

Roma, 14 maggio 2024

Circolare n. 116/2024

Oggetto: Trasporti internazionali – I divieti di circolazione austriaci violano la libertà di circolazione – Parere motivato della Commissione europea del 14.5.2024.

La Commissione ha adottato il parere motivato indicato in oggetto chiesto dall'Italia sulla violazione del diritto UE da parte dell'Austria con le misure restrittive della circolazione del trasporto merci sulle Autostrade A12 e A13.

Il parere è favorevole all'Italia nella parte decisiva nella quale accerta la violazione da parte di Vienna degli articoli 34 e 35 TFUE (divieto di restrizioni quantitative alle importazioni ed esportazioni intra-UE).

La Commissione ha quindi accolto le argomentazioni italiane sulla natura ingiustificatamente discriminatoria delle misure restrittive austriache e ha rigettato le contro deduzioni di Vienna che, come è noto, ruotano attorno a presunte esigenze di abbassamento dell'inquinamento e di tutela della sicurezza stradale.

Con il riconoscimento delle buone ragioni italiane da parte della Commissione, e in attesa delle reazioni del Governo austriaco, l'Italia ha adesso facoltà di adire la Corte di Giustizia.

Maria Cristina Scarfia
Affari Europei

Allegato uno
S/s



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 14.5.2024

INFR(2024)6000
C(2024)3219 final

PARERE MOTIVATO DELLA COMMISSIONE EUROPEA

rivolto alla Repubblica italiana e alla Repubblica d'Austria

a norma dell'articolo 259 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea

nella controversia interstatale

avente ad oggetto

i divieti e limitazioni imposti dal Land del Tirolo (Austria)
volti a limitare il transito sull'asse del Brennero per i veicoli pesanti

1. ESPOSIZIONE DEI FATTI

1.1. Antefatti

1. In Tirolo l'autostrada A12 "della valle dell'Inn" collega il comune di Kufstein ad est di Innsbruck con il comune di Landeck ad ovest di Innsbruck e l'autostrada A13 "del Brennero" collega, nell'area a sud di Innsbruck, l'autostrada A12 al passo del Brennero. Insieme formano l'asse del Brennero, tratta che fa parte del corridoio Scandinavo-Mediterraneo della rete transeuropea dei trasporti¹. L'asse del Brennero costituisce uno dei principali itinerari di trasporto terrestre tra la Germania meridionale e l'Italia settentrionale e uno dei principali corridoi per il transito di merci tra l'Europa settentrionale e l'Italia. Da inizio secolo il traffico nella regione è aumentato in modo praticamente costante.
2. Nella zona di qualità dell'aria AT-07 (Tirolo) il valore limite annuale di 40 µg/m³ per l'NO₂ stabilito nella direttiva 2008/50/CE² (di seguito "direttiva sulla qualità dell'aria") è stato superato sistematicamente fin dall'entrata in vigore nel 2010: prima del 2020 il valore più basso registrato era stato di 47 µg/m³. Dal 2020 il valore limite è rispettato, con rilevazioni di 36 µg/m³ in quell'anno e di 34 µg/m³ nel 2021 e nel 2022, evoluzione che il 20 dicembre 2023 ha indotto la Commissione ad archiviare il procedimento di infrazione 2016/2006 per violazione della direttiva sulla qualità dell'aria avviato nei confronti dell'Austria a motivo del superamento del valore limite annuale di NO₂. I dati per il 2023 non sono ancora disponibili in quanto, come previsto dalla direttiva, l'Austria è tenuta a presentarli entro il 30 settembre 2024.
3. Il presente procedimento verte sui provvedimenti adottati dall'Austria per regolare l'uso dei tratti d'interesse delle autostrade A12 e A13 ossia:
 - a. un **divieto di transito notturno (o "divieto notturno")**, che vieta agli autocarri il transito su un tratto dell'autostrada A12 in determinate ore della notte;
 - b. un **divieto settoriale di circolazione (o "divieto settoriale")**, che vieta il transito di talune merci su un tratto dell'autostrada A12;

¹ Cfr. regolamento (UE) 2021/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e abroga i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) n. 283/2014 (GU L 249 del 14.7.2021, pag. 38), in particolare la parte III dell'allegato.

² Direttiva 2008/50/CE 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 L 152 dell'11.6.2008, pag. 1), in particolare articolo 13, paragrafo 1, in combinato disposto con la parte B dell'allegato XI.

- c. un **divieto di circolazione invernale** (o “**divieto invernale**”), che vieta d’inverno il transito sulle autostrade A12 e A13 nelle giornate di sabato agli autocarri diretti in Italia, in Germania o in altro paese raggiunto attraverso l’Italia o la Germania;
- d. un **sistema di dosaggio** (o “**dosaggio**”), che in determinati giorni limita a un massimo di 300 veicoli l’ora il numero di mezzi pesanti autorizzati a circolare sull’autostrada A12.

I menzionati provvedimenti e le relative eccezioni sono illustrati in maggiore dettaglio di seguito.

1.2. Procedura di denuncia interstatale a norma dell’articolo 259 TFUE

- 4. Il 14 febbraio 2024 l’Italia ha presentato alla Commissione una richiesta a norma dell’articolo 259 del TFUE (“denuncia interstatale”) nei confronti dell’Austria, protocollata lo stesso giorno.
- 5. Il 16 febbraio 2024 la Commissione ha inviato all’Italia l’avviso di ricevimento e ha trasmesso la richiesta italiana all’Austria, invitandola a presentare osservazioni scritte entro il 19 marzo 2024.
- 6. Il 19 marzo 2024 l’Austria ha presentato osservazioni scritte, protocollate il 20 marzo 2024, che la Commissione ha trasmesso all’Italia lo stesso giorno.
- 7. L’8 aprile 2024 si è tenuta a Bruxelles un’audizione, alla quale alcuni rappresentanti dell’Italia, dell’Austria e della Commissione hanno assistito in presenza mentre altri erano collegati a distanza.

2. INQUADRAMENTO GIURIDICO

2.1. Diritto dell’Unione

- 8. Articolo 4, paragrafo 3, del trattato sull’Unione europea (TUE) e articoli 28, 34 e 36 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE).

2.2. Diritto austriaco

9. La *Verordnung A 12 Inntal Autobahn, Nachtfahrverbot für Schwerfahrzeuge*³ (ordinanza sull'autostrada A12 della valle dell'Inn, divieto notturno per i veicoli pesanti) stabilisce quanto segue:

“Articolo 3 Divieto

(1) (...) È fatto divieto di circolare sull'autostrada A12 della valle dell'Inn tra il km 6,35 nel comune di Langkampfen e il km 90,00 nel comune di Zirl, in ambedue le direzioni di marcia, con i veicoli seguenti (...):

a) nel periodo dal 1° maggio al 31 ottobre di ogni anno, nei giorni lavorativi dalle ore 22.00 alle 5.00 e la domenica e i giorni festivi dalle ore 23.00 alle 5.00: veicoli pesanti, macchine semoventi e semirimorchi di massa massima autorizzata superiore a 7,5 tonnellate e autotreni e macchine semoventi con rimorchio con somma delle masse massime a pieno carico ammissibili dei due elementi superiore a 7,5 tonnellate;

b) nel periodo dal 1° novembre di ogni anno al 30 aprile dell'anno successivo, nei giorni lavorativi dalle ore 20.00 alle 5.00 e la domenica e i giorni festivi dalle ore 23.00 alle 5.00: veicoli pesanti, macchine semoventi e semirimorchi di massa massima autorizzata superiore a 7,5 tonnellate e autotreni e macchine semoventi con rimorchio con somma delle masse massime autorizzate dei due elementi superiore a 7,5 tonnellate.

(...)

Articolo 4 Esenzione

(1) Sono esentati dal divieto previsto all'articolo 3, paragrafo (1) (...):

a) i viaggi prevalentemente di trasporto di generi alimentari deperibili con durata di conservazione di pochi giorni o esclusivamente di trasporto di stampa periodica;

b) i viaggi necessari per la continuità di cure mediche urgenti;

c) il trasporto di animali vivi;

(...)

h) i viaggi effettuati con veicoli a motore di classe Euro VI (con emissioni di NOx non superiori a 0,4 g/kWh) purché provvisti di adeguata marcatura di prova (...), limitatamente ai casi seguenti:

1. almeno la maggior parte del carico è caricata o scaricata nella “zona centrale” definita al paragrafo 2 (origine o destinazione nella zona centrale);

³ Verordnung des Landeshauptmannes vom 27. Oktober 2010, mit der auf der A 12 Inntal Autobahn ein Nachtfahrverbot für Schwerfahrzeuge erlassen wird, (A 12 Inntal Autobahn, Nachtfahrverbot für Schwerfahrzeuge, LGBl Nr. 64/2010), in der durch LGBl Nr. 141/2021 geänderten Fassung.

2. almeno la maggior parte del carico è caricata e scaricata nella “zona estesa” definita al paragrafo 2 (origine e destinazione nella zona estesa);

3. ai fini del trasporto merci è utilizzato esclusivamente il tratto dell’autostrada A12 della valle dell’Inn tra il km 72,00 nel comune di Ampass e il km 90,00 nel comune di Zirl;

(...)

(2) La zona centrale (...) è costituita dai distretti politici di Imst, Innsbruck-Land, Innsbruck-Stadt, Kufstein e Schwaz. La zona estesa (...) è costituita da:

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

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

c) in Italia: le comunità comprensoriali della Valle Isarco, Val Pusteria e Alta Valle Isarco.”.

10. La *sektorales Fahrverbot-Verordnung*⁴ (ordinanza sul divieto settoriale di circolazione) dispone quanto segue:

“Articolo 3 Divieto di circolazione

(1) È fatto divieto di circolare sull’autostrada A12 della valle dell’Inn tra il km 6,35 nel comune di Langkampfen e il km 72,00 nel comune di Ampass, in ambedue le direzioni di marcia, con veicoli pesanti di massa massima ammissibile superiore a 7,5 t e con autotreni il cui carico massimo ammissibile combinato supera 7,5 t, se il veicolo trasporta:

a) 1. tutti i rifiuti indicati nell’elenco europeo dei rifiuti (...),

2. pietrame, terra e materiali di sterro,

3. legnami in tronchi e sughero,

4. veicoli a motore dei gruppi e dei sottogruppi L1e, L2e, L3e, L4e, L5e, L6e, L7e, M1, M2 e N1 ai sensi dell’articolo 3, paragrafo 1, della legge sui veicoli a motore del 1967 (...),

5. minerali ferrosi e non ferrosi,

6. acciaio, ad eccezione dell’acciaio per cemento armato e da costruzione per l’approvvigionamento di cantieri edili,

7. marmo e travertino,

8. piastrelle (ceramiche);

b) a partire dal 1° gennaio 2020 compresi anche:

1. carta e cartone,

2. prodotti petroliferi liquidi,

⁴ Verordnung des Landeshauptmannes vom 18. Mai 2016, mit der auf einem Abschnitt der A 12 Inntal Autobahn der Transport bestimmter Güter im Fernverkehr verboten wird (Sektorales Fahrverbot-Verordnung, LGBl Nr. 44/2016) in der durch LGBl Nr. 48/2023 geänderten Fassung.

