



## **IL TRASPORTO FERROVIARIO NEL QUADRO DELLA POLITICA AMBIENTALE EUROPEA\***

di Chiara Feliziani\*\*

SOMMARIO: I. A proposito dei recenti sviluppi della politica ambientale europea – II. Le potenzialità del trasporto ferroviario ed il suo ruolo (tradizionalmente) marginale nell'ambito della politica ambientale europea – III. In origine furono le strade ferrate – IV. I limiti della politica ferroviaria europea – V. Prospettive ed auspici per il futuro.

### *I. A proposito dei recenti sviluppi della politica ambientale europea*

Quel moto che negli anni ha portato l'Unione europea ad ampliare il proprio spettro di azione fino al punto di intercettare interessi altri e (apparentemente) molto distanti dal mercato<sup>1</sup> sembra stia conoscendo una nuova fase, quanto meno per ciò che concerne l'ambiente. Una fase caratterizzata, per certi versi, da un recupero – *mutatis mutandis* – del passato e, per altri, da una assai promettente fuga in avanti.

---

\*Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

L'articolo costituisce versione ampliata ed aggiornata dell'intervento svolto nel corso del convegno *La nuova governance del "sistema trasporti" tra riforme del diritto interno e diritto dell'Unione europea*, Università di Pisa, 15 -16 giugno 2016. Esso è frutto delle ricerche condotte nell'ambito del Progetto di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN) *Eguaglianza nei diritti fondamentali nella crisi dello Stato e delle finanze pubbliche: una proposta per un nuovo modello di coesione sociale con specifico riguardo alla liberalizzazione e regolazione dei trasporti* (coordinatrice nazionale prof.ssa GIOVANNA COLOMBINI, coordinatrice dell'unità di ricerca dell'Università di Roma La Sapienza prof.ssa PAOLA CHIRULLI).

\*\*Assegnista di ricerca in tema di tutela dell'ambiente e trasporto ferroviario nelle politiche europee.

<sup>1</sup> Emblematica in proposito la vicenda che ha riguardato i diritti fondamentali, i quali da «aspetto un tempo marginale, sono divenuti di importanza centrale per l'Unione europea, come testimoniato dal recente riconoscimento, a livello di Trattato, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (...)» (A. VON BOGDANDY E A., *Solange ribaltata-Proteggere l'essenza dei diritti fondamentali nei confronti degli Stati membri dell'Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 4). Ma si veda anche come il *proprium* di alcuni istituti si sia arricchito di nuovi contenuti in conseguenza dell'ampliamento dell'angolo di visuale dell'Unione. È questo il caso del servizio pubblico, dove da alcuni anni a questa parte hanno assunto grande rilievo la componente sociale e quella ambientale. In dottrina, sottolinea tale ultimo aspetto innanzitutto E. SCOTTI, (voce) *Servizi pubblici locali*, aggiornamento, in *Dig. disc. pubbl.*, 2012; nonché F. GIGLIONI, *Le garanzie per gli utenti*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *I servizi pubblici locali*, Giappichelli, Torino, 2008 e infine - se si vuole - C. FELIZIANI, *Tutela ambientale e servizio pubblico*, La Sapienza Editore, Roma, 2014.

Se, infatti, c'è stato un tempo in cui l'interesse delle istituzioni europee per l'ambiente sembrava dovesse necessariamente implicare una presa di distanza dal (solo) mercato<sup>2</sup>, come se i due aspetti fossero tra loro in netta ed insanabile contrapposizione<sup>3</sup>; oggi, al contrario, si sta affermando la necessità di dare vita ad un nuovo modello economico il cui tratto caratterizzante riposa proprio nella capacità del mercato e dell'ambiente di lavorare in maniera sinergica<sup>4</sup>.

In altre parole, complice in parte anche la crisi economico - finanziaria che per quasi un decennio ha interessato l'economia del nostro continente (ma non solo)<sup>5</sup>, si sta facendo strada l'idea che «una buona politica ambientale fa[ccia] bene all'economia»<sup>6</sup> e che, anzi, «con ogni probabilità una accorta politica ambientale [sia] l'unica strada che ci consentirà di fare una buona economia»<sup>7</sup> nel prossimo futuro.

Di qui una serie di misure recentemente varate dalle istituzioni europee, al fine di dare corso alle linee programmatiche tracciate dalla Commissione nella Comunicazione *Europa*

<sup>2</sup> A mero titolo esemplificativo, si veda come le stesse istituzioni europee raccontano il riconoscimento – con il Primo Programma di azione ambientale (1972) – del rilievo politico dell'ambiente. «Sin dagli anni 70 l'esigenza di tutelare l'ambiente ha suscitato varie iniziative comunitarie. Nonostante ciò si è detto che il mercato interno dell'Unione europea privilegerebbe gli aspetti economici e gli scambi commerciali relegando in secondo piano la difesa dell'ambiente, vista come un ostacolo potenziale agli scambi anziché come un obiettivo da realizzare. Attribuendo all'ambiente lo *status* di vera e propria politica della Comunità (e non più di semplice azione) il trattato sull'Unione europea ha dimostrato l'infondatezza di tali critiche (...)» (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:a15000>). In dottrina, per un'analisi delle politiche europee in materia di ambiente si v. O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in R. FERRARA – M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2014, 153 e ss.

<sup>3</sup> *Contra*, M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in Annuario AIPDA, Milano, 2006; M. CAFAGNO, *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015; Id., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2007.

<sup>4</sup> Fondamentale in proposito il richiamo ai recenti atti e documenti europei in tema di economia circolare. Tra questi, si v. in particolare la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni recante *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*, COM (2014) 398; la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni recante *L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, COM (2015) 614; la Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Sull'attuazione del piano di azione per l'economia circolare*, COM (2017) 33. Ancora prima, inoltre, fermenti in tal senso erano rinvenibili ad esempio nella direttiva sull'ecodesign 2005/191/Ce e nella direttiva rifiuti 2008/98/Ce stante il rilievo da quest'ultima accordato al principio di prevenzione o azione preventiva. In dottrina, sul punto, si v. F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, 1, 163; ID., *Rifiuti ed economia circolare: verso una nuova frontiera della disciplina europea?*, relazione tenuta nel corso della VIII Conferenza di Diritto dell'energia, Roma 5 - 6 aprile 2017 e ora in corso di pubblicazione negli atti della stessa.

<sup>5</sup> Sul tema della crisi economica e dei suoi effetti tanto con riguardo all'ordinamento europeo quanto con riguardo ai singoli Stati membri la letteratura è particolarmente vasta. Senza pretesa alcuna di esaustività si ricordano F. ANGELINI - M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Jovene, Napoli, 2012; F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in *Rivista AIC*, 2014, 2; E. CHITI, *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 5, 783; M. P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri e le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. ita. dir. pubbl. comunit.*, 2013, 1, 1; G. COLOMBINI, *Unione europea e stati nazionali di fronte alla crisi economica. Riflessioni a margine*, in *Federalismi.it*, 2016; A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 2017, 1.

<sup>6</sup> Così M. A. SANDULLI intervento nel corso del convegno AIDAmbiente «Il Testo Unico dell'ambiente a dieci anni dalla sua approvazione», Roma, 10 – 11 giugno 2016.

<sup>7</sup> F. DE LEONARDIS, *Il futuro del diritto ambientale: l'economia circolare*, relazione tenuta nel corso del convegno AIDAmbiente «Il Testo Unico dell'ambiente a dieci anni dalla sua approvazione», Roma, 10 – 11 giugno 2016.

2020 – *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*<sup>8</sup>, il cui minimo comune denominatore sembra essere rappresentato dalla volontà di dare concreta attuazione al principio dello sviluppo sostenibile<sup>9</sup>. Si pensi, ad esempio, alle nuove norme in materia di *green public procurement* contenute nelle direttive appalti del 2014<sup>10</sup>; alla Comunicazione sull'eco-design<sup>11</sup> del 2016 e a quella recante *L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea*

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione europea del 3 marzo 2010 recante *Europa 2020 – una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020.

<sup>9</sup> In proposito, basti qui ricordare che il principio dello sviluppo sostenibile nasce nel diritto internazionale e trova una sua prima definizione nel c.d. Rapporto Brundtland del 1987, dove al riguardo si parla di uno sviluppo capace di «soddisfare i bisogni delle presenti generazioni senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri bisogni». Successivamente, detto principio ha fatto la propria comparsa all'interno dei Trattati istitutivi dell'Unione, trovando posto nell' (odierno) art. 3 p. 3 del TUE, a mente del quale «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico». Infine, nel 2008, lo stesso è stato inserito nel Codice dell'ambiente italiano (d. lgs. n. 152/2006) all'art. 3 *quater*, dove si legge che: «1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future. 2. Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione. 3. Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro. 4. La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane.»

In dottrina, sul principio in argomento si v. F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. RENNA - F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, nonché ID., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2010. Inoltre, più in generale, sui principi del diritto dell'ambiente nell'ordinamento europeo fondamentale il richiamo a L. KRAMER, *EU Environmental Law*, Sweet&Maxwell, London, 2011; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, 3, 509 e ID., *Modelli e tecniche della tutela dell'ambiente: il valore dei principi e la forza della prassi*, in *Foro amm. TAR*, 2009, 6, 1945.

<sup>10</sup> Si tratta delle Direttive del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (2014/23/UE), sugli appalti pubblici (2014/24/UE) e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali (2014/25/UE), in G.U.C.E. L. 94/65, 28 marzo 2014. Dette direttive sono entrate in vigore il 18 aprile 2014 e gli Stati membri erano chiamati a recepirle entro il 18 aprile 2016. L'Italia le ha recepite con il d. lgs. n. 50 del 2016, da ultimo modificato nell'aprile 2017.

In particolare, quel che rileva ai fini del presente discorso sono gli artt. 67 e 68 della direttiva 2014/24/UE (rubricati rispettivamente «Criteri di aggiudicazione dell'appalto» e «Costi del ciclo di vita»), i cui contenuti sono stati recepiti dal legislatore italiano agli artt. 95 e 96 del nuovo Codice appalti.

