

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PERUGIA

Dipartimento di Giurisprudenza



Law Clinic “Salute, Ambiente e Territorio”

Oggetto: Parere sull’ esenzione dal pedaggio o sulla possibilità delle più ampie agevolazioni per i residenti umbri con riferimento alla trasformazione dell’ attuale E45 in autostrada alla luce del diritto dell’ Unione Europea.

Recentemente gli organi politici della Regione Umbria hanno approvato il progetto che prevede, mediante la formula del project financing, la trasformazione dell' attuale E45 in autostrada nel quadro del più ampio progetto di realizzazione della autostrada Orte – Mestre. Inoltre il Consiglio regionale ha assicurato che i residenti umbri saranno esentati in tutto od in gran parte dal pagamento del pedaggio.

Essendo stata interrogata dal cliente “ Italia nostra” in merito alla praticabilità di una simile misura dal punto di vista giuridico, la clinica legale risponde col presente parere.

In primo luogo vengono in rilievo le norme di diritto primario, quelle del TFUE e più specificamente gli **articoli 18 e 96 par2**, che trattano rispettivamente del principio di non discriminazione e dei prezzi e condizioni del sistema dei trasporti. Inoltre, riguardo quest’ ultimo argomento, potendo emergere dei profili di criticità relativi ad aiuti di stato, anche **l’ art. 107** è utile al fine di inquadrare il problema.

L’ art. 18 stabilisce che “Nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità”. Quantunque il parametro di valutazione sia la nazionalità, l’ Unione si è sempre dimostrata molto sensibile al problema delle discriminazioni, tanto in forma diretta, quanto nelle forme indirette e perciò meno evidenti, ma comunque incisive sulle situazioni giuridiche dei cittadini e si può ritenere che una disposizione come quella di cui si tratta potrebbe ben suscitare dubbi di conformità al diritto UE.

L’ art 96 recita “1. È fatto **divieto** a uno Stato membro di imporre ai trasporti effettuati all'interno dell'Unione l'applicazione di prezzi e condizioni che importino qualsiasi elemento di sostegno o di protezione nell'interesse di una o più imprese o industrie particolari, salvo quando tale applicazione sia autorizzata dalla Commissione. 2. La Commissione, di propria iniziativa o a richiesta di uno Stato membro, esamina i prezzi e le condizioni di cui al paragrafo 1, avendo particolare riguardo, da

una parte, alle **esigenze di una politica economica regionale adeguata, alle necessità delle regioni sottosviluppate e ai problemi delle regioni che abbiano gravemente risentito di circostanze politiche** e d'altra parte all'incidenza di tali prezzi e condizioni sulla concorrenza tra i modi di trasporto”.

Dalla lettura di questa norma, dettata per definire le linee guida della politica in materia di trasporto commerciale, emerge un ulteriore profilo da valutare, che attiene alla disparità che si verrebbe a creare tra gli operatori economici umbri, in ipotesi beneficiari dell'auspicata esenzione (qualora fosse concessa a tutte le persone fisiche e giuridiche aventi rispettivamente residenza/domicilio e sede legale in Umbria), e quelli non umbri, i quali comparativamente sarebbero gravati di un maggiore peso nello svolgimento della propria attività economica. Pare il caso di rilevare che il Trattato lascia aperta una strada a simili misure facilitative, ancorandole però a esigenze di politica economica regionale, alla necessità di favorire aree economiche sottosviluppate o comunque a ragioni di interesse generale.

Nella norma di cui all' **art 107 TFUE** si legge:

“ 1.Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, **sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.**

2.Sono **compatibili** con il mercato interno:

a)gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti;

b)gli **aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali (...)** ;

3. Possono considerarsi **compatibili con il mercato interno:**

a)gli **aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione**, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349¹ tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale;

b)gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;

c)gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse;

(....) ”

Ipotizzando che la misura di agevolazione, o di esenzione tout court, proposta sia estesa non solo alle persone fisiche residenti in Umbria, ma anche agli operatori economici aventi ivi sede legale, pare lecito almeno sospettare che essa integrerebbe gli estremi dell' aiuto di stato in forma indiretta, così come inflessibilmente sanzionato da ferma e costante giurisprudenza del giudice di Lussemburgo. In ipotesi, pur non essendo direttamente lo Stato a concedere tale aiuto, il suo ruolo in quanto controparte contrattuale della convenzione stipulata con l' AISCAT(rinvio), sarebbe tale da poter ascrivere a suo carico la paternità dell' esenzione, almeno indirettamente. La sperequazione che si verrebbe a creare tra operatori economici beneficiari dell' esenzione ed altri non beneficiari nel costo da sostenere per i trasporti sul tratto di autostrada da realizzare, alla luce della norma in esame ed in special modo delle deroghe previste negli ultimi due paragrafi della stessa, sarebbe difficilmente giustificabile.

