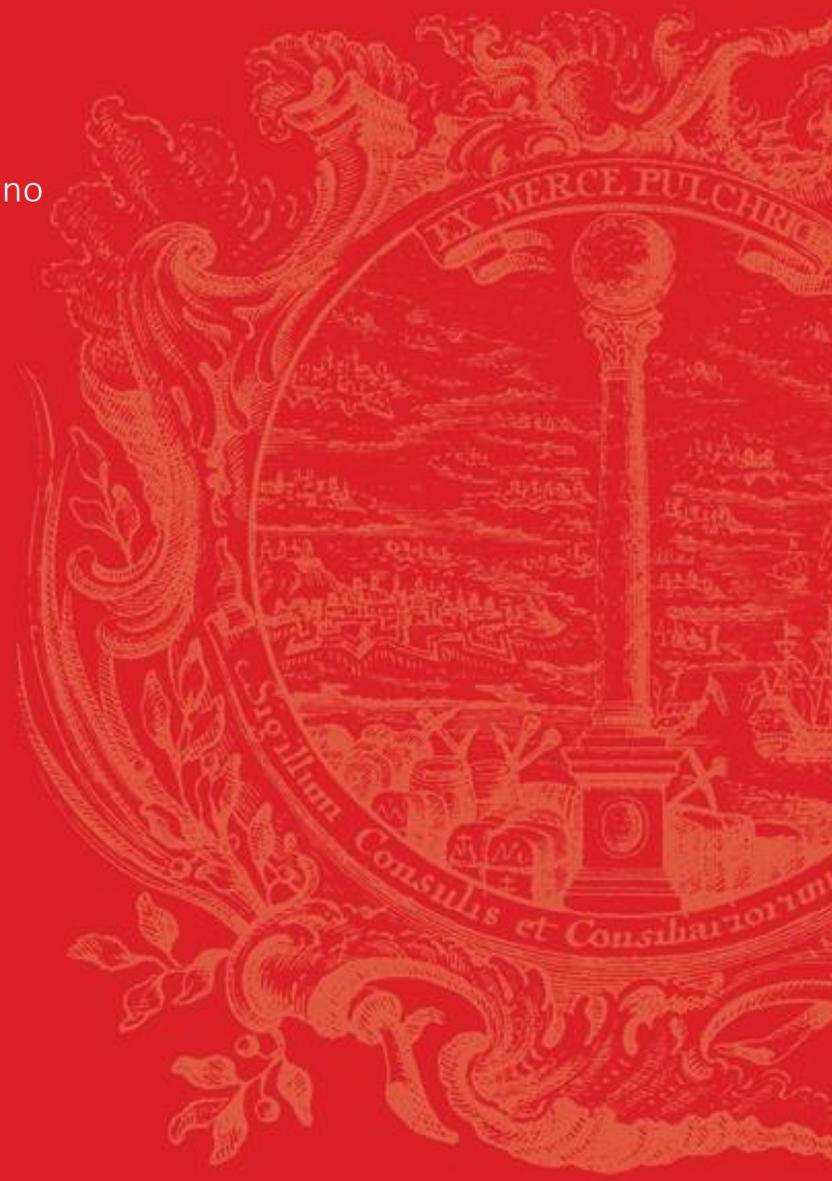




CAMERA DI COMMERCIO,
INDUSTRIA, ARTIGIANATO
E AGRICOLTURA DI BOLZANO

Parere legale - Il divieto di transito notturno del Tirolo dal punto di vista del diritto dell'Unione

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



Il divieto di transito notturno del Tirolo dal punto di vista del diritto dell'Unione europea

1. Basi giuridiche

Il divieto di transito notturno attualmente in vigore in Tirolo è sancito dal **Regolamento del Presidente del Tirolo del 27 ottobre 2010** (Regolamento del Presidente del Tirolo del 27 ottobre 2010 che vieta il transito notturno di mezzi pesanti sull'autostrada A12 della valle dell'Inn, in breve **DTN 2010**), per ultimo modificato dal Regolamento pubblicato nella Gazzetta Ufficiale regionale n. 121/2020.¹

Il DTN 2010 si basa giuridicamente sui §§ 10 e 16 comma 1 n. 4 (limitazioni temporali e geografiche per autoveicoli) della legge sulla tutela dell'aria dall'inquinamento (**Immissionsschutzgesetz-Luft/IG-L**), Gazzetta Ufficiale regionale n. 115/1997, come per ultimo modificata dalla legge pubblicata nella Gazzetta Ufficiale federale n. 77/2010.

Lo scopo del DTN 2010 è, come specificato al § 1, migliorare la qualità dell'aria.

2. Ambito di applicazione del DTN 2010, oggetto dei divieti così disciplinati

La cosiddetta "**zona di risanamento**" copre l'A12, l'autostrada della valle dell'Inn dal confine austriaco con la Germania fino al chilometro 91,921, posto al confine occidentale del territorio comunale di Zirl (§ 2 DTN 2010).

