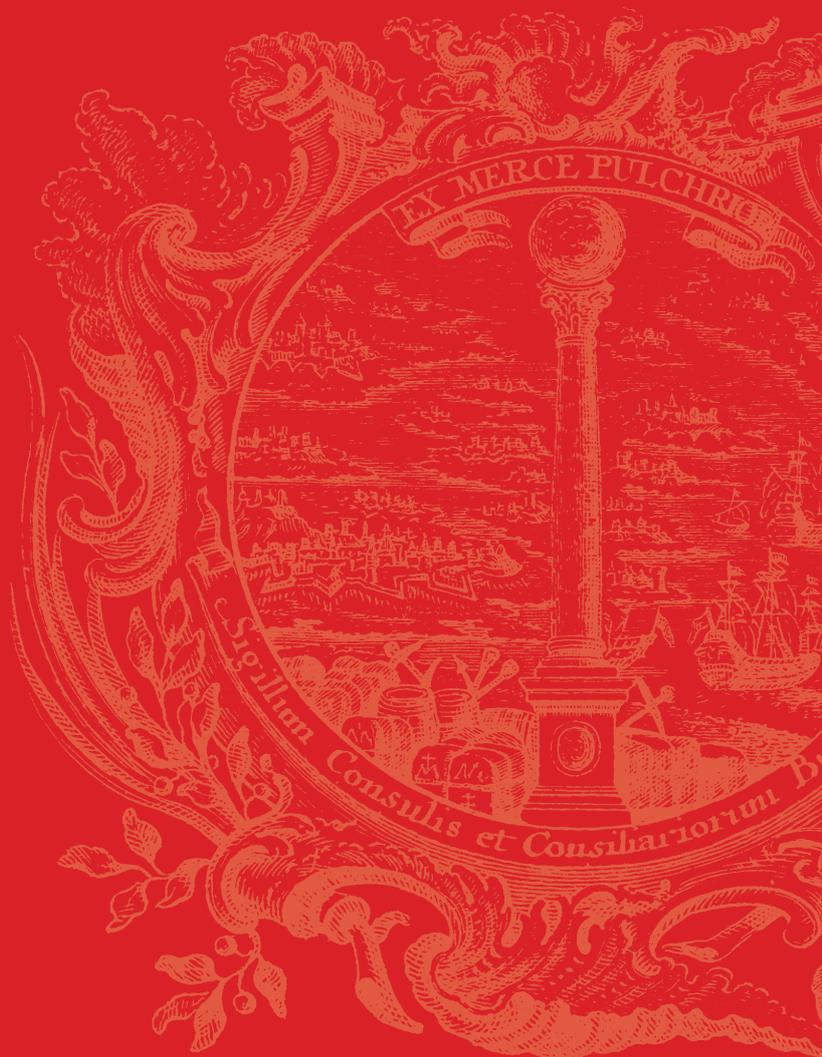




HANDELS-, INDUSTRIE-,
HANDWERKS- UND LAND-
WIRTSCHAFTSKAMMER BOZEN

Parere legale – La compatibilità con il diritto europeo del “divieto settoriale di circolazione” del Tirolo

Redatto da Prof. dott. Peter Hilpold
per conto della Camera di commercio di Bolzano



La compatibilità con il diritto europeo del "divieto settoriale di circolazione" del Tirolo

1. Situazione di partenza

Il "**divieto di circolazione settoriale**" in Tirolo, oggetto del contendere, è il risultato di un lungo sviluppo legislativo che risale ai primi anni del duemila e che ha portato non solo a massicce proteste da parte dei Paesi confinanti, ma anche a una serie di prese di posizione da parte di istituzioni europee, tra cui la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE).

Attualmente è in vigore il **regolamento di divieto settoriale di circolazione del 18 maggio 2016**, emesso sulla scorta dei §§ 10 e 16 comma 1 n. 4 e comma 2 della legge sulla tutela dell'aria dall'inquinamento (Immissionsschutzgesetz-Luft /IG-L)¹, **come modificato dal regolamento del Presidente del Tirolo del 08/07/2019**, gazzetta ufficiale del Land n. 115/2016, 81/2019. Le novità introdotte nel 2019 disciplinano la prosecuzione del "divieto settoriale di circolazione" a partire dal 1° gennaio 2020.

Il primo divieto settoriale di circolazione per il Tirolo² fu emesso nel 2003, ma non entrò mai in vigore perché sospeso per decisione della CGUE e quindi abrogato, in quanto dichiarato dalla CGUE incompatibile con la libera circolazione delle merci (sentenza nella causa C-320/03 Commissione /Austria).³

Nel 2007 venne quindi emesso un secondo divieto settoriale di circolazione⁴. Rimase in vigore per quasi quattro anni, dal 1° gennaio 2008 al 21 dicembre 2011. La CGUE ha abrogato il divieto con sentenza del 21 dicembre 2011 nella causa C-28/09 Commissione/Austria.⁵

Nella sentenza la Corte ha preso molto sul serio le preoccupazioni dell'Austria per l'ambiente e ritenuto anche potenzialmente giustificabili le limitazioni alla circolazione delle merci che rappresentano - come nel presente caso del divieto settoriale di circolazione – cosiddette misure di effetto equivalente, a patto che siano soddisfatte determinate condizioni. Ciononostante il divieto settoriale di circolazione introdotto

¹ Gazzetta ufficiale della Repubblica d'Austria I n. 115/1997, nella versione della legge gazzetta ufficiale I n. 77/2010

² Cfr. in merito a tale sviluppo il parere della Commissione UE del 11/03/2016, C(2016) 1405 final.

³ ECLI:EU:C:2005:684.

⁴ Regolamento del Presidente del Tirolo del 17/12/2007 che vieta sull'autostrada A12 della valle dell'Inn il trasporto di determinati beni (regolamento sul divieto settoriale di circolazione), gazzetta ufficiale del Land n. 92/2007 del 20/12/2007

⁵ ECLI:EU:C:2011:854.