- 3. cemento, calce e gesso,
- 4. tubi e profilati cavi,
- 5. cereali.
- (...).

Articolo 4 Esenzioni

(1) Sono esentati dai divieti previsti all'articolo 3, paragrafo (1) (...):

a) i viaggi dei veicoli che caricano o scaricano almeno la maggior parte del carico nella "zona centrale" definita al paragrafo 3 (origine o destinazione nella zona centrale) e che corrispondono (...) alla classe Euro VI a gennaio 2023 (emissioni di NOx non superiori a 0,4 g/kWh);

b) i viaggi dei veicoli che caricano e scaricano almeno la maggior parte del carico nella "zona estesa" definita al paragrafo 3 (origine e destinazione nella zona estesa) e che corrispondono (...) alla classe Euro VI al 1° gennaio 2023 (emissioni di NOx non superiori a 0,4 g/kWh) (...);

(...)

e) i viaggi effettuati con veicoli di classe Euro VI (emissioni di NOx non superiori a 0,4 g/kWh) purché l'appartenenza a tale classe sia dimostrata da un'apposita marcatura del veicolo conformemente al regolamento IG-L sull'etichettatura delle classi di emissione e, a decorrere dal 1° gennaio 2020, unicamente a condizione che il veicolo sia stato immatricolato per la prima volta dopo il 31 agosto 2018 e che questo sia dimostrato da un documento di accompagnamento.

(...)

(3) La zona centrale (...) è costituita dai distretti politici di Imst, Innsbruck-Land, Innsbruck-Stadt, Kufstein e Schwaz. La zona estesa (...) è costituita da:

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

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

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

11. Il *Winterfahrverbotskalender 2023*⁵ (calendario dei divieti di circolazione invernali 2023) prevede quanto segue:

⁵ Verordnung der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, mit der für die A 12 Inntalautobahn und die A13 Brennerautobahn an bestimmten Samstagen im Winter 2023 ein Fahrverbot für Lastkraftfahrzeuge verfügt wird (Winterfahrverbotskalender 2023), BGBl. II Nr. 3/2023.

“Articolo 1. Ai veicoli pesanti o autoarticolati di massa massima ammissibile superiore a 7,5 tonnellate e agli autotreni la cui somma delle masse massime autorizzate dei due elementi supera 7,5 tonnellate è fatto divieto di circolare sull’autostrada A12 della valle dell’Inn e sull’autostrada A13 del Brennero in tutte le giornate di sabato dal 7 gennaio 2023 all’11 marzo 2023 compresi, dalle ore 7.00 alle 15.00, se la destinazione del viaggio è una località sita:

- 1. in Italia o in un paese da raggiungere attraverso l’Italia o*
- 2. in Germania o in un paese da raggiungere attraverso la Germania.”.*

12. Infine l’articolo 97, paragrafo 4, dello *Straßenverkehrsordnung*⁶ (codice della strada) dispone quanto segue:

“Qualora la sicurezza, la facilità e la fluidità della circolazione o l’ordine del traffico statico lo richiedano, gli organi di vigilanza stradale e gli organi incaricati ai sensi del paragrafo 3 sono autorizzati a emanare nei confronti di singoli utenti della strada istruzioni individuali e puntuali sull’uso della stessa, compresi ordini che si discostino dalle altre disposizioni applicabili.”.

3. ANALISI GIURIDICA

3.1. Ricevibilità e ambito del parere motivato

13. Nelle osservazioni scritte trasmesse l’Austria ha sostenuto che la richiesta dell’Italia è irricevibile perché l’Italia non ha formulato le proprie doglianze in modo sufficientemente circostanziato.
14. La Commissione ricorda che la procedura di cui all’articolo 259 TFUE è di natura contraddittoria e che pertanto l’ambito che contempla è determinato dalla denuncia presentata dallo Stato membro richiedente. Ne consegue che la richiesta presentata alla Commissione a norma dell’articolo 259 TFUE deve illustrare i fatti alla base della controversia ed esporre succintamente gli argomenti di diritto che inducono ad addurre una violazione del diritto dell’Unione. Questi elementi devono essere esposti in modo sufficientemente chiaro e preciso da consentire allo Stato membro convenuto di preparare la propria difesa e alla Commissione di emettere un parere motivato.
15. Nella richiesta l’Italia ha illustrato diversi provvedimenti adottati dalle autorità austriache che ritiene violino l’articolo 28, paragrafo 1, e gli articoli 34 e 35 TFUE, e l’articolo 4,

⁶ Bundesgesetz vom 6. Juli 1960, mit dem Vorschriften über die Straßenpolizei erlassen werden (Straßenverkehrsordnung 1960 – StVO), BGBl. Nr. 159/1960.

paragrafo 3, TUE, ossia il **divieto settoriale**, il **divieto notturno**, il **divieto invernale** e il **sistema di dosaggio** sull'autostrada A12.

16. La Commissione ritiene che gli elementi esposti dall'Italia siano sufficienti per consentire sia allo Stato membro convenuto sia alla Commissione d'individuare i provvedimenti contestati e le obiezioni giuridiche sollevate al riguardo. Ne consegue che, nell'ambito così delimitato, la richiesta è ricevibile.
17. Nella richiesta l'Italia menziona altresì taluni **divieti locali** che interessano gli autocarri su due itinerari specifici in prossimità delle autostrade A12 e A13, ma a titolo meramente illustrativo del contesto in cui s'iscrivono i fatti sottostanti. Nella stessa ottica, anche la menzione italiana del **doppio pedaggio**⁷ per il traffico in circolazione durante alcune ore della notte si configura come ulteriore informazione fattuale contestuale. La Commissione considera pertanto che tali provvedimenti esulino dall'ambito della richiesta.
18. Per quanto riguarda il riferimento a una possibile violazione dell'articolo 28 TFUE, la Commissione rileva che l'Italia non ha apportato sufficienti elementi a suffragio di tale doglianza e conclude pertanto nel senso della sua irricevibilità.
19. L'Austria ha specificamente contestato la ricevibilità della richiesta italiana per quanto attiene al **divieto invernale**, in quanto di fatto l'Italia ha contestato un provvedimento in vigore dal 7 gennaio 2023 all'11 marzo 2023, quindi già decaduto alla data di presentazione della richiesta.
20. La Commissione richiama al riguardo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ("Corte") ai sensi dell'articolo 258 TFUE, secondo cui l'esistenza di un inadempimento del diritto dell'Unione deve essere valutata in relazione alla situazione nello Stato membro convenuto quale si presenta alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato elaborato dalla Commissione nella specifica procedura. Poiché l'ambito del procedimento a norma dell'articolo 259 TFUE non è determinato dal parere motivato della Commissione bensì dalla denuncia presentata dallo Stato membro richiedente, la Commissione ritiene che la data in cui tale Stato membro le si è rivolto funga in genere da data di riferimento per valutare se lo Stato membro convenuto abbia violato il diritto dell'Unione⁸.

⁷ Durante la notte l'Austria raddoppia il pedaggio sull'autostrada A12 per i veicoli a quattro o più assi.

⁸ Cfr. conclusioni dell'avvocato generale Pikamäe del 3 febbraio 2022, *Repubblica ceca/Repubblica di Polonia*, C-121/21, EU:C:2022:74, punti 48 ss.

21. Ciò premesso, occorre rilevare che il divieto invernale è un provvedimento che è stato reiterato ogni inverno. Un divieto di circolazione sostanzialmente simile a quello vigente nel 2023 era infatti in vigore alla data in cui l'Italia ha presentato la richiesta⁹. Costituisce pertanto una prassi dello Stato membro interessato che, in quanto tale, può formare oggetto di un procedimento per inadempimento. Dalla giurisprudenza discende inoltre che lo specifico pericolo di reiterazione di un'infrazione costituisce un motivo per valutare in via eccezionale misure che non sono più in vigore¹⁰.
22. La Commissione conclude che le argomentazioni dell'Italia contro il divieto invernale 2023 ricadono nell'ambito della richiesta presentata e sono ricevibili.
23. L'Italia ha sostenuto, sia per iscritto sia oralmente nel corso dell'audizione, che la Commissione ha il potere di constatare una violazione anche di altre disposizioni del diritto dell'Unione che l'Italia non ha indicato specificamente nella richiesta.
24. La Commissione rammenta che i procedimenti ai sensi dell'articolo 258 TFUE e dell'articolo 259 TFUE seguono norme diverse, che implicano un differente ruolo della Commissione, laddove nel secondo caso è chiamata a valutare i fatti e gli argomenti di diritto su cui si fonda la richiesta che le è rivolta per adottare una posizione sul merito. Se in un procedimento disciplinato dall'articolo 259 TFUE la Commissione potesse addurre di propria iniziativa violazioni del diritto dell'Unione non indicate con sufficiente chiarezza dallo Stato membro richiedente, verrebbe meno tale differenza tra l'articolo 258 TFUE e l'articolo 259 TFUE¹¹.
25. La Commissione conclude che i fatti descritti nella richiesta italiana debbano essere valutati rispetto agli specifici argomenti di diritto esposti dall'Italia nelle conclusioni, vale a dire alla luce degli articoli 34 e 35 TFUE e dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE. Come già rilevato al punto 18, l'argomento attinente all'articolo 28 TFUE è considerato irricevibile.

⁹ Cfr. Verordnung der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, mit der für die A 12 Inntalautobahn und die A 13 Brennerautobahn an bestimmten Samstagen im Winter 2024 ein Fahrverbot für Lastkraftfahrzeuge verfügt wird (Winterfahrverbotskalender 2024), BGBl. II Nr. 2/2024.

¹⁰ Cfr. sentenza del 25 ottobre 2001, *Germania/Commissione*, C-276/99, EU:C:2001:333, punto 32.

¹¹ Cfr. conclusioni dell'avvocato generale Pikamäe del 3 febbraio 2022, *Repubblica ceca/Repubblica di Polonia*, C-121/21, EU:C:2022:74, punto 50.