All'interno della "zona di risanamento" vigono in entrambe le direzioni di viaggio dell'autostrada A12 della valle dell'Inn, tra il chilometro 6,35 nel territorio comunale di Langkampfen e il chilometro 90 nel territorio comunale di Zirl, divieti di transito nelle ore notturne (che variano a seconda della stagione) di autocarri con massa a pieno carico superiore a 7,5 t.²

Sono esclusi:

- a) **autoveicoli a trazione completamente elettrica o con tecnologie dell'idrogeno e delle celle a combustibile;**
- b) mezzi pesanti con **alimentazione esclusivamente a gas metano** (mentre non sono esclusi i veicoli a gas liquefatto);

¹Gazzetta Ufficiale regionale n. 64/2010, modifiche nelle Gazzette Ufficiali regionali n. 94/2011, 119/2012, 129/2015, 62/2016, 121/2020.

²Per il regolamento dettagliato si veda § 3 DTN 2010. Il regolamento si riferisce nel titolo a "mezzi pesanti", per indicare poi al § 3 in dettaglio "autocarri" (nella pratica sicuramente la categoria principale), "macchine operatrici semoventi" e "semirimorchi" la cui massa a pieno carico autorizzata è superiore a 7,5 tonnellate e autotreni per i quali la somma delle masse a pieno carico autorizzate di entrambi i veicoli è superiore a 7,5 tonnellate.

- c) mezzi pesanti dotati sia di un motore diesel che di un motore elettrico tale da permettere al veicolo di coprire una tratta di almeno 50 km.³

Il divieto di transito notturno "inasprito", entrato in vigore il 1° gennaio 2021, è dunque di portata assai più ampia del divieto settoriale di circolazione, poiché sancisce un divieto di transito anche per i mezzi pesanti a bassa emissione come quelli di classe Euro 6 che, se immatricolati dopo il 31 agosto 2018 (disposizione più stringente in vigore dal 1° gennaio 2020), sono invece esclusi dal divieto settoriale di circolazione.⁴

Il divieto di transito notturno vige di domenica e nei giorni festivi previsti per legge, rispettivamente dalle ore 23:00 alle ore 5:00, e nei giorni feriali dalle ore 22:00 alle ore 5:00 (nel periodo dal 1° maggio al 31 ottobre), e dalle ore 20:00 alle ore 5:00 (nel periodo dal 1° novembre al 30 aprile).

3. Eccezioni

Nel § 4 del DTN 2010 sono disciplinate le **eccezioni** al divieto di transito notturno in Tirolo, con un approccio che in molti punti esula dalla base giuridica stessa contenuta nel § 16 comma IG-L (legge sulla tutela dell'aria).

Molte di queste eccezioni vengono motivate in base alla **natura del bene trasportato e/o al fabbisogno di approvvigionamento della popolazione ed economia locale** (ad esempio i transiti per il trasporto di alimenti facilmente deperibili, da consumarsi entro pochi giorni, per il trasporto di stampe periodiche, per il mantenimento di approvvigionamenti sanitari urgenti, il trasporto di animali vivi o il soccorso stradale).

La deroga in lettera g), relativa al trasporto di merci fino al luogo di trasbordo ferroviario o successivo allo stesso ("nelle stazioni di carico Brennero, Hall in Tirol, Wörgl"), corrisponde a quella riconosciuta (potenzialmente) dalla Corte europea nella causa C-28/09 con la sentenza del 21 dicembre 2011 relativa al divieto settoriale di circolazione come giustificazione per un "regime derogatorio in favore dei trasporti con origine o destinazione":

"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

³Alle eccezioni b) e c) rimanda giustamente il responsabile del dipartimento per l'ambiente del Governo tirolese, dott. Kurt Kapeller in un'informativa del 25/11/2020 con riferimento al § 14 comma 2 punto 5 IG-L. Tra queste (ulteriori eccezioni che trovano applicazione in merito al divieto settoriale di circolazione, ai divieti relativi alle classi Euro e - appunto - al divieto di transito notturno) rientrano:

"Veicoli con trazione monovalente a metano o trazione esclusivamente elettrica nonché veicoli ibridi plug-in che a sola alimentazione elettrica percorrono almeno 50 km".

⁴Cfr. § 4 del Regolamento per il divieto settoriale di circolazione n. 81/2019, dal titolo: Regolamento del Presidente del Tirolo del 18 maggio 2016 che vieta su un tratto dell'autostrada A12 della valle dell'Inn il trasporto di determinati beni a lunga distanza (Regolamento per il divieto settoriale di circolazione), Gazzetta Ufficiale regionale n. 44/2016.

settoriale di circolazione. Inoltre, è pacifico che il trasporto ferroviario costituisce un'alternativa economicamente valida al trasporto su rotaia⁵ soltanto per i tragitti di una certa distanza."⁶

Nel 2011 la Corte europea non ha riconosciuto nessun'altra giustificazione per deroghe particolari a favore del traffico con origine o destinazione all'interno della zona interessata.

