

IL DIRITTO DELLA BIODIVERSITÀ

FONDAMENTI E SFIDE

a cura di

Luca Belviso, Monica Delsignore

Alfredo Marra, Scilla Vernile

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

IL DIRITTO DELLA BIODIVERSITÀ

Fondamenti e sfide

a cura di:

Luca Belviso

Monica Delsignore

Alfredo Marra

Scilla Vernile

EDITORIALE SCIENTIFICA

Questo volume è stato soggetto a referaggio.

L'OPERA è stata pubblicata con il contributo del
Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca
su fondi del progetto PNRR NBFC - *National Biodiversity Future Center*
CN00000033 - Missione 4, componente 2 - Avviso 3138/2021.



Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2025 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli
www.editorialescientifica.it info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-235-0521-2

INDICE

PREFAZIONE

19

PARTE GENERALE

SEZIONE I

Fondamenti

CAPITOLO I

BIODIVERSITÀ TRA SCIENZA E POLITICHE PUBBLICHE

Sara Valaguzza

- | | |
|---|----|
| 1. La rilevanza dell'intreccio tra politica e scienza nella prospettiva del diritto dell'ambiente | 23 |
| 2. Le logiche sottese al rapporto tra diritto della natura e scienza | 29 |
| 2.1. La logica della necessità determinata dall'oggetto della politica ambientale | 29 |
| 2.2. La logica dell'opportunità conseguente alla dimensione territoriale del problema | 31 |
| 2.3. La logica del diritto alla salute e al benessere individuale e collettivo | 33 |
| 3. Conclusioni | 35 |

CAPITOLO II

IL SISTEMA MULTILIVELLO DEL DIRITTO DELLA BIODIVERSITÀ

Anna Maria Chiariello

- | | |
|---|----|
| 1. Introduzione | 37 |
| 2. Livello internazionale: la CBD, i suoi protocolli e gli obiettivi di Aichi | 37 |
| 3. Livello europeo | 42 |
| 3.1. La cornice normativa | 42 |
| 3.2. Le strategie dell'UE per la biodiversità | 45 |
| 3.3. Finanziare la biodiversità nell'UE | 48 |
| 4. Livello italiano | 48 |
| 4.1. Costituzione, normativa statale e normativa regionale | 49 |
| 4.2. Strategie e politiche a tutela della biodiversità | 51 |

CAPITOLO III
IL KUNMING-MONTREAL BIODIVERSITY FRAMEWORK E LA
NATURE RESTORATION LAW (REGOLAMENTO UE 2024/1991
SUL RIPRISTINO DELLA NATURA)

Maria Vittoria Ferroni

1. Introduzione	53
2. Il <i>Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework</i> (GBF) e la Convenzione sulla diversità biologica (CBD)	55
2.1. Sinergia tra lotta ai cambiamenti climatici ed alla perdita della biodiversità	62
3. Il <i>Green Deal</i> europeo ed il cambio di governance in Europa in tema di lotta ai cambiamenti climatici e perdita della biodiversità.	64
4. Il Regolamento (UE) 2024/1991 sul ripristino della natura	67
4.1. I Piani nazionali di ripristino	70
4.2. Il rinvio dell'individuazione dei "livelli soddisfacenti" per gli ecosistemi agricoli, urbani, la popolazione di impollina- tori e le deroghe agli obblighi di non deterioramento	72
5. Conclusioni	75

CAPITOLO IV
LA TUTELA DELLA BIODIVERSITÀ NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

Alfredo Marra

1. La tutela della biodiversità nella Costituzione italiana	77
2. Tutela della biodiversità e tutela degli animali	81
3. Intestazione soggettiva della tutela alla Repubblica	85
4. Gli interessi delle generazioni future	86
5. Conclusioni	89

CAPITOLO V
PROFILI EVOLUTIVI DELLA TUTELA DELLA BIODIVERSITÀ:
DALLA PROTEZIONE DELLE SPECIE
ALLA VALORIZZAZIONE DEI SERVIZI ECOSISTEMICI

Alice De Nuccio - Fabrizio Fracchia

1. L'art. 9 Cost. e il riferimento alla biodiversità: il nucleo espansivo del concetto e il nesso con i servizi ecosistemici	91
2. Biodiversità ed estensione della tutela agli ecosistemi antropizzati	101
3. La definizione di ambiente e la centralità dello sviluppo sostenibile	104

CAPITOLO VI
BIODIVERSITÀ E VALUTAZIONI AMBIENTALI
Stefano Vaccari

1. Premesse introduttive e oggetto del contributo	109
2. Tutela della biodiversità e Rete Natura 2000: la c.d. valutazione d'incidenza	113
3. Biodiversità e Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA)	116
4. Biodiversità e Valutazione Ambientale Strategica (VAS)	120
5. Riflessioni conclusive: verso una nuova 'assiologia compositiva'? Art. 9 Cost. e principio di non regressione ambientale	122

CAPITOLO VII
BIODIVERSITY LITIGATION:
IN ARRIVO UN NUOVO CONTENZIOSO STRATEGICO?
Monica Delsignore

1. Il contenzioso sulla biodiversità non è certo una novità	129
2. L'evoluzione della <i>biodiversity litigation</i> in Europa: i casi di Francia, Germania e Italia	134
3. È possibile affermare un nuovo diritto al ripristino della biodiversità alla luce del recente Regolamento europeo?	139
4. Il contenzioso e le interconnessioni, ma anche i possibili conflitti, tra biodiversità e crisi climatica	141

SEZIONE II
Sfide

CAPITOLO VIII
BIODIVERSITÀ E CAMBIAMENTO CLIMATICO
Bernardo Mageste Castelar Campos

1. La natura "legalmente destabilizzante" del cambiamento climatico e le sfide della protezione della biodiversità	147
2. Adattamento ai cambiamenti climatici e prassi successiva	148
3. Frammentazione giuridica e interpretazione sistemica	152
4. Conclusioni	156

CAPITOLO IX
BIODIVERSITÀ E CIRCOLARITÀ
Scilla Vernile

1. Premessa introduttiva	159
2. L'essenza della circolarità e la sua portata strategica per la ricerca di efficaci strumenti di conservazione e ripristino della biodiversità tra misure autoritative e mercato	162
3. La direzione “inversa”: l'importanza della varietà biologica per l'adozione di misure circolari. Le potenzialità della bioeconomia	168
4. Spunti conclusivi: l'esempio dei CAM “circolari” e quello dei crediti di biodiversità	174

CAPITOLO X
BIODIVERSITÀ E TRANSIZIONE ENERGETICA
Pasquale Pantalone

1. Massima diffusione di energie rinnovabili, semplificazione delle procedure e transizione energetica: alcune coordinate introduttive	179
2. Biodiversità e transizione energetica nel D.Lgs. 190/2024 in materia di regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili	182
3. (Segue). Interesse pubblico prevalente e tutela della biodiversità	185
4. La semplificazione (normativa, organizzativa e procedimentale) dei regimi amministrativi delle energie rinnovabili quale strumento al servizio di molteplici obiettivi	190
5. Note conclusive	194

CAPITOLO XI
BIODIVERSITÀ E PAESAGGIO
Eduardo Parisi

1. Il valore della biodiversità nell'amministrazione del paesaggio: un'introduzione	197
2. Cenni di evoluzione storica del rapporto tra i concetti	199
3. Il concetto giuridico di paesaggio	201
4. Mutamento del concetto giuridico di paesaggio secondo la prospettiva di tutela della biodiversità	204
4.1. La visione ecocentrica e integrata del paesaggio. Pianificazione paesaggistica ed energie rinnovabili	206
4.2. Dalla protezione di “perle” della biodiversità al ritorno alla naturalità dei luoghi	208
4.3. Dal recupero al ripristino	210
5. Direzioni future	211

CAPITOLO XII BIODIVERSITÀ E CULTURA

Dario Zanelli

1.	Biodiversità e cultura. Concetti e problemi	215
2.	Il quadro d'azione internazionale ed europeo sul patrimonio culturale, verso la sostenibilità	218
3.	Gli strumenti per la preservazione della biodiversità. Il ruolo delle regioni e l'integrazione degli interessi culturali	221
4.	La perdita della biodiversità: un problema culturale?	224

CAPITOLO XIII BIODIVERSITÀ E TURISMO

Giovanni Mulazzani

1.	Premessa	227
2.	Impatti positivi e negativi del turismo sulla biodiversità: quale turismo sostenibile?	228
3.	Considerazioni conclusive: la sostenibilità quale punto di equilibrio	237

CAPITOLO XIV BIODIVERSITÀ E MOBILITÀ SOSTENIBILE

Chiara Feliziani

1.	Profili evolutivi della politica europea in materia di mobilità e trasporti	241
2.	Cosa cambia nel contesto dell'economia circolare?	245
3.	I riflessi sulla legislazione italiana	250
4.	La mobilità sostenibile in concreto	252
	4.1. Il caso Fiat 500 X	253
	4.2. Il treno per le Cinque Terre e il vaporetto di Venezia	255
	4.3. Il valico del Brennero	257

