

# Diritto e politica dei trasporti

Rivista semestrale *open access* di dottrina, giurisprudenza e documentazione

**Fascicolo 2/2025**

Con i contributi di  
**Norberto E. Luongo, Giovanni Terrano, Luca Longhi,  
Luigi De Propris, Marco Di Giugno, Alessandro Giorgetta,  
Marco Trombetti**

ISSN 2612-5056

LUISS



La rivista è promossa dall'Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" Luiss G. Carli, anno 8, n. 15 (II-2025), ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Air Transport Observatory "Antonio Catricalà" at Luiss G. Carli, and it is registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.

Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli Studi "G. Marconi" di Roma e Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" Luiss G. Carli

<http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/>

La rivista è promossa dall'Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" Luiss G. Carli, anno 8, n. 15 (II-2025)

ISSN 2612-5056

Luiss University Press

Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT) Consentite la consultazione e la condivisione. Vietate la vendita e la modifica.

Diritto e politica dei trasporti è una Rivista online e open-access, classificata dall'Anvur tra le riviste di classe A nell'area disciplinare 12 (Scienze giuridiche), indicizzata da DOAJ - Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) e da ERIH PLUS - European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Diritto e politica dei trasporti is an online, open-access, Anvur class A Journal, subject area 12 (Law). It is indexed in DOAJ - Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) and in ERIH PLUS - European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Grafica e impaginazione: Ente Nazionale Aviazione Civile e Luiss University Press

Pubblicato nel mese di marzo 2026

#### Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file ".doc" alla direzione della Rivista ([direzione@dirittoepoliticadeitrasporti.it](mailto:direzione@dirittoepoliticadeitrasporti.it)) o alla Segreteria editoriale ([redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it](mailto:redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it)) unitamente alle seguenti informazioni:

- 1) i dati personali dell'Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
- 2) un abstract in lingua inglese e uno in lingua italiana, che non deve superare le 1.000 battute ciascuno (spazi inclusi), 5 parole chiave;
- 3) l'autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall'Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);
- 4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell'Autore:

- a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell'Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d'autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
- b) che l'Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista, salvo espresso consenso del Direttore o del Comitato di direzione;
- c) che le posizioni espresse impegnano l'Autore e non la Rivista;
- d) che l'Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge o nei casi previsti dal Codice etico adottato dalla Rivista;
- e) che l'Autore rispetta tutte le altre indicazioni contenute nel Codice etico della Rivista.

Il Direttore o il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi.

Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli "estratti" con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.

I criteri redazionali sono indicati nell'apposita sezione della Rivista.

#### Submission of contributions

Manuscripts are sent in ".doc" format to the Journal's Executive Editors ([direzione@dirittoepoliticadeitrasporti.it](mailto:direzione@dirittoepoliticadeitrasporti.it)) or to the Editorial Staff ([redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it](mailto:redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it)). The e-mail includes the following information:

- 1) Author's personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
- 2) an abstract in Italian language and an abstract in English of not more than 1.000 characters each (including spaces), 5 key words;
- 3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);
- 4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:

- a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
- b) that the manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another Journal, except for express consent by the Editor-in-Chief or the Executive Editors;
- c) that the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
- d) that the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions or in the cases laid down in the Code of Ethics adopted by the Journal.
- e) that the Author abides by all other provisions of the Journal's Code of Ethics.

The Editor-in-Chief and the Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted. All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed. Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.

#### **Comitato di direzione/Executive Editors**

Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)  
 Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)  
 Prof. Francesco Gaspari (Università degli studi di Roma "Guglielmo Marconi")  
 Prof.ssa Laura Lamberti (Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli")

#### **Comitato scientifico e tecnico /Scientific and Technical Board Presidente**

Prof. Aristide Police (Luiss "G. Carli")

#### **Componenti**

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International – Montreal)  
 Prof. Marco Calabrò (Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli")  
 †Prof. Antonio Catricalà (Link Campus University)  
 Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università degli studi di Roma "Guglielmo Marconi" e Pontificia Università Gregoriana)  
 Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)  
 Prof. Pierre de Gioia Carabellese (Fellow of Advance HE – York, UK, e full Professor of Business Law and Regulation – ECU, Perth, Australia)  
 Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)  
 Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)  
 Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)  
 Prof. Alberto Emparanza Sobejano (Universidad del País Vasco – Spagna)  
 Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial – Argentina)  
 Prof. Fabio Francario (Università di Siena)  
 Prof. Francesco Gaspari (Università degli studi di Roma "Guglielmo Marconi")  
 Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)  
 Prof. Brian Havel (McGill University – Montreal)  
 Avv. Valentina Lener (Aeroporti 2030)  
 Prof. Mario Libertini (Università degli studi di Roma "La Sapienza")  
 Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)  
 Prof. Sergio Marchisio (Università degli studi di Roma "La Sapienza")  
 Prof. José Manuel Martin Osante (Universidad del País Vasco – Spagna)  
 Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)  
 Prof. Roberto Miccù (Università degli studi di Roma "La Sapienza")  
 Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Brasile)

Prof. Angelo Piazza (Università di Roma "Foro Italico")  
 Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università degli studi di Roma "Tor Vergata")  
 Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università degli studi di Milano)  
 Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Corte costituzionale)  
 Prof. Mario Sebastiani (Università degli studi di Roma "Tor Vergata")  
 Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen – Germania)  
 Prof. Franco Gaetano Scoca (Università degli studi di Roma "La Sapienza")  
 Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università degli studi di Roma "La Sapienza")  
 Prof. Leopoldo Tullio (Università "Sapienza" – Roma)

#### **Comitato editoriale/Editorial Board**

Prof.ssa Flaminia Aperio Bella  
 Avv. Patrizia Beraldi  
 Prof.ssa Yolanda Bustos Moreno  
 Avv. Luigi Cameriero  
 Avv. Marco Cappai  
 Prof. Luigi De Propriis  
 Avv. Marco Di Giugno  
 Dott. Federico Di Palma  
 Avv. Fabrizio Doddi  
 Avv. Francesco Ferrara  
 Dott. Simone Francario  
 Avv. Raissa Frascella  
 Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè  
 Prof.ssa Annarita Iacopino  
 Prof.ssa Maria Assunta Icolari  
 Avv. Emanuela Lanzi  
 Dott. Antonio Mitrotti  
 Avv. Andrea Nardi  
 Dott. Simone Paoli  
 Avv. Anton Giulio Pietrosanti  
 Prof. Marco Ragusa  
 Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti  
 Dott.ssa Ersilia Sanginario  
 Avv. Francesco Scalia  
 Prof.ssa Martina Sinisi  
 Dott.ssa Veronica Sordi  
 Avv. Giovanni Terrano  
 Avv. Francesco Tomasicchio  
 Dott.ssa Sabrina Tranquilli

## Il diritto alla mobilità sostenibile tra transizione ecologica e costituzione economica\*

Giovanni Terrano

Professore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi "Guglielmo Marconi" di Roma

### Abstract

*The right to sustainable mobility between ecological transition and economic constitution.*

*The paper examines the right to sustainable mobility as an emerging fundamental social right, situated at the intersection of ecological transition, social justice, and the constitutional economy. From the reform of Articles 9 and 41 of the Italian Constitution, the study outlines a model of “de-economicization” of economic activities, where mobility becomes an instrument of inclusion and environmental protection rather than a mere service. Through the lens of constitutional principles of equality, solidarity, and dignity, sustainable mobility is interpreted as a condition for full citizenship and territorial cohesion. It thus represents a paradigm of ecological and social citizenship, reconciling economic freedom with collective welfare and environmental sustainability.*

*Il contributo analizza il diritto alla mobilità sostenibile come diritto sociale fondamentale di nuova generazione, posto all'incrocio tra transizione ecologica, giustizia sociale e costituzione economica. A partire dalla riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione, si delinea un modello di “de-economicizzazione” delle attività economiche, in cui la mobilità diviene strumento di inclusione e tutela ambientale e non solo mero servizio. Alla luce dei principi costituzionali di uguaglianza, solidarietà e dignità, la mobilità sostenibile è interpretata come condizione di cittadinanza effettiva e coesione territoriale. Essa rappresenta, così, un paradigma di cittadinanza ecologica e sociale, capace di conciliare libertà economica, benessere collettivo e sostenibilità ambientale.*

\* Sottoposto a referaggio.

