SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

21 dicembre 2011 *

Nella causa C-28/09,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 21 gennaio 2009,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. P. Oliver, dalla sig.ra A. Alcover San Pedro e dal sig. B. Schima, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

sostenuta da:

Repubblica italiana, rappresentata inizialmente dalla sig.ra I. Bruni, successivamente dalla sig.ra G. Palmieri, in qualità di agenti, assistite dal sig. G. De Bellis, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

* Lingua processuale: il tedesco.

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dalla sig.ra C. Wissels, dal sig. Y. de Vries e dalla sig.ra M. Noort, in qualità di agenti,

intervenienti,

contro

Repubblica d'Austria, rappresentata dai sigg. E. Riedl, G. Eberhard e C. Ranacher, in qualità di agenti, assistiti dai sigg. L. Schmutzhard e J. Thudium,

convenuta,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J. Malenovský, U. Lõhmus e dalla sig.ra A. Prechal, presidenti di sezione, dai sigg. A. Rosas (relatore), E. Levits, A. Ó Caoimh e L. Bay Larsen, giudici,

avvocato generale: sig.ra V. Trstenjak
cancelliere: sig. B. Fülöp, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 19 ottobre 2010,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 dicembre 2010,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il presente ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica d'Austria, imponendo agli autocarri con massa a pieno carico superiore alle 7,5 tonnellate che trasportano determinate merci un divieto di circolazione su un tratto dell'autostrada A 12 nella valle dell'Inn (Austria), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 28 CE e 29 CE.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

2 La normativa dell'Unione relativa alla tutela della qualità dell'aria ambiente è costituita, in particolare, dalla direttiva del Consiglio 27 settembre 1996, 96/62/CE, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente (GU L 296, pag. 55), e dalla direttiva del Consiglio 22 aprile 1999, 1999/30/CE, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo (GU L 163, pag. 41), come modificata dalla decisione della Commissione 17 ottobre 2001, 2001/744/CE (GU L 278, pag. 35; in prosieguo: la «direttiva 1999/30»). Tali due direttive mirano, ai sensi dei relativi «considerando», a tutelare l'ambiente nonché la salute umana.

3 Dette direttive sono state abrogate con decorrenza dall'11 giugno 2010 dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 21 maggio 2008, 2008/50/CE, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (GU L 152, pag. 1), fatti salvi gli obblighi degli Stati membri riguardanti i termini per il recepimento o l'applicazione delle stesse. Tuttavia, tenuto conto della data cui risalgono i fatti, esse restano applicabili alla presente controversia.

4 L'obiettivo generale della direttiva 96/62 consiste, conformemente al suo art. 1, nel definire i principi di base di una strategia comune volta a:

— definire e stabilire obiettivi di qualità dell'aria ambiente nella Comunità al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi sulla salute umana e sull'ambiente nel suo complesso;

— valutare la qualità dell'aria ambiente negli Stati membri in base a metodi e criteri comuni;

— disporre di informazioni adeguate sulla qualità dell'aria ambiente e far sì che siano rese pubbliche, tra l'altro mediante soglie d'allarme, e

— mantenere la qualità dell'aria ambiente, laddove è buona, e migliorarla negli altri casi.

5 L'art. 4 della direttiva 96/62 prevede che il Consiglio dell'Unione europea, su proposta della Commissione, determini i valori limite per gli inquinanti elencati nell'allegato I della medesima direttiva. In tale allegato, intitolato «Elenco degli inquinanti atmosferici da considerare nel quadro della valutazione e della gestione della qualità dell'aria ambiente», figura in particolare il biossido di azoto (NO_2).

6 L'art. 7 della direttiva 96/62 dispone così:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare il rispetto dei valori limite.

(…)

3. Gli Stati membri predispongono piani d'azione che indicano le misure da adottare a breve termine in casi di rischio di un superamento dei valori limite e/o delle soglie d'allarme, al fine di ridurre il rischio e limitarne la durata. Tali piani possono prevedere, a seconda dei casi, misure di controllo e, ove necessario, di sospensione delle attività, ivi compreso il traffico automobilistico, che contribuiscono al superamento dei valori limite».

7 A sua volta, l'art. 8, n. 3, della direttiva 96/62 prevede quanto segue:

«Nelle zone e negli agglomerati [in cui i livelli di uno o più inquinanti superano i valori limite oltre il margine di tolleranza], gli Stati membri adottano misure atte a garantire l'elaborazione o l'attuazione di un piano o di un programma che consenta di raggiungere il valore limite entro il periodo di tempo stabilito.

Tale piano o programma, da rendere pubblico, deve riportare almeno le informazioni di cui all'allegato IV».

8 Tra le informazioni enumerate a detto allegato IV figurano in particolare quelle riguardanti il luogo in cui è stato rilevato il superamento, le principali fonti di emissione responsabili dell'inquinamento nonché le misure esistenti e progettate.

9 Valori limite per il biossido di azoto sono fissati nella direttiva 1999/30. Secondo il quarto «considerando» della stessa, tali valori sono requisiti minimi e, a norma dell'art. 130 T del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 176 CE), gli Stati membri possono mantenere o prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore.

10 Ai sensi dell'art. 4 della direttiva 1999/30, intitolato «Biossido di azoto e ossidi di azoto»:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le concentrazioni di biossido di azoto e, ove possibile, degli ossidi di azoto nell'aria, valutate a norma dell'articolo 7, non superino i valori limite indicati nella sezione I dell'allegato II, a decorrere dalle date ivi indicate.

I margini di tolleranza indicati nella sezione I dell'allegato II si applicano a norma dell'articolo 8 della direttiva 96/62/CE.

2. La soglia di allarme per le concentrazioni di biossido di azoto nell'aria ambiente è indicata nella sezione II dell'allegato II».

11 Risulta dalla sezione I dell'allegato II della direttiva 1999/30 che, con riferimento al biossido di azoto:

— il valore limite orario per la protezione della salute umana è fissato a 200 μg/m^3 «da non superare più di 18 volte per anno civile», a cui si aggiunge un margine di tolleranza decrescente fino al 1° gennaio 2010;

— il valore limite annuale per la protezione della salute umana è fissato a 40 μg/m^3, anch'esso aumentato dello stesso margine di tolleranza decrescente fino al 1° gennaio 2010, risultando quindi pari a 48 μg/m^3 per il 2006, a 46 μg/m^3 per il 2007, a 44 μg/m^3 per il 2008 e a 42 μg/m^3 per il 2009.

12 La normativa dell'Unione stabilisce, per gli autoveicoli a motore nuovi venduti negli Stati membri, limiti massimi di emissioni di inquinanti, segnatamente con riferimento al particolato e agli ossidi d'azoto (NO_x). Per le emissioni di inquinanti gassosi e di particolato prodotti dai motori ad accensione spontanea destinati alla propulsione di veicoli e le emissioni di inquinanti gassosi prodotti dai motori ad accensione comandata alimentati con gas naturale o con gas di petrolio liquefatto destinati alla propulsione di veicoli, tali disposizioni sono riprese con le denominazioni Euro I, II, ecc., mentre per le emissioni dei veicoli passeggeri e commerciali leggeri si utilizza l'espressione Euro 0, 1, 2, ecc.

Il diritto nazionale

13 Le direttive 96/62 e 1999/30 sono state recepite nell'ordinamento giuridico austriaco per mezzo, in particolare, di modifiche alla legge sulla tutela dell'aria dall'inquinamento (Immissionsschutzgesetz-Luft, BGBl. I, 115/1997; in prosieguo: l'«IG-L»).

14 Ai sensi dell'art. 3, n. 1, dell'IG-L, in tutto il territorio, al fine di tutelare la salute umana, si applicano i valori limite per le immissioni previsti agli allegati 1 e 2 della medesima legge. L'allegato 1 fissa un valore limite annuale di 30 μg/m^3 per le immissioni di biossido di azoto. Tale allegato prevede altresì un margine di tolleranza di 30 μg/m^3 che decresce progressivamente. Sulla base di tali dati, i valori limite per le immissioni di biossido di azoto ammontano, alla fine, a 40 μg/m^3 per gli anni 2006-2009 e a 35 μg/m^3 per il 2010.