In dottrina, per un commento alla nuova disciplina in materia di appalti con specifico riferimento alle disposizioni in materia di *green public procurement* si v. P. BORDALO, *Award criteria in the new EU Directive on public procurement*, in *PPLR*, 2014, 3; R. CARANTA, *The Changes to the Public Contract Directives and the Story They Tell About How EU Law Works*, in *CMLR*, 2015, 391; S. VILLAMENA, *Appalti pubblici e clausole ecologiche. Nuove conquiste per la <<competitività non di prezzo>> anche alla luce della recente disciplina europea*, in *Dir. eco.*, 2015, 2, 355, nonché - se si vuole - C. FELIZIANI, *I "nuovi" appalti verdi: un primo passo verso l'economia circolare?*, in *Il dir. eco.*, 2017, 2, 349. Più in generale, inoltre, sul tema degli appalti verdi si v. R. CARANTA – M. TRYBUS, *The Law of Green and Social Procurement in Europe*, Djof, 2010; F. DE LEONARDIS, *Green Public Procurement: From Recommendation to Obligation*, in *Int. Journ. Publ. Admin.*, 2011 e più di recente S. VALAGUZZA, *Sustainable Development in Public Contracts. An Example of Strategic Regulation*, Ed. scientifica, Napoli, 2016.

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione europea, recante *Ecodesign Working Plan 2016 - 2019*, COM(2016)773. Qui in particolare si legge che «l'ecodesign, supportato e completato dalle regole sull'etichettatura energetica, supporta l'obiettivo della Commissione di rafforzare la competitività dell'Europa e di migliorare sia la creazione di lavoro sia la crescita economica; inoltre esso garantisce condizioni di parità nel mercato interno, guida gli investimenti e l'innovazione in modo sostenibile, aiuta a far risparmiare denaro ai consumatori e a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>».

per l'economia circolare<sup>12</sup> nonché, da ultimo, al c.d. II Pacchetto in materia di economia circolare<sup>13</sup>.

In questo ripensare il modello economico in senso maggiormente sostenibile<sup>14</sup>, alcuni settori – si considerino in particolare quello dei rifiuti e quello degli appalti pubblici – sono già stati oggetto di azioni specifiche da parte delle istituzioni europee, poiché ad essi è tradizionalmente riconosciuto un ruolo senza dubbio particolarmente strategico<sup>15</sup> nel sistema dell'Unione. Altri settori, invece, sembrano stazionare ancora nelle retrovie, benché gli stessi – specie in un'ottica di lungo periodo – siano parimenti cruciali nella costruzione di una società che voglia dirsi davvero proiettata verso una «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, recante *L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, COM(2015)614. Al riguardo preme ricordare che in tale documento la Commissione esordisce affermando che: «la transizione verso un'economia più circolare, in cui il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse è mantenuto quanto più a lungo possibile e la produzione dei rifiuti è ridotta al minimo, è una componente indispensabile degli sforzi messi in campo dall'Unione europea per sviluppare un'economia che sia sostenibile, rilasci poche emissioni di biossido di carbonio, utilizzi le risorse in modo efficiente e resti competitiva. (...)». Al riguardo, sia consentito rinviare a C. FELIZIANI, *I rifiuti come risorse. L'«anello mancante» per un'economia circolare*, in corso di pubblicazione in *Studi sull'economia circolare*, EUM, Macerata, 2018.

<sup>13</sup> Il 14 marzo 2017 la Commissione europea ha infatti approvato il c.d. II Pacchetto in materia di economia circolare, rispetto al quale la parola definitiva spetta ora al Consiglio. Tra le misure contenute nel pacchetto spicca certamente per importanza la proposta di direttiva che modifica la direttiva 2008/98/Ce relativa ai rifiuti COM(2015)595. Sul punto, *amplius*, F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, cit..

<sup>14</sup> Di «trasformazione dell'economia» parla espressamente la Commissione europea quando, nella già citata comunicazione del 2015 recante *L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, scrive: «questa trasformazione offre all'Europa l'occasione di trasformare l'economia e generare nuovi vantaggi competitivi sostenibili. L'economia circolare darà impulso alla competitività dell'Unione mettendo al riparo le imprese dalla scarsità delle risorse e dalla volatilità dei prezzi e contribuendo a creare sia nuove opportunità commerciali sia modi di produzione e consumo innovativi e più efficienti. Oltre a generare posti di lavoro a livello locale (...) farà risparmiare energia e contribuirà a evitare danni irreversibili in termini di clima, biodiversità e inquinamento di aria, suolo e acqua, causati dal consumo delle risorse a un ritmo che supera la capacità della Terra di rinnovarle».

<sup>15</sup> Il ruolo strategico giocato dai rifiuti nella costruzione di un modello economico circolare è chiaramente sottolineato nella già citata comunicazione della Commissione recante *L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*. Qui, infatti, si legge che «la gestione dei rifiuti riveste un ruolo preminente nell'economia circolare, perché determina il modo in cui è messa in pratica la gerarchia dei rifiuti dell'Unione. (...) La gerarchia dei rifiuti stabilisce un ordine di priorità e assegna il primo posto alla prevenzione (...)». Questo principio mira a incoraggiare le opzioni che globalmente producono i migliori risultati sul piano ambientale. In base al modo in cui raccogliamo e gestiamo i rifiuti facciamo innalzare i tassi di riciclaggio e reimmettiamo nell'economia materiali di valore, oppure alimentiamo un sistema inefficiente in cui la maggior parte dei rifiuti riciclabili finisce nelle discariche o negli inceneritori, con effetti potenzialmente dannosi per l'ambiente e significative perdite economiche. (...)». *Amplius*, in dottrina, F. DE LEONARDIS, *Rifiuti ed economia circolare: verso una nuova frontiera della disciplina europea?*, cit..

<sup>16</sup> Il riferimento è, come ovvio, alla citata Comunicazione *Europa 2020*. Ma in proposito si veda anche la Comunicazione della Commissione del 15 dicembre 2001 - *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile* COM (2001) 264, nonché più di recente il VII Programma ambientale europeo fino al 2020 - *Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*, decisione 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013. Qui, tra le altre cose, si legge che: «l'Unione si è prefissa l'obiettivo di diventare un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva entro il 2020, ponendo in essere una serie di politiche e di azioni intese a renderla un'economia efficiente nell'uso delle risorse e a basse emissioni di carbonio (considerando n.1). [...] È indispensabile che gli obiettivi prioritari dell'Unione per il 2020 siano fissati in linea con una chiara visione di lungo periodo per il 2050. Ciò creerebbe anche un contesto stabile per gli investimenti sostenibili e la crescita. Il 7° PAA dovrebbe portare avanti le iniziative politiche della strategia Europa 2020, compreso il pacchetto dell'Unione su clima ed energia, la comunicazione della Commissione su una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050, la strategia dell'UE per la biodiversità fino al 2020, la tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, l'iniziativa faro *L'Unione dell'innovazione* e la strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile (considerando n. 8) [...]». L'integrazione ambientale in tutti i pertinenti settori politici è essenziale per allentare le

Tra questi secondi vi sono senz'altro i trasporti, la cui rilevanza in termini di impatto ambientale (nonché economico) è sottolineata, oltre che a livello europeo<sup>17</sup>, anche in importanti documenti di rango internazionale tra i quali – da ultimo, in ordine di tempo – occorre ricordare anche la New Urban Agenda<sup>18</sup> adottata dalle Nazioni Unite sul finire del 2016.

In particolare, poiché tra gli obiettivi dichiarati dell'UE figurano quello di «trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva»<sup>19</sup> e quello di «migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione»<sup>20</sup>, è agevole desumere come, nel perseguimento di tali intenti, un ruolo cruciale spetti (*rectius*, dovrebbe spettare) alla mobilità e qui specialmente a tutti quei mezzi di trasporto capaci di generare esternalità negative per l'ambiente in percentuale nulla o molto bassa. Tra questi indubbiamente anche il treno<sup>21</sup>, al quale sono dedicate le riflessioni che seguono.

## II. *Le potenzialità del trasporto ferroviario e il suo ruolo (tradizionalmente) marginale nell'ambito della politica ambientale europea*

Orbene, al fine di meglio inquadrare il trasporto ferroviario nell'ambito della politica ambientale europea e di dare conto delle molte implicazioni – ambientali e non solo – che ad esso si legano, può essere senz'altro utile muovere da qualche dato concreto.

Con un giro di affari stimato intorno a 1000 miliardi di euro, il settore dei trasporti globalmente inteso incide sul prodotto interno lordo dell'Unione europea per una percentuale vicina al 10% e impiega complessivamente 10 milioni di persone<sup>22</sup>. In tale

---

pressioni sull'ambiente determinate dalle politiche e dalle attività condotte in altri settori e per il conseguimento degli obiettivi climatico-ambientali (considerando n. 29)».

*Ex multis*, per un quadro completo degli obiettivi e delle azioni intraprese dall'Unione in materia di trasporti si v. [https://europea.eu/european-union/topics/transport\\_it](https://europea.eu/european-union/topics/transport_it).

<sup>17</sup> Nel già citato VII Programma ambientale europeo si legge infatti che «la trasformazione in un'economia verde inclusiva richiede l'integrazione degli aspetti ambientali in altre politiche, come l'energia, i trasporti (...) in modo tale da dare vita a un approccio coerente e comune (...)» (p.11) e viene ricordato che «la Commissione ha ulteriormente integrato le problematiche e gli obiettivi in materia ambientale nelle recenti iniziative in altre aree strategiche fondamentali, tra cui l'energia e i trasporti (...)» (p.12).

<sup>18</sup> Agenda c.d. Habitat III adottata al termine della Conferenza su "Housing and Sustainable Urban Development" svoltasi a Quito, in Ecuador, nell'ottobre del 2016 (<http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646655-E.pdf>). Tra i 17 "goals" di sviluppo sostenibile fissati nel documento compaiono «ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all» (n. 7); «build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation» (n. 9); «make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable» (n. 11); «take urgent to combat climate change and its impacts» (. 13).

<sup>19</sup> Così l'art. 2 lett. b) della citata decisione 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta».

<sup>20</sup> Così l'art. 2 lett. h) della decisione 1386/2013/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta», *cit.*.