*Key words: sustainable mobility; social right; ecological transition; economic constitution; ecological citizenship.*

*Parole chiave: mobilità sostenibile; diritto sociale; transizione ecologica; costituzione economica; cittadinanza ecologica.*

**Sommario** – 1. Introduzione. Mobilità e nuova questione sociale – 2. Il diritto alla mobilità tra libertà di circolazione e uguaglianza sostanziale – 3. La mobilità sostenibile nel quadro del *Green Deal* europeo e della legge europea sul clima – 4. Progresso e sviluppo: il dilemma costituzionale della sostenibilità – 5. Il diritto alla mobilità come diritto sociale fondamentale – 6. Dalla mobilità come servizio al diritto alla mobilità sostenibile – 7. L'art. 41 Cost. dopo la legge costituzionale n. 1/2022 e la de-economicizzazione delle attività economiche – 8. La mobilità sostenibile come fattore di eguaglianza territoriale - 9. Conclusioni. Verso una nuova cittadinanza ecologica e sociale.

### 1. Introduzione. Mobilità e nuova questione sociale

Negli ultimi decenni, la mobilità è divenuta uno dei campi privilegiati per osservare la trasformazione delle società contemporanee, sospese fra innovazione tecnologica, transizione ecologica e crisi del modello sociale europeo. La mobilità non è più soltanto un fatto economico o tecnico, ma rappresenta un indicatore di uguaglianza, di partecipazione e di cittadinanza. L'accesso ai mezzi e alle infrastrutture di trasporto condiziona, infatti, la possibilità stessa di esercitare i diritti fondamentali: dal lavoro all'istruzione, dalla salute alla partecipazione politica. In questo senso, la mobilità si configura come una dimensione materiale della libertà e, al tempo stesso, come presupposto di uguaglianza sostanziale.<sup>1</sup>

L'avvento della digitalizzazione ha reso più evidente la dipendenza dei cittadini da infrastrutture complesse e stratificate, nelle quali la distinzione tra spazio pubblico e privato tende a dissolversi. Il trasporto pubblico, lungi dall'essere un mero servizio economico, diviene, così, uno spazio al cui interno si sviluppano i diritti sociali, di inclusione ed il principio di solidarietà.<sup>2</sup> È in questo quadro che la “mobilità sostenibile” assume valore paradigmatico, poiché sintetizza il nesso tra libertà individuale, giustizia sociale e tutela ambientale, tutti principi che la Costituzione italiana riconosce come fondativi dell'ordinamento repubblicano.<sup>3</sup>

1. F. Gaspari, *Mobilità sostenibile e nuovi modelli regolatori in Europa: quali prospettive per l'Italia?*, in A. Lamberti (a cura di), *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali*, I, Atti del Convegno Internazionale di Studi Università degli Studi di Salerno - Comune di Cava De' Tirreni, 1-3 Dicembre 2022, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 667-709.

2. Cfr., sul punto, A. Claroni, *Il trasporto pubblico locale: funzioni sociale e processi di riforma del settore*, Libreria Bonomo, Bologna, 2012, p. 30 ss.

3. Cfr. F. Gaspari, *Territorio, formazioni sociali e tutela dei diritti fondamentali*, Cacucci editore, Bari, 2021, p. 125 ss.

La dimensione ambientale, divenuta centrale in particolar modo dopo la legge costituzionale n. 1 del 2022, impone una rilettura complessiva del diritto alla mobilità sostenibile.<sup>4</sup> L'art. 41, nel suo testo novellato, orienta l'attività economica verso fini di utilità sociale e di tutela dell'ambiente, introducendo un principio di "de-economicizzazione" di alcune attività produttive in favore del progresso umano e collettivo. Tale prospettiva apre la via a un nuovo statuto giuridico della mobilità, in cui il trasporto pubblico non è più oggetto di liberalizzazione, ma di garanzia costituzionale, come diritto sociale fondamentale e strumento di coesione territoriale.

La nuova questione sociale, che si profila all'orizzonte, infatti, non riguarda più soltanto il lavoro o la redistribuzione del reddito, ma l'accesso ai beni comuni materiali e immateriali, tra cui anche la mobilità. La condizione di marginalità, nelle società urbane e metropolitane, coincide sempre più spesso con la mancanza di accesso a reti di trasporto efficienti e sostenibili. Non a caso, la letteratura internazionale parla ormai di *mobility poverty*, una forma di esclusione che limita la partecipazione sociale e politica di intere fasce di popolazione.<sup>5</sup>

In questa cornice, il diritto alla mobilità deve essere interpretato come diritto sociale di nuova generazione, capace di integrare le esigenze della sostenibilità ambientale con quelle dell'uguaglianza sostanziale. Il suo riconoscimento come diritto fondamentale non deriva solo da esigenze di efficienza economica o ambientale, ma da una concezione più ampia della dignità umana, intesa come piena partecipazione alla vita collettiva.<sup>6</sup>

L'obiettivo di questo contributo è, dunque, quello di esplorare, in chiave sistematica, il nesso tra mobilità sostenibile, transizione ecologica e costituzione economica, per delineare i tratti di un nuovo paradigma giuridico: la cittadinanza ecologica e sociale.

A tal proposito, si cercherà di dimostrare come la mobilità sostenibile possa costituire il luogo di incontro tra le istanze della giustizia sociale e quelle della tutela dell'ambiente, restituendo centralità al ruolo dello Stato nella programmazione economica e nella regolazione dei servizi pubblici essenziali.

## 2. Il diritto alla mobilità tra libertà di circolazione e uguaglianza sostanziale

La mobilità, intesa nel suo significato più ampio, non si esaurisce nella libertà fisica di muoversi nello spazio, ma si radica in una dimensione giuridica complessa, che comprende diritti, doveri

4. Sulla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, relativa alla "Modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia dell'ambiente", cfr. G. Terrano, *Le recenti modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione. Dalle origini alla dimensione sociale dell'ambiente*, in A. Lamberti (a cura di), *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali*, I, Atti del Convegno Internazionale di Studi Università degli Studi di Salerno - Comune di Cava De' Tirreni, 1-3 Dicembre 2022, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 1527 - 1534.

5. Sul concetto di *mobility poverty*, v. F. Gaspari, *Territorio*, cit., p. 130 ss.

6. Cfr. A. Ruggeri, A. Spadaro, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. Dir.*, n. 3/1991, 343 ss.; A. Ruggeri, *Appunti per uno studio sulla dignità dell'uomo, secondo diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011; G. Silvestri, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in *associazione-deicostituzionalisti.it*, 14 marzo 2008.

e condizioni materiali di esercizio. Vi è da dire che la Costituzione italiana tutela, all'art. 16, la libertà di circolazione e di soggiorno, ma tale disposizione, letta isolatamente, non esprime appieno la portata della mobilità nella società contemporanea. L'art. 16 si limita, infatti, a garantire una libertà "negativa", ossia l'assenza di ostacoli arbitrari ai movimenti individuali, senza assicurare le condizioni materiali che rendono effettivo tale spostamento.<sup>7</sup>

È proprio a partire da questa asimmetria, fra riconoscimento formale e fruibilità sostanziale, che si sviluppa l'elaborazione dottrinale del diritto alla mobilità come diritto sociale fondamentale. Esso si distingue dalla libertà di circolazione in quanto comporta, per lo Stato, un obbligo positivo di predisporre le infrastrutture, i servizi e le politiche necessarie affinché ogni individuo possa effettivamente muoversi e, pertanto, accedere ai luoghi di lavoro, di istruzione, di cura e di partecipazione sociale.<sup>8</sup>