3.2. Primo motivo: violazione della libera circolazione delle merci

3.2.1. Giurisprudenza generale sulla libera circolazione

26. La libera circolazione delle merci costituisce uno dei principi fondamentali del trattato¹².
27. L'articolo 26, paragrafo 2, TFUE dispone che “[i]l mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci (...) secondo le disposizioni dei trattati”, disposizioni che compaiono in particolare agli articoli 34 e 35 TFUE¹³.
28. Una simile libertà di circolazione ha per conseguenza l'esistenza di un principio generale di libertà di transito delle merci nell'ambito dell'Unione¹⁴.
29. In base a una costante giurisprudenza, il divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative delle importazioni sancito dall'articolo 34 TFUE riguarda qualunque misura degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, realmente o potenzialmente, il commercio all'interno dell'Unione¹⁵.
30. Inoltre, una misura, persino qualora non abbia né per scopo né per effetto di trattare meno favorevolmente prodotti provenienti da altri Stati membri, rientra parimenti nella nozione di “misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative”, ai sensi dell'articolo 34 TFUE, qualora essa ostacoli l'accesso al mercato di uno Stato membro dei prodotti originari di altri Stati membri¹⁶.
31. Sono misure di effetto equivalente a una restrizione quantitativa le misure nazionali applicabili a tutti gli operatori attivi sul territorio nazionale che, di fatto, incidono maggiormente sull'uscita dei prodotti dal mercato dello Stato membro di esportazione che sulla commercializzazione degli stessi sul mercato nazionale di detto Stato membro. Qualsiasi restrizione, anche se di minore importanza, a una delle libertà fondamentali previste dal TFUE è vietata da quest'ultimo, a meno che i suoi effetti siano considerati troppo aleatori o troppo indiretti perché una siffatta restrizione possa essere considerata una restrizione ai sensi dell'articolo 35 TFUE¹⁷.

¹² Sentenze del 14 luglio 2005, *Commissione/Austria* (“Brennero I”), C-320/03, EU:C:2005:459, punto 63, e del 19 novembre 2020, *B S*, C-663/18, EU:C:2020:938, punto 79.

¹³ Sentenza del 14 luglio 2005, *Commissione/Austria* (“Brennero I”), C-320/03, EU:C:2005:459, punto 64.

¹⁴ Sentenza del 14 luglio 2005, *Commissione/Austria* (“Brennero I”), C-320/03, EU:C:2005:459, punto 65.

¹⁵ Sentenza del 23 marzo 2023, *Booky.fi*, C-662/21, EU:C:2023:239, punto 33.

¹⁶ Sentenza del 23 marzo 2023, *Booky.fi*, C-662/21, EU:C:2023:239, punto 34.

¹⁷ Sentenza della Corte del 17 settembre 2020, *ANRE/Hidroelectrica SA*, C-648/18, EU:C:2020:723, punto 29.

32. Per costante giurisprudenza, una normativa nazionale che ostacola la libera circolazione delle merci non è necessariamente in contrasto con il diritto dell'Unione se può essere giustificata da una delle ragioni d'interesse generale elencate all'articolo 36 TFUE, o da una delle esigenze imperative sancite dalla giurisprudenza della Corte se la normativa nazionale è indistintamente applicabile¹⁸. In entrambi i casi, la misura nazionale deve essere idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedere quanto necessario per il suo conseguimento¹⁹.
33. Spetta allo Stato membro interessato dimostrare che queste due condizioni cumulative sono rispettate. Per quanto riguarda, più in particolare, la condizione secondo la quale le disposizioni di cui trattasi devono essere giustificate da una delle ragioni elencate nel trattato o da una ragione imperativa di interesse generale, tale Stato membro deve provare, in modo concreto rispetto alle circostanze del caso di specie, che dette disposizioni sono giustificate²⁰.
34. Il principio di proporzionalità esige che le disposizioni restrittive siano idonee a conseguire l'obiettivo perseguito, compreso il fatto che contribuiscano alla realizzazione del legittimo obiettivo di interesse generale in modo coerente e sistematico²¹. Esige altresì che non vadano oltre quanto necessario per il raggiungimento dell'interesse generale²². La misura restrittiva non è proporzionata se il fine dell'interesse generale in questione può essere raggiunto con provvedimenti meno restrittivi della libera circolazione²³.
35. Dato che l'articolo 36 TFUE prevede una deroga, da interpretarsi restrittivamente, alla libera circolazione delle merci all'interno dell'Unione, spetta alle autorità nazionali che si richiamino ad esso dimostrare in ciascun caso di specie, alla luce dei risultati della ricerca scientifica internazionale, che la loro normativa è necessaria per tutelare effettivamente gli interessi presi in considerazione da tale disposizione²⁴.
36. 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

¹⁸ Sentenza del 14 settembre 2006, *Alfa Vita*, cause riunite C-158/04 e C-159/04, ECLI:EU:C:2006:562, punto 20.

¹⁹ Sentenza del 23 marzo 2023, *Booky.fi*, C-662/21, EU:C:2023:239, punto 37.

²⁰ Sentenza del 18 giugno 2020, *Commissione/Ungheria* ("ONG"), C-78/18, EU:C:2020:476, punto 77.

²¹ Sentenza del 10 marzo 2009, *Hartlauer*, C-169/07, EU:C:2009:141, punto 55.

²² Sentenza del 6 marzo 2018, *SEGRO e Horváth*, cause riunite C-52/16 e C-113/16, ECLI:EU:C:2018:157, punto 76.

²³ Sentenza del 23 settembre 2003, *Ospelt*, C-452/01, EU:C:2003:493, punto 41.

²⁴ Sentenza del 19 novembre 2020, *B S*, C-663/18, EU:C:2020:938, punto 87.

misura restrittiva adottata da tale Stato, nonché di elementi circostanziati che consentono di suffragare la sua argomentazione²⁵.

37. Tuttavia è giocoforza constatare che tale onere della prova non può estendersi fino a pretendere che le autorità nazionali competenti nell'adottare una normativa nazionale che impone una misura restrittiva dimostrino, in positivo, che nessun altro possibile provvedimento permette la realizzazione dello stesso legittimo obiettivo alle stesse condizioni²⁶.
38. La Commissione valuterà le argomentazioni esposte dall'Italia in merito alla violazione della libera circolazione delle merci alla luce della giurisprudenza citata. In sede di audizione la Commissione ha chiesto alle parti se dovesse fondare l'analisi sulla valutazione individuale di ogni singolo provvedimento o se invece i provvedimenti dovessero essere valutati complessivamente come pacchetto normativo.
39. L'Italia ha risposto sostenendo che ciascun provvedimento considerato singolarmente costituisce già una violazione delle norme del trattato sulla libera circolazione delle merci, e che lo stesso vale quindi, a maggior ragione, per l'insieme dei provvedimenti nel loro effetto combinato. L'Austria ha sostenuto che la proporzionalità dei divieti settoriale e notturno, che trovano entrambi ragione nell'obiettivo di migliorare la qualità dell'aria, dev'essere valutata alla luce dei loro effetti positivi combinati sulla qualità dell'aria, così come il dosaggio e il divieto invernale devono essere valutati complessivamente alla luce dell'effetto positivo che producono sulla sicurezza stradale.
40. La Commissione analizzerà anzitutto i provvedimenti singolarmente, per passare poi a esaminare se la valutazione di taluni provvedimenti in combinazione tra loro possa incidere sull'analisi.

3.2.2. Primo provvedimento: il divieto di transito notturno

41. In forza del divieto notturno la maggior parte dei veicoli di peso superiore a 7,5 tonnellate non è autorizzata a viaggiare su alcuni tratti dell'autostrada A12 in certe ore della notte: nei giorni lavorativi il divieto si applica dalle 22.00 alle 5.00 nel semestre estivo (da maggio a ottobre) e dalle 20.00 alle 5.00 nel semestre invernale (da novembre ad aprile); la domenica e i giorni festivi il divieto di circolazione notturno vige tutto l'anno tra le 23.00 e le 5.00.

²⁵ Sentenza del 7 giugno 2007, *Commissione/Belgio*, C-254/05, EU:C:2007:319, punto 36.

²⁶ Sentenza del 10 febbraio 2009, *Commissione/Italia*, C-110/05, EU:C:2009:66, punto 66.

42. Sono esentati da questa misura, tra gli altri, gli autocarri Euro VI che caricano o scaricano la maggior parte della merce trasportata all'interno di una "zona centrale" costituita dai distretti austriaci adiacenti della regione ovvero che caricano e scaricano la maggior parte della merce trasportata all'interno di una "zona estesa" costituita dai distretti adiacenti della regione situati in Austria, Germania e Italia o ancora che percorrono soltanto un breve tratto dell'autostrada tra Ampass e Zirl ("esenzione del traffico locale").

3.2.2.1. Sussistenza di una restrizione

43. L'Italia afferma -senza essere in questo contestata dall'Austria- che il divieto di circolazione per i veicoli di peso superiore a 7,5 tonnellate nelle ore notturne ostacola la libera circolazione transfrontaliera delle merci, in particolare la libertà di transito. In virtù della citata giurisprudenza, qualunque misura che possa ostacolare direttamente o indirettamente, realmente o potenzialmente, il commercio all'interno dell'Unione costituisce una restrizione in linea di principio incompatibile con gli articoli 34 e 35 TFUE qualora non possa essere giustificata obiettivamente come indicato *supra*. Poiché effettivamente limita la quantità di merce che può transitare sull'autostrada A12 in un lasso di 24 ore, il divieto notturno costituisce una siffatta restrizione.

3.2.2.2. Giustificazione della restrizione

3.2.2.2.1. Argomentazioni delle parti

44. A parere dell'Italia, il fatto che dal provvedimento siano esentati soltanto i veicoli Euro VI impiegati nel traffico locale e regionale rende il provvedimento discriminatorio e sproporzionato. L'Italia sostiene che il provvedimento è contraddittorio e incoerente in quanto produce l'effetto di concentrare il transito dei mezzi pesanti nelle ore diurne e in particolare mattutine, quando va a sommarsi al traffico privato dei pendolari determinando congestione e quindi maggiore inquinamento²⁷. Afferma che il provvedimento non è necessario per conseguire l'obiettivo della conformità ai valori limite di qualità dell'aria in quanto questi sono rispettati dal 2020. Sostiene che l'Austria non abbia vagliato a sufficienza provvedimenti alternativi meno restrittivi²⁸.

45. In sede di audizione l'Italia ha espresso dubbi quanto al presunto maggiore effetto del traffico notturno sull'inquinamento a causa dell'inversione termica, facendo altresì valere che nel periodo estivo un siffatto effetto comunque non si verifica.

²⁷ Osservazioni scritte dell'Italia, punto 2.3.

²⁸ Osservazioni scritte dell'Italia, punti 2.2, 2.3 e 3.1.2.