CAPITOLO XV BIODIVERSITÀ E CONSUMO DI SUOLO

Giuseppe Andrea Primerano

1.	Premessa	259
2.	La "strategia" globale per la tutela della biodiversità e del suolo	260
3.	Uno sguardo all'Unione europea	264
4.	Le incertezze del quadro normativo nazionale	267
5.	Per una visione <i>ultragenerazionale</i> del suolo e della biodiversità	273

CAPITOLO XVI
LA BIODIVERSITÀ NELLA CITTÀ
Cristiana Lauri

1. “Biodiversità urbana”: neologismi e prospettive ordinali	275
2. La biodiversità urbana nel quadro sovranazionale	277
3. La città nella Strategia Nazionale Biodiversità 2030	279
3.1. Il rinverdimento urbano	279
3.2. Arrestare la perdita di biodiversità nelle aree verdi urbane	282
3.3. Integrare le soluzioni basate sulla natura nella pianificazione urbana	285
4. Principi per il governo della biodiversità nella città	287

CAPITOLO XVII
BIODIVERSITÀ ED EDILIZIA SOSTENIBILE
Marsela Mersini

1. Le sfide ambientali e l'edilizia biodivera	293
2. Il quadro normativo europeo sulla sostenibilità territoriale	295
3. La strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile	299
4. <i>Governance</i> territoriale e pianificazione integrata	302
5. Strategie progettuali per l'edilizia biodivera e progetti di rigenerazione urbana	305
6. Edilizia sostenibile e biodiversità: riflessioni conclusive	307

CAPITOLO XVIII
IL RUOLO DELLA CITTADINANZA “ATTIVA” PER LA BIODIVERSITÀ.
I CASI DEI CONTRATTI DI FIUME E DEGLI ORTI URBANI
Luca Galli

1. Introduzione	313
2. Biodiversità, beni comuni e amministrazione condivisa	314
3. I contratti di fiume come strumenti di pianificazione negoziata	320
4. Gli orti urbani come ipotesi di cura partecipata del verde urbano	326
5. Conclusioni	332

CAPITOLO XIX
VERSO UN APPROCCIO AGROECOSISTEMICO:
IL RUOLO DELLE COMUNITÀ LOCALI
NELLA TUTELA DELL'AGROBIODIVERSITÀ

Alice De Nuccio

1. Introduzione	333
2. Agricoltura e biodiversità: nessi di reciprocità	334
3. L'approccio ecosistemico per la tutela dell'agrobiodiversità	338
4. La valorizzazione delle comunità locali-rurali	342
4.1. Il diritto internazionale	342
4.2. Il diritto europeo	345
4.3. Il diritto interno	349
5. Prospettive di sviluppo alla luce della L. cost. 1/2022	355

CAPITOLO XX
IL BINOMIO FORESTE/BIODIVERSITÀ
TRA TUTELA DEGLI ECOSISTEMI E LOTTA ALLA DEFORESTAZIONE

Silvia Mirate

1. I diversi significati del binomio foreste/biodiversità	359
2. La rilevanza degli ecosistemi forestali nelle fonti internazionali ed europee	360
3. La tutela delle foreste vetuste	364
4. Protezione degli habitat e gestione forestale sostenibile	369
5. La distruzione degli ecosistemi forestali: la risposta dell'UE dal <i>Regulation Deforestation Free</i> al <i>Nature Restoration Law</i>	373
6. Un monito per concludere	378

CAPITOLO XXI
BIODIVERSITÀ E SALUTE:
PARADIGMA ONE HEALTH E RISCHI INTERSISTEMICI

Michela Leggio

1. L'interdipendenza tra biodiversità e salute nel segno del paradigma <i>One Health</i>	381
2. Approccio <i>One Health</i> : la giuridificazione del "metodo" per la gestione dei rischi per la salute umana	385
3. Zoonosi e antimicrobico resistenza quali rischi sistemici	389
4. Analisi del quadro regolatorio dei fenomeni zoonotici	393
5. Conclusioni	399

CAPITOLO XXII
BIODIVERSITÀ E SPECIE ALIENE INVASIVE
Morena Verrengia

1. Specie aliene invasive e tutela della diversità biologica	401
2. Le strategie di contrasto alle IAS: coordinamento tra misure settoriali e misure generali	406
3. Le misure amministrative di intervento	412
3.1. Il ruolo dei piani nazionali e dei piani regionali	414
4. Riflessioni conclusive	418

CAPITOLO XXIII
BIODIVERSITÀ E TUTELA DEL BENESSERE ANIMALE
Diana Cerini

1. Gli animali nel diritto italiano: la tutela costituzionale “mediata” tra protezione di ambiente, biodiversità ed ecosistemi	421
2. Gli animali come destinatari diretti di tutela nell’art. 9 della Costituzione	426
3. L’art. 9 nel prisma del diritto europeo e delle regole di sostenibilità sociale	428
4. Le ricadute nell’ordinamento interno: brevi riflessioni	433

CAPITOLO XXIV
LA CONSERVAZIONE DELLA BIODIVERSITÀ
NEL RAPPORTO UOMO-NATURA.
IL CASO DEGLI ORSI PROBLEMATICI
Barbara Marchetti

1. Premessa	439
2. La Convenzione di Berna e la Direttiva Habitat	443
3. Il recepimento della Direttiva e la legislazione della Provincia autonoma di Trento	447
4. La giurisprudenza del TRGA e del Consiglio di Stato sugli orsi problematici	450
5. La giurisprudenza della Corte di giustizia sulla Direttiva Habitat nel caso dei Lupi	456
6. Riflessioni finali	459

PARTE SPECIALE

SEZIONE III

Aree protette

CAPITOLO XXV

IL SISTEMA DELLE AREE PROTETTE, PARCHI E RISERVE

Luca Belviso

1. Il sistema multilivello delle aree protette	463
2. Il sistema nazionale delle aree protette alla luce della Legge quadro n. 394/1991	466
3. I Parchi Nazionali	468
3.1. L'istituzione	469
3.2. La gestione	472
4. I Parchi Regionali	481
5. Le Riserve naturali Statali e Regionali	486
6. Prospettive di sviluppo della politica nazionale delle aree protette fra possibili riforme, allargamento della rete e ripristino degli ecosistemi	488

CAPITOLO XXVI

LA GOVERNANCE DEI PARCHI NAZIONALI:
DAL QUADRO NORMATIVO ALLA GESTIONE CONCRETA*Martina Sironi*

1. Introduzione	493
2. <i>Governance</i> delle aree protette: il ruolo del Piano, del Regolamento e del Nulla Osta	495
2.1. Il modello di Parco " <i>tailor made</i> ": il ruolo delle deroghe alla L. 394/1991	500
2.2. Uno sguardo ad alcuni esempi virtuosi di Regolamento: il Parco come volano dello sviluppo sostenibile	502
3. Problemi attuali e prospettive future: qualche considerazione conclusiva	507

CAPITOLO XXVII

VIGILANZA, SORVEGLIANZA E SANZIONI
NELLE AREE PROTETTE*Fabio Sergio Duranti*

1. Premessa	509
2. La vigilanza quale strumento per assicurare il raggiungimento degli scopi istituzionali degli Enti Parco	510

3. Lo svolgimento delle attività di sorveglianza: il “passaggio di consegne” dal Corpo forestale dello Stato all’Arma dei Carabinieri	513
4. I poteri inibitori e di ripristino dell’ente gestore	514
5. La repressione delle condotte lesive all’interno delle aree protette: i reati, le sanzioni amministrative e il risarcimento del danno ambientale	516
6. Vigilanza, sorveglianza e sanzioni a tutela della biodiversità nelle aree naturali protette: un bilancio	521

CAPITOLO XXVIII
LO SPAZIO AL DI FUORI DELLE AREE PROTETTE:
ZPE, AREE CONTIGUE E CORRIDOI ECOLOGICI
Federica Benarioio

1. La connettività ecologica e la tutela della biodiversità	527
2. Il quadro normativo di riferimento	529
3. Le ZPE e le aree contigue	532
4. I corridoi ecologici	537
5. Conclusioni	540

CAPITOLO XXIX
LE AREE MARINE PROTETTE
Viviana Grosso

1. Introduzione	541
2. Il quadro giuridico internazionale ed eurounitario: sovrapposizioni di una sinergia positiva	544
3. L’evoluzione del quadro normativo nazionale in materia di aree marine protette	549
4. Il caso dell’Area Marina Protetta di Tavolara Punta-Coda Cavallo come esempio virtuoso di sovrapposizione tra Aree Marine Protette e Rete Natura 2000	553
5. Conclusioni	557

CAPITOLO XXX
MARINE LITTER
Marco Lavatelli

1. Breve inquadramento del tema nell’ordinamento sovranazionale, europeo e nazionale	559
2. Specificità (e limiti) dell’ordinamento italiano	563
3. Ruolo e funzionamento delle Riserve e delle Aree marine protette	564
4. Considerazioni conclusive	571