15 L'art. 10 dell'IG-L prevede l'adozione di misure regolamentari entro 24 mesi dalla fine dell'anno nel corso del quale è stato registrato il superamento dei valori limite. Fra i provvedimenti che possono essere adottati figurano, ai sensi dell'art. 16, n. 1, punto 4, della suddetta legge, i divieti di circolazione per gli autoveicoli.

16 Il 17 dicembre 2007 il Landeshauptmann von Tirol (governatore del Land Tirolo), sulla scorta delle disposizioni dell'IG-L, ha adottato un regolamento con cui ha disposto il divieto di trasporto di determinate merci sull'autostrada A 12 nella valle dell'Inn (divieto settoriale di circolazione) [Verordnung des Landeshauptmannes vom 17. Dezember 2007, mit der auf der A 12 Inntalautobahn der Trasport bestimmter Güter verboten wird (Sektorales Fahrverbot-Verordnung; Landesgesetzblatt für Tirol, n. 92/2007); in prosieguo: il «regolamento contestato»]. Detto regolamento, che impone agli autocarri con massa a pieno carico superiore alle 7,5 tonnellate che trasportano determinate merci un divieto di circolazione su un tratto di detta autostrada (in prosieguo: il«divieto settoriale di circolazione»), è entrato in vigore il 1º gennaio 2008.

17 Ai sensi del suo art. 1, detto regolamento mira a ridurre le emissioni di inquinanti legate ad attività antropiche e a migliorare in tal modo la qualità dell'aria al fine di garantire la tutela duratura della salute umana, oltre che della fauna e della flora.

18 L'art. 2 del regolamento contestato delimita una «zona di risanamento» («Sanierungsgebiet»). Quest'ultima comprende un tratto di 90 km dell'autostrada A 12, situato tra il comune di Zirl (a circa 12 km ad ovest della città di Innsbruck) e la frontiera tra la Germania e l'Austria (a circa 78 km ad est della città di Innsbruck), e si estende su una fascia di 100 metri da ciascun lato di tale asse stradale.

19 Ai sensi dell'art. 3 del medesimo regolamento:

«È fatto divieto di circolare sull'autostrada A 12 della valle dell'Inn in entrambe le direzioni di marcia dal km 6,350, nell'area del comune di Langkampfen, fino al km 90,00, nell'area del comune di Zirl, con i seguenti veicoli:

autocarri o semirimorchi la cui massa a pieno carico autorizzata è superiore a 7,5 tonnellate e autotreni per i quali la somma delle masse a pieno carico autorizzate di entrambi i veicoli è superiore a 7,5 tonnellate, che trasportino le seguenti merci:

a) a partire dal 2 maggio 2008 ("Prima fase"):

1. tutti i rifiuti indicati nell'elenco europeo dei rifiuti contenuto nella decisione della Commissione 2000/532/CE [, del 3 maggio 2000, che sostituisce la decisione 94/3/CE che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'articolo 1,

lettera a), della direttiva 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti e la decisione 94/904/CE del Consiglio che istituisce un elenco di rifiuti pericolosi ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi (GU L 226, pag. 3)], come modificata dalla decisione del Consiglio 2001/573/CE [, del 23 luglio 2001 (GU L 203, pag. 18)],

2. pietrame, terra, materiali di sterro;

b) a partire dal 1º gennaio 2009 ("Seconda fase"):

1. legnami in tronchi e sughero,

2. minerali ferrosi e non ferrosi,

3. veicoli a motore e rimorchi,

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

5. marmo e travertino,

6. piastrelle (ceramiche)».

20 L'art. 4 del regolamento contestato esonera dal divieto settoriale di circolazione taluni veicoli a motore, vale a dire, in particolare, quelli che sono caricati o scaricati nella «zona principale» e quelli che sono caricati e scaricati nella «zona ampliata», l'uso dei veicoli a motore per trasportare le merci fino al luogo di trasbordo ferroviario in direzione di marcia est verso il terminale ferroviario di Hall o in direzione di marcia ovest verso il terminale ferroviario di Wörgl, nonché l'uso dei veicoli a motore susseguente al trasbordo ferroviario in direzione di marcia ovest in provenienza dal terminale ferroviario di Hall e in direzione di marcia est in provenienza dal terminale ferroviario di Wörgl.

21 I distretti amministrativi di Imst, Innsbruck-Land, Innsbruck-Stadt, Kufstein e Schwaz sono situati nella «zona principale». La «zona ampliata» comprende, in Austria, i distretti amministrativi di Kitzbühel, Landeck, Lienz, Reutte e Zell am See, in Germania, quelli di Bad Tölz, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Rosenheim (città compresa) e Traunstein e, infine, in Italia, le comunità comprensoriali della Val d'Isarco, della Val Pusteria e di Wipptal.

22 Il medesimo articolo rinvia anche alle deroghe previste dall'IG-L. Sono infatti escluse dal divieto settoriale di circolazione determinate categorie di autoveicoli tra cui i veicoli per la manutenzione della rete stradale, della nettezza urbana nonché i veicoli agricoli e forestali. L'IG-L prevede, inoltre, che si possa chiedere una deroga speciale per altri veicoli per ragioni di interesse pubblico o per un importante interesse privato.

23 Successivamente alla scadenza del termine impartito nel parere motivato, vale a dire l'8 giugno 2008, sono state apportate numerose modifiche al regolamento contestato.

24 L'attuazione del divieto settoriale di circolazione ha subito un parziale ritardo. Per la zona ad est della città di Innsbruck è stato previsto che, a partire dal 1º gennaio 2009, tale misura sarebbe stata applicata, oltre che al trasporto delle merci già precedentemente interessate, vale a dire i rifiuti, il pietrame, la terra e i materiali di sterro, soltanto al trasporto di legnami in tronchi e di sughero e a quello di veicoli a motore e di rimorchi. Per quanto riguarda il trasporto di piastrelle e di acciaio, il divieto settoriale di circolazione è entrato in vigore soltanto il 1º luglio 2009 (terza fase) e, per il trasporto di materiali ferrosi e non ferrosi nonché di marmo e travertino, il 1º luglio 2010 (quarta fase).

25 Quanto alla zona ad ovest della città di Innsbruck (Innsbruck-Zirl), l'attuazione del divieto settoriale di circolazione è stata rinviata al 1º gennaio 2011 per l'insieme delle merci indicate nel regolamento contestato.

26 Infine, diverse deroghe sono state inserite in un decreto. Esse riguardavano segnatamente i convogli di aiuti di organizzazioni riconosciute nonché i trasporti militari.

Fatti all'origine del ricorso

27 L'autostrada A 12, lunga circa 145 km, collega il comune di Kufstein, situato ad est della città di Innsbruck, al comune di Landeck, situato ad ovest della stessa città. Su tale autostrada sono stati rilevati superamenti del valore limite annuale per il biossido di azoto, come fissato nella sezione I dell'allegato II della direttiva 1999/30, a partire dal 2002. Le concentrazioni più alte di tale inquinante atmosferico sono state registrate al punto di controllo dell'area di Vomp. Nel corso del medesimo anno la concentrazione media annuale registrata per detto inquinante era pari a 61 $\mu g/m^3$, mentre, nella citata

sezione I, il valore limite annuale aumentato del margine di tolleranza era stato fissato a 56 μg/m^3. Per gli anni dal 2003 al 2008 sono stati rilevati superamenti finanche maggiori. Nel 2008, ad esempio, la concentrazione di biossido di azoto registrata al citato punto di controllo era di 66 μg/m^3, pari a un superamento del 50 % del valore limite fissato per l'anno in questione aumentato del margine di tolleranza, ovverosia 44 μg/m^3. I superamenti sono stati ancora più significativi con riferimento ai valori limite per il biossido di azoto fissati dall'IG-L, compresi i margini di tolleranza ivi previsti.

28 Al fine di assicurare il rispetto dei valori limite per il biossido di azoto, le autorità austriache hanno adottato varie misure dirette a ridurre le emissioni specifiche degli autoveicoli a motore e la densità del traffico stradale.