Il diritto alla mobilità si colloca, pertanto, nel crocevia fra la libertà e l'uguaglianza, fra il principio di autonomia personale e quello di solidarietà. La sua dimensione sociale emerge chiaramente quando lo si ricollega all'art. 3, comma 2, della Costituzione, che impone alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza, impediscono il pieno sviluppo della persona umana. In questa prospettiva, la mobilità non è solo libertà di movimento, ma condizione di partecipazione alla vita collettiva, espressione della dignità umana e strumento di inclusione.<sup>9</sup>

La giurisprudenza costituzionale ha progressivamente consolidato tale interpretazione. In più occasioni, infatti, la Corte costituzionale ha sottolineato che la libertà di circolazione rappresenta un presupposto necessario per l'esercizio di altri diritti fondamentali e che la mancanza di accesso ai servizi di trasporto può tradursi in una forma di discriminazione indiretta. Non è un caso che in alcune pronunce si sia fatto riferimento alla mobilità come a un valore supercostituzionale, in quanto connesso alla tutela della persona e alla realizzazione dei diritti inviolabili sanciti dall'art. 2 della Costituzione.<sup>10</sup>

7. Cfr. T. G. Giupponi, *Le frontiere del trasporto pubblico locale. Tra competenze normative e situazioni giuridiche soggettive. Verso un "diritto alla mobilità"?*, in *Servizi pubblici. Diritti fondamentali. Costituzionalismo europeo* (a cura di E. Castorina), Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 900 ss.

8. Cfr. F. Gaspari, *Territorio*, cit., p. 125 ss.; sui diritti sociali in generale cfr. A. Baldassarre, voce *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, XII, Roma, 1989, p. 24; M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Cedam, Padova, 1995, p. 97 ss.; Id., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, p. 3 ss.

9. Cfr. F. Gaspari, *Territorio*, cit., p. 130 ss.; A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963, p. 41; A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo Studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova, 2002, p. 19; G. Azzariti, *Portata rivoluzionaria dell'eguaglianza: tra diritto e storia*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, 1, Giappichelli editore, Torino, 2016, p. 89.

10. Cfr. G. Silvestri, *Considerazioni sul valore costituzionale*, cit., par. 2; F. Politi, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Giappichelli editore, Torino, 2018; Cfr. anche Corte cost., sentenza 6 maggio 2016, n. 70; Corte cost. sentenza 16 dicembre 2016, n. 275.

Il diritto alla mobilità, nella sua accezione moderna, non può dunque essere confinato nell'ambito dei diritti di libertà, ma deve essere collocato fra i diritti sociali, poiché la sua effettività dipende dall'intervento pubblico. Come il diritto alla salute o all'istruzione, esso presuppone politiche redistributive e una pianificazione economica che garantisca servizi accessibili, sostenibili e universali. In questa direzione si è mossa anche la dottrina più recente, che ne ha riconosciuto la natura di "diritto ponte", capace di connettere le libertà civili ai diritti sociali.<sup>11</sup>

L'emergere del diritto alla mobilità come diritto sociale fondamentale rappresenta, inoltre, una risposta alla trasformazione dello spazio urbano e alla crescente polarizzazione territoriale. La difficoltà di accesso ai mezzi pubblici, specie nelle periferie metropolitane o nelle aree interne, produce un nuovo tipo di disuguaglianza: la disuguaglianza spaziale, che si traduce in esclusione economica e culturale. Da questo punto di vista, la mobilità diviene un criterio di giustizia territoriale, in quanto la possibilità di spostarsi condiziona la reale uguaglianza fra cittadini.

Alla luce di tali considerazioni, è possibile affermare che la mobilità, nella Costituzione italiana, si configura come una libertà presupposta, funzionale alla realizzazione di una pluralità di beni pubblici e diritti fondamentali. Essa trova fondamento congiunto negli artt. 2, 3 e 16 Cost., e si sviluppa in stretta connessione con i principi di solidarietà, eguaglianza e dignità. Solo una lettura sistematica di tali disposizioni consente di coglierne la piena portata normativa, superando la visione riduttiva di un diritto meramente individuale per ricondurlo nell'alveo delle garanzie collettive.

Questa evoluzione concettuale segna, al contempo, un mutamento della funzione dello Stato: da mero garante di libertà formali, esso è chiamato a divenire promotore di condizioni materiali di cittadinanza, in cui la mobilità rappresenta uno dei parametri essenziali di inclusione democratica.<sup>12</sup> In tale ottica, il diritto alla mobilità può essere considerato uno dei pilastri della cittadinanza sociale del XXI secolo, al pari dei diritti all'abitazione, alla connettività digitale e all'ambiente salubre.

### 3. La mobilità sostenibile nel quadro del *Green Deal* europeo e della legge europea sul clima

La nozione di mobilità sostenibile è oggi inseparabile dal contesto normativo e politico delineato a livello dell'Unione europea. Con l'adozione del *Green Deal europeo* (dicembre 2019) e della successiva *Legge europea sul clima* (Regolamento UE n. 2021/1119), la mobilità è stata posta al centro

11. Cfr. P. Stella Richter, V. Parisio, *La mobilité urbaine, compétences administratives et aménagement du territoire dans le système juridique italien*, in *Riv. giur. edilizia*, 2019, p. 477 ss., il quale specifica anche che il diritto alla mobilità è un vero e proprio diritto fondamentale della persona ed è oggetto di una specifica disposizione della Costituzione, ovvero l'art. 16.

12. Cfr. R. Cavallo Perin, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 1/2004, p. 201 ss.; C. E. Gallo, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 3/2022, p. 481 ss.; A. Bartolini, A. Pioggia, *Le cittadinanze amministrative. Percorsi e prospettive dell'amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, in *Cittadinanze amministrative* (a cura di A. Bartolini e A. Pioggia), Firenze University Press, Firenze, 2016, p. 9 ss.

della strategia di transizione ecologica, in quanto settore ad altissima incidenza emissiva e, al contempo, campo strategico di innovazione tecnologica e industriale.<sup>13</sup>

Il *Green Deal* si configura come una nuova strategia di crescita che mira a trasformare l'economia europea in un modello climaticamente neutro entro il 2050, separando la crescita economica dall'uso delle risorse naturali. All'interno di tale paradigma, la mobilità non è soltanto un mezzo per ridurre le emissioni di gas serra, ma diviene un vettore di trasformazione sistemica, destinato a riconfigurare il rapporto tra sviluppo economico, benessere sociale e tutela ambientale.<sup>14</sup>

La Commissione europea ha riconosciuto che il settore dei trasporti è “l'unico in cui le emissioni di gas serra continuano ad aumentare rispetto ai livelli del 1990”, rappresentando oltre il 25% delle emissioni totali dell'Unione. Da qui la centralità della *Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente* del 2020, che fissa l'obiettivo di ridurre del 90% le emissioni dei trasporti entro il 2050 e individua dieci iniziative faro per la realizzazione di un sistema di mobilità pulito, digitale e accessibile.<sup>15</sup> Tale strategia, pur animata da finalità ambientali condivisibili, rivela tuttavia una tensione interna tra la logica della sostenibilità e quella della competitività economica. Il linguaggio del *Green Deal* insiste, infatti, sulla creazione di “mercati guida” per la neutralità climatica, in cui la transizione verde è presentata come opportunità di investimento e di crescita industriale. In questa prospettiva, la mobilità è concepita prevalentemente come servizio economico e non come diritto sociale, con il rischio di subordinare gli obiettivi di inclusione e accessibilità a criteri di redditività e innovazione tecnologica.<sup>16</sup>

Questa impostazione riflette la tradizionale razionalità economica dell'integrazione europea, nella quale la tutela dei diritti sociali è, spesso, rimasta sullo sfondo rispetto alle finalità di mercato. Già negli anni Novanta, la dottrina aveva parlato di una “Costituzione economica dell'Unione” fondata sulla concorrenza e sulla libertà d'impresa, nella quale i diritti sociali comparivano come limiti esterni e non come principi interni al sistema. La *legge europea sul clima* del 2021, pur introducendo un quadro vincolante per la neutralità climatica, non modifica sostanzialmente questa gerarchia: essa attribuisce alla *leadership* industriale e all'innovazione tecnologica un ruolo prioritario, relegando la dimensione sociale della transizione a un piano accessorio.

