

Il 14 maggio u.s. la Commissione ha adottato un [parere motivato](#) in un procedimento d'infrazione interstatale avviato dall'Italia contro l'Austria ai sensi dell'articolo 259 TFUE, riconoscendo che alcune misure adottate dal governo austriaco per regolare il traffico in transito sull'asse del Brennero (il divieto di transito notturno o "divieto notturno") per autocarri di peso superiore a 7,5 tonnellate su un tratto dell'autostrada A12 in determinate ore della notte; un divieto settoriale di circolazione o "divieto settoriale") per autocarri di peso superiore a 7,5 tonnellate che trasportano determinate merci su un tratto dell'autostrada A12; un divieto di circolazione invernale o "divieto invernale") per automezzi di peso superiore alle 7,5 tonnellate sulle autostrade A12 e A13 nelle giornate di sabato agli autocarri diretti in Italia, in Germania o in altro paese raggiunto attraverso l'Italia o la Germania; un sistema di dosaggio o "dosaggio"), che in determinati giorni limita a un massimo di 300 veicoli l'ora il numero di mezzi pesanti autorizzati a circolare sull'autostrada A12) costituiscono degli ostacoli alla libera circolazione delle merci in quanto restrizioni all'importazione e all'esportazione di prodotti fra Stati membri, vietate dagli articoli 34 e 35 del TFUE.

Riconoscendo l'incompatibilità dei provvedimenti austriaci con il diritto dell'UE, la Commissione conferma dunque, entro il termine dei tre mesi, quanto segnalato dall'Italia nella lettera di denuncia presentata il 14 febbraio 2024 con la quale è stata avviata la procedura ex art. 259 TFUE. Ora, supportato da tale risultato, il Governo italiano ha la facoltà di convenire in giudizio dinanzi alla Corte di giustizia la Repubblica d'Austria. Scaduto il termine dei tre mesi a decorrere dalla presentazione della denuncia, indipendentemente dal fatto che la Commissione abbia o meno presentato il parere motivato e a prescindere dal contenuto favorevole o meno di quest'ultimo, lo Stato interessato può infatti aprire la fase giudiziaria. L'introduzione del ricorso per infrazione dinanzi alla Corte potrebbe, d'altra parte, essere effettuata anche dalla stessa Commissione ex art. 258 TFUE e, in tal caso, si eviterebbe un contenzioso interstatale, comunque suscettibile di creare ripercussioni nelle relazioni diplomatiche fra gli Stati.

Venendo ora ad esaminare il contenuto del parere, occorre premettere che la Commissione analizza i provvedimenti che limitano la libertà di transito secondo uno schema consolidato

e precisamente verificando dapprima se la misura ostacola direttamente o indirettamente il commercio all'interno dell'Unione; quindi se la misura sia giustificata da ragioni d'interesse generale elencate all'art. 36 TFUE ovvero se la normativa è indistintamente applicabile, da una delle esigenze imperative sancite dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Infine, in entrambi i casi, se la misura nazionale sia idonea a realizzare l'obiettivo perseguito e non ecceda quanto necessario per il suo conseguimento.

Relativamente al divieto notturno e al divieto settoriale di circolazione, la Commissione riconosce che le misure introdotte dal governo austriaco dirette a limitare la circolazione stradale non sono discriminatorie e rispondono ad una ragione d'interesse generale essendo intese a ridurre le emissioni di NO₂, migliorare la qualità dell'aria e tutelare la salute. Il divieto notturno, tuttavia, è considerato inidoneo e sproporzionato ai fini del conseguimento degli obiettivi a finalità ambientale e non adeguatamente motivato rispetto a altri fattori, fra i quali l'inversione termica che si verifica con diversa intensità nelle varie stagioni, mentre lo Stato austriaco non ha motivato adeguatamente l'estensione del divieto sull'arco dell'intero anno. Il divieto settoriale sebbene atto ad incentivare il passaggio al trasporto ferroviario ed è ritenuto incoerente in quanto subordina l'esenzione al divieto all'immatricolazione dopo il 31 agosto 2018 trascurando che anche dopo tale data possono essere immatricolati mezzi inquinanti, basati sulla tecnologia Euro VI-C e che pertanto il provvedimento non possa essere completamente giustificato in base al raggiungimento degli obiettivi perseguiti. Significativamente, la Commissione chiude l'esame delle suddette misure invitando l'Austria ad un riesame dei provvedimenti per sanare eventuali violazioni del diritto UE.

Il divieto di circolazione invernale esplica, a giudizio della Commissione, effetti restrittivi discriminatori interessando soprattutto le imprese straniere; dunque non può trovare giustificazione nel perseguire quale finalità la sicurezza stradale, che è una ragione imperativa d'interesse generale ma non compresa fra i motivi elencati all'art. 36 TFUE. Per ragioni di esaustività, la Commissione procede a verificare anche l'obiettivo della riduzione del traffico strumentale alla sicurezza stradale, ma ritiene comunque inidoneo il provvedimento a perseguire l'obiettivo.

Le stesse valutazioni sono svolte in relazione al sistema di dosaggio, rilevando altresì l'incoerenza della restrizione rispetto all'esenzione a favore del traffico locale che comunque costituisce una parte non trascurabile del traffico e l'esistenza di misure meno restrittive che potrebbero essere applicate come l'abbassamento dei limiti di velocità.