1 Si riporta di seguito il testo dell' articolo citato, ritenendo il suo tenore testuale assai utile ai fini di evidenziare il carattere di eccezionalità richiesto per operare una deroga al diritto generale dei Trattati. Si tenga presente che i territori citati sono per lo più isole ed ex-colonie, attualmente territorio di uno stato membro dell' Unione, collocate in pieno oceano atlantico, o comunque ad una distanza notevole dal continente europeo.

Articolo 349 TFUE Tenuto conto della **situazione socioeconomica strutturale** della Guadalupa, della Guyana francese, della Martinica, della Riunione, di Saint Barthélemy, di Saint Martin, delle Azzorre, di Madera e delle isole Canarie, aggravata dalla loro **grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo**, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta **misure specifiche volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati a tali regioni**, ivi comprese politiche comuni. Allorché adotta le misure specifiche in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo.

Occorrerebbe infatti molta (troppa) audacia interpretativa, per non dire fantasia, per ricondurre ad una delle succitate ipotesi derogatorie l' applicazione di una simile misura al contesto umbro.

Peraltro, attualmente, esenzioni o misure di agevolazione sul pagamento del pedaggio per l' uso della rete autostradale nazionale sono collegate ad esigenze pubbliche, quali la sicurezza e la salute (Art 373 d.lgs 285/ 1992 , c.d codice della strada *) oppure a palesi ragioni di conformazione territoriale alla luce delle quali le regioni insulari e quelle montane godono di siffatte misure. Ed esclusivamente a tali casi eccezionali sono riconducibili.

In secondo luogo è necessario esaminare le norme di diritto derivato che disciplinano la materia, norme che sono contenute nella **dir. 99/ 62** , successivamente modificata dalle **dir 06/ 38 e 06/ 103**, la quale tratta della tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture, ma che può fornire elementi per trarre alcuni principi generali in materia di trasporti

Di questo atto occorre esaminare gli **art 1, 6 par. 2, 7 par. 1-bis, 7 par. 4-ter**.

Nella parte finale dell' **art1** si legge: “La presente direttiva non si applica agli autoveicoli che effettuano tra sporti esclusivamente nei territori non europei degli Stati membri. Inoltre, essa non si applica agli autoveicoli immatricolati **nelle isole** Canarie, a Ceuta e Melilla, e nelle Azzorre e a Madera e che effettuano trasporti esclusivamente in questi territori o tra questi e il territorio continentale rispettivamente della Spagna o del Portogallo”.

Il che vale a legittimare ulteriormente la tesi secondo cui un' esenzione o agevolazione su base geografico-territoriale deve necessariamente esser giustificata da una particolarità manifesta, come lo è l' insularità, tale da giustificare un “aiuto” in termini economici agli spostamenti.

Ad un esame “ in negativo” del problema, ponendo cioè in evidenza i casi nei quali l' Unione consente deroghe alla parità di condizioni, concorre anche la lettura dell' art **6 par. 2 e 3**, nel quale si dice : “Gli Stati membri **possono applicare aliquote ridotte o esenzioni**: a) **agli autoveicoli del ministero della Difesa, della protezione civile, dei servizi antincendio e degli altri servizi di pronto intervento, delle forze dell'ordine, nonché agli autoveicoli adibiti alla manutenzione stradale**, b) (...) 3. a) **Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può autorizzare uno Stato membro a mantenere esoneri o riduzioni supplementari delle tasse sugli autoveicoli per motivi inerenti a specifiche politiche di natura socioeconomica o connessi alle infrastrutture dello Stato medesimo**. Tali esoneri o riduzioni possono riguardare unicamente autoveicoli immatricolati nello Stato membro in questione che effettuano trasporti esclusivamente all'interno di una parte ben definita del suo territorio (qui è chiaro il riferimento alle aree economicamente o geograficamente svantaggiate). b) Qualunque Stato membro che desideri conservare un siffatto esonero o una siffatta riduzione ne informa la Commissione comunicandole

inoltre tutte le informazioni pertinenti. La Commissione informa gli altri Stati membri dell'esonero o della riduzione proposti entro un mese.”

Il primo rilievo che emerge dalla lettura riguarda le ragioni di carattere strettamente pubblico che sono alla base delle esenzioni delle forze di polizia e di organizzazioni a scopo non lucrativo.

