

PER UN NUOVO PARADIGMA DI LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE: LA MOBILITÀ SICURA E SOSTENIBILE

Filippo Coccia

Abstract [It]: L'articolo analizza la possibile fondazione costituzionale del diritto alla mobilità sicura e sostenibile, rileggendo la libertà di circolazione *ex art. 16 Cost.* oltre il paradigma liberale individualista, in una prospettiva di diritto sociale orientato allo sviluppo della persona umana. Attraverso una lettura sistematica degli artt. 16, 32, 3, co. 2, e 2 Cost., integrata con il concetto di ambiente (Caravita) e con riferimenti al diritto europeo, la mobilità emerge non solo come diritto autonomo, ma anche come strumento essenziale per la tutela del bene costituzionale della vita. Nel quadro rileva, inoltre, la revisione del 2022 agli artt. 9 e 41 Cost. la quale, ampliando la "Costituzione economica", solleva interrogativi sul ruolo dello Stato nell'indirizzare l'iniziativa economica privata e nel dare attuazione ai nuovi principi costituzionali. In questo contesto, il legislatore, grande assente, non sembra aver recepito la portata politica e programmatica della riforma, lasciando che sia prevalentemente la giurisprudenza a rilevare le implicazioni di queste innovazioni normative.

Abstract [En]: *The article examines the potential constitutional foundation of the right to safe and sustainable mobility, reinterpreting the freedom of movement under Article 16 of the Italian Constitution beyond the liberal individualist paradigm, toward a social right aimed at fostering personal development. Through a systematic reading of Articles 16, 32, 3(2), and 2 of the Constitution, combined with the concept of the environment (Caravita) and references to European law, mobility emerges not only as an autonomous right but also as an essential instrument for safeguarding the constitutional value of life. The 2022 revision of Articles 9 and 41 expands the "economic constitution" scope, yet raises questions about the State's role in steering private economic initiatives and implementing the newly enshrined constitutional principles. In this context, the legislature, as the notable absentee, appears to have failed to grasp the political and programmatic significance of the reform, leaving the judiciary as the primary actor in interpreting the implications of these normative innovations.*

Parole chiave: Mobilità, Sostenibilità, Sicurezza, Costituzione economica, Costituzione materiale, Ambiente

Keywords: *Mobility, Sustainability, Safety, Material Constitution, Economic Constitution, Environment*

SOMMARIO: 1. Diritto alla circolazione nel paradigma liberale. - 2. - Dal diritto alla circolazione al diritto alla mobilità sostenibile e sicura. - 3. - Diritto alla mobilità sicura e sostenibile come diritto sociale. - 4. - Ambiente come parte della costituzione materiale? - 5. - Il silenzio assordante del legislatore.

1. Diritto alla circolazione nel paradigma liberale

Le origini della tutela del diritto di circolazione affondano nella *Magna Charta Libertatum*, la principale delle “carte di libertà” concesse in Europa nei secoli XII e XIII, periodo di debolezza delle monarchie europee. In passato altri esempi hanno coinvolto suddetta tipologia di libertà, come le concessioni di Federico Barbarossa ai comuni della Lega lombarda, le ordinanze del re Alfonso VII di León del 1188, la Bolla d’oro del re Andrea II d’Ungheria del 1222, il Privilegio General concesso da Pietro III d’Aragona in occasione della guerra del Vespro siciliano nel 1282-83¹.

Nella prima metà del ‘500 Francisco de Vitoria, considerato padre spirituale delle Nazioni Unite, per primo ha enucleato il *jus perigrandi et degendi*. Esso costituisce il prodromo del diritto alla libera circolazione delle persone e delle merci².

Perseguendo questa rapida disamina storica si giunge allo Stato liberale. Ai fini dell’indagine rileva particolarmente l’art. 26 dello Statuto Albertino: «La libertà individuale è garantita. Niuno può essere arrestato o tradotto in giudizio, se non nei casi previsti dalla legge e nelle forme che essa prescrive». Vittorio Emanuele Orlando, commentando l’articolo in questione, affermava che «è certamente il maggiore fra tutti e di una portata così larga che può gli altri comprendere» includendovi la “libertà di locomozione” dell’individuo senza alcuna coazione fisica esterna³. La teorizzazione di Orlando, d’altra parte, molto deve alla classificazione dei diritti soggettivi pubblici secondo la teoria di Jellinek. Egli identificava i diritti dei cittadini in un rapporto persistente con lo Stato, collocandoli come dei meri «effetti riflessi»⁴ del «diritto di dominio dello Stato sulla personalità civile dei membri del suo popolo»⁵. Così scriveva: «Per il fatto di appartenere allo Stato, di essere membro di esso, l’individuo è qualificato sotto diversi aspetti. I possibili rapporti nei quali può trovarsi con lo Stato lo mettono in una serie di condizioni giuridicamente rilevanti. Le pretese giuridiche che risultano da siffatte condizioni son ciò che si designa col nome di diritti pubblici soggettivi. I diritti pubblici subiettivi consistono perciò (...) esclusivamente in pretese giuridiche, che risultano direttamente da condizioni giuridiche»⁶. Ne derivano, così, tre *status*: lo *status libertatis*; lo *status civitatis*; lo *status activae civitatis*. Ad essi corrispondono i diritti di libertà, i diritti civili e i diritti politici⁷.

Durante la fase costituente, si sviluppò un’ampia discussione che condusse alla stesura dell’attuale art. 16 Cost. I lavori iniziarono il 20 settembre 1946 presso la Prima

¹ Per approfondire vd. J. C. Holt, *Magna Charta*, Cambridge University Press, terza edizione, 2015.

² Per comprendere nel dettaglio tale concetto vd. F. De Vitoria, *Relectio de Indis o libertad de los indios*, Edición crítica 20 bilingue por L. Perena y J. Pérez Prendes, CSIC, Madrid, 1967.

³ V. E. Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, Barbèra, Firenze, 1889, p. 229.

⁴ C. F. Von Gerber, *Sui diritti pubblici* (Über öffentliche Rechte, 1852), in *Diritto pubblico*, trad. it. Lucchini, Giuffrè, Milano, 1971, pag 78.

⁵ C. F. Von Gerber, *Lineamenti di diritto pubblico tedesco* (Grundzüge des deutschen Staatsrechts, 1880), in *Diritto pubblico*, trad. it. Lucchini, Giuffrè, Milano, 1971, p. 202 ss.

⁶ G. Jellinek, *Sistema dei diritti pubblici subiettivi* (System der subjektiven Rechte, 1892), trad. it. Vitagliano, S.E.L., Milano, 1912, p. 96.

⁷ A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, CEDAM, Padova, 2003, p. 67. Secondo Pace sussisterebbe un altro status, ovvero lo status subiectionis “caratterizzato dall’assoluta mancanza di diritti pubblici nei sudditi”.

Sottocommissione, dove fu immediatamente chiarito che la libertà di circolazione era intimamente connessa alle questioni di cittadinanza e alla libertà di emigrazione. Questo aspetto fu, però, posticipato su iniziativa del Presidente Umberto Tupini, con il consenso di Palmiro Togliatti, al dibattito sulla sezione della Costituzione che avrebbe trattato i diritti degli stranieri, anche a causa delle persistenti influenze del precedente regime fascista. L'articolo fu approvato con la seguente formulazione: «Il cittadino può circolare e stabilire la propria residenza o domicilio in qualsiasi parte del territorio della Repubblica, fatta eccezione per i limiti generali imposti dalla legge per motivi di sanità o ordine pubblico. In nessun caso la legge può restringere questa libertà per motivi politici. Il diritto di emigrare è garantito a tutti, salvo gli obblighi di legge.»

Nella sessione della Terza Sottocommissione del 24 settembre 1946, presieduta dal socialista Gustavo Ghidini, si approfondì la questione della libertà di emigrazione e dello status di migrante. L'articolo adottato dalla Sottocommissione stabiliva: «Il cittadino può circolare e stabilire il domicilio, la residenza e la dimora in ogni parte del territorio dello Stato, nei limiti imposti dalla legge. Il diritto di emigrare è garantito dallo Stato entro i limiti stabiliti dagli accordi internazionali e dalle leggi sul lavoro. Il cittadino emigrato ha diritto alla protezione dello Stato»⁸.

Durante questa sessione, fu definito il coordinamento degli articoli approvati. A differenza dello Statuto Albertino, l'Assemblea costituente decise di regolare esplicitamente e separatamente la libertà personale e la libertà di circolazione, al fine di distinguerle concettualmente. È tuttavia arduo non rilevare un'intima interdipendenza tra le due disposizioni. Così, sono state elaborate dalla dottrina costituzionalistica varie teorie in merito, di cui cinque sono le maggiormente rilevanti: la prima, elaborata da Crisafulli e Barile, considera la libertà di circolazione rientrante pienamente in quella personale; la seconda, enucleata da Vassalli, sancisce la differenza tra libertà di circolazione e libertà personale in una distinzione nell'entità del limite della sfera di libertà; la terza, riferibile a Maziotti, definisce il *limen* tra le due libertà nel campo della lesività: se sussiste un obbligo positivo di soggiornare, allora si configura una lesione della libertà personale; se c'è un obbligo negativo di non circolare, allora si configura la lesione libertà di circolazione; la quarta, elaborata da Barbera, ammette ogni restrizione della libertà di circolazione che non implichi un giudizio di disvalore sulla persona ricompreso nelle fattispecie di cui all'articolo 16 - mentre le restrizioni assunte con riferimento alla personalità del singolo rientrano nell'articolo 13; infine, rileva la teoria di Elia e Pace: qualora si configurino coercizioni fisiche, allora si ricade nell'articolo 13; se, d'altra parte, ci sono imposizioni di obblighi o divieti, allora la fattispecie è quella dell'art. 16⁹.

2. Dal diritto alla circolazione al diritto alla mobilità sicura e sostenibile

⁸ Per approfondire i lavori dell'Assemblea costituente vedi i vari atti in legislature.camera.it nella sezione *Atti Assemblea costituente*.

⁹ V. Crisafulli, L. Paladin, *Commentario breve alla costituzione*, CEDAM, Padova, 1990, p. 97. Ivi sono rinvenibili tutti i riferimenti bibliografici alle opere dei costituzionalisti citati.

Il paradigma liberale classico del diritto di circolazione è ravvisabile, come scrive Pace, in un'attività bio-meccanica classificata come diritto di libertà¹⁰. Ciò significa che il cittadino detiene una *facultas agendi* da cui deriva una pretesa di astensione nei confronti dello Stato e dei soggetti terzi, nonché la possibilità di scegliere "se", "come" e "quando" esercitare questa libertà¹¹. Il termine di relazione intersoggettiva, dunque, fondamentale è lo Stato. Tale accezione del diritto subiettivo altro non è se non la traslazione - *rectius* la diffusione - nel sistema ordinamentale costituzionale di una struttura dogmatica identica in ordine all'oggetto, al contenuto, ai poteri e alle facoltà, «al modello della proprietà, inteso (...) come l'espressione massima dei diritti soggettivi, se non addirittura come schema generale dello stesso diritto»¹².