Già in precedenza, la Corte di giustizia aveva accertato l'incompatibilità con il diritto comunitario di alcuni provvedimenti austriaci regolatori del traffico sull'asse del Brennero, contestati dalla Commissione ex art. 258 TFUE. Precisamente veniva censurato: con sentenza del 26 settembre 2000, Commissione c. Austria, [C-205/98](#), un regime dei pedaggi applicato agli autoveicoli con più di tre assi in quanto discriminazione indiretta a causa dell'origine o della destinazione del trasporto, colpendo la maggioranza dei veicoli immatricolati negli altri Stati membri; con sentenza 15 novembre 2005, Commissione c. Austria, [C-320/03](#) (c.d. Brennero I) un divieto settoriale di circolazione degli autocarri con massa a pieno carico superiore alle 7,5 tonnellate che trasportavano determinate merci (rifiuti, pietrame, terra, veicoli a motore, legname in tronchi o cereali), su un tratto dell'autostrada A 12 lungo 46 km e un provvedimento del tutto simile, applicato ad un tratto più lungo, circa 84 km, con sentenza del 21 dicembre 2011, [C-28/09](#) (c.d. Brennero II). Ed è riferendosi alle decisioni del 2005 e del 2011 che l'Italia, nella lettera di denuncia, contestava anche la violazione del principio di leale cooperazione di cui all'art. 4 par. 3 TUE da parte dell'Austria per aver posto in essere, nonostante dette statuizioni, nuove restrizioni. La Commissione tuttavia, rigetta tale rilievo ed anzi mette in evidenza "la peculiare situazione geografica dell'asse del Brennero e il numero sempre maggiore di mezzi pesanti che vi transitano [rappresentando] sfide impegnative e difficili per quanto riguarda l'obiettivo di garantire la qualità dell'aria, la sicurezza stradale e in generale un'adeguata gestione del traffico". E tale considerazione sembra spiegare il motivo per cui nonostante i provvedimenti restrittivi abbiano preso avvio nel 2018 e siano stati oggetto di numerose interlocuzioni fra gli Stati interessati, la Commissione non ha aperto una procedura d'infrazione e sia poco plausibile che la fase contenziosa nella fattispecie oggetto del parere in esame venga introdotta dalla stessa Commissione.

La gestione del traffico sull'asse del Brennero, d'altro canto, viene ad essere solo un aspetto

puntuale del tema assai più ampio e complesso legato all'attraversamento di tutto l'arco alpino, reso difficile negli ultimi anni a causa di chiusure di molti valichi sia per eventi straordinari (galleria ferroviaria del Gottardo a causa di un deragliamento verificatosi ad agosto 2023 e per il quale la riapertura a pieno regime prima è prevista non prima del settembre 2024; galleria del Moncenisio/Frejus a causa di una frana ad agosto 2023 con ripresa del tunnel ferroviario prevista a fine 2024) sia per manutenzioni programmate (tunnel del Monte Bianco per il quale sono previste chiusure temporanee e intermittenti per 18 anni) nonché messo sotto pressione dalle conseguenze legate alle crisi politiche, economiche e umanitarie internazionali (non ultima quella che sta investendo il Mar Rosso e la rotta di transito attraverso il canale di Suez) che spingono le grandi compagnie armatoriali a cercare rotte alternative, anche terrestri, per far fronte, prima di tutto alla mancanza di sicurezza e all'aumento dei costi e dei tempi del trasporto.

E nonostante sia in corso d'implementazione l'ambiziosa strategia dell'UE di creare una rete transeuropea di trasporto (Trans-European Network Transport, [TEN-T](#)) composta da nove corridoi, ciascuno dei quali include infrastrutture sia lineari (ferroviarie, stradali e fluviali), sia puntuali (nodi urbani, porti, interporti e aeroporti) dei quali quattro interessano direttamente l'arco alpino, le criticità connesse al sistema dei valichi alpini, hanno ripercussioni maggiori sull'economia italiana essendo le Alpi una barriera naturale al transito verso i Paesi terrestri confinanti: e ciò spiega la ferma posizione assunta dal Governo italiano rispetto ai provvedimenti austriaci.

Come evidenziano i documenti redatti nell'ambito [dell'Osservatorio Transalpino](#) dalla Commissione europea in collaborazione con l'[Ufficio federale dei trasporti](#) della Confederazione elvetica, attraverso l'intero arco alpino sono transitate nel 2021 oltre 230 milioni di tonnellate di merci, di cui il 70% su strada e il 30% su ferrovia: il Brennero è il passo più trafficato delle Alpi (54.587 t merci, cui segue lo Schoberpass, 26947 t merci, e San Gottardo, 24.889 t merci). Al fine di affrontare la questione centrale ovvero il perseguimento della "qualità del traffico" espressa in termini di congestionamento e di inquinamento ambientale, le parti interessate sono consapevoli di dover incentivare il trasporto delle merci su rotaia. Tuttavia, ad oggi, solo la Svizzera è riuscita a trasportare su



treno il 75% del totale delle merci transitate attraverso i suoi valichi, in particolare tramite il passo del San Gottardo, implementando fra l'altro l'Accordo sui trasporti terrestri in vigore con l'UE (cfr. [Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC](#)).

In attesa che siano inaugurate le infrastrutture ferroviarie previste dalla TEN-T (in particolare, ampliamento della galleria ferroviaria del Sempione a quattro metri per consentire ai semirimorchi di viaggiare senza interruzioni da Genova a Rotterdam e viceversa, il cui completamento è previsto per settembre 2028; galleria di base del Brennero che collegherà il comune italiano di Fortezza a Innsbruck per un totale di 64 chilometri e sarà la galleria ferroviaria più lunga del mondo, prevista per il 2032) è prevedibile che imprese e operatori continueranno a preferire il trasporto su strada rispetto ad altre modalità, per flessibilità e convenienza creando inevitabilmente pressioni e frizioni fra gli Stati che condividono sul proprio territorio la presenza di valichi alpini.