Il secondo riguarda un profilo procedurale dell'ottenimento dell'esenzione, la quale, come è detto chiaramente, deve passare al vaglio del Consiglio, su indicazione della Commissione.

Ciò suggerisce che la strada verso la creazione di una simile misura non può percorrersi senza considerare gli interventi di tali istituzioni, pur volendo mettere in secondo piano il potere contrattuale del project financier, il quale avrà tutto l'interesse a che i suoi introiti non siano diminuiti.

Passiamo all'art 7 par. 1-bis, che afferma: “ Qualora uno Stato membro decida di mantenere o introdurre pedaggi e/o diritti d'utenza soltanto su alcuni tratti della rete stradale transeuropea, e non su altri, **le esenzioni che ne derivano per le altre parti** (per ragioni quali il loro isolamento o i bassi livelli di congestione o di inquinamento, oppure qualora siano essenziali per l'introduzione di nuovi sistemi di pedaggio) **non comportano alcuna discriminazione** nei confronti del traffico internazionale”

Considerando che il tratto umbro della futura autostrada Orte – Mestre dovrebbe costituire appunto una parte dell'intera infrastruttura, che si stenderà entro il territorio di altre quattro regioni italiane, immaginando la volontà di concedere un'esenzione ai soli residenti umbri e non agli altri utenti, si può credere che questo non sia discriminatorio rispetto a questi ultimi? Ma soprattutto, riprendendo quanto sopra, non si scorge la ragione per la quale ciò non dovrebbe esser ritenuto discriminatorio alla luce delle norme sopraindicate.

L'art 7 par. 4-ter considera dal punto di vista tecnico la possibilità di introdurre esenzioni. Esso stabilisce che: “ Poiché le strutture tariffarie che offrono agli utenti abituali sconti o riduzioni sul pedaggio possono consentire ai gestori dell'infrastruttura di compiere effettive economie sui costi amministrativi, gli Stati membri possono permettere l'applicazione di siffatti sconti o riduzioni a condizione che: — soddisfino le condizioni di cui al paragrafo 10, lettera a), — siano **conformi al Trattato** (odierno TFUE), in particolare agli articoli **18, 56, 106 e 107**, — **non causino distorsioni di concorrenza nel mercato interno**, — risultino in una struttura tariffaria lineare, proporzionata e disponibile a tutti gli utenti in condizioni di parità e non comportino costi aggiuntivi trasferiti ad altri utenti sotto forma di pedaggi più elevati. **Tali sconti o riduzioni non superano comunque il 13 % del pedaggio pagato dagli autoveicoli equivalenti cui lo sconto o riduzione non è applicabile.**”

Esaminando le precise condizioni richieste per la differenziazione è bene riportare il citato **art 7 par. 10 lett. a)** : “Fatti salvi i pedaggi medi ponderati di cui al paragrafo 9, gli Stati membri hanno **la facoltà di differenziare le aliquote dei pedaggi riscossi**, al fine, fra l'altro, di lottare contro i danni ambientali e la congestione, ridurre al minimo i danni alle infrastrutture, ottimizzare l'uso dell'infrastruttura interessata o promuovere la sicurezza stradale, **a condizione che la differenziazione: - sia proporzionale all'obiettivo perseguito;**

- **sia trasparente e non discriminatoria**, segnatamente riguardo alla cittadinanza del trasportatore, il paese o luogo di stabilimento del trasportatore o di immatricolazione dell'autoveicolo, oppure l'origine o la destinazione del trasporto, (...)"

Vi è una clausola di conformità con il Trattato proprio riguardo ai principi di non discriminazione (del quale è lecito attendersi un' applicazione anche al di fuori del principale parametro della nazionalità laddove le discriminazioni o, se si preferisce, le diverse condizioni, non siano ragionevoli) e di concorrenza, il che impone alle istituzioni locali un attento esame del problema.

Si conclude stabilendo un tetto massimo oltre il quale l' agevolazione non possa andare. Tetto che è relativamente basso e che non collima con la visione del consiglio regionale umbro, il quale ha chiesto, in subordine all' esenzione dal pedaggio, " le più ampie esenzioni", né è credibile possa collimare con quella del project financier.

Ora, vero è che la direttiva in esame è specificamente dettata per delineare le condizioni di armonizzazione della normativa che presiede al trasporto pesante su strada, ma è anche vero che l' operato delle istituzioni europee si è sempre caratterizzato per una forte trasversalità rispetto ai problemi affrontati e che non sembra fuori luogo attendersi una applicazione, se non diretta, almeno parallela dei principi enucleati dalla normativa esaminata anche al caso di specie ed in generale al trasporto dei privati.