46. L’Austria reputa giustificato il divieto notturno in considerazione dell’obbligo di rispettare i valori limite stabiliti dalla direttiva sulla qualità dell’aria e quindi di tutelare la salute umana e l’ambiente. A suo parere, senza il pacchetto di provvedimenti volti a ridurre le emissioni di NO₂ la zona di qualità dell’aria “Tirolo” registrerebbe ancora valori superiori al limite. Ritiene che tali provvedimenti possano essere revocati soltanto dopo che il rispetto dei valori limite si sarà confermato sull’arco di vari anni. Per garantire la conformità anche in caso di condizioni meteorologiche sfavorevoli, si dovrà parimenti mantenere un margine di sicurezza rispetto al valore limite. L’Austria sostiene che le eccezioni non mettono in discussione la coerenza e la necessità del provvedimento e che provvedimenti alternativi meno restrittivi sono stati presi debitamente in considerazione ma scartati²⁹. Quanto all’eccezione per il trasporto locale con veicoli Euro VI, fa valere la necessità di evitare un pregiudizio sproporzionato alla popolazione locale e di garantirle l’approvvigionamento.
47. Quanto all’inversione termica a giustificazione particolare del divieto notturno, in sede di audizione l’Austria ha indicato che nella zona montuosa lungo l’A12 l’effetto inquinante delle emissioni dei veicoli nelle ore notturne è, in media annua, sei volte superiore a quello riscontrabile nelle ore diurne. Ha ammesso tuttavia che l’inversione termica notturna non si verifica identica tutte le notti e che il picco di traffico riscontrabile nelle prime ore del mattino, a ridosso della fine del divieto, comporta un aumento dell’inquinamento atmosferico. L’orario scelto per il divieto notturno è comunque il risultato di un compromesso che tiene conto delle esigenze di trasporto e degli effetti del divieto medesimo. Nel complesso l’Austria sostiene che, dato il maggiore effetto inquinante delle emissioni dei veicoli la notte, i benefici del divieto notturno superino gli effetti collaterali negativi dovuti alla concentrazione del traffico nelle ore diurne. Dichiarò che il provvedimento intende segnare un equilibrio fra l’obiettivo di tutela dell’ambiente e l’interesse a garantire la libera circolazione delle merci, in un approccio equilibrato inteso a limitare la restrizione a quanto necessario. L’Austria ha sottolineato in questo contesto che il divieto non vige fino alle ore 7.00, orario che permetterebbe di ridurre ancor più l’inquinamento atmosferico, ma soltanto fino alle 5.00, proprio al fine di agevolare il riavvio del trasporto su strada e limitare la possibile congestione nelle ore di punta della mattina.

²⁹ Osservazioni scritte dell’Austria, punti II.2, 3, III.2

3.2.2.2.2. *Valutazione*

48. Per quanto riguarda l'obiettivo del provvedimento, la Commissione rileva che, da giurisprudenza costante della Corte, misure nazionali che limitino la libertà di circolazione delle merci possono essere giustificate da uno dei motivi di interesse generale indicati all'articolo 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'ambiente³⁰. La Commissione ritiene pertanto che il provvedimento muova da una ragione imperativa d'interesse generale tale da giustificare restrizioni alla libera circolazione delle merci.
49. La Commissione riconosce che le misure dirette a limitare la circolazione stradale sono atte a ridurre le emissioni e contribuire così al miglioramento della qualità dell'aria³¹. Già in precedenza la Corte aveva dichiarato che il divieto di circolazione per i veicoli che trasportano determinati tipi di merci costituisce una misura idonea a conseguire tale obiettivo³². La constatazione vale a maggior ragione per il divieto di transito notturno applicato a determinati veicoli, perché il provvedimento riguarda più in generale certi tipi di veicoli e non soltanto quelli che trasportano determinate merci. A questo si aggiunge che l'Austria ha presentato dati plausibili a dimostrazione del fatto che il divieto notturno in vigore ha contribuito al rispetto del valore limite di NO₂.
50. Quanto alla coerenza del provvedimento con l'obiettivo ricercato, la Commissione rileva anzitutto che gli autocarri Euro VI del traffico locale sono sostanzialmente esentati dal divieto notturno. Sebbene la giurisprudenza della Corte abbia stabilito che in taluni casi possano essere giustificate eccezioni per il traffico locale, queste non devono rimettere in discussione la coerenza del provvedimento rispetto all'obiettivo perseguito. In sede di audizione l'Austria ha sostenuto che le esenzioni locali dal divieto notturno sono state introdotte per permettere l'approvvigionamento della zona in merci deperibili e soggette a vincoli temporali. La Commissione rileva tuttavia che il divieto notturno prevede già esenzioni in tal senso in disposizioni distinte dalla norma sull'esenzione del traffico locale³³. L'Austria non ha dimostrato la sussistenza di una ragione oggettiva che giustifichi l'esenzione di qualsiasi tipo di trasporto locale effettuato con mezzi di classe Euro VI, a suo dire necessaria per scongiurare danni alla popolazione locale e al relativo approvvigionamento, senza intaccare la coerenza del provvedimento con l'obiettivo di

³⁰ Sentenza del 21 dicembre 2011, *Commissione/Austria* ("Brennero II"), C-28/09, EU:C:2011:854, punto 119.

³¹ Sentenza del 21 dicembre 2011, *Commissione/Austria* ("Brennero II"), C-28/09, EU:C:2011:854, punto 129.

³² Sentenza del 21 dicembre 2011, *Commissione/Austria* ("Brennero II"), C-28/09, EU:C:2011:854, punto 129.

³³ Cfr. articolo 4, comma (1), lettere da a) a c), dell'atto sul divieto di transito notturno, in cui sono contemplate le esenzioni per le merci deperibili, le forniture mediche e gli animali vivi.

contribuire al miglioramento della qualità dell'aria. La Commissione constata pertanto che l'esenzione del traffico locale non è coerente con l'obiettivo del divieto notturno. Ne consegue che tale divieto è inidoneo nella misura in cui ne sia esentato qualsiasi tipo di operazione di trasporto locale effettuata con veicoli di classe Euro VI.

51. La Commissione rileva che le parti concordano sul fatto che la fine del divieto notturno alle ore 5.00 determina un picco di traffico nelle prime ore del mattino, quando il transito dei mezzi pesanti viene a sommarsi al traffico privato dei pendolari, conseguenza che innegabilmente limita l'efficacia complessiva del provvedimento. Appare tuttavia plausibile che l'orario stabilito rappresenti un compromesso tra il massimo livello possibile di efficacia del divieto notturno e le esigenze di circolazione. L'Austria ha altresì fatto presente, senza che l'Italia contestasse l'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. La Commissione non ritiene quindi che la fine del divieto notturno alle ore 5.00 determini di per sé un'incoerenza del provvedimento rispetto all'obiettivo ricercato.
52. Per quanto riguarda infine l'esistenza di un effetto di inversione termica, la Commissione reputa che l'Austria abbia spiegato in modo plausibile che, in termini di media annua, tale effetto determina un aumento considerevole dell'inquinamento atmosferico causato dalle emissioni durante la notte. L'Austria non ha tuttavia confutato nello specifico la contestazione mossa dall'Italia in sede di audizione secondo cui non si ha inversione termica in estate.
53. La Commissione rileva che il divieto notturno distingue già tra periodo estivo e periodo invernale: nei giorni lavorativi il divieto inizia alle ore 22.00 da maggio a ottobre, ma già alle 20.00 da novembre ad aprile. L'Austria non ha tuttavia indicato alla Commissione i motivi per cui la normativa applicabile opera tale distinzione.
54. Le conoscenze scientifiche generali paiono indicare che il fenomeno dell'inversione termica si verifica anche d'estate, sebbene probabilmente con frequenza e intensità minori rispetto all'inverno. Poiché l'Austria non ha esposto conclusioni scientifiche specifiche su questo punto, la Commissione non è tuttavia in grado di valutare l'entità delle differenze nel corso dell'anno né di appurare se il divieto notturno ne tenga sufficientemente conto. La Commissione dubita pertanto che l'Austria abbia apportato prove sufficienti della proporzionalità del divieto notturno sull'arco dell'anno, data anche l'entità della restrizione che tale divieto comporta in termini di libera circolazione delle merci.

55. Alla luce delle considerazioni che precedono la Commissione conclude che il divieto di transito notturno è inidoneo e sproporzionato ai fini del conseguimento dell'obiettivo d'interesse generale dichiarato.

3.2.3. Secondo provvedimento: il divieto settoriale di circolazione

56. L'Italia sostiene che, istituendo il divieto settoriale, l'Austria ha violato le norme sulla libera circolazione delle merci. Il provvedimento vieta il transito su un tratto dell'autostrada A12 agli autocarri di massa massima superiore a 7,5 tonnellate che trasportano determinate merci che si ritengono adatte al trasporto ferroviario. Il divieto ammette esenzioni che riguardano, tra gli altri, specificamente i mezzi seguenti:

- a. autocarri Euro VI che caricano o scaricano la maggior parte della merce trasportata all'interno di una "zona centrale" costituita dai distretti austriaci adiacenti della regione ovvero che caricano e scaricano la maggior parte della merce trasportata all'interno di una "zona estesa" costituita dai distretti adiacenti della regione situati in Austria, Germania e Italia ("esenzione del traffico locale");
- b. autocarri Euro VI immatricolati dopo il 31 agosto 2018 ("esenzione in base all'immatricolazione").

3.2.3.1. Sussistenza di una restrizione

57. Le parti concordano sul fatto che il divieto settoriale costituisce una restrizione alla libera circolazione delle merci.

58. Al riguardo la Commissione rammenta che, esaminando precedenti provvedimenti analoghi adottati dall'Austria per l'autostrada A12, la Corte ha già statuito che i divieti settoriali costringono le imprese interessate a cercare altre soluzioni economicamente valide per il trasporto delle merci indicate nel divieto e che l'esistenza di itinerari o modi di trasporto sostitutivi non inficia la constatazione che siffatti provvedimenti intralciano la libera circolazione delle merci³⁴.

59. Poiché vieta il trasporto di determinati tipi di merci con determinati tipi di veicoli, il provvedimento determina la necessità di trovare itinerari alternativi per il trasporto delle merci interessate. La Commissione rileva tuttavia che il provvedimento contempla un

³⁴ Sentenza del 21 dicembre 2011, *Commissione/Austria* ("Brennero II"), C-28/09, EU:C:2011:854, punto 116.

numero limitato di merci e, considerato il graduale e costante aumento della percentuale di veicoli esentati, una frazione limitata di operazioni di trasporto³⁵.

60. Nondimeno, stando alla giurisprudenza citata, il TFUE vieta qualsiasi restrizione, anche di rilevanza minore, di una delle libertà fondamentali da esso previste. La Commissione considera pertanto che il divieto costituisca una restrizione alla libera circolazione delle merci.

