

ISSN 2612-5056

Diritto e politica dei trasporti
rivista semestrale *open access*
di dottrina, giurisprudenza
e documentazione

Fascicolo II/2020

Promossa da

demetra
CENTRO STUDI

Anno 3, n. 5 (II-2020)

La Rivista è pubblicata dal Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), con sede a Roma, via F. Civinini, 85, 00197, ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), based in Rome, via F. Civinini, 85, 00197, and was 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, via Plinio 44, 00193, Roma

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

ISSN 2612-5056

© Centro Studi Demetra, via F. Civinini, 85, 00197, Roma

info@demetracentrostudi.it

www.demetracentrostudi.it/



Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Consentite la consultazione e la condivisione.

Vietate la vendita e la modifica.

Grafica e impaginazione: Centro Studi Demetra

Pubblicato nel mese di marzo 2021

Comitato di direzione/Executive Editors

Avv. Pierluigi Di Palma (Avvocatura Generale dello Stato e Centro Studi Demetra)

Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)

Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)

Prof. Francesco Gaspari (Università "G. Marconi" – Roma e Centro Studi Demetra)

Comitato scientifico, tecnico e di valutazione/Scientific, Technical and Referees' Board

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International - Montreal)

Prof. Marco Calabrò (Università della Campania "Luigi Vanvitelli")

Prof. Antonio Catricalà (Università "Link Campus University" - Roma)

Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università "G. Marconi" - Roma)

Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)

Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)

Avv. Pierluigi Di Palma (Avvocatura Generale dello Stato e Centro Studi Demetra)

Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)

Prof. Alberto Empananza 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 "G. Marconi" – Roma e Centro Studi Demetra)

Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)

Prof. Brian Havel (McGill University - Montreal)

Avv. Valentina Lener (Assaeroporti)

Prof. Mario Libertini (Università "Sapienza" - Roma)

Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)

Prof. Sergio Marchisio (Università "Sapienza" - Roma)

Prof. José Manuel Martín Osante (Universidad del País Vasco - Spagna)

Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)

Prof. Roberto Miccù (Università Sapienza - Roma)

Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo)

Prof. Angelo Piazza (Università di Roma "Foro Italico")

Prof. Aristide Police (Università "Tor Vergata" - Roma)

Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università di Teramo)

Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università statale di Milano)

Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)

Prof. Mario Sebastiani (Università "Tor Vergata" - Roma)

Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen - Germania)

Prof. Franco Gaetano Scoca (Università "Sapienza" - Roma)

Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università per Stranieri "Dante Alighieri" - Reggio Calabria)

Prof. Leopoldo Tullio (Università "Sapienza" - Roma)

Comitato editoriale/Editorial Board

Dott.ssa Flaminia Aperia Bella

Prof.ssa Annarita Iacopino

Dott. Marco Ragusa

Avv. Patrizia Beraldi

Prof.ssa Maria Assunta Icolari

Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti

Avv. Luigi De Propriis

Avv. Emanuela Lanzi

Dott.ssa Ersilia Sanginario

Avv. Marco Di Giugno

Dott. Antonio Mitrotti

Avv. Francesco Scalia

Avv. Fabrizio Doddi

Avv. Andrea Nardi

Prof.ssa Martina Sinisi

Dott. Simone Francario

Dott. Simone Paoli

Dott.ssa Veronica Sordi

Avv. Raissa Frascella

Avv. Anton Giulio Pietrosanti

Dott.ssa Sabrina Tranquilli

Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè

Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file “.doc” alla direzione della Rivista (redazione@dirittopoliticadeitrasporti.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, che non deve superare le 1.000 battute (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 telematica;
 - 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.

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 e-mail address (redazione@dirittopoliticadeitrasporti.it). The e-mail includes the following information:

- 1) Author’s personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
- 2) *abstract* in Italian language of not more than 1.000 characters (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) manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another on-line Journal;
 - c) the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
 - d) 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.

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.

Indice

Fascicolo II/2020

RICORDO DI ANTONIO CATRICALÀ

PRESENTAZIONE DEL FASCICOLO/PRESENTATION OF THE ISSUE

Francesco Gaspari

ARTICOLI E SAGGI/ARTICLES AND ESSAYS

Norberto E. Luongo

Recent Developments in the ICAO Settlement of Disputes Mechanism pag. 102

Francesco Gaspari

La tutela del diritto fondamentale alla mobilità e le esigenze di contenimento della spesa pubblica
tra fallimenti della globalizzazione (e del mercato) e “ritorno alla sovranità” pag. 123

Alessandro Torello

Libre circulación de mercancías y digitalización en la Unión Europea y en el Mercosur pag. 134

Ilaria Pavan

Vicende societarie nelle società concessionarie della gestione degli aeroporti pag. 148

NOTE A SENTENZA/LAW NOTES

Giuseppina Agata Di Guardo

Il delicato rapporto tra compensazione pecuniaria e risarcimenti supplementari nel Regolamento
(CE) n. 261/2004: obblighi di protezione e diritti dei passeggeri pag. 155

Articoli e Saggi

La tutela del diritto fondamentale alla mobilità e le esigenze di contenimento della spesa pubblica tra fallimenti della globalizzazione (e del mercato) e “ritorno alla sovranità”*

Francesco Gaspari

*Associato di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Roma “G. Marconi”*

Abstract

The protection of the fundamental right of mobility and the need to reduce public spending between globalization and (market) failures and the “return of sovereignty”.

A number of studies and multilevel political agendas foster the idea that mobility should be deemed as a type of service (i.e., the so called Mobility as a Service – MaaS approach) to be provided on the market, like any other type of service or consumer good. However, according to other views, mobility represents a social right, which, similarly to other social rights, shall be deemed “financially conditioned” by budget availability (in line with Article 81 of the Italian Constitution).

The paper aims at reviewing this approach, by providing an alternative perspective, focused specifically on the new relationship emerging between local territories and local communities and the concept of mobility as freedom of movement itself.

