

INTERVENTI

IL CONTINGENTAMENTO: RIFLESSIONI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

HANNES HOFMEISTER - CHRISTOPH PERATHONER

The European Union is based on the idea of free roads, a space without internal frontiers, within which the free movement of goods, people, services, and capital is guaranteed. Some Member States have however slowly started to restrict these liberties, at least to some extent. Austria, for example, has in recent years taken a number of measures to reduce transit traffic on the Brenner line, in particular on the Inntal motorway. In addition to a sectoral traffic prohibition and an extended night traffic ban, a so-called truck quota was recently added at the German-Austrian border. To avoid congestion on days with expected traffic peaks, the measure limits the number of trucks that are allowed on the motorway, based on a pre-established calendar. The «dosing system» has caused considerable irritations between Italy and Germany on the one hand and Austria on the other. The German and Italian sides have already considered initiating infringement proceedings before the European Court of Justice. But could such proceedings really be successful? The present article tries to answer this question.



SOMMARIO: 1. Introduzione. – 1.1. Il ruolo della politica dei trasporti nell'integrazione europea. – 1.2. L'aumento di limitazioni alla libera circolazione delle merci. – 2. Il contingentamento quale limitazione: contesto e funzionamento. – 3. Analisi giuridica del contingentamento. – 3.1. Violazione della libera circolazione delle merci, art. 34 del TFUE. – 3.1.1. Area di tutela della disposizione – 3.1.2. Ambito di tutela dell'art. 34 TFUE invaso dal contingentamento? – 3.2. Eventuali giustificazioni. – 3.2.1. Giustificazione ai sensi dell'art. 36 TFUE. – 3.2.1.1. Sicurezza pubblica. – 3.2.1.2. Inadeguatezza della causa giustificatrice «sicurezza pubblica». – 3.2.2. Introduzione ai requisiti imperativi di interesse generale e cenni al ruolo della tutela ambientale. – 3.3. In particolare: le esigenze imperative di interesse generale. – 3.3.1. Idoneità della misura. – 3.3.2. Necessità della misura. – 3.3.2.1. L'apertura temporanea della corsia di emergenza. – 3.3.2.2. Sistemi di controllo dell'afflusso. – 3.3.2.3. Limitazione del divieto di guida notturno/weekend/festivo. – 3.3.2.4. Conclusione. – 3.3.3. Ragionevolezza della misura. – 3.3.3.1. Vantaggi per la sicurezza stradale. – 3.3.3.2. Svantaggi per la libera circolazione delle merci. – 3.4. Violazione della libera prestazione di servizi, art. 56 s. TFUE. – 4. Quid iuris? – 4.1. Carenza di liberalizzazione? – 4.2. Revisione dei trattati? – 4.3 La visione dei TEN-T.

1. *Introduzione* – La politica dei trasporti, nonostante le origini travagliate (1), fu delineata, dopo decenni d'incertezza, grazie agli interventi della Corte di giustizia (2). Essa occupa oggi indiscutibilmente una posizione di particolare rilievo in tanti settori di attività dell'Unione europea (3). Ciò è confermato anche a livello di diritto primario, in particolare dall'art. 3 TUE, ove vengono stabiliti gli obiettivi dell'Unione. Il secondo comma della succitata disposizione si riferisce alla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, con particolare riguardo all'abolizione dei controlli delle persone nella loro circolazione tra Stati membri, in conformità con il disposto di cui all'art. 67, comma 2, e dell'art. 77, comma 1, lett. a, TFUE.

L'importanza centrale nel settore economico è sottolineata dall'art. 3, comma 3, TUE, in cui l'instaurazione di un mercato interno occupa una posizione di rilievo primario (4), tant'è che tale obiettivo viene considerato dalla dottrina

(1) Nelle trattative che portarono alla firma del trattato istitutivo della Comunità economica europea il 25 marzo 1957, solo i Paesi Bassi si batterono apertamente per creare un mercato interno dei trasporti liberalizzato e armonizzato. Stati più influenti quali la Germania e la Francia vollero tendenzialmente mantenere, almeno per un certo periodo, lo *status quo* nel settore dei trasporti. Questo era in parte dovuto al fatto che il trasporto era in mano a enti potenti, per la maggior parte aziende pubbliche o società di stato (come la *Société Nationale des Chemins de fer Français*, la *Deutsche Bundesbahn* o le Ferrovie dello Stato Italiane), che, operando in una posizione di (quasi-)monopolio e, pertanto, in stretto contatto con i relativi ministeri del trasporto, avevano condizionato la legislazione statale, creata per le esigenze di tali aziende pubbliche statali; cfr. C.D. CLASSEN, *Verkehr*, in *Europarecht* (a cura di T. Oppermann - C.D. Classen - M. Nettesheim), VIII ed., München, 2018, 450. Il Titolo VI (art. 90 ss.) TFUE, oggi in vigore, che disciplina i "trasporti", non costituisce un vero fondamento normativo e ancor meno esprime la visione di questa politica così importante per lo sviluppo dell'Unione; cfr. R. ADAM - A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2020, 601 ss. Per una disamina dettagliata della controversia qui discussa cfr. P. HILPOLD, *Divieto settoriale di circolazione in Tirolo*, Parere elaborato per la Camera di Commercio di Bolzano, Bolzano 2021 e P. HILPOLD, *Il divieto di transito notturno del Tirolo dal punto di vista del diritto dell'Unione*, Parere elaborato per la Camera di Commercio di Bolzano, Bolzano 2022.

(2) Cfr. C. giust. CE 22 maggio 1985, causa C-13/83, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee*, ECLI:EU:C:1985:220.

(3) Cfr. M. COLANGELO - V. ZENO ZENCOVICH, *Introduction to European Union Transport Law*, Roma, 2019; R. BIEBER - F. MAIANI, *Europäisches Verkehrsrecht. Die Rechtspraxis sämtlicher Verkehrsträger*, Baden-Baden, 2015, 31 ss. Sugli effetti per l'integrazione dell'UE di progetti infrastrutturali nel settore dei trasporti, cfr. H. WITTE, *Transeuropäische Verkehrsnetze: Integrationswirkungen von Verkehrssystemen, makroökonomische und regionalpolitische Implikationen der prioritären Verkehrsprojekte*, in *Transeuropäische Netze* (a cura di W. Zippel), Baden-Baden, 1996, 69 s.

(4) Per gli obiettivi del mercato interno cfr. E. GRABITZ - A. VON BOGDANDY, *Vom Gemeinsamen Markt zum Binnenmarkt*, in *JuS*, 1990, 170; nel contesto della politica dei trasporti cfr. N. EHLOTZKY, *Grundfreiheiten im Spannungsfeld von Verkehr und Nachhaltigkeit. Eine Analyse anhand des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention*, Baden-Baden, 2014, 74 ss.

come una missione permanente ⁽⁵⁾.

Alla luce del suddetto obiettivo, l'esistenza dello spazio interno implica la creazione di uno spazio economico senza frontiere interne, al fine di garantire la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali ⁽⁶⁾. La sua definizione giuridica, contenuta nell'art. 26, comma 2, TFUE, chiarisce che trattasi di «*uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati*» ⁽⁷⁾. Tuttavia, questa definizione non è esaustiva, poiché anche le tematiche non espressamente menzionate – come la cosiddetta libertà dei pagamenti ⁽⁸⁾ – sono sicuramente incluse nell'obiettivo del mercato interno e svolgono un ruolo altrettanto significativo nella pratica economico-finanziaria ⁽⁹⁾. Inoltre, l'obiettivo del mercato interno contiene in sé anche altri aspetti, quali il divieto dei dazi all'importazione e all'esportazione tra Stati membri ⁽¹⁰⁾, la tutela della concorrenza ⁽¹¹⁾, nonché le tematiche di priorità politica, quale la politica commerciale comune ai sensi del secondo titolo della parte quinta del TFUE ⁽¹²⁾. Per riassumere in sintesi il concetto sin qui illustrato, si potrebbe utilizzare la formula in uso per descrivere il mercato comune: creare libertà verso l'interno, comunicare unità verso l'esterno ⁽¹³⁾.

1.1. *Il ruolo della politica dei trasporti nell'integrazione europea* – I trasporti svolgono un duplice ruolo nell'integrazione europea e nel completamento del mercato interno ⁽¹⁴⁾. Da un lato, essi rappresentano lo strumento attraverso cui si concretizza l'integrazione, soprattutto perché la libera circolazione delle

⁽⁵⁾ In tal senso J.P. TERHECHTE, Art. 3 EUV, in *Das Recht der Europäischen Union* (a cura di E. Grabitz - M. Hilf - N. Nettesheim), München, 2016, para. 38.

⁽⁶⁾ Cfr. R. ADAM - A. TIZZANO, *op. cit.*, 453 s.; R. BIEBER - F. MAIANI, *op. cit.*, 71 ss.; EPINEY, § 11. *Freier Warenverkehr*, in *Die Europäische Union. Europarecht und Politik* (a cura di R. Bieber - A. Epiney - M. Haag - M. Kotzur), XII ed., Baden-Baden, 2016, 1 ss.

⁽⁷⁾ Sul concetto giuridico di mercato interno, cfr. N. REICH, *Binnenmarkt als Rechtsbegriff*, in *EuZW*, 1991, 203.

⁽⁸⁾ Art. 63, comma 2, TFUE.

⁽⁹⁾ Cfr. J.P. TERHECHTE, *op. cit.*, par. 39.

⁽¹⁰⁾ Art. 28, comma 1, TFUE.

⁽¹¹⁾ Art. 101 ss. TFUE.

⁽¹²⁾ Art. 206 ss. TFUE.

⁽¹³⁾ Cfr. A. HATJE, Art. 26 AEUV, in *Europäisches Unionsrecht: Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (a cura di H. von der Groeben - J. Schwarze - A. Hatje), I, VII ed., Baden-Baden, 2015, para. 8.

⁽¹⁴⁾ In tal senso, C.D. CLASSEN, *op. cit.*, 459.

merci e delle persone sarebbe impensabile senza il corrispondente trasporto di merci e persone. D'altro canto, essi contribuiscono a costituire anche l'oggetto stesso dell'integrazione europea, in quanto i circa 11 milioni di posti di lavoro⁽¹⁵⁾ creati dai trasporti rappresentano circa il 5% del prodotto interno lordo totale dell'Unione⁽¹⁶⁾. Inoltre, l'Unione europea per il periodo 2007-2020 ha sostenuto una gamma di finanziamenti per il settore del trasporto per un valore totale di 193 miliardi di euro⁽¹⁷⁾.

È utile peraltro ricordare che la produzione di molti beni di uso quotidiano, al pari di macchinari complessi, che nel mondo moderno ci facilitano la vita, non è più concentrata in un unico stabilimento. Le materie prime e i semilavorati spesso provengono da paesi diversi, così come vengono assemblate in paesi diversi, cosicché il trasporto è oggi un presupposto necessario della produzione industriale stessa⁽¹⁸⁾. In sintesi: la mobilità e i trasporti sono uno dei prerequisiti indispensabili per il funzionamento di ogni società moderna⁽¹⁹⁾ e costituiscono una delle basi dell'integrazione europea, giacché la piena interconnessione e la sostenibilità delle reti di trasporto sono una condizione necessaria per il completamento e il corretto funzionamento del mercato unico europeo⁽²⁰⁾.