29 Il 1° ottobre 2002 dette autorità hanno imposto un divieto temporaneo di circolazione notturna agli autocarri su un tratto dell'autostrada A 12. Successivamente tale misura è stata prolungata e poi sostituita, a partire dal 1° giugno 2003, con un divieto permanente di circolazione notturna che ha interessato il trasporto di merci effettuato da autocarri con massa a pieno carico superiore alle 7,5 tonnellate, divieto valido tutto l'anno.

30 Il 27 maggio 2003, il governatore del Tirolo ha adottato un regolamento che, a partire dal 1° agosto 2003 e per un tempo indeterminato, vietava la circolazione agli autocarri con massa a pieno carico superiore alle 7,5 tonnellate, che trasportavano le merci indicate in tale regolamento, sul tratto della medesima autostrada compreso tra i comuni di Kundl e Ampass. Si trattava più precisamente del trasporto di rifiuti, cereali, legnami in tronchi e sughero, minerali ferrosi e non ferrosi, pietrame, terra, materiali di sterro, veicoli a motore e rimorchi nonché acciaio. Era tuttavia escluso da tale divieto il trasporto di merci provenienti da o dirette al territorio della città di Innsbruck o dei distretti di Kufstein, Schwaz o Innsbruck-Land. Inoltre, il divieto settoriale di circolazione non si applicava a talune categorie di autoveicoli, quali i veicoli per la manutenzione della rete stradale, della nettezza urbana nonché i veicoli agricoli

e forestali. Infine, in determinati casi, poteva essere richiesta per altri autoveicoli una deroga speciale per ragioni di interesse pubblico o per un importante interesse privato. Tale misura doveva essere applicata immediatamente a partire dal 1º agosto 2003.

31 Ritenendo che il divieto sancito da detto regolamento costituisse una restrizione alla libera circolazione delle merci ai sensi degli artt. 28 CE e 29 CE, il 24 luglio 2003 la Commissione ha presentato un ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 226 CE, contro la Repubblica d'Austria.

32 Dopo aver ingiunto, in via cautelare, a tale Stato membro di sospendere l'esecuzione del suddetto divieto, la Corte ha dichiarato, nella sua sentenza 15 novembre 2005, causa C-320/03, Commissione/Austria (Racc. pag. I-9871), che il medesimo Stato era venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 28 CE e 29 CE, atteso che il regolamento in questione doveva essere considerato integrare una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative che, data la sua sproporzione, non poteva trovare una valida giustificazione nella tutela della qualità dell'aria.

33 A seguito della suddetta sentenza le autorità austriache hanno predisposto nuove misure volte a migliorare la qualità dell'aria sull'autostrada A 12. A partire dal 2006 è stato progressivamente attuato un pacchetto di misure tra cui il divieto settoriale di circolazione oggetto del presente ricorso.

34 Infatti, dal 1º novembre 2006 al 30 aprile 2007, è stato imposto un limite di velocità di 100 km/h sull'autostrada A 12 tra, da una parte, la frontiera tra l'Austria e la Germania, e dall'altra, il comune di Zirl. Nel novembre del 2007 tale misura temporanea è stata sostituita da un limite di velocità variabile in funzione del livello generale di emissioni effettivamente misurato e dei fattori meteorologici (in prosieguo: il «limite di velocità variabile»).

35 Inoltre, a decorrere dal 1º gennaio 2007 è stato disposto un divieto di circolazione tra i comuni di Zirl e di Kufstein per i semirimorchi e gli autotreni con massa a pieno carico superiore alle 7,5 tonnellate non conformi alla norma Euro II. Dal 1º novembre 2008 detta misura si applica a tali autoveicoli altresì nel caso in cui non rispettino la norma Euro III. Dal 1º novembre 2009 un divieto generale di circolazione si applica a tutti gli autocarri con massa a pieno carico superiore alle 7,5 tonnellate le cui emissioni non siano conformi alla norma Euro II.

36 Infine, a decorrere dal 1º gennaio 2007, è stato esteso l'ambito di applicazione territoriale del divieto di circolazione notturna per gli autocarri su un tratto dell'autostrada A 12. Una deroga era stata prevista temporaneamente per gli autocarri rientranti nelle classi Euro IV e Euro V, ma è stata poi revocata il 31 ottobre 2009.

37 Il divieto settoriale di circolazione nonché le altre misure indicate ai punti 34-36 della presente sentenza rientrano in un piano, elaborato dalle autorità austriache ai sensi dell'art. 8, n. 3, della direttiva 96/62, per assicurare nel Land Tirolo il rispetto del valore limite per il biossido di azoto fissato alla sezione I dell'allegato II della direttiva 1999/30.

Procedimento precontenzioso

38 L'11 gennaio 2007 la Repubblica d'Austria, nell'ambito della procedura di consultazione preventiva istituita dalla decisione del Consiglio 21 marzo 1962, relativa all'istituzione di una procedura di esame e di consultazione preventivi per alcune disposizioni legislative, regolamentari o amministrative previste dagli Stati membri nel settore dei trasporti (GU 1962, 23, pag. 720), come modificata dalla decisione del Consiglio

22 novembre 1973, 73/402/CEE (GU L 347, pag. 48), ha comunicato alla Commissione il divieto settoriale di circolazione prospettato.

39 Il 20 luglio 2007 la Commissione ha risposto con un parere nel quale dichiarava che il divieto settoriale di circolazione, se fosse stato adottato, avrebbe costituito una restrizione alla libera circolazione delle merci non conforme agli obblighi derivanti dagli artt. 28 CE e 29 CE.

40 Il regolamento contestato è stato tuttavia adottato il 17 dicembre 2007 ed è entrato in vigore il 1º gennaio 2008. Di conseguenza, il 31 gennaio 2008, la Commissione ha inviato alla Repubblica d'Austria una lettera di diffida che confermava la propria posizione precedente e invitava tale Stato membro a presentare le sue osservazioni entro quindici giorni dal ricevimento di detta lettera.

41 Nella sua risposta del 15 febbraio 2008 la Repubblica d'Austria ha contestato l'addebito sollevato dalla Commissione. Il divieto settoriale di circolazione, volto a migliorare la qualità dell'aria sull'autostrada A 12, sarebbe finalizzato ad orientare verso il trasporto ferroviario le merci che presentano una «compatibilità con il trasporto su rotaie». Esso, perciò, non costituirebbe una restrizione alla libera circolazione delle merci e sarebbe, in ogni caso, giustificato dagli obiettivi di tutela della salute e dell'ambiente. Inoltre, andrebbe tenuto conto della posizione geografica dell'Austria. Il rapido aumento del trasporto su strada nell'Unione avrebbe comportato una maggiore pressione sull'ambiente nei corridoi alpini e nelle loro immediate vicinanze.

42 Poiché tale risposta non ha convinto la Commissione, quest'ultima, l'8 maggio 2008, ha inviato un parere motivato al suddetto Stato membro invitandolo a conformarsi allo stesso entro il termine di un mese dal suo ricevimento.

43 La Repubblica d'Austria ha risposto a tale parere motivato con lettera del 9 giugno 2008 ribadendo la propria posizione. In una nota integrativa del 2 dicembre 2008 essa ha comunicato alla Commissione che, per la zona situata ad ovest della città di Innsbruck, il divieto settoriale di circolazione sarebbe entrato in vigore soltanto a partire dal 1º gennaio 2011.

44 Non trovando soddisfacenti tali spiegazioni, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.

Procedimento dinanzi alla Corte

45 Con ordinanza del presidente della Corte 19 giugno 2009, la Repubblica italiana e il Regno dei Paesi Bassi sono stati autorizzati a intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione.

46 Con ordinanza del presidente della Corte 19 agosto 2009, il Regno di Danimarca è stato autorizzato a intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica d'Austria. Dopo che il Regno di Danimarca ha informato la Corte, con lettera del 2 marzo 2010, che rinunciava al suo intervento, il presidente della Corte, con ordinanza 7 maggio 2010, ha disposto la cancellazione di tale Stato membro come parte interveniente nella controversia.