Tuttavia, il DTN 2010 contiene al § 4 comma 1 lett. h) un'ulteriore deroga a favore del traffico di origine o destinazione:

"fino al 31 dicembre 2020 il transito con autoveicoli di classe Euro 6 (emissione di NOx non superiore a 0,4 g/kWh), a condizione che ciò sia comprovato da un'adeguata marcatura del veicolo conformemente al regolamento sull'identificazione della classe di emissione IG-L, [Gazzetta Ufficiale della Repubblica d'Austria n. 120/2012](#), modificato da ultimo dal regolamento [Gazzetta Ufficiale della Repubblica d'Austria n. 272/2014](#), o, nel caso di macchine operatrici semoventi, da un documento trasportato a bordo del veicolo. Tuttavia, a partire dal 1° gennaio 2021, solo a condizione che gli autoveicoli vengano caricati o scaricati nella zona principale ai sensi del comma 2, primo periodo (origine o destinazione nella zona principale) o nella zona ampliata ai sensi del comma 2, secondo periodo (origine e destinazione nella zona ampliata) o che il tratto dell'autostrada A12 della valle dell'Inn tra il chilometro 72,00 nel territorio comunale di Ampass e il chilometro 90,00 nel territorio comunale di Zirl venga utilizzato per il trasporto di merci."

Concretamente significa che sul suddetto tratto dell'autostrada A12 della valle dell'Inn vige un **divieto di transito notturno quasi totale per il traffico pesante, fatta eccezione per il traffico con origine o destinazione** (nella zona principale), ovvero per il traffico con origine e destinazione (nella zona ampliata).⁷

4. Una valutazione sotto l'aspetto del diritto dell'Unione europea – prima analisi globale

Il **divieto di transito notturno del Tirolo ricade nell'ambito di applicazione del diritto UE**, in quanto limita una libertà fondamentale, ovvero la libera circolazione delle merci ai sensi dell'art. 28 TFUE e in particolare il loro libero transito.

Quindi, nel caso del divieto di transito notturno si tratta fondamentalmente di una misura vietata dal diritto dell'UE in quanto "**misura di effetto equivalente**" incompatibile con la libera circolazione delle merci.

⁵ Così tradotto nella sentenza, mentre nella versione in lingua tedesca si legge "trasporto su strada"

⁶CGUE, causa C-28/09, sentenza del 21 dicembre 2011, punto n. 134.

⁷La "zona principale" e la "zona ampliata" sono definite in § 4 comma 2 del DTN 2020:

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

a) Austria i distretti amministrativi di Kitzbühel, Landeck, Lienz, Reutte e Zell am See;

b) Germania i distretti amministrativi di Bad Tölz-Wolfratshausen, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Rosenheim (città compresa) e Traunstein;

c) Italia le comunità comprensoriali Valle Isarco, Val Pusteria e Alta Valle Isarco."

La CGUE definiva notoriamente nella "**formula Dassonville**"⁸ una "misura di effetto equivalente" come "ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari".

È indubbio che il divieto di transito notturno sull'A12 ostacoli gli scambi intracomunitari. Tuttavia, le limitazioni alla libera circolazione delle merci e in particolare le qui trattate rilevanti misure di effetto equivalente potrebbero trovare una giustificazione. Potrebbero essere plausibili le cosiddette "giustificazioni non scritte", ossia le "esigenze imperative di interesse generale" secondo la "**sentenza Cassis de Dijon**"⁹, tra le quali figura anche la tutela dell'ambiente.

L'applicazione di tale giustificazione dipende però da condizioni severe, la cui sussistenza sarà esaminata di seguito. A tal proposito è possibile fare riferimento alle esposizioni della CGUE nella causa del 2011 relativa al divieto settoriale di circolazione, nella quale tale quesito veniva trattato in un contesto molto simile. Tuttavia, la disciplina sul divieto di transito notturno rappresenta una violazione molto più grave del principio della libera circolazione di merci, come sarà spiegato più avanti, in quanto le limitazioni conseguenti a tale divieto e le rispettive discriminazioni sono di portata ancora più ampia.

