Edizione provvisoria

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate il 16 luglio 2026 (1)

Causa C-524/24

Repubblica italiana
contro
Repubblica d'Austria

« Inadempimento di uno Stato – Articolo 259 TFUE – Libera circolazione delle merci – Trasporti effettuati mediante veicoli pesanti con massa massima ammissibile superiore a 7,5 tonnellate – Divieto di transito nelle ore notturne – Divieto settoriale di circolazione – Divieto di circolazione invernale – Sistema di dosaggio del traffico – Tutela della salute e dell'ambiente – Sicurezza stradale – Principio di proporzionalità »

1. La Repubblica italiana propone un ricorso dinanzi alla Corte ai sensi dell'articolo 259 TFUE in quanto ritiene che la Repubblica d'Austria, adottando talune misure di limitazione del traffico di veicoli pesanti adibiti al trasporto di merci sulle autostrade A12 e A13 (2), sia venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dei Trattati.

2. In particolare, la Repubblica italiana mette in discussione la compatibilità con gli articoli 34 e 35 TFUE di: 1) un divieto di transito notturno; 2) un divieto settoriale di circolazione; 3) un divieto di circolazione invernale; e 4) un sistema di *dosaggio* degli accessi all'autostrada A12.

3. La controversia tra i due Stati membri riguardo alla circolazione di merci sulle autostrade A12 e A13 non è nuova. Su richiesta della Commissione europea, la Corte ha pronunciato due sentenze (nel 2005 e nel 2011) (3) nelle quali ha dichiarato che la Repubblica d'Austria, imponendo vari divieti settoriali di circolazione che limitavano il traffico di veicoli pesanti su tale medesimo asse stradale, era venuta meno agli obblighi derivanti dagli allora articoli 28 CE e 29 CE.

I. Fatti

4. In Austria, l'autostrada della Valle dell'Inn (A12) si estende attraverso il Tirolo, da Kufstein, alla frontiera settentrionale con la Germania, fino a Zams, nella parte occidentale del paese. All'altezza di Innsbruck essa si congiunge all'autostrada del Brennero (A13), che si snoda verso sud fino alla frontiera con l'Italia.

5. L'asse stradale risultante dall'intersezione di tali autostrade costituisce un'arteria fondamentale della rete transeuropea di trasporto: esso consente il collegamento stradale dell'Italia con la Germania e, attraverso quest'ultima, con gli altri paesi dell'Europa settentrionale (4).

6. Per far fronte all'aumento dei flussi di traffico che interessano tale asse stradale, e dopo la fine del sistema europeo di ecopunti (5) nel 2003, la Repubblica d'Austria ha avviato una politica di regolamentazione del transito transalpino di veicoli pesanti, con la quale mirava a contenere le emissioni inquinanti nel corridoio del Brennero e nei suoi dintorni.

7. Nelle sentenze Brenner I e Brenner II, la Corte ha esaminato i *divieti settoriali* che riguardavano il trasporto su strada di determinate merci (6) su un tratto dell'autostrada A12. Con tali divieti, la Repubblica d'Austria intendeva spostare parte del trasporto di merci su rotte alternative o sulle ferrovie.

8. In entrambe le occasioni, le misure in questione sono state dichiarate incompatibili con il diritto dell'Unione.

9. Dopo l'entrata in vigore (2010) della direttiva 2008/50/CE (7), nella zona del Tirolo è stato sistematicamente superato il valore limite medio annuale per il NO2 di 40 µg/m³ stabilito da tale direttiva. Questa circostanza ha fatto sì che la Commissione avviasse, nel 2016, una procedura di infrazione nei confronti della Repubblica d'Austria (8).

10. Nello stesso periodo, la Repubblica d'Austria ha adottato misure relative al traffico dirette a ridurre le emissioni di NO2 ai livelli fissati dal diritto dell'Unione. A tal fine, essa ha riconfigurato in senso più restrittivo divieti preesistenti e ne ha introdotti altri.

11. Il ricorso per inadempimento si colloca in tale contesto. La Repubblica italiana sostiene che l'effetto restrittivo delle misure da essa contestate nonché la loro proporzionalità devono essere valutati non solo alla luce degli effetti di ciascuna di esse, ma anche, soprattutto, congiuntamente.

12. Procederò a descrivere separatamente ciascuna delle misure e il relativo trattamento giuridico, pur procedendo ad esaminare il loro impatto congiunto. Tale approccio porterà inevitabilmente le mie conclusioni ad un'estensione maggiore del consueto.

II. Misure oggetto della controversia

A. Divieto di transito notturno

13. Il «divieto di transito notturno» (9) osta a che i veicoli con massa massima ammissibile superiore a 7,5 tonnellate (10) circolino di notte su un tratto di 84 chilometri dell'autostrada A12 (11).

14. Il divieto si applica tutto l'anno, ma varia a seconda del semestre e della natura (lavorativa o festiva) del giorno:

– nel semestre estivo (dal 1º maggio al 31 ottobre) si applica nei giorni lavorativi tra le 22:00 e le 5:00;

– nel semestre invernale (dal 1º novembre al 30 aprile) si applica nei giorni lavorativi tra le 20:00 e le 5:00;

– la domenica e negli altri giorni festivi si applica costantemente per tutto l'anno tra le 23:00 e le 5:00.

15. Secondo la relazione sul divieto notturno fornita dalla Repubblica d'Austria (12), l'obiettivo di tale misura consiste nello «*spostamento temporale* delle emissioni di NOx dalla notte alle ore diurne» (13). Esso si basa sul fatto che «le emissioni di NOx durante la notte provocano livelli di NO2 nell'aria significativamente più elevati che durante il giorno, a causa delle condizioni di dispersione atmosferica meno favorevoli» (14).

16. La misura è in vigore dal 2002, ma è stata modificata nel 2021 abolendo un'esenzione per i veicoli di classe Euro VI (15). A partire dal 2021, durante le ore di applicazione, essa comporta quindi un divieto *generale* di circolazione: riguarda *tutti* i veicoli pesanti, compresi quelli conformi allo standard Euro VI (più rigoroso in materia di emissioni) (16).

17. Tuttavia, il regolamento sul divieto notturno prevede alcune deroghe per consentire la prestazione di servizi essenziali (17) e il trasbordo ferroviario, oppure connesse alla tipologia delle merci trasportate (animali vivi, prodotti alimentari rapidamente deperibili e stampa periodica).

18. Viene inoltre introdotta una deroga a favore del traffico locale e regionale, concepita in modo analogo a quella che è stata oggetto della sentenza Brenner II (18). La deroga è limitata ai veicoli pesanti di classe Euro VI, a condizione che: a) almeno la maggior parte delle merci trasportate sia caricata o scaricata nella «zona principale» (19), o b) almeno la maggior parte delle merci trasportate sia caricata e scaricata nella «zona ampliata» (20).

19. La relazione sul divieto notturno indica che tale esenzione «è attualmente [(21)] necessaria per evitare un danno sproporzionato (...) alle zone particolarmente interessate dal divieto di circolazione (...)» (22).

20. Secondo gli studi forniti dalla Repubblica d'Austria, tale misura, nella sua attuale configurazione, consente di conseguire una riduzione delle emissioni di NO2 di circa 3,0 µg/m³ nel periodo invernale e di 1,5 µg/m³ nei mesi estivi.

B. Divieto settoriale di circolazione

21. Il «divieto settoriale di circolazione» (23) osta a che i veicoli pesanti trasportino determinate merci (24) su un tratto dell'autostrada A12 di circa 65 chilometri (25). Esso si applica 24 ore al giorno per tali merci, che sono selezionate in funzione della maggiore idoneità ad essere trasportate per ferrovia (26).

22. Tale misura muove dal presupposto che «una riduzione del volume totale del traffico stradale [è necessaria] per poter rispettare gli obiettivi di qualità dell'aria dell'Unione (…)». Essa persegue una duplice finalità: a) evitare o limitare gli spostamenti di veicoli pesanti che circolano sull'autostrada del Brennero pur disponendo di un itinerario alternativo più breve (27), e b) promuovere il trasferimento modale del trasporto di merci alle ferrovie.

23. Il divieto non si applica:

– ai trasporti con veicoli Euro VI che carichino *o* scarichino almeno la maggior parte delle merci trasportate nella «zona principale» o che carichino *e* scarichino almeno la maggior parte delle merci trasportate nella «zona ampliata» (28). Tale deroga è giustificata dal fatto che il ricorso al trasporto ferroviario per queste tipologie di traffico non costituisce un'alternativa efficiente dal punto di vista ambientale o economicamente valida (29);

– ai trasporti con veicoli Euro VI, a condizione che detti veicoli siano stati immatricolati per la prima volta dopo il 31 agosto 2018 (30). Tale deroga (in prosieguo: la «regola della data limite») si applica dal 2020 (31). La scelta di una data limite di immatricolazione sarebbe legata, secondo la Repubblica d'Austria, alla volontà di limitare la portata della deroga ai veicoli dotati della tecnologia Euro VI più recente (32) e di impedire che rientrino in tale deroga i veicoli più vecchi e con maggiore chilometraggio, che sarebbero più inquinanti (33).

24. Altre deroghe a tale divieto non hanno sollevato discussioni (34).

C. Divieto di circolazione invernale

25. Si tratta di un divieto introdotto per la prima volta per il traffico di veicoli pesanti nei sabati dell'inverno 2023 (35) e reiterato per i sabati dell'inverno 2024 (36).

26. Il divieto di circolazione riguardava le autostrade A12 e A13 (37) per i veicoli pesanti con destinazione in Italia, in Germania o in altri paesi da raggiungere attraverso tali Stati. Esso è stato applicato tutti i sabati dei mesi invernali del 2023, da gennaio all'inizio di marzo (38), nella fascia oraria compresa tra le 7.00 e le 15.00.

27. Il suo obiettivo era garantire la sicurezza stradale, evitando le congestioni derivanti dalla concomitanza del traffico della stagione turistica con il trasporto di merci. Esso mirava a garantire la fluidità del traffico nonché a preservare l'approvvigionamento delle zone maggiormente interessate dalla saturazione e il buon funzionamento dell'asse stradale A12-A13.

28. Il divieto non si applicava al trasporto di determinate merci (39) né ai tragitti da o verso terminali intermodali ferroviario-stradali e aeroporti.

D. Sistema di dosaggio

29. Il *dosaggio* del traffico sull'asse stradale di cui trattasi è stato introdotto nel 2018. La sua base giuridica è la Straßenverkehrsordnung (codice della strada) (40), il cui articolo 97, paragrafo 4, dispone quanto segue:

«Le autorità responsabili della sicurezza stradale e gli organi competenti di cui al paragrafo 3 sono autorizzati, qualora lo richiedano la sicurezza, la fluidità e la facilità del traffico in movimento oppure l'ordinata gestione dei veicoli non circolanti, a impartire ingiunzioni individuali nel caso specifico a singoli utenti della pubblica strada relative al suo utilizzo, comprese ingiunzioni che si discostino da altre disposizioni applicabili (…)».

30. Le caratteristiche del dosaggio sono controverse tra le parti del procedimento:

– secondo la Repubblica italiana, il dosaggio limita a trecento veicoli all'ora il numero di veicoli autorizzati a transitare in direzione di Innsbruck sulla A12, a partire dal valico di Kufstein;

– secondo la Repubblica d'Austria, non esiste un limite massimo di veicoli autorizzati, ma solo un limite di velocità flessibile (41).

31. La misura viene attivata solo nei giorni in cui, secondo le previsioni, la situazione del traffico non consentirebbe di assorbire i picchi elevati risultanti dalla concomitanza del trasporto di merci con i flussi turistici. A tal fine viene previamente stabilito un calendario di giornate di dosaggio, definito mediante una procedura di selezione tecnica per un periodo determinato. Il calendario è comunicato con vari mesi di anticipo alle autorità competenti e alle associazioni professionali nazionali ed estere (42).

III. Procedimento precontenzioso

32. Il 14 febbraio 2024 la Repubblica italiana si è rivolta alla Commissione, conformemente all'articolo 259, secondo comma, TFUE. Essa ha sostenuto che, adottando le quattro misure controverse, la Repubblica d'Austria aveva violato gli articoli 28, paragrafo 1, 34 e 35 TFUE, nonché l'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

33. Il 19 marzo 2024 la Repubblica d'Austria ha comunicato le sue osservazioni scritte. L'8 aprile 2024 entrambi gli Stati hanno esposto le loro osservazioni orali nel corso di un'audizione organizzata dalla Commissione.

34. Il 14 maggio 2024 la Commissione ha emesso un parere motivato (43) nel quale:

– ha considerato irricevibile il motivo basato sulla violazione dell'articolo 28 TFUE e ha respinto quello fondato sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE;

– ha ritenuto, relativamente alla violazione degli articoli 34 e 35 TFUE, che le misure controverse siano misure di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, in linea di principio incompatibili con detti articoli;

– ha affermato che il divieto di transito notturno è incoerente e sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito, sia per l'ampia portata dell'esclusione del traffico locale e regionale, sia per l'insufficienza di prove che ne giustifichino il mantenimento per tutto l'anno, compreso il periodo estivo;

– ha dichiarato che il divieto settoriale di circolazione risulta incoerente, in quanto l'esenzione dei veicoli Euro VI fissa una data limite che consente la circolazione dei veicoli della categoria C, più inquinanti, senza prevedere il requisito del chilometraggio;

– ha sostenuto che il divieto di circolazione invernale costituisce una discriminazione indiretta, poiché ha un effetto più restrittivo sulle imprese straniere e non è obiettivamente giustificato per quanto riguarda l'esclusione del traffico nazionale e internazionale di veicoli pesanti con destinazione in Austria. Una misura siffatta non può essere considerata giustificata e risulta, in ogni caso, incoerente rispetto all'obiettivo dichiarato di decongestionare il traffico;

– infine, ha dichiarato che il sistema di dosaggio del traffico ha carattere discriminatorio, «in quanto opera secondo una netta distinzione basata sull'origine delle merci trasportate» e come tale, non può essere giustificato. In ogni caso, è incoerente e inidoneo a conseguire l'obiettivo di garantire la fluidità del traffico e non spiega perché la sua applicazione sia limitata al trasporto di merci provenienti dalla Germania e non ai veicoli pesanti che si immettono nell'autostrada A12 in Austria. Esisterebbero, inoltre, misure meno restrittive per raggiungere tale obiettivo.

IV. Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

35. Il 30 luglio 2024 la Repubblica italiana ha proposto il presente ricorso per inadempimento, con cui chiede alla Corte di dichiarare che:

– la Repubblica d'Austria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 34 e 35 TFUE adottando gli articoli 3 e 4 del regolamento sul divieto di transito notturno, che vieta la circolazione transfrontaliera di taluni veicoli pesanti in determinate ore della notte su un tratto dell'autostrada A12;

– la Repubblica d'Austria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 34 e 35 TFUE adottando gli articoli 3 e 4 del regolamento sul divieto settoriale, che vieta il trasporto di determinate merci su un tratto dell'autostrada A12, anche in ragione dell'esenzione dal divieto dei veicoli Euro VI immatricolati per la prima volta dopo il 31 agosto 2018;

– la Repubblica d'Austria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 34 e 35 TFUE adottando il calendario del divieto di circolazione invernale del 2023, che vieta la circolazione sulle autostrade A12 e A13 di determinati veicoli pesanti con destinazione in Italia o in Germania, o in un paese da raggiungere attraverso l'Italia o la Germania, in tutte le giornate di sabato dei mesi invernali dalle 7.00 alle 15.00;

– la Repubblica d'Austria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 34 TFUE adottando misure che in determinati giorni limitano ad un massimo di trecento veicoli all'ora il numero di autocarri che possono immettersi nell'autostrada A12 nei pressi di Kufstein.

36. La Repubblica italiana chiede inoltre alla Corte di condannare la Repubblica d'Austria alle spese.

37. L'11 dicembre 2024 la Repubblica d'Austria ha risposto al ricorso chiedendo il rigetto del medesimo e la condanna della Repubblica italiana alle spese. Entrambi gli atti sono stati integrati da una replica e da una controreplica.

38. Il 24 novembre 2024 la Corte ha autorizzato la Commissione ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica italiana.

39. Il 5 marzo 2025 la Commissione ha presentato le sue osservazioni, nelle quali chiede l'accoglimento del ricorso.

40. La Repubblica d'Austria e la Repubblica italiana hanno risposto alle osservazioni della Commissione con atti del 29 e del 30 aprile 2025.

41. La Repubblica italiana, la Repubblica d'Austria e la Commissione sono comparse all'udienza tenutasi il 21 aprile 2026.

V. Analisi

A. Sulla ricevibilità

42. La Repubblica d'Austria contesta la ricevibilità del primo, del terzo e del quarto motivo di ricorso:

– per quanto riguarda il primo e il quarto motivo, essa sostiene che le misure contestate (transito notturno e sistema di dosaggio) non sono state descritte in modo sufficientemente chiaro ed esauriente nel ricorso;

– per quanto riguarda il terzo motivo (circolazione invernale), ritiene che il divieto non possa essere oggetto di censura, poiché ha cessato di produrre effetti l'11 marzo 2023. Di conseguenza, esso non era in vigore né al momento dell'inizio della fase precontenziosa (14 febbraio 2024) né quando la Commissione ha emesso il suo parere motivato (14 maggio 2024). Tale circostanza, unitamente all'assenza di un calendario di divieto invernale per la stagione 2024/2025, priverebbe la ricorrente di interesse ad agire e determinerebbe l'irricevibilità del ricorso.