1.2. *L'aumento di limitazioni alla libera circolazione delle merci* – L'Unione europea si basa tuttora su questa idea di uno spazio senza frontiere interne, dove è garantita la libera circolazione di beni, persone, servizi e capitali⁽²¹⁾. La politica comune dei trasporti occupa a tali fini una posizione di particolare rilievo, soprattutto per il mercato interno⁽²²⁾. L'integrazione europea ha da sempre

⁽¹⁵⁾ Questo equivale al 5,2% di tutti i posti di lavoro nell'UE.

⁽¹⁶⁾ CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Le sfide da affrontare per un settore dei trasporti efficiente nell'UE, Analisi panoramica*, Lussemburgo, 2018, 4 (documento consultabile anche online presso https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR_TRANSPORT/LR_TRANSPORT_IT.pdf). Anche COMMISSIONE EUROPEA (a cura di), *Delivering TEN-T – Facts and Figures. September 2017*, Bruxelles, 2017, 5 (documento consultabile anche online, cfr. http://www.connectingeu.eu/documents/Delivering_TEN_T.pdf).

⁽¹⁷⁾ Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA (a cura di), *op. cit.*, 13 s.

⁽¹⁸⁾ Cfr. A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, Milano, 2015, 4.

⁽¹⁹⁾ Sul tema: E. BRANDT, *Verkehrspolitik und transeuropäische Netze*, in *Handbuch der europäischen Integration* (a cura di M. Röttinger - C. Weyringer), II ed., Wien, 1996, 918 s.; cfr. anche R. BIEBER - F. MAIANI, *op. cit.*, 27.

⁽²⁰⁾ CORTE DEI CONTI EUROPEA (a cura di), *op. cit.*, 4.

⁽²¹⁾ Cfr. art. 26, comma 2, TFUE. Sulla dimensione comunitaria del trasporto, cfr. W. D'ALESSIO, *Diritto dei trasporti*, Milano 2003, 107 ss.

⁽²²⁾ Sulla politica dei trasporti, R. ADAM - A. TIZZANO, *op. cit.*, 601 ss. Sulla rilevanza della cooperazione politica nel caso di specie, S. JICHA, *Der Brennerverkehrsgipfel-Prozess. Ein Meilenstein der Verkehrspolitik in der Europaregion Tirol – Ein Diskussionsbericht*, in

implicato un'internazionalizzazione, ma più che altro un'intensificazione e una dinamizzazione degli scambi di persone e merci in Europa. Questo, a sua volta, è ancor'oggi realizzabile solamente attraverso trasporti efficienti ed efficaci.

Da qualche tempo, tuttavia, alcuni Stati membri tendono – «*peu à peu*» – a limitare la libera circolazione delle merci. L'Austria, ad esempio, ha negli ultimi anni adottato una serie di misure per ridurre il traffico di transito sulla linea del Brennero. Oltre al divieto settoriale di circolazione (*sektorales Fahrverbot* ⁽²³⁾) e al divieto temporaneo di circolazione notturna (*Nachtfahrverbot*), è stato recentemente aggiunto il cosiddetto contingentamento dei camion al confine tra Germania e Austria. Questa misura ha causato una notevole irritazione tra Italia e Germania da un lato e Austria dall'altro. Le parti tedesca e italiana hanno già preso in considerazione la possibilità di avviare una procedura di infrazione innanzi alla Corte di giustizia europea. Ma procedimenti del genere potrebbero davvero avere successo? Per rispondere a questa complessa domanda, di seguito (2.) si descriverà brevemente il funzionamento del contingentamento al confine tra Germania e Austria e (3.) si fornirà una valutazione in termini di diritto europeo. Una breve conclusione (4.) definisce l'analisi.

2. *Il contingentamento quale limitazione: contesto e funzionamento* – Il Land austriaco del Tirolo si lamenta da tempo del crescente traffico transitante sulla cosiddetta via del Brennero ⁽²⁴⁾, che dalla Germania conduce all'Italia attraversando l'Austria. Nel 2017, il governo tirolese ha quindi introdotto i cosiddetti contingentamenti per i camion al confine con la Repubblica federale di Germania.

Il blocco funziona come segue: Sull'autostrada *Inntal*, poco dopo il confine con l'Austria, è stato istituito un cosiddetto «punto di controllo» (*checkpoint*). Questo punto può essere superato da un massimo di 300 camion all'ora ⁽²⁵⁾. Se

Mobilitäts- und Transportrecht in Europa (a cura di C. Perathoner - S. Laimer), Berlin, 2022, 279 ss. Oltre ai due pareri indicati alla nota XXX cfr. anche P. HILPOLD, *Ringens um europäische Werte – Österreich in der EU*, in: „Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und Solidarität in Österreich und in Europa – Festgabe zum 85. Geburtstag von Professor Heinrich Neisser, einem europäischen Humanisten“, (ed. P. Hilpold/A. Raffener e W. Steinmair) Facultas: Vienna 2021, 262-298 (278 ss.).

⁽²³⁾ Si tratta di un divieto di trasporto di determinate merci sull'autostrada A12 nella valle dell'Inn. Impone a determinati autocarri che trasportano determinate merci un divieto di circolazione su un tratto di detta autostrada. Cfr. C. giust. UE 15 novembre 2005, causa C-320/03, *Sektorales Fahrverbot I*, 87, ECLI:EU:C:2005:684.

⁽²⁴⁾ Alcuni parlano anche del cosiddetto «corridoio del Brennero».

⁽²⁵⁾ Cfr.: <https://www.tirol.gv.at/verkehr/verkehrs-und-seilbahnrecht/lkw-dosierung/>. Il governo locale del Tirolo parla al riguardo di «Dosierung», quindi «dosaggio». ADAC, *Lkw-Blockabfertigung bei Kiefersfelden: Staugefahr für Urlauber*, 14 agosto 2020,

questo numero viene raggiunto, tutti gli altri camion devono fermarsi. I controlli iniziano alle ore 5 del mattino. Poiché è disponibile una sola corsia per il traffico rimanente, si formano regolarmente ingorghi di notevole entità. Questi si estendono spesso fino all'autostrada A8 (Monaco-Salisburgo) e causano ⁽²⁶⁾ notevoli disagi al traffico sul lato tedesco. Le restrizioni sono conosciute sotto vari nomi: contingentamento, sistema di «dosaggio» o anche sistema di ingresso a blocchi.

Con il contingentamento (il *Land Tirol* parla di «dosaggio»), il governo provinciale tirolese intende ridurre il volume di traffico sull'autostrada dell'*Inntal* per garantire la funzionalità di questo tratto infrastrutturalmente rilevante ⁽²⁷⁾. In particolare, si vuole garantire il mantenimento della sicurezza, della facilità e della fluidità del traffico ⁽²⁸⁾, come previsto dalle norme del Codice della strada austriaco (*Straßenverkehrsordnung 1960* ⁽²⁹⁾) ⁽³⁰⁾. Per questo motivo, il contingentamento o «dosaggio» è stato utilizzato per la prima volta in diverse giornate pilota nell'autunno 2017. Dall'inizio del 2018, il sistema di «dosaggio» è stato impiegato regolarmente ed è stato creato un calendario con l'aiuto di procedure tecniche di selezione del traffico, in modo che gli operatori economici e gli utenti della strada ⁽³¹⁾ possono informarsi per tempo e prendere le disposizioni del caso. Nel 2018, il cosiddetto «*Dosierkalender*» prevedeva il contingentamen-

disponibile online presso <https://www.adac.de/reise-freizeit/reiseplanung/reise-sicherheit/blockabfertigung/>.

⁽²⁶⁾ *Ibid.*

⁽²⁷⁾ Cfr. AMT DER TIROLER LANDESREGIERUNG, *LH Platter: «Blockabfertigung bei Kufstein Nord mit automatisiertem Dosiersystem noch schneller aktivierbar»*, Innsbruck, 9 marzo 2020, disponibile online presso <https://www.tirol.gv.at/verkehr/pressemeldungen/meldung/lh-platter-blockabfertigung-bei-kufstein-nord-mit-automatisiertem-dosiersystem-noch-schneller-aktivierbar/>. Sul contingentamento, H.H.V. HOFMEISTER, «*Good-bye open roads?*» – *Rechtliche Aspekte der Blockabfertigung*, in *Deutsches Verwaltungsblatt* 2021, 839-845.

⁽²⁸⁾ § 97, comma 4, *StVO 1960* (*Straßenverkehrsordnung 1960*).

⁽²⁹⁾ Di seguito abbreviato con «*StVO 1960*».

⁽³⁰⁾ Cfr. Relazione dell'Agenzia per il traffico e le strade del Land Tirol: AMT DER TIROLER LANDESREGIERUNG, *Verkehr in Tirol – Bericht 2018. Sachgebiet Verkehrsplanung*, Innsbruck, 2018, 7, disponibile online presso https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/verkehr/verkehrsdatenerfassung/downloads/VB_2018_web_final.pdf.

⁽³¹⁾ *Ibid.*, 8.

to per 25 giorni ⁽³²⁾, nel 2019 per 32 giorni ⁽³³⁾ e nel 2020 per 35 giorni ⁽³⁴⁾. Il contingentamento iniziava in ogni caso alle 05:00 del mattino. Non appena il contingentamento non risultò più necessario per preservare il flusso e la sicurezza del traffico in Tirolo ⁽³⁵⁾, viene revocato e ripristinato il normale flusso del traffico. Nella prassi applicativa la durata media delle operazioni di contingentamento è stata di sei ore, anche se sono stati raggiunti picchi di 17 ore ⁽³⁶⁾.

Il contingentamento – a differenza del divieto di circolazione settoriale (*sektorales Fahrverbot*) – non si basa su apposite disposizioni di legge. La sua attuazione pratica è invece affidata direttamente alla Polizia federale austriaca ⁽³⁷⁾. In quanto «organo di controllo delle strade pubbliche», essa fornisce il servizio esecutivo di polizia stradale al governo locale tirolese, che è competente in tale materia. La base giuridica di questa attività si rinviene nel § 97, comma 4, in combinato disposto con il § 97, comma 5 ⁽³⁸⁾, del *StVO 1960* austriaco. La norma stabilisce quanto segue:

«(4) Gli organi di vigilanza stradale e gli organi incaricati ai sensi del comma 3 sono autorizzati, se la sicurezza, la facilità e la fluidità della circolazione o l'ordine del traffico stazionario lo richiedono, ad imporre prescrizioni riguardanti l'utilizzo della strada nei confronti di singoli utenti della strada in singoli casi, prescrizioni che si discostano dalle altre disposizioni generali in materia. Tali prescrizioni possono:

a) essere impartite solo se è possibile rispettarle senza mettere in pericolo le persone e senza danneggiare i beni,

⁽³²⁾ In altri due giorni si sono svolti contingentamenti non programmati. In totale, il numero di contingentamenti nel 2018 è stato 27, cfr. AMT DER TIROLER LANDESREGIERUNG, *Verkehr in Tirol – Bericht 2017. Sachgebiet Verkehrsplanung*, Innsbruck, 2017, 7 ss., disponibile online presso https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/verkehr/verkehrsplanung/downloads/verkehrsberichte/VB_2017_web.pdf nonché AMT DER TIROLER LANDESREGIERUNG, *Bericht 2018*, cit., 7.