Through this innovative perspective, I will argue that a territory, any territory, which is deemed a social (or intermediate) body, pursuant to article 2 of the Italian Constitution, generates both active and passive subjective legal statuses, which belong to local citizens. The right of mobility can be included amongst those legal positions and must be considered as a fundamental right of a social nature, thus requiring protection. I will further argue that protecting the right of mobility implies respect for human dignity, which is a non-negotiable principle, to be considered as a principle standing above and beyond constitutional rights, which are by their very nature not capable of being balanced with other principles.

Key words: Mobility, Mobility as a Service, fundamental rights, social rights, public spending, local territories, local communities, sovereignty, market failures

Sommario — 1. Territorio, nuova cittadinanza amministrativa e tutela dei diritti fondamentali — 2. Fallimenti della globalizzazione e “ritorno alla sovranità” — 3. Una “nuova questione urbana” — 4. Territorio e nuove situazioni giuridiche soggettive — 5.

* Sottoposto a referendum.

Il diritto alla mobilità come valore supercostituzionale — 6. Il soddisfacimento del diritto alla mobilità e le esigenze di contenimento della spesa pubblica: un bilanciamento “ineguale”

1. Territorio, nuova cittadinanza amministrativa e tutela dei diritti fondamentali

In tempi recenti, il territorio e le aree urbane (specialmente le città) hanno suscitato un nuovo e crescente interesse di istituzioni, *stakeholder* e studiosi appartenenti a diverse discipline scientifiche. Tale interesse trova molteplici giustificazioni. Per le istituzioni, il fatto di poter contare, ad esempio, sui c.d. “cittadini attivi” (*mulieractiva*¹) nelle politiche di rigenerazione dei territori² significa primariamente un risparmio di spesa, giacché il perseguimento di fini istituzionali viene, di fatto, esternalizzato a terzi (i cittadini attivi, appunto) previa presentazione, da parte di questi ultimi, di specifici progetti; progetti spesso finanziati completamente con risorse esterne (provenienti cioè da soggetti privati e operatori economici, come proprietari singoli o associati, imprese private, società partecipate e concessionari pubblici) all’ente pubblico (ad es., il comune)³. Per gli *stakeholder*, invece, le città sono semplicemente viste come nuovi mercati. Per gli studiosi, gli interessi sono diversi. Per i giuristi (pubblicisti, in particolare), sono stati avviati nuovi filoni di ricerca, fino ad arrivare a configurare un vero e proprio diritto alla città, visto come una nuova frontiera del diritto amministrativo⁵.

Tali interessi si sono moltiplicati con l’emergere di una nuova idea di città – la *smart city*⁶ –, che rappresenta allo stato attuale un nuovo paradigma di sviluppo delle aree urbane, una visione della città largamente condivisa su scala globale⁷. Tale concetto,

¹ Un agente economico “il cui comportamento è guidato anche da un senso di responsabilità e impegno verso la comunità che lo porterebbe quindi a porsi in relazione con gli altri per prendersi cura dell’interesse generale”: C. IAIONE, *Sharing economy e diritto dell’innovazione. Il caso della mobilità urbana*, in *Munus*, n. 1, 2019, p. 187 ss., spec. p. 195-196; ID., *Economia e diritto dei beni comuni. Dall’*homo oeconomicus* alla *mulier activa**, in *Labsus*, 28 giugno 2011, consultabile alla pagina web <https://www.labsus.org/2011/06/economia-e-diritto-dei-beni-comuni/>.

² Sul ruolo della rigenerazione urbana come “innovativa modalità di governo del territorio” avente come oggetto di intervento “non solo le aree periferiche o fisicamente degradate, ma anche quelle caratterizzate da servizi di bassa qualità, da degrado sociale, da disagio economico, deficit culturale, le aree incompiute, quelle in cui si concentra la parte più debole della popolazione” si veda G. GARDINI, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2020, p. 44 ss., spec. p. 70. Parte della dottrina (R. DI PIACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Ist. fed.*, n. 3, 2017, p. 625 ss., spec. p. 631 ss.) propone la distinzione tra *micro* e *macrorigenerazione*. Secondo tale ricostruzione, la macrorigenerazione opera dall’alto, mentre la microrigenerazione è frutto della collaborazione fra la pubblica amministrazione e cittadini, che si sostanzia in forme di rigenerazione dal basso e ricorre a modelli di amministrazione condivisa o di città collaborativa o co-città. In argomento, la letteratura è ormai notevole. Sulla co-città si veda la recente opera di P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2018.

³ Cfr., in merito, G. GARDINI, *Alla ricerca della “città giusta”*, cit., p. 68.

⁴ J.-B. AUBY, *Droit de la Ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Parigi, 2013.

⁵ J.-B. AUBY, *Per lo studio del diritto delle città*, in G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI (a cura di), *Il diritto che cambia*, Liber amicorum Mario Pilade Chiti, Napoli, 2016, p. 205 ss.

⁶ L’espressione è di G.F. FERRARI, *L’idea di smart city*, nel volume curato dal medesimo Autore, *La prossima città*, Milano, 2017, p. 9 ss.

⁷ S. BOLOGNINI, *Dalla “smart city” alla “human smart city” e oltre*, Milano, 2017, p. 1.

atecnico (nel senso che non appartiene, per elezione, ad alcuna specifica scienza) e indefinito, proprio in quanto tale, si presta ad essere utilizzato in ogni sede (politica, istituzionale, economica, giuridica, ecc.), pur avendo come minimo comun denominatore (o come sfondo) l'elemento dello sviluppo tecnologico su scala urbana.

Ecco perché altrove⁸ abbiamo cercato di inquadrare il fenomeno definendolo in modo più preciso e sistematico, mettendo in evidenza come l'obiettivo principale e prioritario di questa idea di città sia quello di rendere possibile l'aumento della qualità della vita, riconoscendo ai cittadini nuovi diritti (ma anche nuovi doveri), nell'ambito di quella che abbiamo configurato come *nuova cittadinanza amministrativa*, considerata come *"appartenenza ad una comunità territoriale"*⁹.

Così intesa, la cittadinanza non si riferisce (più) soltanto alla titolarità di diritti di tipo politico, ma (anche) *"alla titolarità di una serie di posizioni che sono variamente riconducibili all'individuo per il fatto di essere abitante di una determinata realtà"*¹⁰.