43. La giurisprudenza costante della Corte relativa ai ricorsi per inadempimento di cui all'articolo 258 TFUE, e applicabile per analogia a quelli disciplinati dall'articolo 259 TFUE, insiste sul fatto che l'atto introduttivo del giudizio deve indicare, in modo sufficientemente preciso, l'oggetto della controversia, i motivi e gli argomenti affinché il convenuto possa difendersi e la Corte possa esercitare il suo controllo, dopo aver compreso esattamente la portata della violazione del diritto dell'Unione contestata (44).

44. Orbene, ritengo che il primo e il quarto motivo di ricorso (fatto salvo quanto esporrò a suo tempo su quest'ultimo) siano descritti in termini che consentono alla Corte e alla Repubblica d'Austria di comprendere la natura delle misure contestate nonché i fatti e gli argomenti di diritto sui quali si fondano tali motivi.

45. Le imprecisioni segnalate dalla Repubblica d'Austria non sono di entità tale da impedire la corretta comprensione dell'oggetto e della portata del ricorso: essa ha infatti individuato le misure contestate e ha svolto la propria difesa evidenziando gli aspetti del contesto normativo nazionale che richiedevano chiarimenti (o rettifiche), sicché la Corte è in condizione di valutare gli inadempimenti contestati.

46. Gli aspetti che, secondo la Repubblica d'Austria, non sono stati descritti con precisione non incidono, ripeto, sulla necessaria intelligibilità del ricorso. Quest'ultimo soddisfa pertanto i criteri di ricevibilità stabiliti dalle disposizioni pertinenti (45).

47. Di maggior peso è l'argomento relativo al terzo motivo di ricorso, vertente sul divieto di circolazione invernale.

48. La Corte considera, in linea di principio, che i ricorsi proposti dalla Commissione ai sensi dell'articolo 258 TFUE sono irricevibili se l'asserito inadempimento non sussiste più alla data di scadenza del termine fissato nel parere motivato. In tali casi, la Corte esamina gli effetti della misura contestata al fine di stabilire se essi persistano o meno a tale data (46).

49. Nell'ambito dell'articolo 258 TFUE, l'esistenza di un inadempimento deve quindi essere valutata alla luce della situazione dello Stato membro quale si presenta alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato. La Corte non può, in linea di principio, prendere in considerazione i mutamenti successivi (47).

50. Tale regola deve essere mantenuta anche nel (diverso) contesto del procedimento di cui all'articolo 259 TFUE, fatti salvi gli adattamenti derivanti dal diverso ruolo svolto dalla Commissione

nei due procedimenti. L'articolo 259 TFUE non prevede che la Commissione fissi un termine per porre rimedio all'inadempimento sul quale verte il ricorso.

51. L'inadempimento contestato deve quindi essere valutato alla luce della situazione quale si presenta quando la Commissione formula il parere motivato, dopo avere esaminato le osservazioni scritte e orali degli Stati membri interessati. È in tale momento che viene fissato con precisione l'oggetto della controversia che deve essere risolta dalla Corte (48).

52. Gli effetti del divieto di circolazione invernale contestato sono cessati all'inizio di marzo 2023, vale a dire prima che il caso fosse sottoposto alla Commissione (il 14 febbraio 2024) e prima dell'adozione, da parte di quest'ultima, del suo parere motivato (il 14 maggio 2024). Tuttavia, nel 2024 è stato adottato un divieto sostanzialmente identico, che è stato applicato fino all'inizio di marzo 2024 ed è stato preso in considerazione nel parere motivato della Commissione.

53. La Corte ha già stabilito che i ricorsi relativi a inadempimenti di breve durata o di carattere stagionale sono ricevibili (49). La logica di tale giurisprudenza mi sembra chiara: per questo tipo di infrazioni sarebbe difficile trattare un ricorso per inadempimento, a causa della durata della fase precontenziosa. Se non fosse possibile contestarle dinanzi alla Corte, esisterebbe un rischio di recidiva (50). Pertanto, i ricorsi per inadempimento come quello in esame devono essere considerati ricevibili, anche se il divieto di circolazione è stato in vigore solo per un periodo limitato.

54. Concordo con la Repubblica italiana e la Commissione sul fatto che la reiterazione della misura avvalora la sua inclusione nell'ambito del presente ricorso e costituisce un indizio rivelatore del rischio di recidiva, accertabile nell'ambito di un ricorso per inadempimento (51).

55. Una soluzione in senso contrario ostacolerebbe la finalità del procedimento per inadempimento: essa potrebbe incentivare l'elusione, mediante misure di breve durata incompatibili con il diritto dell'Unione, del controllo affidato, in prima battuta, alla Commissione e, in ultima istanza, alla Corte.

56. Contrariamente a quanto suggerito dalla Repubblica d'Austria, in tali situazioni non è necessario che lo Stato membro ricorrente dimostri un interesse particolare ad agire. La Repubblica italiana ha, in ogni caso, un proprio interesse ad ottenere la pronuncia della Corte sulla misura di cui trattasi: quello di evitare che l'asserita infrazione possa ripetersi.

57. In definitiva, le eccezioni di irricevibilità devono essere respinte.

B. Considerazioni preliminari

1. Libera circolazione delle merci e standard di controllo delle restrizioni

58. Ai sensi degli articoli 34 e 35 TFUE, sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente.

59. Sebbene i due articoli abbiano ambiti di applicazione leggermente diversi, la loro finalità e il loro effetto coincidono: vietare le misure nazionali di natura non pecuniaria che possano avere effetti restrittivi sugli scambi intracomunitari di merci (52).

60. Le misure che ostacolano il trasporto internazionale diretto verso il territorio di uno Stato membro o proveniente dallo stesso, o quello che semplicemente transita su tale territorio, devono essere considerate misure di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, sia all'importazione che all'esportazione, ai sensi degli articoli 34 e 35 TFUE (53).

61. In generale, si ritiene che non esista una regola *de minimis* in materia di libera circolazione delle merci. Non è necessario che gli effetti restrittivi di una misura nazionale raggiungano un certo livello di gravità o incidano su una parte significativa di uno Stato membro (54). Anche gli effetti meramente potenziali sul commercio possono violare le disposizioni dell'Unione.

62. Tuttavia, le misure i cui effetti sugli scambi intracomunitari sono troppo incerti o remoti non possono essere considerate «restrizioni» ai sensi di tali disposizioni (55).

2. Onere della prova

63. Spetta alla parte ricorrente dimostrare l'asserito inadempimento e fornire alla Corte gli elementi necessari alla verifica da parte di quest'ultima dell'esistenza di tale inadempimento, senza che detta parte possa basarsi su alcuna presunzione (56).

64. Quando il ricorrente ha fornito elementi sufficienti per dimostrare l'esistenza dell'inadempimento, spetta allo Stato membro convenuto contestare in modo sostanziale e dettagliato gli elementi in tal modo presentati e le conseguenze che ne derivano (57).

65. Per quanto riguarda l'eventuale contrasto tra le misure nazionali e le norme dell'Unione in materia di libera circolazione – compresi gli articoli 34 e 35 TFUE –, spetta al ricorrente dimostrare che esse ostacolano le libertà di cui trattasi (58). Lo Stato membro convenuto può dimostrare che la restrizione è giustificata (59).

66. Le giustificazioni che possono essere addotte da uno Stato membro devono essere corredate di prove adeguate o di un'analisi dell'idoneità e della proporzionalità della misura restrittiva, nonché di elementi circostanziati che consentano di suffragare la sua argomentazione (60).

3. Effetto restrittivo e giustificazione delle misure: sentenze Brenner I e Brenner II

67. Salvo per quanto riguarda il dosaggio, che richiede un esame parzialmente distinto, le altre misure contestate nel caso di specie stabiliscono, in sostanza, un *divieto assoluto* (61) di circolazione dei veicoli pesanti per il trasporto merci, sulla totalità o su taluni tratti delle autostrade A12 e A13.

68. La Repubblica d'Austria non contesta l'effetto restrittivo sulla libera circolazione delle merci dei divieti di circolazione notturno, settoriale e invernale (62). Sostiene però che essi sono giustificati da motivi imperativi di tutela dell'ambiente, della salute umana o della sicurezza stradale.

69. Tale impostazione non sorprende, tenuto conto delle seguenti constatazioni delle sentenze Brenner I e Brenner II:

– anche quando uno Stato membro sostiene di avere attuato una misura relativa al traffico con l'intento di conformarsi all'obbligo di rispettare il valore limite annuale delle concentrazioni di NO2 nell'aria, stabilito dal diritto derivato dell'Unione, tale Stato è tenuto ad adottare, a tal fine, misure appropriate e coerenti, tenendo conto di tutte le circostanze presenti e degli interessi in gioco. Pur disponendo di un potere discrezionale al riguardo, esso deve però esercitarlo nel rispetto delle disposizioni del Trattato FUE, ivi compreso il principio fondamentale della libera circolazione delle merci (63);

– una misura che vieta la circolazione su un tratto dell'autostrada A12 ai veicoli pesanti che trasportano determinate merci (e che osta pertanto all'uso di una modalità di trasporto di tali prodotti su tale via di transito transalpino) costituisce una restrizione alla libera circolazione delle merci, nonostante l'eventuale esistenza di itinerari sostitutivi o altre modalità di trasporto idonei a consentire l'instradamento delle merci in questione;

– in tali circostanze, un divieto di circolazione deve essere considerato una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative, in linea di principio incompatibile con gli obblighi derivanti dagli articoli 34 e 35 TFUE, salvo che tale misura possa essere obiettivamente giustificata (64);

– «misure nazionali atte ad ostacolare gli scambi intracomunitari possono essere giustificate da uno dei motivi di interesse generale indicati all'art. [36 TFUE], quali la tutela della salute e della vita delle persone, o da una delle ragioni imperative dirette, tra l'altro, alla tutela dell'ambiente, purché (...) siano proporzionate all'obiettivo perseguito» (65).

70. La giurisprudenza più risalente della Corte distingueva tra, da un lato, la giustificazione basata sui motivi di interesse generale espressamente previsti dall'articolo 36 TFUE e, dall'altro, i motivi imperativi «non scritti» di interesse generale, ai sensi della giurisprudenza Cassis de Dijon (66).

71. In tale prospettiva, assumeva particolare rilevanza l'eventuale carattere discriminatorio della restrizione controversa. Una misura che comportasse una discriminazione indiretta poteva essere giustificata (se era necessaria e proporzionata all'obiettivo perseguito) solo da uno degli interessi espressamente menzionati nell'attuale articolo 36 TFUE. Era esclusa la possibilità di invocare a tal fine altri motivi imperativi di interesse generale «non scritti», riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte (67).

72. Orbene, due delle misure contestate dalla Repubblica italiana nel presente ricorso (il divieto di circolazione notturno e quello settoriale) sono giustificate sulla base dell'interesse generale della tutela dell'ambiente, che, sebbene non sia menzionato nell'articolo 36 TFUE, potrebbe essere implicitamente considerato compreso in tale disposizione, dato il suo nesso con la salute pubblica (68). Le altre misure (divieto invernale e sistema di dosaggio) sono invece giustificate sulla base del motivo imperativo «non scritto» della sicurezza stradale. Per questo motivo la Repubblica italiana sostiene che esse non potrebbero essere giustificate qualora la Corte ne accertasse il carattere discriminatorio.

73. Non condivido tale argomento.

74. La dicotomia tra i motivi di interesse generale previsti dall'articolo 36 TFUE e i motivi di interesse generale «non scritti» comporterebbe la creazione di due categorie di interessi: alcuni che potrebbero essere invocati sempre e altri invocabili solo quando le misure nazionali non siano discriminatorie. Non vedo alcun motivo valido per ritenere che i primi meritino maggiore tutela rispetto agli altri. Infatti, non figurano nell'articolo 36 TFUE interessi di grande rilevanza quali, tra l'altro, la tutela dei diritti fondamentali o la tutela dei minori.

75. L'articolo 36 TFUE non dovrebbe essere interpretato come l'espressione di una volontà di creare due categorie diverse, e che si escludono a vicenda, di interessi pubblici. Condivido, al riguardo, l'invito dell'avvocato generale Bot a superare tale dicotomia (69). Ritengo inoltre che la giurisprudenza della Corte si sia sviluppata in questa direzione negli ultimi decenni (70).

76. Il principio fondamentale in materia di giustificazioni è che una misura nazionale restrittiva delle libertà garantite dai Trattati è compatibile con queste ultime laddove si richiami a motivi imperativi di interesse generale meritevoli di tutela e sia proporzionata al conseguimento dei suoi obiettivi. Tale principio vale indipendentemente dal carattere discriminatorio o meno della misura nazionale (71).

77. Tutto dipenderà quindi dalla circostanza che la misura sia idonea a conseguire l'obiettivo invocato e non ecceda quanto è necessario per raggiungerlo. «[U]na misura restrittiva può essere considerata come *idonea* a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito solo *se risponde realmente all'intento di raggiungere quest'ultimo in modo coerente e sistematico*» (72).

78. Poste tali premesse, esaminerò nell'ordine i singoli inadempimenti contestati alla Repubblica d'Austria.

C. Divieto di transito notturno (primo motivo di ricorso)

79. Non è contestato che il divieto di transito notturno equivale ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'articolo 36 TFUE. Né si mette in dubbio che, in linea di principio, esso potrebbe essere giustificato da uno dei motivi imperativi ivi menzionati (garantire la qualità dell'aria nell'interesse della tutela della salute).

80. Le parti sono invece in disaccordo sulla proporzionalità della misura. La Repubblica italiana, sostenuta dalla Commissione, deduce vari argomenti per affermare che il divieto di transito notturno:

– è intrinsecamente discriminatorio, poiché identifica i veicoli interessati in base alle loro dimensioni;

– non è necessario, dal momento che non è stato dimostrato che l'effetto benefico sulla qualità dell'aria sia conseguenza diretta del divieto di transito notturno e non, piuttosto, del rinnovo generale del parco veicoli;

– è incoerente, a causa della configurazione dell'esenzione del traffico locale e regionale;

– è incoerente anche in considerazione delle sue fasce orarie di applicazione.

81. Non mi soffermerò sull'asserito carattere discriminatorio della scelta dei veicoli pesanti in base alle loro dimensioni, al quale la stessa Repubblica italiana dedica poche righe, senza fornire prove sufficienti per confutare le obiezioni della Repubblica d'Austria riguardo al carattere neutrale (non discriminatorio) di tale criterio.

82. Mi concentrerò quindi sulle affermazioni relative all'incidenza del rinnovo della flotta veicoli e all'incoerenza della misura, il che mi porterà a valutare l'argomento riguardante l'obbligo di considerare misure meno restrittive degli scambi intracomunitari.

1. Incidenza del rinnovo della flotta

83. La Repubblica italiana mette in dubbio che il miglioramento della qualità dell'aria nella zona del Tirolo (punto non controverso) sia attribuibile esclusivamente all'efficacia del divieto di transito notturno. A suo avviso, tale risultato è dovuto anche a fattori quali l'ammodernamento del parco veicoli che percorre le autostrade A12 e A13, il che avrebbe contribuito al progressivo controllo e riduzione delle emissioni inquinanti a partire dal 2020.

84. Nella stessa ottica, essa sostiene che, a fronte di una flotta più moderna, il divieto non sarebbe necessario. Dai dati da essa forniti (73) deduce che «(...) l'effetto di riduzione ottenuto (...) non è attribuibile alle misure adottate dall'Austria, bensì all'*effetto indiretto* che queste ultime hanno prodotto sul rinnovo del parco veicoli» (74).

85. La Repubblica d'Austria replica a tali affermazioni con argomenti a favore della necessità (in senso lato) e dell'efficacia del divieto notturno, per quanto riguarda sia il contenimento delle emissioni sia i suoi effetti sull'ammodernamento della flotta.

86. È dubbio che il rinnovo della flotta sia solo un effetto *indiretto* dei divieti di circolazione controversi nel caso di specie. Esso sembra piuttosto il risultato di una politica deliberata delle autorità austriache in materia di ambiente, che abbinano *i divieti di circolazione* ad un *regime di deroghe* concepito per promuovere l'uso di veicoli pesanti sempre più efficienti dal punto di vista energetico e ambientale.

87. Non è dimostrato che i dati forniti dalla Repubblica italiana tengano debitamente conto del possibile effetto di ricaduta positiva delle misure austriache. Ciò è stato sottolineato, a mio avviso giustamente, dalla Repubblica d'Austria in udienza (75).

88. Pertanto, la misura del divieto notturno può essere considerata *idonea*, in linea di principio, a conseguire l'obiettivo perseguito. Gli altri argomenti della Repubblica italiana mettono in discussione la capacità di detta misura di farlo in modo coerente, sistematico e proporzionato.

2. Incoerenza della misura a causa delle esenzioni a favore del traffico locale e regionale

89. Il divieto di transito notturno contiene un'esenzione a favore del traffico locale e regionale, definita in modo sostanzialmente identico a quella esaminata dalla Corte nel 2011.