Modello, questo, giusnaturalista, pilastro dello Stato costituzionale liberale, timido nell'apertura a nuovi valori. Insomma, un concetto ingabbiato in un potere costituito che, presentandosi come il compimento di un percorso dialettico, non ammette crepe verso un potere costituente *in fieri*. È necessario, perciò, superare la concezione negativa dello Stato autoritario, a favore di un'interpretazione evolutiva della libertà di circolazione.

Come scriveva Barbera: «A difesa delle libertà non possono non concorrere sia garanzie di difesa di interessi individuali, sotto forma di pretese attribuibili ai singoli, sia strumenti di partecipazione di singoli e di gruppi, sia interventi positivi dello Stato e degli altri enti pubblici. Ma tali pretese ed omissioni se sono indispensabili per la realizzazione delle libertà non possono esaurirne l'ambito: la libertà è qualcosa di più che la difesa dei diritti contro il potere; implica anche la possibilità di sviluppare in pieno le potenzialità dell'uomo»¹³. Ciò significa che per andare oltre a «un'ideologia giuridica fortemente condizionante», caratterizzata dall'idea della libertà come momento di difesa rispetto alla Repubblica, è necessario il passaggio giuridico-filosofico da un'impostazione liberale ad una democratico-sociale e personalista, fondata sull'articolo 3, co. 2, Cost¹⁴.

Per questo intento, massimo rilievo assume anche l'analisi ermeneutica dell'art. 2 Cost. effettuata dal Barbera, che, biasimando un'interpretazione della disposizione costituzionale come norma meramente ricognitiva di presupposti naturali¹⁵, ne dischiude il valore di norma

¹⁰ A. Pace, *op. cit.*, p. 119.

¹¹ *Ivi*, p. 117.

¹² A. Barbera, *art. 2*, estratto dal volume *Principi fondamentali, art. 1-12*, Zanichelli, Bologna, 1975, p. 61.

¹³ *Ivi*, p. 71. Vd. Anche F. Neumann, *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, trad. it. di G. Sivini, Il Mulino, Bologna, 1973, p. 52.

¹⁴ A. Barbera, *op. cit.*, p. 80.

¹⁵ Così scriveva Barbera in commentario art. 2, p. 83: «Quanto alla prima tesi, secondo cui l'art. in esame avrebbe valore meramente ricognitivo della vigenza del nostro ordinamento del diritto naturale, basta senz'altro richiamarsi a quanto Esposito ebbe già modo di sostenere, e cioè che, spettando al popolo la sovranità, non potesse ritenersi vigente alcun ordinamento che non fosse esplicitamente richiamato, con effetti costitutivi e non meramente ricognitivi, da specifici atti che si potessero ricondurre alla volontà popolare. Più complesso invece il discorso relativo alla seconda variante, e secondo cui il rinvio avrebbe valore costitutivo. Il rinvio ai diritti naturali contenuto nel nostro articolo dovrebbe produrre, secondo la nutrita letteratura in argomento, i seguenti effetti: di attribuire al diritto naturale il valore di parametro per il giudice costituzionale nella valutazione delle leggi statali; di porre un limite ad una eventuale revisione costituzionale; di costituire inoltre uno strumento per l'integrazione delle lacune costituzionali o comunque per l'interpretazione delle norme sulle libertà e sui diritti fondamentali».

di apertura, come rilevato tra l'altro già da Costantino Mortati¹⁶. Così, l'art. 2 deve essere letto in virtù dell'art. 3, co. 2, Cost., ossia nell'ottica della libertà come pieno sviluppo della persona umana. Secondo Baldassarre «c'è, infatti, un'affermazione di principio circa la scelta costituzionale di sviluppare, per quanto possibile, la connessione costitutiva e l'integrazione reciproca tra la libertà positiva, la liberazione dagli ostacoli di ordine economico sociale, la partecipazione alla vita collettiva e l'eguaglianza»¹⁷.

Lo sviluppo della persona umana, d'altra parte, deve essere letto come sviluppo dell'esistente, ossia come un moto "istituente"¹⁸ all'interno della società.

Pertanto, l'elaborazione concettuale della libertà di circolazione non può che rinvenire uno sviluppo dell'idea del cittadino all'interno della città. Come fece Caravita per l'elaborazione di una sistematica del diritto ambientale riprendendo i concetti provenienti dall'ecologia, così si deve trarre spunto dal lessico dell'urbanistica per elaborare una teoria generale del diritto alla mobilità sicura e sostenibile¹⁹.

Secondo Paola Pucci, come scritto nell'opera *Mobilità. Tre chiavi interpretative e alcuni paradossi*, la mobilità è un concetto che va oltre il semplice spostamento fisico da un luogo all'altro. Essa rappresenta una risorsa e un valore, poiché crea e introduce differenze tra le persone, basate sulle loro possibilità, progetti personali e capacità. Ogni individuo ha il diritto di selezionare le forme e i modi di spostamento che gli consentono di garantirsi accesso alla mobilità. Questo diritto si inserisce in una visione universalistica e individualista dei valori, all'interno di una concezione moderna dei diritti dell'uomo²⁰. È opportuno, tuttavia, concretizzare ulteriormente la felice intuizione, sostituendo alla vaghezza del termine "diritti dell'uomo" la materializzazione dello sviluppo della persona umana e, dunque, il passaggio da un generico *telos* ad un'immanenza. Ne deriva che dal diritto alla mobilità sono implicati altri diritti, categorizzabili in *droit-liberté*, il diritto degli individui di muoversi; e in *droit-créance*, diritto di disporre dei mezzi effettivi, pratici e culturali, per muoversi²¹. Primo fra tutti c'è la sostenibilità ambientale e la sicurezza.

¹⁶ Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, VI edizione, Padova, 1962, p. 718: «la norma-chiave, perché espressione più immediata del fine ora detto e quindi condizionante le altre, è consacrata nell'art. 2, secondo cui «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Si è voluto con tale formulazione affermare che non l'uomo è in funzione dello stato ma quest'ultimo in funzione dell'uomo, nel senso che suo fine è di assicurare lo svolgimento della persona umana e di garantirne i diritti, e che pertanto questi sono inviolabili, tali cioè che, se riconosciuti espressamente o comunque deducibili dalla costituzione, non possono venir meno neppure ricorrendo al procedimento di revisione costituzionale, in quanto formano il nucleo intangibile, destinato a contrassegnare la specie di aggregazione statale cui si è voluto da vita» (sul diritto allo svolgimento della personalità Mortati richiama in nota H. Peters, *Die freie Entfaltung der Persönlichkeit als Verfassungsziel*, in Festgabe Laun, 1953, pp. 669 ss.).

¹⁷ A. Baldassarre, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli Editore, Torino, 1997, p. 248.

¹⁸ R. Esposito, *Pensiero istituente*, Einaudi editore, Torino, 2020.

¹⁹ L'opera a cui mi riferisco è *Diritto dell'ambiente*, a cura di B. Caravita, A. Morrone, L. Cassetti, Il Mulino, Bologna, 2016.

²⁰ P. Pucci, *Mobilità. Tre chiavi interpretative e alcuni paradossi*, in AA. VV., *Atti della XVII Conferenza Nazionale SIU. L'urbanistica italiana nel mondo*, Milano, 2014.

²¹ F. Ascher, *Les sens du mouvement: modernité et mobilités*, in Allemand S., Ascher F., Lévy J., (a cura di), *Les sens du mouvement*, Belin, Paris, 2004, pp. 21-34.

La circolazione ha rilievo anche il diritto europeo, dove questo arricchimento concettuale è avvenuto, sebbene in un'accezione neoliberalista²². Percorrendo i tratti principali del processo storico, il primo importante segno di cambiamento è stato introdotto dal Trattato di Roma, il quale ha immesso consistenti e significative modifiche all'interno dell'ordinamento. Esso, al Titolo III, si occupa della libertà di circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali. L'idea primigenia di Comunità Europea comportava una prevalenza dell'aspetto economico rispetto al diritto soggettivo, configurando una commistione fra il ruolo del cittadino e quello del lavoratore. «In questa prospettiva la libera circolazione delle persone veniva intesa esclusivamente come abolizione di ogni discriminazione e ostacolo tra i lavoratori degli stati membri»²³. L'art. 45 TFUE prevede, inoltre, 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. La libertà di circolazione è attribuita a chiunque possieda la cittadinanza di uno Stato membro. Come noto, l'art. 20 TFUE dispone che la cittadinanza dell'Unione "si aggiunga" alla cittadinanza nazionale, non configurando alcuna sostituzione, essendo complementare di quella nazionale. Rileva, in aggiunta, l'art. 21 TFUE, secondo cui: «1. 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 dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi.

2. Quando un'azione dell'Unione risulti necessaria per raggiungere questo obiettivo e salvo che i trattati non abbiano previsto poteri di azione a tal fine, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare disposizioni intese a facilitare l'esercizio dei diritti di cui al paragrafo 1.

3. Agli stessi fini enunciati al paragrafo 1 e salvo che i trattati non abbiano previsto poteri di azione a tale scopo, il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, può adottare misure relative alla sicurezza sociale o alla protezione sociale. Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo».

Al di là dell'articolato dei Trattati, maggiore rilevanza assumono, ai fini di tale indagine, alcune direttive europee²⁴, ma soprattutto il valore del Green Deal europeo, piano presentato dalla Commissione nel dicembre 2019 e composto da un insieme di iniziative politiche proposte con l'obiettivo generale di raggiungere la neutralità climatica in Europa entro il 2050. In particolare, tra le priorità, c'è il tema della mobilità nella declinazione del settore

²² Come verrà rilevato nei seguenti paragrafi il problema principale è la concezione di ambiente come capitale naturale. Ciò ha ovviamente impatto nell'elaborazione del concetto di sostenibilità.

²³ R. Caltizone, *Diritto alla mobilità ed effettività della libertà di trasporto alla luce delle nuove normative europee e nazionali, analisi comparata. Attualità del servizio pubblico dei trasporti*, tesi di dottorato di ricerca presso l'Alma Mater Studiorum Università di Bologna in Stato, persona e servizi nell'ordinamento europeo e internazionale, 2017, p. 45.

²⁴ Fra queste ricordiamo la direttiva 2006/38/Ce, relativa al trasporto di merci su strada, che impone di calibrare i pedaggi autostradali in base al carico inquinante dei mezzi ed all'ora di utilizzo delle infrastrutture; la direttiva 2008/68/Ce, che punta ad aumentare la sicurezza nel trasporto di merci pericolose su strada, ferrovia e vie navigabili interne; la direttiva 2009/33/Ce, che impone di considerare l'impatto energetico ed ambientale dei veicoli nel corso dell'intero ciclo di vita; il *Piano d'azione per la mobilità urbana*, nel quale si propongono venti azioni per supportare gli Enti Pubblici nella realizzazione dei rispettivi obiettivi di mobilità sostenibile.

trasporti: in UE esso contribuisce per circa il 5% al PIL e dà lavoro a oltre 10 milioni di persone.