CAPITOLO XXXI
LA RETE NATURA 2000: ZPS, ZSC E SIC
Wladimiro Troise Mangoni

1. Inquadramento generale della rete Natura 2000	573
2. Origini e istituzione della rete Natura 2000	574
3. Profili definitori della rete Natura 2000: SIC, ZSC e ZPS	579
4. Profili procedurali dell'individuazione di SIC, ZSC e ZPS e misure adottabili per la loro protezione	582
5. Il bilanciamento tra la conservazione delle aree protette e l'autorizzabilità di progetti di interesse pubblico	587

CAPITOLO XXXII
LE ZONE UMIDE
Miriam Carani

1. Premessa: le zone umide, un patrimonio naturale storicamente depredato	591
2. La Convenzione di Ramsar: un cambio di paradigma	595
3. L'attuazione della Convenzione di Ramsar in Italia: il D.P.R. n. 448/1976	597
3.1. La natura del provvedimento di designazione delle zone umide e i riflessi sullo statuto della proprietà privata	597
3.2. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni e la creazione di riserve naturali	598
3.3. I rapporti con la pianificazione territoriale e il demanio marittimo	600
4. Le zone umide nelle fonti del diritto eurounitario	602
5. Conclusioni	604

CAPITOLO XXXIII
ATTIVITÀ VENATORIA E ZONE DI PROTEZIONE FAUNISTICA
Arianna Giovannelli

1. Introduzione	607
2. Il sistema integrato delle fonti internazionali ed euro-unitarie	609
3. L'attività venatoria e la tutela della fauna selvatica in Italia	615
4. L'attività venatoria nelle aree protette	621
5. Prospettive future	630

CAPITOLO XXXIV
PESCA E AREE DI PROTEZIONE BIOLOGICA
Fabiola Maccario

1. Introduzione. Limitazione del campo d'indagine	633
2. La disciplina sovranazionale in materia di pesca: gli accordi internazionali e la politica comune della pesca eurounitaria (PCP)	634
3. La disciplina nazionale: competenze statali e regionali	642
4. La disciplina della pesca nelle Aree Marine Protette e nelle Zone di Protezione Biologica	645
5. Conclusioni: un difficile equilibrio tra tutela della biodiversità marina e tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei pescatori professionali	653

PARTE DI DIRITTO COMPARATO
SEZIONE IV
Esperienze straniere
(Francia, Spagna Stati Uniti, Brasile)

CAPITOLO XXXV
LA CADRE JURIDIQUE DE LA BIODIVERSITÉ EN FRANCE
ENTRE PROTECTION ET CONCILIATION DES INTÉRÊTS
Aurore Laget-Annamayer

1. Introduction	659
2. Les instruments de protection et de conservation au service de l'objectif de la biodiversité	662
2.1 La protection des espèces	663
2.2. Les aires protégées	665
3. Les instruments de compensation et de restauration de la nature	668
3.1. Les dispositifs de compensation	669
3.2. Les instruments fondés sur la restauration de la nature : un levier émergent	671
4. Conclusion	675

CAPITULO XXXVI
LA TUTELA JURÍDICA DE LA BIODIVERSIDAD EN ESPAÑA
Estanislao Arana García

1. Introducción: la Ley 42/2007 del patrimonio natural y de la biodiversidad como piedra angular del sistema	679
2. Instrumentos para el conocimiento y la planificación del patrimonio natural y de la biodiversidad	681
3. Catalogación, conservación y restauración de hábitats y espacios del patrimonio natural	684
4. Medidas específicas para la conservación de la biodiversidad	687
5. Uso sostenible del patrimonio natural y de la biodiversidad	689
5.1. Red de Reservas de la Biosfera de España	689
5.2. Acceso a los recursos genéticos procedentes de taxones silvestres y distribución de beneficios	690
5.3. Comercio internacional de especies silvestres	691
6. Fomento del conocimiento, la conservación y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad: en especial, la custodia del territorio	691

CAPITULO XXXVII
BIODIVERSITY CONSERVATION LAW IN THE UNITED STATES
Kalyani Robbins

1. Introduction	693
2. The Development of Incremental Statutes Leading up to the ESA	694
2.1. The Lacey Act of 1900	694
2.2. The Migratory Bird Treaty Act of 1918	694
2.3. The Federal Aid in Wildlife Restoration Act of 1937	694
2.4. The Wild Free-Roaming Horses and Burros Act of 1971	695
2.5. The Marine Mammal Protection Act of 1972	695
3. The Endangered Species Act of 1973	696
3.1. The Species Listing Process	697
3.2. Critical Habitat Designation	700
3.3. Consultation Requirement	701
3.4. The Take Prohibition	702
3.5. Recovery Planning	702
4. Protecting Biodiversity from the Impacts of Climate Change	703
4.1. Section 7 Consultation for Projects Permitted, Funded, or Carried Out by Federal Agencies	704
4.2. Section 9 Take and Section 10 Applications for Incidental Take Permits	708

CAPÍTULO XXXVIII
A PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE NO BRASIL.
POVOS DAS FLORESTAS:
AGENTES ESSENCIAIS PARA A TRANSIÇÃO JUSTA E ECOLÓGICA
Katya Regina Isaguirre-Torres - Egon Bockman Moreira

1. Introdução	715
2. Proteção material e legislativa das florestas	718
3. Tipologias de florestas na legislação brasileira	723
4. Os povos das florestas no enfrentamento ao aquecimento global	726
5. Considerações Finais	730
 <i>Notizie sugli autori</i>	 733

CAPITOLO XIV

BIODIVERSITÀ E MOBILITÀ SOSTENIBILE*

CHIARA FELIZIANI

SOMMARIO: 1. Profili evolutivi della politica europea in materia di mobilità e trasporti – 2. Cosa cambia nel contesto dell'economia circolare? – 3. I riflessi sulla legislazione italiana – 4. La mobilità sostenibile in concreto – 4.1. Il caso Fiat 500 X – 4.2. Il treno per le Cinque Terre e il vaporetto di Venezia – 4.3. Il valico del Brennero.

1. *Profili evolutivi della politica europea in materia di mobilità e trasporti*

Alla voce “trasporti” nel sito dell’Unione europea si coglie agevolmente come quello della sostenibilità ambientale rappresenti solo un profilo, seppure da ultimo – si vedrà, *infra* – maggiormente valorizzato, della materia, mentre senz’altro centrale risulta essere l’aspetto economico¹.

Tale stato delle cose ha radici profonde, anche di carattere storico-politico.

Quello della mobilità e dei trasporti, infatti, costituisce da sempre un settore del tutto peculiare nell’architettura politico - istituzionale dell’Unione europea, giacché lo stesso funge, “contemporaneamente, da *strumento per* il raggiungimento del [mercato comune] ed *oggetto* del

* Il presente lavoro si inserisce nell’ambito del progetto “Innovazione e vulnerabilità: problemi giuridici e tutele” del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Macerata (finanziamento MUR, programma: Dipartimenti di Eccellenza 2023-2027)” - sottoprogetto AVAS. L’A. ringrazia i curatori del *Volume* per il coinvolgimento nel progetto editoriale e ringrazia altresì la Dott.ssa Marzia Cesari e l’Ing. Cinzia Tonci per i preziosi consigli offerti in fase di elaborazione di questo contributo.

¹ Si legge, infatti, che “la politica dei trasporti dell’UE contribuisce alla vitalità dell’economia europea sviluppando una moderna rete di infrastrutture che consenta spostamenti più veloci e più sicuri e promuovendo al tempo stesso *soluzioni sostenibili e digitali*”. E poi, ancora, “il settore dei trasporti è una colonna portante dell’integrazione europea ed è essenziale per la libera circolazione delle persone, dei beni e dei servizi. Inoltre, i trasporti contribuiscono in misura fondamentale all’economia, visto che rappresentano oltre il 9% del valore aggiunto lordo dell’UE. I servizi di trasporto hanno generato, da soli, circa 664 miliardi di euro in valore aggiunto lordo nel 2016 e danno lavoro a circa 11 milioni di persone”.

mercato comune”². Per un verso, non vi è dubbio che i trasporti rappresentino una leva imprescindibile per la garanzia delle quattro libertà fondamentali di circolazione e, dunque, per la costruzione e l’implementazione del mercato interno³. Per altro verso, tuttavia, è innegabile si tratti un settore di mercato di rilevanza tale da meritare (*rectius*, necessitare) di essere preso in considerazione e regolamentato *ex se*⁴.

Nondimeno, al riguardo si osserva come il primo profilo, quello della “strumentalità”, abbia a lungo prevalso sull’altro, con ciò determinando una serie di conseguenze di non poco momento. Tra queste, per quanto qui di precipuo interesse, il fatto che – come si vedrà meglio *infra* – la politica ambientale si è integrata con difficoltà in quella – a lungo inesistente, appunto – dei trasporti⁵.

Infatti, nonostante sino al 2009 quello dei trasporti fosse un settore di competenza esclusiva dell’UE, le istituzioni europee sono parse arrancare nella definizione di una solida politica in materia. Ancora all’alba di Lisbona, pertanto, le iniziative europee in questo settore sembravano orientate prioritariamente alla realizzazione delle quattro libertà fondamentali⁶, mentre di vere e proprie politiche di trasporti si poteva parlare più che altro a livello di Stati membri⁷.