90. A tal riguardo, la critica della Repubblica italiana è duplice:

– essa afferma che, a causa di tale deroga, il divieto notturno falsa la concorrenza a favore delle imprese stabilite nella zona principale e nella zona ampliata;

– sostiene che la deroga non è oggettivamente necessaria per garantire l'approvvigionamento locale, poiché, da un lato, esiste già un'altra deroga generale a favore di prodotti la cui consegna, per loro natura, è indifferibile e, dall'altro, l'esenzione del traffico locale e regionale non è circoscritta a determinate tipologie di prodotti, il che dimostrerebbe la mancanza di coerenza con l'obiettivo perseguito.

91. Secondo la Repubblica d'Austria, l'esenzione non falsa la concorrenza, dal momento che le imprese di trasporto possono fruirne indipendentemente dall'ubicazione della loro sede. Tale esenzione è necessaria per garantire l'approvvigionamento della zona locale e della zona ampliata, data la mancanza di alternative praticabili (su strada o per ferrovia) che consentano di accedere a tali zone.

92. Per quanto riguarda l'effetto distorsivo sulla concorrenza, concordo con la Repubblica d'Austria sul fatto che non è stato dimostrato in modo concludente il nesso tra l'esenzione del traffico locale e regionale e la diminuzione delle imprese di trasporto nelle regioni italiane limitrofe o il correlato aumento nel Tirolo austriaco.

93. Per contro, ritengo che l'esenzione del traffico locale e regionale determini un'evidente frattura nella coerenza del divieto notturno. Per difendere la validità di quest'ultimo, la Repubblica d'Austria ribadisce, in sostanza, argomenti che ha già sviluppato in relazione al divieto settoriale, relativi alla necessità dell'esenzione, a motivo dell'assenza di rotte alternative, e alla sua coerenza, che sarebbe stata confermata dalla sentenza Brenner II (76).

94. Orbene, tali argomenti non sono convincenti. A mio avviso, non si possono semplicemente trasporre considerazioni relative a un divieto settoriale ad un contesto diverso, come il traffico notturno (77). Concordo con la Commissione sul fatto che tale argomento non tiene debitamente conto della circostanza che il divieto di transito *notturno* presenta differenze sostanziali rispetto a quello *settoriale*, non solo nei fini perseguiti, ma anche nella sua portata oggettiva e temporale.

95. Il divieto settoriale esaminato nella sentenza Brenner II:

– mirava a spostare *integralmente*, vale a dire per 24 ore al giorno, il trasporto di determinate merci *verso rotte di trasporto alternative*, terrestri o ferroviarie, sostanzialmente equivalenti e più efficienti dal punto di vista ambientale;

– riguardava categorie limitate di merci, che erano identificate sulla base della loro «compatibilità con il trasporto su rotaie», suffragata da studi di esperti;

– impediva, *sic et simpliciter*, il trasporto su strada di tali merci nel tratto autostradale interessato, fatte salve talune deroghe basate sull'impossibilità o sull'inefficienza del trasporto ferroviario per i tragitti all'interno della zona principale e della zona ampliata.

96. Per contro, il divieto di transito notturno di cui trattasi nel caso di specie:

– non mira a spostare il trasporto notturno verso le ferrovie o verso rotte terresti alternative, ma solo a *posticiparlo* alle ore diurne, in cui le condizioni atmosferiche sono più favorevoli;

– non vieta totalmente il trasporto su strada delle merci interessate, ma semplicemente lo limita nel tempo;

– è definito in modo molto ampio, dato che riguarda *tutte le merci* trasportate con *veicoli pesanti*, ad eccezione di quelle che beneficiano delle deroghe previste dalla legge.

97. Addurre, come fa la Repubblica d'Austria, un argomento giustificativo che ruota attorno all'assenza di una rotta di trasporto alternativa per raggiungere la zona principale o quella ampliata non è coerente con l'*obiettivo generale* del divieto notturno.

98. Infatti, indipendentemente dall'asserita esistenza di rotte alternative, su strada (78) o su ferrovia (79), verso le quali potrebbe essere deviato, nelle ore notturne, il traffico con destinazione in aree diverse dalla zona principale e da quella ampliata, *non è questo l'obiettivo, né teorico né pratico* (80)*, del divieto di transito notturno*. Con tale divieto - conviene ribadirlo - non si intende *deviare il traffico* verso rotte alternative, ma solo *differirlo* alle ore diurne per sfruttare condizioni di dispersione atmosferica più favorevoli.

99. In tale contesto, la relazione sul divieto notturno riconosce che «la messa a disposizione di alternative di trasporto non riveste la stessa importanza che assume nel caso del divieto settoriale di

circolazione, che vige 24 ore su 24 (...), dato che [nell'ambito del divieto notturno] il trasporto su strada resta possibile in determinati orari ed *è necessario adeguare solo la pianificazione temporale degli spostamenti*» (81).

100. Orbene, la Repubblica d'Austria non dimostra in modo concludente che il semplice adeguamento della *pianificazione temporale* delle consegne, al quale devono ricorrere le altre imprese stabilite al di fuori dell'area esentata, sia di per sé insufficiente a garantire l'effettivo approvvigionamento anche della zona principale o ampliata.

101. Per dimostrare l'effettiva necessità di «approvvigionamento notturno» della zona principale e della zona ampliata, la Repubblica d'Austria produce uno studio (82) secondo cui i veicoli pesanti che trasportano merci *dalle zone esterne verso la zona principale* circolano nel periodo notturno in misura superiore (30,09%) rispetto alla media registrata nelle 24 ore (11,96%).

102. Tuttavia, l'obiettivo dichiarato di tale studio *non era* verificare le reali esigenze di approvvigionamento notturno della zona principale, bensì «esaminare l'affermazione ricorrente secondo cui le imprese tirolesi beneficerebbero in modo selettivo di un presunto vantaggio concorrenziale» derivante dall'eccezione del traffico locale e regionale (83).

103. Tali dati dimostrano soltanto che, per le consegne *destinate alla zona principale*, si ricorre *di preferenza* al trasporto notturno. Per contro, non sembra possibile dedurre da essi, inequivocabilmente, l'esistenza di una *reale necessità di approvvigionamento in orario notturno*, per due ragioni principali:

– i dati in parola non fanno riferimento alla *natura* delle merci trasportate in orario notturno verso la zona principale, in particolare per quanto riguarda la questione se nelle percentuali sopra indicate rientrino anche i trasporti di prodotti alimentari, corrispondenza e stampa periodica che sarebbero già autorizzati a circolare in base alla deroga «generale» prevista a tal fine (84). Pertanto, la Repubblica d'Austria non riesce a confutare l'argomento della Repubblica italiana (secondo cui la necessità di approvvigionamento notturno della zona principale era già sufficientemente garantita dalla deroga generale);

– anche supponendo che tale dato riguardi solo categorie di prodotti che non rientrano in altre deroghe, la spiegazione fornita dalla Repubblica d'Austria non consente di escludere un'altra interpretazione diversa, altrettanto plausibile (85).

104. Pertanto, la deroga relativa al traffico locale e regionale continua a consentire (e potrebbe perfino incentivare) la circolazione notturna di un numero significativo di veicoli pesanti, *indipendentemente da qualsiasi considerazione riguardo alla possibilità di soddisfare le esigenze di approvvigionamento della zona principale riprogrammando o posticipando ad orario diurno le consegne «non urgenti».*

105. Anche se l'impossibilità di accedere alla zona principale ed alla zona ampliata attraverso rotte alternative potrebbe legittimare una deroga volta a garantire il loro approvvigionamento, al di là di quanto consentano le deroghe «generali», una deroga siffatta dovrebbe essere definita (e debitamente giustificata) in funzione degli obiettivi specifici della misura di divieto notturno, e non basarsi sulla trasposizione di una deroga concepita per una misura diversa.

106. Di conseguenza, tenuto conto dell'attuale configurazione dell'esenzione del traffico locale e regionale, ritengo che il divieto di transito notturno non risponda all'intento di raggiungere l'obiettivo perseguito in modo coerente e sistematico. Ciò sarebbe già sufficiente per accogliere il primo motivo.

107. Tuttavia, per completezza, esaminerò anche gli altri argomenti della Repubblica italiana.

3. Incoerenza derivante dalla configurazione delle fasce orarie

108. La Repubblica italiana e la Commissione ritengono che il divieto notturno sia incoerente e sproporzionato, in quanto:

– conduce indirettamente alla concentrazione del traffico in un intervallo orario nel quale le emissioni generate hanno un impatto maggiore sulle concentrazioni di inquinanti nell'aria;

– si applica d'estate e d'inverno, nonostante il fenomeno dell'inversione termica abbia un'incidenza diversa nelle due stagioni.

a) Fissazione dell'orario di cessazione del divieto

109. Secondo la Repubblica italiana, «la fine del divieto notturno alle 5.00 determina un picco di traffico nelle prime ore del mattino, quando il transito dei veicoli pesanti si aggiunge al traffico privato dei pendolari. In altri termini, si scoraggia il transito di veicoli pesanti nelle ore di traffico più fluido per concentrarlo nelle ore di maggiore congestione» (86).

110. Secondo la Repubblica d'Austria, la fissazione della fine del divieto di transito notturno alle 5.00 risponde all'obiettivo di raggiungere un giusto equilibrio tra, da un lato, la lotta contro l'inquinamento ambientale e, dall'altro, le esigenze del trasporto di merci, contribuendo in tal modo alla proporzionalità della misura (87).

111. La Commissione ha ammesso, nel suo parere motivato, che la fissazione della fine del divieto notturno alle 5.00 riflette un compromesso ragionevole tra gli obiettivi concorrenti menzionati dalla Repubblica d'Austria. Ha aggiunto che «[l]'Austria ha (...) fatto presente, senza che l'Italia contestasse tale affermazione, che l'effetto negativo sulla qualità dell'aria causato dalla congestione mattutina è più che compensato dal beneficio complessivo in termini di qualità dell'aria apportato dal divieto notturno» (88). Di conseguenza, la Commissione non è ritornata su tale questione nella sua memoria di intervento.

112. Tuttavia, la Repubblica italiana adduce che, «(...) tenuto conto (...) del picco dell'"effetto tau" [(89)] (...) l'aumento della concentrazione notturna può essere compensato in ampia misura o per la maggior parte mediante la riduzione che si ottiene evitando di concentrare il traffico nell'intervallo compreso tra le 6.00 e le 8.00 del mattino» (90).

113. Orbene:

– la Repubblica italiana non sviluppa tale argomento al di là di quanto si è riportato (91) e delle informazioni che emergerebbero dai grafici forniti;

– tali grafici (92) indicano: 1) la variazione giornaliera del traffico di veicoli pesanti nel 2022, alla stazione di rilevamento di Vomp, evidenziando un picco nella fascia oraria compresa tra le 6.00 e le 8.00, seguito da una tendenza decrescente fino alle 24.00; e 2) l'evoluzione del «fattore tau» alla stazione di rilevamento di Vomp, che dimostra una tendenza crescente dalla mezzanotte fino a raggiungere il massimo intorno alle 6.00, seguita da un'evoluzione decrescente a forma di U, con un minimo tra le 12.00 e le 14.00, e dalla successiva ripresa di una tendenza crescente fino alle 24.00.

114. Le informazioni fornite dalla Repubblica italiana non consentono, di per sé, di suffragare la sua tesi secondo cui tali grafici permettono di dedurre «chiaramente», in modo diretto e senza sfumature, l'asserito effetto di compensazione da essa invocato.

115. La Repubblica d'Austria tenta di dimostrare che l'aumento delle emissioni dovuto alla concentrazione del traffico nelle ore diurne *è inferiore* a quello che si verificherebbe qualora fosse consentito ai veicoli pesanti (o ad alcuni di essi) di circolare liberamente anche di notte.

116. A tal riguardo, dalla relazione sul divieto notturno e dagli altri studi scientifici forniti dalla Repubblica d'Austria (93) emerge che, per valutare gli effetti potenziali di tale misura nella configurazione analizzata in ciascuno studio, sono stati presi in considerazione, da un lato, dati relativi a *scenari concreti* nei quali non si applicava un divieto analogo e, dall'altro, proiezioni relative alla situazione sull'asse del Brennero nell'ipotesi in cui fosse applicata la misura così valutata:

– in un primo momento, sono stati utilizzati i dati relativi al traffico sulla A12 negli anni 2000 e 2001, quando non era ancora in vigore la misura di divieto di transito notturno. In tale scenario è stato stimato che, senza divieto di transito notturno, sarebbe stato raggiunto un aumento della media annua delle emissioni di NO_2 pari a circa 2 µg/m³ (94);

– nel nuovo calcolo del 2018, per valutare l'effetto sulla qualità dell'aria di un divieto di transito notturno senza l'esenzione generale Euro VI, si è partiti dall'ipotesi secondo cui la misura così configurata avrebbe comportato una distribuzione diurna del volume di veicoli pesanti (in transito) analoga a quella della A2 in Svizzera. In tali circostanze, sono state stimate riduzioni della media annuale delle emissioni di NO2 comprese tra -0,01 µg/m³ nel 2020 e -1,15 µg/m³ nel 2023 (95);

– negli studi di impatto più recenti, «si ipotizza che, senza [il divieto di transito notturno] sulla A12, la ripartizione giornaliera relativa [del traffico di veicoli pesanti] sarebbe la stessa della A1», ossia un'autostrada austriaca sulla quale non vige un divieto analogo (96). Pertanto, «l'effetto reale complessivo del [divieto di transito notturno] (compresa la modifica in senso restrittivo della deroga per Euro VI in transito dal 1º gennaio 2021 e [di divieti] precedenti introdotti prima del 2019) è stato pari a -2,2 µg/m^3 di NO2 nella media annuale del 2023» (97).

117. A mio avviso, la Repubblica d'Austria ha fornito dati che dimostrano un'adeguata ponderazione tra, da un lato, gli effetti dell'eventuale abolizione del divieto di transito notturno (e la conseguente ridistribuzione del traffico di veicoli pesanti sulle ventiquattro ore) e, dall'altro, gli effetti reali del divieto in vigore sul livello di concentrazione delle emissioni di NO2.

118. I dati forniti dimostrano che, nonostante il possibile effetto negativo del «fattore tau» corrispondente al picco di traffico nelle prime ore del mattino, la misura consente di ottenere, in termini assoluti, una riduzione delle emissioni di NO2 superiore a quella che si otterrebbe in assenza di un divieto analogo.

119. L'argomento della Repubblica italiana (la concentrazione del traffico di veicoli pesanti coincide con le ore di maggior affluenza degli spostamenti di pendolari) solleva dubbi quanto alla coerenza del divieto, dato che la stessa Repubblica d'Austria riconosce che l'effetto pregiudizievole delle emissioni di NO2. sulla salute umana deriva da un'esposizione cronica a livelli di concentrazione elevati.

120. Sebbene tale critica possa essere, in astratto, degna di attenzione, la Repubblica italiana non ha fornito dati scientifici che dimostrino *in maniera fondata*, per quanto riguarda tale aspetto, l'eventuale effetto controproducente del divieto così come è formulato.

121. Concordo pertanto con la Commissione sul fatto che è plausibile l'argomento della Repubblica d'Austria relativo alla fissazione dell'ora di cessazione del divieto notturno, che non incide sulla coerenza della misura.

b) Applicabilità della misura per tutto l'anno

122. La Repubblica italiana sostiene che il divieto di transito notturno vigente per tutto l'anno è incompatibile con la giustificazione addotta dalla Repubblica d'Austria (contrastare gli effetti dell'*inversione termica*) (98). Tale fenomeno sarebbe «particolarmente raro» d'estate e avrebbe un'incidenza almeno doppia d'inverno, sebbene il divieto sia sostanzialmente lo stesso tutto l'anno (solo due ore in meno d'estate).

123. La Repubblica d'Austria:

– nega di aver affermato che il divieto di transito notturno mira a contrastare l'inversione termica;

– afferma che, nella Valle dell'Inn, nella fascia oraria in cui si applica il divieto, l'incidenza dell'inversione termica è sostanzialmente analoga d'estate e d'inverno;

– ribadisce che l'inversione termica costituisce *solo uno dei diversi fattori* che contribuiscono all'efficacia del divieto notturno sulla qualità dell'aria e non è invocata per giustificare l'applicazione della misura per tutto l'anno;

– sottolinea che l'elemento determinante è il fatto che il limite di emissioni fissato dalla normativa dell'Unione è calcolato come media annuale.

124. Dall'esame del fascicolo emerge che la Repubblica d'Austria ha fatto riferimento al fenomeno dell'inversione termica per la prima volta nel procedimento precontenzioso, quando ha spiegato l'«effetto diretto» della misura (spostamento del traffico verso le ore diurne) (99). Essa non lo ha invocato come giustificazione del divieto notturno per tutto l'anno (100), ma solo come *uno dei fattori* che contribuiscono a creare condizioni di dispersione atmosferica peggiori *durante la notte*.

125. In tale contesto, deve prevalere un dato fornito dalla Repubblica d'Austria: nel 2023, «nelle ore di divieto di transito notturno, la frequenza delle inversioni *è stata esattamente la stessa d'estate (dalle 22.00 alle 5.00) e d'inverno (dalle 20.00 alle 5.00)*, situandosi in entrambi i casi al 34%» (101).