Per un quadro completo della questione alla luce del diritto dell' Unione Europea, non si possono tralasciare altri atti, non legislativi, provenienti dalle istituzioni europee, in particolar modo le raccomandazioni della Commissione e le sentenze della Corte di Lussemburgo.

In primo luogo esamineremo una vicenda che ha visto e vede contrapposti la Commissione e la Slovenia **sull'imposizione di diritti nazionali sulle infrastrutture stradali ai veicoli leggeri privati**, argomento oggetto di comunicazione **2012/0199** da parte della Commissione stessa. Tema del contendere è la diversificazione di pagamento per l' utenza della rete autostradale proporzionalmente all' uso delle rete stessa, punto sul quale lo stato sloveno ha lungamente procrastinato il suo intervento anche dopo l' apertura di una procedura di infrazione nel 2008. Per fornire in breve il contesto pratico, si ricorda che in alcuni stati europei il pedaggio sulle autostrade è riscosso sotto forma di bollo pagato dall' utente sul proprio veicolo per il tempo di un anno o sei mesi. Proprio per l' assenza di una previsione che contemplasse archi di tempo più ridotti entro i quali assicurarsi la fruizione del servizio autostradale, la Commissione ha sollecitato lo stato sloveno, adducendo la condizione di discriminazione indiretta nella quale soggetti come turisti o viaggiatori occasionali si trovano, stando così le cose.

Non indugiando oltre sugli elementi della questione in concreto, dall' esame del testo della Commissione è possibile trarre principi che valgono a definire almeno alcune linee guida degli interventi sulle condizioni tariffarie del sistema dei trasporti.

Nella parte introduttiva della comunicazione si ricorda che: **"Sebbene non esista una legislazione dell'Unione con regole precise sulla tassazione dei veicoli privati, gli Stati membri che introducano bolli su tali veicoli sono tenuti a rispettare le disposizioni del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La discriminazione dei cittadini dell'Unione in base alla nazionalità è vietata dall'articolo 18 del trattato"**, di cui sopra. Inoltre si aggiunge: "Secondo la

giurisprudenza della Corte di giustizia, l'articolo 18 del trattato vieta i trattamenti iniqui non specificamente collegati alla nazionalità ma che, applicando altri criteri di differenziazione, giungono di fatto allo stesso risultato (discriminazione indiretta in base alla nazionalità). Poiché il trattato non contiene disposizioni specifiche sul trasporto privato, tutti i sistemi di bollo per i veicoli leggeri privati dovrebbero essere valutati alla luce dell'articolo 18 del trattato.”

Andando oltre e passando all' esame del **principio di proporzionalità**, la Commissione afferma: “Il sistema di bollo applicato da uno Stato membro penalizza i cittadini degli altri Stati membri laddove per gli automobilisti non residenti che usano solo occasionalmente la sua rete stradale non prevede una tariffa di utenza a breve termine o di transito dell'infrastruttura stradale. Una disposizione nazionale che si applichi parimenti ai cittadini/residenti e ai cittadini di paesi terzi/non residenti può essere discriminatoria (discriminazione indiretta). Tale discriminazione potrebbe nondimeno essere giustificata da motivi di interesse generale, ad es. il miglioramento dei flussi di traffico e/o la riduzione dei costi/danni ambientali. Va tuttavia sottolineato che **tali misure dovrebbero costituire un mezzo proporzionato per conseguire gli obiettivi di interesse generale**, in particolare laddove gli obiettivi perseguiti dalla misura non possano essere raggiunti da altre misure meno onerose. In altre parole, le misure adottate per raggiungere tali obiettivi devono superare la prova della proporzionalità.” Nel caso che stiamo esaminando potrebbe dirsi che una disposizione nazionale **favorevole** che **non** si applichi parimenti ai cittadini/residenti e ai cittadini di paesi terzi/non residenti può essere discriminatoria

In altre e più semplici parole, per quanto ai nostri fini ed astraendo dalle peculiarità del caso concreto, se un' esenzione o qualcosa di simile ci può essere, essa deve esser motivata facendo ricorso al concetto del pubblico interesse, formula che può esser operativamente esemplificata da situazioni che ineriscono l' intera collettività statale (sicurezza pubblica o salute) o solo una parte di essa, ma che nondimeno trovano legittimazione nelle peculiarità geografico-territoriali od economiche delle stesse. Il tutto secondo un' interpretazione quanto più rigida e restrittiva, trattandosi di deroghe di grande impatto .

Passiamo di seguito ad analizzare la sentenza **C- 103/2008 della Corte di Giustizia** sul caso **Gottwald vs. Bezirkshauptmannschaft Bregenz** (un tribunale amministrativo austriaco).