⁽³³⁾ In altri tre giorni si sono svolti contingentamenti non programmati. Il numero totale di contingentamenti nel 2019 è stato quindi di 35, cfr. AMT DER TIROLER LANDESREGIERUNG, *Verkehr in Tirol – Bericht 2019. Sachgebiet Verkehrsplanung*, Innsbruck, 2019, 8, disponibile online presso https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/verkehr/verkehrsdatenerfassung/VB_2019_web.pdf.

⁽³⁴⁾ EUREGIO, *LKW-Dosierung Tirol: Kalender 2020*, Bozen, 2020, disponibile online presso <http://www.euoparegion.info/de/kalender-lkw-blockabfertigung-tirol-2019.asp>.

⁽³⁵⁾ AMT DER TIROLER LANDESREGIERUNG, *Bericht 2018*, cit., 7 ss.

⁽³⁶⁾ Cfr. AMT DER TIROLER LANDESREGIERUNG, *Bericht 2019*, cit., 8.

⁽³⁷⁾ Cfr. B. COSIC, *Regionale Fahrverbote und ihre Vereinbarkeit mit den Grundfreiheiten des Unionsrechts*, Linz, 2020, 29.

⁽³⁸⁾ *Ibid.*

b) essere seguite solo se è possibile farlo senza mettere in pericolo le persone e senza danneggiare i beni.

(5) Le autorità preposte alla vigilanza stradale hanno il diritto di chiedere ai conducenti di fermarsi mediante segnali chiaramente visibili o udibili ai fini del controllo del conducente o del veicolo, per altri atti ufficiali riguardanti il conducente o una persona trasportata o per effettuare rilevamenti sul traffico (come conteggi del traffico, ecc.). Il conducente del veicolo deve adempiere alla richiesta. Nell'ambito di tali atti ufficiali, le autorità di vigilanza stradale hanno anche il diritto di ordinare qualsiasi restrizione del traffico che possa essere necessaria per motivi di sicurezza del traffico (ad esempio, i cosiddetti *Geschwindigkeitstrichter* ⁽³⁹⁾) e di annunciarla mediante cartelli stradali, nonché di effettuare qualsiasi regolazione necessaria mediante segnalazioni luminose. Il tipo, l'orario e la durata delle limitazioni del traffico ordinate devono essere registrati in una nota di archivio (§ 16 AVG [legge generale sul procedimento amministrativo austriaca]).»

Ai sensi del quarto comma, la polizia, in quanto organo di vigilanza stradale, ha quindi il potere di impartire ordini per l'uso della strada a singoli utenti in determinati casi, anche in deroga alle altre disposizioni in materia, se la sicurezza, la facilità e la fluidità del traffico lo richiedono ⁽⁴⁰⁾. Questa disposizione funge da base giuridica per la Polizia federale austriaca che dirige gli autocarri lungo la corsia preferenziale verso il cosiddetto «punto di dosaggio» ⁽⁴¹⁾. Tutte le altre misure adottate in questo contesto (limiti di velocità, ecc.) si basano direttamente sul § 97, comma 5 dell'*StVO 1960* ⁽⁴²⁾.

Il contingentamento ⁽⁴³⁾ è stato – come spiegato *supra* – fortemente criticato sia in Italia che in Germania. In particolare, l'accusa di violazione dei principi del diritto europeo si è fatta sempre più forte. Il Ministro dei trasporti tedesco, ad esempio, ha recentemente affermato in un'intervista: «È assolutamente inaccettabile che il Tirolo [...] ordini ulteriori contingentamenti dei camion con breve preavviso. Il blocco del Tirolo non è solo una massiccia interruzione del traffico vacanziero tedesco, ma anche una chiara violazione del diritto comunitario» ⁽⁴⁴⁾.

⁽³⁹⁾ Segnali di restringimento a forma di imbuto per indurre automobilisti a frenare prima di entrare in centri abitati o in tratti stradali pericolosi.

⁽⁴⁰⁾ § 97, comma 4, *StVO 1960*.

⁽⁴¹⁾ B. COSIC, *op. cit.*, 29.

⁽⁴²⁾ *Ibid.*

⁽⁴³⁾ Insieme alle ulteriori misure che lo accompagnano.

⁽⁴⁴⁾ A. GIESSE, *Scheuer: Blockabfertigung in Österreich verstößt gegen EU-Recht*, 7 giugno 2019, disponibile online presso <https://www.verkehrsrundschau.de/na>

3. *Analisi giuridica del contingentamento* – Il contingentamento o «dosaggio» del traffico potrebbe effettivamente violare i principi fondamentali del diritto dell'UE. In particolare, potrebbe essere considerata una violazione della libera circolazione delle merci ⁽⁴⁵⁾.

3.1. *Violazione della libera circolazione delle merci, art. 34 del TFUE* – La libera circolazione delle merci costituisce un principio cardine dell'ordinamento giuridico europeo e una delle basi del processo di integrazione.

3.1.1. *Area di tutela della disposizione* – L'ambito di tutela della libera circolazione delle merci si ha nel momento in cui le merci interessate dalla procedura di contingentamento siano beni mobili di valore monetario ⁽⁴⁶⁾, provenienti da un diverso Stato membro dell'UE o che in esso sono in libera circolazione ⁽⁴⁷⁾ ⁽⁴⁸⁾.

3.1.2. *Ambito di tutela dell'art. 34 TFUE invaso dal contingentamento?* – L'art. 34 TFUE vieta quindi ogni restrizione quantitativa alle importazioni ed ogni misura di effetto equivalente.

Le restrizioni quantitative sono misure governative (statali) che vietano in tutto o in parte l'importazione o il transito di merci ⁽⁴⁹⁾. Esse comprendono, in

chrichten/transport-logistik/scheuer-blockabfertigung-in-oesterreich-verstoesst-gegen-eu-recht-2977279; cfr. anche H.H.V. HOFMEISTER, *op. cit.*

⁽⁴⁵⁾ Si potrebbe anche parlare di violazione della libertà di prestazione di servizi, in quanto gli spedizionieri colpiti non possono fornire determinati servizi o non possono più farlo in modo tempestivo. La demarcazione tra la libertà di circolazione delle merci e la libertà di prestazione dei servizi si basa sulla considerazione del «baricentro» della transazione economica complessiva. Nel caso in esame, tuttavia, solo un'area marginale è interessata dal gran numero di servizi di spedizione delle merci; inoltre, questi rappresentano solo un servizio accessorio. Inoltre, il contingentamento include nel suo campo di applicazione tutti gli automezzi pesanti, ossia gli autoveicoli di peso superiore a 7,5 tonnellate, per cui «anche in questo caso, dal punto di vista del peso del carico come caratteristica generica generale, il fulcro può essere individuato nelle merci trasportate» (B. Cosic, *op. cit.*, 51). Secondo la teoria del baricentro, l'attenzione si concentra quindi sulla libera circolazione delle merci.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. D.E. KHAN - D. EISENHUT, *Art. 29, in Europäische Unionsrecht* (a cura di C. Vedder - W. Heintschel von Heinegg), II ed., Baden-Baden, 2018, para. 10. Sulla libera circolazione delle merci in generale, R. ADAM - A. TIZZANO, *op. cit.*, 463 ss.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. art. 28, comma 2, art. 29 TFUE.

⁽⁴⁸⁾ L'effetto transfrontaliero nel caso di specie è talmente evidente da non necessitare di ulteriore approfondimento.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. C. giust. CE 12 luglio 1973, causa C-2/73, *Riseria Luigi Geddo*, p. 7, ECLI:EU-

particolare, il contingentamento delle merci sulla base del loro valore o della loro quantità. Tuttavia, in questo caso non sussiste una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 34 TFUE (prima ipotesi), poiché il contingentamento non è specificamente diretta contro l'importazione di determinati tipi di merci in Austria.

Tuttavia, il contingentamento potrebbe costituire una misura di effetto equivalente (art. 34 TFUE) ⁽⁵⁰⁾. Le misure ad effetto equivalente non sono definite giuridicamente. Pertanto, è necessario fare riferimento alla cosiddetta giurisprudenza «*Dassonville*» della Corte di giustizia europea ⁽⁵¹⁾. Questa definisce le misure ad effetto equivalente come tutte quelle misure statali ⁽⁵²⁾ in grado di ostacolare direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente, il commercio tra gli Stati membri (la cosiddetta «formula di *Dassonville*») ⁽⁵³⁾. Queste condizioni sono soddisfatte nel caso in esame. Il contingentamento è, almeno in linea di principio, in grado di pregiudicare il commercio tra gli Stati membri: può impedire ai produttori di beni deperibili di vendere i loro prodotti in altri Stati membri (in particolare prodotti lattiero-caseari e agricoli provenienti dall'Italia), perché devono prevedere che i loro beni – a causa del ritardo – non possano più essere venduti all'arrivo o possano essere venduti solo a un prezzo inferiore. Va considerato che il trasporto non è ritardato solo direttamente dal blocco dello sdoganamento alla frontiera. A causa delle complesse catene logistiche, gli spedizionieri che vengono trattiene più a lungo sul confine nel corso delle misure di contingentamento spesso non sono più in grado di raggiungere per tempo le loro coincidenze. Di conseguenza, è possibile che i prodotti debbano essere temporaneamente stoccati, con un aumento dei costi da un lato e del rischio di scadenza dall'altro.

Tuttavia, la formula di *Dassonville* è molto ampia. Quasi tutte le misure che possono avere un impatto negativo sulla vendita di beni rientrano nell'art. 34 del TFUE. Molti operatori commerciali hanno quindi utilizzato l'ampio campo di applicazione dell'art. 34 TFUE per agire contro misure nazionali che non erano originariamente di natura protezionistica. Per questo motivo, si è rivelata necessaria una correzione della giurisprudenza. La Corte di giustizia europea ha finalmente apportato questa correzione nella causa *Keck e Mithouard* (1993)

:C:1973:89.

⁽⁵⁰⁾ Sulle misure di effetto equivalente, R. ADAM - A. TIZZANO, *op. cit.*, 471 ss.

⁽⁵¹⁾ Cfr. C. giust. CE 11 luglio 1974, causa C-8/74, *Dassonville*, ECLI:EU:C:1974:82.