126. Pertanto, l'incidenza dell'inversione termica può essere accettata come *uno* dei *molteplici* fattori che contribuiscono a spiegare l'incidenza del divieto di transito notturno sulla qualità dell'aria. In tali circostanze, rimane valida e coerente, indipendentemente dalla stagione considerata, l'affermazione secondo cui di notte vi sono condizioni di dispersione meno favorevoli, a causa di temperature più basse e di frequenti inversioni termiche.

127. Il nucleo del problema è se un divieto di circolazione applicato in una fascia oraria sostanzialmente uniforme nel corso dell'anno, la cui efficacia si riduce nel semestre estivo, sia conforme al principio di proporzionalità.

128. La Repubblica d'Austria afferma (102) che, nel caso del NO2, il diritto dell'Unione stabilisce un valore limite in termini di *media annuale*, poiché sono nocivi per la salute non i picchi di inquinamento, bensì l'esposizione cronica. Pertanto, le misure volte a ridurre il NO2 dovrebbero essere applicate tutto l'anno.

129. Dalle informazioni fornite risulta che:

– le concentrazioni medie di NO2 nel semestre estivo sono generalmente inferiori a quelle dell'inverno (103);

– su base oraria, il divieto di transito notturno è stato in media meno efficace solo del 15% nel semestre estivo rispetto a quello invernale (104).

130. La Repubblica d'Austria sostiene che, alla luce di tale percentuale, «non si può in alcun caso affermare che il divieto di transito notturno abbia un effetto chiaramente inferiore d'estate che d'inverno» (105). Essa insiste sul fatto che la minore efficacia della misura è già stata presa in considerazione riducendo di due ore la durata del divieto nel semestre estivo. Il mantenimento della misura per tutto l'anno sarebbe necessario per garantire il rispetto *durevole* degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione. Le riduzioni ottenute d'estate, seppure minori, contribuiscono almeno per un terzo all'effetto complessivo della misura, il che costituisce una quota significativa.

131. Sebbene tali affermazioni possano essere accettabili in termini generali, esse non impediscono che, quando si tratta di preservare l'applicazione di una misura come il divieto di circolazione per sette ore, in un semestre nel quale i livelli di emissioni sono già inferiori in termini assoluti - e *nonostante sia riconosciuta l'efficacia (più) limitata* della misura durante tale periodo -, il mantenimento di detta misura imponga un requisito rafforzato di giustificazione. In particolare, occorrerebbe dimostrare l'*assenza* di alternative meno restrittive e altrettanto efficaci per raggiungere l'obiettivo perseguito.

132. Per quanto riguarda l'applicazione della misura durante il semestre estivo, ritengo che la Repubblica d'Austria non abbia adempiuto il suo obbligo di «esaminare attentamente la possibilità di fare ricorso a misure meno restrittive della libertà di circolazione, escludendole solo qualora fosse risultata chiaramente la loro inadeguatezza rispetto all'obiettivo perseguito» (106).

133. Dalla relazione sul divieto notturno, che illustra la situazione al 14 settembre 2020, risulta che, all'epoca, la priorità della Repubblica d'Austria era reagire rapidamente di fronte all'«evidente divario rispetto al valore limite medio annuale di NO2» stabilito dall'Unione, al fine di «garantire il prima possibile il rispetto [di tale valore limite] nei punti di misurazione tirolesi vicini alle autostrade interessate dai superamenti [delle concentrazioni di emissioni]» (107).

134. Secondo tale relazione, «non è neppure possibile sostituire il divieto di transito notturno con altre misure, a prescindere dalla questione se esse sarebbero effettivamente meno restrittive». Essa indica che le altre misure relative al traffico *di effetto immediato* che potrebbero essere prese in considerazione, vale a dire il limite di velocità o il divieto di alcune classi Euro, menzionate dalla Corte nella sentenza Brenner II, erano già state applicate o adottate, al pari di un divieto settoriale di circolazione (108).

135. Detta relazione aggiunge tuttavia che «il criterio della necessità o l'obbligo che ne deriva di adottare in ciascun caso le misure meno restrittive appropriate per raggiungere l'obiettivo non può neppure essere interpretato nel senso che (...) si debba applicare (...) anzitutto la misura meno restrittiva, *o perfino valutarne l'effetto*, prima di poter imporre una misura più restrittiva (...)» (109).

136. Tale approccio, probabilmente adeguato in una situazione come quella del 2020, allorché il superamento dei valori limite esponeva la popolazione ad un rischio per la salute, non risulta appropriato di fronte a un mutamento delle circostanze, essendo accertato che, alla stazione di rilevamento di Vomp, i valori limite stabiliti dalla direttiva 2008/50 sono sistematicamente rispettati. Manca quindi una necessità di intervento che giustifichi il mantenimento dell'approccio adottato nel 2020.

137. Interrogata in udienza, la Repubblica d'Austria:

– ha riconosciuto che le misure restrittive devono sempre rispettare il principio di proporzionalità, che a suo avviso era soddisfatto prima del 2024. Fino ad allora, i valori registrati in Tirolo, pur rispettando il limite stabilito dalla direttiva 2008/50, erano appena inferiori alla soglia massima fissata dalla normativa dell'Unione, grazie al pacchetto di misure adottate;

– ha aggiunto che solo nel 2025 si sarebbe potuto registrare un allontanamento dai valori limite sufficientemente significativo per consentire il riesame della proporzionalità delle misure in un contesto non caratterizzato dall'urgenza. Tuttavia, l'entrata in vigore della direttiva (UE) 2024/2881 (110) renderebbe tale approccio impraticabile, tenuto conto del nuovo obiettivo di contenimento che deve essere raggiunto entro il 2030.

138. Orbene, ritengo che tale impostazione non sia corretta.

139. In primo luogo, nel 2022 il valore medio *rilevato* alla stazione di rilevamento di Vomp era di 33,3 µg/m³ (111), ossia sensibilmente al di sotto della soglia massima di 40 µg/m³ stabilita dalla normativa dell'Unione, anche considerando il «margine di sicurezza» di 3 µg/m³ approvato da esperti (112). Tale valore ha continuato a diminuire negli anni successivi fino a raggiungere 26,7 µg/m³ come previsione per il 2026 (113).

140. Tali dati, forniti dalla stessa Repubblica d'Austria, confermano che era opportuno riesaminare la proporzionalità della misura prima del 2025, quando non era ancora stata pubblicata la direttiva 2024/2881.

141. In secondo luogo, la direttiva 2024/2881 non può essere utilizzata per valutare l'inadempimento oggetto del presente ricorso, poiché tale direttiva è stata adottata il 23 ottobre 2024, dopo la conclusione della fase precontenziosa dinanzi alla Commissione. Come ho già indicato, la Corte è chiamata a stabilire se gli inadempimenti sussistessero in relazione alla situazione esistente al 14 maggio 2024. A tale data, i livelli di emissioni che la Repubblica d'Austria doveva rispettare erano (unicamente) quelli previsti dalla direttiva 2008/50.

142. In terzo luogo, la direttiva 2024/2881 non può essere invocata per mantenere la restrizione nei termini in cui si presenta attualmente (114). L'articolo 36 TFUE ammette «(...) che le norme nazionali deroghino al principio della libera circolazione delle merci se ed in quanto ciò sia *e continui ad essere giustificato* per il conseguimento degli obiettivi contemplati da questo articolo» (115).

143. Ciò che è censurabile *non è* il fatto che la Repubblica d'Austria non abbia proceduto all'*abolizione integrale* del suo pacchetto di misure, bensì il fatto che essa non abbia riesaminato la proporzionalità

del divieto di transito notturno con una *valutazione aggiornata* del rischio per la salute umana che si imponeva alla luce degli ultimi dati disponibili (116).

144. Dal momento che i valori limite fissati dal diritto dell'Unione sono stati rispettati per anni, si attenuava il rischio, addotto inizialmente, di esporre indebitamente la popolazione locale a sostanze inquinanti. Di conseguenza, la Repubblica d'Austria avrebbe dovuto avviare, già prima del 2025, un'analisi approfondita della possibilità di misure alternative meno restrittive, anche solo al fine di escluderle motivatamente qualora ne fosse stata constatata l'insufficiente efficacia.

145. Ciò vale a maggior ragione se, secondo gli studi più recenti, il divieto di transito notturno risulta meno efficace in determinati periodi dell'anno, il che rafforza l'opportunità di uno specifico intervento di sostituzione, volto ad ottenere un risultato di portata moderata.

146. Non sono riuscito a trovare, tra quelli presentati dalla Repubblica d'Austria (compresi quelli da essa indicati come rilevanti in udienza), documenti nei quali, dopo il 2020, ci si interroghi *in maniera critica* sulla proporzionalità *stricto sensu* del divieto notturno. Le relazioni fornite si concentrano sulla dimostrazione dell'*efficacia* del divieto notturno senza prendere in considerazione soluzioni alternative oltre a quelle già indicate (117). Dimostrare che una misura è *idonea* a conseguire l'obiettivo perseguito non esime lo Stato membro che la adotta dal chiedersi se essa non ecceda quanto necessario per raggiungerlo.

147. Senza che fosse necessario dimostrare positivamente che nessun'altra possibile misura consentiva di raggiungere l'obiettivo del divieto notturno nel periodo estivo, spettava alla Repubblica d'Austria dimostrare di avere valutato attentamente un numero sufficiente di *alternative* (118) meno restrittive della libertà di circolazione.

148. Ritengo quindi che la Repubblica d'Austria sia venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 34 e 35 TFUE e che, pertanto, il primo motivo di ricorso debba essere accolto.

D. Divieto settoriale di circolazione (secondo motivo di ricorso)

149. La Repubblica italiana critica il divieto di circolazione su un tratto dell'autostrada A12 imposto ai veicoli pesanti che trasportino determinate merci ritenute idonee al trasporto ferroviario. Il divieto settoriale è accompagnato dalle deroghe che ho già indicato (119).

150. Nelle sentenze Brenner I e Brenner II, la Corte ha dichiarato che, costringendo le imprese interessate a cercare soluzioni sostitutive economicamente valide per il trasporto delle merci in questione, la misura nazionale aveva l'effetto di limitare gli scambi tra il nord dell'Europa e il nord dell'Italia (120).

151. Il divieto ora all'esame della Corte risulta, in sostanza, equiparabile a quello esaminato nella sentenza Brenner II, salvo per tre differenze: il divieto attuale riguarda un tratto autostradale di lunghezza leggermente inferiore (121) e un elenco di merci più ampio (122) ed introduce una deroga per i veicoli meno inquinanti (123) che non figurava nel divieto analizzato nel 2011. Tuttavia, come ho già indicato (124), quest'ultima deroga è stata notevolmente ridotta negli ultimi anni.

152. In una prima approssimazione, la lettura delle sentenze Brenner I e Brenner II sembrerebbe portare ad accogliere la tesi sostenuta nel presente ricorso dalla Repubblica italiana: la Corte dovrebbe limitarsi a confermare tali pronunce.

153. La Repubblica d'Austria non contesta il carattere restrittivo del divieto settoriale, ma lo considera necessario per tutelare la salute e l'ambiente, in particolare per contrastare l'inquinamento atmosferico e rispettare i livelli massimi di emissioni previsti dalla normativa dell'Unione (125).

154. La Repubblica italiana contesta che il divieto sia coerente, sistematico e proporzionato, sostenendo che:

– esso è discriminatorio, poiché l'elenco delle merci interessate è arbitrario e falsa la concorrenza tra i produttori locali e quelli transfrontalieri;

– non è idoneo a conseguire gli obiettivi perseguiti in modo coerente e sistematico, a causa delle deroghe a favore del traffico locale e regionale e a favore dei veicoli pesanti di classe Euro VI immatricolati dopo il 31 agosto 2018;

– va oltre quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi perseguiti, dato che le concentrazioni di inquinanti nelle zone interessate sono rimaste per vari anni al di sotto dei valori limite fissati dalla direttiva 2008/50 e il sistema intermodale dell'«autostrada ferroviaria» (*Rollende Landstraße* o «Ro.La») (126), come alternativa al trasporto su strada, presenta notevoli limiti di capacità, una scarsa affidabilità e lunghi tempi di attesa.

1. Carattere discriminatorio della misura

155. Nella replica, la Repubblica italiana concentra la sua critica sull'inclusione dei cereali nell'elenco delle merci interessate dal divieto settoriale, la quale falserebbe la concorrenza a favore degli agricoltori austriaci. Di nuovo, la tesi non è sostenuta da dati concreti che la avvalorino.

156. Per respingere tale critica, è sufficiente ricordare che la sentenza Brenner II ha rigettato un argomento analogo della Commissione, che metteva in discussione il carattere neutrale e appropriato della «compatibilità con il trasporto su rotaie» come criterio per determinare l'ambito di applicazione del divieto settoriale.

157. La Repubblica d'Austria ha spiegato dettagliatamente i criteri obiettivi utilizzati per selezionare le merci oggetto del divieto, anche per quanto riguarda l'inclusione dei cereali (127).

158. La concorrenza tra i produttori italiani e i produttori stabiliti nelle zone del Tirolo austriaco, relativamente a taluni prodotti, non è un argomento sufficiente per dimostrare che il divieto settoriale costituisca una discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.

159. Nessun elemento tra quelli di cui dispone la Corte consente di ritenere che la misura, fondata su motivi di tutela dell'ambiente e della salute pubblica (invocati dalla Repubblica d'Austria), sia stata sviata dal suo fine, crei discriminazioni nei confronti di merci originarie di altri Stati membri o protegga indirettamente talune produzioni nazionali (128).

2. Regime delle deroghe

160. Non ritengo necessario soffermarmi sulle critiche mosse dalla Repubblica italiana alla deroga relativa al traffico locale e regionale, che ribadiscono, in sostanza, argomenti già esaminati e respinti dalla Corte nella sentenza Brenner II.

161. Infatti, contrariamente a quanto ho indicato nell'esame del divieto notturno, il ragionamento seguito dalla Corte nella sentenza Brenner II è applicabile, *mutatis mutandis*, al (nuovo) divieto settoriale. L'obiettivo della misura esaminata nel 2011 coincide con quello del divieto settoriale attuale, così come coincide l'importanza che occorre riconoscere alla mancanza di alternative praticabili ed economicamente valide per il trasporto locale.

162. In assenza di altri elementi che rimettano in discussione la possibilità di trasporre la soluzione della sentenza Brenner II al contesto attuale, una deroga concepita in modo analogo a quella esaminata nel 2011 non mette in dubbio «la coerenza e la sistematicità del regolamento contestato» (129).

163. Quanto all'asserita incoerenza della deroga relativa ai veicoli Euro VI, ricorderò la genesi e la *ratio* della regola della data limite. Ho già indicato che le autorità austriache hanno introdotto la deroga a favore del traffico Euro VI su richiesta della Commissione (130) e ne hanno successivamente ridotto la portata imponendo una data limite al fine di ridurre il numero di veicoli autorizzati a circolare nell'ambito di tale regime derogatorio (131). Dagli atti risulta che:

– nel 2016, al momento dell'adozione del «nuovo» divieto settoriale, era già prevista un'«abolizione graduale della deroga» a favore dei veicoli Euro VI, giustificata, *inter alia*, «dalla necessità di tenere conto degli interessi economici dell'impresa ferroviaria» (132);

– in occasione della modifica del 2019, le autorità austriache propendevano per l'abolizione totale dell'esenzione Euro VI (133), ma hanno scelto di introdurre la regola della data limite in quanto «compromesso ragionevole», alla luce delle «serie riserve, sotto il profilo del diritto dell'Unione», espresse dalla Commissione «nei confronti di un divieto settoriale di circolazione che *riguardi anche i veicoli con il miglior livello di emissioni*» (134);

– la fissazione della data limite del 31 agosto 2018 è stata un altro compromesso, volto a non escludere dall'ambito di applicazione della deroga alcuni veicoli appartenenti alla classe Euro VI D, sebbene tale data abbia comportato, in cambio, l'inclusione di alcuni veicoli della classe Euro VI C di recente immatricolazione (135);

– è probabile che tale data limite venga riconfigurata in senso più restrittivo in futuro (136).

164. Alla luce di tale contesto, occorre analizzare le rispettive posizioni della Repubblica italiana e della Commissione.

165. Interrogata in udienza, la Repubblica italiana ha precisato che mette in discussione non tanto la fissazione della data limite (31 agosto 2018), quanto l'introduzione della regola, il cui effetto limita la deroga più ampia relativa a tutti i veicoli Euro VI, prevista nella versione iniziale del divieto. Il carattere radicale di tale modifica non sarebbe adeguatamente compensato dal vantaggio ottenuto in termini assoluti dalla riduzione delle emissioni (137).

166. Formulata in tal modo, l'obiezione riguarda più la proporzionalità del divieto settoriale, considerato nel suo complesso, che la coerenza del suo regime di deroghe. La analizzerò più avanti.

167. La Commissione, per contro, *non critica* l'introduzione della regola della data limite in quanto tale, bensì *la fissazione di quest'ultima al 31 agosto 2018*, di cui adduce l'incoerenza.