Proprio la titolarità di quelle *posizioni*, strettamente collegate alla città o alla comunità territoriale di riferimento del cittadino, rende possibile la soddisfazione del diritto alla qualità della vita (e quello alla mobilità). Il territorio¹¹ diventa, così, strumentale e necessario per la realizzazione dei diritti collegati alla città o comunità in questione¹².

Sotto tale prospettiva, felice è l'intuizione della dottrina¹³ che parla di *"rapporto di funzionalità necessaria tra coesione, sostenibilità, sviluppo dei territori e principi di democrazia e dello stato di diritto"*, rapporto che incide *"sulla stessa garanzia dei diritti fondamentali degli individui che insistono sui territori"*.

La stessa articolazione territoriale del potere politico è espressione essenziale del principio democratico¹⁴ e, al tempo stesso, una condizione di tutela e di promozione dei diritti fondamentali¹⁵.

⁸ F. GASPARI, *Smart city, agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Napoli, 2018, *passim*.

⁹ R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2004, p. 201 ss., spec. p. 204; ID., *L'ossimoro della locuzione "cittadinanza globale"*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2005, p. 211 ss., spec. par. 3; ID., *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in V. FANTI (a cura di), *Diritto e processo amministrativo. Giornate di studio in onore di Enrico Follieri*, I, Napoli, 2019, p. 309 ss., spec. p. 312-313. Sia consentito inoltre rinviare al nostro *Smart city e cittadinanza amministrativa*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano-Udine, 2020, p. 345 ss.

¹⁰ C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2002, p. 481 ss., spec. p. 482.

¹¹ Il territorio è inteso *"sia come luogo sul quale insiste e converge la maggior parte delle attività umane a valenza economica e, dunque, come oggetto di studi posti al crocevia della pianificazione urbanistica e delle sue capacità di corrispondere adeguatamente al farsi delle dinamiche socio-economiche; sia come depositario di caratteri distintivi che chiedono di non essere schiacciati e cancellati da una disciplina uniforme, quando una simile uniformità non sia giustificata dal rispetto dei principi fondamentali e indivisibili del sistema, ma risulti coerente soltanto a un obiettivo di semplificazione"*: R. DIPACE, M. D'ORSOGNA, L. GIANI, *Coesione, sostenibilità e sviluppo territoriale: valorizzazione delle aree interne e prospettiva macroregionale*, in G. COLOMBINI, M. D'ORSOGNA, L. GIANI, A. POLICE (a cura di), *Infrastrutture di trasporto e sistemi di regolazione e gestione. Coesione, sostenibilità, finanziamenti*, II, Napoli, 2019, p. 1087 ss., spec. p. 1089-1090 e bibliografia ivi richiamata.

¹² Cfr. C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2019; M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2018, p. 787 ss.

¹³ R. DIPACE, M. D'ORSOGNA, L. GIANI, *Coesione, sostenibilità e sviluppo territoriale*, cit., p. 1089.

¹⁴ Cfr. P. URBANI, *La riforma del governo locale: dalle funzioni al governo degli interessi locali*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 3, 2016, p. 837 ss., spec. p. 840, il quale rileva che *"storicamente l'esistenza delle*

2. Fallimenti della globalizzazione e “ritorno alla sovranità”

Nell’ottica di un “ritorno alla sovranità”¹⁶, lo Stato e i pubblici poteri sono chiamati a “tracciare e stabilire confini”, che peraltro, “servono non già a “bloccare” processi o a rivendicare nazionalismi, ma a proteggere i cittadini e le loro vite”¹⁷. E qui, si badi, non è questione di sovranismo o anti-europeismo, ma di “ragionevolezza, realismo e deferenza per le tradizioni del costituzionalismo”¹⁸. Ritorno alla sovranità che non va neppure considerato come “retrotopia”¹⁹, ma come necessità che nasce dai fallimenti della globalizzazione (e della relativa *cyber citizenship*); da qui il carattere “reale” della cittadinanza, da ripristinare e da “restituire” ai cittadini attraverso il territorio, configurato questo come formazione sociale ex art. 2 Cost., che genera situazioni giuridiche soggettive (attive e passive) di cui sono titolari gli abitanti delle medesime collettività territoriali. Tra dette situazioni si colloca la mobilità, configurata come diritto fondamentale.

3. Una “nuova questione urbana”

L’obiettivo che ci siamo posti trae origine dalla constatazione della difficile situazione in cui versano le aree urbane e le città, che si manifesta in tutta la sua evidenza nelle prime due decadi del XXI secolo, già gravemente segnate da due gravi eventi di portata bellica (crisi finanziaria del 2008 e COVID-19 in corso)²⁰, le cui ripercussioni sono destinate a durare nel tempo.

Molteplici sono i fattori che incidono negativamente, impedendolo di fatto, sull’aumento generalizzato della qualità della vita, anche in ambito urbano.

In primo luogo, il progressivo aumento demografico all’interno delle città (con conseguente spopolamento delle aree interne).

amministrazioni locali si giustifica in primo luogo per soddisfare le esigenze di sviluppo economico e sociale delle comunità rappresentate, migliorare [...] luoghi di vita e di lavoro, realizzare un assetto condiviso delle condizioni di sostenibilità dei propri territori [...]”. Sul collegamento fra vincolo politico e comunanza di interessi materiali e sull’alternativa fra mercato e Stato sociale come strategie per raggiungere tale comunanza veda M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016, p. 3 ss. e passim.

¹⁵ Cfr., in merito, A. RUGGERI, *Regioni e diritti fondamentali*, in *Giur. it.*, n. 6, 2011, p. 1461 ss.; ID., *Unità-indivisibilità dell’ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in *Consulta OnLine*, 26 aprile 2011; ID., *L’autonomia regionale (profili generali)*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2011.

¹⁶ L’espressione appartiene a F. FRACCHIA, *Coronavirus, senso del limite, deglobalizzazione e diritto amministrativo*, cit., p. 580.