La Commissione europea aveva eliminato fin dall'inizio, ancora prima dell'entrata in vigore del citato regolamento, qualsiasi dubbio sul fatto che tale normativa fosse in contrasto con l'UE; si veda il suo parere del 20 luglio 2007. Nel 2008 fu pertanto avviato il procedimento precontenzioso per un ricorso per inadempimento. Dopo che la Repubblica d'Austria aveva manifestato chiaramente la chiara volontà di mantenere in essere il divieto di circolazione, la Commissione instaurò il 21 gennaio 2009 la causa contro l'Austria. Per i dettagli del procedimento si vedano le conclusioni dell'Avvocato generale Erica Trstenjak del 16 dicembre 2010 nella causa C-28/09, ECLI:EU:C:2010:770. 24. Nel parere del 20 luglio 2007 la Commissione asseriva che la prevista introduzione del divieto settoriale di circolazione nella forma proposta dalle autorità austriache contrastava con gli articoli 28 CE e 29 CE. Nonostante questo parere negativo il 17 dicembre 2007 venne emanato il regolamento per il divieto settoriale di circolazione.

il 1° gennaio 2008 fu abrogato il 21 dicembre 2011 perché in collisione con il diritto comunitario e per la mancata attuazione di misure meno restrittive, ritenute comunque disponibili.

Da qui emergono già alcuni **aspetti fondamentali** che caratterizzano l'interpretazione del divieto settoriale di circolazione dal punto di vista del diritto comunitario:

- Fondamentalmente è una **misura vietata dal diritto UE** perché incompatibile con la libera circolazione delle merci in quanto trattasi di una "**misura di effetto equivalente**".
- Tali misure sono potenzialmente **giustificabili** se rispondono a "**esigenze imperative di interesse generale**".
- Tuttavia, questa eccezione è subordinata alla presenza di **severe condizioni**.
- Nel presente caso, nel **2011 la CGUE non ritenne completamente soddisfatte tali condizioni**.

Ogni ulteriore divieto settoriale di circolazione che sarà successivamente introdotto deve essere analizzato sulla base di questi presupposti. Ciò vale anche per il divieto settoriale di circolazione attualmente in vigore, inasprito a partire dal 1° gennaio 2020.

Il divieto settoriale di circolazione del 2016 è frutto di un processo di consultazione avviato nel 2015 con un dibattito pubblico e anche con la Commissione europea. Nella primavera 2016 la Commissione europea si mostrò ancora scettica verso tali misure.⁶ Seguirono però altre trattative tra la Repubblica d'Austria e la Commissione europea che portarono infine a un accordo.

Come sarà esposto più avanti, il divieto settoriale di circolazione del 2016, in particolare con le modifiche introdotte dal 1° gennaio 2020, per molti aspetti non soddisfa le condizioni poste dalla CGUE, ed è quindi da qualificare come misura di effetto equivalente in contrasto con la UE.

2. La sentenza della CGUE del 21 dicembre 2011 nella causa C-28/09 Commissione/Austria

2.1. Riflessioni di fondo

La **sentenza CGUE del 21 dicembre 2011** relativa al divieto settoriale di circolazione all'epoca in vigore accerta una serie di circostanze che si rivelano di fondamentale importanza anche per l'inquadramento del divieto settoriale di circolazione attualmente vigente:

- Un regolamento che vieta la circolazione su un tratto dell'autostrada A 12, un importante corridoio di transito transalpino, di autocarri con massa a pieno carico superiore alle 7,5 tonnellate che trasportano "beni compatibili con il trasporto su rotaie", rappresenta una **misura di effetto equivalente in contrasto con gli articoli 34 e 35 TFUE**, qualora non diversamente giustificabile.⁷
- **Giustificazioni possibili potrebbero essere quelle nell'ambito delle giustificazioni "scritte" ai sensi dell'art. 36 TFUE (tra cui la tutela della salute)**, o tra le giustificazioni "non scritte" sviluppate dalla CGUE con la sentenza Cassis de Dijon. Tra queste rientra anche la tutela dell'ambiente.

⁶ Si veda Commissione europea, parere della Commissione di data 11/03/2016, diretto al Governo della Repubblica d'Austria e relativo alla bozza di regolamento per il rilascio di un divieto settoriale di circolazione su un tratto dell'autostrada A12 della valle dell'Inn, C (2016) 1405 final.

⁷ Punto 116 della sentenza del 2011.

Nella sua sentenza del 2011 la CGUE ha elencato tra gli obiettivi della politica ambientale anche la tutela della salute⁸, per analizzare quindi la sussistenza di tale obiettivo come giustificazione non scritta.

- Esigenze imperative della tutela ambientale possono giustificare misure per la limitazione del commercio intracomunitario,⁹ ma **devono in tal caso rispondere al principio di proporzionalità**. Anche misure discriminatorie potrebbero essere giustificate da esigenze imperative di tutela dell'ambiente.¹⁰
- Per accertare se il regolamento di divieto di circolazione corrisponda o meno al principio di proporzionalità, è stato attentamente analizzato se è (1) **idoneo** e (2) **necessario** per la realizzazione degli obiettivi di tutela ambientale indicati nello stesso regolamento, e se la conseguente limitazione della libera circolazione delle merci sia quindi (3) **adeguata**.¹¹ Si tratta di riflessioni fondamentali in quanto determinanti anche per la controversia sul divieto settoriale di circolazione attualmente in vigore.

2.2 Il principio di proporzionalità

La limitazione della libera circolazione delle merci tramite un divieto settoriale di circolazione può risultare ammissibile alla luce della giustificazione non scritta della "tutela dell'ambiente", se questa è proporzionata.

a) **L'idoneità** delle restrizioni per il conseguimento degli obiettivi di tutela ambientale

La CGUE ha definito il divieto settoriale di circolazione idoneo a realizzare l'obiettivo prefissato di tutela ambientale, ovv. a ridurre l'inquinamento dell'aria lungo l'autostrada nella valle dell'Inn fino a raggiungere valori inferiori ai limiti massimi indicati dalla UE.¹² Tuttavia, ad un'osservazione più attenta tali conclusioni risultano essere in parte affrettate.