168. Tuttavia, l'argomentazione della Commissione presenta una certa ambiguità: nella sua memoria di intervento essa sembra contestare esclusivamente l'inclusione nell'ambito della deroga di alcuni veicoli Euro VI C (138). In udienza, essa ha invece spiegato che tale data non solo consente la circolazione di alcuni veicoli Euro VI C, più inquinanti di quelli delle classi Euro VI D ed E, ma inoltre esclude dall'ambito della deroga un numero significativo di veicoli Euro VI D, che potevano essere immatricolati già da ottobre 2016. La Commissione ha proposto, come alternativa più coerente, un sistema basato su una data limite differita (il 31 agosto 2019), che escluda completamente i veicoli Euro VI C, accompagnata da una «deroga alla deroga» per autorizzare la circolazione degli Euro VI D immatricolati prima di tale nuova data.

169. Non è necessario soffermarsi sulla divergenza di opinioni tra la Commissione e la Repubblica d'Austria per quanto riguarda la data a partire dalla quale potevano essere immatricolati i veicoli Euro VI D. A mio avviso, l'argomento della Commissione non è comunque convincente, poiché:

– il sistema alternativo da essa proposto risulta estremamente complesso e la sua attuazione pratica è soggetta ad incertezza. In base alla normativa vigente, non sembra esservi una data di immatricolazione o di omologazione che consenta di distinguere a prima vista i veicoli della classe Euro VI C da quelli delle classi Euro VI D ed E. Inoltre, è possibile che i certificati di immatricolazione dei veicoli, o gli altri documenti che devono essere conservati negli stessi, non contengano le informazioni necessarie per determinare, in modo rapido e sicuro, a quale sottocategoria della classe Euro VI appartenga un determinato veicolo. La verifica immediata di tale dato, in caso di controlli su strada, risulta incerta (139);

– la Commissione non contesta che, come afferma la Repubblica d'Austria, la vetustà e l'usura di un veicolo lo rendono progressivamente più inquinante, a prescindere dalla sua tecnologia, il che consentirebbe di ristabilire la coerenza della deroga (140).

170. In definitiva, ritengo che nessuna delle obiezioni sollevate contro il regime delle deroghe sia idonea a rimettere in discussione la coerenza del divieto.

3. Proporzionalità della misura ed esistenza di alternative meno restrittive

171. Il divieto settoriale potrebbe essere *idoneo* a garantire il conseguimento dell'obiettivo di tutela dell'ambiente perseguito. Nella sentenza Brenner II, la Corte ha constatato che un divieto settoriale comportava una riduzione delle emissioni di inquinanti atmosferici e contribuiva quindi al miglioramento della qualità dell'aria. Ha inoltre dichiarato che «la necessità di ridurre il trasporto su strada di merci, eventualmente orientando gli operatori verso altre modalità di trasporto più rispettose dell'ambiente, quale il trasporto ferroviario, è stata riconosciuta nell'ambito della politica comune dei trasporti» (141). Tale ragionamento può essere esteso al presente ricorso.

172. La Repubblica italiana sostiene tuttavia che il divieto settoriale di circolazione *va oltre quanto è necessario* per raggiungere l'obiettivo perseguito ed è quindi sproporzionato. Essa afferma, in particolare, che:

– la Repubblica d'Austria non avrebbe dimostrato la disponibilità di alternative di trasporto adeguate;

– una misura così radicale non sarebbe necessaria, dato che le concentrazioni di inquinanti nelle zone interessate sono rimaste per diversi anni molto al di sotto dei valori limite stabiliti dalla direttiva 2008/50. Inoltre non sarebbe stata dimostrata l'assenza o l'inefficacia di altre misure meno restrittive della libera circolazione delle merci.

a) Esistenza di una capacità ferroviaria adeguata

173. La Repubblica italiana sostiene che il sistema intermodale Ro.La. presenta notevoli limiti di capacità nonché una scarsa affidabilità e comporta lunghi tempi di attesa. Inoltre, a causa dei tempi di percorrenza e dei costi ferroviari, significativamente superiori a quelli del trasporto su strada, la Ro.La non può essere considerata un'«opzione attraente».

174. Nella sentenza Brenner I (142), la Corte ha considerato che le autorità austriache non avevano dimostrato di avere valutato adeguatamente, «prima dell'adozione di una misura così radicale quale il divieto totale di circolazione», la disponibilità di una capacità ferroviaria sufficiente per il trasporto delle merci interessate.

175. Nel presente procedimento, la Repubblica d'Austria ha fornito informazioni e cifre dettagliate per dimostrare che il trasporto ferroviario – tramite la Ro.La. o in vagoni merci – potrebbe costituire un'alternativa ragionevole (in termini di tempi di percorrenza e di costi) al trasporto su strada.

176. Le obiezioni della Repubblica italiana al riguardo sono piuttosto generiche e non sono suffragate da studi o altri documenti che presentino un adeguato valore probatorio. Pertanto, il suo argomento relativo alla mancanza di soluzioni alternative non può essere considerato dimostrato.

b) Necessità della misura e debita presa in considerazione di alternative meno restrittive

177. Nella sentenza Brenner I (143) è stato dichiarato che le autorità austriache non avevano dimostrato di avere valutato adeguatamente alternative meno restrittive. Nell'ambito di quel procedimento, la Commissione aveva obiettato che esistevano varie misure alternative che, pur potendo incidere sulla libera circolazione delle merci, avrebbero consentito di raggiungere l'obiettivo perseguito ostacolando in minor misura l'esercizio di tale libertà (144).

178. La Commissione ha mantenuto tale argomento nella causa Brenner II (145). Anche qui la Corte ha considerato fondata la sua obiezione, attribuendo particolare importanza al contesto in cui si inseriva il divieto controverso, vale a dire l'insieme di misure che componevano il pacchetto di cui esso faceva parte. Essa ha constatato, in particolare, che un limite *permanente* di velocità sulle tratte autostradali interessate costituiva una misura meno restrittiva, con un potenziale di riduzione delle emissioni di NO2 che la Repubblica d'Austria non aveva sufficientemente preso in considerazione (146).

179. Per valutare l'inadempimento contestato alla Repubblica d'Austria nel presente ricorso, occorre esaminare l'evoluzione delle misure relative al traffico sulle autostrade A12 e A13 nei periodi immediatamente precedente e immediatamente successivo alla sentenza Brenner II (2011):

– nel 2007 è stato adottato un primo pacchetto di misure (quello esaminato dalla Corte nel 2011) che comprendeva, oltre al divieto settoriale già menzionato, un divieto di transito notturno (meno restrittivo di quello attuale e non contestato dalla Commissione nella causa Brenner II), un limite di velocità variabile in funzione delle emissioni, un divieto di circolazione per talune classi di veicoli pesanti altamente inquinanti e misure fiscali, come la modulazione dei pedaggi in base alle classi di emissioni;

– nel 2011 è stato abolito il divieto settoriale di circolazione, a motivo dell'inadempimento constatato nella sentenza Brenner II;

– nel 2014 è stato introdotto il limite di velocità permanente menzionato in quella sentenza;

– nel 2016 è stato reintrodotto il divieto settoriale, con un ampliamento dell'elenco delle merci interessate, ma accompagnato da una deroga temporanea a favore dei veicoli Euro VI;

– nel 2018 è stato introdotto per la prima volta il sistema di dosaggio del traffico oggetto del quarto motivo di ricorso;

– nel 2020 è stata introdotta la regola della data limite per ampliare ulteriormente la portata del divieto settoriale. Dai lavori preparatori risulta che le autorità austriache propendevano per l'*abolizione totale* della deroga a favore dei veicoli Euro VI, ma non l'hanno attuata a motivo della sua possibile incompatibilità con il diritto dell'Unione e del conseguente rischio di contestazione dinanzi alla Corte e dell'adozione di provvedimenti cautelari (147). Come ho già accennato, era contemplata la possibilità di inasprire ulteriormente in futuro la regola della data limite;

– nel 2021 è stata abolita la deroga generale a favore dei veicoli Euro VI nell'ambito del divieto notturno. Tale modifica riguarda anche i veicoli Euro VI che continuano ad essere esclusi dall'ambito del divieto settoriale e la cui circolazione resta quindi limitata alle ore diurne;

– negli anni 2023 e 2024 è stato adottato il divieto di circolazione invernale oggetto del terzo motivo di ricorso.

180. Pertanto, tutte le «misure *alternative*» proposte dalla Commissione nel procedimento Brenner I sono state adottate *cumulativamente* dalla Repubblica d'Austria nel decennio successivo alla sentenza Brenner II. Tuttavia, tale approccio è contrario, di per sé, al concetto di «misura *alternativa*» (148).

181. La Repubblica d'Austria sostiene che *tutte queste misure* sono, di fatto, *necessarie* per ottenere il rispetto del valore massimo di emissioni stabilito dal diritto dell'Unione. Anche considerando esclusivamente la soglia fissata dalla direttiva 2008/50, non è contestato che, fino al 2021, l'applicazione cumulativa delle misure adottate non consentiva di raggiungere l'obiettivo stabilito da detta direttiva, come dimostra la procedura di infrazione avviata dalla Commissione nel 2016.

182. Come ho già indicato in relazione al divieto notturno, l'adozione di tale insieme di misure ha avuto – sia direttamente (ossia mediante la riduzione delle emissioni) sia indirettamente (ossia promuovendo il rinnovo della flotta) – un impatto positivo sulla concentrazione delle emissioni. A partire dal 2021 i livelli massimi della direttiva 2008/50 sono stati rispettati su tutti i tratti pertinenti delle autostrade A12 e A13, anche aggiungendo a tali soglie il «margine di sicurezza» di 3 µg/m³ approvato dagli esperti.

183. Se una «terapia d'urto», come quella adottata tra il 2016 e il 2020, poteva essere ragionevole alla luce del superamento sistematico dei valori limite in quel periodo, i dati successivi al 2021 invitano a riflettere. Come ho già ricordato, la Corte dichiara che qualsiasi deroga alle libertà di circolazione previste dai Trattati deve soddisfare i criteri richiesti per essere giustificata non solo nel momento in cui è adottata, ma anche per tutto il periodo durante il quale si applica.

184. Uno Stato membro deve quindi dimostrare, *in relazione alle circostanze del caso concreto*, che le misure costituenti una deroga alla libera circolazione sono giustificate e non vanno oltre quanto è necessario. Di fronte a un mutamento significativo delle circostanze che hanno portato alla loro

adozione, gli Stati membri devono riesaminare la necessità e la proporzionalità di tali misure, valutando la possibilità di revocarle o di *sostituirle* con altre misure meno restrittive.

185. Anche qui, ritengo che la Repubblica d'Austria sia venuta meno a tale obbligo. Mi baso sui seguenti motivi:

– la relazione sulla modifica del divieto settoriale del 2019 indica che, come misura alternativa all'*inasprimento* del divieto settoriale, è stato contemplato il rafforzamento degli altri divieti, tra cui quello notturno, che tuttavia *era già stato disposto* (149). Ribadisco che, già all'epoca, nessuna di tali misure costituiva una reale «alternativa»;

– dalla stessa relazione risulta che l'altra reale «alternativa» (più restrittiva) presa in considerazione nell'analisi tecnica (l'abolizione totale della deroga a favore di tutti i veicoli Euro VI) è stata esclusa in considerazione della sua possibile incompatibilità con il diritto dell'Unione e del rischio che, qualora fosse stata contestata dinanzi alla Corte, essa sarebbe rimasta priva di effetti a breve termine a causa dell'adozione di provvedimenti cautelari;

– gli studi scientifici successivi forniti dalla Repubblica d'Austria dimostrano solo l'efficacia del pacchetto di misure e la sua idoneità a conseguire la riduzione delle concentrazioni di emissioni, ma non effettuano un riesame approfondito della sua proporzionalità alla luce delle nuove circostanze;

– nonostante il rispetto dei valori limite nel 2021 e 2022, non solo le misure esistenti non sono state attenuate, ma nel 2023 e 2024 è stato aggiunto il divieto di circolazione invernale (150);

– non risulta che la decisione di mantenere in vigore tutte le misure esistenti, nella loro attuale configurazione, sia stata riesaminata nell'ambito delle discussioni che hanno preceduto il presente ricorso per inadempimento. Dal fascicolo risulta che, a partire dal 2018, si sono tenute in seno alle istituzioni dell'Unione specifiche riunioni multilaterali in merito alle misure di limitazione del traffico sulle autostrade A12 e A13. Nel 2023 tali contatti si erano intensificati, il che aveva portato la Commissione a presentare agli Stati membri interessati un pacchetto di misure «di compromesso».

186. Non sostengo che, nel 2024 o negli anni precedenti, la situazione in Tirolo fosse tale da rendere necessaria l'abolizione *totale* del divieto settoriale. Inoltre non nego che tale misura potesse contribuire a garantire la qualità dell'aria in Tirolo e che, in tale contesto, continui ad essere legittimo l'obiettivo di trasferire sulle ferrovie una parte del trasporto di merci.

187. Le mie riserve di fronte a tale divieto sono di altro tipo: ritengo che la situazione esistente a partire dal 2022 imponesse alle autorità austriache l'obbligo di esaminare la possibilità di rendere più flessibile il divieto settoriale di circolazione oppure, se questo fosse stato mantenuto invariato, consigliasse di abolire o attenuare altre misure restrittive facenti parte dello stesso complesso di norme (come, ad esempio, il divieto di transito notturno).

188. Alla luce di quanto precede, ritengo che il secondo motivo di ricorso debba essere accolto.

E. Divieto di circolazione invernale (terzo motivo di ricorso)

189. La Repubblica italiana critica il divieto di circolazione sulle autostrade A12 e A13 dei veicoli pesanti diretti in Italia o in Germania, o in un altro paese da raggiungere attraverso tali Stati, in tutte le giornate di sabato del periodo compreso tra gennaio e inizio marzo 2023, dalle 7.00 alle 15.00.

190. La Repubblica d'Austria non contesta il carattere restrittivo della misura, che rende impossibile (salvo limitate eccezioni) il trasporto di merci su strada con veicoli pesanti per otto ore consecutive, tutti i sabati per due mesi. Ritiene tuttavia che tale restrizione sia giustificata da un'esigenza imperativa di interesse generale, ossia garantire la sicurezza stradale e il buon funzionamento delle autostrade in periodi di notevole congestione.

191. La Repubblica italiana e la Commissione sottolineano che tale esigenza imperativa di interesse generale non figura tra gli interessi pubblici espressamente menzionati nell'articolo 36 TFUE e pertanto non potrebbe valere qualora fosse accertato il carattere discriminatorio della misura. Entrambe sostengono che tale carattere discriminatorio sussiste in un divieto che si applica in modo selettivo ai soli tragitti la cui destinazione sia l'Italia o la Germania e non invece ai tragitti puramente interni né ai trasporti internazionali la cui destinazione sia ubicata in Austria. Sottolineano inoltre che, sotto il profilo della sicurezza stradale e del maggior rischio di congestione stradale e di incidenti, la destinazione finale del trasporto è del tutto irrilevante.

192. La Repubblica d'Austria sostiene che la misura è indistintamente applicabile, a prescindere dall'origine delle merci trasportate e dal paese di immatricolazione del veicolo.

193. La difesa della Repubblica d'Austria non è sufficiente a dissipare le serie riserve che nutro nei confronti di tale divieto, il cui carattere discriminatorio mi sembra incontrovertibile.

194. Concordo con la Repubblica italiana e la Commissione sul fatto che identificare l'ambito di applicazione del divieto esclusivamente in funzione della destinazione finale del veicolo, limitandolo ai tragitti la cui destinazione sia l'estero, non è giustificabile, specialmente alla luce del presunto obiettivo che la misura sarebbe intesa a perseguire. Non ho trovato nei documenti della Repubblica d'Austria una spiegazione sufficiente delle ragioni sottese a tale scelta (151).

195. Il carattere discriminatorio di tale divieto non escluderebbe, di per sé, la possibilità di giustificarlo con un'esigenza imperativa di interesse generale riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte (152). Occorre quindi esaminare se detta misura sia idonea a garantire il conseguimento dell'obiettivo di garantire la sicurezza stradale e non ecceda quanto è necessario a tal fine.

196. In astratto, un divieto di circolazione dei veicoli pesanti in determinati giorni o fasce orarie può garantire un livello elevato di sicurezza stradale quando sia ragionevole supporre che il traffico, segnatamente quello dei veicoli passeggeri, sarà eccezionalmente intenso (ad esempio, a causa di giorni festivi o di alcuni periodi della stagione turistica).

197. Pertanto, se la si considera isolatamente, e prescindendo dal suo eventuale carattere discriminatorio, si potrebbe probabilmente ritenere che la misura in questione non ponga problemi di compatibilità con gli articoli 34 e 35 TFUE.

198. La situazione è tuttavia diversa se si valuta l'impatto del divieto invernale sul traffico intracomunitario alla luce delle altre misure esistenti, con le quali esso interagisce.

199. Infatti, nei sabati invernali la circolazione dei veicoli pesanti era possibile solo dalle 5.00 (quando cessava il divieto di transito notturno) alle 7.00 (quando entrava in vigore la misura in questione). Nel momento stesso in cui cessava l'applicazione del divieto invernale, entrava in vigore il divieto di circolazione nei fine settimana, che si applica tutto l'anno dalle 15.00 del sabato alle 22.00 della domenica.