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

47 La Repubblica d'Austria eccepisce l'irricevibilità dell'istanza d'intervento del Regno dei Paesi Bassi. Quest'ultimo cercherebbe di ampliare l'oggetto del ricorso sostenendo che il divieto settoriale di circolazione costituisce una discriminazione indiretta a motivo del fatto che colpisce non già tutto il traffico di autocarri, ma soltanto quello degli autocarri con massa a pieno carico superiore alle 7,5 tonnellate.

48 La Repubblica d'Austria eccepisce altresì l'irricevibilità dell'istanza d'intervento della Repubblica italiana. Quest'ultima presenterebbe un motivo nuovo menzionando, quale misura alternativa al divieto settoriale di circolazione, un provvedimento che non era stato preso in considerazione dalla Commissione, vale a dire la possibilità di introdurre un divieto di circolazione per gli autoveicoli privati e commerciali di peso inferiore alle 7,5 tonnellate a seconda della classe Euro di appartenenza.

49 Quest'ultima eccezione di irricevibilità è stata contestata dal governo italiano all'udienza.

Giudizio della Corte

50 Al fine di valutare la fondatezza delle eccezioni di irricevibilità sollevate nei confronti delle istanze d'intervento, occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 40, quarto comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, le conclusioni di siffatte istanze possono avere come oggetto soltanto l'adesione alle conclusioni di una delle parti. Tuttavia, tale disposizione non osta a che un interveniente presenti argomenti nuovi o diversi da quelli della parte che esso sostiene, purché miri a sostenere le conclusioni di tale parte (v., in particolare, sentenze 23 febbraio 1961, causa 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autorità, Racc. 1961, pag. 3; 19 novembre 1998, causa C-150/94, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. I-7235, punto 36, e 8 luglio 2010, causa C-334/08, Commissione/Italia, Racc. pag. I-6869, punti 53-55).

51 Si deve rilevare che le allegazioni del Regno dei Paesi Bassi riguardano l'addebito della Commissione vertente sul carattere discriminatorio del divieto settoriale di circolazione. L'intervento della Repubblica italiana si riferisce alla presunta sproporzione del suddetto divieto e, più in particolare, all'addebito secondo il quale la Repubblica d'Austria non avrebbe esaminato attentamente la possibilità di far ricorso a misure meno restrittive della libera circolazione delle merci.

52 Se è vero che tali allegazioni contengono argomenti differenti rispetto a quelli della Commissione, resta il fatto che esse si riferiscono agli addebiti dedotti da quest'ultima e mirano a suffragare le sue conclusioni. Esse intendono contribuire all'accoglimento del ricorso per inadempimento, apportando alla controversia un chiarimento di carattere complementare (v., in tal senso, sentenza 27 novembre 2003, causa C-185/00, Commissione/Finlandia, Racc. pag. I-14189, punto 92).

53 Ne consegue che le suddette eccezioni di irricevibilità devono essere respinte.

Nel merito

Argomenti delle parti

54 La Commissione sottolinea anzitutto di non sottovalutare affatto i problemi connessi al traffico transalpino. Essa riconosce altresì che, dal 2002, sull'autostrada A 12 sono stati registrati superamenti del valore limite per il biossido di azoto, fissato alla sezione I dell'allegato II della direttiva 1999/30, e che la direttiva 96/62 prevedeva, in tali circostanze, un obbligo di intervenire a carico della Repubblica d'Austria. Sebbene la maggior parte delle misure proposte, dirette a migliorare la qualità dell'aria nella zona interessata, avessero potuto essere approvate, nondimeno il regolamento contestato non sarebbe conforme al diritto dell'Unione.

55 Secondo la Commissione, il divieto settoriale di circolazione costituisce una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative ai sensi degli artt. 28 CE e 29 CE, dal momento che ostacola la libera circolazione delle merci e, in particolare, il loro libero transito.

56 A tale riguardo, la circostanza che il regolamento contestato si inserisca in un pacchetto di misure adottate dalle autorità austriache non avrebbe alcuna incidenza sull'esistenza o meno di una restrizione all'esercizio di tale libertà, giacché qualsiasi misura nazionale deve essere valutata autonomamente al fine di dimostrare la sua conformità ai suddetti articoli.

57 Nel caso di specie, si tratterebbe di una misura più radicale di quella all'origine della citata sentenza Commissione/Austria. Infatti, l'attuazione del divieto inciderebbe non solo sulla circolazione sulla «direttrice nord-sud» (il collegamento Italia — Brennero — Innsbruck — Langkampfen — Germania) e sulla «direttrice nord-ovest» (il

collegamento Vorarlberg — Europa orientale), ma altresì sulla circolazione sulla «direttrice sud-ovest» (il collegamento Italia — Innsbruck — Vorarlberg/regione del lago di Costanza). Secondo le previsioni, durante l'attuazione della prima fase del divieto settoriale di circolazione, ossia a partire dal 2 maggio 2008, avrebbero dovuto essere interessati 35 000 passaggi di autocarri all'anno. A partire dell'attuazione della seconda fase, ossia dal 1º gennaio 2009, la misura in questione avrebbe dovuto interessare 200 000 passaggi all'anno, cifra che rappresenterebbe il 7,3 % di tutti i passaggi di autocarri sull'autostrada A 12. Gli effetti di tale misura si estenderebbero su circa 300 km della rete stradale austriaca a scorrimento veloce.

58 La Commissione sostiene che, per garantire il trasporto delle merci indicate nel regolamento contestato, sarebbe necessario ricorrere al traffico ferroviario oppure percorrere itinerari stradali più lunghi, il che implicherebbe spese supplementari per gli operatori interessati. Il divieto settoriale di circolazione avrebbe, quindi, ricadute economiche significative, non soltanto per l'industria dei trasporti, ma anche per i fabbricanti delle merci indicate nel regolamento, i quali finirebbero col dover sopportare costi di trasporto più elevati con conseguente perdita di competitività.

59 Secondo la Commissione, il regolamento contestato è discriminatorio. Siccome il traffico locale e regionale è stato escluso dall'ambito di applicazione del divieto settoriale di circolazione, quest'ultimo inciderebbe di fatto prevalentemente sul transito internazionale delle merci. Inoltre, potrebbe paventarsi che alcune imprese di trasporto che possono beneficiare di detto regime derogatorio si avvalgano delle disposizioni derogatorie per proporre trasporti su strada a lunga distanza, dal momento che questi ultimi non possono più essere offerti da imprese con sede al di fuori di tale regione.

60 Inoltre, poiché il divieto settoriale di circolazione non riguarda direttamente le emissioni prodotte dagli autoveicoli utilizzati per il trasporto bensì le merci che questi ultimi trasportano, esso potrebbe avere un effetto discriminatorio sul commercio tra

gli Stati membri. La Commissione osserva, in particolare, che potrebbero esserne interessati il commercio di legno e di derivati del legno nonché il commercio di marmo e di travertino.

61 Quanto all'esistenza di un'eventuale giustificazione al divieto settoriale di circolazione, la Commissione riconosce che tale divieto può contribuire a conseguire l'obiettivo di tutela dell'ambiente. Essa rimette tuttavia in discussione la conformità della citata misura al principio di proporzionalità.

62 Il divieto settoriale di circolazione sarebbe viziato da contraddizioni interne, di modo che la sua adeguatezza rispetto all'obiettivo perseguito non sarebbe dimostrata.

63 Secondo la Commissione, l'obiettivo principale del regolamento contestato è la riduzione non delle emissioni prodotte dagli autoveicoli a motore, bensì del traffico stradale. Orbene, tale riduzione inciderebbe soltanto indirettamente sulla qualità dell'aria.

64 Dato che il divieto settoriale di circolazione concerne le merci da trasportare e non direttamente le emissioni prodotte dagli autoveicoli con cui si effettua il trasporto, esso finirebbe con l'autorizzare la circolazione di autocarri più inquinanti quando trasportano merci non rientranti nell'ambito di applicazione di tale divieto, mentre la circolazione di autocarri meno inquinanti sarebbe vietata quando essi trasportano, ad esempio, piastrelle di ceramica.