La Commissione ha stimato che le emissioni dei trasporti rappresentano circa il 25% delle emissioni totali di gas a effetto serra dell'UE. L'obiettivo ambizioso del Green Deal è che l'UE sia il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050. Perciò è necessario un percorso definito con chiarezza per conseguire una riduzione del 90% delle emissioni di gas a effetto serra legate ai trasporti entro il 2050, il quale prevede come obiettivo intermedio la riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990.

Altro rilevante impatto ha sicuramente la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni intitolata *Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro*. Essa contiene, come si evince ad esempio al paragrafo nove, una serie di obiettivi concreti da perseguire: «Tenendo conto anche dell'analisi presentata nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la comunicazione, sono definite diverse tappe fondamentali volte a mostrare il percorso di avvicinamento del sistema europeo dei trasporti ai nostri obiettivi di mobilità sostenibile, intelligente e resiliente, specificando in tal modo le ambizioni necessarie per le nostre politiche future, ad esempio entro il 2030:

- almeno 30 milioni di veicoli a emissioni zero saranno in circolazione sulle strade europee;

- 100 città europee saranno a impatto climatico zero;

- il traffico ferroviario ad alta velocità raddoppierà;

- i viaggi collettivi programmati inferiori a 500 km dovrebbero essere neutri in termini di emissioni di carbonio all'interno dell'UE;

- la mobilità automatizzata sarà diffusa su larga scala;

- saranno pronte per il mercato navi a emissioni zero.

Entro il 2035:

- saranno pronti per il mercato aeromobili di grandi dimensioni a emissioni zero.

Entro il 2050;

- quasi tutte le automobili, i furgoni, gli autobus e i veicoli pesanti nuovi saranno a emissioni zero;

- il traffico merci su rotaia raddoppierà;

- il traffico ferroviario ad alta velocità triplicherà;

- la rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) multimodale, attrezzata per trasporti sostenibili e intelligenti con connettività ad alta velocità, sarà operativa per la rete globale»²⁵.

Infine, l'11 luglio 2023, la Commissione ha proposto un pacchetto per rendere più sostenibile ed efficiente il trasporto merci nell'UE, introducendo nuovi incentivi all'utilizzo di

²⁵ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the future (COM/2020/789 final), para. 9.

autocarri a basse emissioni e una metodologia comune che consenta alle imprese del trasporto merci di calcolare le loro emissioni di gas a effetto serra²⁶. Tutto ciò si configura come un vincolo per il legislatore in ragione della disposizione contenuta nell'art. 117, co. I, Cost. e del principio della *primauté* del diritto europeo.

3. Diritto alla mobilità sicura e sostenibile come diritto sociale

Al di là dell'orientamento sicuramente rilevante del diritto europeo, come si può inquadrare nel nostro ordinamento il diritto alla mobilità sicura e sostenibile? Si può ancora parlare di diritto di libertà dallo Stato, oppure è necessario, come già accennato parzialmente nel paragrafo precedente, cambiare paradigma?

Ebbene, se nello Stato liberale il concetto di diritto soggettivo è riscontrabile nell'idea del agente volitivo in grado di creare rapporti in quanto autorizzato ad agire (*agere licere*) all'interno di una sfera di libertà²⁷, nello Stato costituzionale, o Stato di diritto (materiale), non c'è alcun rapporto artificiosamente dialettico tra libertà e uguaglianza, cosicché la coesistenza delle stesse risulta perfettamente coerente, comportando il riconoscimento, tra i valori fondamentali, dei diritti sociali. «Di qui – come scrive Baldassarre – deriva l'esigenza logica per tale sistema di fissare i valori di fondo nella “legge superiore” e di ancorare al loro rispetto le ulteriori espressioni della legalità»²⁸. Come conseguenza è, dunque, possibile la costruzione di diritti come pretese giuridiche.

Diviene rilevante, allora, parimenti alla trattazione dell'art. 2 Cost. come principio personalista, l'art. 3, co. 2, Cost.

Esso non richiama ideali astratti di giustizia possibilmente antitetici con il sistema costituzionale vigente, bensì è la norma che «autorizza i poteri pubblici, e in primo luogo il legislatore, a operare interventi positivi diretti a creare le condizioni effettive per una *equal liberty*»²⁹. La Repubblica si assume, così, il dovere di assecondare lo sviluppo della persona umana tramite una concreta azione di risposta alle pretese del cittadino. Non possiamo che accogliere, coerentemente, la tesi di Modugno secondo la quale il disposto di cui all'art. 2 Cost. operi come valvola del sistema. Ciò consente, nell'ottica del pieno sviluppo della persona, di superare una lettura restrittiva delle disposizioni, allorché nuove manifestazioni di libertà o dimensioni di tutela emergano; questo solo se esse possano dirsi non testualmente previste, ma purtuttavia teleologicamente coerenti con il disposto costituzionale³⁰. Come scrive Miniscalco: «i diritti rispondono sempre a specifici bisogni

²⁶ Per approfondire vd. Sito del Consiglio europeo nella sezione “Mobilità pulita e sostenibile”.

²⁷ A. Baldassarre, *op. cit.*, p. 123.

²⁸ *Ivi*, p. 147.

²⁹ *Ivi*, p. 158.

³⁰ F. Modugno, *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, spec. p. 10, poi anche in ID., *I diritti del consumatore: una nuova “generazione” di diritti?*, in Scritti in onore di Michele Scudiero, Jovene, Napoli, 2008, tomo III, p. 1384. Vd. anche M. Luciani, *Interpretazione costituzionale e testo della Costituzione. Osservazioni e limiti*, in Azzariti (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 44: “il testo, in realtà, non può che essere assunto, logicamente, come il significante dal quale l'interprete è chiamato a distillare il significato. Non è possibile sostenere, dunque, che l'interprete sia del tutto libero, perché il testo designa quanto meno l'universo delle possibilità interpretative, e cioè l'universo dei possibili significati”.

emergenti in una determinata società, così come questi ultimi mutano nel tempo, anch'essi si trasformano con gli altri elementi del contesto, nel quale s'innestano»³¹. E proprio all'interno di tale lettura evolutiva della Costituzione possiamo riconoscere il diritto ad una mobilità sicura e sostenibile³².

In primis, nell'individuazione di suddetto diritto inteso in senso sociale, gioca un ruolo fondamentale quello che Baldassarre definiva come diritto ad un «ambiente di vita personale e collettivo», «vale a dire come un complesso di rapporti, giuridicamente rilevante, intercorrente tra una persona umana (o una collettività) e uno spazio di vita nel quale quella persona (o quella collettività) opera e dalla cui evoluzione la vita di quella stessa persona (o di quella collettività) può essere condizionata o influenzata»³³. La mobilità deve essere intesa come epicentro della socialità e, dunque, come mezzo di sviluppo della persona umana. Ne consegue la necessità di equiparare le condizioni di accesso alle centralità e alla mobilità a partire da qualsiasi zona del territorio. Oggi questi diritti sono indispensabili per poter realmente fruire delle cosiddette libertà urbane o delle possibilità teoriche offerte dalla città. Il diritto a muoversi agevolmente nella città metropolitana deve diventare universale e non essere riservato solo a coloro che dispongono di un veicolo privato. L'accessibilità è indispensabile per esistere per e con gli altri³⁴.

Altro rilievo ha la pretesa di un ambiente salubre e sicuro. Tradizionalmente tale bene non godeva di una diretta tutela costituzionale, ma era garantito mediante un espediente, ovvero tramite la confluenza della tutela del paesaggio (art. 9), della salute come interesse della collettività (art. 32) e, nel caso in cui l'ambiente intacchi i singoli individui, il diritto individuale alla salute (art. 32)³⁵. Da queste disposizioni costituzionali si deduce che l'esigenza di protezione della salubrità dell'ambiente è, innanzitutto, configurata come interesse diffuso della collettività, la cui tutela o la cui lesione si riverbera sui singoli, conferendo loro veri e propri diritti soggettivi³⁶.

Tale paradigma non può che risultare rafforzato dalla revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost., a seguito della legge cost. 1/2022. Innanzitutto, per la prima volta dall'entrata in vigore della Carta del 1948 è stato revisionato un principio fondamentale, inserendo il terzo comma all'art. 9 Cost., in cui si stabilisce che la Repubblica «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». In merito alla revisione, come illustra Morrone in

³¹ N. Miniscalco, *L'intelligenza artificiale in movimento*, Wolters Kluwer, Milano, 2024, p. 52. Vd. anche nella dottrina costituzionalistica A. Ruggeri, *La "federalizzazione" dei diritti fondamentali, all'incrocio tra etica, scienza e diritto*, in L. Panella (a cura di), *Nuove tecnologie e diritti umani: profili di diritto internazionale e di diritto interno*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 211 ss., spec. p. 214 afferma: «I diritti fondamentali null'altro sono [...], in nuce, se non bisogni elementari dell'uomo». Evidenzia specificamente come la dimensione storica dei diritti fondamentali coesista con un'aspirazione di essi all'universalità, M. Cartabia, *L'universalità dei diritti umani nell'età dei "nuovi diritti"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2009, p. 556.

³² F. Pierandrei, *L'interpretazione della Costituzione*, in AA. VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952, p. 509.

³³ A. Baldassarre, *op. cit.*, p. 197 ss.

³⁴ J. Borja, *Il diritto alla città*, in M. Marcelloni (a cura di) *Questioni della città contemporanea*, Franco Angeli, Milano, 2005, p. 138.

³⁵ Corte costituzionale sentt. nn. 183, 192 e 201 del 1987.

³⁶ Cass. Sez. Un., sent. n. 5172/1979.

Fondata sull'ambiente, «le opinioni si dividono lungo l'asse della ricognizione e dell'innovazione»³⁷. La prima tesi, sostenuta da Cecchetti³⁸ e Bifulco³⁹, fa prevalere un approccio di consolidamento del diritto; la seconda, avanzata da Boschetti⁴⁰ e De Donno⁴¹, è imperniata, nel concetto di integrità ecologica, da una carica valoriale «che non esalta un solo principio ma, secondo le traiettorie dell'integrazione europea e della conseguente transizione ecologica, postula il passaggio dal vago concetto (non a caso caduto in sede parlamentare) di «sviluppo sostenibile» al più performante «ambiente per lo sviluppo»⁴².

Si può certamente criticare la timidezza del legislatore per la scelta di impiegare formule non particolarmente innovative; tuttavia, parlare di mera ricognizione sembra alquanto riduttivo. Sappiamo che la Corte costituzionale ha in più occasioni, a partire dagli anni Ottanta riconosciuto un principio “ambientalista”⁴³, ma «una costituzione può coincidere con quanto stabilisce una Corte costituzionale? E lo Stato costituzionale può ridursi a Stato giurisdizionale? Evidentemente no. Tuttavia, (...) la fragilità della politica ha sovraccaricato di responsabilità la Corte, che fa più fatica a fare il proprio mestiere di Corte garante dei diritti fondamentali»⁴⁴.

Di conseguenza, più che rilevare la transizione da “Costituzione silente” a “Costituzione ambientale revisionata”⁴⁵, è opportuno mettere in luce il valore intrinseco della revisione stessa, più o meno riconosciuto dal legislatore stesso⁴⁶. Se crediamo che esista ancora una

³⁷ A. Morrone, *Fondata sull'ambiente*, in Istituzioni del federalismo, numero 4, ottobre/dicembre 2022, p. 784.