Partendo dal ragionamento che la limitazione dei transiti degli autocarri può contribuire al miglioramento della qualità dell'aria, appare **coerente dirigere verso il trasporto su rotaia** le merci **particolarmente adatte al trasporto ferroviario** (cosiddette merci "**compatibili con il trasporto su rotaia**"). Non è escluso che l'Austria in questo caso agisca in modo discriminante dando la priorità o, viceversa, penalizzando determinati prodotti a proprio vantaggio. Questo è già stato esposto dalla Commissione nel corso della causa C-28/09, a parere della CGUE senza presentare però le prove di tale discriminazione.¹³ **Qualora nella situazione attuale risultasse l'elemento discriminatorio**, questo potrà **mettere in dubbio l'idoneità del divieto settoriale di circolazione**; tale elemento, come già detto, era stato dato comunque come assodato in passato.

Un punto particolarmente controverso è il **regime derogatorio in favore dei trasporti con origine o destinazione** all'interno della zona interessata. Sono trasporti non colpiti dal divieto settoriale di

⁸ Ibid., punto 122.

⁹ Ibid., punto 125.

¹⁰ Cfr. le conclusioni di Trstenjak del 16 dicembre 2010 nella causa 28/09

¹¹ Ibid., punto 93.

¹² Ibid., punto 126 e segg.

¹³ Ibid., punto 132.

circolazione e quindi in tal senso sono da considerarsi privilegiati. Nel 2011 la CGUE ha comunque affermato che deroghe di questo genere sono ammissibili:

"Quanto all'esclusione del traffico locale e regionale dall'ambito di applicazione del divieto settoriale di circolazione, si deve osservare che una delle caratteristiche delle misure nazionali intese ad incanalare i flussi di trasporto o ad influenzare le modalità di trasporto è che, in generale, esse contengono deroghe in favore dei trasporti con origine o destinazione all'interno della zona interessata. Infatti, come giustamente fa valere la Repubblica d'Austria, il ricorso al trasporto ferroviario per tale tipo di traffico può comportare, a quanto pare, un allungamento dei tragitti, dal momento che ai tragitti iniziali si aggiungerebbero quelli verso i terminali ferroviari, il che sortirebbe un effetto contrario all'obiettivo perseguito dal divieto settoriale di circolazione. Inoltre, è pacifico che il trasporto ferroviario costituisce un'alternativa economicamente valida al trasporto su rotaia [N.d.T.: così tradotto nella sentenza, mentre nella versione in lingua tedesca si legge "trasporto su strada"] soltanto per i tragitti di una certa distanza."¹⁴

Tuttavia, questa deroga non vale in modo illimitato, aspetto spesso trascurato nel dibattito pubblico, o quantomeno non osservato a sufficienza: occorre in ogni caso escludere elusioni o abusi delle deroghe a favore dei trasporti con origine e destinazione nella zona interessata. Ciò emerge indirettamente anche dal punto 136 della sentenza del 2011:

"Dal fascicolo presentato alla Corte risulta, inoltre, che la Repubblica d'Austria ha adottato provvedimenti per combattere eventuali elusioni o abusi nell'applicazione di tale deroga."¹⁵

Secondo la CGCE, **è necessario escludere l'elusione e l'abuso**, cosa che sarebbe stata garantita nel presente caso. Tuttavia, ciò viene contestato da più fonti, come si illustrerà ancora più dettagliatamente in questo documento.

Occorre inoltre verificare se la deroga per i trasporti con origine o destinazione nella zona interessata, come pare essere fondamentalmente ammessa dalla CGUE, sia veramente da intendersi nella forma esplicita attualmente in Austria. La CGUE menziona infatti esplicitamente il "traffico locale e regionale", pensando evidentemente agli spostamenti all'interno di una zona che gode di una particolare protezione, e comunque finalizzata direttamente alla soddisfazione delle esigenze della popolazione che vi vive. Ma nella deroga rientra anche il traffico a lunga distanza con origine o destinazione nella zona interessata? Ciò appare - come sarà dimostrato più avanti - quantomeno dubbioso.

b) Necessità e adeguatezza

Per quanto concerne gli altri elementi determinanti per la valutazione del principio di proporzionalità - la necessità e l'adeguatezza - sia l'Avvocato generale che la CGUE si espressero negativamente.

La CGUE analizzò tali elementi nel loro complesso sotto il profilo della necessità, giungendo alla conclusione che tale criterio non fosse soddisfatto. Sarebbero state disponibili anche misure meno restrittive, che però non sarebbero state sufficientemente valutate.¹⁶

L'Avvocato generale Trstenjak entrò ancora più in dettaglio: secondo quanto esposto dal Governo austriaco si sarebbero ampliati in misura significativa la cosiddetta "autostrada viaggiante" ("ROLA") e quindi il trasporto combinato accompagnato (autocarro con conducente al seguito). Questa offerta

¹⁴ Ibid., punto 134.

¹⁵ Ibid., punto 136.