Tra le ragioni di ciò si è soliti annoverare la circostanza che il Trattato istitutivo della Comunità economica europea non contenesse norme sufficientemente puntuali al riguardo, demandando per converso la definizione e l’attuazione della politica comunitaria in materia di trasporti a successivi atti di diritto derivato⁸. E poi, ancora, le difficoltà di armonizzare legislazioni nazionali tra loro anche molto distanti, a cui non di rado si è accompagnato un significativo ostruzionismo da parte di alcuni Stati

² D.U. GALETTA, M. GIAVAZZI voce *Trasporti terrestri*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale*, tomo IV, II ed., Milano, 2007, 2173 ss. Enfasi aggiunta.

³ Su questi concetti sia sufficiente richiamare G. TESAURO, *Diritto dell’Unione europea*, VI ed., Padova, 2010, 391 ss.

⁴ In argomento si v. – ad es. – E. PICOZZA, S. OGGIANU, *Politiche dell’Unione europea e diritto dell’economia*, Torino, 2013, 66 ss.

⁵ In ordine al principio di integrazione sia consentito rinviare a C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla Rivoluzione Industriale all’economia circolare*, in *Dir. amm.*, 2020, 4, 843 ss.

⁶ L. KRAMER, *EU Environmental Law*, 8th. ed., London, 2016, 411.

⁷ Ancora, L. KRAMER, *op. ult. cit.*, 411.

⁸ In questo senso, D.U. GALETTA, *La politica comunitaria dei trasporti*, in *Quaderni della Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti*, 2008, 1 ss.

membri della Comunità⁹. Non da ultimo, vengono in discorso anche le oggettive difficoltà di carattere infrastrutturale e alcuni non trascurabili portati dalla storia¹⁰.

Il descritto stato delle cose è rimasto tale ancora a seguito dell'introduzione nel Trattato istitutivo di un titolo *ad hoc* per la materia ambiente in occasione dell'Atto Unico Europeo¹¹. E tanto nonostante – come osservato da una parte della dottrina – fosse già evidente la capacità della politica dei trasporti di incidere molto significativamente sulle questioni ambientali, tra cui quelle concernenti – ad esempio – il consumo di suolo, il cambiamento climatico e, non ultimo, la tutela della biodiversità¹².

È stato dunque necessario attendere il 1992 perché le allora istituzioni comunitarie prendessero per la prima volta una posizione sul tema con l'adozione del Libro Verde recante *L'impatto dei trasporti sull'ambiente: una strategia comunitaria per uno sviluppo sostenibile dei trasporti nel pieno rispetto dell'ambiente*¹³, cui ha fatto immediato seguito il Libro Bianco dedicato ad una *Strategia comunitaria per la mobilità sostenibile*¹⁴.

Quest'ultimo, in particolare, si segnala per il fatto di aver “svincolato [*rectius*, provato a svincolare] la politica dei trasporti da un approccio settoriale-liberista, inquadrandola nel contesto più ampio della mobilità sostenibile”¹⁵, per l'effetto sottolineando come – *de jure condendo* – gli aspetti ambientali dovessero essere presi adeguatamente in considerazione (*rectius*, integrati) fino a costituire parte integrante della politica comune in materia di trasporti.

Gli anni Novanta – complici senz'altro la diffusione, già a livello internazionale, di una nuova sensibilità nei riguardi della questione ambientale¹⁶ e,

⁹ In argomento, si v. - tra gli altri - L. AMMANNATI, A. CANEPA (a cura di), *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Torino, 2015, *passim*.

¹⁰ In tema, con specifico riguardo al trasporto ferroviario, sia consentito rinviare a C. FELIZIANI, *Il trasporto ferroviario nel quadro della politica ambientale europea*, in *Nomos*, 2018, 1, 1ss. e alla bibliografia ivi richiamata.

¹¹ In merito all'Atto Unico Europeo e alle novità che ad esso si legano in materia di ambiente, si v. spec. A. CROSETTI E A., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Bari, 2018, 18.

¹² L. KRAMER, *EU Environmental Law*, cit., 411.

¹³ COM (92)46.

¹⁴ COM (92) 494.

¹⁵ M. NINO, *La politica dei trasporti nell'Unione europea e le problematiche riguardanti la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile*, in *Dir. comm. internaz.*, 2013, 1, 227 ss.

¹⁶ Sia qui sufficiente rammentare la Dichiarazione di Rio del 1992, nonché le coeve Convenzione sulla Diversità biologica e la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. In argomento – tra gli altri – A. CROSETTI E A., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, cit., 9 ss.

soprattutto, la grande fascinazione creata dal principio di sviluppo sostenibile¹⁷ – sono proseguiti vedendo l'adozione, da parte delle istituzioni europee, di una serie di iniziative normative (asseritamente) volte alla promozione di un modello di trasporto improntato ad un maggiore livello di sostenibilità¹⁸. A mero titolo esemplificativo, si richiamano il *Programma di azione sui trasporti per il quinquennio 1995 - 2000*¹⁹, la comunicazione della Commissione sul trasporto sostenibile del 1998²⁰, fino ad arrivare al Libro Bianco del 2001 recante *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*²¹.

Nondimeno, attenta dottrina ha messo in rilievo come tali documenti facessero menzione dell'ambiente o, meglio, dei risvolti ambientali propri della politica in tema di trasporti in termini molto vaghi. Quasi come se, al fondo, non fosse ancora matura la consapevolezza che un'economia competitiva passa necessariamente (anche) da un livello appropriato di protezione ambientale²².

Questa, del resto, l'impressione che si ha anche leggendo la definizione di "sistema di trasporti" contenuta nella risoluzione del Consiglio europeo del 4-5 aprile 2001²³, dove le priorità sembravano essere ancora quelle della sicurezza, dell'efficienza e soprattutto della competitività. Mentre, i riferimenti all'ambiente risultavano circoscritti al contenimento delle esternalità negative e "la promozione dei mezzi di trasporto pubblici, tanto cara alla politica ambientale, non figura[va] affatto tra gli obiettivi della politica dei trasporti"²⁴.

¹⁷ In argomento, per tutti, F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2010, 13 ss.

¹⁸ Al riguardo, oltre ai documenti richiamati nel paragrafo, si ricordano tra gli altri: il V Programma di azione ambientale del 1993; il Libro Verde del 1995 sui prezzi efficienti e leali nel settore dei trasporti, COM(95)691; la Comunicazione della Commissione sul trasporto aereo e l'ambiente, COM(99)640.

¹⁹ COM(95)302.b.

²⁰ COM(98)716. Nello stesso anno si ricordano anche le comunicazioni della Commissione sulle emissioni di CO₂ - COM(98)204 – e sui veicoli pesanti – COM(98)44.

²¹ COM(2001)370.

²² L. KRAMER, *EU Environmental law*, cit., 411.

²³ Testualmente si legge di: "a transport system that: allows the basic access and development needs of individuals, companies and societies to be met safely and in a manner consistent with human and ecosystem health, and promotes equity within and between successive generations: is affordable, operates fairly and efficiently, offers choice of transport mode, and supports a competitive economy, as well as balanced regional development; limits emissions and waste within the planet's ability to absorb the, and uses non-renewable resources at or below the rates of development of renewable substitutes while minimising the impact on the use of land and the generation of noise".

²⁴ L. KRAMER, *EU Environmental law*, cit., 412.

2. Cosa cambia nel contesto dell'economia circolare?

Come noto, tra il 2008 e il 2010, le istituzioni europee hanno iniziato a porre le basi per il passaggio – o, se si preferisce, per la “transizione”²⁵ – da un modello economico lineare a uno circolare²⁶ ed è in questo contesto di grande fermento, innanzitutto, culturale che hanno preso progressivamente a diffondersi i concetti di *smart city*²⁷ e di *smart mobility*²⁸.

Nonostante ciò, la politica in materia di mobilità e trasporti – almeno secondo una certa lettura – inizialmente è parsa ancora arrancare in punto di sostenibilità ambientale.

La stessa Commissione europea, d'altra parte, nel Libro bianco sui trasporti del 2011²⁹ esordiva affermando che “i trasporti europei sono a un crocevia: permangono vecchi problemi e ne sono comparsi di nuovi”³⁰. In punto di impatto sull'ambiente, poi, la Commissione ammetteva che “il sistema dei trasporti *non è sostenibile*”³¹ e che “se ci proiettiamo in avanti di 40 anni è chiaro che *il settore dei trasporti non può continuare a svilupparsi nel solco attuale (...)*”³².

²⁵ Sul concetto di transizione si v. spec. F. FRACCHIA, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, Napoli, 2024, *passim*.

²⁶ Il riferimento è, in particolare, alla Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, *relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive* e alla di poco successiva Comunicazione della Commissione europea 2 marzo 2010, *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020. In dottrina, sul concetto di economia circolare si v. innanzitutto F. DE LEONARDIS voce *Economia circolare*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg., VII, 2021, 161 ss.

²⁷ *Amplius* C. LAURI, voce *Smart city*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg., VII, 2021, 377 ss.

²⁸ Si v. C. LAURI, *L'ordinamento giuridico della smart city. Sovranità e autonomie urbane*, Napoli, 2023, 300 ss. In tema, si v. altresì la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 30 settembre 2009, recante *Piano d'azione sulla mobilità urbana*, COM(2009) 490 def.