Non mancano, tuttavia, segnali di evoluzione. In sede parlamentare, diversi emendamenti al testo originario della Commissione hanno posto in rilievo la necessità di una transizione equa, introducendo riferimenti espliciti alla “*mobilità accessibile e sostenibile per tutti, in particolare per i pendolari e per coloro che non hanno accesso a trasporti pubblici di qualità*”.<sup>17</sup> Tale attenzione alla

13. Sul *Green Deal* cfr. F. Gaspari, *Mobilità sostenibile*, cit., p. 667 ss.

14. V. in tal senso Comunicazione della Commissione, *L'Europa in movimento, Una mobilità sostenibile per l'Europa: sicura, interconnessa e pulita*, COM (2018) 293 final, 17 maggio 2018; Commissione europea, *Libro bianco. Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, COM (2011) 144 definitivo, 28 marzo 2011, punto 1 e *passim*.

15. Commissione europea, *The European Green Deal*, COM (2019) 640 final, 11 dicembre 2019, p. 6.

16. F. Gaspari, *Mobilità sostenibile*, cit., p. 683 ss.

17. Commissione europea, Raccomandazione 2025/1021.

dimensione sociale segna un passo importante verso il riconoscimento del diritto alla mobilità come elemento integrante della giustizia climatica, ma resta confinata a un piano dichiarativo, privo di meccanismi di attuazione effettiva.

L'Unione europea, infatti, mantiene un approccio prevalentemente sussidiario: la competenza primaria in materia di trasporti urbani e politiche della mobilità resta agli Stati membri e agli enti locali, come stabilito dall'art. 4 TFUE. Ciò implica che la costruzione di un vero diritto alla mobilità sostenibile deve avvenire, soprattutto, sul piano interno, attraverso politiche pubbliche coerenti con i principi costituzionali di uguaglianza e solidarietà. Tuttavia, la cornice europea esercita un'influenza determinante nel definire gli indirizzi di tali politiche, sia mediante vincoli ambientali e finanziari, sia attraverso il condizionamento indiretto dei mercati.<sup>18</sup>

La tensione tra sostenibilità e mercato è ben visibile anche nel concetto di mobilità come servizio, promosso dalla Commissione come modello innovativo per integrare trasporto pubblico e privato attraverso piattaforme digitali. Sebbene tale paradigma possa favorire l'efficienza e la riduzione delle emissioni, esso rischia di accentuare la mercificazione del diritto alla mobilità, affidando la gestione dei servizi a soggetti privati e marginalizzando il ruolo dello Stato. In tal modo, la mobilità sostenibile viene ridotta a un problema di offerta e domanda, piuttosto che di giustizia sociale e di accesso universale.<sup>19</sup>

È, dunque, necessario ripensare la mobilità sostenibile non solo come obiettivo tecnico o ambientale, ma come principio costituzionale integrato, capace di orientare le politiche pubbliche secondo criteri di equità e solidarietà. In questa prospettiva, la Costituzione italiana offre strumenti più avanzati rispetto al diritto europeo, grazie alla combinazione dell'art. 3, comma 2, con il novellato art. 41, che impone di orientare l'attività economica alla tutela dell'ambiente e della persona.<sup>20</sup>

Solo una lettura costituzionalmente orientata del *Green Deal* può colmare la lacuna sociale dell'integrazione europea, restituendo alla sostenibilità il suo significato originario di equilibrio fra economia, ambiente e giustizia. La mobilità sostenibile, così reinterpretata, diventa non soltanto un obiettivo politico, ma una forma di cittadinanza attiva, in cui la transizione ecologica si traduce in accesso universale, riduzione delle disuguaglianze territoriali e pieno sviluppo della persona umana.<sup>21</sup>

#### 4. Progresso e sviluppo: il dilemma costituzionale della sostenibilità

In realtà, il dibattito contemporaneo sulla mobilità sostenibile si inserisce in una questione più ampia e di natura eminentemente costituzionale: il rapporto tra progresso e sviluppo. Si tratta di due concetti spesso utilizzati come sinonimi nel linguaggio politico e istituzionale, ma che, sotto il profilo assiologico, si fondano su logiche profondamente diverse. Lo *sviluppo* rappresenta

18. Cfr. F. Gaspari, *Territorio*, cit., p. 82 ss.

19. Cfr. Ivi, p. 130 ss.

20. Cfr. G. Terrano, *Le recenti modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 1537 ss.

21. Cfr. F. Gaspari, *Territorio*, cit., p. 89 ss.

l'incremento quantitativo dei mezzi e delle risorse economiche, mentre il *progresso* implica un miglioramento qualitativo delle condizioni dell'esistenza, in termini di giustizia, di libertà e di dignità.

La distinzione, che trova eco nella riflessione di Pier Paolo Pasolini,<sup>22</sup> è divenuta oggi centrale per la comprensione della crisi dell'attuale modello di crescita, basato su parametri di efficienza e competitività che non coincidono necessariamente con il benessere collettivo. La mobilità sostenibile si colloca al cuore di questo dilemma: essa può essere interpretata sia come motore di sviluppo tecnologico e industriale, sia come strumento di progresso umano e sociale.

Le politiche europee in materia, come emerge dal *Green Deal* e dalle strategie della Commissione, tendono a privilegiare la prima dimensione, identificando la sostenibilità con l'innovazione e la modernizzazione dei mercati. Si tratta, tuttavia, di un'interpretazione economicistica che rischia di ridurre la transizione ecologica a mera occasione di crescita, svuotandola del suo potenziale trasformativo. Al contrario, una lettura costituzionalmente orientata impone di collocare la sostenibilità nell'alveo del progresso, inteso come realizzazione concreta dei valori di solidarietà e dignità umana.

Il principio di sostenibilità, nel suo significato più genuino, non si limita a promuovere l'efficienza ambientale, ma implica un riequilibrio fra interessi individuali e collettivi, fra generazioni presenti e future. Tale principio ha ormai assunto una dimensione costituzionale, sia sul piano interno sia su quello sovranazionale, trovando fondamento nei principi di solidarietà e di eguaglianza sostanziale – art. 3, comma 2, Cost. –, oltre che nel dovere di tutela dell'ambiente sancito dall'art. 9 Cost., come modificato nel 2022.<sup>23</sup>

In questo senso, la Costituzione cosiddetta ecologica si configura come il luogo in cui progresso e sostenibilità si fondono, e in cui la mobilità trova la propria legittimazione come diritto funzionale alla protezione dell'ambiente e alla riduzione delle diseguaglianze territoriali. Il passaggio dalla logica dello sviluppo a quella del progresso implica, tuttavia, una ridefinizione del ruolo dello Stato: da promotore della crescita economica a garante del benessere collettivo e della coesione sociale.

Il modello di sviluppo adottato in Occidente negli ultimi decenni, fondato sulla massimizzazione della produzione e dei consumi, ha mostrato la sua insostenibilità sia sul piano ambientale che su quello sociale. L'aumento della motorizzazione privata, la congestione urbana e la marginalizzazione delle aree periferiche sono manifestazioni di un paradigma economico che concepisce la mobilità come merce, non come diritto. L'inefficacia delle politiche europee sulla mobilità urbana, rilevata dalla Corte dei conti europea, ne è la conferma: nonostante le strategie adottate dal 2013 in avanti, *“non si osserva una netta tendenza a promuovere modi di trasporto più sostenibili”*.<sup>24</sup>

22. P. P. Pasolini, *Scritti corsari*, Garzanti, Milano, 1990, p. 175 ss.

23. Cfr. G. Terrano, *Le recenti modifiche degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 1533 ss.

24. Corte dei Conti europea, *Relazione speciale n. 06/2020: La mobilità urbana sostenibile nell'UE*, 2020, p. 7.

Un approccio orientato al progresso richiede, invece, una visione teleologica della mobilità, intesa come strumento per migliorare la qualità della vita e per garantire l'inclusione. In questa prospettiva, la mobilità non è un fine, ma un mezzo per realizzare i principi di giustizia sociale e di pari opportunità, riconducibili al nucleo duro della Costituzione repubblicana.