3.2.3.2. Giustificazione della restrizione

61. L'Italia reputa ingiustificato il divieto settoriale. Oltre alle argomentazioni generali già esposte riguardo al divieto notturno, ritiene discriminatorie e incoerenti l'esenzione del traffico locale e l'esenzione in base all'immatricolazione. Inoltre, a suo giudizio le categorie merceologiche interessate dal divieto sono state scelte arbitrariamente.
62. L'Austria reputa il divieto settoriale giustificato per gli stessi motivi già esposti con riferimento al divieto notturno. In particolare non considera discriminatorie l'esenzione del traffico locale e l'esenzione in base all'immatricolazione.
63. Quanto all'obiettivo del provvedimento la Commissione sostiene, reiterando quanto esposto al punto 48, che sia la tutela della salute e della vita delle persone sia la tutela dell'ambiente possano costituire obiettivi che consentono di limitare la libera circolazione delle merci³⁶. Mentre i dati disponibili indicano che dal 2020 i valori limite stabiliti dalla direttiva sulla qualità dell'aria sono rispettati, l'Austria ha apportato prove scientifiche plausibili del fatto che questo sia stato possibile grazie a provvedimenti, come il divieto settoriale, che contribuiscono a ridurre sensibilmente la concentrazione media annua di NO₂ nella zona di qualità dell'aria considerata.
64. Quanto all'idoneità del provvedimento ai fini del conseguimento di detto obiettivo, la Commissione rammenta che, secondo la Corte, le misure dirette a limitare la circolazione stradale (fra cui i divieti settoriali) possono ridurre le emissioni e contribuire così al

³⁵ Nel 2023 i veicoli di classe Euro VI immatricolati dopo il 1° settembre 2018 rappresentavano circa il 52 % dei mezzi pesanti rigidi e il 72 % dei mezzi pesanti articolati, il che significa che era esentato dal divieto circa il 60 % del parco veicoli. Stando ai dati comunicati dall'Austria, ogni anno ricade nell'esenzione un ulteriore 10-13 % dei mezzi circolanti (cfr. tabella 22 dell'allegato 6 delle osservazioni austriache). Dato che attualmente il divieto riguarda il 40 % dei veicoli e che nel 2017 il 21 % delle operazioni di trasporto riguardava merci d'interesse, si stima che il provvedimento riguardi attualmente l'8 % circa delle operazioni di trasporto, percentuale di cui è attesa un'ulteriore diminuzione via via che si diffonderanno i più moderni veicoli Euro VI-D e Euro VI-E.

³⁶ Cfr. nuovamente sentenza del 21 dicembre 2011, *Commissione/Austria* ("Brennero II"), C-28/09, EU:C:2011:854, punto 119.

miglioramento della qualità dell'aria³⁷. Nel caso di specie l'Italia non ha contestato l'effetto di riduzione dell'inquinamento prodotto dal divieto settoriale né l'idoneità del provvedimento a contribuire al miglioramento della qualità dell'aria. È altresì pacifico che a medio e lungo termine il provvedimento potrà incentivare il passaggio a modi di trasporto più sostenibili, ossia alla ferrovia, con ricadute positive sull'impatto ambientale dei trasporti. La Commissione conclude pertanto che il divieto settoriale è in via di principio idoneo a conseguire l'obiettivo ricercato.

65. La Commissione inoltre riconosce che a medio e lungo termine il provvedimento potrà incentivare il passaggio al trasporto ferroviario. Le autorità austriache richiamano in particolare l'obiettivo di incentivare l'uso della cosiddetta *Rollende Landstraßen* (autostrada viaggiante, c.d. Ro.La), che costituisce un sistema di trasporto combinato accompagnato, vale a dire che permette di caricare e trasportare in treno i veicoli stradali. Sebbene le opinioni delle parti divergano quanto all'attuale livello di efficacia della Ro.La, il sistema contribuisce a trasferire il trasporto merci dalla strada alla rotaia.
66. Quanto all'eventuale incoerenza del provvedimento sotto il profilo della scelta delle categorie merceologiche interessate dal divieto settoriale, la Commissione osserva che l'Austria ha sostenuto che si tratta di merci particolarmente compatibili con il trasporto su rotaia³⁸. In sede di audizione l'Italia si è limitata a obiettare che il divieto produce un effetto modesto sul trasporto di tali merci³⁹, ma non ha contestato specificamente l'affermazione dell'Austria. La Commissione non ravvisa pertanto alcuna indicazione che confermi che la scelta delle categorie merceologiche contemplate dal divieto settoriale sia stata incoerente o discriminatoria.
67. Quanto all'esenzione del traffico locale, la Commissione ricorda che la Corte ha riconosciuto che siffatti provvedimenti possono essere giustificati nell'intento di evitare deviazioni per raggiungere i terminali ferroviari, il che sortirebbe un effetto contrario all'obiettivo perseguito dal divieto settoriale di circolazione, e nella misura in cui il trasporto ferroviario costituisce un'alternativa economicamente valida soltanto per i tragitti

³⁷ Sentenza del 21 dicembre 2011, *Commissione/Austria* ("Brennero II"), C-28/09, EU:C:2011:854, punto 129.

³⁸ Cfr. anche allegato 5 delle osservazioni scritte dell'Austria.

³⁹ L'Italia ha osservato in particolare che il provvedimento incide sulle operazioni su distanze più brevi o sulle operazioni con più luoghi di scarico nello spazio di pochi chilometri, le quali rappresentano il 10 % circa delle operazioni di trasporto delle merci d'interesse.

di una certa distanza⁴⁰. Rileva altresì il fatto che l'esenzione del traffico locale si estende anche a zone fuori dai confini austriaci⁴¹.

68. Quanto all'esenzione in base all'immatricolazione, la Commissione prende atto dell'affermazione dell'Austria secondo cui la data limite del 31 agosto 2018 è in linea con la normativa sull'omologazione UE, in particolare con il regolamento (UE) n. 582/2011 della Commissione⁴². A partire da tale data possono essere omologati soltanto i veicoli muniti di tecnologia Euro VI-D. Nel corso dell'audizione l'Austria ha tuttavia ammesso la possibilità che taluni veicoli basati sulla tecnologia Euro VI-C siano ancora stati immatricolati anche dopo tale data. Ne consegue che il provvedimento austriaco contestato dall'Italia permette ancora la circolazione di mezzi più inquinanti, in contrasto con la finalità e la *ratio* dichiarate. La Commissione ritiene pertanto che l'impiego della data limite del 31 agosto 2018 determini l'incoerenza del provvedimento rispetto all'obiettivo dichiarato.
69. In sede di audizione l'Austria ha spiegato che detta data limite è stata scelta sulla scorta di studi scientifici che confermano che il livello delle emissioni dei veicoli si alza con l'aumento del chilometraggio. La Commissione rileva tuttavia che quest'elemento non è menzionato fra i criteri dell'esenzione in base all'immatricolazione, che si fonda unicamente sulla tecnologia Euro VI e sulla data limite d'immatricolazione. La Commissione ritiene pertanto che l'argomentazione relativa al chilometraggio non possa essere considerata come una giustificazione valida.
70. La Commissione conclude che il divieto settoriale è incoerente nella misura in cui subordina l'esenzione in base all'immatricolazione alla condizione che gli autocarri di classe Euro VI siano stati immatricolati dopo il 31 agosto 2018. In tal senso è quindi inidoneo a conseguire l'obiettivo d'interesse generale dichiarato.

3.2.4. *Analisi dei provvedimenti relativi alla qualità dell'aria considerati nel loro insieme*

71. Nella sostanza l'Italia ritiene che la combinazione dei provvedimenti contestati accentui le violazioni: a suo parere i provvedimenti non sono necessari ai fini del conseguimento degli obiettivi di qualità dell'aria che l'Austria si è fissata, ne deplora l'effetto complessivo e

⁴⁰ Sentenza del 21 dicembre 2011, *Commissione/Austria* ("Brennero II"), C-28/09, EU:C:2011:854, punto 134.

⁴¹ Articolo 4, paragrafo (3), lettere b) e c) del divieto settoriale di circolazione; cfr. anche sentenza del 21 dicembre 2011, *Commissione/Austria* ("Brennero II"), C-28/09, EU:C:2011:854, punto 135.

⁴² Regolamento (UE) n. 582/2011 della Commissione, del 25 maggio 2011, recante attuazione e modifica del regolamento (CE) n. 595/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le emissioni dei veicoli pesanti (Euro VI) e recante modifica degli allegati I e III della direttiva 2007/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 167 del 25.6.2011, pag. 1).

imputa il miglioramento della qualità dell'aria in Tirolo principalmente al limite di velocità per i veicoli leggeri e all'ammodernamento del parco dei mezzi pesanti, rilevando che un miglioramento significativo si è verificato nel 2015, quando è stato introdotto un limite di velocità permanente per le autovetture.

72. L'Austria sostiene di aver preso in considerazione provvedimenti alternativi, afferma che, senza l'attuale pacchetto di restrizioni sull'A12 (divieto notturno e divieto settoriale compresi), sarebbe stato impossibile rispettare il valore limite annuale di NO₂ e rileva che i provvedimenti adottati hanno contribuito all'ammodernamento dei mezzi pesanti sulla A12.
73. Quanto alla possibilità di adottare in Austria provvedimenti alternativi meno restrittivi, la Commissione rammenta che 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 adottata da tale Stato, nonché di elementi circostanziati che consentono di suffragare la sua argomentazione⁴³. In questo contesto vale altresì ricordare che, per quanto riguarda le precedenti restrizioni alla libera circolazione delle merci istituite nel corridoio del Brennero, la Corte ha ritenuto che l'Austria fosse tenuta ad 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 perseguito⁴⁴.
74. La Commissione rileva che in sede di audizione l'Austria ha dichiarato di aver preso in considerazione i seguenti provvedimenti alternativi, scartandoli:
 - a. l'abbassamento del limite di velocità per i veicoli leggeri dagli attuali 100 km/h a 80 km/h è stato scartato perché controproducente, in quanto avrebbe aumentato la probabilità che i veicoli uscissero dall'autostrada per evitare il limite di velocità, trasferendo l'inquinamento sulle comunità locali percorse dalle strade alternative;
 - b. l'abbassamento del limite di velocità per i veicoli pesanti dagli attuali 80 km/h a 60 km/h è stato scartato in quanto avrebbe avuto considerevoli implicazioni negative in termini di emissioni di NO_x;

⁴³ Sentenza del 7 giugno 2007, *Commissione/Belgio*, C-254/05, EU:C:2007:319, punto 36.