²⁹ Libro bianco recante *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, COM(2011)144.

³⁰ Pag. 3. Rispetto al 2001 – anno di pubblicazione del precedente Libro bianco – si registravano dei progressi, i quali tuttavia riguardavano innanzitutto l'apertura del mercato nei settori del trasporto aereo, stradale e, in parte, ferroviario. Secondariamente – si legge – si era assistito ad un aumento della sicurezza, nonché alla adozione di nuove norme sulle condizioni di lavoro e sui diritti dei passeggeri. Non ultimo, sviluppi significativi si erano avuti in punto di coesione territoriale grazie alle reti europee dei trasporti finanziate mediante la TEN-T, i fondi strutturali ed il fondo di coesione.

³¹ Pag. 4. Enfasi aggiunta.

³² Pag. 4, dove si legge altresì: “a scenario immutato la dipendenza dei trasporti dal petrolio risulterebbe ancora di poco inferiore al 90%, mentre l'energia ricavata da fonti

Inoltre, leggendo l'intero documento ci si avvede di come, pur avendo fissato almeno tre obiettivi rilevanti per il 2050 – vale a dire: i) eliminare, previo dimezzamento entro il 2030, l'impiego delle auto a benzina per il trasporto urbano; ii) ridurre le emissioni di gas serra da trasporti del 60%; iii) applicare puntualmente il principio “chi inquina paga” –, la Commissione abbia però mancato ancora una volta di offrire indicazioni puntuali circa le misure concrete da porre in essere al fine di raggiungere detti obiettivi³³.

Considerazioni non dissimili possono farsi anche con riguardo al di poco successivo VII Programma di azione ambientale³⁴, laddove quest'ultimo suggerisce – tra le altre cose – di migliorare la sostenibilità delle città europee e afferma come, a tal fine, sia necessario un nuovo approccio al trasporto urbano e alla mobilità *tout court* intesa³⁵. Salvo, tuttavia, non occuparsi affatto dei problemi di carattere ambientale causati dai trasporti (ed in specie proprio dal trasporto urbano) e dalle relative infrastrutture, come l'inquinamento acustico e quello atmosferico o il consumo di suolo e la perdita della biodiversità³⁶.

Se dunque, per le ragioni appena illustrate, almeno sino al 2013 la politica europea in materia di mobilità e quella ambientale non risultavano ancora perfettamente integrate³⁷, qualche cosa di diverso sembra invece potersi dire con riguardo alle iniziative assunte dalle istituzioni europee in tempi più recenti.

Complici senz'altro l'ingresso in una stagione più matura della riflessione circa l'economia circolare³⁸ e l'aggravarsi della crisi climatica³⁹, con

rinnovabili si attesterebbe di poco al di sopra dell'obiettivo del 10% fissato per il 2020. Nel 2050 le emissioni di CO₂ provocate dal settore dei trasporti rimarrebbero di un terzo superiori ai livelli del 1990. Entro il 2050 i costi dovuti alla congestione aumenteranno del 50%, si accentuerà il divario di accessibilità tra regioni centrali e periferiche e continueranno ad aumentare i costi sociali dovuti agli incidenti e all'inquinamento acustico”. Enfasi aggiunta.

³³ In questo senso L. KRAMER, *EU Environmental Law*, cit., 412.

³⁴ Decisione 1386/2013/UE del 20 novembre 2013, *Vivere bene entro i limiti del nostro Pianeta*.

³⁵ Si v. sezione 95 del documento in parola.

³⁶ Di qui l'impressione - secondo una parte della dottrina (L. KRAMER, *EU Environmental Law*, cit., 413) - che detto Programma, almeno con riguardo alla parte relativa alla mobilità, lasci chiaramente intendere come quella di “sostenibilità” sia una parola magica che abbraccia un pò tutto, ma che di per sé sola non significa nulla”.

³⁷ Di questo avviso anche L. KRAMER, *EU Environmental Law*, cit., 413.

³⁸ Ossia, innanzitutto scevra dall'equivoco per cui la stessa si risolverebbe nella disciplina dei rifiuti. Sul punto, sia consentito rinviare a C. FELIZIANI, *I rifiuti come risorse. L'“anello mancante” per un'economia circolare*, in F. DE LEONARDIS, *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019, 91 ss. Più di recente, inoltre, si v. S. VERNILE, *Dall'economia circolare al principio di circolarità*, Torino, 2024, *passim*.

³⁹ Sul punto, si v. ad es. A. GIORDANO, *Introduzione alla tutela del clima come bene comune*, Napoli, 2024, *passim*.

le sue ricadute anche in punto di biodiversità⁴⁰, ciò che è sembrato a poco a poco prevalere è viceversa l'approccio olistico proprio di questo nuovo modello economico⁴¹.

Ecco dunque che (anche) la politica europea in materia di trasporti, pur non tradendo mai la sua originaria vocazione di leva per la costruzione del mercato unico, ha preso a considerare come irrinunciabile la contemporanea garanzia di un adeguato livello di sostenibilità ambientale.

Tanto si coglie dall'esame della legislazione europea in materia che, diversamente da un tempo, ha iniziato ad essere più capillare e più puntuale, anche attraverso il ricorso a strumenti quali – ad esempio – le certificazioni⁴², gli incentivi⁴³, le forme di tassazione⁴⁴ e, non ultimo, *l'eco-design*⁴⁵.

Le considerazioni di carattere ambientale hanno dunque finito per integrarsi in maniera più significativa nella disciplina dei veicoli pesanti⁴⁶

⁴⁰ In tema, tra i molti, A. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022, *passim*.

⁴¹ Sottolinea tale caratteristica dell'economia circolare F. DE LEONARDIS voce *Economia circolare*, cit., 161 ss.

⁴² Si v. ad es. Regolamento (UE) 748/2012 della Commissione, del 3 agosto 2012, *che stabilisce le regole di attuazione per la certificazione di aeronavigabilità e ambientale di aeromobili e relativi prodotti, parti e pertinenze, nonché per la certificazione delle imprese di progettazione e di produzione* (rifusione), nella versione consolidata all'esito dei due interventi di modifica occorsi nel 2024.

⁴³ Si v., ad es., la Direttiva (UE) 2019/1161 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, *che modifica la Direttiva 2009/33/CE relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada*.

⁴⁴ Si v. ad es. la Direttiva (UE) 2022/362 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 febbraio 2022 *che modifica le direttive 1999/62/CE, 1999/37/CE e (UE) 2019/520 per quanto riguarda la tassazione a carico di veicoli per l'uso di alcune infrastrutture*.

⁴⁵ Si v., ad es., il Regolamento (UE) 1781/2019 della Commissione dell'1 ottobre 2019 *che stabilisce specifiche per la progettazione ecocompatibile dei motori elettrici e dei variatori di velocità in applicazione della Direttiva 2009/125/CE del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del Regolamento (CE) 641/2009 della Commissione per quanto riguarda le specifiche per la progettazione ecocompatibile dei circolatori senza premistoppa indipendenti e dei circolatori senza premistoppa integrati in prodotti e abroga il Regolamento (CE) 640/2009 della Commissione*.

⁴⁶ Si v. ad es. il Regolamento (UE) 2400/2017 della Commissione, del 12 dicembre 2017, *che attua il Regolamento di esecuzione (CE) 595/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la determinazione delle emissioni di CO₂ e del consumo di carburante dei veicoli pesanti e che modifica la Direttiva 2007/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il Regolamento (UE) 582/2001 della Commissione; il Regolamento (UE) 858/2018 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo all'omologazione e alla vigilanza del mercato dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché*

così come di quelli leggeri⁴⁷, specie per quel che concerne il profilo delle rispettive emissioni. Ma anche nella disciplina del trasporto aereo, dove si rammenta in particolare il recente Regolamento *ReFuelEU Aviation*⁴⁸, quale elemento chiave del pacchetto di misure *Fit for 55*⁴⁹, pensato in vista della realizzazione degli obiettivi fissati dal *Green Deal europeo*⁵⁰. E poi, ancora, nella disciplina del trasporto ferroviario, rispetto al quale le istituzioni – oltre a cercare di incentivare l'interoperabilità⁵¹ – hanno istituito, nel 2021, l'Anno europeo delle ferrovie⁵² con l'obiettivo di incrementare sensibilmente il numero di passeggeri che viaggiano su rotaia, sì da contribuire al raggiungimento dei *target* fissati dal già citato *Green Deal*.

dei sistemi, dei componenti e delle entità tecniche indipendenti destinati a tali veicoli, che modifica i Regolamenti (CE) 715/2007 e (CE) 595/2009 e abroga la Direttiva 2007/46/CE; il Regolamento (UE) 1242/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ dei veicoli pesanti nuovi e modifica i Regolamenti (CE) 595/2009 e (UE) 956/2018 del Parlamento europeo e del Consiglio e la Direttiva 1996/53/CE del Consiglio.