⁽⁵²⁾ Può trattarsi anche di un'omissione se esisteva un corrispondente dovere di agire. La C. giust. UE ricava quest'ultimo principio dall'art. 34 TFUE in combinato disposto con l'art. 4, comma 3, TUE. Cfr. C. giust. UE 9 dicembre 1997, causa C-265/95, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:1997:595.

⁽⁵³⁾ Cfr. C. giust. CE 11 luglio 1974, causa C-8/74, *Dassonville*, p. 5, ECLI:EU:C:1974:82.

(⁵⁴). In tale occasione, la Corte ha concretizzato l'espressione «misura ad effetto equivalente» dicendo: non può «costituire ostacolo diretto o indiretto, in atto o in potenza, agli scambi commerciali tra gli Stati membri ai sensi della giurisprudenza *Dassonville* [...], l'assoggettamento di prodotti provenienti da altri Stati membri a disposizioni nazionali che limitino o vietino talune modalità di vendita, sempreché tali disposizioni valgano nei confronti di tutti gli operatori interessati che svolgano la propria attività sul territorio nazionale e sempreché incidano in egual misura, tanto sotto il profilo giuridico quanto sotto quello sostanziale, sullo smercio dei prodotti sia nazionali sia provenienti da altri Stati membri» (⁵⁵). Tuttavia, in questo caso le condizioni di *Keck* non sono soddisfatte. Il contingentamento non è un metodo di vendita ai sensi della formula *Keck*, in quanto non regola il «come», il «dove» o il «quando» della vendita di beni (⁵⁶). Di conseguenza, non è una misura legata alle vendite. Nella sentenza *Keck*, la Corte di giustizia europea contrappone queste norme relative alla distribuzione a un'altra categoria di misure nazionali che, a suo avviso, sono sempre in grado di limitare il commercio tra Stati (⁵⁷): le cosiddette *norme relative al prodotto*. Queste includono le regole che le merci devono rispettare, ad esempio per quanto riguarda «la loro descrizione, forma, dimensioni, peso, composizione, presentazione, etichettatura e imballaggio» (⁵⁸).

Tuttavia, il contingentamento non può essere classificato secondo questo schema dicotomico. Come spiegato in precedenza, non si tratta né di una misura legata alla distribuzione né di una misura legata al prodotto. In un contesto come questo, la giurisprudenza fa riferimento al *criterio dell'accesso al mercato* (⁵⁹). Ciò è sostenuto da un lato da considerazioni teleologiche, che intendono la libera circolazione delle merci come un mezzo per realizzare il mercato interno tra gli Stati membri (art. 26, comma 2 del TFUE) (⁶⁰). D'altra parte, anche la

(⁵⁴) C. giust. UE 24 novembre 1993, cause C-267/91 e C-268/91, *Keck e Mithouard*, ECLI:EU:C:1993:905.

(⁵⁵) *Ibid.*, 16.

(⁵⁶) «[...] chi vende cosa, quando si può vendere, dove e come si può vendere», come sinteticamente formulato dall'Avvocato Generale Tesauro nelle Conclusioni 27 ottobre 1993, causa C-292/92, *Hünernmund*, p. 20, ECLI:EU:C:1993:863.

(⁵⁷) Cfr. W. SCHROEDER, *Art. 35*, in *EUV / AEUV* (a cura di R. Streinz), III ed., München, 2018, para. 42.

(⁵⁸) C. giust. UE 24 novembre 1993, cause C-267/91 e C-268/91, *Keck e Mithouard*, p. 15, ECLI:EU:C:1993:905.

(⁵⁹) Cfr. C. giust. UE 4 giugno 2009, causa C-142/05, *Mickelsson*, p. 26 ss., ECLI:EU:C:2009:336. M. BRIGNARDELLO - M. CASANOVA, *Corso breve di diritto dei trasporti*, II ed., Milano, 2020, 129 ss.

(⁶⁰) W. SCHROEDER, *Art. 35*, in *EUV / AEUV* (a cura di R. Streinz), III ed., München,

formulazione dell'art. 34 TFUE («misure di effetto equivalente») implica che la norma non riguarda il rispetto di criteri formali, ma gli effetti reali di una regolamentazione sul mercato del prodotto ⁽⁶¹⁾.

Di conseguenza, il fattore decisivo è se il contingentamento alla frontiera austriaca rende più difficile l'accesso al mercato per le merci straniere. Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia europea ⁽⁶²⁾, anche le restrizioni al traffico stradale possono avere l'effetto di limitare l'accesso, soprattutto se incidono in modo particolare sul trasporto delle merci ⁽⁶³⁾. In tali ipotesi, l'effetto della restrizione dell'accesso deriva in particolare dai tempi e dai costi aggiuntivi che ne conseguono. Questo è anche il caso in questione, poiché i produttori stranieri – come sopra illustrato – sono soggetti a costi aggiuntivi (ad esempio, per lo stoccaggio provvisorio) e ad un maggiore dispendio di tempo (ad esempio, se perdono le coincidenze per successivi trasporti) a causa dello sgombero dei blocchi.

Come risultato intermedio, si può affermare che il contingentamento dei transiti rende più difficile l'accesso al mercato per i prodotti stranieri. Si tratta, quindi, di una violazione della libera circolazione delle merci ⁽⁶⁴⁾.

3.2. *Eventuali giustificazioni* – L'interferenza potrebbe tuttavia essere giustificata. In questo contesto, occorre esaminare prima (3.2.1.) i motivi di giustificazione dell'art. 36 del TFUE e poi (3.2.2. e 3.3.) le cosiddette «esigenze imperative di interesse generale» secondo la giurisprudenza *Cassis*.

3.2.1. *Giustificazione ai sensi dell'art. 36 TFUE* – Ai sensi dell'art. 36 del TFUE, può essere presa in considerazione una giustificazione «per motivi di moralità pubblica, ordine pubblico o pubblica sicurezza, tutela della salute e della vita delle persone, degli animali o delle piante» ⁽⁶⁵⁾. Nel caso in esame, il

2018, para. 52.

⁽⁶¹⁾ *Ibid.*

⁽⁶²⁾ C. giust. UE 21 dicembre 2011, causa C-28/09, *Commissione c. Austria*, p. 116 ss., ECLI:EU:C:2011:854.

⁽⁶³⁾ W. SCHROEDER, *Art. 34*, in *EUUV / AEUV* (a cura di R. Streinz), III ed., München, 2018, para. 68.

⁽⁶⁴⁾ H.H.V. HOFMEISTER, *op. cit.*, 841 s.

⁽⁶⁵⁾ Sul ruolo della salute, vedasi anche la Convenzione delle Alpi, Convenzione quadro (Principi guida per una vita sostenibile nelle Alpi), disponibile online presso <https://www.alpconv.org/it/home/convenzione/convenzione-quadro/>, che all'art. 2, comma. 4, lit. j, dispone: «Trasporti - al fine di ridurre gli effetti negativi e i rischi derivanti dal traffico interalpino e transalpino ad un livello che sia tollerabile per l'uomo, la fauna, la flora e il loro habitat, tra l'altro attuando un più consistente trasferimento su rotaia dei trasporti

contingentamento è stato introdotto dal governo del *Land* del Tirolo al fine di ridurre il volume di traffico sull'autostrada dell'*Inntal*. Tale riduzione è volta a garantire la sicurezza del traffico e dei trasporti su questo asse infrastrutturale importante ⁽⁶⁶⁾. Si potrebbe quindi trattare di un caso di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 36 del TFUE ⁽⁶⁷⁾.

3.2.1.1. *Sicurezza pubblica* – Non esiste una definizione indiscussa del termine «pubblica sicurezza» nel diritto dell'UE. Tuttavia, la giurisprudenza della Corte di giustizia europea fornisce alcuni elementi che indicherebbero un'interpretazione restrittiva ⁽⁶⁸⁾. Ciò può essere attribuito, tra l'altro, al fatto che le giustificazioni, ai sensi dell'art. 36 TFUE, sono eccezioni al principio della libera circolazione delle merci, e tali eccezioni devono essere interpretate in modo restrittivo per non compromettere il principio di base. Così, la Corte ha chiarito nella sentenza *Campus Oil* (1982) che un riferimento alla «pubblica sicurezza» può essere preso in considerazione solo se riguarda questioni «essenziali per l'esistenza di uno Stato» ⁽⁶⁹⁾. Ciò si presume – continua la Corte – quando sono interessati il funzionamento non solo dell'economia, ma soprattutto delle istituzioni e dei servizi pubblici essenziali, e perfino la sopravvivenza della popolazione ⁽⁷⁰⁾. Inoltre, deve esserci una grave compromissione dei settori sopra citati ⁽⁷¹⁾. Alla luce di questi requisiti restrittivi, sembra discutibile che il contingentamento possa effettivamente basarsi sulla suddetta giustificazione. Si potrebbe sostenere che la sicurezza dell'approvvigionamento di beni essenziali è centrale per l'esistenza di uno Stato, come ha affermato la Corte di giustizia europea in merito all'approvvigionamento petrolifero di un Paese ⁽⁷²⁾. D'altra parte, è an-

e in particolare del trasporto merci, soprattutto mediante la creazione di infrastrutture adeguate e di incentivi conformi al mercato, senza discriminazione sulla base della nazionalità.» La Convenzione è stata ratificata dall'Italia con legge n. 403/1999. Rilevante è anche il Protocollo di attuazione della Convenzione delle alpi del 1991 nell'ambito dei trasporti.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. AMT DER TIROLER LANDESREGIERUNG, *Blockabfertigung*, cit.

⁽⁶⁷⁾ Sulle giustificazioni alle limitazioni ed esigenze imperative cfr. H.H.V. HOFMEISTER, *op. cit.*, 842 s.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. D.E. KHAN - D. EISENHUT, *Art. 36*, in *Europäisches Unionsrecht* (a cura di C. Vedder - W. Heintschel von Heinegg), II ed., Baden-Baden, 2018, para. 6.

⁽⁶⁹⁾ C. giust. CE 10 luglio 1984, causa C-72/83, *Campus Oil*, p. 34, ECLI:EU:C:1984:256.

⁽⁷⁰⁾ *Ibid.*

⁽⁷¹⁾ *Ibid.*; W. SCHROEDER, *Art. 36*, in *EUV / AEUV* (a cura di R. Streinz), III ed., München, 2018, par. 12.

⁽⁷²⁾ *Ibid.*, par. 1 ss.

che importante considerare che sebbene l'autostrada dell'*Inntal* svolga un ruolo importante nel rifornire il Tirolo di beni di prima necessità, esistono anche vie di rifornimento alternative, come la linea ferroviaria dell'*Inntal* o l'aeroporto internazionale del capoluogo provinciale Innsbruck.

3.2.1.2. *Inadeguatezza della causa giustificatrice «sicurezza pubblica»* – Alla luce di questi aspetti e dell'interpretazione restrittiva favorita dalla C. giust. UE, l'invocato riferimento alla sicurezza pubblica non sembra molto fondato.