65 Inoltre, la scelta di orientare le merci che presentano una «compatibilità con il trasporto su rotaie» verso questo sistema di trasporto non considererebbe il fatto che la possibilità di ricorrere al trasporto ferroviario dipende spesso da diversi parametri

logistici della missione di trasporto, quali il volume da trasportare. Tale criterio sarebbe peraltro troppo vago e non potrebbe essere escluso che le merci a cui un siffatto divieto deve essere applicato siano selezionate in modo arbitrario o discriminatorio e che tale scelta sia poi estesa ad altre categorie di prodotti.

66 La Commissione ritiene che non tutte le alternative ipotizzabili al divieto settoriale di circolazione siano state esaminate ed, eventualmente, adottate dalle autorità austriache. Tra le varie misure idonee a restringere in minor misura, a suo avviso, la libera circolazione delle merci vi sarebbe la sostituzione del limite di velocità variabile con un limite di velocità permanente a 100 km/h.

67 Lo studio dell'Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg [Istituto di ricerca per l'energia e l'ambiente], del 30 novembre 2007 (in prosieguo: lo «studio IFEU»), dimostrerebbe che un limite di velocità permanente a 100 km/h avrebbe potuto determinare una riduzione, entro il 2010, del 7,5 % circa delle emissioni di biossido di azoto. Per quanto attiene più in particolare agli effetti di un siffatto limite rispetto a quelli del limite di velocità variabile, secondo i calcoli presentati dalle autorità austriache, l'applicazione di quest'ultima misura consentirebbe di ridurre annualmente all'incirca del 3,6-3,8 % le emissioni di biossido di azoto nella zona interessata. La Repubblica d'Austria avrebbe ammesso, nella sua risposta al parere motivato, che gli effetti del limite di velocità variabile corrispondono al 67 % degli effetti di un limite di velocità permanente a 100 km/h. Ne deriverebbe che la sostituzione del limite di velocità variabile con una siffatta misura consentirebbe di ottenere una riduzione supplementare dell'1,8 % delle emissioni in parola, più di quanto non risulti dal divieto settoriale di circolazione, il quale comporta una riduzione annuale dell'1,5 % dei suddetti inquinanti atmosferici.

68 Quanto all'analisi di Ökoscience circa gli effetti sulla qualità dell'aria dell'applicazione del limite di velocità variabile tra il novembre 2007 e l'ottobre 2008 (in prosieguo: lo «studio Ökoscience»), cui la Repubblica d'Austria fa riferimento per dimostrare che

una tale sostituzione consentirebbe di ottenere una riduzione annuale supplementare delle emissioni di biossido di azoto soltanto dell'1,1 %, essa sarebbe stata pubblicata nel marzo del 2009 e conterrebbe informazioni che è stato possibile acquisire solo dopo la scadenza del termine assegnato nel parere motivato, vale a dire l'8 giugno 2008.

69 Inoltre, si sarebbe potuto prevedere di estendere il divieto di circolazione applicato agli autocarri rientranti in determinate classi Euro a quelli rientranti in altre classi più avanzate. La Repubblica d'Austria si sarebbe opposta a tale proposta nella sua risposta al parere motivato affermando che gli autocarri conformi alla norma Euro IV emetterebbero spesso più biossido di azoto di quelli conformi alla norma Euro III. Ammesso che ciò sia vero, resterebbe il fatto che un divieto di circolazione per gli autocarri rientranti nella classe Euro III spingerebbe numerose imprese ad anticipare il passaggio alla classe Euro V.

70 La Commissione fa anche riferimento alla possibilità di introdurre misure di controllo della circolazione, quali il sistema del «contagocce», di instaurare sistemi di pedaggio in funzione della quantità di inquinanti emessi dai veicoli e di adeguare le accise sugli oli minerali o l'imposta al consumo, e ciò al fine di promuovere l'acquisto di autoveicoli con motore a benzina.

71 La Commissione sostiene che, prima di decidere l'attuazione del divieto settoriale di circolazione, le autorità austriache non si sarebbero assicurate che esistessero capacità ferroviarie sufficienti e adeguate a consentire il trasferimento del trasporto delle merci di cui trattasi dalla strada alla ferrovia. Non vi sarebbe nessuna prova dell'esistenza di tali capacità né per la zona ad ovest né per la zona ad est della città di Innsbruck per quanto riguarda l'attuazione della seconda fase del medesimo divieto.

72 Quanto alla possibilità di ricorrere all'autostrada viaggiante («Rollende Landstrasse»), ovverosia una modalità di trasporto in cui gli autocarri sono affidati al trasporto su rotaie soltanto per una parte dell'itinerario, tale alternativa sussisterebbe solamente per la zona ad est della città di Innsbruck. Per tale zona sarebbe stato possibile garantire soltanto una parte dei trasporti delle merci interessate dall'attuazione, il 1° gennaio 2009, della seconda fase del divieto settoriale di circolazione, come era stata inizialmente prevista. Infatti, se le capacità dell'autostrada viaggiante erano sufficienti al 1° gennaio 2009, era semplicemente grazie alle modifiche operate dalla Repubblica d'Austria dopo la scadenza del termine assegnato nel parere motivato.

73 Riguardo all'alternativa rappresentata dal trasporto combinato non accompagnato, quest'ultimo potrebbe risultare interessante sotto il profilo economico e logistico soltanto su lunghe distanze.

74 Per quanto attiene alla possibilità di far ricorso a itinerari sostitutivi, sembrerebbe che le strade alternative locali siano o vietate al traffico di transito o inidonee agli autocarri. Pertanto, i trasporti in transito degli autocarri esteri interessati dovrebbero essere deviati o verso la Svizzera o verso la Strada dei Tauern in Austria, il che comporterebbe un allungamento considerevole del percorso. A ciò si aggiungano i costi supplementari occasionati dalle formalità doganali svizzere.

75 Infine, in mancanza di soluzioni sostitutive realistiche in grado di garantire il trasporto delle merci indicate nel regolamento contestato, i termini previsti per l'attuazione del divieto settoriale di circolazione sarebbero insufficienti per consentire ragionevolmente agli operatori interessati da questa misura di adeguarsi alle nuove circostanze.

76 Quanto alla zona ad ovest della città di Innsbruck (Zirl-Innsbruck), la necessità del divieto settoriale di circolazione non sarebbe comprovata, atteso che non esistevano sufficienti dati di monitoraggio che indicassero in quale misura tale zona risultava interessata. Mancherebbe, inoltre, una concreta valutazione d'impatto idonea a dimostrare l'adeguatezza e la necessità di una siffatta misura.

77 In ogni caso, il fatto che il regolamento contestato sia stato più volte modificato dopo la scadenza del termine assegnato nel parere motivato dimostrerebbe che la Repubblica d'Austria non ha analizzato correttamente la proporzionalità del divieto settoriale di circolazione.

78 Il Regno dei Paesi Bassi sostiene, nella sua memoria di intervento, che il regolamento contestato configura una discriminazione indiretta. Esso interesserebbe in misura maggiore il traffico di transito effettuato da imprese estere rispetto al traffico assicurato dalle imprese austriache, dato che, da un lato, esso non si riferisce a tutto il traffico di autocarri, bensì soltanto al traffico di autocarri con massa a pieno carico superiore alle 7,5 tonnellate, che sono i veicoli con i quali è effettuato generalmente il traffico di transito, e, dall'altro, riguarda una direttrice stradale determinante per tale genere di traffico.

79 Da parte sua, la Repubblica italiana propone, quale misura alternativa al divieto settoriale di circolazione, l'introduzione di un divieto di circolazione, per gli autoveicoli privati e commerciali la cui massa a pieno carico sia inferiore alle 7,5 tonnellate, in relazione alla classe Euro di appartenenza. Per quanto riguarda l'alternativa proposta dalla Commissione, che consisterebbe nell'estendere i divieti di circolazione imposti agli autocarri più vecchi a quelli rientranti in altre classi Euro più avanzate, e più in particolare a quelli rientranti nella classe Euro III, da essa potrebbero derivarne ripercussioni economiche significative per l'economia di tale Stato membro a motivo della composizione del suo parco autocarri.