⁴⁷ Si v. il Regolamento (UE) 858/2018 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo all'omologazione e alla vigilanza del mercato dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, dei componenti e delle entità tecniche indipendenti destinati a tali veicoli, che modifica i Regolamenti (CE) 715/2007 e (CE) 595/2009 e abroga la Direttiva 2007/46/CE e il Regolamento (UE) 631/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi e che abroga i Regolamenti (CE) 443/2009 e (UE) 510/2011 (rifusione).

⁴⁸ Regolamento (UE) 2405/2023 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, *sulla garanzia di condizioni di parità per un trasporto aereo sostenibile (ReFuelEU Aviation)*, con il quale le istituzioni europee hanno inteso fissare un quadro giuridico forte e stabile per promuovere la graduale fornitura e la diffusione di carburanti sostenibili per l'aviazione nell'Unione. Tali carburanti, infatti, sono capaci di generare emissioni di gas a effetto serra inferiori durante il loro ciclo di vita rispetto al convenzionale cherosene di origine fossile. Nella specie, si tratta di una riduzione di emissioni durante il ciclo di vita che va dal 65 % al 100 %, a seconda del tipo di carburante sostenibile impiegato.

⁴⁹ Per un quadro complessivo di tali misure e dello stato dell'arte in ordine alla loro adozione si v. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal/fit-55-delivering-proposals_it.

⁵⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 11 dicembre 2019, recante *Il Green Deal europeo COM/2019/640 final*.

⁵¹ Si v. la Direttiva 2016/797/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa *all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea* (rifusione).

⁵² Si v. la Decisione (UE) 2020/2228 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 relativa a *Un anno europeo delle ferrovie* (2021).

In un contesto politico-istituzionale in cui – come visto sin qui – si coglieva già una accresciuta attenzione per le interrelazioni tra mobilità e ambiente, specie con riguardo al profilo dell'energia⁵³, l'avvento della pandemia da Covid-19 e successivamente la crisi energetica, conseguita allo scoppio del conflitto bellico in Ucraina, hanno senz'altro contribuito a ribadire ulteriormente l'urgenza di assicurare una integrazione reale tra la politica in materia di trasporti e quella ambientale e, più in generale, ad accelerare gli sforzi per la transizione verso un modello economico circolare⁵⁴.

A questo ultimo proposito, oltre ai documenti citati da ultimo, basti qui ricordare quell'insieme di atti adottati dalle istituzioni europee a far data all'incirca dalla primavera 2020 e dai quali emerge una visione non più settoriale ma, per l'appunto, circolare ed olistica delle diverse politiche europee, tale per cui il perseguimento degli obiettivi di crescita economica non risulta più completamente sganciato da quelli di tutela ambientale e di protezione della salute umana⁵⁵.

Si veda, ad esempio, la *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*⁵⁶, dove – tra le altre cose – si legge: “la natura ci è indispensabile. (...). *Investire nella protezione e nel ripristino della natura sarà di cruciale importanza anche per la ripresa economica dell'Europa dalla crisi Covid-19. (...) La protezione della biodiversità ha giustificazioni economiche ineludibili. (...)*”⁵⁷. O, ancora, il *Programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE) 2021 - 2027*⁵⁸, che persegue gli obiettivi fissati dal *Green Deal* e dalla *Strategia UE sulla biodiversità* e, nel fare ciò, vede tra le

⁵³ Oltre ai documenti già richiamati nelle note che precedono, si v. ad es. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni recante *Energia pulita per i trasporti: una strategia europea in materia di combustibili alternativi*, COM/2013/017 final e la Direttiva 2019/1161/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che modifica la Direttiva 2009/33/CE relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada.

⁵⁴ In questo senso, si v. E. SCOTTI, *Il diritto dell'economia nella transizione ecologica*, in E. BANI E A., *Lezioni di diritto dell'economia*, Torino, 2023, 227 ss.

⁵⁵ Il riferimento è al c.d. approccio *one health*, su cui *amplius*: <https://www.iss.it/one-health>. In dottrina, si v. spec. E. SCOTTI, *One health: per un'integrazione tra salute umana e ambientale*, in F. APERIO BELLA (a cura di), *One health: per una tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari*, Napoli, 2022, 45 ss.

⁵⁶ Segnatamente, si tratta della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 20 maggio 2020, recante *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita*, COM(2020)380 final.

⁵⁷ Pag. 2. Enfasi aggiunta.

⁵⁸ Si tratta del Regolamento (UE) 783/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio,

proprie linee di azione anche quella relativa ai trasporti più ecologici. O, infine, l'estensione – nel 2021 – dell'Accordo di Bonn per il contrasto all'inquinamento marino determinato dallo sversamento degli idrocarburi delle navi⁵⁹ che attraversano il Mar del Nord.

3. *I riflessi sulla legislazione italiana*

L'evoluzione nel senso appena descritto della politica europea in materia di mobilità e trasporti ha avuto, come ovvio, significative ricadute anche negli ordinamenti interni.

Per quel che concerne l'ordinamento italiano, oltre al PNRR dove una specifica missione è dedicata proprio alle infrastrutture per la mobilità sostenibile⁶⁰, si registrano una serie di iniziative, sparse in differenti veicoli normativi, che lette nel loro insieme lasciano intravedere – al netto di talune difficoltà di ordine organizzativo – una mutata sensibilità al tema che ci occupa.

Già nell'ambito dei lavori del c.d. Protocollo di Torino⁶¹, infatti, era stata avanzata la proposta di vietare la circolazione di veicoli molto inquinanti in strade extraurbane dove si riscontra sovente il superamento dei limiti di PM10 e NO2. Tale misura, tuttavia, non è poi stata adottata perché non si è trovato un accordo (innanzitutto, politico) circa il soggetto (i.e. l'amministrazione) che avrebbe dovuto disporre il divieto ed operare i controlli. In particolare, il Ministero dell'Interno ha eccepito come rientrasse nei suoi poteri disporre simili divieti *solo* per motivi di sicurezza e ordine pubblico, *non anche* per motivi ambientali.

Più di recente, si veda – ad esempio – l'art. 9 del decreto Salva-infrazioni 2023⁶² con cui sono state introdotte delle modifiche al codice della strada nel senso di prevedere dei limiti di velocità c.d. dinamici al fine di

del 29 aprile 2021, che istituisce un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE), e abroga il Regolamento (UE) 1293/2013.

⁵⁹ Vale a dire il Regolamento recante "Accordo concernente la cooperazione in materia di lotta contro l'inquinamento del Mare del Nord causato dagli idrocarburi e da altre sostanze pericolose", come emendato dalla Decisione (UE) 2021/176.

⁶⁰ Segnatamente, si tratta della Missione n. 3 su cui *amplius*: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/il-piano/missioni-pnrr/mobilita-sostenibile.html>.

⁶¹ *Amplius* <https://www.mase.gov.it/comunicati/clean-air-dialogue-il-4-giugno-torino-la-firma-del-protocollo-aria-pulita>.

⁶² D.L. 13 giugno 2023 n. 69, conv. con modifiche in L. 10 agosto 2023 n. 103, *Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano*.

(provare a) contribuire al miglioramento della qualità dell'aria⁶³. In altri termini, ove i valori delle emissioni risultino superiori a determinate soglie, i limiti di velocità *standard* delle autostrade (i.e. 110 km/h) possono essere fissati temporaneamente ad un livello inferiore.

Ancora, si veda il decreto Salva-infrazioni 2024⁶⁴, il cui art. 14, comma 1, prevede che “al fine di concorrere all'esecuzione delle sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 12 maggio 2022, relativa alla causa C-573/19, e del 10 novembre 2020, relativa alla causa C-644/18, con decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, è approvato uno specifico programma, in coerenza con il Programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico di cui al decreto legislativo 30 maggio 2018, n. 81, della durata massima di 60 mesi, finalizzato a promuovere la mobilità sostenibile, per un importo complessivo pari a 500 milioni di euro a valere sulla dotazione del Fondo previsto dall'art. 1, comma 498, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (...)”⁶⁵.

Tali risorse – prosegue il comma 2 – sono destinate “al finanziamento di interventi proposti dai comuni capoluogo di provincia con popolazione superiore a 50.000 abitanti e dalle città metropolitane, il cui territorio ricade, in tutto o in parte, in zone nelle quali è intervenuto il superamento dei valori limite di qualità dell'aria previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, individuate dalla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 12 maggio 2022, relativa alla causa C-573/19, (...), ovvero dalla lettera di costituzione in mora della Commissione europea del 13 marzo 2024 relativa alla procedura di infrazione n. 2014/2147 (...)”.

Inoltre – si legge al successivo comma 4 – “al fine di individuare ulteriori misure e iniziative (...) è istituita, presso la Presidenza del Consiglio

⁶³ L'art. 9 è infatti rubricato *Misure in materia di circolazione stradale finalizzate al miglioramento della qualità dell'aria. Procedure di infrazione n. 2014/2147, n. 2015/2043 e n. 2020/2299*.

⁶⁴ D.L. 16 settembre 2024 n. 131, conv. con modifiche in L. 14 novembre 2024 n. 166, recante *Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano*. Per un inquadramento generale, si v. E. CANO, *Il nuovo decreto legge c.d. salva-infrazioni: quali e quanti “benefici” rispetto allo stato attuale di conformità dell'ordinamento nazionale al diritto UE*, in *Riv. cont. eur.*, 2024, 3, 1 ss..