¹⁷ Così ancora F. FRACCHIA, *Coronavirus*, cit., p. 580.

¹⁸ M. LUCIANI, *Il Bundesverfassungsgericht e le prospettive dell’integrazione europea*, in *Astrid on line*, 9 dicembre 2009, relazione al Seminario di Astrid su *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell’Unione europea*, svoltosi a Roma il 21 settembre 2009, p. 21 ss., spec. p. 22.

¹⁹ Neologismo creato dal sociologo polacco Z. BAUMAN, *Retrotopia*, Roma-Bari, 2017. La retrotopia è un’utopia rivolta all’indietro, che ci porta a collocare nel tempo passato (e non più nel futuro o in un luogo leggendario) l’immaginazione di una società migliore.

²⁰ Traccia un parallelo tra guerra e diffusione del coronavirus F. FRACCHIA, *Coronavirus*, cit., p. 577 ss.

Il Parlamento europeo e la Commissione rilevano come metà della popolazione mondiale e il 75% della popolazione europea viva in aree urbane e si stima che entro il 2050 quasi l'80% della popolazione mondiale risiederà in aree urbane²¹.

Una recente Mozione della Camera dei Deputati²² mette in evidenza che in Italia dal 1948 al 2000 si è assistito ad una urbanizzazione cresciuta del 400%, mentre la popolazione è cresciuta solo del 27%.

Inoltre, se allo stato non è ancora chiaro (*recte*: scientificamente dimostrato) se – ed eventualmente in quale misura – l'insorgenza di epidemie o pandemie (come il Covid-19) sia direttamente correlato all'inquinamento dei nostri territori, è indubbio che una massiccia urbanizzazione, come quella in atto, favorisca la rapida diffusione di virus, rendendo complessa la gestione delle epidemie o pandemie, soprattutto in zone territoriali ad alta urbanizzazione.

La crescente concentrazione demografica produce inoltre una concentrazione di ricchezza cui si accompagna una crescita di disuguaglianze ed un aumento della povertà all'interno delle aree urbane²⁴.

Su tale nuova concezione della sostenibilità urbana che mira alla qualità della vita delle persone si fonda anche la recente giurisprudenza costituzionale²⁵, la quale supera l'idea della pianificazione come mera conformazione dei regimi proprietari del suolo, per ricomprendervi anche la tutela di valori ambientali, della salute, il perseguimento di finalità socio-economiche, il benessere complessivo della comunità residente sul territorio²⁶.

Un altro fattore che incide in modo significativo sulla crescita delle disuguaglianze urbane e sulla emersione di nuove periferie sociali²⁷ è il trasporto pubblico locale, “una delle più grandi e insolite questioni nazionali”²⁸ ed anche sovranazionali (Unione europea)²⁹.

²¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 9 settembre 2015, recante *La dimensione urbana delle politiche dell'UE, Considerando A*); Comunicazione della Commissione, *Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra*, COM(2018) 773, 28 novembre 2018, par. 3, p. 12.

²² Concernente iniziative in materia di politiche urbane e riqualificazione delle periferie, allegata all'ordine del giorno della seduta n. 208 di lunedì 15 luglio 2019.

²³ Si pone l'interrogativo del rapporto tra diffusione del coronavirus e inquinamento dei nostri territori F. FRACCHIA, *Coronavirus*, cit., p. 584.

²⁴ E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020, *passim*.

²⁵ Corte cost., 9 marzo 2020, n. 70.

²⁶ Cfr., sul punto, G. GARDINI, *Alla ricerca della “città giusta”*, cit., p. 86 ss., spec. p. 89.

²⁷ Per un esame approfondito del termine “periferia” si veda E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza*, cit., p. 21.

²⁸ A. CANDIDO, *Verso quale trasporto pubblico locale? Il diritto sociale alla mobilità*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2016, p. 2-3.

²⁹ L'importanza di completare lo spazio unico europeo dei trasporti previsto dal Libro bianco dei trasporti del 2011 (COM(2011) 144 definitivo, 28 marzo 2011, recante *Libro bianco – Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*) come fattore cruciale per garantire che il sistema dei trasporti sia realmente resiliente alle crisi future è messo in evidenza dalla recente Strategia per la mobilità sostenibile dell'Unione: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro*, COM(2020) 789 final, 9 dicembre 2020, laddove si afferma che “Per l'UE resta di importanza strategica promuovere la coesione, ridurre le disparità regionali e migliorare la connettività e l'accesso al mercato interno per tutte le regioni” (parte 1, punto 5. Si veda anche parte 4, punto 73). Va precisato che con la parola “resilienza” si fa generalmente riferimento a due principali nozioni: l'idea della resilienza come principio o valore della condotta umana (del singolo o dei gruppi

La scarsa (*recte*: pressoché assente) attenzione verso le zone periferiche nei piani di mobilità urbana di molte città dell'Unione è stata rilevata anche in una recente relazione della Corte dei conti europea, laddove si mette in evidenza come l'integrazione delle zone ubicate attorno alle città dovrebbe tener conto dei diversi modi di trasporto e dei collegamenti con la pianificazione urbanistica affinché la mobilità urbana possa dirsi sostenibile³⁰. Ancor più grave è la situazione nell'area Sud e nelle Isole, dove si *"registra un considerevole svantaggio rispetto alle altre"*³¹.

Da questi ed altri dati – messi ben in evidenza nella citata Mozione – emerge una *"nuova questione urbana"*, la quale *"si configura come un vero e proprio transito da una civiltà urbana ad un'altra il cui destino è tutto da scrivere e che, seppure con caratteristiche specifiche e scale dimensionali diverse e spesso assai distanti, caratterizza l'intero pianeta"*.

In un tale scenario, le città e le comunità territoriali vengono ad assumere un nuovo ruolo, sulla base dei principi di sussidiarietà verticale e di differenziazione, in particolare.

Le amministrazioni locali (e regionali) sono dunque chiamate a svolgere un ruolo fondamentale per affrontare le nuove sfide della mobilità urbana e per l'attuazione delle politiche urbane interne³² ed eurounitarie (come l'Agenda urbana europea 2030)³³, nell'ambito delle quali dovranno svilupparsi le città e le comunità intelligenti.