3.2.2. *Introduzione ai requisiti imperativi di interesse generale e cenni al ruolo della tutela ambientale* – A causa dell'ampio campo di applicazione dell'art. 34 del TFUE, la Corte di giustizia europea nella causa *Cassis* ha introdotto motivi di giustificazione non scritti come «correttivi»⁽⁷³⁾. L'origine normativa dei motivi è altrettanto incerta quanto il loro ambito di applicazione. I motivi sono anche definite «esigenze imperative di interesse generale»⁽⁷⁴⁾ ed includono un efficace controllo fiscale, la protezione della salute pubblica, l'equità del commercio e la protezione dei consumatori⁽⁷⁵⁾. Tuttavia, questo elenco non è esaustivo. Potrebbe così anche includere la tutela ambientale – aspetto rilevante anche ai fini del presente contributo. Il suo riconoscimento quale motivo di giustificazione è strettamente legato allo sviluppo di una autonoma politica dell'Unione in materia ambientale⁽⁷⁶⁾. Sebbene la C. giust. UE si sia spesso trovata a dover affrontare misure apertamente discriminatorie, ha (relativamente) spesso accettato l'invocazione della tutela ambientale da parte di uno Stato membro come legittimazione per misure restrittive⁽⁷⁷⁾. Non, però, di fronte a un divieto

⁽⁷³⁾ Cfr. C. giust. CE 20 febbraio 1979, causa C-120/78, *Cassis de Dijon*, p. 1 ss., ECLI:EU:C:1979:42.

⁽⁷⁴⁾ *Ibid.*, 8.

⁽⁷⁵⁾ *Ibid.*

⁽⁷⁶⁾ Art. 191, 192 TFUE; art. 6, 37 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

⁽⁷⁷⁾ La giustificazione è stata accettata dalla Corte (tra l'altro) in riguardo a norme per la protezione dello strato di ozono (C. giust. UE 14 luglio 1998, causa C-284/95, *Safety Hi-Tech Srl*, p. 64 ss., ECLI:EU:C:1998:352; C. giust. UE 14 luglio 1998, causa C-284/95, *Bettati*, p. 60 ss., ECLI:EU:C:1998:353), a un sistema di restituzione per bottiglie in vetro a rendere (C. giust. CE 20 settembre 1988, causa C-302/86, *Commissione delle Comunità europee contro Regno di Danimarca*, p. 8 ss., ECLI:EU:C:1988:421) e per imballaggi monouso (C. giust. UE 14 dicembre 2004, causa C-309/02, *Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. e S. Spitz KG contro Land Baden-Württemberg*, p. 74 ss., ECLI:EU:C:2004:799), a norme sul rumore di aeromobili (C. giust. UE 14 luglio 1998, causa C-389/96, *Aher-Waggon GmbH*, p. 19 ss., ECLI:EU:C:1998:357) e in riguardo a un divieto di importazione di rifiuti (C. giust. CE 9 luglio 1992, causa C-2/90, *Commissione delle Comunità europee contro Regno del Belgio*, p. 29 ss., ECLI:EU:C:1992:310).

di circolazione settoriale ⁽⁷⁸⁾.

La causa C-28/09 riguardava proprio l'autostrada A12, interessata ora dalle misure di contingentamento. Le autorità austriache, per garantire la qualità dell'aria ambiente nella zona interessata, avevano adottato varie misure dirette a ridurre le emissioni specifiche degli autoveicoli a motore e la densità del traffico stradale. Avevano, tra l'altro, imposto un divieto temporaneo di circolazione notturna agli autocarri su un tratto dell'autostrada. Nel procedimento dinanzi alla Corte di giustizia, che era stata adita dalla Commissione, l'Austria sosteneva che il divieto settoriale fosse giustificato da motivi di tutela della salute e dell'ambiente. La Corte, però, riteneva che una siffatta misura costituiva una restrizione alla libera circolazione delle merci. La restrizione avrebbe in teoria essere giustificata, purché la misura adottata fosse adeguata e necessaria per la realizzazione di un obiettivo di interesse generale – quale anche la tutela dell'ambiente. La normativa austriaca contribuiva effettivamente al raggiungimento di questo fine, riducendo le emissioni inquinanti e comportando un miglioramento della qualità dell'aria. La misura era quindi adeguata. Non era, però, necessaria. L'obiettivo, a seconda della Corte, avrebbe potuto essere raggiunto mediante misure meno restrittive e una tale possibilità non era stata sufficientemente esaminata dall'Austria.

Anche nel caso di specie rimangono, però, da considerare qualsiasi altro «legittimo interesse pubblico», purché di natura non economica ⁽⁷⁹⁾. Questa giustificazione verrà trattata di seguito.

3.3. *In particolare: le esigenze imperative di interesse generale* – Come anticipato, con il contingentamento, il governo tirolese intende ridurre il volume di traffico sull'autostrada dell'*Inntal* per garantire la funzionalità di questo importante asse infrastrutturale ⁽⁸⁰⁾. In particolare, si vuole garantire il «mantenimento della sicurezza, della facilità e della fluidità del traffico» ⁽⁸¹⁾, come richiesto dal codice della strada austriaco. Il governo regionale tirolese è dunque principalmente interessato al mantenimento della sicurezza stradale ⁽⁸²⁾. Ciò è stato espressamente riconosciuto dalla Corte di giustizia europea nella causa

⁽⁷⁸⁾ Cfr. C. giust. UE 21 dicembre 2011, causa C-28/09, *Commissione c. Austria*, p. 118 ss., ECLI:EU:C:2011:854.

⁽⁷⁹⁾ La «natura non economica» va intesa qui nel senso di «natura non protezionistica», cfr. M. KOTZUR, *Art. 36*, in *EUUV / AEUV* (a cura di R. Geiger - D.E. Khan - M. Kotzur), VI ed., München, 2017, par. 5.

⁽⁸⁰⁾ Cfr. AMT DER TIROLER LANDESREGIERUNG, *Blockabfertigung*, cit.

⁽⁸¹⁾ § 97, comma 4, *StVO 1960*.

⁽⁸²⁾ Cfr. AMT DER TIROLER LANDESREGIERUNG, *Blockabfertigung*, cit.

Commissione c. Italia ⁽⁸³⁾ come una legittima esigenza di interesse generale:

«Nel caso di specie la Repubblica italiana adduce come giustificazione la necessità di assicurare la sicurezza stradale che, per giurisprudenza costante, costituisce una ragione imperativa di interesse generale atta a giustificare un ostacolo alla libera circolazione delle merci [...]» ⁽⁸⁴⁾

Anche la sicurezza degli approvvigionamenti, citata dalla parte austriaca, costituisce un'esigenza legittima. Tuttavia, non si tratta di due giustificazioni completamente indipendenti. La sicurezza stradale e la sicurezza degli approvvigionamenti sono correlate nella misura in cui una minaccia alla sicurezza degli approvvigionamenti è solitamente la conseguenza di una compromissione della sicurezza stradale ⁽⁸⁵⁾. Se, ad esempio, le strade sono bloccate, le farmacie non possono più essere rifornite di medicinali o le ambulanze non possono più raggiungere tempestivamente l'ospedale più vicino. L'attenzione si concentra, quindi, sulla sicurezza stradale, che è, in una certa misura, un prerequisito fondamentale per la sicurezza degli approvvigionamenti. Si tratta, dunque, di una esigenza legittima per il bene comune ⁽⁸⁶⁾.

Inoltre, la misura nazionale – in questo caso il contingentamento del traffico – deve essere proporzionata. Il principio di proporzionalità è l'istituto giuridico centrale per il bilanciamento degli interessi: stabilisce il grado di compromissione della libertà protetta, in questo caso la libertà di circolazione delle merci, in proporzione ai vantaggi che ne derivano per altri beni, anch'essi giuridicamente protetti, e determina così i limiti imposti all'esercizio della libertà in funzione degli altri interessi pubblici ⁽⁸⁷⁾. La proporzionalità di una misura statale viene valutata in base al fatto che la misura concreta sia idonea, necessaria e proporzionata per raggiungere l'obiettivo perseguito.

⁽⁸³⁾ C. giust. UE 10 febbraio 2009, causa C-110/05, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2009:66.

⁽⁸⁴⁾ *Ibid.*, 60.

⁽⁸⁵⁾ Cfr. B. Cosic, *op. cit.*, 70.

⁽⁸⁶⁾ Secondo la precedente giurisprudenza della C. giust. UE, la giustificazione sulla base del «legittimo interesse pubblico» era possibile solo nel caso di misure «indiscriminatamente applicabili». Le misure direttamente discriminatorie, invece, potevano essere giustificate solo sulla base dell'art. 36 TFUE. Nel caso in esame, tuttavia, questa divergenza di opinioni non è comunque rilevante, perché il contingentamento riguarda sia le merci nazionali che quelle estere. Si tratta, quindi, di una misura che può essere applicata indistintamente nel senso sopra indicato.

⁽⁸⁷⁾ U. BECKER, *Art. 36*, in *EU-Kommentar* (a cura di J. Schwarze - U. Becker - A. Hatje - J. Schoo), IV ed., Baden-Baden, 2018, para. 64.

3.3.1. *Idoneità della misura* – Il contingentamento limita a un massimo di 300 il numero di autocarri che possono attraversare il confine nazionale ogni ora. Ciò riduce notevolmente il «volume reale dei veicoli commerciali pesanti». Poiché gli automezzi pesanti, con la loro lunghezza totale, occupano la maggior parte dello spazio dell'infrastruttura e la restrizione quantitativa riduce generalmente l'interazione con gli altri utenti della strada, il «dosaggio» contribuisce anche alla fluidità del traffico complessivo⁽⁸⁸⁾. Ciò riduce il rischio generale di incidenti sul tratto di strada in questione e aumenta la sicurezza stradale⁽⁸⁹⁾. In questo modo si garantisce anche la sicurezza dell'approvvigionamento poiché le situazioni di congestione e, quindi, le considerevoli perdite di tempo, sono in gran parte evitate grazie alla fluidità del traffico⁽⁹⁰⁾.

3.3.2. *Necessità della misura* – Inoltre, la misura deve essere necessaria. Ciò avviene se non esistono mezzi altrettanto idonei e più blandi per raggiungere l'obiettivo⁽⁹¹⁾. Nel caso in esame, diverse misure possono essere considerate mezzi di mitigazione: l'apertura temporanea della corsia di emergenza, l'uso di sistemi di controllo dell'afflusso e una limitazione⁽⁹²⁾ temporanea del divieto di guida nei fine settimana, nei giorni festivi e di notte.

3.3.2.1. *L'apertura temporanea della corsia di emergenza* – Una soluzione più blanda potrebbe essere l'apertura temporanea della corsia di emergenza. Aprendo una terza corsia aggiuntiva in base alle necessità, il traffico potrebbe essere distribuito meglio e, quindi, scorrere più rapidamente. La liberazione della corsia di emergenza può essere effettuata senza grandi sforzi grazie a sistemi di segnalazione controllati elettronicamente ed è già praticata con successo in molti Stati membri dell'UE⁽⁹³⁾. D'altra parte, si obietta talvolta che l'apertura

⁽⁸⁸⁾ Cfr. B. Cosic, *op. cit.*, 70.