³⁸ M. Cecchetti, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?*, in Quaderni costituzionali, fasc., 2022, pp. 351-354; M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2021, pp. 285-314.

³⁹ R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in Questa Rivista -paper, 23 giugno 2021, p 2: «la tesi della superfluità della revisione costituzionale fondata sull'argomento per cui il contenuto essenziale della revisione già starebbe nella giurisprudenza costituzionale è indice di un atteggiamento troppo succube nei confronti della giurisprudenza costituzionale, che, tra l'altro, proprio in quanto 'giurisprudenza', sopporta dei limiti intrinseci (vincolo del caso concreto, contraddittorietà dei giudicati, ecc.)». Tuttavia, in seguito, ritenne che la riforma del 2022: «è sicuramente una riforma-bilancio, ma rispetto al futuro essa contiene un programma che spetterà a tutti i poteri dello Stato scrivere» (così in R. Bifulco, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in Rivista AIC, n. 3/2023, p. 136).

⁴⁰ B. Boschetti, *Oltre l'art. 9 della Costituzione: un diritto (resiliente) per la transizione (ecologica)*, in DPCE online, n. 2/2022, pp. 1153-1164.

⁴¹ M. De Donno, *L'organizzazione dei poteri repubblicani di tutela dell'“integrità ecologica” del Paese: tra complessità, adattività e resilienza del sistema*, in Istituzioni del federalismo, numero 4, 2022, pp. 899-940.

⁴² A. Morrone, *op. cit.*, p. 785.

⁴³ Vd. ordinanza n. 184 del 1983, poi ribadito e confermato dalle sentenze n. 151 del 1986 (in riferimento al paesaggio) e nn. 617 e 641 del 1987. Più recentemente, vd. le sentenze nn. 24 e 21 del 2022, n. 7 del 2019, nn. 206 e 113 del 2018, n. 260 del 2017, n. 210 del 2016, nn. 246, 145 e 9 del 2013, n. 278 del 2012.

⁴⁴ G. Preterossi, *Che cosa resta della costituzione materiale*, Il Mulino – Rivistaweb, Filosofia politica, Fascicolo I, aprile 2023, p. 90.

⁴⁵ D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 90-92: «la nostra Costituzione è transitata dal gruppo delle ‘costituzioni silenziose’ (circa il venti per cento delle costituzioni mondiali) a quello delle ‘costituzioni ambientali revisionate’ (circa il diciassette per cento), a fronte di una maggioranza di ‘costituzioni ambientali’ che, sin dalla loro formulazione originaria, in quanto di più recente entrata in vigore, esprimono tra i loro principi anche la tutela dell'ambiente».

⁴⁶ Leggendo le discussioni alla proposta di legge di revisione costituzionale ci si può imbattere in interventi di parlamentari che, probabilmente, non riconoscono chiaramente la distinzione tra l'istituzione Parlamento e l'istituzione Corte costituzionale (vd. ad esempio l'intervento dell'onorevole Corneli, fra l'altro relatrice del

democrazia costituzionale, se crediamo che essa abbia un valore materiale, se crediamo ancora che il fondamento sia, non esclusivamente, ma in primis politico come Costituzione-progetto⁴⁷, bisogna comprendere il valore politico-costituzionale della riforma, con tutte le conseguenti responsabilità che ne derivano nei confronti del legislatore.

La revisione costituzionale, come scrisse Mortati in *Istituzioni di diritto pubblico*, è il potere più elevato tra quelli derivati⁴⁸. Non a torto si potrebbe dunque definirlo come la prova del mantenimento del carattere conflittuale del potere costituente anche nel costituito; insomma, la legittimazione del costituito stesso che si fonda e permane nelle “zone grigie” del diritto⁴⁹. Come scrive Preterossi riprendendo Mortati⁵¹: «lo Stato costituzionale del secondo '900 attinge non da se stesso (come nel modello dello Stato-persona liberale), ma dalla società i motivi politici del suo agire e le forze che garantiscono la fedeltà ad essi.»⁵²

Dunque, non deve scoraggiarci in sé l'utilizzo di alcune terminologie. D'altra parte, come giustamente mette in luce Reggiani, in fin dei conti l'utilizzo di un certo linguaggio nelle novellate disposizioni sembra avere un significato politico rilevante. Il concetto di ecosistemi, ad esempio, «ha riferito le esigenze di tutela e protezione a tutti gli ecosistemi identificabili nell'ambito della più ampia cornice rappresentata dall'ambiente. [Ciò significa che] i pubblici poteri, nel definire le proprie linee di azione (a livello politico-legislativo) e nel portarle ad esecuzione (a livello amministrativo), non potrebbero prevedere attività che si traducessero nel sacrificio di uno specifico ecosistema (...) dal momento che tale sacrificio, proprio in quanto incidente sul nucleo essenziale delle caratteristiche di quell'ecosistema e dei suoi meccanismi basilari (...), si porrebbe in chiaro contrasto con la norma costituzionale, che oggi impone ai pubblici poteri, complessivamente identificati nel concetto di “Repubblica”, di tutelare tutti gli ecosistemi»⁵³. E lo stesso vale per il riferimento alla

progetto, sul sito della Camera dei Deputati nel Resoconto stenografico dell'Assemblea Seduta n. 634 di martedì 8 febbraio 2022). L'origine della Corte costituzionale, il *Verfassungsgerichtshof* austriaco, nato dalla dottrina kelseniana, in particolare nell'opera *Wer soll der Hüter der Verfassung*, definiva la Corte come un «legislatore negativo» (vd. H. Kelsen, *Wer soll der Hüter der Verfassung*, trad. it. in ID., *La giustizia costituzionale*, Milano 1981, p. 256). Lungi da effettuare un'interpretazione “originalista” del ruolo della Corte, bisogna tuttavia riconoscere che trovare la ragione di una revisione costituzionale nelle sentenze della Corte sarebbe la definitiva ecatombe della costituzione materiale, come intesa da Mortati, a favore di una sorta di giuristocrazia. L'unica possibilità di uscita da questo quadro disarmante è leggere il valore intrinseco della revisione.

⁴⁷ Idea fondamentale del Mortati. Così scrisse in *La costituzione in senso materiale*: «Diritto, come principio regolativo di rapporti sociali, è tanto il costituirsi del gruppo intorno al fine, quanto il complesso delle attività successive dirette a realizzarlo» (C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Ristampa inalterata con una premessa di Gustavo Zagrebelsky, Giuffrè Editore, Milano, 1998, p. 53, nota 1).

⁴⁸ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, p. 186.

⁴⁹ V. F. Lanchester, *Pensare lo Stato. I giuristi nello Stato unitario*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 152.

⁵⁰ Per approfondire in merito al potere di revisione costituzionale vd. ex multis: P. Barile, *La revisione della Costituzione*, in Commentario sistematico alla Costituzione italiana, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, Firenze, 1950; C. Esposito, *Interpretazione dell'art. 138 Cost.*, in *Giur. cost.* 1958; F. Modugno, *Revisione costituzionale*, in Dizionario di diritto pubblico, a cura di S. Cassese, V, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5184 ss.; C. Mortati, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1952.

⁵¹ C. Mortati, *Costituzione*, in AAVV, *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, p. 136.

⁵² G. Preterossi, *Il plusvalore politico della costituzione materiale*, *Filosofia politica*, Fascicolo 1, aprile 2023, p. 3.

⁵³ G. B. Reggiani, *La “funzione sociale della tutela dell'ambiente” alla luce della revisione costituzionale del 2022 e del più recente quadro giuridico europeo*, in *Federalismi.it*, n. 7/2024, p. 65. Nostro il corsivo.

biodiversità, termine tratto utilizzato per la prima volta da W. G. Rosen, il quale la definiva come «variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi inter alia gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte»⁵⁴. Da ultimo, merita un cenno il nuovo terzo comma dell'art. 9 Cost., in riferimento alle future generazioni. Anche in questo caso, come per il principio costituzionale "ambientalista", la Corte aveva ricavato questo principio a partire dall'equilibrio di bilancio introdotto con la riforma costituzionale del 2012 (sent. 264/2012). Ma ora la situazione si fa assai più complessa soprattutto se leggiamo la disposizione sistematicamente con il novellato articolo 41 Cost., che è intervenuto sulla Costituzione economica. L'introduzione, al comma secondo, dell'ambiente quale limite allo svolgimento dell'iniziativa economica privata che va ad integrarsi con il "principio valvola" - che è l'«utilità sociale» - e con l'inserimento, alla fine del comma terzo del sintagma «e ambientali», a integrare il novero dei fini al conseguimento dei quali le politiche di sviluppo economico devono orientare e indirizzare l'attività economica.

La riforma, dunque, rileva nel rafforzamento normativo del principio ambientale nei casi di bilanciamento della Corte⁵⁵, soprattutto in riferimento al principio di equilibrio di bilancio. Infatti alla luce della sentenza n. 275/2016, secondo cui «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»⁵⁶, nonché a seguito del riconoscimento di un «nucleo incompressibile

⁵⁴ Come mostra Reggiani in *op. cit.*, p. 65, nota 64: «il termine fu utilizzato – quale crasi della locuzione “biological diversity” – nell’ambito di un intervento tenuto al National Forum on Biological Diversity, organizzato dal National Research Council (NRC), nel 1986. Due anni dopo fu dato alle stampe il volume che raccoglieva gli atti del Forum, al quale fu attribuito il titolo BioDiversity (E.O. WILSON (ed.), National Academy Press, Washington D.C., 1988)».

⁵⁵ Corte cost., sentt. nn. 11/2023, par. 4.7 del *Considerato in diritto*: «La descritta logica della ripartizione dei benefici risponde, del resto, alla consapevolezza della complessità della tutela dell’ambiente, che peraltro oggi trova una specifica valorizzazione, «anche nell’interesse delle future generazioni», nel novellato art. 9, terzo comma, Cost.»; 236/2022, par. 6.0 del *Considerato in diritto*: «l’impostazione trova una chiara conferma nella legge n. 168 del 2017 che, all’art. 2, comma 1, motiva la tutela e la valorizzazione dei beni collettivi di godimento, anche a beneficio delle «future generazioni» (sentenza n. 228 del 2021), con la loro attitudine a configurarsi quali: «a) elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali; b) strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale; c) componenti stabili del sistema ambientale; d) basi territoriali di istituzioni storiche di 20 salvaguardia del patrimonio culturale e naturale; e) strutture eco-paesistiche del paesaggio agrosilvo-pastorale nazionale; f) font[i] di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto»; 216/2022, par. 3.4.3 del *Considerato in diritto*: «Contrariamente a quanto argomentato dalla difesa regionale, d’altra parte, non può nemmeno ritenersi consentito ad una legge regionale dichiarare non idonee aree già previamente individuate in esito a procedimenti amministrativi non specificamente funzionali al bilanciamento dei contrapposti interessi sopra menzionati, come quelli cui la disposizione impugnata rinvia. Tali procedimenti non sono infatti finalizzati all’identificazione delle aree inidonee all’installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, bensì all’individuazione di altre aree o beni, in funzione di scopi affatto eterogenei rispetto a quello che qui viene in considerazione, quali i beni di notevole interesse culturale, le aree di notevole interesse pubblico, i beni paesaggistici, ovvero particolari aree destinate a riordino fondiario. Rispetto a tali scopi non viene in considerazione lo specifico interesse, del quale la disciplina statale interposta si fa portatrice, allo sviluppo di energie rinnovabili: interesse quest’ultimo di cruciale rilievo rispetto al vitale obiettivo di tutela dell’ambiente, anche nell’interesse delle future generazioni.»