4. Territorio e nuove situazioni giuridiche soggettive

Dalla *nuova questione urbana* emergono molteplici problematiche, molte delle quali legate, come detto, alla massiccia urbanizzazione del territorio e a tutte le conseguenze che ciò produce sul piano sociale. Da qui la necessità di pensare a nuovi approcci regolatori, nel passaggio a quella nuova *civiltà urbana* a cui fa riferimento la citata Mozione del Parlamento italiano; approcci che implicano innanzi tutto di ripensare il rapporto tra uomo e ambiente, e non continuare ad aggredire la natura, che è molto più

sociali) e l'idea di resilienza come metodo di azione, regola di condotta, regola nelle relazioni organizzative: così A. POLICE, *Resilienza amministrativa e gestione dei rischi*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, cit., p. 65 ss., spec. p. 66, il quale peraltro afferma che la resilienza non sia un principio (così invece nella vulgata comune e nella citata Strategia della Commissione), ma *"debba essere individuata esattamente come metodo quindi come relazione organizzativa o come regola di esercizio dell'azione amministrativa"* ed *"è il modo di rendere attuale il principio del buon andamento o la concretizzazione di un principio di adeguatezza e proporzionalità"* (ivi, p. 68). La portata della resilienza come obiettivo del nuovo sistema dei trasporti dell'Unione va, pertanto, ridimensionata.

³⁰ Corte dei conti europea, Sez. II, *Mobilità urbana sostenibile nell'UE: senza l'impegno degli Stati membri non potranno essere apportati miglioramenti sostanziali*, Relazione speciale, 5 febbraio 2020, p. 38.

³¹ Camera dei Deputati, *I servizi pubblici locali*, a cura del Servizio studi – Dipartimento finanze, dossier n. 100, 21 febbraio 2020, p. 17.

³² Come rileva C. TUBERTINI, *Le Regioni e le politiche di riordino territoriale locale: Province e Città Metropolitane*, in *Astrid Rassegna*, n. 19, 2015, p. 18, *"in un contesto normativo che tendeva a ridimensionarne il ruolo, le Regioni hanno finito per essere uno dei punti di riferimento dal quale dipenderà la sorte del successo o del fallimento del processo di riforma degli enti di area vasta"*.

³³ Come mette in evidenza F. GIGLIONI, *Le città e l'inquinamento atmosferico nel diritto europeo*, in *Gior. dir. amm.*, n. 4, 2019, p. 447 ss., spec. p. 454, con l'Agenda urbana per l'Unione europea, pur non esente da lentezze e contraddizioni, *"si sta rafforzando la costruzione di una rete multilivello di autorità di governo per il coordinamento e la buona gestione delle politiche urbane di interesse europeo, in cui sono stati individuati alcuni specifici obiettivi e strumenti idonei per il loro conseguimento"*.

5. Il diritto alla mobilità come valore supercostituzionale

L'attuazione del diritto alla mobilità implica significativi investimenti, soprattutto di carattere infrastrutturale⁴², ma non solo⁴³.

Il profilo delle coperture finanziarie non può (e non deve) costituire un impedimento alla soddisfazione dei diritti fondamentali. Il diritto alla mobilità sembra configurarsi come diritto sociale fondamentale – in quanto integra il più generale valore connesso al “diritto” di vivere una vita degna dell'uomo⁴⁴ – e non come mero diritto sociale (o come diritto finanziariamente condizionato⁴⁵), che soffre di una “condizione di minorità” rispetto al principio di libertà⁴⁶. Così inteso, il diritto alla mobilità di fatto finirebbe con il coincidere con un interesse legittimo pretensivo⁴⁷, cedevole in mancanza di risorse economiche e, dunque, destinato a soccombere di fronte alle esigenze di bilancio ex art. 81, comma 1 Cost.⁴⁸. Al contrario, il diritto alla mobilità – alla stregua di altri diritti

⁴² Cfr. E. TURCO BULGHERINI, M.M. COMENALE PINTO, *Trasporti e intermodalità*, in G. COLOMBINI, M. D'ORSOGNA, L. GIANI, A. POLICE (a cura di), *Infrastrutture di trasporto e sistemi di regolazione e gestione. Coesione, sostenibilità, finanziamenti*, I, Napoli, 2019, p. 3 ss., spec. p. 8; R. DIPACE, *Le reti di trasporto fra disciplina europea e nazionale per la realizzazione di una mobilità sostenibile*, in G. COLOMBINI, M. D'ORSOGNA, L. GIANI, A. POLICE (a cura di), *Infrastrutture di trasporto*, I, cit., p. 31 ss., nonché p. 52 ss. La necessità di ammodernare le attuali infrastrutture (specie quelle ad alto rischio), viste come “priorità per gli investimenti infrastrutturali”, costituisce oggetto di una specifica Iniziativa faro (la decima) di cui alla Strategia per la mobilità sostenibile adottata dalla Commissione europea nel dicembre 2020: Commissione, COM(2020) 789, cit., spec. parte 4, punto 100. In una recente relazione speciale della Corte dei conti europea, pubblicata il 16 giugno 2020, recante *EU transport infrastructures: more speed needed in mega project implementation to deliver network effects on time*, si mette in evidenza come sia necessario velocizzare la realizzazione e poi l'implementazione delle infrastrutture chiave dei trasporti nell'Unione, che molto difficilmente saranno operative entro il 2030, come originariamente programmato, rinviando così il completamento della rete TEN-T.