80 Gli Stati intervenienti illustrano, inoltre, i problemi derivanti dall'attuazione del divieto settoriale di circolazione. Le alternative offerte dal trasporto ferroviario e dagli itinerari sostitutivi non consentirebbero di soddisfare le esigenze degli operatori interessati. La Repubblica italiana insiste in particolare sull'onere amministrativo e finanziario aggiuntivo che genererebbe un trasporto di merci via Svizzera.

81 La Repubblica d'Austria contesta l'esistenza di una restrizione alla libera circolazione delle merci ai sensi degli artt. 28 CE e 29 CE.

82 Per quanto riguarda il contesto fattuale, detto Stato membro afferma che, nonostante le misure dirette a migliorare la qualità dell'aria ambiente nel Land Tirolo, la concentrazione di biossido di azoto sull'autostrada A 12 supera nettamente i valori limite annuali fissati alla sezione I dell'allegato II della direttiva 1999/30, aumentati del margine di tolleranza. La situazione sarebbe resa ancora più grave dall'evoluzione decrescente di tale margine. Circa il 60 % delle emissioni di biossido di azoto su tale autostrada sarebbe imputabile agli autocarri. Il trasporto su strada di merci rappresenterebbe, dunque, la principale fonte di emissioni di tale inquinante atmosferico nella zona di cui trattasi.

83 La Repubblica d'Austria sottolinea che la direttiva 96/62, in combinato disposto con la direttiva 1999/30, prescrive, in caso di superamento del valore limite annuale di biossido di azoto, un obbligo di intervenire a carico dello Stato membro interessato. Inoltre, le autorità austriache sarebbero tenute a garantire il rispetto della vita privata e familiare dei cittadini, sancito all'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e all'art. 8, n. 2, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ivi incluso il diritto di trovare tutela contro i danni alla salute e alla qualità di vita. Nel caso di specie, un giusto equilibrio fra gli interessi in questione sarebbe stato trovato conformemente alla giurisprudenza inaugurata dalla sentenza della Corte 12 giugno 2003, causa C-112/00, Schmidberger (Racc. pag. I-5659).

84 Detto Stato membro sostiene che la conformità del regolamento contestato al diritto dell'Unione non deve essere valutata in maniera isolata, ma con riferimento al pacchetto di misure nel quale esso si inserisce. Infatti, per ottenere una riduzione tanto importante ed efficace quanto possibile delle emissioni provocate dal traffico stradale, sarebbe stato necessario un piano d'insieme che combina diverse misure. Queste ultime verterebbero non solo sulle emissioni specifiche degli autoveicoli a motore, ma anche sulla densità del traffico stradale. L'attuazione di tale piano consentirebbe di ridurre sensibilmente l'inquinamento da biossido di azoto nella zona in questione e di raggiungervi, nel corso del 2010, una concentrazione annuale media di detto inquinante atmosferico pari a circa 55 $\mu g/m^3$. Tuttavia, nonostante l'adozione di un siffatto piano, la concentrazione nell'aria di tale inquinante atmosferico supererebbe ampiamente il valore limite di 40 $\mu g/m^3$, fissato alla sezione I dell'allegato II della direttiva 1999/30 per l'anno in questione.

85 Il divieto settoriale di circolazione, nella sua elaborazione finale, vale a dire dopo la decisione di non inserire il trasporto di cereali nel suo ambito di applicazione, riguarderebbe circa 194 000 passaggi di autocarri all'anno, vale a dire il 6,6 % di tutti i trasporti effettuati con autocarri sull'autostrada A 12. Esso non sarebbe idoneo a ostacolare gli scambi delle merci fra gli Stati membri, ma ostacolerebbe soltanto l'utilizzo di una modalità di trasporto in un corridoio di transito transalpino. I tragitti in questione potrebbero essere effettuati, in parte, trasferendo il trasporto su strada delle merci indicate nel regolamento contestato verso la rete ferroviaria e, in parte, percorrendo itinerari sostitutivi.

86 Secondo la Repubblica d'Austria, tale divieto non avrebbe causato conseguenze economiche importanti. Le sue ripercussioni sarebbero troppo aleatorie e indirette per poter essere considerate idonee a ostacolare il commercio fra gli Stati membri. In pratica, dall'attuazione della prima fase di tale divieto, vale a dire dal 2 maggio 2008, non sarebbe stato constatato alcun ostacolo agli scambi delle merci.

87 Riguardo al carattere asseritamente discriminatorio del regolamento contestato, la scelta delle merci considerate da quest'ultimo sarebbe stata effettuata in funzione di criteri oggettivi e non discriminatori.

88 Quanto alla deroga applicabile al traffico stradale regionale e locale, essa troverebbe una spiegazione nel fatto che il trasferimento di tale tipo di traffico verso la rete ferroviaria, per ipotesi all'interno stesso della zona, comporterebbe tragitti aggiuntivi verso i terminali ferroviari, il che avrebbe un effetto contrario all'obiettivo perseguito dal regolamento contestato. Inoltre, la «zona ampliata» definita da tale regolamento comprenderebbe circoscrizioni amministrative situate al di fuori del territorio austriaco, aspetto che rafforzerebbe il carattere non discriminatorio del regime di cui trattasi.

89 Per quanto riguarda il timore che imprese di trasporto che beneficiano dell'applicazione delle disposizioni derogatorie possano proporre servizi di trasporto su strada di lunga distanza, le autorità austriache avrebbero adottato provvedimenti idonei a combattere eventuali elusioni o abusi.

90 La Repubblica d'Austria precisa inoltre che, per taluni trasporti, potrebbero essere accordate, caso per caso, deroghe al divieto settoriale di circolazione su presentazione di un'apposita istanza. Tali disposizioni derogatorie consentirebbero di organizzare i trasporti su strada di merci per le quali è dimostrata l'impossibilità, per circostanze particolari, di un trasporto su rotaie. Le disposizioni in parola sarebbero applicate in modo elastico dalle autorità competenti.

91 In subordine, detto Stato membro fa valere che il divieto settoriale di circolazione è giustificato da motivi di tutela della salute e dell'ambiente ed è proporzionato agli obiettivi perseguiti.

92 La Commissione addebiterebbe a torto alla Repubblica d'Austria di aver deciso di prendere in considerazione il trasporto su strada di merci. Una siffatta misura sarebbe conforme agli obiettivi riconosciuti nell'ambito della politica comune dei trasporti, segnatamente nella comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 22 giugno 2006, «Mantenere l'Europa in movimento — Mobilità sostenibile per il nostro continente — Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti pubblicato nel 2001 dalla Commissione europea» [COM (2006) 314 def.].

93 Inoltre, le ricerche scientifiche dimostrerebbero chiaramente la fondatezza dell'approccio adottato da tale Stato membro. La Commissione si baserebbe su studi che si riferiscono ad ipotesi non corrette, che la porterebbero a sopravvalutare l'effetto delle misure relative alle autovetture private.

94 Per quanto attiene alla decisione delle autorità austriache di estendere l'ambito di applicazione del divieto settoriale di circolazione alla zona ad ovest della città di Innsbruck, tale misura sarebbe necessaria a causa del livello di inquinamento dell'aria ambiente in detta zona. Peraltro, poiché tale zona rappresenta soltanto un'esigua parte del traffico di autocarri nel corridoio del Brennero, vale a dire circa l'1,8 %, gli effetti di tale estensione sul traffico transfrontaliero di tali veicoli sarebbero modesti.

95 Prima di adottare il divieto settoriale di circolazione, le autorità austriache avrebbero accuratamente esaminato la possibilità di adottare misure alternative meno restrittive della libera circolazione delle merci. Le misure analizzate sarebbero state introdotte e applicate in quanto risultavano idonee ed efficaci. Le citate autorità avrebbero quindi optato per l'attuazione di un limite di velocità variabile in funzione dell'inquinamento e di un divieto di circolazione per taluni autocarri non conformi alla norma Euro II o Euro III. Inoltre, l'ambito di applicazione geografica del divieto di circolazione notturna sarebbe stato esteso e la deroga prevista per gli autocarri rientranti nelle classi Euro IV e Euro V sarebbe stata revocata.