5. Le indicazioni della sentenza CGUE del 21 dicembre 2011 nella causa C-28/09

In relazione al divieto settoriale di circolazione, la Commissione europea aveva già espresso nella causa C-28/09 la natura discriminatoria dello stesso, in quanto il traffico locale e regionale risultava di fatto escluso dall'ambito di applicazione del divieto (disciplina inerente i trasporti con origine o destinazione o i trasporti con origine e destinazione).¹⁰

Inoltre, in tale contesto la Commissione evidenziava il rischio che alcune imprese di trasporto che beneficiano di detto regime straordinario si avvalgano delle disposizioni derogatorie per proporre trasporti su strada a lunga distanza, dal momento che questi ultimi non possono più essere offerti da imprese con sede al di fuori di tale regione.¹¹

La CGUE confermava in tale causa che la libera circolazione delle merci è uno dei principi fondamentali del Trattato CE (ora TFUE). "*Tale libertà ha per conseguenza l'esistenza di un principio generale di libertà di transito delle merci all'interno dell'Unione europea (v., in particolare, sentenze 16 marzo 1983, causa 266/81, SIOT, Racc. pag. 731/1983, punto 16; 4 ottobre 1991, causa C-367/89, Richardt e «Les Accessoirs Scientifiques», Racc. 1991 pag. I-4621, punto 14, nonché Commissione/Austria, cit., punti 63 e 65).*"¹²

Sempre con riferimento alle esposizioni della CGUE nella causa per inadempimento del 2011 e relativa al divieto settoriale di circolazione, si può ipotizzare anche nel caso del divieto di transito notturno - e in tal caso addirittura in forma qualificata - una limitazione della libera circolazione di merci. Nel 2011, infatti, la CGUE esponeva quanto segue (anche riferendosi a giurisprudenza precedente):

⁸CGUE, causa 8/74 – Dassonville, punto n. 5.

⁹CGUE, causa 120/78 – Cassis, punto n. 8.

¹⁰CGUE, causa 28/09 – Commissione europea contro Repubblica d'Austria, punto n. 59.

¹¹ Ibid., punto n. 59.

¹² Ibid., punto n. 113.

"Infatti, la tratta dell'autostrada A12 costituisce una delle principali vie di comunicazione terrestre tra il sud della Germania e il nord Italia. Costringendo le imprese interessate a cercare altre soluzioni economicamente valide per il trasporto delle merci indicate nel regolamento contestato, il divieto settoriale di circolazione può incidere in modo determinante sul transito delle merci tra l'Europa settentrionale e il nord dell'Italia (v., in tal senso, sentenza Commissione/Austria, cit., punti 66 e 68)."

Come già accennato e da precisarsi più avanti, il divieto di transito notturno trova un'applicazione ancora più restrittiva del divieto settoriale di circolazione, in quanto - almeno per il momento e nel prossimo futuro - non vi sono alternative tecnologicamente praticabili (le uniche eccezioni ammesse precedentemente indicate, ovvero i veicoli a trazione completamente elettrica o con tecnologie dell'idrogeno e delle celle a combustibile o i mezzi pesanti con alimentazione esclusivamente a gas metano e i veicoli ibridi plug-in, non sono attualmente disponibili di serie. Anche i mezzi con sola alimentazione a metano non sono da considerarsi un'alternativa praticabile, soprattutto per la carenza di stazioni di rifornimento).

In questo caso si tratta quindi di una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative che - analogamente ai divieti settoriali di circolazione - è incompatibile con gli art. 34 e art. 35 TFUE, a meno che non sia giustificabile.¹³

6. Possibile giustificazione della limitazione

La **giustificazione principale del divieto di transito notturno** è esplicita nel **§ 1 del DTN 2010**:

"L'obiettivo del presente regolamento è ridurre le emissioni di inquinanti legate ad attività antropiche che hanno portato al superamento dei valori limite di immissione e migliorare in tal modo la qualità dell'aria. Il fine di tale miglioramento è garantire la tutela duratura della salute umana, della fauna e della flora, delle loro comunità, degli spazi di vita e delle loro correlazioni, oltre che dei beni culturali e materiali da inquinanti atmosferici dannosi nonché la tutela delle persone da inquinanti atmosferici eccessivamente fastidiosi."

Il **punto chiave** è quindi **l'intenzione di migliorare la qualità dell'aria** e di contribuire così alla tutela della salute.

La disciplina inerente prevista dal diritto derivato dell'UE è attualmente contenuta nella **Direttiva 2008/50/CE** del 21 maggio 2008 relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, modificata dalla Direttiva (UE) 2015/1480 della Commissione del 28 agosto 2015.

Tuttavia, il potere normativo è sempre soggetto al **principio di proporzionalità**.¹⁴

In tale contesto si parla anche di una "**componente non scritta del diritto dell'UE**" riconosciuta dalla Corte di giustizia secondo una giurisprudenza costante.¹⁵

¹³Cfr. le rispettive esposizioni in CGUE, causa C-28/09, sentenza del 21 dicembre 2009, punto n. 117.

¹⁴Cfr. Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 12esima edizione, Mohr Siebeck: Tübingen 2020, punto n. 935.

¹⁵Cfr. Corte costituzionale federale, 2 BvR 859/15, sentenza del 5 maggio 2020, punto n. 126.