⁴³ Cfr. il Piano Strategico Nazionale della Mobilità Sostenibile (PSNMS), predisposto ai sensi dell'art. 1, comma 613 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017), e adottato con DPCM 30 aprile 2019, destinato, tra l'altro, al rinnovo del parco degli autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale. Per un esame generale del sistema di finanziamento pubblico delle politiche in materia di trasporto si veda W. GIULIETTI, *Finanziamento pubblico nel settore dei trasporti*, in G. COLOMBINI, M. D'ORSOGNA, L. GIANI, A. POLICE (a cura di), *Infrastrutture di trasporto*, I, cit., p. 73 ss. Sui finanziamenti dell'Unione in materia di mobilità sostenibile si veda Corte dei conti europea, *Mobilità urbana sostenibile nell'UE*, cit., *passim*. Tra i diversi costi, nella relazione in parola si menzionano quelli relativi all'acquisto di nuovi veicoli (autobus pubblici) (ivi, p. 28, spec. punto 45, laddove si esaminano i casi delle città di Palermo e di Napoli). Inoltre, sul finanziamento al trasporto pubblico locale si veda Camera dei Deputati, *I servizi pubblici locali*, cit., p. 16 ss.

⁴⁴ Cfr. A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, XII, Roma, 1989, p. 24.

⁴⁵ Sulla categoria dei diritti sociali condizionati si veda A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, cit., p. 28 ss.

⁴⁶ Cfr., in merito, M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, II, Padova, 1995, p. 97 ss., spec. p. 101, il quale correttamente rileva come anche i diritti di libertà (e non solo quelli sociali) hanno un costo (ivi, p. 121); ID., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche*, cit., p. 6-7.

⁴⁷ Secondo la tesi di Livio Paladin e prima ancora di Fabio Merusi, su cui si veda E. PICOZZA, *Il ruolo strategico della infrastruttura dei trasporti*, in G. COLOMBINI, M. D'ORSOGNA, L. GIANI, A. POLICE (a cura di), *Infrastrutture di trasporto*, I, cit., p. 97 ss., spec. p. 100.

⁴⁸ La giurisprudenza costituzionale si è più volte pronunciata sui diritti sociali come *diritti finanziariamente condizionati*. Tra le più recenti si veda Corte cost., sentenza 23 luglio 2015, n. 178; Corte cost., sentenza 21 luglio 2016, n. 203, spec. punto 6.2 del *Considerato in diritto*. Analogo orientamento si registra nella giurisprudenza amministrativa. Si veda, tra le più recenti, Cons. Stato, Ad. Plen., sentenze 12 aprile 2012, nn. 3 e 4. In dottrina, si veda M. DE ZIO, *La tutela dei “diritti finanziariamente condizionati” nella prospettiva costituzionale, europea ed internazionale*, in *Annali (Università degli Studi del Molise)*, Napoli, 1999, p. 485 ss.; E. PICOZZA, *Il ruolo strategico*, cit., p. 100.

sociali fondamentali, come la salute – va tutelato e garantito nel rispetto di quel principio-valore indisponibile che è la dignità, da vedere come valore *supercostituzionale*⁴⁹, non suscettibile di bilanciamento con altri valori⁵⁰. Infatti, come è stato autorevolmente rilevato, la dignità umana non è “*suscettibile di riduzioni per effetto di un bilanciamento. Essa non è effetto di un bilanciamento, ma è la bilancia medesima*”⁵¹. Ragionare diversamente significherebbe ritenere violato l’art. 81 Cost.; ma questa sarebbe “*una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio*”, essendo “*la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*”⁵².

L’equilibrio di bilancio introdotto nella Carta costituzionale non esclude, anzi impone alla Corte costituzionale di tutelare il nostro ordine costituzionale sulla base della teoria dei controllimiti a garanzia dei diritti fondamentali riconosciuti dalla nostra Costituzione contro qualsiasi disposizione giuridica straniera, euronitaria, anche costituzionalizzata come è quella di cui al primo comma dell’art. 81 della Costituzione⁵³.

Il diritto alla mobilità è una situazione giuridica soggettiva complessa, parte integrante della nuova cittadinanza amministrativa. Si tratta di un diritto funzionale allo sviluppo della persona “*costituzionalizzata*” e all’eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2 Cost.). Eguaglianza sostanziale da intendere come “*principio primo costituzionale*”⁵⁴, nonché come strumento per la “*realizzazione personale*” e per “*l’emancipazione di sé*”⁵⁵.

In tale prospettiva, è la “*Repubblica*”⁵⁶ che deve (in positivo)⁵⁷ “*rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale*”⁵⁸ (tra i quali si annoverano le diverse condizioni di

⁴⁹ Così A. RUGGERI, A. SPADARO, *Dignità dell’uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, n. 3, 1991, p. 343 ss.; A. RUGGERI, *Appunti per uno studio sulla dignità dell’uomo, secondo diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, secondo cui la dignità è un diritto “*superfondamentale*” in quanto si pone a fondamento degli altri. Secondo tale teorica, la dignità è un diritto fondamentale e, al tempo stesso, “*il fondamento dei diritti fondamentali, di tutti i diritti fondamentali*” (ivi, p. 3); C. DRIGO, *La dignità umana quale valore (super)costituzionale*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Principi costituzionali*, Torino, 2011, p. 239 ss.; G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in *associazioneidecostituzionalisti.it*, 14 marzo 2008.

⁵⁰ Cfr. Corte cost., sentenza 6 maggio 2015, n. 70, laddove la Corte non prevede alcun temperamento degli effetti economici derivanti dalla pronuncia (relativa alla c.d. legge Fornero); Corte cost., sentenza 16 dicembre 2016, n. 275.

⁵¹ Così G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale*, cit., par. 2, il quale aggiunge che – argomentando dall’art. 52 Cost. – “[s]e si toglie la dignità ad una persona si infligge alla stessa una pena più grave della morte”.

⁵² Corte cost., sentenza 16 dicembre 2016, n. 275, punto 11 del *Considerato in diritto*.

⁵³ Cfr. D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controllimiti*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, p. 25.

⁵⁴ A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963, p. 41.

⁵⁵ A. D’ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo Studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002, p. 19.