⁴⁴ Sentenza del 15 novembre 2005, *Commissione/Austria* ("Brennero I"), C-320/03, EU:C:2005:684, punto 87; sentenza del 21 dicembre 2011, *Commissione/Austria* ("Brennero II"), C-28/09, EU:C:2011:854, punto 140.

- c. la modulazione delle restrizioni di circolazione in funzione dell'evoluzione dinamica del traffico è stata scartata in quanto non sufficientemente prevedibile;
 - d. la creazione di una zona a basse emissioni per le autovetture non è stata considerata praticabile, dato il volume di traffico generato dai viaggi internazionali legati al turismo;
 - e. un'estensione delle restrizioni di circolazione ai veicoli con capacità di carico compresa tra 3,5 e 7,5 tonnellate è stata scartata in quanto si è ritenuto che potesse causare deviazioni del traffico;
 - f. l'aumento delle accise sul gasolio è stato scartato in quanto avrebbe prodotto effetti soltanto a lungo termine, avrebbe dovuto essere adottato a livello nazionale, con collegamenti solo indiretti con la regione interessata, e avrebbe riguardato unicamente una parte del parco veicoli, quelli che fanno rifornimento nella regione.
75. La Commissione ritiene che nel complesso l'Austria abbia adempiuto all'obbligo procedurale basilare di prendere in considerazione e ponderare misure alternative. Questa sua posizione non implica tuttavia un giudizio nel merito su tali misure alternative rispetto alle restrizioni del traffico adottate dall'Austria.
76. Quanto al requisito che i provvedimenti adottati dall'Austria per garantire il rispetto dei valori limite non vadano oltre quanto necessario per conseguire tale obiettivo, la Commissione ricorda che, oltre a tali provvedimenti, l'Austria applica anche un divieto diretto ai veicoli di determinate classi Euro ("divieto in base alla classe Euro") in virtù del quale, su un tratto dell'autostrada A12 e fatte salve talune esenzioni, gli autocarri di oltre 7,5 tonnellate devono essere conformi alla norma Euro VI. Per i veicoli leggeri, inoltre, su determinati tratti dell'autostrada A12 e in dati periodi di tempo il limite di velocità è fissato a 100 Km/h ("limite di velocità") per motivi ambientali. Il valore limite annuale stabilito dalla direttiva sulla qualità dell'aria è $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Stando alle stime austriache, l'effetto complessivo del divieto settoriale⁴⁵ e del divieto notturno⁴⁶ (ossia i provvedimenti contestati) combinati con il divieto in base alla classe Euro⁴⁷ e il limite di

⁴⁵ In sede di audizione l'Austria ha stimato in $0,7 \mu\text{g}/\text{m}^3$ l'effetto di riduzione del provvedimento.

⁴⁶ In sede di audizione l'Austria ha stimato in $2,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ l'effetto di riduzione del provvedimento.

⁴⁷ In sede di audizione l'Austria ha stimato in $2,4 \mu\text{g}/\text{m}^3$ l'effetto di riduzione del provvedimento.

velocità⁴⁸ (provvedimenti non contestati) si quantifica in una riduzione di 8-8,8 µg/m³⁴⁹ a fronte di una concentrazione media annua di NO₂ che nel 2022 era di 34 µg/m³⁵⁰.

77. A parere dell’Austria i provvedimenti restrittivi tesi ad assicurare il rispetto del valore limite devono essere concepiti in modo tale da determinare un livello di NO₂ che si mantenga a una certa distanza dal valore limite, così da garantirne il rispetto anche in caso di condizioni meteorologiche avverse imprevedibili. A suo giudizio questo margine di sicurezza (“*Sicherheitspuffer*”) è quantificabile in 3 µg/m³. L’Italia non ha contestato la necessità di un siffatto margine di sicurezza.
78. La Commissione rammenta che gli Stati membri sono tenuti a provvedere a che il livello di NO₂ non superi i valori limite stabiliti dalla direttiva sulla qualità dell’aria⁵¹. Una volta raggiunto quest’obiettivo, sono tenuti a mantenere i livelli di NO₂ al di sotto di tali valori e a adoperarsi per preservare la migliore qualità dell’aria ambiente che risulti compatibile con lo sviluppo sostenibile⁵². Tenuto conto anche del principio di precauzione⁵³ sancito dall’articolo 191, paragrafo 2, TFUE, fatto valere dall’Austria, la Commissione non esclude in via di principio l’applicazione di un margine di sicurezza.
79. La Commissione non è chiamata a prendere una posizione definitiva sull’eventualità che un provvedimento quale il divieto notturno e/o il divieto settoriale continui in questa fase a essere giustificabile per evitare un superamento del valore limite annuale di NO₂. Come già illustrato *supra*, la Commissione ritiene che ciascuno di tali provvedimenti sia incoerente e ingiustificato di per sé. Ne consegue che l’Austria deve comunque riesaminare tali provvedimenti per sanare le attuali violazioni del diritto dell’Unione.
80. Inoltre, la Commissione sottolinea che, in via di principio, gli Stati membri possono comunque limitare la libera circolazione delle merci, nell’intento di preservare la migliore qualità dell’aria e tutelare la salute umana, anche se garantiscono già la conformità agli attuali valori stabiliti dalla direttiva sulla qualità dell’aria, la quale fissa valori di soglia ai fini di un’armonizzazione minima.

⁴⁸ Al punto 1 dell’allegato II l’Austria ha stimato in 3,5 µg/m³ l’effetto di riduzione del provvedimento.

⁴⁹ Osservazioni scritte dell’Austria, punto 3, in combinato disposto con l’allegato 2.

⁵⁰ Cfr. *supra*, punto 2.

⁵¹ Articolo 13, paragrafo 1, della direttiva sulla qualità dell’aria.

⁵² Articolo 12 della direttiva sulla qualità dell’aria.

⁵³ Sulla rilevanza del principio di precauzione nella valutazione dei provvedimenti adottati dagli Stati membri con riferimento al diritto dell’Unione, cfr. sentenze del 10 ottobre 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, punto 66, e del 24 ottobre 2019, *Prato Nevoso Termo Energy*, C-212/18, EU:C:2019:898, punto 58.

81. Tuttavia, la Commissione osserva che qualsiasi misura restrittiva della libera circolazione delle merci, anche se giustificabile in via di principio, deve essere idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non deve andare al di là di quanto necessario per raggiungerlo. Al riguardo fa presente che i valori di NO₂ misurati al Brennero continuano a scendere, in particolare grazie al rinnovo del parco veicoli. Si può pertanto presumere che col tempo la necessità di misure volte a garantire il rispetto degli attuali valori limite vada calando. Inoltre, via via che il parco dei mezzi pesanti di peso superiore a 7,5 tonnellate sarà rinnovato nel tempo, sarà necessario valutare ulteriormente l'apporto specifico di tali veicoli rispetto al parco dei mezzi adibiti al trasporto su strada in generale.
82. Alla luce delle considerazioni esposte, in questa fase la Commissione non è chiamata a stabilire se la combinazione di divieto settoriale e divieto notturno (anche se limitata alla stagione invernale) vada al di là di quanto necessario per conseguire l'obiettivo ricercato. La Commissione sottolinea che l'Austria ha l'obbligo di garantire che tutti i provvedimenti che adotta siano e restino individualmente e collettivamente necessari e proporzionati e siano adattati secondo necessità per garantire la conformità al diritto dell'Unione. La Commissione sottolinea che, grazie al rinnovo in corso del parco veicoli, è lecito attendersi che, col tempo, vada scemando la probabilità che provvedimenti quali il divieto notturno e il divieto settoriale possano essere giustificati dalla necessità di rispettare gli attuali valori limite di qualità dell'aria.

3.2.5. Terzo provvedimento: il divieto di circolazione invernale

3.2.5.1. Argomentazioni delle parti

83. L'Italia contesta l'adozione da parte dell'Austria dell'ordinanza n. 3/2023 ("divieto di circolazione invernale" o "divieto invernale"). Il provvedimento vietava sulle autostrade A12 e A13 la circolazione di automezzi pesanti di massa massima ammissibile superiore a 7,5 tonnellate diretti 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 da gennaio a inizio marzo, dalle ore 7.00 alle 15.00. Erano esentati dal divieto i viaggi adibiti al trasporto di determinate merci, i tragitti da o verso terminali intermodali ferrovia/strada e i tragitti da o verso aeroporti.
84. L'Italia sostiene che il divieto invernale è aggiuntivo e complementare al vigente divieto di circolazione nei fine settimana di tutto l'anno⁵⁴ (dalle ore 15.00 del sabato alle 22.00 della domenica - "divieto del fine settimana") e lamenta che in certi giorni dell'anno le eccezioni

⁵⁴ Cfr. articolo 42, paragrafo (1), StVo.

siano più rigide di quelle applicabili in virtù del divieto annuale⁵⁵. A parere dell'Italia il divieto invernale limita la libera circolazione delle merci ed è discriminatorio e sproporzionato.

85. L'Austria sostiene che il provvedimento applicato nelle giornate di sabato dal 7 gennaio 2023 all'11 marzo 2023 era necessario, adeguato e proporzionato al fine di evitare fenomeni di forte congestione stradale quando il traffico passeggeri stagionale viene ad aggiungersi al traffico merci, con conseguenti rischi per la sicurezza stradale.

3.2.5.2. Valutazione della Commissione

3.2.5.2.1. Sussistenza di una restrizione

86. La Commissione rileva che il provvedimento determina una limitazione temporanea del trasporto di merci in transito attraverso l'Austria e tra l'Austria e altri Stati membri.
87. Il provvedimento è stato applicato nel 2023 in dieci consecutive giornate di sabato. I suoi effetti dovrebbero essere considerati in combinazione con quelli del divieto notturno e del divieto del fine settimana vigente tutto l'anno. A causa dell'effetto combinato dei tre provvedimenti, nei fine settimana in cui si applica il divieto invernale, vale a dire tra il venerdì sera alle 20.00 o 22.00 e il lunedì mattina alle 5.00, le operazioni di trasporto transfrontaliero effettuate con mezzi pesanti in transito sono possibili soltanto tra le 5.00 e le 7.00 del sabato mattina. Considerato che la distanza tra il confine italiano e il confine tedesco è di 110 km circa e che il limite di velocità per i veicoli pesanti è di 80 km/h, le operazioni di trasporto internazionale in transito attraverso l'Austria possono essere effettuate, ammesso che sia possibile, soltanto se il veicolo entra in Austria nell'intervallo di 30 minuti tra le 5.00 e le 5.30.
88. Date le considerazioni che precedono la Commissione constata che il provvedimento è atto a ostacolare l'importazione e l'esportazione delle merci, e soprattutto il loro transito transfrontaliero. Ritiene pertanto che si tratti di una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative agli scambi intra-UE, che è vietata dagli articoli 34 e 35 TFUE se non debitamente giustificata.
89. La Commissione rileva che il provvedimento contestato si applica esclusivamente ai veicoli diretti in Italia o in Germania o in un paese diverso dall'Austria da raggiungere attraverso

⁵⁵ Cfr. articolo 2, paragrafo (4), della Verordnung der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, mit der für bestimmte Straßen ein Fahrverbot für Lastkraftfahrzeuge verfügt wird (Fahrverbotskalender 2023), BGBl. II Nr. 83/2023.

l'Italia o la Germania. Il criterio applicato in tal senso costituisce un ostacolo di carattere discriminatorio alla libera circolazione delle merci, in quanto interessa soltanto i movimenti verso l'Italia e la Germania, e quindi riserva alle esportazioni un trattamento differente rispetto ai movimenti squisitamente interni. Gli articoli 34 e 35 TFUE vietano tuttavia, tra l'altro, qualsiasi ostacolo discriminatorio alla libera circolazione delle merci⁵⁶ e a norma dell'articolo 36 TFUE le restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.