Come già esposto dalla CGUE nella causa C-28/09, punto 125, le **ragioni imperative** attinenti alla tutela ambientale possono giustificare misure nazionali atte ad ostacolare il commercio intracomunitario, **"purché tali misure siano idonee a garantire il conseguimento di tale obiettivo e non vadano oltre quanto è necessario per il suo raggiungimento"**.¹⁶

La CGUE rimarca così gli elementi di "adeguatezza" e "necessità", concretizzati ulteriormente in numerose sentenze, tra cui quella della causa C-28/09.¹⁷ In merito al criterio di "adeguatezza" la CGUE si esprime come segue:

"Una misura restrittiva può essere considerata come idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito solo se **risponde realmente all'intento di raggiungere quest'ultimo in modo coerente e sistematico** (v., in tal senso, sentenze 10 marzo 2009, causa C--169/07, Hartlauer, Racc. 2009, pag. I--1721, punto 55; 19 maggio 2009, cause riunite C--171/07 e C--172/07, Apothekerkammer des Saarlandes e a., Racc. 2009, pag. I--4171, punto 42, nonché 16 dicembre 2010, causa C--137/09, Josemans, Racc. pag. I-13019, punto 70)."

Nell'ambito della valutazione della "adeguatezza", la Corte analizzava anche **l'eventuale esistenza di una discriminazione**, concretamente nel modo di azione della disciplina sul **traffico di origine o destinazione** che ha un peso rilevante anche nel presente caso di divieto di transito notturno.

- a) La misura deve rispondere realmente all'intento di raggiungere l'obiettivo predefinito in modo coerente e sistematico.

Già a questo punto devono sorgere seri **dubbi** sul fatto che il divieto di transito notturno possa realizzare in modo generale, oltre che in "**modo coerente e sistematico**", lo scopo prefissato di migliorare la qualità dell'aria.

Un divieto di transito notturno risulta fin da subito poco idoneo a ridurre il traffico commerciale. Altra questione potrebbe essere il traffico privato di autovetture, ma **nel caso del traffico pesante commerciale le limitazioni temporali al transito possono portare evidentemente solo a uno spostamento del traffico stesso**, sia in senso temporale che probabilmente anche in merito al soggetto che effettua il trasporto, come si spiegherà più avanti. Anzi, ne consegue addirittura **una maggiore concentrazione delle emissioni inquinanti** nelle ore diurne sulle quali si sposta il traffico, con un ulteriore rischio per la salute che il divieto di transito notturno intenderebbe tutelare.¹⁸

¹⁶CGUE, causa C-28/09, punto n. 125, con rimando alle sentenze del 14 luglio 1998, Aher-Waggon, C-389/96, Racc. 1998, I-4473, punto n. 19 e 20, del 14 Dicembre 2004, Commissione/Germania, punto n. 75, nonché 11 dicembre 2008, Commissione/Austria, punto n. 57).

¹⁷La Corte costituzionale federale menziona nella sentenza "PSPP" del 5 maggio 2020, punto n. 126, anche un terzo elemento, "l'adeguatezza" o "proporzionalità in senso stretto", rimarcando però allo stesso tempo che tale elemento riveste poca importanza nella giurisprudenza UE. Di fatto tale elemento viene comunque considerato anche dalla CGUE, quantomeno come aspetto parziale dei due elementi suddetti.

¹⁸In appendice è riportato un esempio di calcolo sull'emissione effettiva di inquinanti durante gli spostamenti diurni, notturni e domenicali di un autocarro di ultima generazione Euro 6 sul tratto Brennero - Kufstein, elaborato

Il **Governo tirolese** ha **controbattuto** argomentando presunte peculiarità fisiche dell'effetto inquinante delle emissioni in alcune ore del giorno (compresa la notte). In merito all'igiene dell'aria è stato così **asserito che le emissioni di NO2 avrebbero di notte 'condizioni di propagazione nettamente peggiori'**.¹⁹

Tuttavia, **manca qualsiasi documentazione** su come tale affermazione **si rispecchi concretamente** nei valori reali dell'aria in Tirolo. Inoltre, non emerge in alcun modo che la giustificazione desunta da tale affermazione sia il risultato di una valutazione basata su evidenze che considerino anche l'aumento delle emissioni inquinanti durante l'orario di transito ammesso. L'**onere di prova** per il contenuto sostanziale di una giustificazione esposta spetta indubbiamente alla **parte che si appella a tale giustificazione**, ovvero all'Austria. Tale motivazione non è stata finora nemmeno abbozzata, almeno a quanto risulta.