⁵⁶ Il compito della rimozione degli ostacoli di cui all’art. 3, comma 2 Cost. è affidato alla “*Repubblica*”, vale a dire “*al complesso delle forze cui la Costituzione riconosce poteri suscettibili di concorrere alla realizzazione della finalità prescritta*”: così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 1034, il quale osserva come tale compito non sia – dunque – riservato al legislatore. Sulla interpretazione di tale termine nella giurisprudenza costituzionale, si veda, ad esempio, Corte cost., sentenza 25 febbraio 1988, n. 217, laddove si afferma che della “*Repubblica*” fanno parte il “[...] complesso dei poteri pubblici (Stato, regioni o province autonome, enti locali)” (punto 4.2 del *Considerato in diritto*). Con il termine *Repubblica*, la Costituzione intende riferirsi a qualcosa di ben più ampio dello Stato, e precisamente “*l’ordinamento socio-politico-giuridico fondato sui valori circolanti nell’intera comunità popolare*”: così P. GROSSI, *Le proprietà collettive*, cit., p. 49.

⁵⁷ Cfr., in merito, N. BOBBIO, *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969, p. 1313 ss., spec. p. 1323; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 1031 ss.

sviluppo del trasporto pubblico locale⁵⁹ e le periferie urbane e sociali), sulla base del “ruolo propulsivo” del principio di eguaglianza⁶⁰, e non limitarsi – come accade negli approcci bottom-up – a prevedere le condizioni per una marcata progettualità “dal basso”. Secondo tale impostazione, compito della Repubblica non è più quello di “rimuovere gli ostacoli” di cui all’art. 3, comma 2 Cost., bensì quello di favorire “l’autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà” di cui all’art. 118, comma 4 Cost., che prevede un “nuovo paradigma sussidiario, paritario e pluralista” che “ragiona invece in termini di attivazione delle «capacitazioni» di cui sono portatori i cittadini”⁶¹.

6. Il soddisfacimento del diritto alla mobilità e le esigenze di contenimento della spesa pubblica: un bilanciamento “ineguale”

Il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che la Carta fondamentale affida alla Repubblica sussiste anche in condizioni di crisi economica. Come ha chiarito la Corte costituzionale, infatti, “[l]’eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è [...] suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano. Tuttavia, è compito dello Stato garantire, anche in queste condizioni, il rispetto dei principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale, il quale, certo, non è indifferente alla realtà economica e finanziaria, ma con altrettanta certezza non può consentire deroghe al principio di uguaglianza, sul quale è fondato l’ordinamento costituzionale”⁶².

Più recentemente, la Consulta⁶³ in una pronuncia definitiva “di sistema”⁶⁴, non solo ha affermato che “[i]n assenza di adeguate fonti di finanziamento a cui attingere per soddisfare i bisogni della collettività di riferimento in un quadro organico e complessivo, è arduo rispondere alla primaria e fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate”, ma ha anche aggiunto che in difetto l’art. 3 Cost. sarebbe

⁵⁸ Cfr., in argomento, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 1031 ss.; P. CARETTI, voce *Diritti fondamentali*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. CASSESE, III, Milano, 2006, p. 1881 ss., spec. p. 1888.

⁵⁹ Così A. CANDIDO, *Verso quale trasporto pubblico locale?*, cit., p. 3.

⁶⁰ G. AZZARITI, *Portata rivoluzionaria dell’eguaglianza: tra diritto e storia*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, I, Torino, 2016, p. 89.

⁶¹ Così G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2017, p. 43 ss., spec. p. 46-47. Una simile impostazione è seguita anche da altri autori, tra i quali C. IAIONE, *La città come bene comune*, in *Aedon*, n. 1, 2013, par. 2; ID., *Sharing economy*, cit., p. 231 e passim; R. DIPACE, M. D’ORSOGNA, L. GIANI, *Coesione, sostenibilità e sviluppo territoriale*, cit., p. 1087 ss.; G. PAGLIARI, *Libertà, autonomia privata e utilità sociale. Una riflessione problematica*, in G. LEONE (a cura di), *Scritti in memoria di Giuseppe Abbamonte*, II, Napoli, 2019, p. 1123 ss.; 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. 28, la quale richiama il nuovo modello di “*adaptiveregulator*”.

⁶² Cfr., in merito, Corte cost., sentenza 11 ottobre 2012, n. 223, cit., punto 13.3.1 del *Considerato in diritto*.

⁶³ Corte cost., sentenza 29 gennaio 2016, n. 10.

⁶⁴ M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche*, cit., p. 15.

violato “sotto il principio dell’eguaglianza sostanziale a causa dell’evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi”.

Anche la dottrina osserva che “[...] a fronte del principio del pareggio di bilancio spesso rilevano [...] diritti fondamentali della persona o principi altrettanto fondamentali dell’ordinamento. E che precisamente nei momenti di maggiore difficoltà del paese, per ragioni di bilancio o altro, è quanto mai necessario tenere ben saldi almeno i principi ed i valori fondamentali, dall’eguaglianza [...]” a tutti gli altri principi “che ricorrono [...] più in generale nello Stato di diritto”⁶⁵.

Configurare il diritto alla mobilità come diritto sociale finanziariamente condizionato implica l’effettuazione di un bilanciamento tra le risorse (estremamente limitate) e la soddisfazione di diritti fondamentali. Ma tale bilanciamento è ineguale, “perché il fine (il soddisfacimento dei diritti sociali della persona) non può essere posto sullo stesso piano del mezzo (l’efficienza economica)”⁶⁶. Il bilanciamento, per essere tale, deve essere sempre fra entità omogenee. In ogni caso, pur volendo considerare l’equilibrio finanziario quale valore costituzionale tra gli altri, “esso si pone su un piano recessivo rispetto ai diritti sociali”⁶⁷.

Inoltre, si è correttamente rilevato che il bilanciamento in questione “è frutto di indirizzi politici contingenti, che possono essere orientati in un senso o in altro”⁶⁸. Da una “decisione schiettamente politica”, qual è quella di bilancio, dipende se un diritto sociale possa essere o meno soddisfatto; una decisione “che vale rebus sic stantibus e che può essere modificata al mutare delle condizioni di sistema”⁶⁹.