⁵⁶ Corte cost., sent. n. 275/2016, par. 11 del *Considerato in diritto*.

del diritto a prestazioni riconducibili a diritti fondamentali»⁵⁷, è quanto mai audace comprimere l'aspetto sociale della tutela ambientale, della biodiversità degli ecosistemi come garanzia per le future generazioni; *a fortiori* se la revisione costituzionale viene letta sotto la lente dell'incidenza sulla Costituzione economica che, quantomeno, apre un interrogativo sugli effetti per la Costituzione materiale⁵⁸.

Se da una parte può ritenersi condivisibile la concezione di una "Costituzione performativa"⁵⁹ che ponga l'ambiente come meta-valore al fine di superare l'antropocentrismo⁶⁰, dall'altra il potere pubblico, per garantire un diritto *pro futuro* alle generazioni che verranno, deve poter incidere efficacemente sulla politica economica, programmandola.

Di conseguenza, per quanto riguarda la mobilità sicura e sostenibile, si può sostenere, a buon diritto, che l'istituzione pubblica deve poter disporre del potere necessario e sufficiente per adeguare il modello di mobilità al nuovo programma costituzionale, in cui è inclusa, ad esempio, la mobilità dolce, nonché la trasformazione delle infrastrutture in connettori ecologici per la costruzione di spazi sostenibili e resilienti, che mettano al centro gli obiettivi di accessibilità e prossimità per una città inclusiva e *du quart d'heure*⁶¹.

Si può coerentemente parlare di un obbligo politico nei confronti dello Stato? Se si crede nella Costituzione materiale; se si crede che la sovranità popolare che vive costantemente nella Costituzione materiale valga qualcosa; se si crede nella giuridicità dell'ordinamento, c'è certamente un obbligo politico⁶².

⁵⁷ Corte Cost., sent. n. 275/2016, par. 12 del *Considerato in diritto*.

⁵⁸ *Contra*, ossia ci ritiene sostanzialmente inutile la revisione vd. C. De Fiores, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021, pp. 137 e ss.; G. Di Plinio, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n.16/2021; T.E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, n. 16/2021, pp. 3-4; L. Cassetti, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, n. 16/2021.

⁵⁹ Per costituzione performativa intendo il concetto enucleato da Morrone in *Fonti normative*, il Mulino, Bologna, 2022. In merito alla questione ambientale vd. Morrone, *L'"ambiente" nella Costituzione. Premesse di un nuovo "contratto sociale"*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., pp. 91-121. Ricorre, invece, alla categoria di "costituzionalismo trasformativo" V. Baldini, *Dinamiche della trasformazione costituzionale*, Cacucci, Bari, 2023, pp. 170 ss.

⁶⁰ A. Morrone, *L'ambiente nella costituzione: premesse di un nuovo contratto sociale*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Aidambiente, Napoli, 2022, p. 101: «[l'ambiente diviene un meta-valore] al fine di costruire una società nuova, il cui "centro" non sia semplicemente il pieno sviluppo della persona umana (in tutte le sue forme e soprattutto mediante il lavoro), perché l'obiettivo dell'art. 3, co. 2, Cost. non è ritenuto (ormai non più) ottenibile dalla Repubblica senza la realizzazione di un'ambiente protetto e sano per tutte le forme di vita individuali (umane, animali, vegetali)». Nostro il corsivo.

⁶¹ C. Amato, *Città pubblica e welfare urbano. Diritto alla mobilità e inclusione sociale nelle strategie di rigenerazione*, tesi di dottorato di ricerca presso l'Università Sapienza di Roma in Pianificazione, design, tecnologia dell'architettura, 2020, p. 544-545.

⁶² C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, pp. 76-77: « Da un altro punto di vista si motiva il rigetto nella sfera sociologica di quella che si è chiamata la costituzione fondamentale, e cioè in quanto si consideri estraneo al diritto l'elemento della positività o effettività dell'ordine giuridico, elemento che non può essere dato se non dalla forza sociale, di cui s'è parlato. Ma ad opposta conclusione si deve giungere se si dimostri che la positività non è ara condizione di fatto, ma elemento intrinseco del concetto di diritto, senza del quale esso non si differenzerebbe da un ordine puramente ideale. La difficoltà di inserire questo momento dell'effettivo accadere appare veramente insolubile se ciò si tenti di operare nei confronti delle norme isolatamente prese. E infatti impossibile dedurre da esse una qualsiasi, benché minima, previsione di concreta attuazione: d'altra parte esse

Se, invece, ci si vuole limitare alla giustiziabilità⁶³ di un diritto soggettivo, privato, liberale, un indirizzo viene posto dalla recentissima sentenza della Corte EDU *Verein KlimaSeniorinnen and others v. Switzerland*. Nel merito, la Corte assorbe le censure mosse con riferimento all'art. 2 (diritto alla vita) in quelle di cui all'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) CEDU, affermando, sulla base di una evoluzione interpretativa dei principi giurisprudenziali elaborati in materie rilevanti per l'ambiente, che, conformemente al principio di sussidiarietà, le autorità nazionali hanno la responsabilità di garantire i diritti e le libertà sanciti dalla Convenzione e che, nel bilanciamento degli interessi, tenuto conto delle evidenze scientifiche che sottolineano la gravità del rischio di raggiungere il punto di irreversibilità, la Corte ritiene giustificato che la protezione del clima assuma un peso di ampia rilevanza, in particolare in relazione alla salute umana, al benessere e alla qualità della vita derivanti da varie fonti di danno ambientale o dal rischio di danno ambientale.

Secondo la Corte, lo Stato deve "fare la sua parte": «the State's primary duty is to adopt, and to effectively apply in practice, regulations and measures capable of mitigating the existing and potentially irreversible, future effects of climate change»⁶⁴. Ne deriva una vera e propria obbligazione climatica nei confronti dello Stato, desumibile e dal nesso di causalità esistente tra cambiamento climatico e garanzia dei diritti umani, e dal fatto che la protezione di tali diritti necessita di politiche concrete e attuabili, anche e soprattutto in virtù delle future generazioni.

Ma questa direzione limita la portata, almeno in linea di principio, fortemente politica di una revisione costituzionale. È dunque necessario approfondire l'impatto della riforma sulla costituzione materiale.

4. Ambiente come parte della Costituzione materiale?

Nel corso della trattazione si è in più occasioni fatto riferimento alla Costituzione materiale. È ora opportuno chiarire il significato della stessa ed esplicitare compiutamente in che misura con la revisione costituzionale del 2022 c'è stato un intervento su di essa, poi tradito dal legislatore.

Dal *Volkgeist* savigniano, dalla Costituzione intesa come «diritto positivo di una comunità storicamente fondata», dalla materialità come «articolazione conforme a costituzione», emerse con Kelsen, a seguito dei mutamenti politici, economici e sociali avvenuti in Europa tra Otto e Novecento, una nuova idea di Stato. Come scrisse nelle *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*⁶⁵, lo Stato persona liberare perde la sua ragion d'essere, la sua attualità e

sarebbero svuotate della loro funzione specifica di predeterminazione, se ne subordinasse l'effettiva esistenza alla loro materiale esecuzione, da accertare di volta in volta, ex post. Queste difficoltà vengono superate se le norme si considerino nella loro connessione con l'ordinamento (28), e questo, a sua volta, si ponga come giuridico in quanto collegato. non con un semplice ordine formale di poteri, bensì con un'organizzazione di forza sociale, capace di conferire ad esso effettività da considerare, come s'è detto, come uno dei caratteri della giuridicità.»

⁶³ Per tale categorizzazione vd. V. Crisafulli, *A proposito dei principi generali del diritto e di una loro enunciazione legislativa*, in Jus, I, 1940.

⁶⁴ ECtHR, *Verein KlimaSeniorinnen and others v. Switzerland*, no. 53600/20, judgment (Grand Chamber) of 9 April 2024, par. 545.

⁶⁵ H. Kelsen, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssätze* (1911), Tübingen, 1923, rist. Aalen, 1960.

muta nel senso di un «risultato di un processo costitutivo di ordine»⁶⁶ che altro non può se non concepire il parlamento come organo-struttura dell'ordinamento costituzionale.

D'altra parte, Schmitt, in aperta polemica con Kelsen, nel saggio del 1921 *Die Diktatur*⁶⁷ pone il profondo quesito della possibilità di unità, di certezza. Laddove possa esserci una dicotomia tra una Costituzione in senso oggettivo, materiale, e un'altra, formale, inadatta a garantire l'ordine, «s'impone la necessità di una dittatura commissaria, con lo scopo di attuare il "diritto", anche attraverso la sospensione della costituzione formalmente vigente.»⁶⁸

Con l'avvento della società delle masse lo Stato hegeliano, la riconduzione della libertà soggettiva all'oggettività statale e alle sue manifestazioni politiche appare insufficiente. E questa carenza è concretizzata nella necessaria esclusione della *Pöbel* (plebe), non integrabile nell'ordinamento⁶⁹. Occorre, dunque, una nuova Costituzione materiale che «offra un resoconto all'altezza dello Stato delle masse della genesi politica del diritto»⁷⁰.

Riprendendo Mortati nella voce *Costituzione*⁷¹, scrive Preterossi: «Lo Stato attinge non da se stesso (come nel modello dello Stato-persona liberale), ma dalla società i motivi politici del suo agire e le forze che garantiscono la fedeltà ad essi: qui è la radice della "materialità" della costituzione»⁷².

Di conseguenza Mortati individua l'incipit della struttura teorica dello stato costituzionale nel processo di disgregazione e reintegrazione nel seno della comunità condotto da forze politiche capaci «d'imprimere un indirizzo, conseguente alla scelta per un certo sistema di principi fondamentali, trascritti nella costituzione»⁷³. Dunque, il cuore pulsante dell'ordinamento materiale è situato nelle interazioni tra soggettività, anche - e forse soprattutto - conflittuali⁷⁴, in grado di raggiungere un'unità⁷⁵. Questa dinamicità non

⁶⁶ M. Fioravanti, *Le dottrine della costituzione in senso materiale*, in *Historia Constitucional*, n. 12/2011, p. 25.

⁶⁷ C. Schmitt, *La dittatura. Dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria*, a cura di Carlo Galli, Bologna, Il Mulino, 2024.

⁶⁸ M. Fioravanti, *op. cit.*, p. 27.

⁶⁹ G. W. F. Hegel, *Lineamenti di filosofia del diritto*, trad. di Francesco Messineo, Laterza, Roma-Bari, 1976, p. 246 (par. 260).

⁷⁰ G. Preterossi, *op. cit.*, p. 5.