90. La Commissione rileva che il provvedimento interessa gli autotrasportatori sia nazionali sia internazionali che esportano merci dall'Austria o transitano attraverso l'Austria. Conclude nondimeno che, applicandosi su un asse di trasporto molto importante e riguardando gli autocarri di oltre 7,5 tonnellate, in genere impiegati nel trasporto su strada a lunga distanza, la misura si presta a esercitare sulle imprese straniere un effetto più restrittivo che su quelle austriache.
91. In aggiunta, la Commissione rileva che nessuna restrizione limita il traffico nazionale e internazionale degli autocarri di peso superiore a 7,5 tonnellate diretti in Austria. Se non è giustificata da circostanze oggettive, una siffatta disparità di trattamento costituisce una discriminazione indiretta vietata dai trattati, in quanto opera principalmente a danno delle imprese situate in altri Stati membri.

3.2.5.2.2. *Eventuale giustificazione della restrizione*

92. La Commissione nota che l'Austria giustifica il provvedimento con la necessità di garantire la sicurezza stradale in giornate in cui si registra un traffico passeggeri stagionale particolarmente intenso.
93. La Corte ha riconosciuto che la sicurezza stradale può costituire una ragione imperativa di interesse generale⁵⁷, così come ha statuito che in assenza di armonizzazione completa della normativa spetta agli Stati membri garantire la sicurezza stradale sul loro territorio, tenendo conto allo stesso tempo delle esigenze della libera circolazione delle merci all'interno dell'Unione⁵⁸.

⁵⁶ Cfr. in tal senso sentenze dell'8 giugno 2017, *Medisanus*, C-296/15, EU:C:2017:431, punto 65, e del 2 febbraio 2023, *Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland*, C-372/21, EU:C:2023:59, punto 29.

⁵⁷ Cfr. sentenze del 20 marzo 2014, *Commissione/Polonia*, C-639/11, EU:C:2014:173, punto 54, e del 10 febbraio 2009, *Commissione/Italia*, C-110/05, EU:C:2009:66, punto 60 e giurisprudenza citata.

⁵⁸ Sentenza del 20 marzo 2014, *Commissione/Polonia*, C-639/11, EU:C:2014:173, punto 55 e giurisprudenza citata.

94. Poiché non è applicabile indistintamente bensì in modo discriminatorio, il provvedimento contestato può trovare giustificazione soltanto in uno dei motivi elencati all'articolo 36 TFUE⁵⁹. La sicurezza stradale non figura fra i motivi di interesse generale elencati all'articolo 36 TFUE. Inoltre, l'Austria non ha dichiarato che in questo contesto la sicurezza stradale miri direttamente a tutelare la salute delle persone, che è uno degli interessi generali elencati all'articolo 36 TFUE.
95. Alla luce delle considerazioni esposte, l'analisi del provvedimento austriaco potrebbe chiudersi qui. Per ragioni di esaustività, la Commissione aggiunge nondimeno che, nel caso di specie, l'Austria sostiene che la riduzione del traffico ottenuta vietando l'accesso all'autostrada ai veicoli di massa massima ammissibile superiore a 7,5 tonnellate esercita un effetto positivo sul traffico e, di conseguenza, sulla sicurezza stradale.
96. A suffragio di quest'affermazione l'Austria presenta dati statistici sul traffico compilati nel 2017⁶⁰. Sebbene risalgano ormai a sette anni fa, i dati mostrano che durante l'inverno si registrano nelle giornate di sabato picchi di traffico passeggeri. I dati sugli incidenti stradali forniti non evidenziano tuttavia una correlazione diretta tra tali picchi e il numero di incidenti. Dai dati risulta invece un possibile effetto di congestione e una possibile saturazione dell'infrastruttura, con effetti sulla velocità media dei veicoli. L'Italia non ha contestato i dati statistici presentati né il fatto che la presenza di consistenti volumi di traffico possa richiedere l'intervento delle autorità pubbliche.
97. La Commissione osserva che l'Austria non ha addotto alcuna giustificazione del fatto che la restrizione interessi unicamente le operazioni di trasporto dirette in Italia o in Germania o in un altro Stato membro da raggiungere attraverso l'Italia o la Germania. In particolare la Commissione non ravvisa alcuna ragione obiettiva per cui la destinazione dell'operazione di trasporto possa avere una qualsivoglia rilevanza al fine di limitare il numero di autocarri di oltre 7,5 tonnellate in viaggio su un tratto autostradale congestionato nelle mattinate del sabato.
98. La Commissione conclude che, dato il carattere discriminatorio che lo contraddistingue, il provvedimento nella sua forma attuale non è giustificato ed è in ogni caso incoerente, e in questo senso quindi inidoneo a conseguire l'obiettivo perseguito.

⁵⁹ Sentenza dell'8 giugno 2017, *Medisanus*, C-296/15, EU:C:2017:431, punto 80.

⁶⁰ Allegato 7 delle osservazioni scritte dell'Austria.

99. La Commissione conclude che, adottando il divieto invernale, l’Austria ha limitato indebitamente la libera circolazione delle merci in violazione degli articoli 34 e 35 TFUE.

3.2.6. Quarto provvedimento: sistema di dosaggio del traffico (“dosaggio”)

3.2.6.1. Argomentazioni delle parti

100. L’Italia sostiene che l’Austria abbia limitato indebitamente la libera circolazione delle merci applicando dal marzo 2018 un provvedimento che circoscrive a un massimo di 300 veicoli l’ora il numero di mezzi pesanti provenienti dalla Germania e diretti a sud sull’autostrada A12 (“sistema di dosaggio” o “dosaggio”). Il sistema di dosaggio è applicato unicamente in giorni specifici, stabiliti in anticipo dalle autorità austriache e oggetto di ampia comunicazione ai portatori di interessi.

101. A parere dell’Italia il provvedimento inasprisce le limitazioni al transito delle merci attraverso il territorio austriaco ed è, al pari degli altri provvedimenti esaminati *supra*, sproporzionato e discriminatorio. L’Italia ha aggiunto che nel tempo l’Austria ha aumentato il numero di giorni di applicazione del provvedimento.

102. L’Austria ammette che, in determinati giorni in cui è atteso un considerevole aumento del traffico, è applicato nei pressi di Kufstein un filtro che limita il numero di mezzi pesanti che possono immettersi sull’autostrada A12 nell’arco di un’ora. L’Austria ha spiegato che il dosaggio è applicato a norma dell’articolo 97, paragrafo 4, del codice della strada, ai cui sensi, qualora “*la sicurezza, la facilità e la fluidità della circolazione*” lo richieda, la polizia è autorizzata a “*emanare nei confronti di singoli utenti della strada istruzioni individuali e puntuali sull’uso della stessa*”⁶¹.

103. L’Austria contesta che il provvedimento costituisca una restrizione alla libera circolazione delle merci, in quanto non lo considera né una misura avente per oggetto o per effetto un trattamento meno favorevole dei prodotti provenienti da altri Stati membri, né una misura che ostacola l’accesso dei prodotti provenienti da altri Stati membri al mercato di un altro Stato membro.

104. L’Austria sostiene che in ogni caso il provvedimento è giustificato dall’esigenza imperativa di tutelare la sicurezza stradale e che è necessario per evitare il rischio di collasso del traffico e per garantire la fluidità della circolazione e, di conseguenza, l’approvvigionamento della popolazione locale. In questo contesto l’Austria rammenta che

⁶¹ Articolo 97, paragrafo (4), StVo.

il provvedimento è stato introdotto su base permanente nel 2018 a seguito di un evento di gravissima perturbazione del traffico verificatosi nel marzo 2017. L’Austria segnala altresì la peculiare situazione geografica del tratto autostradale interessato dal provvedimento, caratterizzato da numerosi viadotti e rigidi vincoli geografici. Afferma che il provvedimento è necessario data la situazione particolarmente gravosa del traffico in determinati giorni e il rischio che una concentrazione eccessiva di veicoli possa compromettere l’utilizzabilità dell’infrastruttura, fra l’altro ostacolando l’intervento dei servizi di emergenza.

105. L’Austria sostiene che il provvedimento è proporzionato al conseguimento dell’obiettivo perseguito, in quanto si applica soltanto nei giorni in cui analisi statistiche e rapporti di polizia indicano che è atteso un volume di traffico molto consistente. Dichiarò parimenti che in tali giorni il provvedimento è applicato limitatamente al periodo ritenuto necessario alla luce delle effettive condizioni del traffico. In sede di audizione l’Austria ha fatto presente che il sistema di dosaggio è riesaminato e ottimizzato costantemente. Ha concluso spiegando che, sebbene il numero di giorni in cui si applica sia effettivamente aumentato nel tempo, la durata complessiva del dosaggio in ore è diminuita.

3.2.6.2. Valutazione della Commissione

3.2.6.2.1. *Sussistenza di una restrizione*

106. La Commissione rileva che il provvedimento determina una limitazione temporanea del trasporto di merci in provenienza da altri Stati membri e diretto in Austria o in transito attraverso l’Austria. È quindi atto a scoraggiare o ritardare la circolazione transfrontaliera delle merci e può ripercuotersi sull’organizzazione dei trasporti e sui relativi costi.

107. Quanto all’affermazione che il provvedimento agevola il trasporto di merci in quanto contribuisce a migliorare la fluidità del traffico, la Commissione nota che un siffatto effetto potenziale indiretto può rilevare unicamente in sede di valutazione dell’idoneità e della proporzionalità del provvedimento, ma non ne mette in discussione il carattere restrittivo.

108. La Commissione conclude che il sistema di dosaggio è una misura che può ostacolare direttamente o indirettamente, realmente o potenzialmente, il commercio all’interno dell’Unione⁶² e che di conseguenza costituisce una restrizione ai sensi dell’articolo 34 TFUE.