In considerazione del quadro probatorio va quindi precisato che, a quanto risulta, per il divieto di transito notturno in Tirolo **non è documentata l'adeguatezza a conseguire l'obiettivo prefissato del miglioramento della qualità dell'aria**, e che tale regolamento porta probabilmente a un peggioramento della qualità dell'aria, in quanto a causa delle limitazioni di transito il traffico si concentra su determinate ore diurne e la capacità limitata dei collegamenti porta a ulteriori code e quindi a un maggiore inquinamento. In mancanza di una controprova fondata e scientificamente dimostrabile, bisogna pertanto ritenere che il divieto di transito notturno sull'A12 non è adatto a migliorare la qualità dell'aria nella zona di risanamento ai sensi del § 2 del DTN 2010.

b) Violazione del divieto di discriminazione mediante il regolamento sul traffico con origine o destinazione

Anche qualora venisse fornita una prova dettagliata del fatto che la concentrazione del traffico pesante in determinate ore diurne, nonostante il conseguente aumento delle emissioni inquinanti nell'orario concesso, anche in considerazione dell'aumento di code, a causa di particolari condizioni sfavorevoli di propagazione durante la notte porti a un miglioramento dei valori dell'inquinamento, **resta il fatto che la disciplina prevista per il traffico di origine o destinazione crea una situazione di discriminazione tra i traffici**, la quale alla fine si concretizza in una discriminazione tra autotrasportatori locali e stranieri.

Come già illustrato, le deroghe riguardano il traffico di origine e destinazione e il traffico di origine o destinazione. Si tratta di viaggi effettuati con veicoli che vengono caricati o scaricati in una determinata zona (**traffico di origine o destinazione nella zona principale**) oppure di viaggi con veicoli caricati 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;

dall'impresa tedesca Huber Transport & Logistik GmbH. Dai calcoli dell'impresa emerge chiaramente che l'emissione inquinante è molto minore durante i viaggi notturni.

¹⁹Così affermato dall'Assessore tirolese alla mobilità Ingeborg Felipe secondo il reportage nel telegiornale in lingua tedesca della RAI "Tirol: Verschärftes Nachtfahrverbot in Kraft", del 1° gennaio 2021, <https://www.rainews.it/tgr/tagesschau/articoli/2021/01/tag-Tirol-Verschaeftes-Nachtfahrverbot-in-Kraft-3237e3aa-33d1-4275-9ae7-64fc1f7d4567.html>.

- 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.²⁰

Il divieto di transito notturno, pertanto, colpisce in primo luogo – proprio come il divieto settoriale di circolazione – il traffico in transito. Tuttavia, incide più del divieto settoriale di circolazione in quanto per il traffico in transito non prevede alcuna eccezione concreta per determinati veicoli con alimentazione a gasolio: mentre il divieto settoriale di circolazione ammette gli autocarri Euro 6 di ultimissima generazione (immatricolati dopo il 31 agosto 2018), ciò non vale per il divieto di transito notturno!

Si è già fatto presente che le uniche eccezioni ammesse e precedentemente indicate non sono in gran parte disponibili di serie sul mercato.²¹

Quindi, se il luogo di partenza e/o di arrivo di una fornitura si trovano in un determinato territorio, di per sé qualificato come tutelato, (in questo caso nell'area dell'autostrada A12 della valle dell'Inn), il divieto di transito notturno è meno restrittivo. Il motivo adducibile può essere da un lato l'utilità specifica 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 sopra 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 in precedenza 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 in modo ancora più incisivo dal traffico di transito.

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

La CGUE ha accettato fundamentalmente 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 dell'UE): il trasferimento del traffico dalla strada su rotaia sarebbe in molti casi obiettivamente ed economicamente poco ragionevole anche solo alla luce del prolungamento dei tempi di spostamento.²²

²⁰Fino al 31 dicembre 2020 la zona ampliata comprendeva per viaggi con veicoli a motore Euro 6 (emissione NOx fino a 0,4 g/kWh), laddove la classe Euro era 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.

²¹Cfr. Camera di commercio di Bolzano, Il Tirolo inasprisce il divieto di transito notturno dal 1° gennaio, 29 dicembre 2020, <https://www.camcom.bz.it/it/chi-siamo/comunicazione/comunicati-stampa/il-tirolo-inasprisce-il-divieto-di-transito-notturno-dal-1-gennaio>.

²²Cfr. punto 134 della sentenza del 2011.

Come premesso in precedenza (*supra*, punto 3), questa deroga è già stata riconosciuta **in modo distinto** (si veda **§ 4 comma 1 lettera g**) del DTN 2010). La presente disciplina per il traffico di origine o destinazione rappresenta un ulteriore fattore di eccezione che si aggiunge a quello riconosciuto dalla CGUE.

Quindi, come nel caso del divieto settoriale di circolazione, se non di più, si pone subito la domanda su come giustificare tali deroghe sotto l'aspetto del diritto dell'UE.