<sup>21</sup> Come sottolineato da P. CHIRULLI, *Il trasporto ferroviario tra sviluppo sostenibile, concorrenza e tutela del diritto alla mobilità*, in ID. (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, ES, Napoli, 2016, 7, «lo sviluppo del settore ferroviario, attraverso una sostituzione graduale del trasporto su gomma, costituisce il principale strumento per attuare il programma delle riduzioni progressive di emissioni di CO2 fino ad arrivare al 60% nel 2050».

<sup>22</sup> Così si legge in D. U. GALETTA - M. GIAVAZZI, *Trasporti terrestri*, in M. P. CHITI - G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale*, tomo IV, II ed., Giuffrè, Milano, 2007, 2173 e ss..

contesto, secondo i dati resi noti dalla Commissione europea nel 2013, e poi sostanzialmente confermati dal Parlamento europeo nel 2016, l'industria ferroviaria ha un fatturato pari a 73 miliardi di euro e offre occupazione a ben 800 mila addetti<sup>23</sup>. Inoltre, è stato stimato che i circa otto miliardi di spostamenti/passeggero annui, uniti al numero degli spostamenti/merci (circa il 10% dell'intero trasporto merci), sono capaci di generare in Europa entrate pari a circa 13 miliardi di euro l'anno<sup>24</sup>.

Non solo. Ai dati di cui sopra, infatti, deve aggiungersi che attenti studi hanno messo in evidenza come il trasporto ferroviario svolga (*rectius*, possa svolgere ove opportunamente implementato) un ruolo strategico nell'ambito di una più ampia politica di mobilità sostenibile<sup>25</sup>. E ciò sia in termini di riflessi positivi sul livello occupazionale<sup>26</sup> e sul benessere psico-fisico dei cittadini, con conseguente incidenza positiva sulla spesa sanitaria nazionale<sup>27</sup>, sia ovviamente in termini di impatto sull'ambiente. Da una ricerca condotta dalla Commissione europea nel 2014, ad esempio, è emerso in maniera chiara come il treno generi emissioni di gas effetto serra in misura notevolmente minore rispetto, non solo alle automobili e agli aerei, ma anche rispetto ai mezzi di trasporto fluviali e marittimi<sup>28</sup>.

Eppure, nonostante quanto appena evidenziato, ad un attento esame della legislazione e dei dati relativi alla materia dei trasporti nell'Unione europea<sup>29</sup>, è agevole accorgersi di come ancora oggi il treno svolga un ruolo tutto sommato marginale, specie rispetto alle proprie potenzialità<sup>30</sup> e di come le questioni di natura propriamente ambientale (quanto meno) fino

<sup>23</sup> Si veda il Dossier pubblicato dalla Commissione europea recante *EU Transport in Figures. Creating Jobs: Transport Provides Work for Millions of Europeans - Generating Growth: Transport is the Lifeblood of the EU Economy*.

<sup>24</sup> In tal senso, si v. ancora il Dossier pubblicato dalla Commissione europea recante *EU Transport in Figures, cit.*

<sup>25</sup> Non a caso in P. CHIRULLI, *Il trasporto ferroviario tra sviluppo sostenibile, concorrenza e tutela del diritto alla mobilità, cit.* si legge che «il trasporto ferroviario è di importanza fondamentale per la costruzione di un sistema di mobilità sostenibile sia dal punto di vista economico che ambientale: per questo esso rappresenta un tassello centrale delle politiche europee sui trasporti (...)». Inoltre sul punto si v. anche la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2012/34/UE del 21 novembre 2012 che istituisce uno spazio ferroviario unico europeo, la quale esordisce affermando: «una maggiore integrazione del settore dei trasporti dell'Unione è essenziale per il completamento del mercato interno e le ferrovie rappresentano un elemento vitale di tale settore nell'ottica di una mobilità sostenibile» (considerando n.2).

<sup>26</sup> Non a caso, il Libro Bianco del 2011 recante *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, COM (2011) 144 si apre affermando che «i trasporti sono fondamentali per la nostra economia e la nostra società. La mobilità svolge un ruolo vitale per il mercato interno e la qualità di vita dei cittadini che fruiscono della libertà di viaggiare. I trasporti sono funzionali alla crescita economica e dell'occupazione e devono essere sostenibili in vista delle nuove sfide che viviamo (...)».

Inoltre, *amplius* in proposito anche il Dossier *EU Transport in Figures, cit.* e il Rapporto finale dell'Advisory Board The European House Ambrosetti recante *Il contributo del trasporto ferroviario nella strategia di crescita in Italia e in Europa*, 2012.

<sup>27</sup> Così, ad esempio, L. REARDON - S. ABDALLAH, *Well-being and Transport: Taking Stock and Looking Forward*, in *Transport Reviews*, 2013, vol. 33, 6, 634 - 657.

<sup>28</sup> Più nel dettaglio, si veda il grafico riportato a pag. 9 del dossier pubblicato dalla Commissione europea nel novembre del 2014 e recante *Trasporti: collegare i cittadini e le imprese dell'Europa*, nonché l'infografica di cui al sito: <http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/content/20131217STO31107/html/Il-settore-ferroviario-europeo-sul-giusto-binario>.

<sup>29</sup> *Amplius*, [https://europea.eu/european-union/topics/transport\\_it](https://europea.eu/european-union/topics/transport_it).

<sup>30</sup> In tal senso, ad esempio, M. NINO, *La politica dei trasporti dell'Unione europea e le problematiche riguardanti la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile*, in *Dir. comm. internaz.*, 2013, 1, 227. Ancor più di recente, inoltre, si v. la relazione realizzata nel 2016 dall'ufficio studi della Corte dei conti europea recante *Il trasporto delle merci su rotaia non è ancora sul giusto binario*, dove si afferma chiaramente che le performance del trasporto di merci su rotaia sono ancora molto lontane dal potersi definire soddisfacenti.

ad un recente passato abbiano occupato uno spazio abbastanza residuale del diritto e della politica europea in tema di trasporti e, in specie, di ferrovie<sup>31</sup>.

Viceversa, nelle pagine che seguono si cercherà di offrire un quadro della politica ferroviaria europea ponendo particolare attenzione proprio ai profili ambientali della stessa. Dunque, muovendo da alcune considerazioni di carattere "storico", tese essenzialmente a mettere in evidenza le ragioni che – almeno in certa misura – hanno precluso un impiego capillare del mezzo ferroviario, si passerà poi a dare conto dello stato dell'arte nella materia *de qua* e delle criticità che ad essa si legano. Nell'ultima parte dello scritto, infine, si proverà a guardare lontano cercando di individuare quelle che, negli anni a venire, si auspica siano le linee di sviluppo della politica europea nel settore in argomento perché possano realmente essere raggiunti gli obiettivi di sostenibilità ambientale ed economica che l'Unione si è di recente prefissa<sup>32</sup>.

### III. *In origine furono le strade ferrate*

Come in parte anticipato, le constatazioni di cui sopra circa lo scarso impiego del mezzo ferroviario e circa il rilievo ancora troppo marginale della sua dimensione ambientale possono trovare entrambe una spiegazione nella "storia" dei trasporti e in particolare di questo mezzo di trasporto. Una storia che prende avvio innanzitutto entro i confini degli Stati nazionali<sup>33</sup>, prima ancora che a livello europeo, e che delle origini "domestiche" ha portato ampiamente i segni almeno fino ai primi anni Novanta del secolo scorso e in parte ne risente ancora oggi.

Quanto alla scarsa diffusione o, meglio, allo scarso impiego del trasporto ferroviario, va detto come ciò si leghi al fatto che in origine, vale a dire agli inizi del XIX secolo, «nella più

<sup>31</sup> E ciò nonostante - come osservato da parte della dottrina (M. NINO, *La politica dei trasporti dell'Unione europea, cit.*) - il tema dei trasporti «solle[vi] una serie di problematiche attinenti alla tutela ambientale» in quanto essi «da un lato, producono circa un terzo delle emissioni totali di gas a effetto serra nell'Unione europea, con effetti devastanti sul cambiamento climatico e sul riscaldamento globale del pianeta, e, dall'altro, dipendono quasi completamente dai combustibili fossili e dal petrolio».

<sup>32</sup> V. quanto ricordato in proposito alla nota n. 15, *retro*.

<sup>33</sup> La prima linea ferroviaria fu inaugurata in Inghilterra nel 1825 e di lì a poco anche altri Paesi iniziarono a dotarsi di strade ferrate. Tra questi innanzitutto il Belgio che - ci ricorda la dottrina (A. RABBENO, (voce) *Ferrovie*, in *Dig. it.*, vol. XI, Torino, 1898) - «ebbe anche la fortuna di un governo abile ed illuminato, che fu pronto a tracciare sino dal principio un mirabile sistema di strade ferrate, coordinate tra loro, che furono poi a poco a poco costruite. (...) Anche la Germania diede ben presto opera ai primi tentativi ferroviari, ed ebbe una prima legge sulle ferrovie nel 1838. La Francia fu invece più lenta (...). La prima ferrovia francese fu aperta all'esercizio nel 1837, fra Parigi e San Germano: il piano definitivo d'insieme delle ferrovie francesi fu approvato nel 1842 (...)». Quanto, invece, all'odierna Italia la medesima dottrina ci ricorda che il primo tratto di strada ferrata fu costruito in Campania. Lunga solo otto chilometri, fu inaugurata nel 1839 e collegava Napoli a Portici. «Nel regno lombardo - veneto [invece] il primo tratto di strada ferrata fu quello Milano - Monza, aperto all'esercizio nel 18 agosto 1840», mentre «in Toscana (...) si compì in nove anni dal 1841 al 1850 e fu posta in esercizio la strada da Firenze a Livorno col nome di strada ferrata Leopolda. (...) Nel regno di Sardegna fino dal 1830 alcuni distinti personaggi avevano presa l'iniziativa per promuovere una ferrovia da Ginevra al Po. (...) [Tuttavia] il primo tratto da Torino a Moncalieri della linea Torino - Genova, fu aperto all'esercizio soltanto nel 1848 e progressivamente lo furono i tratti successivi fino a che nel 1853 l'intera linea si trovò ultimata».

parte dei paesi [europei] si diè mano alla costruzione di piccole ferrovie isolate, la cui importanza ed utilità erano in parte paralizzate dalla mancanza di raccordamento (...)»<sup>34</sup>.