⁷¹ C. Mortati, *Costituzione*, in *AAVV*, *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, p. 136

⁷² G. Preterossi, *op. cit.*, p. 3.

⁷³ G. Preterossi, *op. cit.*, p. 5. Vd. anche p. 31 della premessa di G. Zagrebelsky nella ristampa del 1998 de *La costituzione in senso materiale* citata in nota 49: «una costituzione, a differenza di quella che fu, al tempo stesso politicizzata e politicizzante. Politicizzata in quanto oggetto di un'incessante contesa della politica che ha come sbocco la costituzionalizzazione delle forze egemoni, e politicizzante in quanto estesa a diffondere principi politici in tutti i campi della vita collettiva regolati dal diritto.

⁷⁴ In merito al rapporto conflittuale vd. A. Negri, *Il potere costituente. Saggio sulle alternative del moderno*, SugarCo, Milano, 1992; A. Negri - M. Hardt, *Empire*, Harvard University Press, Cambridge 2000; A. Negri, *Insurgencies*, Indiana University Press, Bloomington, 1999.

⁷⁵ C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, p. 63: «Lo Stato non trova al suo sorgere, un diritto precostituito, determinabile sulla base di uno stato, di natura o altrimenti, ma crea esso l'ordine giuridico, in quanto pone un centro di unificazione della vita della comunità, che differenzia e tutela all'esterno questa dalle altre, viventi in diversi ambiti territoriali, e disciplina all'interno il conflitto degli interessi contrastanti, attraverso la determinazione e la protezione, anche coattiva, di quelli ritenuti prevalenti. Questa forza, risultante dall'organizzazione di un gruppo sociale che si differenzia dagli altri, in quanto riesca, trionfando su gruppi antagonisti portatori di interessi diversi e orientati verso un diverso modo di intendere l'unità politica, a far

dilania la giuridicità, che è ordine. Vi è infatti il *telos* concreto a garanzia: «gli individui e le istituzioni proiettano alcuni obiettivi politici basilari o fondamentali, o anche una «finalità», nel futuro, ignorando o trascurandone altri. (...) La creazione dell'unità politica, la formazione delle istituzioni e lo sviluppo dei rapporti sociali - tutto ruota intorno alla possibilità di imprimere una certa direzione alla Costituzione materiale, altrimenti, è probabile che rimangano inerti.»⁷⁶ I principi sono quindi "incarnati" nella società, ossia sono strutturalmente connessi ad interessi concreti⁷⁷.

In questo tessuto costituzionale che ruolo ha la Costituzione economica? Qual è la sua relazione con la Costituzione materiale? Se la Costituzione materiale è la fenice che sorge dalle ceneri dello stato liberale per via dell'inclusione delle masse nel potere costituente, permettendo un equilibrio tra la Costituzione-progetto e lo stato garantistico-liberale, la politica economica non può che avere un ruolo cruciale nel *telos* materiale.

Goldoni e Wilkinson rilevano una «interrelazione»⁷⁸ tra economia politica e Costituzione materiale, constatando, tuttavia, l'irriducibilità della Costituzione materiale a quella economica⁷⁹. La Costituzione materiale è strutturalmente economica, ma è anche qualcosa di più. La Costituzione materiale è la matryoska madre; la Costituzione economica è la matryoska figlia. E' solo a partire da questo rapporto che si può istaurare l'interrelazione fra le due.

Nella Costituzione del '48 c'è una disposizione che salda questo legame: è l'articolo 3, comma 2. Mortati lo spiega in maniera imparafrasabile: «Le enunciazioni in esso [nell'articolo 3, comma 2] contenute possono così essere esplicate: a) riconoscimento della sussistenza nell'ordinamento attuale di un sistema di rapporti inducente differenziazioni di posizione sociale fra gruppi e gruppi della popolazione tali da contrastare con la parità di dignità sociale e da ostacolare lo sviluppo di un gran numero di persone, e più particolarmente dei lavoratori. E da avvertire, a riguardo di quest'ultima precisazione, che la parola < lavoratori > è adoperata in vari luoghi della Costituzione in sensi non sempre coincidenti poiché, mentre in alcuni casi si designano con essa tutti coloro che prestano attività di lavoro in genere (esempio art. 43), o di lavoro a servizio di altri (artt. 51 u. c., 46), in altri casi si vogliono indicare solo i lavoratori manuali o più genericamente i lavoratori impediti dal proprio stato

valere effettivamente la forma particolare di ordine, da essa affermata, offre il contenuto della costituzione originaria, fondamentale.»

⁷⁶ M. Goldoni – M. A. Wilkinson, *op. cit.*, p. 85. Nella versione originale (per i cui riferimenti vd. nota 2): «Constitutional subjects and institutions project certain basic or fundamental political objectives, or even a future 'finality' of aim, and this of course forecloses or elides others. Again, the formal constitution stands in relation to these objectives, sometimes in tension with them, sometimes in harmony. It is essential to bear in mind that the three previous ordering forces contain their own internal ordering logic. However, they have to be understood as part of a constellation whose boundaries are ultimately drawn by the objectives of the material constitution. Political unity, institutions and development of social relations according to specific patterns are not simply achievements in and for themselves.»

⁷⁷ Termine utilizzato da Preterossi nel seminario *La costituzione materiale. Da Costantino Mortati alle trasformazioni attuali* organizzato dall'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici in data 13 giugno 2024 presso Palazzo Serra di Cassano.

⁷⁸ M. Goldoni – M. A. Wilkinson, p.81.

⁷⁹ *Ivi*, p. 81: «lo studio della costituzione materiale non può essere ridotto allo studio della struttura economica sottostante»

a godere dei diritti loro astrattamente riconosciuti. L'art. 3 si riferisce appunto a coloro la cui inferiorità è dovuta all'assetto economico sociale che, in via di fallo, ostacola il pieno spiegamento della personalità e la partecipazione all'organizzazione del paese, nei vari aspetti che essa assume; b) obbligo per la repubblica di rimuovere detti ostacoli, promuovendo una trasformazione della struttura economico-sociale tale da eliminare da un lato situazioni di privilegio non connesse o non proporzionate all'attività di lavoro, e da elevare dall'altro la condizione delle categorie sottoprotette nel senso non solo di attribuire ai loro appartenenti i mezzi per condurre un'esistenza dignitosa ma anche di renderli fattori attivi e consapevoli in tutti i settori dell'organizzazione sociale, in relazione alle capacità di ciascuno.» Prosegue: «L'obbligo (...) imposto allo stato, lungi dall'essere puramente programmatico (..) si specifica ed articola poi in una serie di disposizioni che si possono classificare in più gruppi: 1) norme materiali limitatrici dell'autonomia dei privati e quindi direttamente operative nei rapporti fra costoro, allo scopo di evitare uno sfruttamento del lavoro che comprometterebbe la dignità umana [diritto del lavoratore al salario giusto, al riposo ed alle ferie retribuite, al limite di durata del lavoro (art. 36); limite minimo di età per lavoro salariato, retribuzione e condizioni di lavoro della donna lavoratrice (art. 37) ecc.;

2) norme rivolte al legislatore, che dovrà dar vita ad un complesso organizzativo sufficiente a soddisfare le pretese a prestazioni a carico dello stato, con lo scopo di correggere le ingiuste sperequazioni sociali e di offrire ad ognuno la possibilità di dare il rendimento di cui è capace; 3) norme che conferiscono il diritto all'autotutela di categoria, la quale si concreta nel diritto di associazione sindacale e di contrattazione collettiva (art. 39) nonché nel diritto di sciopero (art. 40). »⁸⁰ Questo obbligo concreto di rimozione delle diseguaglianze sostanziali non può che attuarsi con strumenti altrettanto concreti. Fra questi vi è, appunto l'articolo 43, co. 2 e 3 Cost. Il comma 2, dopo che il comma 1 ha escluso il monopolio pubblico sull'iniziativa economica, ha sancito un limite stringente all'amministrazione e alla proprietà dei beni produttivi: infatti può essere privata nella misura in cui non sia «in contrasto con l'utilità sociale» o tale da non «recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». Con l'introduzione in questo comma della «salute» e dell'«ambiente» si va restringendo costituzionalmente lo spazio di libertà liberale di iniziativa economica. Ancor più incisiva è la revisione dell'ultimo comma, con la predisposizione dello strumento della programmazione per «indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata»⁸¹ verso fini sociali e ambientali. In merito è condivisibile l'interpretazione del Mortati secondo cui i «programmi» non siano nulla di diverso rispetto ai «piani»⁸², tesi giustificata dalla previsione dei «controlli opportuni» e, in una lettura sistematica con il novellato articolo 9 Cost., dalla tutela dell'ambiente nell'interesse delle future generazioni. La questione è: come può lo stato indirizzare l'attività economica anche a fini ambientali nell'interesse delle future generazioni se non può effettuare una pianificazione?

⁸⁰ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, p. 842-843.

⁸¹ *Ivi*, p. 843.

⁸² *Ivi*, p. 877.

Secondo Cassese questa tesi sarebbe irricevibile, bollata come “collettivismo” o addirittura come “regime sovietico”⁸³. Tralasciando l’inesattezza del termine “regime economico sovietico”⁸⁴, la sua lettura della *Nuova costituzione economica* porterebbe allo sfaldamento della Costituzione materiale. Secondo il costituzionalista italiano, a partire dagli anni ’80, ma ancora più visibilmente negli anni ’90, tramite «liberalizzazione degli scambi mondiali (1993), globalizzazione dell’economia, arretramento dello Stato ed europeizzazione di alcuni settori (concorrenza, telecomunicazioni, ambiente), deregolamentazione (soppressione del controllo autoritativo dei prezzi), privatizzazione (soppressione del Ministero delle partecipazioni statali), disaggregazione dello Stato (creazione di autorità amministrative indipendenti)»⁸⁵ la Costituzione economica avrebbe cambiato volto. *A fortiori*, nella sua ottica, se consideriamo l’acquisizione da parte dell’UE del «il ruolo di regolatore della concorrenza, (garante dell’abolizione delle barriere commerciali, di armonizzatore, di liberalizzatore, di controllore degli aiuti statali alle imprese, di garante della concorrenza nell’accesso agli appalti pubblici, di gestore della moneta, di controllore del credito, ecc..)»⁸⁶. Insomma, si sarebbe passati dallo “Stato-imprenditore” allo “Stato-regolatore”⁸⁷. Non ci si può nascondere dietro un dito. È certamente vero che, soprattutto a partire dallo stingente “vincolo esterno”⁸⁸ imposto da Maastricht, lo stato abbia diminuito in modo rilevante la sua “quota economica”. Tuttavia, questa decisione politica dell’impolitico non è l’unica strada percorribile. C’è la strada maestra della Costituzione materiale che deve essere ridestata per tutelare il nucleo profondamente sociale del nostro ordinamento. Di fatti, il vincolo esterno europeo, sebbene sia stato costituzionalizzato nel 2012, trova la sua legittimità giuridica in un trattato internazionale e non in un potere costituente che dà forma ad un ordinamento. E’ qui la fragilità dell’UE che, con grande onestà intellettuale, rileva lo stesso Cassese. Con lo stato di emergenza sanitario dovuto al Covid-19, infatti, l’Unione europea ha dovuto interpretare da un lato «in maniera meno rigida le norme dei trattati europei che vietano aiuti di Stato e quelle che pongono limiti ai deficit e ai debiti degli Stati. Dall’altro, ha affiancato agli interventi della Banca centrale europea sul mercato dei titoli di debito emessi dagli Stati («Quantitative Easing», che consiste nel creare moneta per comprare obbligazioni statali e in qualche caso anche private) la decisione di emettere propri titoli di debito e l’orientamento a favore di assicurarsi entrate fiscali, allo scopo di fornire agli Stati in difficoltà finanziarie fondi sia a fondo perduto sia a prestito.»⁸⁹

Altro fondamentale effetto è stato «la dequotazione della regolazione indipendente. L’urgenza degli interventi straordinari ha coinvolto le autorità amministrative indipendenti, la cui attività si è indebolita. Ad esempio, l’Autorità garante della concorrenza e del mercato

⁸³ S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari-Roma, 2021, cap. II, par. 5 d).