⁽⁸⁹⁾ *Ibid.*, 70. Sul problema dell'impatto di queste misure sul lato tedesco dell'autostrada dell'*Inntal*, si veda il punto 3.3.

⁽⁹⁰⁾ *Ibid.* 70.

⁽⁹¹⁾ Cfr. C. giust. CE 12 marzo 1987, causa C-178/84, *Commissione c. Germania*, p. 28, ECLI:EU:C:1987:126: «Uno Stato membro, se può scegliere fra vari provvedimenti idonei a raggiungere lo stesso scopo, è tenuto ad optare per il mezzo che implica meno ostacoli per la libertà degli scambi».

⁽⁹²⁾ O sospensione.

⁽⁹³⁾ Cfr. BUNDESMINISTERIUM FÜR KLIMASCHUTZ, UMWELT, ENERGIE, MOBILITÄT, INNOVATION UND TECHNOLOGIE, *Warum temporäre Freigaben von Pannestreifen?*, 30 aprile 2018, disponibile online presso <https://infothek.bmk.gv.at/temporaere-freigabe-von-pannenstreifen-pilotprojekt/>, che si riferisce alla Germania, ai Paesi Bassi e alla Gran Bretagna come

della corsia di emergenza non rappresenta una misura di mitigazione altrettanto adeguata, perché un uso continuo della corsia di emergenza è già escluso per motivi di sicurezza e di conformazione della corsia stessa, dato che ogni corsia di emergenza trasformata in corsia direzionale è interrotta in coincidenza delle intersezioni da corsie di decelerazione e accelerazione. Ne consegue che una apertura settoriale della corsia di emergenza può migliorare la fluidità del traffico lungo il tratto di strada in questione solo in misura limitata, ossia in pratica solo nella misura in cui il convoglio di veicoli può distribuirsi attorno a una corsia aggiuntiva ⁽⁹⁴⁾.

Tuttavia, questa argomentazione non è convincente. In particolare, non è chiaro perché la corsia di decelerazione e di accelerazione non debba essere utilizzata in modo continuativo ⁽⁹⁵⁾. *Prima facie*, si potrebbe pensare ad aspetti di sicurezza a questo proposito. D'altra parte, bisogna considerare che sul tratto in questione dell'autostrada dell'*Inntal* è consentita in ogni caso solo una velocità massima di 100 km/h ⁽⁹⁶⁾ – cioè la stessa velocità massima delle strade nazionali più grandi (ex «*Bundesstraßen B*») ⁽⁹⁷⁾. Tuttavia, anche in questo caso non ci sono corsie di decelerazione e di accelerazione separate, senza che ciò dia adito a problemi di sicurezza. Inoltre, è probabile che gli utenti della strada più lenti viaggino comunque sulla terza corsia, facilitando l'ingresso e l'uscita ⁽⁹⁸⁾. Inoltre, va notato che anche la corsia di decelerazione e di accelerazione è derogata in via eccezionale in coincidenza dei cantieri stradali (e nel caso in questione, si tratterebbe di un'eccezione solo per un periodo di tempo molto limitato). Infine, va rilevato che l'uso delle corsie di decelerazione e di accelerazione non ha dato

esempi dell'uso pianificato della corsia di emergenza per rendere più fluido il traffico. Questi Paesi utilizzano già da tempo con successo la corsia di emergenza in caso di congestione del traffico.

⁽⁹⁴⁾ B. COSIC, *op. cit.*, 73.

⁽⁹⁵⁾ Quantomeno in situazioni eccezionali strettamente limitate temporalmente.

⁽⁹⁶⁾ Cfr. BUNDESMINISTERIUM FÜR KLIMASCHUTZ, UMWELT, ENERGIE, MOBILITÄT, INNOVATION UND TECHNOLOGIE, *Höchstgeschwindigkeiten*, 22 febbraio 2023 disponibile online presso https://www.oesterreich.gv.at/themen/freizeit_und_strassenverkehr/kfz/10/Seite.063300.html.

⁽⁹⁷⁾ *Ibid.*

⁽⁹⁸⁾ A quanto pare, anche la normativa sull'autostrada austriaca A 4, che permette di liberare temporaneamente la corsia di emergenza, si basa su questa considerazione. Sul sito dell'Asfinag si legge: «Se la corsia di emergenza viene liberata, è anche la corsia di svolta sulla S 1. Chi prosegue in direzione dell'aeroporto/Ungheria utilizza l'estrema corsia di sinistra o la corsia centrale, tutti gli altri si immettono per tempo nella corsia di emergenza liberata (l'estrema corsia di destra) - come indicato anche sui tabelloni a bordo carreggiata più di un chilometro prima dell'uscita sulla S 1 (svincolo di Schwechat)», disponibile online presso <https://www.asfinag.at/verkehrssicherheit/verkehrsmanagement/pannenstreifenfreigabe/>.

luogo a problematiche evidenti nemmeno in altri Stati membri dell'UE.

Nel complesso, ci sono argomenti molto validi a favore dell'apertura temporanea della corsia di emergenza come strumento meno incisivo.

3.3.2.2. *Sistemi di controllo dell'afflusso* – Anche l'uso dei cosiddetti sistemi di controllo dell'afflusso potrebbe rappresentare un mezzo meno incisivo. Con l'aiuto di un sistema di controllo dell'afflusso, è possibile ottimizzare il flusso del traffico su autostrade o superstrade. Il sistema di controllo dell'afflusso separa – mediante l'attivazione di semafori in base all'entità dello stesso – i grandi gruppi di veicoli in arrivo in singoli veicoli o in gruppi più piccoli⁽⁹⁹⁾. La separazione dei gruppi di veicoli in singoli veicoli facilita i processi di accorpamento, in modo da mantenere il più stabile possibile la situazione del traffico sulla carreggiata principale. Inoltre, regolando il volume del traffico in ingresso, si armonizza il volume complessivo del traffico nell'area di ingresso, riducendo i picchi di carico. I tempi di attesa eventualmente più lunghi sulla rampa di ingresso sono compensati dal guadagno di tempo sulla carreggiata principale, con conseguente risparmio di tempo di viaggio complessivo⁽¹⁰⁰⁾. Inoltre, la capacità totale della carreggiata principale può essere aumentata fino al 5%⁽¹⁰¹⁾ con l'aiuto dei sistemi di controllo dell'afflusso. Di conseguenza, il flusso del traffico si stabilizza e il rischio di incidenti si riduce.

In questo modo, i sistemi di controllo dell'afflusso contribuiscono indubbiamente ad aumentare la sicurezza del traffico. Tuttavia, è problematico stabilire se l'uso dei sistemi di controllo dei flussi in entrata – considerato da solo – sia sufficiente a garantire la sicurezza del traffico allo stesso modo del contingentamento. Quest'ultimo riduce il volume complessivo del traffico, mentre il primo regola solo il traffico in entrata agli svincoli, aumentando così la capacità delle carreggiate principali nella misura massima del 5%⁽¹⁰²⁾. Non è possibile valutare con certezza se questo sistema sia in grado di assorbire il volume di traffico totale⁽¹⁰³⁾. Tuttavia, l'uso di sistemi di controllo dell'afflusso in combi-

⁽⁹⁹⁾ REGIERUNGSPRÄSIDIUM TÜBINGEN (ABTEILUNG 9 – LANDESSTELLE FÜR STRASSENTECHNIK), *Informationsblatt Zuflussregelung in Baden-Württemberg*, disponibile online presso https://www.svz-bw.de/fileadmin/vba/Infoblatt_Zuflussregelung.pdf.

⁽¹⁰⁰⁾ TRAFILITY, *Zuflussregelungsanlage A7 Mühlkreis Autobahn*, disponibile online presso <https://www.trafility.at/projekt/zuflussregelungsanlage-a7-muehlkreis-autobahn/>.

⁽¹⁰¹⁾ Cfr. STRASSENVERKEHSZENTRALE BADEN-WÜRTTEMBERG, *Technik und Wirkung der Zuflussregelung*, disponibile online presso <https://www.svz-bw.de/verkehrsbeeinflussungsanlagen/zuflussregelung/technik-und-wirkung>.

⁽¹⁰²⁾ Cfr. *Ibid.*

⁽¹⁰³⁾ Se da un lato riducono indubbiamente l'entità delle ostruzioni agli svincoli, dall'altro non è evidente in che misura possano contribuire a contenere la densità com-

nazione con altre misure potrebbe essere una misura di mitigazione altrettanto adeguata, come verrà illustrato in dettaglio al punto (4).

3.3.2.3. *Limitazione del divieto di guida notturno/weekend/festivo* – Anche la sospensione o la limitazione temporanea del divieto di guida notturno/weekend/festivo potrebbero essere un rimedio meno incisivo.

La maggior parte delle operazioni di contingentamento avviene il lunedì⁽¹⁰⁴⁾, perché in questo giorno della settimana è previsto un volume di traffico particolarmente elevato⁽¹⁰⁵⁾. Questo aumento del volume di traffico all'inizio della settimana⁽¹⁰⁶⁾ è dovuto da un lato al traffico dei pendolari, ma dall'altro anche al cosiddetto weekend e al divieto di circolazione notturna⁽¹⁰⁷⁾ per i camion sull'autostrada *Inntal*. Ciò comporta una coda di camion sulla A93 in direzione del confine austriaco il lunedì mattina, che si è accumulata già dal fine settimana, poiché i camion non possono entrare in Austria a causa dei suddetti divieti. La concentrazione di lunedì mattina potrebbe essere attenuata, ad esempio, revocando o limitando parzialmente il divieto di circolazione nel fine settimana o di notte nei giorni⁽¹⁰⁸⁾ in cui si prevede un volume di traffico particolarmente elevato. Ciò consentirebbe di distribuire meglio il traffico e quindi di farlo scorrere in modo più uniforme; la concentrazione osservata il lunedì mattina, quindi, non si verificherebbe più. In questo modo si potrebbero evitare i vari effetti collaterali negativi dei divieti sopra citati, come, ad esempio, il sovraffollamento delle aree di sosta e di parcheggio vicino al confine e i conseguenti rischi per la circolazione.

D'altra parte, bisogna tenere conto del fatto che i divieti sopra citati svolgono funzioni importanti. Pertanto, la revoca o la limitazione dovrebbero essere ridotte allo stretto necessario. Tuttavia, questo non dovrebbe essere un problema nel caso in questione, soprattutto perché la parte austriaca sostiene sempre

piessiva del traffico, che è l'obiettivo principale del contingentamento. Infine, il mancato rispetto delle distanze minime previste dalla legge e gli eventi di congestione sproporzionati sono il risultato diretto di volumi di traffico eccessivi che non possono essere intercettati solo attraverso il traffico di avvicinamento, cfr. B. Cosic, *op. cit.*, 73 ss.