¹⁶ Ibid., punto 139 e segg.

avrebbe potuto essere sfruttata in particolare dagli autocarri ad elevata emissione, mentre la deviazione avrebbe interessato i trasporti "compatibili con il trasporto su rotaia". Sotto il profilo della tutela ambientale l'adeguatezza di questa misura sarebbe pertanto discutibile.¹⁷

A livello pratico viene invece criticata la capacità del tutto insufficiente della ROLA. A fine 2019 trans.info fa presente quanto segue:

"Di fronte a 2,4 milioni di autocarri che transitano ogni anno sul Brennero, **a partire dal 1° gennaio 2020 sulla ROLA saranno disponibili solamente 200.000 posti per autocarri**. Anche l'aumento prospettato dal 1° aprile 2020 della capacità annua della ROLA a complessivi 400.000 posti non basterà per coprire il fabbisogno."¹⁸

Da anni si discute fino a che punto la ROLA possa essere un'alternativa valida in caso di restrizioni alla circolazione, così anche nel procedimento del 2011, nel quale questo aspetto rivestì grande importanza:

*"Quanto alle capacità di trasporto della ROLA vi è una grande divergenza di opinioni fra la Repubblica d'Austria, da un lato, e la Commissione e la Repubblica italiana, dall'altro. Mentre la Repubblica d'Austria fa riferimento all'esistenza di sovracapacità, la Commissione e la Repubblica italiana lamentano una molteplicità di problemi pratici che comporterebbero che la ROLA non sarebbe stata assolutamente in grado di offrire le necessarie capacità di trasporto nel contesto dell'attuazione del regolamento sul divieto settoriale di circolazione. La Commissione e la Repubblica italiana vedono confermata la propria opinione, inter alia, dal fatto che la Repubblica d'Austria in ultima analisi abbia sostituito l'introduzione del divieto settoriale di circolazione, inizialmente prevista in due fasi, con un'introduzione in quattro fasi e abbia di fatto prorogato i termini per l'adeguamento."*¹⁹

Nelle sue conclusioni l'Avvocato generale si schierò con i più dubbiosi²⁰, mentre la CGUE non approfondì esplicitamente l'argomento.

Gli sviluppi degli ultimi dieci anni hanno dimostrato che i **dubbi sull'idoneità della ROLA** come alternativa praticabile al traffico pesante tradizionale sull'autostrada A12 della valle dell'Inn **erano più che giustificati**. Le assicurazioni da parte austriaca si rivelarono inesatte già nel procedimento del 2011, e lo rimasero anche in seguito, nonostante il compromesso del 2016 ponesse come presupposto essenziale il funzionamento della ROLA come alternativa praticabile.

Uno dei punti più criticati della ROLA è che essa circoli quasi esclusivamente sul tratto Wörgl – Brennersee e viceversa, e quindi solamente su un tratto sito prettamente in territorio austriaco, che peraltro **non rispetta la lunghezza minima in linea d'aria di 100 km prevista dalla direttiva 92/106/CEE**²¹. Ne consegue che **la ROLA del Tirolo non potrebbe neanche essere definita una struttura del trasporto di merci**

¹⁷ Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Trstenjak, punto 98.

¹⁸ <https://trans.info/en/sektorales-fahrverbot-in-tirol-tatenlosigkeit-der-eu-kommission-gefaehrdet-die-grundfreiheiten-der-europaeischen-union-169044> (23/12/2019).

¹⁹ Ibid., punto 126.

²⁰ Ibid., punto 127.

²¹ Si veda art. 1 della direttiva 92/106/CEE del 7 dicembre 1992 relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri: "Ai sensi della presente direttiva per «trasporto combinato» si intendono i trasporti di merci fra Stati membri per i quali l'autocarro, il rimorchio, il semirimorchio con o senza veicolo trattore, la cassa mobile o il contenitore (di 20 piedi e oltre) effettuano la parte iniziale o terminale del tragitto su strada e l'altra parte per ferrovia, per via navigabile o per mare, allorché questo percorso non supera i 100 km in linea d'aria ..."

combinato ai sensi del diritto comunitario: non si tratta né di un traffico transfrontaliero, né di una tratta corrispondente alla lunghezza minima richiesta dall'UE. Si è ripetutamente sollecitato l'estensione della ROLA al tratto Wörgl-Trento ovv. – meglio ancora – al tratto Ratisbona-Trento (per evitare il blocco a Kufstein), ma non si è ancora intrapreso nulla in tal senso. Per molti vettori la tratta esistente è troppo corta per giustificare il lavoro di carico e scarico.²²

Pertanto, si ritorna nuovamente alle regole disposte dalla CGUE nel 2011: non si può pretendere il trasbordo del traffico merci su rotaia se tale misura non risulta efficiente ed economicamente ragionevole. La ROLA Wörgl – Trento non può essere considerata un'alternativa praticabile al traffico su strada.

2.3 Valutazione complessiva della sentenza del 21 dicembre 2011 nella causa C-28/09

Secondo la CGUE un divieto settoriale di circolazione come quello vigente sull'A12 non è per principio in contrasto con il diritto comunitario, in quanto sussiste la possibilità di addurre la giustificazione "non scritta" della tutela ambientale, purché siano soddisfatte una serie di condizioni. Un elemento centrale in tal senso è il principio di proporzionalità che a parere della CGUE con la disciplina del 2007 era garantito solo in parte.

La CGUE ha ritenuto il divieto settoriale di circolazione idoneo ad attuare gli obiettivi austriaci legittimi della tutela dell'ambiente nel territorio dell'autostrada A12 della valle dell'Inn. Tuttavia, la CGUE in questo punto si è basata sulle assicurazioni da parte dell'Austria di attuare misure per la lotta agli abusi, che poi evidentemente non sono state mantenute. Pertanto, già qui sorgono dei dubbi in merito all'elemento del principio di proporzionalità.

Per quanto concerne invece la necessità e adeguatezza, secondo la CGUE non è stata sufficientemente dimostrata la mancata idoneità delle principali misure alternative.

Il divieto settoriale di circolazione introdotto nel 2016 è caratterizzato da condizioni in parte differenti. Alcuni punti problematici che hanno comportato l'abrogazione del divieto settoriale di circolazione 2008-2011 sono stati in parte risolti. Ciononostante le affermazioni di principio sono comunque sempre valide, e non tutti i punti critici del 2011 sono stati effettivamente risolti. Inoltre, con l'introduzione del divieto settoriale di circolazione nel 2016 sono emerse nuove illegittimità, ulteriormente aggravate con l'inasprimento dal 1° gennaio 2020. Le nuove violazioni sono rilevabili in gran parte sulla base di quanto esposto nella sentenza del 2011.

Un punto centrale sarà nuovamente la valutazione del principio di proporzionalità, ovvero si dovrà valutare fino a che punto il Governo austriaco abbia verificato il rispetto dei criteri introdotti nel 2011 e se sono stati introdotti nuovi elementi di discriminazione.