Il passaggio da sviluppo a progresso comporta anche un mutamento culturale: occorre abbandonare la concezione della mobilità come sinonimo di velocità e di efficienza economica, per riconoscerne il valore sociale e relazionale. Il trasporto pubblico, in particolare, deve essere visto non solo come infrastruttura, ma come bene comune, la cui gestione va orientata a criteri di solidarietà e accessibilità, piuttosto che di profitto.<sup>25</sup> Ciò implica un rafforzamento del ruolo programmatico dello Stato e degli enti territoriali, in coerenza con l'art. 41 Cost., che riconosce la funzione sociale dell'iniziativa economica privata e ne vieta l'esercizio in contrasto con la sicurezza, la libertà e la dignità umana.

La dottrina più recente ha sottolineato come la riforma dell'art. 41 Cost. rappresenti un punto di svolta nella definizione della "costituzione economica sostenibile". La menzione espressa dell'ambiente e della salute tra i limiti all'iniziativa economica privata segna il superamento del paradigma dello sviluppo illimitato e la consacrazione del progresso come valore costituzionale.<sup>26</sup> Da ciò discende che le politiche pubbliche sulla mobilità devono essere valutate non solo in termini di efficienza o competitività, ma in relazione alla loro capacità di realizzare gli obiettivi di coesione, equità e tutela ambientale.

La sostenibilità diviene, così, il nuovo nome del progresso, mentre lo sviluppo, se non orientato da tale principio, rischia di tradursi in regressione sociale e ambientale. Il compito dello Stato costituzionale è quello di integrare queste dimensioni in un progetto unitario di civiltà, nel quale la mobilità sostenibile costituisca non solo una politica settoriale, ma una forma di realizzazione del principio personalista e solidaristico che informa l'intero ordinamento.<sup>27</sup>

## 5. Il diritto alla mobilità come diritto sociale fondamentale

Il riconoscimento della mobilità come diritto sociale fondamentale costituisce uno degli sviluppi più significativi della teoria costituzionale contemporanea. Tale evoluzione deriva dalla consapevolezza che l'effettivo esercizio dei diritti di libertà dipende da condizioni materiali e infrastrutturali garantite dalla collettività. In tal senso, la mobilità si pone come diritto strumentale e, al contempo, costitutivo della cittadinanza democratica: essa consente di accedere ai luoghi

25. Cfr. A. Lucarelli, *Note minime per una teoria giuridica dei beni comuni*, in *Quale Stato*, n. 3-4, 2007, p. 87 ss.; F. Gaspari, *Territorio*, cit., p. 53 ss.

26. Cfr. G. Terrano, *Le recenti modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 1537 ss.

27. Cfr. F. Gaspari, *Territorio*, cit., p. 115 ss.; T.E. Giupponi, *Le frontiere del trasporto pubblico locale*, cit., p. 11; A. Claroni, *Il trasporto pubblico locale*, cit., p. 33; L. Ammannati, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018, p. 24 ss.

dell'istruzione, del lavoro, della cura e della partecipazione politica, traducendo in pratica l'egualianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost.<sup>28</sup>

La dottrina più recente ha sottolineato come il diritto alla mobilità rappresenti una forma di libertà positiva, in quanto non si limita a garantire l'assenza di ostacoli, ma esige l'intervento pubblico per la creazione di condizioni di accessibilità universale. Tale impostazione si colloca nel solco del costituzionalismo sociale, che considera i diritti non soltanto come limiti all'autorità, ma come strumenti di promozione della persona. In questa prospettiva, la mobilità diviene un diritto funzionale al pieno sviluppo dell'individuo, inteso non come monade isolata, bensì come soggetto relazionale inserito in una comunità politica.

Sul piano sistematico, la mobilità si collega a un complesso di disposizioni costituzionali: oltre all'art. 16 – libertà di circolazione –, essa trova fondamento nell'art. 2 - diritti inviolabili e doveri di solidarietà – e nell'art. 3, comma 2 – rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale –. Ne consegue che la sua tutela non può essere affidata esclusivamente al mercato, ma richiede un'attività positiva della Repubblica, intesa nella sua dimensione unitaria e multilivello tra Stato, regioni, enti locali. La mobilità assume, così, la fisionomia di servizio pubblico essenziale, al pari della sanità e dell'istruzione, il cui esercizio deve essere assicurato in condizioni di universalità, continuità e sostenibilità.<sup>29</sup>

In dottrina, si è proposto di considerare il diritto alla mobilità come un diritto sociale di nuova generazione, che integra la dimensione ambientale e quella sociale, ponendosi come ponte tra il diritto alla libertà di circolazione e il diritto a un ambiente salubre.<sup>30</sup> Tale impostazione consente di superare la tradizionale dicotomia fra diritti civili e diritti sociali, mostrando come la mobilità costituisca un diritto composito, in cui la libertà individuale si intreccia con la solidarietà collettiva. La natura sociale del diritto alla mobilità implica, inoltre, una responsabilità pubblica di pianificazione e finanziamento. Lo Stato e gli enti territoriali sono tenuti a garantire infrastrutture adeguate, reti di trasporto efficaci e accessibili, nonché politiche di inclusione che evitino la marginalizzazione di soggetti vulnerabili. In questo quadro, la spesa pubblica per la mobilità non può essere considerata un costo, bensì un investimento in coesione sociale e in sviluppo sostenibile.

Sotto il profilo teorico, la mobilità può essere qualificata come diritto relazionale o di connessione, nella misura in cui consente la realizzazione di altri diritti fondamentali. Essa opera come diritto-servizio, la cui titolarità appartiene alla persona in quanto membro della comunità, ma la cui fruizione richiede un'organizzazione collettiva. In tal senso, la mobilità assume una funzione analoga a quella dei diritti alla salute e all'istruzione: è un diritto che vive nell'azione amministrativa e nella pianificazione territoriale, più che in un precetto immediatamente azionabile in sede giurisdizionale.

La giustificazione ultima del diritto alla mobilità risiede nella dignità umana. Garantire a ogni individuo la possibilità di muoversi liberamente nello spazio sociale significa riconoscere la sua

28. Cfr. F. Gaspari, *Territorio*, cit., p. 125 ss.

29. Cfr. T.F. Giupponi, *Le frontiere del trasporto pubblico locale*, cit., p. 900 ss.

30. Cfr. F. Gaspari, *Territorio*, cit., p. 130 ss.

piena appartenenza alla comunità politica. La mobilità diventa, così, una condizione esistenziale della libertà e dell'uguaglianza, nonché una misura della qualità democratica di un ordinamento. In sintesi, il diritto alla mobilità, inteso come diritto sociale fondamentale, non è un accessorio del benessere materiale, ma un elemento costitutivo della cittadinanza contemporanea. Esso richiede politiche pubbliche orientate non solo all'efficienza, ma all'equità e impone un ripensamento del rapporto fra economia, ambiente e diritti. In tale quadro, la mobilità sostenibile si configura come la forma più avanzata di realizzazione di questo diritto, poiché coniuga la tutela dell'ambiente con la promozione dell'uguaglianza sostanziale.<sup>31</sup>

## 6. Dalla mobilità come servizio al diritto alla mobilità sostenibile

L'elaborazione del diritto alla mobilità come diritto sociale fondamentale non può prescindere da un confronto critico con la nozione di mobilità come servizio, oggi dominante nelle politiche europee e nelle strategie nazionali di digitalizzazione dei trasporti. Tale concetto, recepito dalle istituzioni dell'Unione europea, designa l'integrazione di diversi mezzi di trasporto – pubblici e privati, condivisi e individuali – in un'unica piattaforma digitale di accesso e pagamento, gestita mediante tecnologie di *data sharing* e intelligenza artificiale.<sup>32</sup>

Nella prospettiva economica e tecnologica che ne ha ispirato l'adozione, la mobilità viene concepita come servizio componibile, erogato da una pluralità di operatori secondo logiche di mercato concorrenziale. L'utente diviene un consumatore di mobilità, non più un titolare di diritto; e la pianificazione pubblica si trasforma in regolazione del mercato, volta a garantire interoperabilità e trasparenza, più che universalità e uguaglianza. Questo modello, sebbene efficiente sotto il profilo tecnico, solleva interrogativi sul piano costituzionale e sociale.