96 Riguardo alla possibilità di introdurre una misura che limiti in modo permanente la velocità a 100 km/h, la Commissione sosterrebbe a torto che una siffatta misura potrebbe consentire una riduzione di circa il 7,5 % delle emissioni di biossido di azoto nella zona interessata e che tale limitazione ridurrebbe la concentrazione annuale di detto inquinante atmosferico in tale zona più di quanto possa ridurla il divieto settoriale di circolazione. Secondo la Repubblica d'Austria, lo studio dell'IFEU, a cui la Commissione rinvia per dimostrare la fondatezza delle sue affermazioni, sarebbe fondato su dati ed ipotesi non verificabili.

97 Per valutare l'effetto della sostituzione del limite di velocità variabile con un limite di velocità permanente a 100 km/h, sarebbe opportuno basarsi sullo studio Ökoscience che conterrebbe dati relativi all'applicazione del limite di velocità variabile tra il novembre 2007 e l'ottobre 2008. Secondo tali dati, l'effetto di una tale sostituzione consentirebbe di ottenere una riduzione annuale supplementare dell'1,1 % delle emissioni di biossido di azoto in condizioni ottimali e ciò rappresenterebbe un risultato nettamente inferiore a quello del divieto settoriale di circolazione, a cui viene attribuita una riduzione delle emissioni in parola pari all'1,5 %.

98 In tale contesto la Repubblica d'Austria sottolinea che il livello di riduzione delle emissioni derivante da un limite di velocità permanente a 100 km/h dipende fondamentalmente dall'effetto di tale misura sulla velocità effettivamente tenuta dagli utenti della strada, la quale a sua volta dipenderebbe dal fatto che la misura sia accettata dai suddetti utenti. La velocità media di circolazione non corrisponderebbe alla velocità massima consentita. All'epoca in cui a Vomp vigeva un limite di velocità di 130 km/h, la velocità media degli autoveicoli sarebbe stata pari a circa 116 km/h, mentre durante il periodo oggetto dell'indagine che ha comportato l'introduzione di un limite di velocità permanente a 100 km/h, tale velocità non sarebbe scesa sotto i 103 km/h. La diminuzione effettiva della velocità media non sarebbe stata, dunque, di 30 km/h, ma soltanto di 13 km/h.

99 Quanto alla possibilità di estendere i divieti di circolazione imposti agli autocarri più vecchi a quelli rientranti in altre classi Euro, una siffatta estensione condurrebbe a risultati contraddittori. Le emissioni di biossido di azoto per gli autocarri rientranti nella classe Euro IV sarebbero superiori a quelle degli autoveicoli conformi alla classe Euro III. Inoltre, si dovrebbe tenere conto della data a partire dalla quale i veicoli della classe Euro interessata dal divieto di circolazione non erano più conformi alla norma, nonché della questione relativa alla possibilità di imporre l'obbligo di sostituire i veicoli in questione con nuovi veicoli. Al momento della proposta del pacchetto di misure dirette a migliorare la qualità dell'aria ambiente nel Land Tirolo, i tre quarti del parco autocarri sarebbero stati ancora costituiti da veicoli conformi alla norma Euro III.

100 Le autorità austriache avrebbero studiato gli effetti sull'inquinamento dell'aria delle misure di monitoraggio del traffico, delle misure relative ai pedaggi e di altre misure di pilotaggio. Queste ultime, in parte, sarebbero state scartate perché svantaggiose e, in parte, sarebbero in corso di applicazione.

101 Inoltre, la Commissione presenterebbe, quali misure alternative al divieto settoriale di circolazione, misure che producono soltanto effetti a lungo termine, quali le misure economiche dirette a ridurre la quota di autoveicoli funzionanti con motore diesel. In ogni caso, simili misure sarebbero già state adottate.

102 Per quanto riguarda la possibilità di garantire il trasporto delle merci indicate nel regolamento contestato, la Repubblica d'Austria effettua una distinzione tra i trasporti di merci per i quali il tragitto sull'autostrada A 12 è più breve («itinerario privilegiato»), quelli per i quali esiste un tragitto alternativo almeno equivalente («itinerario alternativo») e quelli per i quali il tragitto alternativo è migliore («itinerario di deviazione»). Tra i trasporti interessati dal divieto settoriale di circolazione il 45 % dovrebbe rientrare nella categoria dei trasporti che beneficiano di itinerari privilegiati, il 25 % nella categoria dei trasporti che possono fare ricorso ad itinerari alternativi e il 30 % in quella degli itinerari di deviazione.

103 Secondo la Repubblica d'Austria, i trasporti di merci, quando sono effettuati nell'ambito di un traffico di transito, dovrebbero essere realizzati mediante il ricorso al trasporto ferroviario se rientrano in un «itinerario privilegiato» o in un «itinerario alternativo». In tale contesto, si dovrebbero prendere in considerazione tutte le capacità derivanti da tutte le forme di trasporto ferroviario disponibili.

104 Le capacità offerte dall'autostrada viaggiante, dal trasporto convenzionale mediante vagoni isolati e dal trasporto combinato non accompagnato sarebbero più che sufficienti per prendere in carico tutte le merci indicate nel regolamento contestato. Per quanto riguarda, più in particolare, l'utilizzo dell'autostrada viaggiante, esso non richiederebbe una ristrutturazione logistica.

105 Nonostante l'esistenza e la disponibilità di capacità ferroviarie sufficienti e adeguate, le autorità austriache avrebbero rinviato l'entrata in vigore della seconda fase del divieto settoriale di circolazione mediante l'introduzione di una terza fase, a decorrere dal 1º luglio 2009, poi di una quarta fase, a decorrere dal 1º luglio 2010. Tali termini supplementari aggiuntivi avrebbero consentito alla maggior parte delle imprese interessate dal divieto di effettuare i trasporti interessati facendo ricorso all'autostrada viaggiante e ciò le avrebbe dispensate dal procedere ad adeguamenti logistici.

106 Contrariamente a quanto asserisce la Commissione, gli itinerari sostitutivi attraverso il Passo Resia non sarebbero riservati ai trasporti regionali e locali. I trasporti in transito di autocarri stranieri per i quali tale itinerario corrisponde a un «itinerario privilegiato» potrebbero avvalersene. Per modificare i tragitti dei trasporti di merci rientranti nelle categorie «itinerario alternativo» e «itinerario di deviazione», sarebbero disponibili numerosi itinerari sostitutivi. Per quanto riguarda gli itinerari stradali che attraversano la Svizzera, l'accordo concluso il 21 giugno 1999 tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e

per ferrovia (GU 2002, L 114, pag. 91) garantirebbe che i trasporti di uno Stato membro verso un altro Stato membro possano transitare attraverso tale paese senza essere soggetti a contingente.

107 Infine, i termini previsti per l'attuazione del divieto settoriale di circolazione avrebbero consentito agli operatori interessati di adeguarsi alle nuove circostanze. Lo scaglionamento delle diverse misure rafforzerebbe la proporzionalità del piano d'insieme. La Commissione non sarebbe stata in grado di dimostrare l'esistenza di problemi attribuibili alla presunta attuazione eccessivamente rapida di tale divieto.

Giudizio della Corte

— Sull'esistenza di una restrizione alla libera circolazione delle merci

108 Occorre anzitutto esaminare la fondatezza dell'affermazione della Repubblica d'Austria secondo la quale il regolamento contestato non potrebbe configurare una violazione degli artt. 28 CE e seguenti in considerazione dell'obbligo di intervenire derivante dall'art. 8, n. 3, della direttiva 96/62, in combinato disposto con la direttiva 1999/30.

109 Nel caso di specie, detto Stato membro e la Commissione concordano nel ritenere che, per gli anni dal 2002 al 2009, il valore limite annuale delle concentrazioni di biossido di azoto nell'aria ambiente, fissato alla sezione I dell'allegato II della direttiva 1999/30, sia stato superato al punto di controllo dell'area di Vomp. La Repubblica d'Austria doveva pertanto assicurare, considerato il tenore letterale dell'art. 8, n. 3,

della direttiva 96/62, l'elaborazione o l'attuazione di un piano o di un programma funzionale al rispetto del valore limite. Orbene, è indiscusso che, dal punto di vista formale, il regolamento contestato faccia parte di un siffatto piano.