200. Inoltre, nelle domeniche successive ai sabati interessati dal divieto invernale, la possibilità di circolare era limitata ad una sola ora (tra le 22.00 e le 23.00), poiché in tale momento entrava in vigore il divieto di transito notturno, che impediva la circolazione fino alle 5.00 del lunedì.

201. In definitiva, dalle 22.00 del venerdì alle 5.00 del lunedì, i veicoli pesanti con destinazione in Italia o in Germania potevano transitare sull'asse stradale formato dall'A12 e dall'A13 solo per tre ore. La brevità di tale «finestra» temporale, unitamente alla lunghezza del tragitto che separa la Germania dall'Italia e alla necessità di rispettare i limiti di velocità stabiliti, rendeva in pratica quasi impossibile il trasporto internazionale di merci con veicoli pesanti durante il fine settimana. Inoltre, se si considera la settimana nel suo insieme, i veicoli pesanti potevano circolare senza restrizioni solo per circa il 46% del tempo totale.

202. In questo contesto, l'asserita necessità di aumentare la sicurezza stradale e di evitare congestioni per otto ore nei sabati invernali è motivata, in ampia misura, dagli effetti delle altre misure relative al traffico adottate dalla Repubblica d'Austria, che ostacolano o impediscono il trasporto internazionale

con veicoli pesanti, sia nelle ore precedenti che in quelle successive a tale periodo di tempo (l'effetto combinato del divieto notturno e del divieto di circolazione nel fine settimana implica che il traffico pesante si concentri nelle ore diurne del sabato).

203. In tali circostanze, il divieto di circolazione invernale, per il periodo in cui è stato in vigore, non può essere qualificato come realmente *necessario* per raggiungere l'obiettivo invocato.

204. Allo stesso tempo, il divieto pone problemi anche sotto il profilo della proporzionalità *in senso stretto*. Infatti, esso sarebbe meno gravoso se, a fronte di un divieto che riguarda le ore diurne dei sabati invernali, venisse ridotto di un analogo numero di ore il divieto di transito notturno del venerdì notte e/o quello di circolazione nei fine settimana. Gli interessi tutelati dalle altre misure (la riduzione delle emissioni inquinanti) rimarrebbero, nei sabati in questione, sufficientemente garantiti dal divieto di transito diurno.

205. Alla luce di quanto precede, la restrizione alla libera circolazione delle merci derivante dal divieto di circolazione invernale, oltre ad essere discriminatoria, non è debitamente giustificata. Pertanto, il terzo motivo di ricorso deve essere accolto.

F. Dosaggio del traffico (quarto motivo di ricorso)

206. La Repubblica italiana critica una misura, introdotta a partire da marzo 2018, che limita ad un massimo di trecento veicoli all'ora il numero di veicoli pesanti provenienti dalla Germania e diretti verso sud lungo l'autostrada A12. La misura si applica in giorni determinati, fissati in anticipo dalle autorità austriache e annunciati pubblicamente e periodicamente.

207. La Repubblica d'Austria contesta il carattere restrittivo di tale misura. Essa sottolinea che la misura in parola mira a rendere il traffico più fluido nelle date in cui, secondo l'esperienza, ci si può attendere un forte aumento della circolazione di veicoli. In tal modo si consentirebbe inoltre ai servizi di emergenza di effettuare in modo più efficace gli interventi necessari.

208. Secondo la Repubblica d'Austria, il dosaggio non ostacola realmente il traffico di merci. Tale sistema si applica solo nei giorni in cui è assolutamente necessario e per alcune ore (generalmente al mattino). Esso non impone un numero predeterminato di veicoli ammessi, poiché la riduzione dei veicoli in entrata è ottenuta stabilendo un limite di velocità supplementare.

209. In generale, una limitazione del numero di veicoli pesanti autorizzati a circolare su un tratto autostradale della rete transeuropea potrebbe essere qualificata come misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'importazione, ai sensi dell'articolo 34 TFUE. In quanto tale, essa sarebbe idonea a scoraggiare, o anche a ritardare in modo significativo, il trasporto intracomunitario di merci, rendendolo più complesso e costoso.

210. Orbene, non sono convinto che *qualsiasi* misura che limiti il numero di veicoli pesanti che possono circolare su un tratto autostradale in un determinato momento sia, inevitabilmente, incompatibile con l'articolo 34 TFUE.

211. La capacità di una misura di avere effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci dipende da molte variabili. Infatti, se viene applicata in via eccezionale, quando sia necessario per evitare congestioni, e mantenuta solo per il tempo strettamente necessario, essa potrebbe – come sostiene la Repubblica d'Austria – perfino avere effetti positivi sulla libera circolazione.

212. Per contro, una misura applicata con relativa frequenza, anche in situazioni nelle quali la sua utilità non sia chiara, avrebbe effetti restrittivi sulla libera circolazione.

213. Se, come ha sostenuto la Repubblica d'Austria, il dosaggio si traduce in realtà in un mero limite di velocità imposto, in via eccezionale, su taluni tratti autostradali in circostanze particolari, di fronte a fondate previsioni di congestione del traffico, non credo che esso sia censurabile.

214. Sulla base di tali premesse, ritengo che la Repubblica italiana non abbia adempiuto l'onere ad essa incombente di dimostrare che il sistema di dosaggio contestato viola l'articolo 34 TFUE.

215. In primo luogo, gli elementi necessari per comprendere in cosa consista la misura contestata e il modo concreto in cui essa è applicata non risultano esplicitamente dal testo della normativa nazionale pertinente. Infatti, la disposizione su cui si fonda la misura ha una formulazione piuttosto aperta, per non dire vaga (153).

216. In tale contesto, spettava alla Repubblica italiana, in quanto ricorrente, i) fornire tutte le informazioni utili alla Corte per comprendere la struttura e il funzionamento della misura contestata, e ii) allegare le prove a sostegno della sua argomentazione.

217. Ritengo che la Repubblica italiana non abbia rispettato tali condizioni. Infatti, la Repubblica d'Austria ha negato l'esattezza della descrizione della misura contenuta nel ricorso, senza che la Repubblica italiana rispondesse in modo convincente a tale obiezione nella replica o nelle osservazioni sulla memoria di intervento della Commissione, o in udienza.

218. Peraltro, la Repubblica italiana non allega prove a sostegno della sua tesi (come ad esempio decisioni o circolari amministrative), né fa riferimento a documenti accessibili al pubblico che possano confermare i fatti addotti. La memoria di intervento della Commissione presenta analoghe lacune su questo punto.

219. Gli argomenti della Repubblica italiana relativi agli effetti restrittivi *reali* della misura sono incompleti. Essi si limitano a sostenere che, dopo la sua introduzione nel 2018, il numero di giorni nei quali si applica tale misura è progressivamente aumentato nel corso del tempo (154). Non spiegano neppure se, e in quali casi, il dosaggio sia stato disposto in situazioni nelle quali non ve n'era una reale necessità, o per fini diversi da quelli invocati dalla Repubblica d'Austria.

220. La Repubblica italiana non ha quindi dimostrato che il sistema di dosaggio abbia effetti sulla libera circolazione che possano dar luogo a una «restrizione» ai sensi dell'articolo 34 TFUE. In assenza di prove concrete al riguardo, gli eventuali effetti restrittivi di tale misura sono troppo incerti e remoti per essere considerati rilevanti.

221. In definitiva, ritengo che il quarto motivo di ricorso debba essere respinto.

VI. Sulle spese

222. A norma dell'articolo 138, paragrafo 3, del regolamento di procedura della Corte, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, le spese sono compensate.

223. Conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la Commissione si farà carico delle proprie spese.

VII. Conclusione

224. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di pronunciarsi nei seguenti termini:

«1) La Repubblica d'Austria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 34 e 35 TFUE adottando gli articoli 3 e 4 della Verordnung des Landeshauptmannes vom 27. Oktober 2010, mit der auf der A12 Inntal Autobahn ein Nachtfahrverbot für Schwerfahrzeuge erlassen wird (regolamento del Governatore del Land del 27 ottobre 2010 mediante il quale viene istituito un divieto di transito notturno per i veicoli pesanti sull'autostrada A12 della Valle dell'Inn), come modificata nel 2021.

2) La Repubblica d'Austria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 34 e 35 TFUE adottando gli articoli 3 e 4 della Verordnung des Landeshauptmannes vom 18. Mai 2016, mit der auf einem Abschnitt der A12 Inntal Autobahn der Transport bestimmter Güter im Fernverkehr verboten wird (regolamento del Governatore del Land del 18 maggio 2016 che vieta

su un tratto dell'autostrada A12 della Valle dell'Inn il trasporto di determinate merci a lunga distanza), come modificata da ultimo nel 2023.

3) La Repubblica d'Austria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 34 e 35 TFUE adottando la Verordnung der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, mit der für die A12 Inntalautobahn und die A13 Brennerautobahn an bestimmten Samstagen im Winter 2023 ein Fahrverbot für Lastkraftfahrzeuge verfügt wird (regolamento della Ministra Federale per la Protezione del clima, l'Ambiente, l'Energia, la Mobilità, l'Innovazione e la Tecnologia che istituisce un divieto di circolazione per i mezzi pesanti sull'autostrada A12 della Valle dell'Inn e sull'autostrada A13 del Brennero in determinati sabati dell'inverno 2023).

4) Il ricorso è respinto per il resto.

5) La Repubblica italiana, la Repubblica d'Austria e la Commissione europea si faranno carico ciascuna delle proprie spese».

---

1 Lingua originale: lo spagnolo.

---

2 Le indicherò anche, rispettivamente, come «autostrada della Valle dell'Inn» e «autostrada del Brennero».

---

3 Sentenze del 15 novembre 2005, Commissione/Austria (C-320/03, EU:C:2005:684; in prosieguo: la «sentenza Brenner I»), e del 21 dicembre 2011, Commissione/Austria (C-28/09, EU:C:2011:854; in prosieguo: la «sentenza Brenner II»).

---

4 Sentenza Brenner II, punto 116: «(...) la tratta dell'autostrada A 12 costituisce una delle principali vie di comunicazione terrestre tra il sud della Germania e il nord Italia. Costringendo le imprese interessate a cercare altre soluzioni economicamente valide per il trasporto delle merci indicate nel regolamento contestato, il divieto settoriale di circolazione può incidere in modo determinante sul transito delle merci tra l'Europa settentrionale e il nord dell'Italia».

---

5 Istituito dal Protocollo n. 9 concernente il trasporto su strada, ferroviario e combinato in Austria, allegato all'atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Norvegia, della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 1994, C 241, pag. 9, e GU 1995, L 1, pag. 1).

---

6 V. gli elenchi di merci contenuti nel punto 24 della sentenza Brenner I e nel punto 19 della sentenza Brenner II. Tali merci coincidono, in sostanza, con quelle rientranti nell'ambito del divieto settoriale attualmente in vigore.

---

7 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (GU 2008, L 152, pag. 1).

---

8 Procedimento INFR(2016) 2006. Dopo aver constatato la diminuzione del livello annuale di emissioni di NO2 nel Tirolo e il rispetto sistematico, dal 2020, del valore limite stabilito dal diritto dell'Unione, nel 2023 la Commissione ha archiviato la procedura di infrazione.

---

9 Disciplinato agli articoli 3 e 4 della Verordnung des Landeshauptmannes vom 27. Oktober 2010, mit der auf der A12 Inntal Autobahn ein Nachtfahrverbot für Schwerfahrzeuge erlassen wird (regolamento del Governatore del Land del 27 ottobre 2010 mediante il quale viene istituito un divieto di transito notturno per i

veicoli pesanti sull'autostrada A12 della Valle dell'Inn) (LGBl. n. 64/2010), versione modificata (LGBl. n. 141/2021) (in prosieguo: il «regolamento sul divieto notturno»).

---

10 Sono esentati da tale divieto i veicoli esclusivamente elettrici o dotati di tecnologia delle celle a combustibile a idrogeno. Nel prosieguo, quando menziono semplicemente i veicoli pesanti, mi riferisco a quelli con una massa massima ammissibile superiore a 7,5 tonnellate.

---

11 Il divieto si applica in entrambi i sensi di circolazione sulla A12 tra il chilometro 6,35 (Comune di Langkampfen) e il chilometro 90 (Comune di Zirl).

---

12 Erläuternde Bemerkungen zur Verordnung des Landeshauptmannes, mit der die Verordnung, mit der auf der A12 Inntal Autobahnein Nachtfahrverbot für Schwerfahrzeuge erlassen wird, geändert wird (Note esplicative sul regolamento del Governatore del Land recante modifica del regolamento che istituisce il divieto di transito notturno per i veicoli pesanti sull'autostrada A12 della Valle dell'Inn; in prosieguo: la «relazione sul divieto notturno»).

---

13 Di conseguenza, il suo obiettivo non è ridurre quantitativamente il transito stradale dei veicoli pesanti sul tratto di autostrada interessato, bensì ridistribuirlo verso una fascia oraria più favorevole alla dispersione delle emissioni (relazione sul divieto notturno, pag. 64, che confronta tale misura con il divieto settoriale).

---

14 Relazione sul divieto notturno, pag. 63.

---

15 V. regolamento (CE) n. 595/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, relativo all'omologazione dei veicoli a motore e dei motori riguardo alle emissioni dei veicoli pesanti (euro VI) e all'accesso alle informazioni relative alla riparazione e alla manutenzione del veicolo e che modifica il regolamento (CE) n. 715/2007 e la direttiva 2007/46/CE e che abroga le direttive 80/1269/CEE, 2005/55/CE e 2005/78/CE (GU 2009, L 188, pag. 1).

---

16 La relazione sul divieto notturno indica che, grazie alle misure relative al traffico adottate nel corso del tempo, è stato ottenuto un rinnovo sostanziale della flotta che circola sul corridoio del Brennero, che è «più moderna rispetto al solito» (pag. 60; v. anche i dati contenuti nelle pagine 12, 13 e 39). Essa aggiunge che, nel regime precedente, un numero significativo di veicoli pesanti era ancora autorizzato a circolare nelle ore notturne grazie alla deroga generale per i veicoli Euro VI, il che pregiudicava l'efficacia della misura e il suo contributo al miglioramento della qualità dell'aria. Per questo motivo, con la modifica del 2021 non è stata prorogata tale esenzione.

---

17 Rientrano in tale categoria i trasporti necessari alla continuità delle cure mediche d'urgenza, i lavori sulla rete autostradale o ferroviaria, i servizi di gru e di assistenza in caso di guasto, i servizi di soccorso e gli spostamenti non rinviabili dell'Esercito federale.

---

18 La deroga riguarda le zone «principale» ed «ampliata» che la Corte ha già preso in considerazione nel pronunciarsi sul divieto settoriale di circolazione (punti 20 e 21 della sentenza Brenner II). Nel prosieguo mi riferirò ad essa come l'«esenzione del traffico locale e regionale».

---

19 La «zona principale» comprende i distretti di Imst, Innsbruck-Land, Innsbruck-Stadt, Kufstein e Schwaz.

---

20 La «zona ampliata» corrisponde ai distretti di Kitzbühel, Landeck, Lienz, Reutte e Zell am See in Austria, ai distretti rurali di Bad Tölz-Wolfratshausen, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Rosenheim (compresa la città) e Traunstein in Germania, nonché alle comunità comprensoriali della Val d'Isarco, della Val Pusteria e di Wipptal in Italia.

---

21 In seguito all'abolizione della deroga generale per i veicoli Euro VI.

---

22 Relazione sul divieto notturno, pag. 60: «[l]'accesso a tali zone [particolarmente interessate] è garantito principalmente attraverso la "rotta vietata". Qualora fossero vietati gli spostamenti lungo tale rotta, le imprese ivi ubicate sarebbero molto più colpite rispetto a quelle situate in zone accessibili con altre rotte o da altri punti. Inoltre, per gli spostamenti all'interno della zona ampliata, la ferrovia non è un'alternativa praticabile a causa delle distanze brevi. Pertanto, al fine di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, devono restare consentiti gli spostamenti su strada nell'ambito del traffico locale e regionale».

---

23 Tale divieto è disciplinato dagli articoli 3 e 4 della Verordnung des Landeshauptmannes vom 18. Mai 2016, mit der auf einem Abschnitt der A12 Inntal Autobahn der Transport bestimmter Güter im Fernverkehr verboten wird (regolamento del Governatore del Land del 18 maggio 2016 che vieta su un tratto dell'autostrada A12 della Valle dell'Inn il trasporto a lunga distanza di determinate merci (LGBl. n. 44/2016, come modificato dal LGBl. n. 48/2023; in prosieguo: il «regolamento sul divieto settoriale di circolazione»). Il suo contenuto è commentato nelle Erläuternde Bemerkungen zur Verordnung des Landeshauptmannes, mit der auf einem Abschnitt der A12 Inntal Autobahn der Transport bestimmter Güter im Fernverkehr verboten wird (Note esplicative sul regolamento del Governatore del Land che vieta su un tratto dell'autostrada A12 della Valle dell'Inn il trasporto a lunga distanza di determinate merci; in prosieguo: la «relazione sul divieto settoriale»).