La prima criticità riguarda la riduzione della mobilità a bene economico privato. In quanto tale, essa è sottoposta alle dinamiche di offerta e domanda, con il rischio di escludere le fasce di popolazione meno abbienti o residenti in aree a bassa densità, dove l'erogazione del servizio non è remunerativa. La logica della mobilità come servizio, pur basata su algoritmi di ottimizzazione, tende a privilegiare le aree urbane e ad accentuare le disuguaglianze territoriali.<sup>33</sup>

La seconda criticità concerne la progressiva privatizzazione dei dati e delle infrastrutture digitali che sostengono i nuovi sistemi di mobilità. Le piattaforme della mobilità come servizio operano su basi di interoperabilità informatica che coinvolgono dati sensibili relativi a spostamenti, abitudini e tempi di vita degli utenti. La concentrazione di tali dati in mani private, o in partenariati

31. Cfr. F. Gaspari, *Territorio*, cit., p. 1 ss.; E. Gardini, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, n. 24/2020, p. 44 ss.

32. Cfr. F. Gaspari, *Mobilità sostenibile*, cit., p. 17 ss.

33. Cfr. in tal senso M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, p. 4; C. Carminucci, *Il trasporto urbano e metropolitano nel Mezzogiorno*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, n. 1-2/2013, p. 155 ss.

pubblico-privati scarsamente regolati, solleva questioni di trasparenza, controllo democratico e tutela della privacy.<sup>34</sup>

In tale contesto, la mobilità come servizio rischia di tradursi in una mobilità diseguale, determinata dal reddito, dal luogo di residenza e dall'accesso alle tecnologie digitali. Ciò contrasta con il principio di uguaglianza sostanziale e con la finalità solidaristica che la Costituzione attribuisce ai servizi pubblici essenziali.<sup>35</sup>

Per superare queste criticità, è necessario un ribaltamento paradigmatico: la mobilità non può essere trattata come un servizio economico di interesse generale, bensì come diritto fondamentale di rilevanza costituzionale.<sup>36</sup> Tale riconfigurazione implica un passaggio dalla logica del mercato a quella della garanzia pubblica, in cui la funzione regolatoria non si esaurisce nel favorire la concorrenza, ma si orienta a garantire universalità, continuità e sostenibilità.

La mobilità sostenibile rappresenta, in questa prospettiva, l'evoluzione del diritto alla mobilità in senso pienamente costituzionale.<sup>37</sup> Essa integra le dimensioni economica, ambientale e sociale, realizzando l'unità dei principi di libertà, uguaglianza e solidarietà. A differenza del paradigma della mobilità come servizio, che mira a ottimizzare il servizio, la mobilità sostenibile mira a redistribuire opportunità, assicurando a tutti i cittadini un accesso equo ai beni collettivi e alla partecipazione sociale.

Sul piano giuridico, ciò comporta il riconoscimento del diritto alla mobilità sostenibile come diritto composito, che unisce la libertà di circolazione – art. 16 Cost. – alla tutela dell'ambiente – art. 9 Cost. – e all'uguaglianza sostanziale – art. 3, comma 2, Cost. –.<sup>38</sup> Tale diritto, pur non ancora esplicitamente codificato, emerge come principio immanente dell'ordinamento costituzionale, specie dopo la riforma del 2022, che ha posto la tutela dell'ambiente e delle generazioni future tra i fini della Repubblica.<sup>39</sup>

L'attuazione di tale diritto richiede una regolazione pubblica forte, capace di governare la transizione ecologica nel settore dei trasporti senza cedere alle logiche di mera efficienza economica. Gli strumenti di partenariato pubblico-privato, utili per l'innovazione tecnologica, devono essere accompagnati da un quadro normativo che assicuri il rispetto dei principi di uguaglianza e trasparenza. In questa prospettiva, la pianificazione della mobilità – oggi affidata ai *Piani urbani di mobilità sostenibile* – dovrebbe essere espressamente ricondotta alla categoria delle politiche costituzionali di coesione, soggette a controlli di conformità con i diritti fondamentali.<sup>40</sup>

34. Cfr. E. Carloni, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Gior. dir. amm.*, n. 2/2015, p. 148 ss.

35. F. Gaspari, *Territorio*, cit., p. 131 ss.

36. Ivi, p. 129.

37. Cfr. T.F. Giupponi, *Le frontiere del trasporto pubblico locale*, cit., p. 90 ss.

38. Ivi, p. 901.

39. Cfr. G. Terrano, *Le recenti modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione*, p. 1527 – 1530.

40. Cfr. Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile, D.M. 4 agosto 2017, n. 397.

Si delinea, così, una costituzionalizzazione della mobilità che la restituisce alla sfera pubblica e alla responsabilità dello Stato. Il principio di sostenibilità, lungi dall'essere una clausola di stile, diviene criterio di giustificazione delle politiche di trasporto, imponendo che esse siano orientate alla riduzione delle disuguaglianze, alla tutela ambientale e alla promozione della dignità umana. Il passaggio dalla "mobilità come servizio" alla "mobilità sostenibile" segna, dunque, una trasformazione profonda: da una logica di consumo individuale a una logica di partecipazione collettiva; da un modello di governance reticolare a una costituzione materiale dei beni comuni; da un diritto di libertà a un diritto di cittadinanza. È su questo terreno che si misura la capacità dello Stato costituzionale di rinnovarsi nella modernità tecnologica senza rinunciare ai propri valori fondativi.<sup>41</sup>

### **7. L'art. 41 Cost. dopo la legge costituzionale n. 1/2022 e la de-economicizzazione delle attività economiche**

La riforma costituzionale del febbraio 2022, che ha modificato gli articoli 9 e 41 della Costituzione, ha segnato un punto di svolta nella configurazione della costituzione economica italiana. Per la prima volta l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi sono stati inseriti tra i valori fondamentali tutelati dalla Repubblica, e la libertà d'iniziativa economica privata è stata espressamente subordinata non solo alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, ma anche alla tutela dell'ambiente e della salute.<sup>42</sup>

Questa revisione ha una portata sistemica: essa modifica l'asse dell'ordinamento economico, spostandolo da una logica di crescita produttiva verso una logica di progresso sostenibile. Il principio di utilità sociale, già presente nel testo originario dell'art. 41, viene oggi arricchito di un contenuto valoriale che integra ambiente, salute e dignità, dando luogo a quella che la dottrina ha efficacemente definito una de-economicizzazione delle attività economiche.<sup>43</sup>

Per de-economicizzazione non si intende la negazione dell'economia di mercato, ma la sua ricomprensione entro i limiti e i fini costituzionali, in modo che la libertà d'impresa non si traduca in sopraffazione o degrado, ma contribuisca al benessere collettivo. La riforma del 2022 segna, dunque, la transizione da una costituzione economica di matrice produttivistica a una costituzione economica sostenibile, nella quale la razionalità economica è subordinata a criteri di giustizia sociale e ambientale.

41. Sui valori fondativi dello Stato costituzionale cfr. A. Lucarelli, *Il Costituzionalismo tra tradizione e prassi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, p. 79 ss.

42. Cfr. G. Terrano, *Le recenti modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione*, p. 1537 ss.

43. Cfr. F. Gaspari, *Mobilità sostenibile*, cit. p. 697 ss.; F. Galgano, *Pubblico e privato nella regolazione dei rapporti economici*, in AA.VV., *La costituzione economica*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova, 1977, p. 3 ss.