⁶² Cfr. punto 29.

109. La Commissione rileva che il provvedimento è applicato sull'autostrada A12 in prossimità del confine con la Germania e che interessa esclusivamente le merci trasportate da altri Stati membri e dirette verso il territorio austriaco o in transito attraverso il territorio austriaco. Nessun sistema di dosaggio è applicato per limitare l'afflusso di mezzi pesanti in provenienza dalle entrate dell'autostrada A12 situate in Austria. Pertanto, il provvedimento contestato è per sua stessa natura discriminatorio, in quanto opera in base a una netta distinzione fondata sull'origine delle merci trasportate.

3.2.6.2.2. *Eventuale giustificazione della restrizione*

110. La Commissione nota che l'Austria giustifica il provvedimento adducendo la necessità di garantire la sicurezza stradale, la fluidità del traffico e la sicurezza dell'approvvigionamento. Più in particolare l'Austria dichiara che l'intento del provvedimento è garantire un uso funzionale della capacità dell'infrastruttura stradale e scongiurare il rischio di imponenti ingorghi, se non addirittura di un collasso del traffico, che possano ripercuotersi sulla prestazione di servizi, anche intralciando i mezzi di emergenza.

111. La Commissione osserva che, sebbene una casistica composta di un unico grave episodio di collasso del traffico possa non bastare di per sé a dimostrare la necessità di un siffatto provvedimento, non è da escludersi a priori che la limitazione del numero di veicoli pesanti al di sotto di una determinata soglia possa contribuire in determinate situazioni a una gestione più ordinata della circolazione.

112. Da un lato, la Commissione ricorda che, sebbene la Corte abbia riconosciuto che la sicurezza stradale può costituire una ragione imperativa di interesse generale⁶³, il carattere discriminatorio del provvedimento implica che possa trovare giustificazione soltanto in uno dei motivi di interesse generale elencati all'articolo 36 TFUE⁶⁴. Ne consegue che il dosaggio non è giustificabile da motivi di sicurezza stradale, fluidità del traffico e approvvigionamento della popolazione locale. Inoltre l'Austria non ha sostenuto che in questo contesto la sicurezza stradale miri direttamente a tutelare la salute delle persone, che è uno degli interessi generali elencati all'articolo 36 TFUE.

113. D'altro lato, la Commissione osserva per completezza che, in ogni caso, l'Austria non ha dimostrato a sufficienza la necessità di applicare il provvedimento al trasporto di merci

⁶³ Cfr. *supra*, punto 93.

⁶⁴ Sentenza dell'8 giugno 2017, *Medisanus*, C-296/15, EU:C:2017:431, punto 80.

proveniente dalla Germania né le ragioni per cui a questo traffico debba essere riservato un trattamento differente rispetto ai mezzi pesanti che s'immettono in autostrada in Austria.

114. Al riguardo la Commissione rileva che, negli allegati delle osservazioni scritte presentate, l'Austria ha affermato che il traffico locale rappresenta un terzo del traffico totale di veicoli pesanti di peso superiore a 7,5 tonnellate⁶⁵. Questo significa che il solo traffico locale -vale a dire escludendo il traffico internazionale in uscita, che esula anch'esso dal provvedimento- costituisce già una parte non trascurabile del traffico complessivo. La sua esclusione dall'ambito di applicazione del provvedimento non è coerente con gli obiettivi dichiarati. Infine, limitare l'accesso all'autostrada nelle immediate vicinanze del confine può causare la formazione di lunghe code di veicoli in Germania, con ripercussioni negative su tratti autostradali non austriaci.

115. La Commissione conclude che il provvedimento è ingiustificato e in ogni caso incoerente, e quindi inidoneo a conseguire gli obiettivi dichiarati.

116. In aggiunta, la Commissione segnala che ai picchi prevedibili di traffico si può far fronte con provvedimenti meno restrittivi: un abbassamento ad hoc dei limiti di velocità in caso di forte congestione può ad esempio migliorare sia la fluidità sia la sicurezza della circolazione stradale. Per ridurre la congestione e ottimizzare l'uso dell'infrastruttura nei periodi di picco si può altresì considerare una differenziazione dei pedaggi a norma dell'articolo 7 octies, paragrafo 1, della direttiva 1999/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio⁶⁶.

117. Alla luce di tutte le considerazioni esposte la Commissione conclude che il sistema di dosaggio viola l'articolo 34 TFUE.

3.2.7. Analisi del divieto di circolazione invernale e del dosaggio considerati nel loro insieme

118. Per completezza, la Commissione osserva quanto segue in merito all'eventualità che l'applicazione combinata degli ultimi due provvedimenti esaminati si ripercuota sulla valutazione della loro proporzionalità. Sebbene di norma i due provvedimenti non siano applicati simultaneamente data la loro diversa natura (l'uno vieta la circolazione, l'altro limita la concentrazione dei mezzi pesanti), non è da escludersi che l'eventuale applicazione del dosaggio a ridosso di un fine settimana in cui sia d'applicazione anche il

⁶⁵ Cfr. allegato 1, pag. 1, allegato 4, pag. 37, e allegato 6, pag. 60, delle osservazioni scritte dell'Austria.

⁶⁶ Direttiva 1999/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 1999, relativa all'imposizione di oneri sui veicoli per l'uso delle infrastrutture stradali (GU L 187 del 20.7.1999, pag. 42, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/1999/62/2022-03-24>).

divieto invernale acuisca l'effetto restrittivo di entrambe le misure. Quest'ipotesi può comportare una valutazione più rigorosa della necessità e della proporzionalità dei due provvedimenti considerati in combinazione.

119. Quanto all'effetto combinato di dosaggio e divieto notturno, la possibilità che il sistema di dosaggio sia applicato fin dalle ore 5.00, immediatamente dopo la fine del divieto notturno, acuisce ulteriormente gli effetti delle restrizioni alla libera circolazione delle merci e può pertanto suggerire la necessità di una valutazione globale della proporzionalità e della coerenza dei due pacchetti combinati. La Commissione rammenta tuttavia che i due provvedimenti perseguono obiettivi diversi e dovrebbero quindi essere valutati tenendo conto delle rispettive caratteristiche e finalità specifiche.

3.3. Secondo motivo: violazione dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE

120. L'Italia afferma che, adottando altre misure restrittive che limitano la circolazione dei veicoli pesanti, e di conseguenza la libera circolazione delle merci, dopo che in due sentenze⁶⁷ la Corte aveva accertato che i provvedimenti precedenti integravano una violazione, l'Austria ha disatteso il principio di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

121. L'Austria contesta l'affermazione italiana.

122. La Commissione rileva che il divieto settoriale assomiglia nella sostanza a quello che la Corte ha giudicato incompatibile con il diritto dell'Unione in procedimenti precedenti, e l'Austria lo ammette⁶⁸. Nondimeno i provvedimenti adottati dall'Austria sono mutati nel corso del tempo: quelli attualmente in vigore sono diversi dalle misure oggetto dei procedimenti precedenti, come le parti hanno confermato anche in sede di audizione.

123. L'adozione di misure nuove o modificate che perseguano gli stessi obiettivi o che comunque trattino la situazione particolare dell'asse del Brennero non può di per sé essere considerata un'elusione delle precedenti sentenze della Corte. Neanche il fatto che sia stata avviata una nuova procedura di infrazione costituisce una prova di siffatta elusione.

124. La Commissione, pur riconoscendo che la Corte ha ritenuto ingiustificate varie successive restrizioni al trasporto internazionale sull'asse del Brennero, da cui scaturisce una situazione difficile per gli operatori e per la libera circolazione delle merci tra gli Stati

⁶⁷ Nello specifico sentenze del 14 luglio 2005, *Commissione/Austria* ("Brennero I"), C-320/03, EU:C:2005:459, e del 21 dicembre 2011, *Commissione/Austria* ("Brennero II"), C-28-09, EU:C:2011:854.

⁶⁸ Pag. 8, secondo capoverso, delle osservazioni scritte dell'Austria.

membri interessati e oltre, osserva altresì che occorre tener conto del fatto che la peculiare situazione geografica dell'asse del Brennero e il numero sempre maggiore di mezzi pesanti che vi transitano possono rappresentare sfide impegnative e difficili per quanto riguarda l'obiettivo di garantire la qualità dell'aria, la sicurezza stradale e, in generale, un'adeguata gestione del traffico.

125. In assenza di ulteriori elementi addotti dall'Italia per sostanziare il motivo relativo all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, la Commissione conclude che l'Austria non ha violato il principio di leale cooperazione adottando nuove misure relative al traffico sul Brennero e che il secondo motivo della richiesta deve pertanto essere respinto.

4. CONCLUSIONI

PER I MOTIVI ESPOSTI

LA COMMISSIONE EUROPEA,

dopo che gli Stati interessati sono stati posti in condizione di presentare in contraddittorio le loro osservazioni scritte e orali,

EMETTE IL SEGUENTE PARERE MOTIVATO

a norma dell'articolo 259, terzo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea:

- (1) L'Austria ha violato gli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 34 e 35 TFUE:
- a. adottando i paragrafi 3 e 4 dell'ordinanza sull'autostrada A12 della valle dell'Inn, divieto notturno per i veicoli pesanti LGBL. n. 64/2010 modificata da ultimo dall'ordinanza LGBL. n. 141/2021 (divieto di transito notturno), che vieta la circolazione transfrontaliera di taluni automezzi pesanti in determinate ore della notte su un tratto dell'autostrada A12;
 - b. adottando i paragrafi 3 e 4 dell'ordinanza sul divieto settoriale di circolazione LGBL. n. 44/2016 modificata da ultimo dall'ordinanza LGBL. n. 48/2023 (divieto settoriale di circolazione), che vieta il trasporto di talune merci su un tratto dell'autostrada A12 esentando dal divieto i veicoli Euro VI immatricolati per la prima volta dopo il 31 agosto 2018;
 - c. adottando l'ordinanza sul calendario del divieto di circolazione invernale 2023, BGBL. n. 3/2023 (divieto di circolazione invernale), che vieta sulle autostrade A12 e A13 la circolazione di taluni automezzi pesanti diretti 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 ore 7.00 alle ore 15.00.

- (2) L'Austria ha violato gli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 34 TFUE adottando misure che in determinati giorni limitano a un massimo di 300 veicoli l'ora il numero di autocarri che possono immettersi sull'autostrada A12 nei pressi di Kufstein (sistema di dosaggio).
- (3) La richiesta dell'Italia di accertare una violazione dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE da parte dell'Austria è infondata.

Fatto a Bruxelles, il 14.5.2024

Per la Commissione

Ursula von der Leyen
La Presidente