²² Cfr. Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Bolzano, Situazione divieto di circolazione in Tirolo secondo la legge sulla tutela dell'aria dall'inquinamento (IG-L), 28 luglio 2020, pag. 5.

3. Il regolamento del divieto settoriale di circolazione del 18 maggio 2016 nella versione del regolamento emanato dal Presidente del Tirolo in data 8 luglio 2019

3.1. Le novità entrate in vigore il 1° gennaio 2020

L'elenco dei cosiddetti beni "compatibili con il trasporto su rotaia", che sulla base del regolamento per il divieto settoriale di circolazione n. 81/2019 possono transitare in Tirolo di norma su rotaia e non su strada (autostrada A12), comprende a partire dal 1° gennaio 2020 i seguenti beni:

- rifiuti iscritti nell'elenco europeo dei rifiuti
- pietrame, terra, materiali di sterro
- legnami in tronchi e sughero
- veicoli a motore (L, M1, M2, N1)
- minerali ferrosi e non ferrosi
- acciaio (ad eccezione dell'acciaio per cemento armato e da costruzione per l'approvvigionamento di cantieri edili)
- marmo e travertino
- piastrelle (ceramiche)
- **carta e cartone***
- **derivati fluidi di olii minerali***
- **cemento, calce e gesso***
- **tubi e profilati cavi***
- **cereali***

**Introdotta dal 1° gennaio 2020*

Per quanto concerne i contenuti del divieto settoriale di circolazione in relazione agli autocarri utilizzabili, differenziati per classe Euro, la nuova disciplina ha introdotto le seguenti variazioni:²³

Divieto settoriale di circolazione - regolamento dell'8 luglio 2019		
	Traffico con origine o destinazione in Tirolo	Tutti i "NON TIROLESII" (traffico di transito)
Fino al 31 dicembre 2019	da Euro 4 a Euro 6	Euro 6
Dal 1° gennaio 2020	Euro 5 e 6	Euro 6, immatricolati per la prima volta dopo il 31 agosto 2018
Dal 1° gennaio 2023	Euro 6	Euro 6, immatricolati per la prima volta dopo il 31 agosto 2018

²³ Tabella tratta da: Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Bolzano, Situazione divieto di circolazione in Tirolo secondo la legge sulla tutela dell'aria dall'inquinamento (IG-L), 28 luglio 2020, pag. 2

Salta subito all'occhio che anche nell'ultima fase di questo piano per il traffico con origine o destinazione in Tirolo valgono comunque meno restrizioni che per il traffico di transito. È quindi palese che la differenziazione tra le due tipologie di traffico è destinata a essere permanente.

3.2 Le conseguenze del divieto settoriale di circolazione in generale nonché del nuovo regolamento in vigore dal 1° gennaio 2020²⁴

La società inhouse del **sistema camerale italiano Uniontrasporti** ha svolto nei mesi di **gennaio/febbraio 2020** – ancora prima che scoppiasse l'emergenza da Covid19 – un **sondaggio tra 526 imprese** con sede in Trentino Alto Adige, Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna. Hanno risposto soprattutto le aziende delle 5 province situate lungo l'asse del Brennero (Bolzano, Trento, Verona, Mantova e Modena).

Dal sondaggio è emerso quanto segue:

Il 30,99% delle imprese intervistate ha risposto di trattare le merci soggette alle restrizioni previste dal Tirolo nel divieto settoriale di circolazione.

Il 77,90% di tali imprese registra un fatturato annuo di almeno 2 milioni di euro. Il 14,11% delle imprese interessate registra un fatturato annuo superiore a 50 milioni di euro.

Diverse imprese intervistate sono specializzate in modo tale da far rientrare dall'**80% al 100%** dei beni trasportati nel divieto settoriale di circolazione (ad es. carta e cartone, piastrelle in ceramica e acciaio).

Il 52% delle imprese colpite dal divieto ha già avuto problemi di fornitura o teme che ve ne saranno in futuro (aumento dei tempi di consegna e dei prezzi).

Il 68% delle imprese interessate ha già constatato ripercussioni sulla fornitura dei loro prodotti ai loro clienti o teme che ve ne saranno in futuro (costi maggiorati dei prodotti, tempi più lunghi di fornitura, maggiore concorrenza da parte dei produttori in altri Paesi).

Il 66% delle imprese interessate ha risposto che per la loro azienda **NON ESISTONO** percorsi alternativi al Brennero per il trasporto su strada.

Il 33% delle imprese interessate a circa un mese dall'entrata in vigore del nuovo divieto settoriale di circolazione ha lamentato costi aggiuntivi.

L'11% delle imprese interessate ha indicato di essere stato contattato da autotrasportatori tirolesi che offrivano prestazioni di trasporto.

²⁴ Cfr. in merito Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Bolzano, Situazione divieto di circolazione in Tirolo secondo la legge sulla tutela dell'aria dall'inquinamento (IG-L), 28 luglio 2020, pag. 4

3.3 Il traffico di origine *oppure* destinazione e il traffico di origine e destinazione

Per il traffico di origine e destinazione, o per il traffico di origine oppure destinazione, continuano ad essere previste delle deroghe. Sono esclusi i viaggi con veicoli carichi o scaricati in una determinata zona (**traffico di origine o destinazione nella zona principale**) e viaggi con veicoli carichi e scaricati in una determinata zona (**traffico di origine e destinazione nella zona ampliata**).

Nella zona principale rientrano i distretti amministrativi di Imst, Innsbruck-Land, Innsbruck-Stadt, Kufstein e Schwaz.

Nella zona ampliata rientrano:

- in Austria: i distretti amministrativi di Kitzbühel, Landeck, Lienz, Reutte e Zell am See
- in Germania: i distretti amministrativi di Bad Tölz-Wolfratshausen, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Rosenheim (città compresa) e Traunstein
- in Italia: le comunità comprensoriali Valle Isarco, Val Pusteria e Alta Valle Isarco.²⁵

Il divieto settoriale di circolazione colpisce pertanto in primo luogo il traffico di transito.