⁸⁴ Infatti in URSS, come in tutto il blocco orientale, non ci fu un solo regime economico, ma esisterono numerosi modelli. Per approfondire vd. C. Samary, *Plan, marché et démocratie : l’expérience des pays dits socialistes*, Cahiers de l’IIRF, n. 7/8, 1988.

⁸⁵ S. Cassese, *op. cit.*, cap X, par. 1.

⁸⁶ *Ivi.*, cap. X, par. 2 b).

⁸⁷ *Ivi.*, cap. X, par. 2 e).

⁸⁸ Il riferimento è soprattutto alla parificazione tra entrate e spese, costituzionalizzato poi nel nostro ordinamento come equilibrio di bilancio.

⁸⁹ S. Cassese, *op. cit.*, cap. X, par. 4 b).

non è intervenuta in casi come le proroghe di concessioni e ha consentito deroghe o proroghe in materia di energia, banche, servizi postali, trasporti marittimi, rinvio di liberalizzazioni, tutela dei consumatori.»⁹⁰

Questa debolezza dell'UE, d'altra parte, è fisiologica. È pur sempre un'organizzazione internazionale a cui gli stati hanno ceduto della sovranità, secondo i principi di cooperazione e di competenza attribuita; priva, dunque, del potere costituente che caratterizza gli stati costituzionali della seconda metà del Novecento⁹¹. Di conseguenza lo stato, non inteso semplicisticamente come stato-nazione, ha e deve svolgere un ruolo fondamentale in chiave economica⁹².

E proprio in virtù di una rivalorizzazione della Costituzione economica, cuore della Costituzione materiale, che appare quanto mai insufficiente il concetto di ambiente piegato neoliberalisticamente alla nozione di "Capitale Naturale". Secondo questa teoria, che mutua strumentalmente la terminologia dall'opera di E. F. Schumacher *Small is beautiful*⁹³, «l'ambiente (...) configura una risorsa, un bene, un capitale, composto – al pari delle altre tipologie di capitale che vengono normalmente così classificate nell'ambito delle scienze economiche – da elementi di stock (le risorse naturali) suscettibili di fornire, in via diretta o indiretta, "beni o servizi", da cui l'ambiente e l'uomo traggono benefici e che risultano misurabili (in termini di flusso) nell'ambito di archi temporali definiti.»⁹⁴ Se, dunque, questa definizione sia stata ampiamente utilizzata in ambito europeo⁹⁵, risulta riduzionistica e a

⁹⁰ *Ivi*, cap. X, par. 4 d).

⁹¹ Per approfondire questo concetto vd. M. Fioravanti, *Passato, presente e futuro dello stato costituzionale odierno*, in *Nomos*, n. 2/2018. Per il caso italiano in particolare vd. M. Fioravanti, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Il Mulino, Bologna, 2004.

⁹² E' vero storicamente quanto disse Monnet, ovvero che «Les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité et ils ne voient la nécessité que dans la crise. L'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises». Tuttavia, a questa grande verità si dovrebbe aggiungere che senza un reale potere costituente non ci sarà mai un'Europa unita.

⁹³ E. F. Schumacher, *Small is beautiful*, Blond and Briggs, London, 1973. Il concetto di capitale naturale per l'economista e filosofo tedesco è ben diverso. Si costituisce, infatti, come limite invalicabile per l'attività umana. Vd. es p. 1: «Modern man does not experience himself as a part of nature but as an outside force destined to dominate and conquer it». La sua concezione è molto vicina, anche se non la esplicita esattamente in questi termini, con la latouchiana "decrescita felice". Es. p. 4: «From now on, they say, we should use at least some of the fruits of our ever-increasing productivity to improve "the quality of life" and not merely to increase the quantity of consumption. All this is fair enough, but it touches only the outer fringe of the problem.»

⁹⁴ G. B. Reggiani, *op. cit.*, pp. 54-55.

⁹⁵ *Strategia UE per la biodiversità 2020*: «la biodiversità, ossia la straordinaria varietà di ecosistemi, specie e geni che ci circonda, è la nostra assicurazione sulla vita: ci garantisce cibo, acqua pura e aria pulita, ci offre mezzi di riparo e medicine, mitiga le catastrofi naturali, l'azione dei parassiti e le malattie, nonché contribuisce a regolare il clima. La biodiversità costituisce altresì il nostro capitale naturale, fornendo i servizi ecosistemici che sono alla base dell'economia. Con il deterioramento e la perdita di biodiversità non possiamo più contare su questi servizi: la perdita di specie e habitat ci priva della ricchezza e dei posti di lavoro derivanti dalla natura, mettendo a repentaglio il nostro benessere» (Par. 1, Introduzione); *Settimo Programma d'Azione dell'Unione in materia di ambiente del 2013*: ««la prosperità economica e il benessere nell'Unione dipendono dal suo capitale naturale, vale a dire la sua biodiversità, compresi gli ecosistemi da cui trarre beni e servizi essenziali» (punto 17); *Green Deal europeo*: «una nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse» (paragrafo introduttivo); dalla *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*; Regolamento «sul ripristino della

tratti incompatibile con la nostra Costituzione economica. Infatti, l'ambiente non costituisce solo un limite negativo alla libera iniziativa economica, per cui il privato non deve danneggiare l'ambiente, bensì esso è il fine, assieme e sullo stesso piano del sociale, cui deve tendere l'iniziativa stessa. Non si tratta, dunque, meramente di un'analisi costi benefici o di una «valutazione economico-monetaria dell'ambiente»⁹⁶, ma di un *telos* materiale vincolante⁹⁷.

D'altra parte, c'è chi ritiene che la riforma abbia inaugurato un nuovo modello di Costituzione economica, con un passaggio «dal Welfare State all'Environmental State.»⁹⁸ Se da un lato De Leonardis coglie la portata innovatrice della riforma con la conseguente responsabilizzazione dei decisori pubblici (e in primis del Legislatore), dall'altro questa sorta di discontinuità rispetto alla Costituzione economica del '48 non sembra fondata. Anzi, è proprio in virtù di uno stato che incide concretamente sull'economia che il raggiungimento del fine politico ambientale può essere raggiunto.

5. Il silenzio assordante del legislatore

In questo quadro appena delineato chi è il grande assente? La politica. Proprio qui avviene il tradimento della Costituzione materiale. Se il «nucleo identificante e indisponibile della Costituzione politica fissa obiettivi che, se realizzati, retroagiscono sugli stessi assetti sociali, in una visione evolutiva, dinamica, e perciò aperta alla differenziazione pluralistica, dell'ordinamento costituzionale»⁹⁹, il legislatore che, revisionando la Costituzione, chiarisce e identifica dei fini politici non ne permetta questa retroazione sulla società tramite l'implementazione del principio costituzionale, tradisce nel modo più profondo la costituzione materiale.

Qual è il risultato? Il risultato è che la Corte costituzionale si sostituisca sempre più al potere politico. Della revisione costituzionale, d'altronde, sembra essersi accorta solo la giurisprudenza, in particolare la Corte costituzionale e i giudici amministrativi.

La prima, decidendo sul "decreto Priolo" (d.l. n. 2 del 2023, conv. in l. n. 17 del 2023) con la sent. n. 105/2024, per la prima volta fa chiaro riferimento ai novellati artt. 9 e 41 Cost. Il caso da cui origina la sentenza riguarda il polo petrolchimico siracusano, il più ampio del Sud Europa e in grado di produrre circa un terzo del fabbisogno nazionale di greggio. Molte sono le analogie che si possono rilevare con la "saga Ilva"¹⁰⁰. Simile è la situazione di

natura» (Regolamento UE 2024/1991).

⁹⁶ G. B. Reggiani, *op. cit.*, p. 59.

⁹⁷ Desta stupore che per alcuni studiosi la preoccupazione sia come la Corte costituzionale dovrà interpretare i termini "ecosistema" e "biodiversità", non analizzando quasi per nulla la portata politica della riforma. Il riferimento in particolare è a T. E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, n. 16/2021: «Voglio vedere quando la Corte costituzionale sarà chiamata a pronunciarsi sull'eventuale vizio di costituzionalità di leggi che violano "l'ecosistema" e la "biodiversità". Si dovrà rivolgere a un expertise per farsi dire il senso e il significato di queste formule». Similmente G. Di Plinio, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n.16/2021.

⁹⁸ F. De Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. Amm.*, n. 4/2021, p. 797.

⁹⁹ G. Preterossi, *Il plusvalore politico della costituzione materiale*, p. 3.

¹⁰⁰ Corte cost. sentt. nn. 85/2013 e 58/2018.

compromissione ambientale; simile è l'intervento giurisdizionale di sequestro preventivo; simile è la reazione governativa, tramite un decreto legge e un atto amministrativo, per consentire il prosieguo dell'attività produttiva. In particolare, il cosiddetto "decreto Priolo" (d.l. n. 2 del 2023, conv. in l. n. 17 del 2023), è intervenuto sulle *Norme di attuazione del codice di procedura penale*, art. 104 bis, comma 1 bis, disponendo che il giudice del sequestro autorizzi la continuazione dell'attività quando, nell'ambito del procedimento di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale dell'impianto, siano adottate misure di bilanciamento tra le esigenze produttive, occupazionali, di tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente.