⁽¹⁰⁴⁾ Oppure in giorni successivi a quelli festivi. Per il calendario del secondo semestre del 2023, https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/verkehr/verkehrsrecht/downloads/2023/Dosiertage_2._HJ_2023.pdf. Il «dosaggio» avverrà spesso il mercoledì e il giovedì.

⁽¹⁰⁵⁾ Il calendario attuale è disponibile online presso <https://www.tirol.gv.at/verkehr/verkehrs-und-seilbahnrecht/lkw-dosierung/>.

⁽¹⁰⁶⁾ Oppure in giorni successivi a quelli festivi.

⁽¹⁰⁷⁾ O divieto di circolazione in giorni festivi.

⁽¹⁰⁸⁾ O *prima* di quei giorni.

che il contingentamento avviene comunque solo in alcuni giorni. La revoca dei suddetti divieti dovrebbe, quindi, essere limitata a questi «pochi giorni». Inoltre, il divieto non dovrebbe essere completamente revocato, ma solo la portata temporale del divieto andrebbe limitata in via eccezionale e solo parzialmente. In questo senso, il guadagno in termini di sicurezza stradale supera le perdite – strettamente limitate nel tempo – in termini di protezione dal rumore, ecc. ⁽¹⁰⁹⁾.

3.3.2.4. *Conclusioni* – Anche se ognuna delle misure sopra citate non rappresenta da sola una sufficiente misura di mitigazione del flusso sull'autostrada dell'*Inntal*, possono essere efficaci in combinazione tra di loro ⁽¹¹⁰⁾. In particolare, la combinazione di un sistema di apertura temporanea della corsia di emergenza e di un sistema di controllo dell'afflusso o la combinazione di apertura della corsia di emergenza, controllo dell'afflusso e restrizione temporanea del divieto di guida notturno/festivo sembrano avere senso da questo punto di vista e potrebbero essere considerate come un mezzo meno incisivo. Sebbene vi siano validi argomenti a favore dell'ipotesi di un mezzo meno incisivo, l'adeguatezza della misura sarà brevemente esaminata di seguito come alternativa.

3.3.3. *Ragionevolezza della misura* – Secondo la C. giust. UE, le restrizioni poste dagli Stati membri alla libera circolazione delle merci devono anche essere «proporzionate alla finalità perseguita» ⁽¹¹¹⁾. La valutazione della proporzionalità richiede, quindi, un bilanciamento tra i vantaggi ottenuti per l'interesse giuridico protetto dalla misura in esame e gli svantaggi da essa causati allo stesso tempo per l'interesse giuridico limitato ⁽¹¹²⁾.

Nel caso in questione, sembra discutibile che i vantaggi per la sicurezza del traffico siano superiori agli svantaggi per la libera circolazione delle merci.

3.3.3.1. *Vantaggi per la sicurezza stradale* – Non è certo che lo sgombero dei blocchi al confine comporti effettivamente dei vantaggi per la sicurezza stradale. Questo può essere vero in una prospettiva unidimensionale che si concentra solo sul lato austriaco dell'autostrada dell'*Inntal*. In una prospettiva europea, invece, è indicata una prospettiva multidimensionale: questa deve prendere in

⁽¹⁰⁹⁾ Un equilibrio proporzionato degli interessi giuridici in conflitto potrebbe quindi essere raggiunto con la suddetta limitazione temporale della sospensione nella misura strettamente necessaria.

⁽¹¹⁰⁾ Cfr. C. giust. UE 15 novembre 2005, causa C-320/03, *Sektorales Fahrverbot I*, p. 87, ECLI:EU:C:2005:684.

⁽¹¹¹⁾ C. giust. UE 6 luglio 1995, causa C-470/93, *Mars*, p. 15, ECLI:EU:C:1995:224.

⁽¹¹²⁾ U. BECKER, *Art. 36*, in *EU-Kommentar* (a cura di J. Schwarze - U. Becker - A. Hatje - J. Schoo), IV ed., Baden-Baden, 2018, para. 74; H.H.V. HOFMEISTER, *op. cit.*, 844.

considerazione anche le implicazioni del contingentamento per gli altri Stati membri ⁽¹¹³⁾. Ciò deriva già dalla *ratio* giuridica dell'art. 4, comma 3, TUE, ovvero la prescrizione di leale cooperazione e di rispetto reciproco. Questo vale non solo per le relazioni tra gli Stati membri e l'Unione, ma anche per quelle tra gli Stati membri stessi ⁽¹¹⁴⁾.

Per quanto riguarda la Germania, gli effetti negativi del contingentamento sono notevoli. Nei giorni di contingentamento si verificano regolarmente ingorghi considerevoli. Questi si estendono spesso fino alla A8 (Monaco-Salisburgo) e portano ⁽¹¹⁵⁾ a notevoli interruzioni del traffico sul lato tedesco. Hanno raggiunto l'apice il 09.12.2020, quando a causa del sistema di ingresso a blocchi si è formato un ingorgo fino alle porte di Monaco ⁽¹¹⁶⁾. Nel corso di questa misura si sono verificate ingenti ostruzioni del traffico su oltre 70 km del percorso ⁽¹¹⁷⁾. Ciò è dovuto, tra l'altro, al fatto che il flusso di traffico sulla corsia di destra è stato di fatto interrotto dal contingentamento e, quindi, è stato gestito esclusivamente attraverso la corsia di sorpasso rimanente. Questo compromette in modo significativo la fluidità del traffico di mezzi leggeri e quindi aumenta il rischio generale di incidenti ⁽¹¹⁸⁾.

Di conseguenza, il contingentamento alla frontiera austriaca porta solo ad uno spostamento del problema. Tuttavia, come spiegato in precedenza, ciò contraddice l'idea di base dell'art. 4, comma 3, TUE. Una soluzione europea non può consistere nel semplice spostamento dei problemi dall'altra parte del confine.

3.3.3.2. *Svantaggi per la libera circolazione delle merci* – Il fatto che il contingentamento comporti restrizioni o svantaggi per la libera circolazione delle merci non è fondamentalmente contestato da nessuna delle parti. Tuttavia, secondo le argomentazioni austriache, questi svantaggi non sono di natura grave,

⁽¹¹³⁾ Cfr. A. PUTTLER, *Art. 4*, in *EUUV / AEUV* (a cura di C. Callies - M. Ruffert), V ed., München, 2016, para. 116.

⁽¹¹⁴⁾ Come chiarisce ora il l'art. 4, comma 3, TUE, cfr. anche C. VEDDER, *Art. 4*, in *Europäisches Unionsrecht* (a cura di C. Vedder - W. Heintschel von Heinegg), II ed., Baden-Baden, 2018, para. 28.

⁽¹¹⁵⁾ ADAC, *Lkw-Blockabfertigung bei Kiefersfelden: Staugefahr für Urlauber*, 14 agosto 2020, disponibile online presso <https://www.adac.de/reise-freizeit/reiseplanung/reise-sicherheit/blockabfertigung/>.

⁽¹¹⁶⁾ Cfr. D. BOHRER-GLAS, *Lkw-Blockabfertigung an der Grenze: Rückstau fast bis München*, 09 dicembre 2020, disponibile online presso <https://www.br.de/nachrichten/bayern/lkw-blockabfertigung-an-der-grenze-rueckstau-bis-muenchen,SIgE0es>.

⁽¹¹⁷⁾ *Ibid.*

⁽¹¹⁸⁾ B. COSIC, *op. cit.*, 71.

per cui il contingentamento è in definitiva una misura appropriata. Gli argomenti principali a favore dell'opportunità sono tre:

In primo luogo, la selezione delle date per il contingentamento sarebbe limitata ai giorni particolarmente affollati. Pertanto, le misure di limitazione del traffico si svolgerebbero in particolare dopo i fine settimana e i giorni festivi. Nel complesso, le date selezionate per il contingentamento sarebbero quindi limitate (35 occasioni nel 2020) ⁽¹¹⁹⁾.

In secondo luogo, le misure di limitazione alla circolazione sarebbero circoscritte alla misura strettamente necessaria. Il contingentamento inizierebbe alle 05:00 del mattino e solitamente non durerebbe più di 4-6 ore.

In terzo luogo, verrebbe pubblicato per tempo il cosiddetto «calendario dei contingentamenti», che consentirebbe agli utenti della strada, in particolare agli autotrasportatori, di pianificare (almeno in una certa misura) ⁽¹²⁰⁾.

Tuttavia, queste argomentazioni non sono convincenti, ad un esame più attento, per i seguenti motivi:

In primo luogo, il numero di sgomberi di blocchi nel 2020, con un totale di 35 date, non può essere definito «gestibile». Con una misura che si svolge nel 10% di tutti i giorni di calendario (366), non si tratta più di una quantità trascurabile. Ciò è ancora più vero se si mette in relazione il numero di contingentamenti con il numero di giorni lavorativi nel 2020, dato che ai mezzi pesanti è comunque vietato circolare la domenica ⁽¹²¹⁾ e nei giorni festivi. Con 250 giorni lavorativi nel 2020 e 35 misure di contingentamento, ciò significa che le operazioni di dosaggio hanno avuto luogo in circa il 14% di tutti i giorni lavorativi. Oltre a questa visione relativa, anche le cifre assolute parlano un linguaggio chiaro: il numero assoluto di contingentamenti è aumentato di anno in anno. Mentre il «calendario» prevedeva il contingentamento solo in 25 giorni nel 2018 ⁽¹²²⁾, erano già 32 nel 2019 ⁽¹²³⁾ e 35 nel 2020 ⁽¹²⁴⁾. Nel 2023 saranno 41 i giorni di «dosaggio» ⁽¹²⁵⁾. Ciò significa che il numero di interventi è aumentato di circa

⁽¹¹⁹⁾ Cfr. *ibid.*, 75.

⁽¹²⁰⁾ Cfr. *ibid.*, 75.

⁽¹²¹⁾ Ed il sabato dalle 15 in poi.

⁽¹²²⁾ In altri due giorni si sono svolti contingentamenti non programmati. In totale, il numero di contingentamenti nel 2018 è stato quindi di 27, cfr. AMT DER TIROLER LANDESREGIERUNG, *Bericht 2019*, cit., 8.

⁽¹²³⁾ In altri tre giorni si sono svolti contingentamenti non programmati. In totale, il numero di contingentamenti nel 2019 è stato quindi di 35, cfr. AMT DER TIROLER LANDESREGIERUNG, *Bericht 2017*, cit.

⁽¹²⁴⁾ EUREGIO, *LKW-Dosierung Tirol*, cit.

⁽¹²⁵⁾ Cfr. il sito del governo locale del Tirolo, <https://www.tirol.gv.at/verkehr/verkehrs-und-seilbahnrecht/lkw-dosierung/>.

il 10-20% ogni anno. Alla luce di queste cifre, il sospetto è che non si tratti più di una misura eccezionale di emergenza, ma di un metodo sistematico.