Quindi, se il luogo di partenza e/o di arrivo di una fornitura si trovano in un determinato territorio di per sé qualificato tutelato (in questo caso nella zona dell'autostrada A12 dell'Inn), il divieto settoriale di circolazione è meno severo. Il motivo adducibile può essere da un lato l'utilità particolare della fornitura per la popolazione della rispettiva zona (che potrebbe compensare gli effetti negativi sull'ambiente), e dall'altro il fatto che in questo caso il trasferimento su rotaia sarebbe spesso poco ragionevole o comporterebbe comunque effetti ambientali positivi meno marcati.

Se sia il punto di partenza (origine) che il punto finale della consegna sono territorialmente così delimitati, gli effetti su descritti sono particolarmente marcati, motivo per cui la deroga può trovare applicazione anche a un'area territoriale più ampia. Ne consegue anche la distinzione tra zona principale e zona ampliata nei limiti territoriali su indicati.

Come dimostreremo più avanti, il **pericolo di elusione e abuso** nell'applicazione della disciplina del **traffico di origine o destinazione nella zona principale è maggiore** che per il traffico di origine e destinazione nella zona ampliata, poiché in questo caso le forniture si raffigurano molto di più come forniture locali distinguendosi molto di più dal traffico di transito.

Di seguito ci si **concentrerà principalmente sulla disciplina di destinazione o partenza**.

La CGUE ha accettato fondamentalmente già nel 2011 la disciplina della destinazione o origine, tuttavia solo per il secondo dei suddetti argomenti (che contrariamente al primo è meno critico sotto il profilo del diritto comunitario): il trasferimento del traffico dalla strada su rotaia sarebbe in molti casi obiettivamente ed economicamente poco ragionevole già alla luce del prolungamento dei tempi di viaggio.²⁶

²⁵ Fino al 31 dicembre 2020 la zona ampliata comprende per viaggi con veicoli a motore Euro VI (emissione NOx fino a 0,4 g/kWh), laddove la classe Euro è documentata da rispettiva targa del veicolo secondo il regolamento per la segnalazione delle classi di emissione IG-L, in Austria anche i distretti amministrativi Bludenz e Feldkirch, in Svizzera il Canton Grigioni nonché il Principato del Liechtenstein.

²⁶ Cfr. punto 134 della sentenza del 2011.

Tuttavia, ciò significa anche che bisogna chiedersi se il traffico a lunga distanza può - o deve - rientrare nella deroga del traffico di origine o destinazione. Nel caso di un trasporto a lungo distanza (ad esempio di una fornitura da o verso Amsterdam) i tempi per il tragitto fino alla stazione di carico non inciderebbero più di tanto. La CGUE ritenne nel 2011 un fatto incontestato che il trasporto su rotaia come alternativa a quello su strada convenga solo per tragitti di una certa distanza,²⁷ giustificando così essenzialmente la disciplina del traffico di origine o destinazione. Nel caso del traffico a lunga distanza il requisito di "una certa distanza" è indubbiamente soddisfatto. Se il trasporto combinato può essere considerata un'alternativa al trasporto su strada, lo sarebbe appunto in situazioni di questo genere. A questo proposito si precisa che Hall in Tirolo dispone di una propria stazione di carico.

3.4. Valutazione della proporzionalità

Come su esposto il divieto settoriale di circolazione rappresenta una misura di effetto equivalente. Secondo il principio "Cassis" questa potrebbe essere motivata anche con la giustificazione (non scritta) della tutela ambientale. L'applicazione di tale giustificazione deve essere però proporzionale. A tal fine dovrebbero essere soddisfatte **l'idoneità, la necessità e l'adeguatezza**. Nella causa C-28/09 avviata nel 2009 presso la Corte europea e decisa nel 2011 la CGUE ha riconosciuto l'idoneità di tale misura, ma non la necessità e adeguatezza. Come sarà ora da dimostrare, per il divieto settoriale di circolazione attualmente vigente manca perfino l'idoneità (per non parlare della necessità e adeguatezza).

3.4.1 Idoneità della misura

a) I beni "compatibili con il trasporto su rotaia" (con particolare attenzione per i "cereali")

Già nella causa decisa nel 2011 la Commissione europea ha affrontato il tema della selezione dei beni "compatibili con il trasporto su rotaia", rimproverando all'Austria una selezione "arbitraria". Tuttavia, per la CGUE ne mancavano le prove; la Corte dichiarò pertanto di non poter decidere sulla base di semplici supposizioni.²⁸ Il nuovo elenco dei beni "compatibili con il trasporto su rotaia" in vigore dal 1° gennaio 2020 aggrava però il sospetto di decisione arbitraria ovv. dell'intenzione di effettuare una discriminazione.

Con riferimento ai "**cereali**" è stato fatto presente che l'estensione del divieto settoriale di circolazione a tale bene comporta un rincaro significativo della produzione in Alto Adige:

<https://www.rainews.it/tgr/tagesschau/articoli/2020/01/tag-Suedtirol-Tirol-Bundesland-Lkw-sektorales-Fahrverbot-Getreide-Thomas-Baumgartner-Rudolf-von-Berg-Pustertal-Vinschgau-Verkehr-359f3fb2-7deb-43c8-ba0e-fef79c04c9de.html>

A tal proposito va considerato che l'industria dei cereali tirolesi e quella altoatesina sono dirette concorrenti. I prodotti da forno tirolesi vengono venduti anche in Alto Adige e viceversa. Dato che in tale contesto il trasporto combinato non è un'alternativa valida, per i produttori altoatesini di prodotti da forno il traffico viene deviato per la Val Pusteria e la Val Venosta, con rispettivi costi aggiuntivi e ulteriori ripercussioni sull'ambiente di un territorio a sua volta già molto provato.

²⁷ Punto 114 della sentenza del 2011.