---

24 L'elenco delle merci interessate da tale divieto comprende quelle esaminate nelle sentenze Brenner I e II. Ad esse se ne aggiungono ora altre: carta e cartone; prodotti petroliferi liquidi; cemento, calce e gesso; tubi e profilati cavi; cereali.

---

25 Il divieto si applica in entrambi i sensi della A12 tra il chilometro 6,35 (Comune di Langkampfen) e il chilometro 72 (Comune di Ampass).

---

26 Relazione sul divieto notturno, pagg. 27 e 28.

---

27 La relazione sul divieto settoriale ribadisce considerazioni analoghe a quelle espresse dalla Repubblica d'Austria nella causa Brenner II (punti 102 e 103 della sentenza Brenner II).

---

28 Attualmente le zone principale e ampliata sono delimitate in modo identico a quanto già indicato in relazione al divieto di transito notturno. Fino al 31 dicembre 2023, la zona ampliata comprendeva anche altre aree in Austria, Svizzera e Liechtenstein.

---

29 Come ha confermato la Sentenza Brenner II, punto 134.

---

30 Per quanto riguarda quest'ultima deroga, la relazione sul divieto settoriale (pag. 56) indica che essa comprendeva, inizialmente, tutti i veicoli Euro VI, indipendentemente dalla data di immatricolazione. I suoi obiettivi consistevano nel concedere alle imprese un termine sufficiente per adeguare la logistica dei trasporti alla nuova situazione giuridica e nel promuovere il rapido ammodernamento della flotta. Tuttavia, la sua abolizione progressiva era prevista fin dall'inizio, a motivo, da un lato, del suo crescente impatto negativo sull'efficacia complessiva del divieto settoriale (posto che la modernizzazione progressiva della flotta in tal

modo realizzata determina un aumento del numero di veicoli pesanti autorizzati a circolare in base a tale deroga) e, dall'altro, degli interessi economici dell'impresa ferroviaria.

---

31 La deroga è stata introdotta dal LGBl. n. 81/2019.

---

32 Corrispondente alle norme Euro VI delle categorie D ed E, più efficaci dal punto di vista ambientale, con esclusione delle categorie (più inquinanti) A, B e, parzialmente, C.

---

33 La Repubblica d'Austria fornisce (punto 121 del controricorso) studi che dimostrerebbero un «effetto di usura per chilometraggio».

---

34 Si tratta di deroghe a favore dei veicoli esclusivamente elettrici o dotati di tecnologia delle celle a combustibile a idrogeno; di taluni trasporti precedenti o successivi al trasbordo ferroviario; dei servizi di soccorso e degli spostamenti non rinviabili dell'Esercito federale [previsti rispettivamente dall'articolo 4, lettere c), d), f) e g), del regolamento sul divieto settoriale di circolazione].

---

35 Verordnung der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, mit der für die A12 Inntalautobahn und die A13 Brennerautobahn an bestimmten Samstagen im Winter 2023 ein Fahrverbot für Lastkraftfahrzeuge verfügt wird (Winterfahrverbotskalender 2023) [regolamento della Ministra Federale per la Protezione del clima, l'Ambiente, l'Energia, la Mobilità, l'Innovazione e la Tecnologia che istituisce un divieto di circolazione per i mezzi pesanti sull'autostrada della Valle dell'Inn A12 e sull'autostrada del Brennero A13 in determinati sabati dell'inverno 2023 (Calendario dei divieti di circolazione nell'inverno 2023) (BGB1 II n. 3/2023; in prosieguo: il «calendario del divieto invernale del 2023»).

---

36 BGBl. II n. 2/2024.

---

37 Sembra che tale misura non fosse limitata a determinati tratti di tali autostrade, ma si estendesse all'intero percorso delle stesse.

---

38 Nel 2023 tale misura è stata applicata in totale per dieci sabati consecutivi, tra il 7 gennaio e l'11 marzo; nel 2024, dal 13 gennaio al 9 marzo.

---

39 Il calendario del divieto invernale del 2023 conteneva un elenco eterogeneo di merci escluse dalla misura: trasporto di animali, invii postali e giornali, prodotti destinati all'approvvigionamento di esercizi di ristorazione o eventi gastronomici e vari spostamenti destinati alla prestazione di servizi di interesse generale. Non era invece prevista un'esenzione generale per i prodotti deperibili.

---

40 Bundesgesetz vom 6. Juli 1960, mit dem Vorschriften über die Straßenpolizei erlassen werden (legge federale recante approvazione di disposizioni relative alla sicurezza stradale, del 6 luglio 1960) (BGBl. n. 59/1960).

---

41 Il controricorso della Repubblica d'Austria, punto 186, spiega che la riduzione nel momento critico dell'ora di punta mattutina mira a «garantire che il numero di veicoli pesanti che attraversano la frontiera a Kufstein corrisponda esattamente alla capacità di assorbimento delle autostrade della Valle dell'Inn e del Brennero». In parallelo, viene limitata la velocità dei veicoli pesanti in direzione di Innsbruck. Nel procedimento dinanzi alla Commissione, la Repubblica d'Austria non ha menzionato una riduzione della

velocità, bensì il fatto che «il numero di veicoli pesanti in transito viene ridotto e ridistribuito nel momento critico» (sezione 5.1).

---

42 In tal modo viene agevolata la pianificazione dei trasporti consentendo di attenuare gli effetti del dosaggio, vuoi mediante lo spostamento dei tragitti verso fasce orarie meno critiche, vuoi mediante il loro reindirizzamento verso il trasporto ferroviario.

---

43 C(2024) 3219 final; in prosieguo: il «parere motivato».

---

44 Sentenza del 22 settembre 2016, Commissione/Repubblica ceca (C-525/14, EU:C:2016:714, punti 16 e 18 e giurisprudenza citata).

---

45 Articolo 21, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e articolo 120, lettera c), del regolamento di procedura della Corte di giustizia.

---

46 Sentenza del 31 marzo 1992, Commissione/Italia (C-362/90, EU:C:1992:158, punti da 11 a 13).

---

47 Sentenza dell'11 dicembre 2014, Commissione/Spagna (C-678/11, EU:C:2014:2434, punto 60 e giurisprudenza citata).

---

48 V., in generale, sentenza del 16 settembre 2015, Commissione/Slovacchia (C-433/13, EU:C:2015:602, punto 40 e giurisprudenza citata).

---

49 Sentenza del 30 maggio 1991, Commissione/Grecia (C-110/89, EU:C:1991:227, punto 24).

---

50 Sentenza del 27 marzo 2019, Commissione/Germania (C-620/16, EU:C:2019:256, punti 48, 49 e 96).

---

51 Sentenza del 25 ottobre 2001, Germania/Commissione (C-276/99, EU:C:2001:576, punto 32).

---

52 Conclusioni dell'avvocato generale Szpunar nella causa Commissione/Ungheria (Materiali da costruzione per infrastrutture critiche) (C-499/23, EU:C:2025:61, paragrafi da 34 a 40).

---

53 Sentenza dell'11 maggio 1999, Monsees (C-350/97, EU:C:1999:242, punto 23).

---

54 Sentenza del 3 dicembre 1998, Bluhme (C-67/97, EU:C:1998:584, punto 20).

---

55 Sentenza del 14 luglio 1994, Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, punto 24).

---

56 Sentenza del 22 gennaio 2026, Commissione/Ungheria (Tassa mineraria aggiuntiva) (C-144/24, EU:C:2026:34, punto 53 e giurisprudenza citata).

---

57 Sentenza del 24 giugno 2021, Commissione/Spagna (Deterioramento dell'area naturale di Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, punto 47).

---

58 Sentenze del 29 marzo 2011, Commissione/Italia (C-565/08, EU:C:2011:188, punti da 52 a 55), e del 12 luglio 2012, Commissione/Germania (C-562/10, EU:C:2012:442, punti da 41 a 43).

---

59 Sentenza del 19 giugno 2003, Commissione/Italia (C-420/01, EU:C:2003:363, punto 30).

---

60 Sentenza del 13 novembre 2025, Commissione/Ungheria (Materiali da costruzione per infrastrutture critiche) (C-499/23, EU:C:2025:875, punto 73).

---

61 Il divieto è configurato in modo diverso nei tre casi, sull'arco delle ventiquattro ore (solo per determinate merci), oppure in fasce orarie specifiche o in determinati giorni per la grande maggioranza delle merci. Tuttavia, nel periodo in cui è applicabile ciascuno dei divieti, il trasporto su strada delle merci interessate risulta impossibile o è limitato alle ipotesi eccezionali previste dalla legge.

---

62 Per quanto riguarda i divieti notturno e settoriale, le relazioni esplicative dei regolamenti che istituiscono tali misure riconoscono il carattere restrittivo: v. relazione sul divieto notturno, pag. 62, e la relazione sul divieto settoriale, pag. 35. Quanto al divieto invernale, ai punti da 151 a 154 del suo controricorso la Repubblica d'Austria non contesta l'esistenza di una restrizione, ma solo il suo carattere discriminatorio.

---

63 Sentenza Brenner II, punti da 108 a 111.

---

64 Sentenze Brenner II (punto 117) e Brenner I (punto 69).

---

65 Sentenze Brenner II, punto 119, e Brenner I, punto 70.

---

66 Sentenza del 20 febbraio 1979, Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:42).

---

67 Sentenza del 26 aprile 1988, Bond van Adverteerders e a. (352/85, EU:C:1988:196, punto 32).

---

68 La sentenza Brenner II, punto 122, ha riconosciuto che «gli obiettivi di tutela dell'ambiente e di protezione della salute (...) sono strettamente connessi tra di loro, in particolare nell'ambito della lotta contro l'inquinamento dell'aria (…)».

---

69 Conclusioni presentate nelle cause riunite Essent Belgium (da C-204/12 a C-208/12, EU:C:2013:294, punti da 86 a 98).

---

70 Sentenze del 13 marzo 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, punti da 68 a 81); dell'11 dicembre 2008, Commissione/Austria (C-524/07, EU:C:2008:717, punti 54 e 55); del 30 aprile 2009, Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft (C-531/07, EU:C:2009:276, punti 22 e 34), e dell'11 settembre 2014, Essent Belgium (da C-204/12 a C-208/12, EU:C:2014:2192, punti da 90 a 96).

---

71 Fatta salva la possibilità che, a seconda delle circostanze, la necessità e la proporzionalità di una misura discriminatoria siano oggetto di un'analisi più rigorosa.

---

72 Sentenza Brenner II, punto 126 e giurisprudenza citata (il corsivo è mio).

73 Tali dati evidenziano che la tendenza alla diminuzione delle emissioni inquinanti è analoga nella stazione di rilevamento di Bressanone (Brixen), in Alto Adige (Tirolo meridionale, Italia), dove il divieto notturno *non* si applica, e nella stazione di misurazione di Vomp/Stazione di servizio A12, in Tirolo (Austria), soggetta a tale divieto. La stazione di misurazione di Vomp viene presa come punto di riferimento poiché, secondo quanto indicato dalla relazione sul divieto notturno, in essa sono stati registrati storicamente i livelli più elevati di concentrazioni di NO2.

74 Osservazioni della Repubblica italiana sulla memoria di intervento della Commissione, punto 12 (il corsivo è mio).

75 È ragionevole sostenere che anche le zone italiane limitrofe traggono vantaggio dall'ammodernamento della flotta. Se, per circolare senza restrizioni sulle autostrade austriache, i veicoli pesanti devono soddisfare i requisiti delle classi Euro VI, si può presumere che una flotta più moderna circolerà del pari sui tratti italiani della A13 (Bressanone si trova nella Val d'Isarco, che rientra nella «zona ampliata» in cui si applica la deroga Euro VI).

76 V. la relazione sul divieto notturno, pag. 60.

77 La Repubblica d'Austria insiste sulla raffrontabilità dei due divieti. Essa afferma che la sentenza Brenner II non si riferiva direttamente al divieto settoriale di circolazione, ma piuttosto, in generale, alle «misure nazionali intese ad incanalare i flussi di trasporto o ad influenzare le modalità di trasporto», il che varrebbe anche per il divieto di transito notturno.

78 Al punto 16, primo trattino, delle osservazioni della Repubblica d'Austria sulla memoria di intervento della Commissione, viene menzionata come opzione alternativa l'autostrada A10. Quest'ultima attraversa il territorio austriaco in un punto più orientale rispetto all'asse formato dalle autostrade A12 e A13, estendendosi da Salisburgo alla città di Villach, situata in prossimità del confine con la Slovenia. Per i tragitti con destinazione nel centro-nord dell'Italia, tale itinerario implica, nonostante la vicinanza con il Friuli Venezia Giulia (Italia), una deviazione considerevole.

79 Per quanto riguarda le merci (meno numerose) interessate dal divieto settoriale, la Repubblica d'Austria ha dimostrato, fornendo studi di esperti che confrontavano la loro «compatibilità con il trasporto su rotaie», che il trasporto ferroviario può essere un'alternativa *praticabile*. Non lo ha invece dimostrato per quanto riguarda le merci (più numerose) interessate dal divieto notturno che potrebbero non essere idonee al trasporto ferroviario. Essa lo riconosce al punto 16, ultimo trattino, delle sue osservazioni sulla memoria di intervento della Commissione.

80 Alla luce dei dati forniti dalla Repubblica d'Austria, non sembra che il ricorso a percorsi alternativi costituisca un'opzione effettivamente utilizzata su larga scala nella pratica, come dimostra il picco di traffico di veicoli pesanti che si registra nelle prime ore immediatamente successive alla cessazione del divieto notturno.

81 Relazione sul divieto notturno, pag. 60 (il corsivo e mio).

82 Parere del 7 aprile 2025 del Dipartimento per la Pianificazione della mobilità dell'Ufficio del governo del Land Tirolo (in prosieguo: il «parere del governo del Tirolo»), che si basa sui risultati di uno studio scientifico disponibile all'indirizzo https://www.tirol.gv.at/fileadmin/buergerservice/Beauftragte_Gutachten_Studien_Umfragen/Ergebnisse_Lkw-Erhebungen_A12_2024.pdf.

83 Il parere del governo del Tirolo è incentrato sul confronto delle percentuali di veicoli *con massa massima ammissibile superiore a 3,5 tonnellate* secondo la loro direzione di marcia durante l'orario notturno. Risulta che, nella fascia oraria di applicazione del divieto notturno, il 20,06% di tali veicoli *esce* dalla zona principale diretto verso zone «esterne» (contro una media del 21,16% in tutte le 24 ore). Per contro, il 30,09% *si dirige* verso la zona principale da zone esterne (rispetto all'11,96% nell'arco delle 24 ore). Tali dati indicano quindi che, nelle ore notturne, la zona principale riceve più merci di quante ne spedisca. Il parere del governo del Tirolo conclude che tali dati: 1) dimostrano che l'esenzione del traffico locale e regionale «serv[e] principalmente a garantire l'approvvigionamento di merci nella zona centrale» e 2) consentono di smentire l'esistenza di un vantaggio concorrenziale, tenuto conto del deficit commerciale che caratterizza la zona principale nelle ore notturne.

84 Sebbene nella tabella contenuta nel parere del governo del Tirolo siano utilizzati colori diversi per distinguere gli spostamenti effettuati nell'ambito dell'esenzione del traffico locale e regionale da quelli autorizzati in base ad altri regimi di deroga, gli spostamenti relativi alla zona principale sono presentati in forma aggregata, imputandoli integralmente a tale deroga. Ciò risulta dall'assenza di una colonna specifica relativa al trasporto di prodotti alimentari, editoriali e postali con destinazione in tale zona, sebbene essi rappresentino, secondo lo studio citato alla nota 82, una quota significativa del totale delle merci trasportate in orario notturno (rispettivamente il 37% e il 12% degli spostamenti totali).

85 Un'interpretazione diversa consentirebbe di sostenere che i dati riflettono semplicemente una tendenza razionale a cogliere un'opportunità, vale a dire a concentrare le consegne durante la notte per beneficiare di condizioni di circolazione più fluide, favorite dal divieto notturno applicabile agli altri veicoli pesanti, o al fine di evitare altre restrizioni applicate durante i picchi di traffico, come il dosaggio.

86 Ricorso, punto 56.

87 Punti da 71 a 73 del controricorso. Essa aggiunge che, per quanto riguarda la qualità dell'aria, prorogare il divieto fino alle 8.00 del mattino sarebbe preferibile, tenuto conto della traiettoria del «fattore tau», e renderebbe più efficace la misura. Tuttavia, è stato scelto di fissare la fine del divieto alle 5.00 per consentire una migliore pianificazione del trasporto di merci e garantire il corretto approvvigionamento delle imprese prima della loro apertura alle 7.00.

88 Parere motivato, punto 51.

89 Il «fattore tau» indica il rapporto tra le concentrazioni e le emissioni derivanti da una fonte specifica. La nota 1 delle osservazioni della Repubblica italiana sulla memoria di intervento della Commissione contiene un grafico che indica che il «fattore tau» è più elevato di notte e, soprattutto, nelle prime ore del mattino. Esso dimostra quindi che le emissioni dei veicoli durante tali ore sono quelle responsabili delle concentrazioni più elevate.