Le differenze, però, rispetto alla "saga Ilva" sono quantomeno altrettanto significative. Ciò che rileva particolarmente ai fini della seguente trattazione è innanzitutto la valorizzazione da parte della Corte, nella sent. n. 105/2024, della revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost. Come mette in luce Cozzi «La sentenza n. 105 del 2024 offre cinque indicazioni "di sistema" sulla nuova formulazione delle disposizioni costituzionali»¹⁰¹. Il primo è il riconoscimento dell'ambiente come «bene unitario»¹⁰², rispetto al quale la biodiversità e gli ecosistemi costituiscono sue declinazioni; In secondo luogo, il «mandato di tutela dell'ambiente» è «riconosciuto *in via autonoma* rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso»¹⁰³. Autonoma, di conseguenza, risulta la limitazione alla libertà di iniziativa economica *ex art. 41, co. 2, Cost.*

Altra indicazione di sistema da parte della Corte è l'obbligo positivo di azione nei confronti dello stato a seguito della riforma del 2022: il mandato di tutela dell'ambiente «vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa»¹⁰⁴. Vengono valorizzati poi, in continuità con la giurisprudenza della Corte, gli interessi delle future generazioni, positivizzati ora nell'art. 9, co. 3., Cost. «nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano»¹⁰⁵. Infine, la Corte richiama anche «il prisma degli obblighi europei e internazionali in materia» ambientale, citando la vincolatività degli obiettivi, principi e criteri enunciati dalle fonti primarie dell'Unione, artt. 3 TUE, 11 e 191 TFUE. Rispetto agli obblighi internazionali, il Giudice delle leggi richiama la sentenza CEDU, Grande Camera, 9 aprile 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland*¹⁰⁶, in merito alla necessaria pubblicità e partecipazione dei cittadini ai procedimenti ambientali, ai sensi della Convenzione di Aarhus del 1998.

La decisione della Corte, tuttavia, non si allontana in maniera rilevante dalla formula utilizzata per il caso Ilva. Sebbene dichiari l'incostituzionalità della Norma di attuazione del c.p.p. impugnata «nella parte in cui non prevede che le misure ivi indicate si applichino per

¹⁰¹ A.O. Cozzi, *La prima applicazione degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Diariodidirittopubblico.it.*, 10 luglio 2024.

¹⁰² Par. 5.1.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁰³ Par. 5.1.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁴ Par. 5.1.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁵ Par. 5.1.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁶ Di cui al paragrafo 3 abbiamo già evidenziato i limiti.

un periodo di tempo non superiore a trentasei mesi¹⁰⁷»¹⁰⁸, il contenuto del vincolo costituzionale non muta rispetto ai casi Ilva: l'obbligo per il legislatore rimane quello di affidare all'amministrazione il bilanciamento in concreto degli interessi entro l'architettura già presente nell'ordinamento. Dunque, le «garanzie procedurali ordinarie sono il veicolo per l'accettabilità dell'equilibrio sostanziale.»¹⁰⁹

D'altra parte, però, l'incostituzionalità dipende fondamentalmente dall'art. 41, c. 2, Cost., per cui «nessuna misura potrebbe legittimamente autorizzare un'azienda a continuare a svolgere stabilmente la propria attività in contrasto con tale divieto»¹¹⁰, ossia quello di non recare danno all'ambiente e alla salute. Aggiunge la Corte che le misure cui è condizionata l'attività «dovranno tendere a realizzare un rapido risanamento della situazione di compromissione ambientale o di potenziale pregiudizio alla salute determinata dall'attività delle aziende sequestrate. E non già, invece, a consentirne indefinitamente la prosecuzione attraverso un semplice abbassamento del livello di tutela di tali beni»¹¹¹. È chiaro, dunque, l'obbligo positivo imposto al legislatore¹¹².

Anche il giudice amministrativo riconosce la portata della revisione costituzionale, addirittura prima della Corte costituzionale stessa. Il Consiglio di Stato nella sent. 2836/2023 rileva che «il nuovo testo dell'art. 9 Cost., come novellato dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, depone nel senso della maggiore, e non minore, tutela dei valori ambientali (...) nell'ottica della salvaguardia delle generazioni future e dello sviluppo sostenibile». E ancora: «l'esegesi delle disposizioni [...] in materia di ambiente e paesaggio dovrebbe essere orientata nel senso di [...] accrescere e non diminuire il livello di protezione effettiva di tali valori.»

Per il diritto alla mobilità sicura e sostenibile questa “espansività interpretativa” dovrebbe essere quanto mai accentuata. Infatti il nucleo essenziale del diritto alla mobilità non è la libertà di circolazione, bensì è la tutela dell'ambiente come concetto unitario, così come rilevato dalla Corte proprio nella sentenza sul “decreto Priolo”, con le implicazioni che abbiamo rilevato nella Costituzione economica; della salute, intesa sia individualmente che collettivamente, nonché rispetto alla definizione di salute dell'OMS, ossia come «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale»¹¹³; ciò è possibile solo rimuovendo gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, come sancito dall'art. 3, co. 2, Cost. Ciò significa che lo stato deve garantire a tutti, tramite gli strumenti economici adeguati, compresa la pianificazione, l'accesso alla mobilità e che sia essa in piena e assoluta compatibilità con la tutela della salute e dell'ambiente, anche a cura degli interessi delle future generazioni.

¹⁰⁷ Limite che la Corte estrapola dall'art. 1 del “decreto Ilva”.

¹⁰⁸ *Dispositivo* della sentenza.

¹⁰⁹ A.O. Cozzi, *op. cit.*

¹¹⁰ Par. 5.4.1 del *Considerato in diritto*.

¹¹¹ Par. 5.4.1 del *Considerato in diritto*.

¹¹² Critico sulla rilevanza della riforma costituzionale del 2022 sulla sentenza è Bin secondo cui la revisione non abbia avuto alcuna rilevanza argomentativa per la Corte. Vd. R. Bin, *Il “caso Priolo”: scelta politica vs. bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024)*, in *Consulta online*, 2024, fasc. III, 1058 ss.

¹¹³ Costituzione dell'OMS, firmata a New York il 22 luglio 1946 ed entrata in vigore il 7 aprile 1948.

Un esempio virtuoso in questo senso è il PUMS (*Piano Urbano della Mobilità Sostenibile*) della Città metropolitana di Bologna¹¹⁴. Prevedendo un sistema di obiettivi, leggasi fini politici, tra cui la sicurezza, la tutela del clima, la vivibilità, li implementa concretamente e coerentemente con un sistema di investimenti decennali (2020-2030) di ben 2.062 Mln €. Da giugno 2023, inoltre, il programma è stato ampliato con l'approvazione da parte della Giunta delle *Linee di indirizzo per la realizzazione del piano "Bologna Città 30"*. Essa prevede in sostanzialmente cinque punti: « 1) regolazione, mediante la revisione generale dei limiti massimi di velocità in ambito urbano; 2) ridisegno delle strade, attraverso la progressiva diffusione di interventi fisici di moderazione del traffico e della velocità; 3) controlli, per la prevenzione dei comportamenti pericolosi e il rispetto del codice della strada; 4) comunicazione, promozione ed educazione stradale, per sensibilizzare e coinvolgere la comunità; 5) investimenti, per la messa in sicurezza (circa 14 milioni di euro gli interventi già in programmazione/esecuzione nel 2022-2023).»¹¹⁵ La delibera, non solo non in contrasto con la libertà di circolazione, come rilevato dal TAR Emilia-Romagna¹¹⁶ decidendo su un ricorso da parte di due taxisti che avrebbero ritenuto lesi i loro interessi da un punto di vista lavorativo e di libertà di circolazione, si pone in linea con il diritto alla mobilità inteso conformemente alla Costituzione. I risultati politici sono coerentemente emersi: 371 incidenti in meno (2.457 nel 2024 rispetto ai 2.828 di media 2022-2023); 269 persone ferite in meno (2.159 rispetto a 2.428); una media di 9,5 persone decedute in meno (10, di cui nessun pedone, rispetto a 21 nel 2022 e 18 nel 2023 e dunque 19,5 di media aritmetica); 191 incidenti con feriti in meno (1.758 rispetto a 1.949); 176 incidenti senza feriti in meno (672 rispetto a 848); 4,5 persone in prognosi riservata in più (17 rispetto a 12,5 in media, ma storicamente l'andamento di questo dato è sempre stato molto variabile negli anni)¹¹⁷.

Appare, d'altra parte, particolarmente rilevante l'inadempienza del legislatore sulla questione. Dapprima con il cd. "decreto Autovelox" (decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 123 del 28.05.2024 *Modalità di collocazione e uso dei dispositivi o mezzi tecnici di controllo, finalizzati al rilevamento a distanza delle violazioni delle norme di comportamento di cui all'art. 142 del decreto-legge 285 del 1992*), poi, più recentemente, con il riformato "Codice della strada" (L. n. 177/2024). Il primo, nell'allegato A, prevede anche che sulle strade di scorrimento, su quelle urbane di quartiere e locali gli autovelox vengano collocati solo se il limite di velocità non sia inferiore ai 50 km orari, facendo abortire ogni possibilità di controllo efficace e concreto in sistemi urbani come quelli della "città 30". Viene ad essere indebolita, così, l'efficacia della nuova organizzazione urbana volta a garantire la salute dei cittadini.

¹¹⁴ Consultabile al sito www.pumsbologna.it.

¹¹⁵ Per approfondire vd. www.bolognacitta30.it.

¹¹⁶ TAR Emilia-Romagna, Sez. I, 11.11.2014, n. 850: «Quest'ultima [riferito alla libertà di circolazione], però, non è configurabile, dal momento che i provvedimenti impugnati non colpiscono il bene tutelato dalla costituzione, in quanto non pongono limiti alla possibilità di muoversi, risiedere e lavorare liberamente sul territorio, ma dettano esclusivamente delle regole tecniche per garantire l'ordinata circolazione e l'incolumità pubblica.» Nostro il corsivo.

¹¹⁷ Per i dati vd. www.comune.bologna.it "Bologna Città 30, dopo 1 anno dimezzato il numero di persone decedute".

Ancor più dirompenti e in contrasto con la lettura costituzionalmente orientata del diritto alla mobilità sono alcune disposizioni contenute nella riforma al Codice della strada (*Interventi in materia di sicurezza stradale e delega al Governo per la revisione del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285*). In particolare, l'emendamento apportato all' 7 del Codice della strada complica la procedura per creare nuove ztl e o "zone 30" per almeno tre ragioni: la riforma richiede la consultazione di più ministeri (Infrastrutture, Ambiente, Cultura) e un decreto interministeriale, aumentando la complessità burocratica; impone una Conferenza Unificata (tra enti locali, Ministeri) per determinare le tipologie di comuni e i parametri per attivare le limitazioni; introduce la necessità di stabilire parametri di qualità dell'aria per l'attivazione delle limitazioni, creando un meccanismo più tecnico e controllato. La legge impone, inoltre, restrizioni per l'utilizzo di monopattini elettrici, parte del sistema di mobilità dolce, introducendo la necessità di assicurazione e targa per ogni dispositivo, nonché l'obbligatorietà del casco per il conducente (Art. 14. "Modifiche alla legge 27 dicembre 2019, n. 160, in materia di monopattini e altri dispositivi")¹¹⁸.

L'assente della riforma costituzionale è pertanto il legislatore stesso. Non ci si può aspettare e non ci si deve aspettare che siano le corti ad implementare i nuovi fini politici costituzionalizzati. Spetta alla politica assumersi le sue responsabilità poiché, come disse Piero Calamandrei nel celebre discorso del 26 gennaio 1955 presso il Salone degli Affreschi della Società Umanitaria a Milano «la Costituzione è un pezzo di carta, la lascio cadere e non si muove: perché si muova bisogna ogni giorno rimetterci dentro il combustibile; bisogna metterci dentro l'impegno, lo spirito, la volontà di mantenere queste promesse, la propria responsabilità.»

¹¹⁸ Tutto ciò si applica anche per lo *sharing*.