Nel **§ 4 comma 1 lettera h)** non si tratta infatti di trasporti merci fino al o dal luogo di trasbordo ferroviario, bensì di altre deroghe per il traffico di origine o destinazione che richiedono giustificazioni diverse. Se si considera, inoltre, l'elevato numero di ulteriori eccezioni a favore dei trasporti per fabbisogni locali menzionati a parte (alimenti facilmente deperibili, stampe periodiche, opere stradali in corso, soccorsi stradali), si deve per forza ritenere che il fine della deroga a favore del traffico di origine e destinazione ai sensi del § 4 comma 1 lettera h) sia solamente quello di creare un privilegio generale per il settore dei trasporti locale, non individuandosi altra giustificazione specifica riconosciuta dal diritto dell'UE, considerando anche che tali deroghe potrebbero comportare che i servizi per trasporti a lunga distanza vengano trasferiti a imprese tirolesi.

In merito si espone quanto segue:

a) Mancanza di una specifica giustificazione riconosciuta dal diritto dell'UE

Come già accennato, nel 2011 la CGUE si riferiva per la giustificazione delle deroghe a favore del traffico di origine o destinazione (nell'ambito del divieto settoriale di circolazione) **solamente al trasporto di merci fino al e dal luogo di trasbordo ferroviario. Non sembra delinearsi una motivazione valida** per una deroga ulteriore, che sia compatibile con il diritto UE e la cui potenziale giustificazione basata su altri fatti eccezionali che considerino le necessità locali è probabilmente priva di qualsiasi fondamento oggettivo.

Anche in questo caso - come nel caso della valutazione dell'adeguatezza del divieto di transito notturno - l'onere di prova spetterebbe alla parte che intende avvalersi della deroga, ovvero alla Repubblica d'Austria. Da quello che emerge fino ad ora non è stata presentata ancora alcuna giustificazione.

b) Rischio di abuso

Se si esclude dal divieto di transito notturno il traffico di origine o destinazione, quindi il carico e lo scarico nel territorio interessato, si aprono delle enormi potenzialità di abuso attraverso **un'incentivazione significativa a far eseguire trasporti internazionali che attraversano il Tirolo da imprese locali.**

Sorgono quindi spontaneamente **le seguenti domande:**

- Cosa significa carico e scarico? Devono essere carichi e scarichi completi o bastano anche carichi e scarichi parziali?
- Come è possibile verificare eventuali operazioni di carico e scarico nel territorio di origine in occasione di controlli su strada? In caso di controllo, l'autista è obbligato solamente a presentare la lettera di vettura internazionale CMR che viene compilata dall'impresa di trasporto/dall'autista stesso. In tal caso può essere indicata semplicemente la sede dell'impresa nel territorio di destinazione come luogo di carico o scarico senza che vi sia una possibilità reale di verificare la correttezza di tale indicazione.
- Il carico o scarico va considerato sotto l'aspetto legale o quello economico? Soprattutto nel caso di merci fungibili questa questione è rilevante.
- È sufficiente un "trasbordo"?

- Come giudicare una situazione in cui due imprese indipendenti ma economicamente collegate rispondono rispettivamente di una parte del trasporto con sosta intermedia nel territorio in questione, ma la cui fornitura complessiva rientra in un contesto generale?

Tali rischi di elusione non sorgerebbero se la disciplina per il traffico di origine o destinazione venisse integrata in un'ottica tecnico-funzionale come ha fatto la CGUE nel 2011 riconoscendola, come detto, in funzione del trasbordo ferroviario.

Un regolamento per il traffico di origine o destinazione come quello previsto dal § 4 comma 1 lettera h) del DTN 2010 è completamente al di fuori di tale logica e crea un ampio margine di elusione. **Se proprio dovesse essere possibile trovare una giustificazione compatibile con il diritto UE**, il rispetto della stessa richiederebbe **ampi controlli** la cui praticabilità ed efficacia dovrebbero essere nuovamente provate dalle autorità competenti.

7. Conclusioni

Se già i divieti settoriali di circolazione sembrerebbero sotto molti aspetti violare le normative UE, ciò vale in forma ancora più qualificata per il divieto di transito notturno in Tirolo.

Non si intravede l'adeguatezza del divieto a conseguire l'obiettivo prefissato di migliorare la qualità dell'aria, mentre vi sono **diversi indizi che suggeriscono un risultato esattamente opposto**. Tale adeguatezza dovrebbe in ogni caso essere **documentata dalle autorità competenti**, il che non risulta essere avvenuto finora.

Dato che, contrariamente a quanto avviene nel contesto del divieto settoriale di circolazione, ai trasportatori non viene concessa nemmeno la possibilità di essere esclusi dal divieto di transito notturno utilizzando autocarri di ultimissima generazione a bassa emissione (le uniche eccezioni ammesse, ovvero veicoli a trazione completamente elettrica o con tecnologie dell'idrogeno e delle celle a combustibile o i mezzi pesanti con alimentazione esclusivamente a gas metano e i veicoli ibridi plug-in, non sono attualmente disponibili di serie), questo divieto risulta essere particolarmente incisivo.