Tuttavia, se dal bilanciamento politico derivi una diminuzione delle tutele che scenda al di sotto di soglie minime, spetterà alla Consulta verificare la lesione del “nucleo irriducibile” dei diritti sociali (come la salute) “protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana”⁷⁰. La tutela della dignità richiede che vi sia un’equa ripartizione delle risorse disponibili, in modo da non privare alcuni soggetti o categorie di soggetti di beni e servizi essenziali, senza i quali la vita non è più “dignitosa”⁷¹. Il soddisfacimento dei diritti sociali dovrebbe, dunque, entro certi limiti⁷², prevalere sulle esigenze di contenimento della spesa pubblica e, pertanto, essere assicurato a prescindere dalle dotazioni di bilancio⁷³. Anche la Corte costituzionale⁷⁴ ha avuto modo di chiarire che “le scelte allocative di bilancio proposte dal Governo e fatte proprie dal Parlamento, pur presentando natura altamente discrezionale entro il limite

⁶⁵ G. TESAURO, *Ragioni di bilancio e diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, cit., 3, p. 2399 ss., spec. p. 2407.

⁶⁶ M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., p. 126. Sulla formula *bilanciamento ineguale* si veda, dello stesso A., la voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, 1990, p. 373 ss., spec. p. 380, nonché, più di recente, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche*, cit., p. 13.

⁶⁷ D. BIFULCO, *L’inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003, p. 20.

⁶⁸ G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale*, cit., par. 6.

⁶⁹ M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche*, cit., p. 16.

⁷⁰ Per questo indirizzo della Consulta si vedano le sentenze 20 novembre 2000, n. 509; 16 luglio 1999, n. 309; 18 marzo 2005, n. 111; 8 maggio 2007, n. 162.

⁷¹ Così G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale*, cit., par. 6, che si sofferma anche sul carattere relazionale della dignità.

⁷² Vale a dire, nei limiti del rispetto dei comuni principi di proporzionalità e non-eccessività: così M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche*, cit., p. 13: ID., *Sui diritti sociali*, cit., p. 127.

⁷³ M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., p. 126.

⁷⁴ Corte cost. sentenza 20 luglio 2020, n. 152, spec. punto 6 del *Considerato in diritto*. Si veda, inoltre, tra le altre, Corte cost., sentenze 10 aprile 2020, n. 62, 16 dicembre 2016, n. 275, 29 gennaio 2016, n. 10.

dell'equilibrio di bilancio, vedono naturalmente ridotto tale perimetro di discrezionalità dalla garanzia delle spese costituzionalmente necessarie, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali incompressibili". Deve essere, pertanto, ribadito, anche con riguardo al diritto alla mobilità, il principio secondo cui, "una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo [il diritto alla prestazione sociale di natura fondamentale, esso] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali"⁷⁵.

Una tale conclusione non muta dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (e la conseguente riforma dell'art. 81 Cost.), "perché l'equilibrio di bilancio è cosa diversa dal pareggio", e l'art. 81, nella sua versione vigente, consente le politiche anticicliche, permettendo così "il sostegno delle situazioni sociali più deboli proprio nelle fasi più basse del ciclo"⁷⁶.

Sotto tali profili, il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali (CoDESC) delle Nazioni Unite⁷⁷ ha espresso, in relazione alle misure di austerità adottate dall'Italia (in esecuzione dei trattati eurounitari), la forte preoccupazione che "the levels of effective protection for the rights enshrined in the Covenant [PIDESC]⁷⁸ have been reduced as a result of the austerity measures adopted by the State party, which adversely affects enjoyment of the Covenant rights, particularly by disadvantaged and marginalized individuals and groups"⁷⁹. Il Comitato raccomanda, pertanto, all'Italia di "review, based on a human rights impact assessment, all the measures that have been taken in response to the financial crisis and are still in place, with a view to ensuring the enjoyment of economic, social and cultural rights"⁸⁰.

La cittadinanza amministrativa e il diritto alla mobilità, nella configurazione qui accolta, mira a migliorare le condizioni di vita dei cittadini e si pone, pertanto, come un elemento fondamentale per il raggiungimento degli scopi della nuova idea di città e comunità territoriale, tra i quali l'aumento generalizzato del benessere delle persone (intese come soggetti relazionali). E dunque una città (e comunità) "pensata e costruita come luogo dell'interazione sociale e dello sviluppo della persona umana"⁸¹, e non come mercato.

⁷⁵ Corte cost., sentenze 10 aprile 2020, n. 62, spec. punto 4.3 del *Considerato in diritto*, nonché Corte cost., sentenza 16 dicembre 2016, n. 275, punto 11 del *Considerato in diritto*.

⁷⁶ Così M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche*, cit., p. 13, il quale osserva, inoltre, come problema diverso sia quello del rispetto dei vincoli europei, giacché "qui il problema si fa politico e investe la più che dubbia razionalità dell'attuale assetto dell'Unione" (*ibidem*). Dello stesso A., si veda altresì *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, 2015, p. 1673 ss.; nonché *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA.VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Milano, 2014, p. 1 ss. Sull'incidenza del principio dell'equilibrio di bilancio sui diritti sociali e sulla garanzia di una loro effettiva tutela da parte del pubblico potere si veda, tra le opere più recenti, A. ZITO, *Diritti sociali e principio dell'equilibrio di bilancio: le dinamiche di un rapporto "complicato" nel prisma delle decisioni giudiziali*, in *Nuove autonomie*, n. 2, 2020, p. 331 ss., il quale richiama e analizza i più recenti arresti della giurisprudenza costituzionale e amministrativa su tali aspetti.

⁷⁷ CoDESC, *Concluding observations on the fifth periodic report of Italy*, 28 ottobre 2015.

⁷⁸ Il Patto internazionale dei diritti economici sociali e culturali (PIDESC) è stato approvato a New York il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e ratificato dall'Italia il 15 settembre 1978, in seguito ad autorizzazione disposta con legge 25 ottobre 1977, n. 881.

⁷⁹ Punto 8 delle Osservazioni.

⁸⁰ Punto 9 delle Osservazioni.

⁸¹ E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza*, cit., p. 9.

Promossa da:

demetra
CENTRO STUDI