⁶⁵ L'art. 14 è rubricato *Misure finalizzate al miglioramento della qualità dell'aria – Procedure di infrazione n. 2014/2147, n. 2015/2043 e n. 2020/2299*.

dei ministri, una cabina di regia con il compito di elaborare, entro il 31 dicembre 2024, un Piano di azione nazionale per il miglioramento della qualità dell'aria, comprensivo di cronoprogramma (...)”.

A questo ultimo riguardo, si segnala inoltre che il Ministero dell'ambiente, proprio nell'ambito dei lavori della Cabina di regia per il Piano aria, ha valutato – di concerto con il Ministero dei trasporti – di investire ulteriori risorse, pari a circa 300 milioni di euro (a valere sul fondo di cui all'art. 1, comma 498, della L. 234/2021) al fine di estendere la misura in parola anche ai Comuni o aggregazioni di comuni di dimensioni comprese tra i 30.000 e i 50.000 abitanti ricadenti in zone in infrazione della qualità dell'aria.

Ancora, sempre all'interno della Cabina di regia del Piano aria è stata discussa l'adozione di una misura fiscale per detassare i contributi erogati dalle aziende ai propri dipendenti al fine di incentivare forme di mobilità casa/lavoro sostenibili, così come attualmente vengono detassati gli acquisti di auto aziendali⁶⁶. Tale misura, che non è stata poi adottata, era pensata innanzitutto per produrre benefici dal punto di vista della de-carbonizzazione e, più in generale, dell'inquinamento.

4. *La mobilità sostenibile in concreto*

Orbene, a quanto precede deve poi aggiungersi che il dialogo tra le istituzioni europee e le autorità nazionali nella materia *de qua* ha talora avuto ad oggetto una serie di questioni molto puntuali.

Il riferimento è innanzitutto ad una serie di casi in cui la Commissione europea è intervenuta al fine di vagliare alcune scelte legislative operate dall'Italia in materia di trasporti che presentavano delle ricadute in punto di ambiente. Nonché anche ad un caso, particolarmente attuale, che vede confrontarsi su posizioni contrapposte Italia ed Austria.

Il filo rosso che – si vedrà – lega tali vicende è quel costante intreccio tra le ragioni del mercato unico e le ragioni di tutela ambientale di cui si diceva già nelle prime pagine di questo contributo, laddove l'ago della bilancia è sempre rappresentato dal principio di proporzionalità⁶⁷.

⁶⁶ Tale misura prevedeva, nell'ambito della riforma del sistema tributario che il Governo era tenuto ad attuare entro l'estate, sulla base della delega conferita dalla L. 111/2023, l'estensione a tutti i servizi di mobilità alternativi all'uso individuale dell'auto privata, del regime di esenzione fiscale di cui beneficiano gli importi conferiti o rimborsati per l'acquisto di abbonamenti del trasporto pubblico ai sensi dell'art. 51, comma 2, lett. d-bis) del TUIR.

⁶⁷ In generale, su questo principio si v. spec. D.U. GALETTA, *Principio di proporzio-*

4.1. Il caso Fiat 500 X

Il primo caso che merita di essere richiamato è la procedura di infrazione n. 2017/2044, oggi archiviata, relativa al caso FIAT 500X euro 6 dieselL.

Con tale procedura, aperta su segnalazione della Germania e preceduta da una lunga fase di interlocuzioni preliminari, la Commissione europea aveva contestato allo Stato italiano di non aver adottato misure adeguate a ripristinare la conformità dei veicoli FIAT 500 X Euro 6 diesel omologati dall'autorità competente e di non aver applicato le disposizioni relative alle sanzioni di cui all'art. 46 della Direttiva 2007/46/CE⁶⁸ e all'art. 13 del Regolamento (CE) 715/2007⁶⁹.

In altri termini, la casa automobilistica aveva prodotto un modello di auto dove era stata montata una centralina che regolava il flusso delle emissioni di NOX. Secondo la Germania, e poi anche secondo la Commissione europea, tale centralina presentava un *defeat device*: su strada e su lunghe percorrenze le emissioni erano nei fatti più elevate di quelle promesse sulla carta dal modello di auto in questione. Si sarebbe trattato, in sostanza, di un'ipotesi di pubblicità ingannevole.

La casa automobilistica ha innanzitutto posto in atto una campagna di richiamo spontaneo per il ritiro dei veicoli e la sostituzione della centralina. Successivamente, una analoga campagna è stata svolta su richiesta del Ministero dei trasporti.

In ogni caso, nel contraddittorio con la Commissione europea, le autorità nazionali hanno sostenuto, a propria difesa, che al momento della omologazione del veicolo non vi fossero i presupposti per ritenere la centralina come un impianto di manipolazione non consentito dal Regolamento (CE) 715/2007.

nalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo, Milano, 1998, *passim* e più di recente ID., *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo (e con uno sguardo anche al di là dei confini dell'Unione europea)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2019, 6, 903 ss; F. TRIMARCHI BANFI, *Il giudizio di proporzionalità e la base conoscitiva delle leggi*, in *Dir. proc. amm.*, 2022, 1, 3 ss.

⁶⁸ Direttiva 2007/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 settembre 2007 che istituisce un quadro per l'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche destinati a tali veicoli, il cui art. 46 è rubricato "Sanzioni".

⁶⁹ Regolamento (CE) 715/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007, relativo all'omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6) e all'ottenimento di informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo, il cui art. 13 è rubricato "Sanzioni".

Parallelamente, la Corte di giustizia è stata investita di una serie di rinvii pregiudiziali di interpretazione sollevati da un giudice *a quo* francese su questione sostanzialmente analoga, ancorchè riferita ad altri modelli di veicoli⁷⁰. La Commissione europea, dunque, nel corso delle successive interlocuzioni con le autorità nazionali, ha accettato di “congelare” la procedura di infrazione in parola in attesa che la Corte Lussemburgo si pronunciasse.

L'Italia è intervenuta nella fase orale della causa C-693/18, sostenendo che la centralina montata sul modello della Fiat 500 X avesse le caratteristiche per rientrare nelle eccezioni di cui all'art. 5 del Regolamento (CE) 715/2007⁷¹. Vale a dire, in quei casi in cui l'utilizzo di manipolazioni è consentito per evitare danni improvvisi e avarie del motore. La Corte di giustizia, tuttavia, ha concluso nel senso che le eccezioni *ex art.* 5 del Regolamento (UE) 715/2007 devono essere interpretate restrittivamente⁷², dal che la conseguenza per cui la fattispecie che interessava la Fiat 500 X non poteva ritenersi sussumibile in alcuna di dette eccezioni.

A valle di tale pronuncia, e soprattutto al fine di scongiurare l'aggravamento della procedura di infrazione, le autorità nazionali sono intervenute sul quadro normativo, inserendo una norma *ad hoc* nel codice della strada per sanzionare i casi di installazione di un *defeat device*. Il riferimento è rappresentato dall'art. 7, commi 4-*ter*, 4-*quater* e 4-*quinqies*, del decreto-legge n. 68 del 2022 n. 68⁷³, a mente del quale è previsto un procedimento di natura amministrativa, di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a cui spetta il compito di effettuare gli specifici accertamenti sul possibile utilizzo di impianti di manipolazione vietati ed eventualmente applicare le sanzioni previste dall'articolo in parola⁷⁴.

All'esito di tale intervento normativo, nonché di ulteriori interlocuzioni concernenti lo scrutinio di proporzionalità della misura assunta dalle autorità nazionali, la Commissione europea ha da ultimo accolto la

⁷⁰ Il riferimento è alle cause da C-690/18 a C-693/18 promosse il 26 ottobre 2018 e recanti identici quesiti vertenti sull'interpretazione degli articoli 3, par. 10 e 5, par. 2 del Regolamento (CE) 715/2007.

⁷¹ Art. 5 recante *Requisiti e prove*.

⁷² Corte giust. Ue, II sez., 17 dicembre 2020, *CLCV e a. (Impianto di manipolazione su motore diesel)*, C-693/18.

⁷³ D.L. 16 giugno 2022 n. 68, conv. in L. 5 agosto 2022 n. 108, “Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili”.

⁷⁴ L'art. 7 del decreto in parola è rubricato “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e circolazione stradale e di infrastrutture autostradali”.

tesi difensiva delle autorità nazionali e la procedura di infrazione è stata archiviata nel mese di ottobre 2024.

4.2. *Il treno per le Cinque Terre e il vaporetto di Venezia*

Interessanti ai fini in discorso sono poi due casi EU Pilot aperti nei confronti dell'Italia in merito ad altrettante questioni riguardanti le tariffe dei biglietti di viaggio su mezzi di trasporto pubblico locale.

Il primo Pilot è il n. 10412/23, aperto dalla Commissione europea dietro denuncia di un soggetto iscritto all'AIRE, il quale lamentava di non aver accesso alle tariffe agevolate del trasporto ferroviario previste dalle Regione Liguria per i soli residenti. E tanto pur essendo di origine ligure e avendo ancora immobili di proprietà nella Regione.