Dunque, storicamente la mancanza di "raccordamento" – cui si unisce oggi la complessa questione della c.d. intermodalità<sup>35</sup> – è stata uno dei principali fattori che ha frenato la creazione e lo sviluppo di una rete ferroviaria capillare ed efficiente in molti Stati dell'odierna Unione europea, compresa l'Italia<sup>36</sup>, per l'effetto precludendo al mezzo ferroviario la possibilità di conquistare un ruolo di spicco nell'ambito del trasporto, sia di merci sia di persone. E ciò chiaramente a tutto vantaggio dell'automobile e, in epoca più recente, dell'aereo, le cui reti viceversa sono più facilmente (se non addirittura *naturaliter*) transnazionali<sup>37</sup>.

Quanto, invece, allo spazio ancora marginale che – almeno fino ad un recente passato – le considerazioni di carattere ambientale hanno occupato all'interno della legislazione in materia ferroviaria, merita di essere sottolineato il fatto che per lungo tempo – tanto in Italia, quanto nel resto dei Paesi europei – altre sono state le questioni che hanno catalizzato l'attenzione del legislatore, oltre che degli studiosi del settore<sup>38</sup>.

Come ricordato da parte della dottrina, infatti, «sorpasata ogni discussione sul problema fondamentale della convenienza o della non convenienza [delle strade ferrate], la discussione non [è mancata], anzi si [è accesa] sempre più sotto altri aspetti [...]. Sono questi

<sup>34</sup> Così si legge in A. RABBENO, (voce) *Ferrovie*, in *Dig. it.*, vol. XI, Torino, 1898.

<sup>35</sup> Sull'importanza dell'intermodalità oggi si v. il già citato Libro Bianco del 2011 recante *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti. Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile* nonché la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2012/34/UE del 21 novembre 2012 che istituisce uno spazio ferroviario unico europeo e qui, in particolare, il considerando n. 40, dove si legge che «opportuni sistemi di imposizione dei canoni di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria abbinati a opportuni sistemi di imposizione dei canoni di utilizzo di altre infrastrutture di trasporto e operatori concorrenziali dovrebbero consentire di realizzare un equilibrio ottimale tra i diversi modi di trasporto su una base sostenibile».

In dottrina sull'argomento si v., ad esempio, M. BADAGLIACCA, *L'evoluzione della politica europea dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione dei trasporti*, in *Riv. dir. eco. trasporti e ambiente*, vol. XI, 2013, 167 e L. MARFOLI, *Mobilità sostenibile e trasporto intermodale*, in *Riv. dir. eco. trasporti e ambiente*, vol. XI, 2013, 19.

<sup>36</sup> Per quel che concerne il nostro Paese è possibile osservare come molto sia dipeso, oltre che dalla storia, anche dalla conformazione geografica del territorio. Infatti, la circostanza di essere divisa in otto Stati impedì senza dubbio all'Italia preunitaria «di studiare una rete delle strade ferrate italiane coordinata alla sua geografica configurazione. (...) invero ogni Stato mirando al proprio interesse, non poté pensare che a se stesso, e solamente i tre ducati Modenese, Parmense e Lucchese, che per la loro piccolezza non avrebbero potuto comporsi una rete propria di strade ferrate, dovettero mettersi d'accordo cogli Stati limitrofi, e costruire con essi un consorzio nel comune interesse». Dopo la pace di Villafranca, nel 1859, l'infrastruttura ferroviaria conobbe una fase di sviluppo: nel 1865 furono aperti all'esercizio 387 chilometri di strade ferrate, tra il 1866 e il 1867 i chilometri furono 942 mentre tra il 1868 e il 1872 addirittura 1.800. Ancora - ricorda la dottrina (A. RABBENO, (voce) *Ferrovie*, in *Dig. it.*, vol. XI, Torino, 1898) - tra il 1873 e il 1875 «furono aperti all'esercizio più di 900 chilometri (...); nel 1879 la legge 29 luglio ordinò la costruzione a spese dello Stato di 4.527 chilometri di linee complementari (...)» e così via. Fino al punto che sul finire del 1889 l'Italia poteva vantare ben 13.064 chilometri di strade ferrate. Tuttavia, tale infrastruttura continuò a scontare la mancanza di efficaci forme di raccordamento, e ciò anche in ragione della morfologia del territorio italiano.

<sup>37</sup> Aspetto questo messo in evidenza ad esempio da L. MARFOLI, *Mobilità sostenibile e trasporto intermodale*, cit.. Per un quadro esaustivo dello stato dell'arte in materia di trasporto ferroviario nei maggiori Paesi europei e segnatamente in Inghilterra, Germania, Spagna e Francia si v. i contributi di T. PROSSER, G. HERMES, J. AGUDO GONZALEZ e L. LORENZONI pubblicati in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, ES, Napoli, 2016, pp. 191 e ss..

<sup>38</sup> Il che vale, più in generale, per tutti i servizi pubblici. Per alcune considerazioni sul punto sia consentito rinviare a C. FELIZIANI, *Tutela ambientale e servizio pubblico. Il caso della gestione dei rifiuti in Italia e in Inghilterra*, La Sapienza Università Editrice, Roma, 2014.



problemi nuovi ed eleganti [...]»<sup>39</sup>. In particolare, a partire dal problema di stabilire la natura giuridica delle strade ferrate e il regime allo stesso riferibile<sup>40</sup>, fino al bisogno di chiarire il ruolo dello Stato nell'organizzazione e nella erogazione del servizio di trasporto su rotaia<sup>41</sup>, lo sguardo si è appuntato in prevalenza su aspetti di natura economica. Ciò al fine precipuo di dare corso alla «sistematizzazione scientifica di tutta l'ampia materia ferroviaria» e, per l'effetto, enucleare lo statuto giuridico atto a regolarla<sup>42</sup>.

Scarsa, invece, l'attenzione rivolta all'individuazione di forme e modi per implementare la rete e per incentivare l'utilizzo del mezzo ferroviario. Mentre addirittura nulli, specie negli studi più risalenti, i riferimenti all'ambiente o, meglio, all'impatto che il trasporto su rotaia è suscettibile di produrre sull'ambiente<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> Così G. CIMBALI, (voce) *Le strade ferrate*, in V. E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, vol. VII, p. I, Società editrice libraria, Milano, 1914.

<sup>40</sup> Riflessioni sul punto si rinvengono innanzitutto nella pressoché totalità delle voci enciclopediche riferite alle ferrovie S. SPAVENTA, *Lo Stato e le ferrovie*, Fratelli Treves, Milano, 1876; A. RABBENO, (voce) *Ferrovie*, in *Dig. it.*, vol. XI, Torino, 1898; G. CIMBALI, (voce) *Le strade ferrate*, in V. E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, vol. II, p. I, Società editrice libraria, Milano, 1914; L. MALPELI, (voce) *Ferrovie dello Stato*, in *N. Dig. it.*, Torino, 1938; A. MOCCI, (voce) *Ferrovie dello Stato*, in *Nss. Dig. it.*, Torino, 1957; nonché, più di recente, G. M. SARACCO, (voce) *Ferrovie*, in *Dig. disc. pubbl.*, Roma, 1991; ID., (voce) *Ferrovie*, (aggiornamento), in *Dig. disc. pubbl.*, Roma, 2000.

E poi, ancora, in F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1914, II, 1022 e ss; G. GIORDANO, *La demanialità delle ferrovie pubbliche*, in Il Filangeri, Società editrice libraria, 1914, 641; E. GUICCIARDI, *Il damanio*, Cedam, Padova, 1934, 141 e ss.; N. RICCIARDI, *Dell'appartenenza allo Stato e della demanialità delle strade ferrate pubbliche anche durante le concessioni all'industria privata*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1912, II, 68 e ss.; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1955, 128 e ss..

Infine, più di recente, il tema della natura giuridica è stato affrontato ad esempio da A. ANGIULI, (voce), *Ferrovie e tramvie (demanio e patrimonio)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, Torino, 1991; D. CASALINI, *La natura giuridica dei beni appartenenti alla Ferrovie dello Stato S.p.A.* in *Foro amm.*, CdS, 2003, 9, 2595; V. PARISIO, *Beni ferroviari, servizio di trasporto ferroviario, demanio e patrimonio*, in A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Giuffrè, Milano, 2008, 197 e ss.; M. RENNA, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 2004, 256; B. TONOLETTI, *Beni pubblici e concessioni*, cit..

<sup>41</sup> Riflessioni circa il ruolo dello Stato nell'organizzazione e nella erogazione del servizio in esame si rinvengono già nelle voci enciclopediche citate alla nota 34, *retro*. Tema centrale è stato poi quello delle concessioni in ambito ferroviario, rispetto al quale si v. innanzitutto A. DE VALLES, *I servizi pubblici*, in V. E. ORLANDO, *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, cit.; O. RANELLETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e delle concessioni amministrative*, I, Torino, F.lli Bocca, 1894; G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni amministrative*, V. E. ORLANDO, *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, cit.. E, ancora, C. RIBOLZI, (voce) *Ferrovie concesse*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1968; G. ROSSI, *I trasporti terrestri in regime di concessione e autorizzazione*, Giuffrè, Milano, 1954. Più di recente, infine, M. D'ALBERTI, *Le concessioni amministrative. Aspetti di contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Jovene, Napoli, 1981. Nonché - in epoca ancor più recente - quello della liberalizzazione del settore ferroviario, su cui si v., ad esempio, M. CONTICELLI, *Licenze e slots: la liberalizzazione del settore ferroviario*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 2, 90; N. RANGONE, *I trasporti pubblici di linea*, cit.; S. TORRICELLI, *Il trasporto ferroviario liberalizzato: organizzazione della concorrenza e tutela dell'interesse pubblico*, in A. BRANCASI (a cura di), *Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*, Il Mulino, Bologna, 2003, 39 e ss.. Su questi temi, da ultimo, si v. i contributi di M. SEBASTIANI, *Le ferrovie tra Stato e mercato* e di S. TORRICELLI, *L'attività economica regolata di gestione della rete ferroviaria*, entrambi in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, ES, Napoli, 2016 rispettivamente pp. 67 e 97 e ss..