Secondo: anche se la durata media del contingentamento può essere di sole 4-6 ore ⁽¹²⁶⁾ – l'effettiva interruzione del traffico dura molto di più. Il termine «durata del dosaggio» si riferisce al periodo di tempo in cui il contingentamento viene effettivamente effettuato; dalla conclusione di tale misura, tuttavia, spesso passano ore prima che gli rallentamenti, compresi i problemi conseguenti, si siano effettivamente dissolti e il traffico possa tornare a scorrere liberamente.

Terzo: la pubblicazione anticipata di un «calendario» è importante per garantire agli utenti della strada, soprattutto agli operatori del trasporto merci, un certo grado di prevedibilità. Questo aspetto è stato sottolineato dalla Corte di giustizia europea nella sentenza sul divieto di circolazione settoriale ⁽¹²⁷⁾. Secondo questa sentenza, alle «imprese di trasporto e spedizione interessate deve essere concesso un periodo di adeguamento ragionevole. Dopo tutto, i ritardi alla frontiera hanno un impatto considerevole e le aziende devono quindi avere tempo sufficiente per adattare di conseguenza i loro processi di consegna e, se necessario, optare per altri percorsi o mezzi di trasporto» ⁽¹²⁸⁾. Tuttavia, nel caso in questione, ci sono state diverse deviazioni dal calendario inizialmente rilasciato e sono stati effettuati i cosiddetti contingentamenti non programmati. Nel 2018 sono stati effettuati due contingentamenti non programmati, nel 2019 tre. Quasi il 10% delle operazioni (contingentamenti) non erano quindi programmati e la tendenza è in aumento.

Infine, dal punto di vista dell'adeguatezza o della proporzionalità in senso stretto, anche la concentrazione delle date dei contingentamenti appare problematica. Ad esempio, nel periodo 06-21 giugno 2019, sono state (*in toto*) effettuate dieci operazioni di contingentamento. In altre parole, in un periodo di quattordici giorni, il contingentamento è stato effettuato dieci volte. I restanti 4 giorni erano sabati o domeniche, nei quali si applica il divieto di circolazione nei fine settimana ⁽¹²⁹⁾. La libera circolazione delle merci è quindi stata *de facto* – se non interrotta – almeno sproporzionatamente compromessa per 2 settimane.

Alla luce di questi fatti, è, quindi, difficile giudicare la misura adeguata o proporzionata in senso stretto. Le argomentazioni più forti si trovano, dunque, nel campo di chi individua una violazione dell'art. 34 del TFUE.

⁽¹²⁶⁾ Cfr. AMT DER TIROLER LANDESREGIERUNG, *Bericht 2019*, cit., 8.

⁽¹²⁷⁾ Cfr. C. giust. UE 15 novembre 2005, causa C-320/03, *Sektorales Fahrverbot I*, ECLI:EU:C:2005:684.

⁽¹²⁸⁾ B. COSIC, *op. cit.*, 75.

⁽¹²⁹⁾ Quantomeno a partire dal sabato alle 15.

3.4. *Violazione della libera prestazione di servizi, art. 56 s. TFUE* ⁽¹³⁰⁾ – *Prima facie*, può essere individuata anche una violazione della libertà di prestazione di servizi ai sensi degli art. 56 e 57 del TFUE. Tuttavia, come già illustrato in precedenza, una delimitazione sulla base della teoria del baricentro porta la conseguenza che la situazione attuale rientra nell'ambito di protezione della libera circolazione delle merci e quindi la libertà di prestazione di servizi, sussidiaria ⁽¹³¹⁾ ai sensi dell'art. 57 TFUE, non si applica ⁽¹³²⁾.

4. *Quid iuris?* – Per quanto si è sopra illustrato, gli argomenti più convincenti propendono verso l'ipotesi della violazione della libera circolazione delle merci.¹³³ In particolare, la misurazione del traffico e il contingentamento («dosaggio») non appaiono necessari. Come esposto in precedenza, esistono mezzi più blandi per raggiungere l'obiettivo prefissato, cioè il mantenimento della sicurezza del traffico. E anche se ciascuna delle misure analizzate non rappresenta di per sé un mezzo meno incisivo, tali misure in combinazione tra di loro possono esserlo ⁽¹³⁴⁾. Anche ipotizzando la mancanza di strumenti meno incisivi sulla libertà di circolazione delle merci, il contingentamento dei transiti dei mezzi pesanti non sarebbe in definitiva in senso stretto appropriato o proporzionato. Una soluzione potrebbe essere trovata tramite una cooperazione politica più stretta.

4.1. *Carenza di liberalizzazione?* – Il trasporto e la mobilità non sono solo oggetto dell'integrazione europea, ma sono pure uno strumento senza il quale la circolazione delle persone e delle merci non sarebbe realizzabile in Europa. Costituisce, quindi, la base del commercio transcontinentale. Da ciò si potrebbe dedurre, che nella creazione di uno spazio e di un mercato senza frontiere interne, il settore dei trasporti sia uno dei settori maggiormente liberalizzati. Così

⁽¹³⁰⁾ Ulteriori aspetti giuridici non possono essere qui affrontati per motivi di spazio. Rilevante è, però, anche la disposizione dell'art. 58, comma 1, TFUE: «La libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti».

⁽¹³¹⁾ Cfr. M. KOTZUR, *Art. 57*, in *EUV / AEUV* (a cura di R. Geiger - D.E. Khan - M. Kotzur), VI ed., München, 2017, para. 2.

⁽¹³²⁾ Nella sua giurisprudenza in materia di transito, anche la C. giust. UE esamina solo la libera circolazione delle merci, cfr. C. giust. UE novembre 2005, causa C-320/03, *Sektorales Fahrverbot I*, ECLI:EU:C:2005:684; C. giust. UE 21 dicembre 2011, causa C-28/09, *Commissione c. Austria*, ECLI:EU:C:2011:854.

⁽¹³³⁾ In questo senso argomenta anche P. HILPOLD nei suoi due pareri per la Camera di Commercio di Bolzano (n. 2).

⁽¹³⁴⁾ Cfr. C. giust. UE 15 novembre 2005, causa C-320/03, *Sektorales Fahrverbot I*, p. 87, ECLI:EU:C:2005:684.

però non è (o solo in parte).

La liberalizzazione dei mercati dei trasporti è stata realizzata solo a partire dalla metà degli anni Ottanta del secolo scorso. Punti deboli del processo di liberalizzazione sono rimasti, da un lato, il trasporto ferroviario e, dall'altro, il trasporto locale di passeggeri. Nonostante le nuove realtà in ambito di trasporti, le basi giuridiche della rispettiva politica non sono mai state modificate.

4.2. *Revisione dei trattati?* – È quindi lecito porsi la domanda se non sia necessaria una revisione dei trattati e così del diritto primario dell'Unione. Invero, la regolamentazione della politica comune dei trasporti dell'Unione come formulata nel Titolo VI nella Parte terza del TFUE (art. 90-100) è stata spesso criticata come un insieme di disposizioni disordinate e discontinue⁽¹³⁵⁾, carenti nella definizione dei propri obiettivi di quella determinatezza⁽¹³⁶⁾ che una delle politiche più importanti dell'Unione si sarebbe meritata. Si pensi poi che ben tre degli undici articoli del TFUE che regolano la politica comune dei trasporti, ovvero le disposizioni contenute negli art. 94, 97 e 98 TFUE, sono oggi prive di rilevanza pratica.

Un intervento degli Stati membri sarebbe anche necessario per ridefinire la competenza in materia di trasporti. Per ora, la politica comune dei trasporti rientra nell'ambito della competenza concorrente dell'Unione europea⁽¹³⁷⁾, mentre quella commerciale è materia esclusiva dell'Unione. Sarebbe auspicabile che anche la politica dei trasporti diventasse in futuro competenza esclusiva dell'UE. La competenza esclusiva porterebbe benefici interni, ma vantaggi anche alla dimensione esterna – anche nel caso in esame. A livello interno faciliterebbe la eliminazione di tutte quelle differenze tra gli Stati membri che rendono poco efficiente il settore dei trasporti a livello transfrontaliero. Al giorno d'oggi, però, una modifica dei trattati come quella in discussione non sembra politicamente realizzabile.

4.3. *La visione dei TEN-T.* – Un'altra dimensione della quale tener conto è quella economico-finanziaria. Esempio interessante sono le reti TEN. In riguardo, l'articolo 170, comma 1, TFUE spiega in modo inequivocabile che le reti transeuropee nel settore dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia sono uno strumento dell'Unione per realizzare gli obiettivi del mercato interno⁽¹³⁸⁾, della politica strutturale e della coesione economica, sociale e territoriale

⁽¹³⁵⁾ Cfr. R. ADAM - A. TIZZANO, *op. cit.*, 586 s.

⁽¹³⁶⁾ R. BIEBER - F. MAIANI, *op. cit.*, 43.

⁽¹³⁷⁾ Art. 4, comma 2, lett. *g e h*, TFUE.

⁽¹³⁸⁾ Art. 26 TFUE.

dell'UE ⁽¹³⁹⁾. A tal fine, la stessa Unione è chiamata a concorrere con gli Stati membri alla creazione delle adeguate infrastrutture transeuropee ⁽¹⁴⁰⁾. Esempio di una rete, pertinente anche al caso di specie, sarebbe la Galleria di Base del Brennero, un collegamento ferroviario sotterraneo che un giorno collegherà l'asse da Monaco a Verona. Il progetto coinvolge proprio l'Austria, la Germania e l'Italia.

La ratio delle disposizioni lascia intendere che le azioni TEN dovrebbero essere realizzate dai singoli Stati membri e, se del caso, anche da imprese private, mentre l'Unione dovrebbe contribuire al sostegno finanziario e alla pianificazione. Così, dalla fine del 2013 è in atto una nuova politica per le infrastrutture RTE, con una dotazione che supera i 33,7 miliardi di euro per il periodo 2021-2027 ⁽¹⁴¹⁾. Tornando al «dosaggio», proprio questo crea – nel contesto dei TEN – una situazione contraddittoria: mentre, da un lato, l'Unione e in particolare gli Stati membri (incluso l'Austria, la Germania e l'Italia come abbiamo visto) favoriscono l'espansione delle reti transeuropee (finanziandole con importi ingenti, come la Galleria di Base del Brennero), gli stessi Stati membri, dall'altro lato, limitano (almeno in parte) il transito ai propri confini. Ciò e in particolare la mancanza di accordi e discussione propositiva al riguardo, crea una situazione poco compatibile con la visione di «un'Europa sempre più unita».

⁽¹³⁹⁾ Art. 174 TFUE.

⁽¹⁴⁰⁾ Cfr. G. SCHULZE, *Die Rolle der Europäischen Union beim Aufbau transeuropäischer Netze*, in *Transeuropäische Netze* (a cura di W. Zippel), Baden-Baden, 1996, 29 ss.

⁽¹⁴¹⁾ Il meccanismo per collegare l'Europa, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/136/il-finanziamento-delle-reti-transeuropee>.