90 Osservazioni della Repubblica italiana sulla memoria di intervento della Commissione, punto 17.

91 In udienza, la Repubblica italiana ha ribadito quanto indicato nella nota 1 delle sue osservazioni sulla memoria di intervento della Commissione: «[i]l valore fornito dall'Austria, che tiene conto del massimo (alle 6 del mattino) e del minimo (a mezzogiorno) dell'intero periodo, non sembra riflettere la situazione reale. Infatti, sarebbe più corretto tenere conto dei valori medi dei periodi interessati dai divieti di transito notturno (tra mezzanotte e le 5 di mattina) e dei valori medi dell'intervallo orario verso il quale, con ogni probabilità, si trasferisce il traffico bloccato durante la notte (fino alle 8 del mattino). In tal modo, il valore medio diminuirebbe da circa 0,11 g/km durante la notte a circa 0,07 g/km durante il giorno, ossia nemmeno della

metà». Per essere credibile e convincente, tale argomento avrebbe richiesto non solo il sostegno di prove attestanti che l'approccio proposto era quello «più corretto», ma anche uno sviluppo più approfondito.

---

92 Detti grafici sono contenuti nelle osservazioni della Repubblica italiana sulla memoria di intervento della Commissione, punti 16 e 17, nota 1.

---

93 In particolare, la relazione di Ökoscience, del 7 settembre 2024, intitolata «Evaluierung des Tiroler NO2-Maßnahmenprogramms zum Verkehr auf der A12 und A13» (Valutazione del programma di misure contro il NO2 del Tirolo relativo al traffico sulle autostrade A12 e A13; in prosieguo: la «relazione di Ökoscience del 2024»).

---

94 Relazione sul divieto notturno, pag. 28.

---

95 Relazione sul divieto notturno, pag. 44. L'autostrada A2 (autostrada del San Gottardo) è uno dei principali assi nord-sud della Svizzera, che collega la città di Basilea alla frontiera italiana. Il confronto è dovuto al fatto che, nel 2017, su tale autostrada si applicava un divieto di transito notturno senza alcuna deroga per i veicoli Euro VI.

---

96 Relazione di Ökoscience del 2024, pag. 17, in cui si precisa che, «[n]ello scenario "senza [divieto di transito notturno]" sulla A12, il traffico supplementare durante il giorno è distribuito lungo la notte in maniera tale che l'evoluzione giornaliera relativa presenta lo stesso schema della A1».

---

97 Relazione di Ökoscience del 2024, pag. 19.

---

98 Si tratta di un fenomeno per il quale, in alcune zone pianeggianti o valli (come quelle che le autostrade A12 e A13 attraversano), la temperatura dell'aria aumenta all'aumentare dell'altitudine, il che rende più difficile la dispersione dell'inquinamento atmosferico, bloccato negli strati di aria fredda che rimangono vicino al suolo.

---

99 Osservazioni presentate dalla Repubblica d'Austria dinanzi alla Commissione, sezione II.3. L'inversione termica è menzionata una sola volta e incidentalmente.

---

100 In udienza, la Commissione ha tuttavia affermato che l'argomento ha avuto un'importanza considerevole nella difesa della Repubblica d'Austria durante la fase precontenziosa.

---

101 Controricorso, punto 79 (il corsivo è mio). Tale affermazione mi sembra plausibile alla luce della relazione di Ökoscience del 26 settembre 2024, intitolata «Zur Entwicklung der Häufigkeit atmosphärischer Inversionen im Alpenraum 1997-2023» (Evoluzione della frequenza delle inversioni atmosferiche nella regione alpina tra il 1997 e il 2023, pag. 25).

---

102 Essa si basa, a tal fine, su uno studio di Ökoscience del 7 aprile 2025, intitolato «Stellungnahme zu zwei Aspekten des SNF-Verkehrs auf A12/A13: Ganzjährige Wirkung des Nachtfahrverbotes (NFV) und Anteil der SNF an den NOx-Emissionen und -Immissionen» (Parere sugli aspetti del traffico di veicoli pesanti sulle autostrade A12 e A13: effetti nell'arco dell'intero anno del divieto di transito notturno (NFV) e quota delle emissioni e delle concentrazioni di Nox attribuibili ai veicoli pesanti; in prosieguo: la «relazione di Ökoscience del 2025»).

---

103 La relazione di Ökoscience del 2025 indica che, nel 2023, la riduzione della media delle emissioni ottenuta d'estate grazie al divieto di transito notturno (1,5 µg/m³) corrisponde al 5% della media delle immissioni nel semestre estivo, mentre il risultato ottenuto d'inverno (riduzione di 3 µg/m³) corrisponde al 7,5% della media delle immissioni del semestre invernale. Le immissioni medie nei due semestri sono quindi rispettivamente di 30 e 40 µg/m³.

---

104 La relazione di Ökoscience del 2025 indica che l'effetto del divieto di transito notturno sulle emissioni è stato 1,5 volte maggiore d'inverno, ma occorre anche tenere conto del fatto che il divieto è durato circa 1,3 volte (due ore) in più nel semestre invernale. In udienza, la Commissione ha insistito sul fatto che sono pertinenti solo i valori assoluti, per cui resterebbe valida la constatazione che l'efficacia della misura si riduce «della metà» nel semestre estivo.

---

105 Punto 21 delle osservazioni sulla memoria di intervento della Commissione.

---

106 Sentenza Brenner II, punto 140.

---

107 Relazione sul divieto notturno, pag. 64.

---

108 Relazione sul divieto notturno, pag. 64, ultimo capoverso.

---

109 Il corsivo è mio. Tale relazione fa riferimento a una modifica del regolamento sul divieto di transito notturno, incentrata sull'abolizione della deroga applicabile al traffico Euro VI. Tuttavia, neppure nella precedente relazione del 2010, alla quale quella del 2020 rinvia, ho trovato un'adeguata giustificazione della proporzionalità della misura e una presa in considerazione sufficiente di alternative meno restrittive. Nella relazione esplicativa sul divieto di transito notturno per i veicoli pesanti sull'autostrada A12 della Valle dell'Inn (versione del 2010, disponibile all'indirizzo https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/umwelt/luftqualitaet/EB_NFV_Stammfassung_2010.pdf), si legge (pag. 8) soltanto che «(…) gli studi tecnici presentati in precedenza nel capitolo 1.3 dimostrano in modo esauriente la necessità delle misure di riduzione delle emissioni contenute nel presente regolamento e, pertanto, il conseguimento dell'obiettivo di tutela della qualità dell'aria (…)». Nella sezione 1.3, detta relazione aggiunge quanto segue: «(…) che la misura continui ad essere necessaria è dimostrato dal fatto che, nella stazione di rilevamento di Vomp, anche nel 2009 è stato registrato un valore medio annuale di 63 µg/m³ per l'inquinante atmosferico NO2».

---

110 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (GU L, 2024/2881).

---

111 Relazione di Ökoscience del 2024, pag. 24.

---

112 Relazione di Ökoscience del 5 aprile 2023, «Stellungnahme zu IG-L-Maßnahmen für die A12» (Parere sulle misure [della normativa in materia di qualità dell'aria] per la A12, pag. 3).

---

113 Relazione di Ökoscience del 2024, pag. 21.

---

114 In udienza, la Repubblica d'Austria ha insistito sul fatto che i valori limite stabiliti per il 2030 dalla direttiva 2024/2881 non potranno essere rispettati se non si inizia subito ad imporre misure restrittive e che l'abolizione anche di uno solo dei divieti attualmente in vigore comprometterebbe la realizzazione di tale obiettivo. Riconosco che la direttiva 2024/2881 avrà un peso notevole nel futuro comportamento delle

autorità austriache, ma ciò non le esentava dal loro obbligo di esaminare in modo approfondito la proporzionalità *stricto sensu* del divieto notturno alla luce dei dati più recenti, che ne evidenziavano la minore efficacia durante l'estate. La relazione di Ökoscience del 2024, pagg. 24 e 25, pur raccomandando il mantenimento di tutte le misure al fine di conseguire l'obiettivo del 2030, ammette che esiste un «grande fattore di incertezza» che incide sull'esattezza delle previsioni, connesso al livello di elettrificazione della flotta nei prossimi anni.

---

115 Sentenza dell'8 novembre 1979, Denkavit Futtermitel (251/78, EU:C:1979:252, punto 14). Il corsivo è mio.

---

116 Sentenza del 28 gennaio 2010, Commissione/Francia (C-333/08, EU:C:2010:44, punto 92).

---

117 Paragrafo 134 delle presenti conclusioni. Interrogata su tale punto in udienza, la Repubblica d'Austria ha affermato che la possibilità di ricorrere a misure alternative meno restrittive è stata esaminata nel Programma per la protezione dell'aria, che non è stato fornito alla Corte. Tuttavia, comprendo che si tratti di un documento elaborato *prima* della relazione sul divieto notturno. In ogni caso, ribadisco che l'approccio adottato nel 2020 da tale relazione non è contestabile in sé: ciò che si mette in discussione è l'assenza di un riesame della proporzionalità *in un momento successivo*.

---

118 La nozione di *alternativa* implica una scelta tra diverse opzioni, il che presuppone una valutazione comparativa e la conseguente esclusione di alcune di esse. Nessuna delle misure menzionate nel paragrafo 134 delle presenti conclusioni costituiva una reale «alternativa», in quanto esse non sono oggetto di esclusione, bensì si collocano su un piano complementare e cumulativo.

---

119 Paragrafo 23 delle presenti conclusioni.

---

120 Punti da 66 a 68 e 87 della sentenza Brenner I e punti da 114 a 117 e 140 della sentenza Brenner II.

---

121 Si constata una riduzione di 18,5 chilometri.

---

122 V. nota 24 delle presenti conclusioni.

---

123 Le Erläuternde Bemerkungen zur Verordnung des Landeshauptmannes, mit der die Sektoral Fahrverbot-Verordnung geändert wird (Note esplicative sul regolamento del Governatore del Land che modifica il regolamento sul divieto settoriale di circolazione; in prosieguo: la «relazione sulla modifica del divieto settoriale»), pagg. 4, 22 e 75, indicano che la deroga generale a favore dei veicoli Euro VI è stata richiesta dalla Commissione come condizione per archiviare la procedura di infrazione avviata nel 2016.

---

124 V. note 30 e 32 delle presenti conclusioni.

---

125 Per quanto riguarda il presente ricorso, ribadisco che sono pertinenti solo i valori limite stabiliti dalla direttiva 2008/50, indipendentemente dalla modifica introdotta dalla direttiva 2024/2881.

---

126 Infrastruttura che consente il trasporto su rotaia di veicoli pesanti.

---

127 V., tra l'altro, relazione sulla modifica del divieto settoriale, pag. 68.

128 Sentenza del 12 novembre 2015, Visnapuu (C-198/14, EU:C:2015:751, punti 123 e 124).

129 Sentenza Brenner II, punto 137.

130 V. nota 123 delle presenti conclusioni.

131 V. nota 30 delle presenti conclusioni.

132 Relazione sul divieto settoriale, pag. 56.

133 Tale opzione è stata presa in considerazione nella parte tecnica della relazione sulla modifica del divieto settoriale.

134 Relazione sulla modifica del divieto settoriale, pag. 70. Il corsivo è mio.

135 La Repubblica d'Austria spiega, nel suo controricorso (punti da 117 a 121), che la data di introduzione dei veicoli pesanti Euro VI D era il 1º settembre 2018, mentre la prima immatricolazione dei veicoli pesanti Euro VI C era possibile fino al 31 agosto 2019. Quest'ultima data limite non è stata adottata in ragione della volontà di non escludere dall'ambito di tale esenzione i veicoli Euro VI della categoria D immatricolati tra il 1º settembre 2018 e il 31 agosto 2019. È stata pertanto scelta la soluzione (meno restrittiva) di includervi una parte dei veicoli Euro VI di categoria C (quelli immatricolati per la prima volta nello stesso intervallo di tempo).

136 A pagina 73 della relazione sulla modifica del divieto settoriale si legge: «la data limite [ora introdotta] dovrà essere nuovamente fissata in futuro, dato che il numero di veicoli "privilegiati", che attualmente è relativamente ridotto, aumenterà progressivamente a causa del costante rinnovo della flotta, il che a sua volta ridurrà l'effetto [della misura] sulla qualità dell'aria».

137 La Repubblica italiana non contesta che, al momento della transizione dalla classe Euro VI C alla Euro VI D, si sia verificata una riduzione delle emissioni compresa tra il 29% e il 43%. Essa sottolinea tuttavia che si tratta di percentuali relative a valori estremamente bassi e che il vero salto qualitativo si è verificato nella transizione da Euro V a Euro VI, in cui è stata registrata una riduzione del 700%. Ha inoltre sottolineato che nell'esenzione del traffico locale e regionale non è prevista alcuna limitazione basata sulla data limite di immatricolazione, il che confermerebbe che la stessa Repubblica d'Austria è consapevole dell'incoerenza di stabilire una distinzione nell'ambito della categoria dei veicoli Euro VI.

138 Tale critica risulta difficilmente conciliabile con la precedente posizione della Commissione riguardo alla deroga a favore dei veicoli Euro VI.

139 La Corte ha riconosciuto la facoltà degli Stati membri di adottare «regole generali e semplici facilmente comprese e applicate dai conducenti e facilmente gestite e controllate dalle autorità competenti». Sentenze del 10 febbraio 2009, Commissione/Italia (C-110/05, EU:C:2009:66, punto 67), e del 24 marzo 2011, Commissione/Spagna (C-400/08, EU:C:2011:172, punto 124).

140 Risulta verosimile l'argomento della Repubblica d'Austria: le emissioni prodotte dai (rari) veicoli della classe Euro VI C di nuova immatricolazione che circoleranno grazie a tale deroga non saranno

particolarmente significative. Correlativamente, gli Euro VI D di immatricolazione più risalente saranno, in linea di principio, più inquinanti, a causa di un chilometraggio presumibilmente più elevato, il che non osterebbe alla loro inclusione nel divieto.

---

141 Sentenza Brenner II, punti 129 e 130.

---

142 Sentenza Brenner I, punti da 87 a 89.

---

143 Sentenza Brenner I, punti 87 e 89.

---

144 Sentenza Brenner I, punto 46.

---

145 Sentenza Brenner II, punto 139.

---

146 Sentenza Brenner II, punti 148 e 149.

---

147 La relazione sulla modifica del divieto settoriale, pagg. 5 e 6, indica che ciò è avvenuto nel caso della misura contestata nella causa Brenner I. A pagina 70 si legge: «[d]a parte della Commissione (…) vengono espresse (…) gravi riserve (…), in relazione alle libertà fondamentali (in concreto, la libera circolazione delle merci), di fronte a un divieto settoriale di circolazione che *comprenda anche i veicoli con il miglior livello di emissioni.* (…) Sussiste quindi alquanta incertezza giuridica se si adotta un divieto di circolazione *senza alcuna deroga basata sulle classi Euro*, siccome vi è un certo rischio che tale divieto non possa entrare in vigore a breve termine qualora la Commissione (…) o altri interessati (…) si avvalgano dei provvedimenti cautelari che possono richiedere. Tale ritardo deve tuttavia essere evitato, tenuto conto dell'urgente necessità di ottenere il prima possibile ulteriori miglioramenti della qualità dell'aria, che attualmente rimane molto sfavorevole [alla stazione di Vomp]». Il corsivo è mio.

---

148 Rinvio alla nota 118 delle presenti conclusioni.

---

149 Pag. 74.

---

150 Come spiegherò nel prosieguo, sebbene l'obiettivo di tale misura non sia la tutela dell'ambiente, la necessità di adottarla per garantire la sicurezza stradale deriva, almeno in parte, dalla decisione di non attenuare nessuno dei divieti esistenti diretti alla tutela dell'ambiente.

---

151 Il documento intitolato «Fahrverbot für Lastkraftfahrzeuge auf der A12 Inntal Autobahn und A13 Brenner Autobahn an Samstagen in den Wintermonaten» (Divieto di circolazione dei veicoli pesanti sull'autostrada A12 della Valle dell'Inn e sull'autostrada A13 del Brennero nei sabati dei mesi invernali), del 22 novembre 2018, pag. 46, evidenzia problemi di congestione del traffico e di saturazione delle aree di sosta esistenti lungo le autostrade A12 e A13, che renderebbero necessario impedire l'accesso a tali autostrade in corrispondenza delle frontiere tedesca e italiana. Tuttavia, tali problemi si presentano indipendentemente dalla destinazione: non si capisce bene perché debbano essere penalizzati solo i trasporti diretti verso l'Italia o la Germania.

---

152 Rinvio ai paragrafi da 70 a 77 delle presenti conclusioni.

---

153 Si tratta, come ho già indicato, della disposizione generale del codice della strada austriaco che autorizza le autorità preposte alla sicurezza stradale, qualora lo richiedano la sicurezza, la fluidità o la facilità del traffico, a impartire ordini specifici agli utenti delle strade pubbliche.

---

154 La Repubblica d'Austria ha fornito dati specifici sull'applicazione del sistema di dosaggio. Essa ha spiegato che, sebbene il numero di giorni nei quali è stata attuata la misura sia aumentato, si è osservata una riduzione sia della durata media di ciascuna applicazione sia del numero totale di ore di applicazione nel corso dell'anno.