<sup>42</sup> G. CIMBALI, (voce) *Le strade ferrate*, cit. e, prima ancora, S. SPAVENTA, *Lo Stato e le ferrovie*, cit. che scriveva: «invero, io son d'avviso che la politica ferroviaria non ha ancora un mezzo sufficientemente sicuro e definitivo in alcuno degli Stati presso cui questo mezzo di rapida locomozione ha raggiunto un maggiore sviluppo. Tutte queste Nazioni ed i loro Governi (...) procedettero con metodo sperimentale e quindi necessariamente empirico. E le ragioni di questo andamento si comprendono agevolmente. Sono tali e tanti gli aspetti, sotto i quali la ferrovia - straordinario e formidabile complesso di fatti economici, finanziari, sociali e politici - può essere considerata; sono così nuovi e perenni i fenomeni, che presenta allo studio (...) che non deve far meraviglia alcuna la difformità dei provvedimenti adottati dai vari Governi e la differenza profonda delle opinioni intorno alle norme amministrative, giuridiche ed economiche, cui deve informarsi la legislazione, che riguarda le strade ferrate».

<sup>43</sup> Il che peraltro può spiegarsi ponendo mente al fatto che, quanto meno nel nostro Paese, l'attenzione del mondo giuridico - e qui, in particolare, della dottrina - per l'ambiente è fenomeno abbastanza recente. Fondamentale, in

#### IV. I limiti della politica ferroviaria europea

Una situazione non dissimile si rintraccia anche se dal piano interno si passa a quello sovranazionale. Nonostante, infatti, quello dei trasporti sia stato *ab origine* identificato come uno dei settori nevralgici per la creazione di un'Europa unita<sup>44</sup>, lo stesso per lungo tempo è stato preso in considerazione dalle (allora) istituzioni comunitarie essenzialmente nella sua dimensione *latu sensu* economica<sup>45</sup>. Il che, peraltro, di per sé solo non si è rivelato neppure sufficiente a consentire il rapido avvio di una solida politica europea nel settore in esame<sup>46</sup>. La quale, anzi, a detta di alcuni non sarebbe addirittura mai stata realizzata<sup>47</sup>.

---

proposito, il richiamo a M. S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 1, 15 che, ancora intorno alla metà degli anni Settanta del '900, leggeva l'ambiente come un "coacervo" di interessi, tra cui *in primis* quello del mantenimento dell'igiene urbana. Dal che è agevole evincere come al tempo l'ambiente non fosse preso in considerazione in quanto tale, ma quale mezzo per raggiungere altri fini, individuati, di volta in volta, nella pianificazione urbanistica o nella salubrità delle acque o del terreno. Non è un caso, dunque, se P. DELL'ANNO, *Ambiente* (diritto amministrativo), in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA, *Trattato di Diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2012, 285 e ss. parla de «il diritto dell'ambiente come il *cavaliere inesistente* di Calvino».

Viceversa, il superamento dell'assunto dell'irrelevanza giuridica dell'ambiente si deve in gran parte alla giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr., *ad ex.*, C. Cost. 27 giugno 1986 n. 151; C. Cost. 28 maggio 1987 n. 201; C. Cost. 30 dicembre 1987 n. 641), oltre che - ancor più di recente - alla previsione della materia "ambiente, ecosistema e beni culturali" nel testo dell'art. 117, II c., Cost., come riformato nel 2001 (P. MADDALENA, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 5, 685). *Amplius*, sul diritto dell'ambiente come diritto a formazione prevalentemente giurisprudenziale cfr. per tutti F. DE LEONARDIS, *Trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015.

<sup>44</sup> In D. U. GALETTA - M. GIAVAZZI (voce), *Trasporti terrestri*, *cit.* si legge infatti che «ai sensi dell'art. 3 del Trattato di Roma, istitutivo della Comunità economica europea, il settore dei trasporti rappresentava, insieme alla politica commerciale e alla politica in materia di agricoltura e pesca, uno dei tre settori per i quali era stata prevista, sino dalle origini, l'instaurazione di una politica comune, finalizzata [alla costruzione] di un mercato comune. L'importanza attribuita a questa politica - proseguono gli A.A. - è resa ancor più evidente dalla riserva ad essa, nel Trattato, di un apposito titolo, il titolo IV».

<sup>45</sup> Dal punto di vista dei padri fondatori, infatti, la costruzione di un sistema europeo di trasporti, unitamente all'eliminazione degli ostacoli alle frontiere tra gli Stati membri, avrebbe contribuito in maniera significativa alla realizzazione del mercato comune e, più in generale, avrebbe favorito l'esplicitarsi delle quattro libertà fondamentali sancite dal Trattato istitutivo. Peraltro, come evidenziato da parte della dottrina (D. U. GALETTA - M. GIAVAZZI (voce), *Trasporti terrestri*, *cit.*), «il settore dei trasporti è dotato di una particolarità: quella di fungere, contemporaneamente, da strumento per il raggiungimento del ed oggetto del mercato comune. Da un lato, infatti, solo i trasporti possono rendere possibile l'instaurazione di quel "mercato interno caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali" previsto dall'art. 3, c. 1, lettera c), del Trattato Ce (...). Dall'altro lato, poi, il settore dei trasporti rappresenta un'attività commerciale dotata di propria autonomia e di particolari strutture di mercato e, in quanto tale, essa è oggetto della politica comune dei trasporti prevista dal Trattato». Più di recente, inoltre, sull'argomento si veda E. PICOZZA - S. OGGIANU, *Politiche dell'Unione europea e diritto dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2013, spec. pag. 66 e ss..

<sup>46</sup> Tra le ragioni di tali difficoltà la dottrina è solita annoverare innanzitutto il fatto che il Trattato istitutivo della Comunità non contenesse norme sufficientemente specifiche sul punto ma demandasse l'attuazione della politica comunitaria in materia di trasporti a successivi atti di normazione derivata. A ciò deve unirsi poi, da un lato, la necessità di armonizzare legislazioni nazionali tra loro anche molto distanti e, dall'altro lato, un notevole ostruzionismo da parte di alcuni Stati membri della Comunità.

In dottrina, sottolineano tali aspetti D. U. GALETTA, *La politica comunitaria dei trasporti*, in *Quaderni della Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti*, 1, 2008; M. NINO, *La politica dei trasporti dell'Unione europea e le problematiche riguardanti la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile*, *cit.* e M. L. TUFANO, *I trasporti terrestri nella Cee*, Giuffrè, Milano, 1990.

<sup>47</sup> L. KRAMER, *EU Environmental Law*, Sweet&Maxwell, London, 2011, 377, che scrive: «however, this construction by the EC Treaty had never been realised; national transport policies continued to exist and were in large areas much more relevant than EU transport policy». Ancor più di recente, con riguardo alla politica dei trasporti in Europa si v.

In disparte tale ultimo profilo e limitando l'attenzione agli aspetti propriamente ambientali della materia, è possibile osservare come la situazione abbia iniziato a mutare, seppur lentamente, dopo il 1986<sup>48</sup> e segnatamente nel 1992, quando è stato adottato il Libro Verde relativo a *L'impatto dei trasporti sull'ambiente: una strategia comunitaria per uno sviluppo sostenibile dei trasporti nel pieno rispetto dell'ambiente*<sup>49</sup>, seguito a breve distanza di tempo dal Libro Bianco recante *Lo sviluppo futuro di una politica comune dei trasporti*<sup>50</sup>.

Ciò non di meno, come evidenziato da parte della dottrina, in tali documenti – così come in quelli successivi, volti alla promozione di un modello di trasporto maggiormente sostenibile<sup>51</sup> - i riferimenti all'ambiente sono alquanto vaghi e si fa scarsa (per non dire, nulla) menzione delle molte implicazioni ambientali che nella realtà si legano al trasporto ferroviario<sup>52</sup>.

Parimenti, anche il più recente Libro Bianco sui trasporti del 2011 tende a mettere in luce questioni molto generali e di taglio per così dire "orizzontale", quali la necessità di ridurre

L. AMMANNATI - A. CANEPA (a cura di), *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Giappichelli, Torino, 2015.

<sup>48</sup> Il 1986 è indubbiamente un anno importante per l'ambiente in Europa giacché è stato in occasione dell'Atto unico europeo - nel 1986 appunto - che l'ambiente ha fatto ufficialmente il proprio ingresso nell'allora Trattato Cee grazie all'introduzione di un Titolo *ad hoc*. Si trattava segnatamente degli artt. 130R, 130S e 130T, corrispondenti rispettivamente agli odierni artt. 191, 192 e 193 del TFUE.

In dottrina, sottolinea l'importanza di tale accadimento L. KRAMER, *EU Environmental Law*, cit.. Quanto poi agli sviluppi successivi si vedano - *inter alia* - S. STETTER, *Maastricht, Amsterdam and Nice: the Environmental Lobby and Greening the Treaties*, in *EELR* (2001), 1, 150 - 159 e M. LEE, *The Environmental Implications of the Lisbon Treaty*, in *ELR* 10 (2008) 1, 131 - 138.

<sup>49</sup> COM (92) 46.

<sup>50</sup> COM (92) 494. Come osservato da parte della dottrina, il rilievo di tale documento sta specialmente nel fatto di aver «svincolato la politica dei trasporti da un approccio settoriale-liberista, inquadrandola nel contesto più ampio della mobilità sostenibile» (M. NINO, *La politica dei trasporti dell'Unione europea*, cit.). Il citato Libro bianco, infatti, denunciava l'incremento di danni all'ambiente nel corso dei venti anni precedenti e affermava in termini molto chiari come la considerazione degli aspetti ambientali dovesse costituire parte integrante di una politica comune in materia di trasporti.

<sup>51</sup> Al riguardo si ricordano in particolare una serie di comunicazioni adottate nel 1998 dalla Commissione su temi quali il trasporto sostenibile, le emissioni di CO<sub>2</sub> e i veicoli pesanti, rispettivamente COM (98) 716, COM (98) 204 e COM (98) 44. O, ancora, il *Quinto programma di azione ambientale Verso uno sviluppo sostenibile* (1992 – 2000); il *Programma di azione sui trasporti per il quinquennio 1995 – 2000*, COM (95) 302.b; il Libro Bianco recante *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, COM (2001) 370. Quest'ultimo si segnala soprattutto perché «mettendo in evidenza le conseguenze negative prodotte dalla attuazione [della politica in materia di trasporti] sull'ambiente, ne ha imposto una rivisitazione informata al criterio della intermodalità (ovvero l'utilizzo sinergico e ragionato delle varie modalità di trasporto), da realizzarsi in particolare attraverso: 1) il miglioramento della concorrenza e della competitività del settore ferroviario; 2) la promozione equilibrata e la maggiore utilizzazione dei trasporti marittimi e fluviali (...); 3) la regolamentazione del trasporto aereo in conformità con i principi europei alla base della tutela ambientale».