²⁸ Punto 132 della sentenza del 2011.

Questa disciplina crea, inoltre, molta incertezza per quanto alla norma da applicare, ad esempio se va applicata la disciplina di origine e destinazione oppure se il trasferimento della sede legale dell'impresa in Tirolo escluda l'applicazione del divieto settoriale di circolazione. Conseguenze di questo tipo non sono più compatibili con una deroga improntata sul principio di proporzionalità.

Riflessioni analoghe possono essere fatte anche per quanto riguarda il trasporto di **"legname in tronchi"**. Con il regolamento del Governo tirolese del 13 luglio 1993 è stato emanato un divieto settoriale di circolazione per autocarri sulla B 312 Loferer Straße.²⁹

Ai sensi del § 2 di tale regolamento sono esclusi dal divieto i viaggi con autocarri prevalentemente carichi o scaricati nei distretti amministrativi Kitzbühel, Lienz, St.Johann i. P. e Zell am See nonché nei comuni Kirchbichl, Söll, Ellmau e Scheffau del distretto amministrativo di Kufstein (traffico di destinazione o origine). Da ciò consegue in particolare l'esclusione dal presente divieto di circolazione di una nota impresa tirolese che opera nella lavorazione di legname in tronchi.

b) Esclusione di "abuso ed elusione"

Un elemento determinante per la decisione della CGUE di riconoscere nel 2011 l'idoneità del "divieto settoriale di circolazione" e di ritenerlo pertanto una misura proporzionale, sono stati gli atti presentati dall'Austria che dovevano comprovare l'adozione da parte della Repubblica d'Austria di "provvedimenti per combattere eventuali elusioni o abusi nell'applicazione di tale deroga".³⁰

Negli ultimi anni ci sono stati numerosi indizi del fatto che proprio tali condizioni non fossero soddisfatte e che quindi mancasse - e manca tuttora - un elemento essenziale per la proporzionalità di tale deroga.

Si sommano le segnalazioni secondo le quali imprese dell'Italia settentrionale - le più contattate dalle imprese di trasporto tirolesi - propongano offerte per viaggi verso l'Europa centrale e del Nord. In alcuni casi ai fini pubblicitari viene addirittura sottolineato che imprese di trasporto nel Tirolo del Nord non sono limitate da divieti di circolazione e che possono pertanto offrire trasporti più affidabili ed economici. Il divieto di transito per i beni "compatibili con il trasporto su rotaia" viene eluso "suddividendo" l'ordine: viene stipulato prima un ordine per la fornitura fino alla sede in Tirolo e poi un ordine per la consegna dalla sede dell'impresa fino alla destinazione finale. Formalmente si assoggetta così un traffico internazionale alla "disciplina di origine o destinazione", tuttavia con evidenti intenzioni di elusione. Economicamente parlando si tratta sempre di un transito. La fornitura non ha - escludendo il compenso pagato all'impresa tirolese di trasporto - nessun legame con "l'area interessata". Giuridicamente viene tuttavia trattata come un traffico all'interno o per la "zona interessata".

Come dimostrato dal sondaggio su citato effettuato da Uniontrasporti tra le imprese dell'area dell'Italia settentrionale, già l'11% delle imprese interessate è stato contattato con offerte da vettori del Tirolo del Nord che raffigurano palesemente **tentativi di elusione**.

Il fatto che tali offerte siano state formulate seriamente da imprese private con un'intenzione palese di impegno e adempimento dimostra che l'assicurazione espressa dal Governo austriaco alla CGUE in merito al controllo e alla lotta di tentativi di elusione e abuso non è stata evidentemente mantenuta, e che la CGUE si basò quindi nel 2011 su presupposti errati per quanto concerne l'idoneità delle misure restrittive. L'idoneità di tali misure manca quindi non solo in merito al divieto settoriale di circolazione attualmente

²⁹ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=10000152>.

³⁰ Punto 136 della sentenza del 2011.

in vigore, ma si pone piuttosto anche la domanda se non sia stato eluso fin dall'inizio anche il divieto settoriale di circolazione del 2016, se ora vengono proposte "offerte di elusione chiavi in mano".

L'idoneità del divieto settoriale di circolazione è stata motivata nella causa C-28/09 anche con la presenza di **alternative praticabili**, in particolare con la **ROLA**. Benché la forma concreta di tale strumento non abbia convinto l'Avvocato generale (mentre la CGUE non approfondì l'argomento), essa accettò comunque la dichiarazione del Governo austriaco che la capacità di trasporto sarebbe stata rispettivamente ampliata.³¹

c) Capacità di trasporto e costi

È già stato dimostrato che la ROLA - secondo quanto dichiarato dai vettori e dalle loro associazioni - non ha soddisfatto le aspettative in lei riposte: per la gran parte dei vettori la ROLA non è un'offerta praticabile, sia a causa delle sue effettive capacità che per i suoi costi.

Pertanto, è da escludersi l'idoneità del divieto settoriale di circolazione in quanto limitazione proporzionale e giustificabile.

3.4.2 Necessità e adeguatezza

Nel 2011 la necessità (e adeguatezza) dell'allora vigente divieto settoriale di circolazione è stata esclusa fondamentalmente perché erano disponibili altre misure meno restrittive (in particolare l'introduzione di limiti di velocità permanenti). Tale limitazione di velocità è stata successivamente applicata, ma vi sono altre circostanze parallele ed altri elementi essenziali del divieto settoriale di circolazione, che erano già compresi nella disciplina del 2016 e che ora sono stati inaspriti, che fanno dubitare anche dell'elemento del principio di proporzionalità.