I fatti di causa vedono il sig. Gottwald, cittadino tedesco, affetto da disabilità (paraplegia totale al di sotto della quarta vertebra) tale da assicurargli in patria il diritto ad un' esenzione completa dal pagamento del servizio autostradale, recarsi in Austria per una vacanza. Egli, convinto dell' estensione automatica della sua esenzione anche al territorio degli altri Stati Membri, non si dotava del bollo richiesto per il transito sulle autostrade austriache (dal pagamento del quale sono esentati per legge i cittadini austriaci **residenti o domiciliati** affetti da gravi disabilità) e per questo veniva multato per euro 200,00.

Ricorreva contro il tribunale di cui sopra chiedendo lo stralcio della multa in ragione della disabilità. Il tribunale adito operava un rinvio pregiudiziale alle Corte di Giustizia per chiedere se la previsione di un' esenzione a causa di disabilità riservata solo ai cittadini dello Stato fosse conforme all' art 12CE (oggi 18 TFUE).

In primo luogo il giudice di Lussemburgo interpreta il principio di non discriminazione, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale : “dalla giurisprudenza risulta anche che le norme relative alla parità di trattamento fra cittadini nazionali e cittadini di altri Stati membri **vietano non soltanto le discriminazioni palesi in base alla nazionalità, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata** che, attraverso altri criteri di distinzione, pervenga di fatto al medesimo risultato (sentenze 23 gennaio 1997, causa C29/95, Pastoors e Trans-Cap, Racc. pag. I285, punto 16; 19 marzo 2002, causa C224/00, Commissione/Italia, Racc. pag. I2965, punto 15, e 30 giugno 2005, causa C28/04, Tod’s e Tod’s France, Racc. pag. I5781, punto 19).

Trattandosi nel caso di specie di un’ esenzione riservata in base al criterio della residenza o del domicilio abituale, la Corte precisa: “una siffatta disparità di trattamento può dunque essere giustificata, sotto il profilo del diritto comunitario, solo se basata su **considerazioni oggettive**, indipendenti dalla nazionalità delle persone interessate e **adeguatamente commisurate** allo scopo legittimamente perseguito dall’ordinamento nazionale”.

Ancora una volta, stando a quanto emerge dalla menzionata giurisprudenza, è possibile inquadrare più precisamente il criterio del pubblico interesse, unicamente in base al quale si legittima la previsione di esenzioni dal pedaggio.

Volendo a questo punto tratteggiare alcune conclusioni, si deve ammettere che in nessun caso immaginabile, tanto quello in cui la misura sia pensata esclusivamente per le persone fisiche residenti, quanto in quello in cui valga anche per le persone giuridiche, una ipotizzata esenzione totale o una agevolazione di grande valore può esser legittima alla luce del diritto dell’ Unione Europea.

Configurandosi infatti tale esenzione come una manifesta deroga al principio di non discriminazione, nella misura in cui accorderebbe un grande beneficio economico ad alcuni soggetti per il sol fatto di esser residenti in Umbria, e a quello della libera concorrenza, poiché altererebbe l’ impatto che il costo del trasporto avrebbe sugli operatori economici per la percorrenza del tratto in questione dell’ infrastruttura, una sua ammissibilità sarebbe immaginabile solo qualora rientrasse nelle ipotesi derogatorie specificamente previste e poste in luce tanto nella legislazione, quanto negli altri atti delle istituzioni dell’ Unione. Tali ipotesi contemplano soggetti portatori di pubblici interessi o di interessi privati ritenuti pubblicisticamente meritevoli di tutela (forze dell’ ordine, operatori sanitari, soggetti svantaggiati), soggetti che si trovano in un territorio con caratteristiche geografico-morfologiche tali da limitare ipso facto i normali spostamenti (Si veda l’ art 349 TFUE), o, infine, soggetti che si trovano in un’ area con particolari caratteristiche socio- economiche tali da costituire una condizione svantaggiata per i suoi abitanti, condizione che può esser abituale od emergenziale, dovuta cioè a situazioni di calamità. Considerando la condizione economica e territoriale dell’ Umbria non sembra di poter rinvenire i presupposti per l’ applicazione di una tale facilitazione; potrebbe infatti affermarsi che l’ Umbria è una regione economicamente sottosviluppata? Senza dubbio il peso dell’ attuale congiuntura economica negativa ha avuto conseguenze importanti, ma non a tal punto da doversi parlare di allarme. Inoltre, si può onestamente affermare che la sua conformazione geografica sia tale da richiedere una agevolazione per chi vi si sposta? La risposta, anche in questo caso, sembra dover esser negativa.