<sup>52</sup> In questo senso, ad esempio, L. KRAMER, *EU Environmental Law*, cit. che a tal proposito cita la risoluzione del Consiglio europeo del 4 aprile 2001 dove il trasporto sostenibile viene definito come quel trasporto che «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 them, uses renewable resources at or below their rates of generation, and, uses non-renewable resources at or below the rates of development of renewable substitutes while minimizing the impact on the use of land and the generation of noises». Orbene, l'A. osserva come tale definizione, pur essendo molto articolata, menzioni l'ambiente in maniera troppo vaga. Il che lascerebbe intendere come, ancora nel 2001, le istituzioni europee ignorassero la circostanza che un'economia competitiva non può essere assicurata prescindendo da un'appropriata protezione ambientale. Inoltre - secondo la medesima dottrina - dalla lettura di tale definizione emergerebbe anche come l'obiettivo, estremamente caro alla politica ambientale, di promuovere l'uso dei mezzi pubblici di trasporto, non sembri costituire un obiettivo condiviso dalla politica in materia di trasporti.

Più di recente sull'argomento si v. L. KRAMER, *EU Policy and Law Regarding Railways and the Environment*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, ES, Napoli, 2016, 405 e ss..

le emissioni di gas a effetto serra e la dipendenza da petrolio, senza fissare – salvo quanto si dirà tra breve – obiettivi specifici con riguardo al trasporto ferroviario<sup>53</sup>. E ciò nonostante sia oramai acquisito il fatto che il mezzo ferroviario (e le sue infrastrutture<sup>54</sup>) impatta sull'ambiente sotto molteplici punti di vista, a cominciare dall'uso del suolo fino alle emissioni atmosferiche, passando per l'inquinamento acustico<sup>55</sup>.

A ciò si aggiunga, poi, come tradizionalmente a livello europeo gli sforzi maggiori nel settore dei trasporti – ma, quanto meno per un lungo arco di tempo, si potrebbe dire nella materia ambientale *tout court* intesa – siano stati orientati a limitare l'inquinamento nelle sue diverse forme, piuttosto che a promuovere concretamente, attraverso interventi di segno positivo, forme di mobilità sostenibile.

Di prassi, infatti, la maggior parte delle misure ha puntato alla riduzione delle emissioni inquinanti prodotte da taluni mezzi di trasporto – quali, in specie, le automobili, i camion, gli aerei – attraverso la fissazione di soglie da non superare o di *standard* da raggiungere<sup>56</sup>. Mentre, decisamente minore la presenza di regole cogenti volte a promuovere politiche e comportamenti sostenibili attraverso, ad esempio, l'erogazione di incentivi per l'uso di veicoli meno inquinanti o la concessione di vantaggi fiscali connessi all'utilizzo di mezzi pubblici di trasporto, compreso il treno<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> Si vedano ad esempio i pp. 5 e 6 del già citato Libro bianco del 2011 recante *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti. Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, COM (2011) 144.

<sup>54</sup> Non a caso, al p. 10 del Libro bianco del 2011 si legge che «L'infrastruttura determina la mobilità. Non è possibile realizzare cambiamenti di grande portata nel mondo dei trasporti senza il sostegno di una adeguata rete e un uso più intelligente della stessa. Globalmente gli investimenti nell'infrastruttura di trasporto hanno un impatto positivo sulla crescita economica, creano ricchezza e occupazione e migliorano gli scambi commerciali, l'accessibilità geografica e la mobilità delle persone ma devono essere pianificati in modo da massimizzarne l'impatto positivo sulla crescita economica e da ridurre al minimo le conseguenze negative per l'ambiente»

Sull'argomento inoltre si v. più diffusamente E. SCOTTI, *La realizzazione delle infrastrutture tra politiche di semplificazione ed environmental justice*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, ES, Napoli, 2016, 443 e ss..

<sup>55</sup> Sul punto *amplius* L. KRAMER, *EU Policy and Law Regarding Railways and the Environment*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, ES, Napoli, 2016, 405, spec. pp. 409 e ss..

<sup>56</sup> Per un quadro esaustivo sul punto si veda L. KRAMER, *EU Environmental Law*, cit., spec. pagg. 287 - 293. Inoltre, sul ruolo giocato da limiti e standard in campo ambientale cfr., per tutti, F. FONDERICO, *Limiti e standard*, in R. FERRARA - M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, tomo II, Giuffrè, Milano, 2014.

<sup>57</sup> Eppure - si osserva, oggi - «orientare i modelli di produzione e di consumo alla meta della sostenibilità è un'operazione istituzionale bisognosa di un livello di capillarità e flessibilità che soltanto un duttile sistema di incentivi è in grado di promuovere e che, dunque, non può essere affidata alla mera predisposizione di obblighi e divieti o all'esclusivo esercizio dell'autorità. Vale la pena di ricordare che i dispositivi di orientamento delle condotte, basate su incentivi e disincentivi, se impiegati con le necessarie cautele, facilitano una raccolta dell'informazione e un processo di apprendimento, individuale e collettivo, che sono ingredienti risolutivi per qualsivoglia serio programma di protezione dell'ambiente» (M. CAFAGNO, *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, cit., 183).

Emblematico in proposito il settore delle energie rinnovabili dove da alcuni anni a questa parte è frequente il ricorso allo strumento degli incentivi, seppur con alterne fortune e nonostante «il regime vigente (...) [sia] tema controverso e soggetto più volte a processi di riforma che hanno visto l'alternarsi di incentivi basati su regimi di mercato e incentivi fondati su regimi amministrati» (G. F. CARTEI, *Ambiente e mercato nella disciplina delle energie rinnovabili*, in *Dir. dell'econ.*, 2013, 3, 589, spec. pp. 612 e ss.). *Amplius* sull'argomento cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Fonti energetiche rinnovabili ed efficienza economica*, in E. BRUTI LIBERATI - F. DONATI (a cura di), *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2007; F. MATTASSOGLIO, *Le funzioni amministrative ambientali tra sviluppo sostenibile e esigenze di mercato*, Aracne, Roma, 2008, 22; M. G. PAZIENZA, *Il ruolo degli incentivi pubblici nello sviluppo delle energie rinnovabili*, in G. F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, 2013, 199 e ss.; B. POZZO (a cura di), *Le politiche energetiche comunitarie. Un'analisi degli incentivi allo sviluppo delle fonti rinnovabili*, Giuffrè, Milano, 2009, nonché da ultimo, se si vuole, C. FELIZIANI, *"Così è (se vi pare)". L'impatto della politica europea in materia di energia rinnovabile in Italia e in Gran Bretagna*, in R. MICCÙ (a

Da questo ultimo punto di vista, infatti, le affermazioni più importanti restavano, e in gran parte restano tuttora, relegate negli atti di *soft law* assumendo, per l'effetto, una valenza di carattere essenzialmente programmatico<sup>58</sup>. Quasi come se – è stato osservato – al fondo a mancare fosse in realtà la volontà di introdurre nell'ordinamento atti giuridicamente vincolanti tesi ad apportare i cambiamenti necessari alla costruzione di una politica dei trasporti davvero coerente con le istanze di natura ambientale<sup>59</sup>.

Con specifico riguardo al settore ferroviario, ad esempio, va detto che la politica europea si è tradizionalmente appuntata su una serie di questioni quali, ad esempio, la separazione tra gestione delle reti ed erogazione del servizio<sup>60</sup>, l'interoperabilità<sup>61</sup>, nonché lo sviluppo di una rete ferroviaria trans-europea<sup>62</sup>, le cui linee guida peraltro, adottate per la prima volta nel 1996, sono state successivamente riviste sia nel 2010 sia nel 2013<sup>63</sup>.

In relazione a tutti questi temi, tuttavia, la componente ambientale ha occupato uno spazio piuttosto residuale e, nonostante il "salto" modale dalla strada alla ferrovia fosse indicato già nel 1996 come uno degli obiettivi principali della (allora) Comunità<sup>64</sup>, esigue e nel complesso scarsamente incisive sono state le misure concrete prese dalle istituzioni per

---

cura di), *Multilevel Regulation and Government in Energy Markets. Implementation of the Third Package and Promotion of Renewable Energy*, Jovene, Napoli, 2017, 137 e ss..

<sup>58</sup> Con tutti limiti che ne conseguono, come osservato da R. FERRARA, *Economia circolare e politiche ambientali: alle origini del problema*, relazione tenuta nel corso del convegno *Diritto dell'ambiente ed economia circolare*, Università degli Studi di Macerata, 30 maggio 2017. Più in generale, sul tema dell'impiego di strumenti di *soft law* in materia ambientale si veda, da ultimo in ordine di tempo, M. ELIANTONIO, *Soft Law in Environmental Matters: the Role of the ECJ and the Boundaries of Its Legitimacy*, relazione presentata al convegno *Soft Law Before the European Courts: Discovering a Common Pattern*, Maastricht University Campus, 19 - 20 Novembre 2015, Brussels.

<sup>59</sup> L. KRAMER, *EU Environmental Law*, cit., che – per l'effetto – osserva come la materia dei trasporti in Europa costituisca un buon esempio di come, tradizionalmente, le istanze di carattere ambientale fatichino ad integrarsi con altre politiche ed, in specie, con quelle che recano maggiori implicazioni di carattere economico.

<sup>60</sup> In proposito, si v. gli artt. 6 e 7 della citata direttiva 2012/34/UE che istituisce uno spazio ferroviario unico europeo, entrambi collocati nella sezione II rubricata «Separazione della gestione dell'infrastruttura e dell'attività di trasporto e dei diversi tipi di attività di trasporto».