Come su dimostrato il traffico di origine o destinazione per e dal Tirolo è ammesso nell'ambito del divieto settoriale di circolazione a partire dal 1° gennaio 2020 con autocarri delle classi 5 e 6, mentre per il traffico di transito a partire da tale data non vale solo la prescrizione di Euro 6, ma anche la condizione che i rispettivi autocarri debbano essere stati immatricolati per la prima volta dopo il 31 agosto 2018. Solo il 6,5% del parco altoatesino soddisfa tale condizione (dati statistici aggiornati al 2019). Con questa restrizione si ottengono solo miglioramenti poco significativi della qualità dell'aria, mentre i vettori altoatesini sono così in larga parte esclusi dal trasporto dei beni indicati sull'elenco (ora significativamente ampliato). Una tale misura non può essere qualificata né come necessaria né come adeguata.

Sotto il profilo tecnico delle emissioni le differenze tra un veicolo Euro 6 e un veicolo Euro 6 immatricolato dopo il 31 agosto 2018 sono veramente minimali. La distinzione effettuata su tale base tra i vari trasporti non è giustificabile sotto il profilo ambientale, ma ha invece ripercussioni economiche pesanti sulle imprese di trasporto non tirolesi, in quanto si riduce di molto la gamma di possibili veicoli, e la trasformazione a breve del parco veicoli comporterebbe costi improponibili.

³¹ Cfr. punto 99 delle conclusioni dell'Avvocato generale Trstenjak del 16 dicembre 2010.

4. Sintesi e conclusioni

L'asse del Brennero è una delle principali arterie europee. Il divieto settoriale di circolazione rappresenta una **misura di effetto equivalente** giustificabile solo a precise condizioni. Fondamentalmente è possibile pensare a una giustificazione come misura di tipo ambientale, ma le rispettive restrizioni per essere giustificabili secondo il diritto comunitario devono essere anche proporzionali. **La CGUE ha definito nel 2011**, nella causa C-28/09, i **criteri** che devono essere soddisfatti per la valutazione del principio di proporzionalità. Tali criteri **non erano soddisfatti nel 2011 e tanto meno lo sono nel 2020**. Ciò vale da un lato alla luce dei divieti di circolazione inaspriti introdotti nel 2019 ed entrati in vigore dal 1° gennaio 2020, ma anche alla luce del fatto che gli stessi requisiti di applicazione, che la CGUE ritenne soddisfatti nel 2011 sulla base delle dichiarazioni austriache, in verità in parte non sussistevano (in particolare per quanto concerne un sufficiente controllo su elusioni e abusi). I divieti di circolazione vigenti non sono quindi proporzionali e contrastano di conseguenza con il diritto comunitario.

Alla luce delle dichiarazioni ufficiali del Governo tirolese, che come obiettivo delle restrizioni non raffigurano primariamente l'inquinamento bensì la riduzione dei transiti di autocarri in Tirolo, l'idoneità dei divieti di circolazione come limitazione conforme al diritto comunitario va messa sostanzialmente in discussione, in quanto la limitazione del transito in sé secondo il diritto comunitario non è un obiettivo degno di tutela.

Si pone anche la questione se l'approccio perseguito in Tirolo di dichiarare ampie zone del tratto della valle dell'Inn come zone per il risanamento dell'aria sia giuridicamente possibile. Dato che l'aria non si ferma ai confini di legge si dovrebbe - se proprio - seguire un approccio scientifico comprendente tutto l'arco alpino. Ciò presuppone però un coordinamento transfrontaliero, e ogni approccio giuridico dovrebbe considerare gli interessi di tutta la popolazione dei Paesi dell'arco alpino.

Per quanto concerne gli standard di tutela, si pone la domanda se di fronte a dati sui valori dell'aria in significativo miglioramento, che praticamente soddisfano le prescrizioni europee, siano ammissibili ulteriori restrizioni in quanto i miglioramenti da raggiungere non sarebbero più in alcun modo proporzionali alle limitazioni della libera circolazione delle merci. I miglioramenti tecnologici e l'innovazione tecnica che comporta continue riduzioni dell'emissione inquinante degli autocarri devono anche portare a un adattamento dei provvedimenti di restrizione che erano giustificati proprio da un certo carico di inquinamento. Inoltre, andrebbe valutata la possibilità di ottenere gli stessi effetti ambientali, se non addirittura anche maggiori, con provvedimenti sulla circolazione delle autovetture e dei veicoli commerciali leggeri che sono responsabili della gran parte di emissioni.

Ma anche se si continuasse a insistere su questi **elevati standard di tutela, gli stessi dovrebbero essere applicati senza alcuna discriminazione. Privilegiare il traffico di origine o destinazione da e per il Tirolo come succede attualmente non è più compatibile con il diritto comunitario**. Ciò deriva non solo dalla problematica dell'elusione e dell'abuso per la quale - nonostante le assicurazioni ufficiali da parte dell'Austria - non è cambiato nulla negli ultimi 10 anni, ma anche dal fatto che non sono disponibili alternative adeguate ragionevoli. LA ROLA non lo è sicuramente: necessiterebbe di un notevole ampliamento, miglioramenti qualitativi e una limitazione dei costi per poter soddisfare i requisiti previsti dal diritto comunitario. Gli investimenti necessari a tale scopo - se vi è disponibilità ad effettuarli - richiederebbero anni; pertanto, nel frattempo occorre eliminare qualsiasi discriminazione per il traffico di transito.

La disciplina per il traffico di origine o destinazione - così come gestita in Tirolo - va profondamente rivista. Nel 2011 la CGUE sembrava tollerare tali deroghe formalmente, ma palesemente non nella forma applicata in Austria. L'inclusione di traffici a lunga distanza in queste deroghe contrasta con l'intera logica dell'eccezione e non regge quindi di fronte al diritto comunitario. Questa conclusione è rimarcata anche dal fatto che la disciplina attualmente in vigore comporta con tutta evidenza anche elusioni e abusi. Qualora potesse essere ancora prevista una deroga per il traffico di origine o destinazione, la stessa andrebbe comunque ampiamente riformata.

Colophon

Editore

Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Bolzano

Redatto da

Prof. dott. Peter Hilpold

Design e Layout

Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Bolzano

Pubblicato a febbraio 2021

La ristampa e altre distribuzioni, inclusi gli estratti, sono consentite solo se viene indicata la fonte (editore e titolo).