In questa nuova cornice, la mobilità sostenibile si presenta come uno dei temi più significativi per l'applicazione del novellato art. 41. Essa rappresenta, infatti, un ambito in cui l'attività economica (produzione, distribuzione e gestione dei servizi di trasporto) incide direttamente sulla salute dei cittadini, sulla qualità ambientale e sulla coesione territoriale. Il principio costituzionale di tutela dell'ambiente impone che la mobilità sia organizzata e regolata non solo in funzione dell'efficienza economica, ma in modo da garantire la riduzione dell'impatto ambientale e la promozione dell'uguaglianza sostanziale.<sup>44</sup>

La dottrina più attenta ha messo in luce come il nuovo art. 41 non si limiti a introdurre limiti negativi all'iniziativa privata, ma configuri finalità positive per l'attività economica.<sup>45</sup> In tal senso, l'impresa non è più soltanto libera nei limiti della sicurezza e della dignità, ma deve operare a fini di utilità sociale interpretata alla luce dei nuovi valori ambientali e umani. Ciò comporta una riconduzione della libertà d'impresa entro una funzione sociale ecologica, in cui l'innovazione e il profitto trovano giustificazione solo se coerenti con la tutela dell'ambiente e con la promozione del benessere collettivo.

Il settore della mobilità costituisce un laboratorio privilegiato per questa nuova costituzione economica. Le imprese che gestiscono servizi di trasporto pubblico o privato, nonché le industrie produttrici di veicoli e infrastrutture, sono oggi chiamate a conciliare la competitività con la responsabilità ambientale e sociale. L'innovazione tecnologica – dall'elettrificazione dei trasporti alla digitalizzazione dei sistemi di gestione – non può essere perseguita indipendentemente dal principio di giustizia ambientale, che impone una distribuzione equa dei benefici e dei costi della transizione ecologica.

Da questo punto di vista, il diritto alla mobilità sostenibile si pone come diritto-limite e al contempo come diritto-guida per l'attività economica nel settore dei trasporti. Come diritto-limite, esso impone di evitare pratiche economiche che compromettano l'accessibilità o la sostenibilità ambientale; come diritto-guida, orienta le politiche industriali verso modelli di sviluppo inclusivi e rispettosi dell'ambiente. In tal modo, la mobilità sostenibile assume una duplice valenza: è oggetto di tutela per i cittadini e criterio ordinatore per gli operatori economici.

La portata del novellato art. 41 si estende anche al principio di sussidiarietà orizzontale - art. 118, comma 4, Cost. -, che consente la partecipazione dei cittadini e delle comunità locali nella gestione dei servizi di mobilità. In questo ambito, la cooperazione tra pubblico e privato deve essere reinterpretata alla luce della sostenibilità: non più mero strumento di efficienza, ma veicolo di responsabilità ecologica e sociale.

Infine, la de-economicizzazione dell'attività economica non va intesa come limitazione dell'impresa, bensì come riqualificazione del suo ruolo costituzionale. L'economia non è più fine a sé

44. Cfr. Corte costituzionale, sentenza 14 giugno 2001, n. 190; Corte costituzionale 3 giugno 1998, n. 196.

45. Cfr. anche L. Cassetti, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, n. 4/2011, p. 188 ss.

stessa, ma mezzo per realizzare il progresso sociale e ambientale. In questa prospettiva, la mobilità sostenibile rappresenta un esempio emblematico di economia costituzionalmente orientata: un'economia che produce valore non solo in termini di profitto, ma di coesione, inclusione e tutela della vita.

La riforma del 2022, dunque, non inaugura soltanto una nuova stagione di diritto ambientale, ma anche una rinnovata concezione della cittadinanza economica, nella quale la libertà d'impresa e il diritto alla mobilità coesistono come espressioni di un medesimo principio di dignità. Lo Stato costituzionale, chiamato a bilanciare queste istanze, si configura come garante di un equilibrio dinamico tra libertà economica e sostenibilità, tra innovazione e giustizia, tra individuo e collettività.

## 8. La mobilità sostenibile come fattore di uguaglianza territoriale

Nel contesto della crisi dello Stato sociale e della crescente polarizzazione geografica del benessere, la mobilità sostenibile emerge come uno degli strumenti principali per garantire l'uguaglianza territoriale e l'unità sostanziale della Repubblica.

L'accesso ai servizi di trasporto non è distribuito uniformemente sul territorio nazionale: mentre le grandi aree urbane godono di infrastrutture avanzate e di reti multimodali, le zone interne e rurali restano spesso isolate, segnate da carenze croniche nei collegamenti pubblici e da una dipendenza strutturale dal trasporto privato.

Questa frattura territoriale produce effetti di esclusione sociale, economica e culturale, che si traducono in una limitazione della cittadinanza effettiva.

La Costituzione italiana, all'art. 5, riconosce e tutela l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, fondata sull'autonomia e sul decentramento. Tale equilibrio implica che le differenze territoriali non si traducano in diseguaglianze sostanziali. Il diritto alla mobilità, inteso come diritto sociale fondamentale, rappresenta, quindi, uno strumento di riequilibrio territoriale, volto a rendere effettivo il principio di pari opportunità tra cittadini residenti in contesti diversi. Infatti, come ha osservato parte della dottrina, "la diseguaglianza infrastrutturale si traduce in diseguaglianza costituzionale".<sup>46</sup>

Il principio dei livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., rappresenta il cardine di questa architettura: esso consente di fissare uno *standard* minimo di accesso ai servizi di mobilità, indipendentemente dalla capacità finanziaria dei singoli enti territoriali.

L'attuazione di LEP in materia di mobilità sostenibile – oggi ancora carente – avrebbe l'effetto di trasformare un servizio locale in un diritto garantito su base nazionale, vincolando Stato e regioni a programmare congiuntamente la rete dei trasporti pubblici, la digitalizzazione dei servizi e la transizione energetica dei veicoli.<sup>47</sup>

46. Cfr. F. Gaspari, *Mobilità sostenibile*, cit., p. 64 ss.

47. Cfr. in tal senso A. D'Aloia, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1063 ss.

La mancata definizione di tali livelli essenziali ha prodotto, invece, una frammentazione normativa e amministrativa, che acuisce le disparità territoriali. Ne consegue una situazione paradossale: mentre in alcune città si sperimentano soluzioni di mobilità elettrica, condivisa e integrata, vaste aree del Paese restano prive di collegamenti minimi.

In questo quadro, la mobilità sostenibile assume la funzione di infrastruttura di cittadinanza. Essa non solo collega luoghi, ma connette diritti: lavoro, istruzione, salute, partecipazione.

La giustizia territoriale non può più essere intesa soltanto come equa distribuzione delle risorse finanziarie, ma come garanzia di accesso effettivo ai beni comuni e ai servizi fondamentali. La mobilità è uno di questi beni comuni: strumento di coesione e presupposto della dignità sociale.<sup>48</sup>

Il principio di eguaglianza territoriale trova, inoltre, un fondamento implicito nel novellato art. 9 Cost., là dove si richiama la tutela dell'ambiente “*anche nell'interesse delle future generazioni*”.<sup>49</sup> L'ambiente, inteso come spazio fisico e sociale condiviso, non è soltanto oggetto di protezione, ma fattore di integrazione tra i territori.

Una politica di mobilità sostenibile che riduca le emissioni e favorisca i trasporti collettivi contribuisce a tale tutela, realizzando una forma di solidarietà intergenerazionale e interterritoriale. Da ciò deriva la necessità di una nuova programmazione nazionale della mobilità, capace di conciliare la libertà delle autonomie con la coesione complessiva del sistema. La Costituzione, nella sua struttura cooperativa, consente di articolare un modello di *governance* multilivello, in cui lo Stato definisce i principi fondamentali e i LEP, mentre le Regioni e gli enti locali adattano le politiche alle specificità territoriali.

Il ruolo dello Stato, in questa prospettiva, non è centralistico, ma garantista: esso assicura che il diritto alla mobilità sostenibile non sia sacrificato alle logiche di mercato né condizionato dalla disparità di risorse.

La transizione ecologica, inoltre, rende indissolubile il legame tra mobilità e sviluppo territoriale. Le aree interne, spesso escluse dai circuiti di mobilità efficiente, rappresentano al tempo stesso riserve di biodiversità e spazi di riequilibrio ambientale. Promuovere la mobilità sostenibile in tali territori significa non solo ridurre l'isolamento sociale, ma valorizzare il patrimonio naturale e culturale come componente della cittadinanza ecologica.