<sup>61</sup> Al riguardo, fondamentale il richiamo alla direttiva 2008/57/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario, la quale esordisce - al considerando n. 2 - affermando come «per consentire ai cittadini dell'Unione, agli operatori economici e alle collettività regionali e locali di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne, [sia] opportuno in particolare favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti ferroviarie nazionali, nonché l'eccesso a tali reti, intraprendendo ogni azione che si riveli necessaria nel campo dell'armonizzazione delle norme tecniche (...)». Inoltre, la stessa direttiva all'art. 2, lett. b) definisce l'interoperabilità come «la capacità del sistema ferroviario di consentire la circolazione sicura e senza soluzione di continuità di treni effettuando le prestazioni specificate. Tale capacità si fonda sull'insieme delle prescrizioni regolamentari, tecniche ed operative che debbono essere soddisfatte per ottemperare ai requisiti essenziali».

<sup>62</sup> In proposito si v. la Decisione n. 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 1996 sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti.

<sup>63</sup> Si v. la decisione n. 661/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2010 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e la successiva comunicazione della Commissione recante *Costruzione della rete centrale di trasporto: corridoi della rete centrale e meccanismi per collegare l'Europa* COM (2013) 940.

<sup>64</sup> Cfr. ad es. art. 2, p. 2, lett. c) ed e) della Decisione n. 1692/96/CE.

favorire tale passaggio<sup>65</sup>. Tanto che, complice anche la crisi economica, negli ultimi anni la quota di mercato del trasporto ferroviario ha conosciuto un'ulteriore flessione negativa<sup>66</sup>.

Più in generale, va da sé che la sostanziale assenza di regole cogenti in punto di sostenibilità ambientale dei trasporti non si è rivelata priva di implicazioni concrete<sup>67</sup>. Al riguardo, basti osservare che ancora in anni recenti l'aumento dell'utilizzo di automobili e aerei ha fatto registrare un incremento dell'uso di carburanti e di emissioni di gas a effetto serra<sup>68</sup>, al punto tale che nel 2011 – al pari di quanto aveva fatto nel 1996<sup>69</sup> e nel 2009<sup>70</sup> - la Commissione europea si è trovata a dover concludere nel senso della scarsa sostenibilità ambientale del sistema europeo dei trasporti<sup>71</sup>.

#### V. Prospettive ed auspici per il futuro

Orbene, è proprio nella consapevolezza di come la politica europea dei trasporti a tutt'oggi sia ben lungi dal potersi dire sostenibile che il Libro Bianco del 2011<sup>72</sup> ha posto una serie di importanti obiettivi da raggiungere entro il 2050.

Come in parte anticipato, pur non fissando *target* specifici con riguardo alla sostenibilità del trasporto su rotaia, con tale documento la Commissione europea ha però evidenziato l'opportunità di intervenire in ordine ad alcuni nodi considerati, a ragione, cruciali. Tra

<sup>65</sup> Così L. KRAMER, *EU Policy and Law Regarding Railways and the Environment*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, ES, Napoli, 2016, 405 e ss., nonché - se si vuole - C. FELIZIANI, *Il trasporto ferroviario tra mercato e ambiente*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, ES, Napoli, 2016, 419 e ss..

<sup>66</sup> Ad esempio, il Rapporto del 2009 dell'Agenzia ambientale europea recante *Transport and Environment Reporting Mechanism* evidenzia come in quell'anno sia aumentato il volume delle merci e dei passeggeri nei comparti strada e aereo, a netto discapito del settore ferroviario.

<sup>67</sup> Come è naturale che sia. Sul punto *amplius* R. FERRARA, *Economia circolare e politiche ambientali: alle origini del problema*, *cit.*.

<sup>68</sup> In proposito, si vedano – ad esempio – il report elaborato dall'Agenzia ambientale europea recante *Towards a resource-efficient transport system, 2009 - 2010* nonché la Comunicazione della Commissione intitolata *Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050*, COM (2011)112.

<sup>69</sup> Report della Commissione sull'implementazione del programma della Comunità europea in tema di politiche e azioni in relazione all'ambiente e allo sviluppo sostenibile, COM (96) 624.

<sup>70</sup> COM (2009) 279.

<sup>71</sup> Nel Libro Bianco del 2011 si riconosce espressamente che «il sistema dei trasporti non è sostenibile. Se ci proiettiamo in avanti di 40 anni è chiaro che il settore dei trasporti non può continuare a svilupparsi nel solco attuale. A scenario immutato la dipendenza dei trasporti dal petrolio risulterebbe ancora di poco inferiore al 90% mentre l'energia ricavata da fonti rinnovabili si attesterebbe di poco al di sopra dell'obiettivo del 10% fissato per il 2020. Nel 2050 le emissioni di CO<sub>2</sub> 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».

<sup>72</sup> COMM (2011) 144, *cit.*.

questi, oltre alla già citata necessità di ridurre sia le emissioni di gas a effetto serra<sup>73</sup> sia la dipendenza da petrolio<sup>74</sup>, spicca il tema della congestione del traffico.

Proprio in riferimento a tale ultima problematica, il Libro Bianco evidenzia come una soluzione potrebbe risiedere nel potenziamento delle infrastrutture<sup>75</sup> e nella valorizzazione dell'intermodalità, ossia nell'utilizzo integrato e combinato di diversi mezzi di trasporto<sup>76</sup> compreso, ovviamente, il treno<sup>77</sup>. È dunque principalmente in questo senso che la Commissione europea nel 2011 è sembrata rivalutare il ruolo e le potenzialità del trasporto ferroviario.

Così stando le cose, allora, può dirsi che la sfida principale di qui al prossimo futuro consista nel rivitalizzare un settore inciso negativamente dalla crisi economico - finanziaria che negli scorsi anni ha colpito l'economia europea<sup>78</sup> e «nel garantire i cambiamenti

<sup>73</sup> Sul punto il Libro Bianco del 2011 afferma infatti che «l'Unione europea ha ribadito la necessità di ridurre drasticamente le emissioni di gas serra a livello mondiale, con l'obiettivo di mantenere il riscaldamento globale al di sotto di 2°C. Complessivamente, entro il 2050 l'Europa deve ridurre le emissioni dell'80 - 95% rispetto ai livelli del 1990 (...). L'analisi della Commissione evidenzia che (...) nel settore dei trasporti, che rappresenta una fonte significativa e crescente di emissioni di gas serra, è necessaria una riduzione di almeno il 60% di tali emissioni - entro il 2050 - rispetto ai livelli del 1990 (e, dunque, del 70% rispetto ai livelli raggiunti nel 2008). Per il 2030 l'obiettivo del settore dei trasporti è una riduzione delle emissioni di gas serra del 20% rispetto ai livelli del 2008».

<sup>74</sup> A tale riguardo, il Libro Bianco ricorda che «nei decenni futuri si ridurrà la disponibilità di petrolio e le fonti di approvvigionamento saranno meno sicure. (...) Nel 2010 l'Unione europea ha importato petrolio per un controvalore di circa 210 miliardi di euro. In assenza di misure per contrastare questa dipendenza dal petrolio vi saranno conseguenze severe sulle possibilità di spostamento dei cittadini - e sulla nostra bilancia economica - oltre che sull'inflazione, sulla bilancia commerciale e sulla competitività globale dell'economia europea. (...) Dalla grande crisi petrolifera di 40 anni fa a questa parte, il sistema dei trasporti non ha subito mutamenti fondamentali, nonostante il progresso tecnico, le potenzialità di miglioramento dell'efficienza energetica a costi ridotti e le politiche adottate. Se da un lato è migliorata l'efficienza energetica dei trasporti, in questo campo l'Unione europea dipende tuttora dal petrolio e dai suoi derivati per coprire il 96% del fabbisogno energetico del settore dei trasporti. Oggi i trasporti inquinano meno, ma l'aumento dei volumi trasportati fa sì che questo settore rimanga una fonte primaria di inquinamento acustico e atmosferico».

<sup>75</sup> Nel Libro Bianco 2011, p. 4, si afferma infatti che «l'infrastruttura determina la mobilità» e che «non è possibile realizzare cambiamenti di grande portata nel mondo dei trasporti senza il sostegno di un'adeguata rete e un uso più intelligente della stessa». *Ex multis*, per avere un'idea dello stato dell'arte circa la qualità dell'infrastruttura ferroviaria nei diversi Paesi dell'Unione europea cfr. i dati estrapolati dal World Economic Forum Global Competitiveness e fatti propri dalla Commissione europea: [http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard/compare/investments-infrastructure/quality-rail-infrastructure/2013\\_2014/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard/compare/investments-infrastructure/quality-rail-infrastructure/2013_2014/index_en.htm).

<sup>76</sup> Pratica questa lungamente trascurata a causa della propensione a perseguire lo sviluppo economico e sociale dell'Unione attraverso l'utilizzo (pressoché) esclusivo dei trasporti aerei e su strada. Una propensione tuttavia senza dubbio alimentata, almeno in certa misura, dalla mancanza di un quadro normativo puntuale in tema di intermodalità (M. BRIGNARDELLO, *Trasporto multimodale: inquadramento giuridico*, relazione tenuta nel corso del convegno *Il trasporto multimodale tra presente e futuro*, svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano il 2 dicembre 2015).

*Ex multis*, sul tema cfr. i già citati contributi di M. BADAGLIACCA, *L'evoluzione della politica europea dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e della integrazione dei trasporti*, cit.; L. MARFOLI, *Mobilità sostenibile e trasporto intermodale*, cit. e M. NINO, *La politica dei trasporti dell'Unione europea*, cit..

<sup>77</sup> Libro Bianco 2011, p. 7 e poi ancora p. 8, dove si osserva come, nonostante "in molti casi, soprattutto per quanto riguarda le merci, la ferrovia non [sia] vista come un'opzione particolarmente attraente (...), l'esempio di alcuni Stati membri dimostra che questo modo di trasporto può offrire servizi di qualità".

