *proporzionalità dell'azione amministrativa*

(richiamo alla sent. Corte Cost. n. 264 del 1996). In estrema sintesi, il principio di proporzionalità è articolato nel senso che:

- i provvedimenti limitativi devono essere idonei a raggiungere il fine cui sono preordinati;
- debbono essere effettivamente necessari e
- infine non devono incidere sulle situazioni giuridiche soggettive in misura superiore a quella indispensabile a conseguire il fine prefissato.

Il rispetto del principio di proporzionalità dovrebbe tradursi 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;
- 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 cittadini.

Vi è una sorta di *divieto di inutile restrizione* delle situazioni soggettive dei cittadini, divieto che deve essere ancora più stringente in una materia nella quale i provvedimenti autoritativi incidono su una libertà (libertà di circolazione che attiene alla vita di relazione¹⁶). Le misure restrittive alla libertà di circolazione risultano ammissibili dato che "non può ritenersi che il precetto, di cui al detto art. 16 Cost., precluda al legislatore di adottare, per ragioni di pubblico interesse, misure che influiscono sul movimento della popolazione, purché siano fatti salvi i diritti della persona costituzionalmente garantiti" (sent. Corte cost. n. 64 del 1963¹⁷). Tali provvedimenti restrittivi sono ammissibili, anche se si traducono in divieto di utilizzazione di determinati mezzi, che sono strumentali alla concreta realizzazione del diritto a una mobilità sostenibile.

Come è stato efficacemente scritto, la disciplina del traffico può essere vista come "l'espressione articolata dei diversi e pressoché infiniti diritti personali di circolazione": si evince, quindi, il "criterio di strada come servizio, in cui si sintetizzano tutte le prestazioni reali destinate a rendere effettivo il diritto di libertà di circolazione", nel cui ambito "debbono distribuirsi i compiti e gli oneri delle amministrazioni, a seconda delle rispettive attitudini alla luce di un criterio di funzionalità"¹⁸.

Dr.ssa Maura Fraschina

Praticante Avvocato
Iscritta all'
Ordine degli Avvocati di Busto Arsizio (VA)

¹⁶ P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 172.

¹⁷ Sent. Corte cost. n. 64 del 1963 in *Giur. cost.*, 1963, 555.

¹⁸ G. BERTI, *cit.*, in *Foro it.*, 1984, V, 159