Si aggiunga il **privilegio concesso al settore dei trasporti locali grazie a una disciplina per il traffico di origine o destinazione ancora più generosa rispetto al caso del divieto settoriale di circolazione**. Attualmente resta comunque del **tutto da chiarire** come tale eccezione possa essere giustificata con riferimento ai principi UE, in particolare alla luce del fatto che sono previste ulteriori eccezioni a favore dell'economia locale. Lo stesso vale per la questione su come attuare in dettaglio tale eccezione e quali criteri adottare per i rispettivi controlli.

Trattandosi di una deroga a divieti di misura di effetto equivalente (a restrizioni quantitative), la sussistenza delle giustificazioni deve essere comprovata dalla parte che intende adottare tali eccezioni, quindi dal Tirolo e dalla Repubblica d'Austria.

La libera circolazione delle merci è un principio elementare del TFUE.²³ La libertà fondamentale della libera circolazione di merci ha efficacia diretta. Normative nazionali in contrasto con essa non sono applicabili. **Ogni persona può appellarsi direttamente a tale libertà fondamentale.**

²³Cfr. R. Streinz, *Europarecht*, 11esima edizione 2019, pag. 348.

Appendice

Le indicazioni e i calcoli elencati di seguito sono stati elaborati dall'impresa Huber Transport & Logistik GmbH con sede in Germania e vengono riportati in forma leggermente adattata, ma con contenuti invariati.

Emissioni inquinanti di un autocarro della classe più recente Euro 6 durante trasporti diurni, notturni e domenicali

Parametri:

- Tratto: confine di Stato al Brennero - confine di Stato Kiefersfelden.
- Distanza percorsa: 110 chilometri.
- Trattori stradali della classe più recente Euro 6 di un produttore nella stessa configurazione base del gruppo motopropulsore.
- Sono stati impiegati autisti addestrati dello stesso livello (formazione sulla tecnologia del veicolo e il suo corretto utilizzo; formazione per una guida economica; riscontri continui e periodici sullo stile di guida).
- Sono stati analizzati più viaggi in modo da ottenere un valore medio significativo.
- I numeri relativi ai viaggi diurni peggioreranno significativamente con un divieto di transito notturno. Questi numeri sono stati registrati prima dell'introduzione dell'ulteriore restrizione del divieto di transito notturno.
- I valori diurni di consumo diesel migliori/più bassi nei giorni feriali da lunedì a venerdì, e quindi il minore inquinamento ambientale, sono stati ottenuti durante il primo lockdown in Austria, nella primavera 2020. Nello stesso periodo sono state registrate anche le medie di velocità più alte.
- Oltre all'ulteriore emissione di CO₂, durante i trasporti aumenta anche l'emissione di ossido di azoto, particelle, idrocarburi e monossido di carbonio.
- Ciò che finora è stato sempre taciuto, oltre ai numeri sull'inquinamento ambientale dovuto alla combustione del gasolio, è l'aumento significativo delle polveri fini (per noi non misurabile e raffigurabile) dovuto al maggiore consumo di freni e pneumatici a causa dell'aumento importante dei processi di frenata e accelerazione. Questi vengono causati dall'intenso traffico creato artificialmente; l'uso maggiore dei freni aumenta il consumo degli stessi e degli pneumatici, l'accelerazione aumenta invece il consumo di pneumatici.

Inoltre, aumenta il rumore per i confinanti lungo l'autostrada, sempre a causa delle ripetute frenate e accelerazioni per l'inutile concentrazione del traffico causata da un divieto di transito notturno.

- Nonostante gli autocarri di peso complessivo superiore a 7,5 t in Austria possono viaggiare solo a 60 km/h nelle ore notturne, dalle ore 22:00 alle ore 5:00, di notte si raggiungono tempi di percorrenza minori che di giorno.

Periodo del giorno in cui è stato effettuato il viaggio	Distanza	Peso	Consumo medio ogni 100 km	Consumo complessivo medio	Emissione CO2 media	Tempo occorrente
Viaggi notturni (dalle ore 0:00 alle ore 4:30)	110 km	39 t +/- 1 t	20,8 l (+/- 0,5 l)	22,88 l (da 22,33 l a 23,43 l)	59,49 kg (da 58,06 kg a 60,92 kg)	1 h 51 min (+/- 4 min.)
Viaggi diurni (dalle ore 5:00 alle ore 20:00)	110 km	39 t +/- 1 t	25,2 l (+/- 1,8 l)	27,72 l (da 25,74 l a 29,7 l)	72,07 kg (da 66,92 kg a 77,22 kg)	2 h 02 min (+/- 17 min.)
Viaggi domenicali (dalle ore 16:00 alle ore 20:00)	110 km	39 t +/- 1 t	21,4 l (+/- 0,6 l)	23,45 l (da 22,88 l a 24,2 l)	60,97 kg (da 59,48 kg a 62,92 kg)	1 h 37 min (+/- 6 min.)