<sup>78</sup> In proposito si veda la relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 21 agosto 2012, COM (2012) 459 dove si afferma che «nel 2009 per effetto della crisi economica, il traffico merci ha subito un calo del 18,3 % in tonnellate-chilometro nell'UE-27. Grazie alla ripresa osservata nei settori colpiti più gravemente, in particolare l'industria siderurgica, chimica e automobilistica, nel 2010 si è delineata una [leggera] inversione di tendenza: 15 Stati membri hanno fatto registrare un aumento di più del 10 %, senza tuttavia ritornare ai livelli del 2008. In base alle cifre fornite dalla Comunità delle ferrovie europee (CER), i risultati del trasporto merci per ferrovia nel terzo trimestre del 2011 restavano inferiori del 9,2 % a quelle del terzo trimestre del 2008 in tutto il continente europeo». Leggermente meglio la situazione del trasporto passeggeri. Qui, infatti, «il calo del traffico, espresso in passeggeri-chilometro, è stato dell'1,4 % nel 2009 nell'UE-27 e l'aumento del 3,6 % nell'UE-15 non è riuscito a compensare la diminuzione dell'8,3 % osservata nell'UE-12. Nel 2010 [poi] l'andamento non è stato uniforme: ancora una volta, la situazione è stata meno

strutturali che consentano al trasporto ferroviario di competere efficacemente [con gli altri mezzi di trasporto] e di trasportare una porzione [sempre] più significativa di merci e di passeggeri sulle lunghe e medie distanze»<sup>79</sup>.

Per fare ciò, ovviamente, saranno necessari investimenti cospicui<sup>80</sup>. Dunque, oltre ad un quadro normativo quanto più possibile chiaro e coerente<sup>81</sup>, si rivelerà indispensabile che il mercato e, più in generale, gli strumenti di carattere economico finanziario siano posti al servizio dell'ambiente<sup>82</sup>. Perché la mobilità europea dei prossimi anni possa dirsi davvero sostenibile, infatti, non basterà proseguire nel solco della liberalizzazione e della sempre maggiore apertura del settore ferroviario alla concorrenza<sup>83</sup>, ma occorrerà che il legislatore

---

favorevole nell'UE-12 (-11,3% in Romania) rispetto all'UE-15, dove la crescita più sostenuta è stata nel Regno Unito (+ 5,8 %)». Per completezza, bisogna rilevare come ad influenzare positivamente l'andamento del trasporto passeggeri abbia certamente contribuito lo sviluppo della rete e dei servizi di trasporto ad alta velocità (cfr. grafico riportato a pag. 11 del dossier reso noto dalla Commissione europea nel novembre del 2014, recante Trasporti: collegare i cittadini e le imprese dell'Europa).

*Ex multis*, quanto agli studi sul tema della crisi economica e degli effetti che questa ha prodotto nell'ordinamento europeo così come in quelli dei singoli Stati membri cfr. i riferimenti bibliografici citati alla nota n. 5, *retro*.

<sup>79</sup> Libro Bianco 2011, p. 8 e ss.. La Commissione europea auspica, pertanto, che sulle percorrenze superiori a 300 Km il trasporto merci sia trasferito dalla strada alla ferrovia in misura pari al 30% entro il 2030. Percentuale che dovrebbe salire al 50% entro il 2050. Mentre, per ciò che concerne il trasporto passeggeri, l'obiettivo è che entro il 2030 sia triplicata la rete ferroviaria ad alta velocità esistente sul territorio europeo e che la stessa sia completata entro il 2050 (p. 10).

<sup>80</sup> È stato stimato, infatti, che «il costo per sviluppare l'infrastruttura di trasporto dell'Unione europea in modo da soddisfare la domanda» si aggiri intorno a 1,5 trilioni di euro nel periodo 2010 - 2030 e che «il completamento della rete TEN-T richiederà circa 550 miliardi di euro fino al 2020 (...)». Cifre queste che, tuttavia, corrispondono a stime solo tendenziali e che ovviamente non comprendono gli investimenti in veicoli, attrezzature, ecc. «per i quali potrebbe essere necessario un altro trilione di euro» (Libro bianco 2011, p. 16). *Ex multis* sul potenziamento della rete TEN-T si veda nel dettaglio la strategia varata nel gennaio 2014 [http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/index_en.htm).

In dottrina, sul tema degli investimenti nel settore ferroviario si v. il recente contributo di M. ZAVATTINI, *Investimenti, regolazione e concorrenza nel settore ferroviario*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, Ed. scientifica, Napoli, 2016, 375 e ss.

<sup>81</sup> Aspetto questo della certezza delle regole la cui importanza emerge chiaramente anche nella direttiva 2012/34/UE dove – tra le altre cose – si legge che «per investire in servizi che utilizzano infrastrutture specializzate, come ad esempio i collegamenti ad alta velocità, i richiedenti hanno bisogno di certezza del diritto, considerata l'importanza degli investimenti a lungo termine e di ampia portata» (considerando 24).

*Ex multis* sul tema della certezza del diritto come *conditio sine qua non* per la ripresa dell'economia e lo sviluppo del sistema Paese si vedano M. CLARICH - B. MATTARELLA, *Leggi più amichevoli per la crescita economica*, in *Quad. cost.*, 2010, 3, 817; F. FRACCHIA, *L'amministrazione come ostacolo*, in *Dir. eco.*, 2013, 2, 357; N. LONGOBARDI, *Liberalizzazioni e libertà d'impresa*, in *Riv. ita. dir. pubbl. comunit.*, 2013, 3 - 4, 603, nonché - ancor più di recente - A. TRAVI, *Per un nuovo dialogo fra la dottrina e la giurisprudenza amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 691, che sottolinea come il carattere alluvionale e spesso troppo "contingente" della legislazione abbia accresciuto il ruolo dialettico del giudice, in specie di quello amministrativo, rispetto al legislatore.

<sup>82</sup> Auspicio presente, non solo nel Libro bianco del 2011, ma anche nel già citato VII Programma ambientale europeo. Qui, in particolare, il nesso stringente che lega ambiente ed economia è chiaramente evidenziato al considerando n. 26 dove si legge che «da piena e uniforme attuazione dell'acquis ambientale in tutta l'Unione rappresenta un investimento oculato per l'ambiente, per la salute umana e per l'economia».

<sup>83</sup> Direzione questa che sembra chiaramente auspicata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 21 novembre 2012 - 2012/34/UE che istituisce uno spazio ferroviario unico, come emerge già dalla lettura dei suoi considerando. *Amplius* sul punto i recenti contributi di E. GAROFALO, *Il quarto pacchetto ferroviario*; D. CALISTI, *L'applicazione delle norme di concorrenza al trasporto ferroviario* e N. RANGONE, *Qualità delle regole e concorrenza nel trasporto ferroviario*, tutti in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, ES, Napoli, 2016, rispettivamente pp. 23, 35 e 51.

Peraltro, con specifico riguardo al nostro Paese, si ricorda come opacità sul fronte della effettiva liberalizzazione del settore ferroviario siano state evidenziate ancora di recente. Nota, infatti, è la questione relativa all'indipendenza del gestore della rete su cui si è pronunciata in senso negativo la Corte di giustizia nel 2013 con la sentenza CGUE, I sez., 3 ottobre 2013, Commissione c. Italia, C-369/11. *Amplius* sulla vicenda cfr. A. M. ALTIERI, *L'indipendenza del gestore della*



favorisca l'utilizzo del mercato a vantaggio delle molte istanze di carattere ambientale presenti nella materia in esame<sup>84</sup>.

Ciò sulla scia dell'esperienza maturata in altri ambiti<sup>85</sup> e soprattutto in ossequio al principio della sviluppo sostenibile che con i suoi precipitati<sup>86</sup>, primo tra tutti il principio di integrazione, sembra informare anche le più recenti prese di posizione delle istituzioni europee nei riguardi di un nuovo modello economico circolare<sup>87</sup>. E che, dunque, allo stato deve necessariamente costituire l'architrave di una politica dei trasporti, compresa quella ferroviaria, che voglia dirsi lungimirante anche rispetto alle istanze connesse con la tutela dell'ambiente<sup>88</sup> e soprattutto in linea con l'obiettivo di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva<sup>89</sup>.

---

*rete ferroviaria nel diritto europeo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 2, 136; C. CATALDI, *La sentenza della Corte di giustizia C-369/11 e la liberalizzazione "debole" del trasporto ferroviario*, in *Munus*, 2014, 2, 269 e prima ancora M. DELSIGNORE, *L'attuazione della liberalizzazione del servizio ferroviario al vaglio della Corte di giustizia: qualche considerazione in attesa della decisione nei confronti dell'Italia*, in *Osservatorio AIC*, 2013.

<sup>84</sup> Monito questo che emerge chiaramente dal Libro Bianco 2011, dove si legge: «globalmente gli investimenti nell'infrastruttura di trasporto hanno un impatto positivo sulla crescita economica, creano ricchezza e occupazione e migliorano gli scambi commerciali, l'accessibilità geografica e la mobilità delle persone ma devono essere pianificati in modo da massimizzarne l'impatto positivo sulla crescita economica e da ridurne al minimo le conseguenze negative per l'ambiente» (p. 4). Nel caso specifico, al fine di dare impulso allo sviluppo della rete ferroviaria, si tratterà ad esempio di diversificare i finanziamenti, che dovranno essere sia pubblici sia privati; avvalersi di strumenti finanziari innovativi utili a sbloccare gli investimenti privati; migliorare il coordinamento tra i fondi di coesione e strutturali e gli obiettivi della politica dei trasporti; pianificare i bilanci degli Stati membri in modo da garantire sufficiente disponibilità di risorse per la pianificazione e la realizzazione dei progetti (p. 11).

<sup>85</sup> Si v. in proposito quanto già osservato nelle pagine che precedono a proposito degli appalti verdi, ecodesign e rifiuti. *Amplius*, note nn. 9, 10, 11 e 14, *retro*.

<sup>86</sup> *In primis* i principi di integrazione e di azione preventiva (o prevenzione). Da ultimo, sottolinea l'importanza del principio di integrazione nell'ambito della politica europea in materia di trasporti S. QUADRI, *Il coordinamento e l'integrazione come driver della politica dei trasporti dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2016, 20.

<sup>87</sup> Sul punto si v. quanto ricordato in apertura del presente lavoro, nonché alle note nn. 4, 12 e 14, *retro*.

<sup>88</sup> Così, tra le altre cose, dalla lettura del Libro bianco del 2011 e del VII Programma europeo di azione ambientale.

<sup>89</sup> Il riferimento è, chiaramente, alla già citata comunicazione della Commissione *Europa 2020* e agli obiettivi di crescita e sviluppo ivi indicati.