A fronte di tale denuncia, la Commissione europea ha dunque avviato una indagine conoscitiva nei riguardi dello Stato italiano al fine di vagliare la *ratio* delle misure contestate dal denunciante. Nella specie, vi era interesse a verificare che dette misure nazionali non fossero in contrasto con il divieto di discriminazione in base alla nazionalità sancito dagli artt. 18 e 21, par. 1, TFUE e dall'art. 5 del Regolamento (UE) 782/2021 sui diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario⁷⁵.

Infatti, il diritto dell'UE prevede che un'eventuale disparità di trattamento riservata dagli Stati membri agli utenti dei trasporti debba essere necessariamente giustificata da considerazioni oggettive di interesse generale indipendenti dalla nazionalità e debba altresì essere fissata in misura tale da risultare commisurata (i.e. proporzionata) allo scopo perseguito⁷⁶.

Ebbene, al riguardo, le autorità italiane hanno messo in rilievo come nel caso di specie non ricorresse una differenza tariffaria basata sulla nazionalità, bensì sulla residenza, con esclusivo riguardo alla tratta ferroviaria che serve i Comuni delle Cinque Terre, i quali sono stati dichiarati Patrimonio Mondiale dell'Umanità dall'Unesco e si inseriscono in un'area che dal 1999 costituisce Parco Nazionale⁷⁷.

Si tratta dunque di un'area protetta a forte vocazione turistica dove

⁷⁵ Regolamento (UE) 782/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario. L'art. 5 è rubricato Condizioni e tariffe contrattuali non discriminatorie.

⁷⁶ In questo senso, si v. già Corte giust. Ue, sez. I, 1° ottobre 2009, *Gottwald*, causa C-103/08.

⁷⁷ D.P.R. 6 ottobre 1999 - Istituzione del Parco nazionale delle Cinque Terre (GU n. 295 del 17-12-1999)

ragioni geomorfologiche unite a quelle di tutela del patrimonio culturale ed ambientale suggeriscono di favorire gli spostamenti mediante il mezzo ferroviario. L'aumento della tariffa per i non residenti è dunque giustificato – a parere delle autorità nazionali – dall'esigenza di garantire un servizio di trasporto rafforzato in risposta al grande afflusso di turisti, specie in alcuni periodi dell'anno, senza compromettere gli aspetti di tutela ambientale.

La Commissione europea ha condiviso gli argomenti offerti dallo Stato italiano, ritenendo la misura non discriminatoria e proporzionata allo scopo perseguito. Il 13 febbraio 2024 il Pilot è stato dunque chiuso positivamente.

Un discorso analogo può farsi per un altro caso EU Pilot, di poco precedente al primo, relativo al costo del biglietto del vaporetto a Venezia⁷⁸.

Anche questo Pilot è stato aperto dalla Commissione europea dietro denuncia di un cittadino italiano non residente a Venezia e oggetto di sindacato è stata l'applicazione di una tariffa differenziata per coloro che risiedono nel Comune di Venezia, nonché per chi vi lavora e/o studia.

Le autorità nazionali competenti, vale a dire la Regione Veneto e il Comune, hanno giustificato tale misura – tra le altre cose – sulla base delle peculiarità della città di Venezia e più in generale dell'ecosistema lagunare. Segnatamente, è stato messo in risalto che si tratta di una realtà insulare, la quale – per un verso – richiede il necessario utilizzo di mezzi pubblici per gli spostamenti da parte (innanzitutto) dei residenti e – per altro verso – necessita di particolari interventi di tipo conservativo per quanto concerne (tra gli altri) i profili ambientali.

Ne deriva che il costo del biglietto dei vaporetti per i residenti deve necessariamente essere calmierato al fine, innanzitutto, di arginare il fenomeno della desertificazione dell'area urbana e in particolare del suo centro storico. Viceversa, il costo reale, più alto, del biglietto per i non residenti serve a coprire – tra le altre cose – quelle spese che gravano sull'amministrazione e che si rendono necessarie soprattutto in punto di tutela ambientale della laguna e del suo ecosistema.

Anche in questo caso, la Commissione europea ha ritenuto che le misure adottate dalla Regione Veneto e dal Comune di Venezia fossero non discriminatorie e proporzionate rispetto allo scopo perseguito. Pertanto, il 13 febbraio 2024 anche questo Pilot è stato chiuso positivamente.

⁷⁸ EU Pilot (2022)10132.

4.3. Il valico del Brennero

Da ultimo, un caso che ha occupato di recente anche le pagine dei quotidiani. Nel 2024 l'Italia ha presentato la richiesta *ex art.* 259 TFUE⁷⁹ di apertura di una procedura di infrazione nei confronti dell'Austria, lamentando la violazione da parte di quest'ultima degli artt. 34 e 35 del TFUE, ossia del divieto di restrizioni quantitative – rispettivamente – alle importazioni e alle esportazioni⁸⁰.

A partire dagli anni Novanta, infatti, l'Austria ha reiteratamente imposto divieti di circolazione sull'asse autostradale del Brennero. Tali divieti, rivolti essenzialmente ai veicoli commerciali che a pieno carico hanno una massa superiore alle 7 tonnellate, hanno assunto nel tempo diversa consistenza: divieto di transito notturno, divieto imposto per settore merceologico, misure di accesso contingentato.

La giustificazione addotta dall'Austria a motivo di siffatti divieti è sempre stata quella della tutela ambientale.

In effetti, nel 2006 la Commissione europea aveva aperto a carico dello Stato austriaco una procedura di infrazione per violazione della Direttiva sulla qualità dell'aria⁸¹. In ragione di ciò l'Austria ha poi imposto una serie di divieti del tipo di quelli descritti poc'anzi, i quali le hanno consentito di ottenere dei miglioramenti in punto di inquinamento atmosferico e successivamente di giungere all'archiviazione della procedura di infrazione.

Nondimeno, a seguire, lo Stato austriaco ha continuato ad imporre divieti di transito anche molto severi, i quali hanno avuto una incidenza negativa sull'attività di circolazione e, ancor prima, su quella manifatturiera.

Da ultimo, pertanto, l'Italia ha lamentato la violazione degli artt. 34 e 35 TFUE osservando – tra le altre cose – come detti divieti siano forieri di una forte disparità di trattamento a favore del trasporto e dei trasportatori locali.

⁷⁹ A mente di tale articolo del TFUE “1. Ciascuno degli Stati membri può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea quando reputi che un altro Stato membro ha mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati. 2. Uno Stato membro, prima di proporre contro un altro Stato membro un ricorso fondato su una pretesa violazione degli obblighi che a quest'ultimo incombono in virtù dei trattati, deve rivolgersi alla Commissione. 3. La Commissione emette un parere motivato dopo che gli Stati interessati siano posti in condizione di presentare in contraddittorio le loro osservazioni scritte e orali. 4. Qualora la Commissione non abbia formulato il parere nel termine di tre mesi dalla domanda, la mancanza del parere non osta alla facoltà di ricorso alla Corte”.

⁸⁰ *Amplius*, AA. VV., *Divieto di circolazione sull'autostrada del Brennero: richiesta di avvio di una procedura di infrazione ex art. 259 TFUE*, in *Riv. contenzioso eur.*, 2024, 1.

⁸¹ Segnatamente, si trattava della P.I. n. 2006/2016.

L'Austria, dal proprio canto, ha ribadito che tali misure sono rese necessarie da esigenze di carattere ambientale e, in particolare, dalla necessità di mantenere un livello di inquinamento atmosferico inferiore a determinate soglie.

La Commissione europea, tuttavia, nel rendere il parere di cui all'art. 259, par. 3, TFUE⁸², ha ritenuto di dover sposare la tesi delle autorità italiane, assumendo come i divieti di circolazione (e le relative eccezioni) disposti dall'Austria, pur essendo astrattamente idonei a tutelare la qualità dell'aria, non siano però proporzionati rispetto all'obiettivo perseguito. Ad esempio, una misura alternativa idonea poteva essere disporre la diminuzione di limiti di velocità, specie per i veicoli privati non commerciali che transitano dal valico del Brennero.

Da ultimo, la stessa Commissione europea ha chiesto di intervenire nel giudizio pendente dinanzi alla Corte di giustizia in favore dello Stato italiano⁸³ e, a tal fine, le è stato assegnato un termine per depositare le sue memorie. Chiusa la fase scritta, non resta che attendere la fissazione dell'udienza di discussione e, a seguire, la sentenza dei giudici di Lussemburgo.

⁸² G. AGRATI, *Divieto di circolazione sull'autostrada del Brennero: la Commissione europea deposita il parere motivato ex art. 259 TFUE. Ricorrerà l'Italia in Corte?*, in *Riv. contenz. eur.*, 2024, 2, 1 ss.

⁸³ Il rif. è al ricorso 30 luglio 2024, Repubblica italiana v. Repubblica d'Austria, causa C-524/24. Amplius v. G. AGRATI, *Divieto di circolazione sull'autostrada del Brennero: l'Italia presenta ricorso alla Corte di giustizia e la Commissione interviene a sostegno*, in *Riv. contenz. eur.*, 2024, 3, 1 ss.