In conclusione, la mobilità sostenibile non è soltanto un obiettivo tecnico o ambientale: è una politica costituzionale di coesione, che traduce in termini territoriali i principi di uguaglianza sostanziale e di solidarietà.

48. Cfr. F. Gaspari, *Territorio*, cit., p. 53 ss.; P. Maddalena, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà pubblica ed interesse pubblico*, Donzelli, Roma, 2014, p. 56 ss.; U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà (a cura di), *I beni pubblici. Dal Governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Accademia dei Lincei, Roma, 2012, p. 111 ss.

49. Su questo punto cfr. E. Furno, “*Anche nell'interesse delle generazioni future*”. *Una riforma costituzionale superflua o lungimirante?*, in A. Lamberti, (a cura di), *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali*, I, Atti del Convegno Internazionale di Studi Università degli Studi di Salerno – Comune di Cava De' Tirreni, 1-3 Dicembre 2022, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 485 ss.

L'eguaglianza non si realizza soltanto attraverso i diritti civili, ma anche – e soprattutto – attraverso l'accesso equo agli spazi, ai servizi e alle infrastrutture che rendono possibile la vita comune.

In questo senso, la mobilità sostenibile costituisce la nuova frontiera dell'eguaglianza territoriale, il luogo in cui l'unità della Repubblica si misura non nella dichiarazione, ma nella circolazione effettiva delle persone e delle opportunità.<sup>50</sup>

## 9. Conclusioni. Verso una nuova cittadinanza ecologica e sociale

La riflessione sul diritto alla mobilità sostenibile consente di cogliere con particolare chiarezza la trasformazione che investe oggi lo Stato costituzionale: da ordinamento centrato sulla tutela della libertà individuale a comunità politica orientata alla cura dei beni comuni e alla promozione della dignità sociale e ambientale.<sup>51</sup>

La mobilità, intesa non come mera circolazione di persone o merci, ma come condizione di partecipazione e di uguaglianza, diviene una chiave di lettura privilegiata per interpretare il passaggio dalla Costituzione del lavoro alla Costituzione ecologica e solidale.<sup>52</sup>

Nel corso del Novecento, la cittadinanza si è costruita progressivamente attorno all'accesso a diritti sociali fondamentali – salute, istruzione, previdenza – la cui garanzia ha rappresentato la sostanza del patto democratico.<sup>53</sup> Oggi, nell'età della transizione ecologica e digitale, questo paradigma si rinnova: accanto ai diritti classici emergono diritti di nuova generazione, che assicurano l'inclusione nei circuiti materiali e immateriali della società contemporanea.

Il diritto alla mobilità sostenibile appartiene a questa nuova famiglia di diritti: esso si colloca al crocevia tra giustizia ambientale, eguaglianza sostanziale e libertà di circolazione, assumendo una funzione abilitante rispetto all'intero sistema dei diritti.<sup>54</sup>

Da un punto di vista teorico, la mobilità sostenibile può essere letta come diritto fondato su tre pilastri: sulla libertà, intesa come possibilità effettiva di muoversi e di partecipare; sull'uguaglianza, che esige la rimozione degli ostacoli economici, territoriali e tecnologici; sulla solidarietà, che impone di concepire la mobilità non come privilegio, ma come bene condiviso.

50. Cfr. A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Cedam, Padova, 1990; G. Taccogna, *Autonomie territoriali e libertà*, in M. Grondona (a cura di), *Libertà, persona, impresa, territorio*, Aracne, Roma, 2016, p. 217 ss.

51. Cfr. A. Lucarelli, *Crisi della democrazia e funzione sociale dei beni pubblici nella prospettiva costituzionale. Verso i beni comuni*, in *Dir. soc.*, 2016, p. 483 ss.

52. Cfr. F. Gaspari, *Mobilità sostenibile*, cit., p. 22 ss.

53. Cfr. G. Terrano, *La cittadinanza tra i diritti dell'uomo e i diritti del cittadino*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2022, p. 11 ss.

54. Su tale punto cfr. C. Colapietro, M. Ruotolo, *Diritti e libertà*, in F. Modugno (a cura di), *Diritto pubblico*, Giappichelli editore, Torino, 2019, p. 627 ss.

La tutela di tale diritto implica una ridefinizione del ruolo dello Stato e delle istituzioni pubbliche. In un contesto dominato da logiche di mercato e da processi di privatizzazione, lo Stato costituzionale è chiamato a riappropriarsi della funzione di programmazione democratica dello sviluppo, orientando l'economia ai fini dell'utilità sociale, della tutela ambientale e della coesione territoriale.

La riforma dell'art. 41 Cost. segna, in questo senso, la maturazione di una consapevolezza: l'economia deve essere al servizio della vita e non viceversa.<sup>55</sup>

La de-economicizzazione dell'attività produttiva, come si è visto, non nega la libertà d'impresa, ma la subordina al rispetto della persona e dell'ambiente, collocando il mercato entro la gerarchia dei valori costituzionali.

In questa prospettiva, la mobilità sostenibile non è soltanto una politica pubblica settoriale, ma un principio ordinatore della convivenza civile. Essa contribuisce a definire un nuovo statuto giuridico della cittadinanza, in cui il diritto di muoversi si intreccia con il dovere di rispettare l'ambiente e di partecipare alla costruzione di uno spazio sociale giusto e sostenibile.<sup>56</sup>

La cittadinanza non si misura più soltanto in termini di status, ma in termini di accesso: accesso ai servizi, alle reti, ai luoghi della vita collettiva.

Essere cittadini, oggi, significa poter partecipare alla mobilità del mondo senza esserne esclusi. L'esperienza europea, pur con le sue ambiguità, ha contribuito a far emergere questa consapevolezza, introducendo nel linguaggio giuridico la nozione di transizione giusta – *just transition* – , fondata sull'idea che i costi della sostenibilità non possano gravare in modo diseguale sulle diverse categorie e territori.

La sfida per gli ordinamenti nazionali – e per l'Italia in particolare – è tradurre tale principio in strumenti giuridici efficaci, capaci di rendere la mobilità sostenibile un diritto realmente esigibile. Ciò comporta l'individuazione di livelli essenziali delle prestazioni in materia di trasporti sostenibili, l'integrazione delle politiche di mobilità con quelle urbanistiche ed energetiche, e la creazione di forme di partecipazione civica nella pianificazione territoriale.

La nuova cittadinanza ecologica e sociale, che si profila da questo quadro, non è un'estensione accessoria della cittadinanza tradizionale, ma il suo compimento. Essa unisce l'appartenenza politica alla responsabilità ambientale, la libertà di movimento al rispetto dei limiti planetari, l'autonomia individuale alla solidarietà intergenerazionale.

Come ritiene parte della dottrina, la dignità umana, principio supremo dell'ordinamento, è misura e fine dell'azione economica e sociale; la sua tutela è la forma più alta di giustizia costituzionale.<sup>57</sup>

55. Cfr. G. Terrano, *Le recenti modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 1537 ss.

56. Cfr. F. Gaspari, *Territorio*, cit., p. 2.

57. Cfr. A. Ruggieri, A. Spadaro, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, n. 3/1991, p. 343 ss.; A. Ruggieri, *Appunti per uno studio sulla dignità dell'uomo, secondo diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, *passim*.

L'orizzonte che si apre è dunque quello di una Costituzione della sostenibilità, nella quale i diritti e i doveri si integrano in una rete solidale e dinamica.

La mobilità, in tale contesto, non è più soltanto mezzo di spostamento, ma metafora e sostanza della democrazia contemporanea: una democrazia che si muove, che include e che riconosce a ciascuno il diritto di partecipare alla costruzione del bene comune.

In questo senso, il diritto alla mobilità sostenibile rappresenta uno dei luoghi in cui la Costituzione si rinnova, traducendo in forme attuali il suo nucleo originario basato sulla persona, sulla dignità e sulla solidarietà.