110 Conformemente alla medesima disposizione, un tale piano deve contenere le informazioni di cui all'allegato IV della direttiva 96/62, quali le informazioni riguardanti il luogo in cui è avvenuto il superamento, le principali fonti di emissione responsabili dell'inquinamento oppure le misure esistenti e progettate. La citata direttiva non contiene, tuttavia, indicazioni precise relative alla portata e al contenuto delle misure che devono essere adottate dagli Stati membri.

111 Spetta, perciò, agli Stati membri adottare misure adeguate e coerenti destinate a rispettare il valore limite, tenendo conto di tutte le circostanze presenti e degli interessi in gioco (v., in tal senso, sentenze Commissione/Austria, cit., punto 81, e 25 luglio 2008, causa C-237/07, Janecek, Racc. pag. I-6221, punti 45 e 46). Se è vero che godono di un potere discrezionale a tal riguardo, nondimeno essi devono esercitarlo nel rispetto delle disposizioni del Trattato CE, ivi compreso il principio fondamentale della libera circolazione delle merci.

112 Il regolamento contestato deve essere dunque valutato alla luce degli artt. 28 CE-30 CE.

113 Al riguardo occorre ricordare che la libera circolazione delle merci costituisce uno dei principi fondamentali del Trattato. Tale libertà ha per conseguenza l'esistenza di un principio generale di libertà di transito delle merci all'interno dell'Unione europea (v., in particolare, sentenze 16 marzo 1983, causa 266/81, SIOT, Racc. pag. 731, punto 16; 4 ottobre 1991, causa C-367/89, Richardt e «Les Accessoires Scientifiques», Racc. pag. I-4621, punto 14, nonché Commissione/Austria, cit., punti 63 e 65).

114 Nel caso di specie, il regolamento contestato vieta la circolazione su un tratto dell'autostrada A 12 agli autocarri con massa a pieno carico superiore alle 7,5 tonnellate che trasportano determinate merci che, secondo le autorità austriache, presentano una «compatibilità con il trasporto su rotaie». Esso osta così al ricorso, in tale corridoio di transito transalpino, ad una modalità di trasporto per detti prodotti.

115 La Repubblica d'Austria fa valere che esistono itinerari sostitutivi o altre modalità di trasporto idonei a consentire l'instradamento delle merci in questione.

116 Tuttavia, l'esistenza di tali soluzioni sostitutive non è sufficiente ad escludere l'esistenza di una restrizione alla libera circolazione delle merci (v., in tal senso, sentenza Commissione/Austria, cit., punto 67). Infatti, 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 (v., in tal senso, sentenza Commissione/Austria, cit., punti 66 e 68).

117 In siffatte circostanze, il divieto settoriale di circolazione deve essere considerato configurare una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative, in linea di principio incompatibile con gli obblighi derivanti dagli artt. 28 CE e 29 CE, salvo che tale misura possa essere giustificata.

— Sull'eventuale giustificazione della restrizione

118 La Repubblica d'Austria sostiene che il divieto settoriale di circolazione è giustificato da motivi di tutela della salute e dell'ambiente nonché dalla necessità di garantire il rispetto della vita privata e familiare, sancito all'art. 7 della Carta e all'art. 8, n. 2, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

119 Secondo una giurisprudenza costante, misure nazionali atte ad ostacolare gli scambi intracomunitari possono essere giustificate da uno dei motivi di interesse generale indicati all'art. 30 CE, 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 le misure in questione siano proporzionate all'obiettivo perseguito (v., in particolare, sentenze 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral, detta «Cassis de Dijon», Racc. pag. 649; 20 settembre 1988, causa 302/86, Commissione/Danimarca, Racc. pag. 4607, punto 9; 5 febbraio 2004, causa C-270/02, Commissione/Italia, Racc. pag. I-1559, punto 21; 14 dicembre 2004, causa C-463/01, Commissione/Germania, Racc. pag. I-11705, punto 75, nonché Commissione/Austria, cit., punto 70).

120 Occorre ricordare che la tutela della salute e quella dell'ambiente costituiscono obiettivi fondamentali dell'Unione. In tal senso, l'art. 2 CE dispone che la Comunità ha in particolare il compito di promuovere un «elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo» e l'art. 3, n. 1, lett. p), CE enuncia che l'azione della Comunità comporta un contributo al conseguimento di «un elevato livello di protezione della salute» (v., in tal senso, sentenze 7 febbraio 1985, causa 240/83, ADBHU, Racc. pag. 531, punto 13; 19 maggio 1992, causa C-195/90, Commissione/Germania, Racc. pag. I-3141, punto 29, e 22 dicembre 2008, causa C-487/06 P, British Aggregates/Commissione, Racc. pag. I-10515, punto 91).

121 Inoltre, ai sensi degli artt. 6 CE e 152, n. 1, CE, le esigenze di tutela dell'ambiente e della sanità pubblica devono essere prese in considerazione nella definizione e nell'attuazione delle politiche ed attività della Comunità (v., in tal senso, sentenza 23 ottobre 2007, causa C-440/05, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-9097, punto 60). Il carattere trasversale e fondamentale degli obiettivi citati è del resto ribadito, rispettivamente, agli artt. 37 e 35 della Carta.

122 In merito al rapporto tra gli obiettivi di tutela dell'ambiente e di protezione della salute, risulta dall'art. 174, n. 1, CE che la protezione della salute umana rientra tra gli obiettivi della politica della Comunità nel settore dell'ambiente (v., in particolare, sentenze 8 luglio 2010, causa C-343/09, Afton Chemical, Racc. pag. I-7027, punto 32, e 22 dicembre 2010, causa C-77/09, Gowan Comércio Internacional e Serviços, Racc. pag. I-13533, punto 71). Tali obiettivi sono strettamente connessi tra di loro, in particolare nell'ambito della lotta contro l'inquinamento dell'aria finalizzata a limitare i rischi per la salute legati al degrado dell'ambiente. L'obiettivo della tutela della salute risulta in tal modo già compreso, in linea di principio, nell'obiettivo di tutela dell'ambiente (v., in tal senso, sentenza 11 dicembre 2008, causa C-524/07, Commissione/Austria, punto 56).

123 Pertanto, l'esame degli argomenti della Repubblica d'Austria relativi alla tutela della salute non deve essere disgiunto da quello degli argomenti relativi alla tutela dell'ambiente (v., in tal senso, sentenza 11 dicembre 2008, Commissione/Austria, cit., punto 56).

124 Nel caso di specie, il divieto settoriale di circolazione è stato adottato allo scopo di garantire la qualità dell'aria ambiente nella zona interessata conformemente agli obblighi derivanti dall'art. 8, n. 3, della direttiva 96/62, in combinato disposto con la direttiva 1999/30.

125 Secondo una costante giurisprudenza, ragioni imperative attinenti alla tutela ambientale possono giustificare misure nazionali atte ad ostacolare il commercio intracomunitario, purché tali misure siano idonee a garantire il conseguimento di tale obiettivo e non vadano oltre quanto è necessario per il suo raggiungimento (v., in tal senso, sentenze 14 luglio 1998, causa C-389/96, Aher-Waggon, Racc. pag. I-4473, punti 19 e 20; 14 dicembre 2004, causa C-463/01, Commissione/Germania, cit., punto 75, nonché 11 dicembre 2008, Commissione/Austria, cit., punto 57).

126 Orbene, una 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 (v., in tal senso, sentenze 10 marzo 2009, causa C-169/07, Hartlauer, Racc. pag. I-1721, punto 55; 19 maggio 2009, cause riunite C-171/07 e C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes e a., Racc. pag. I-4171, punto 42, nonché 16 dicembre 2010, causa C-137/09, Josemans, Racc. pag. I-13019, punto 70).

127 Per quanto concerne innanzitutto l'adeguatezza del regolamento contestato, la Commissione ritiene che la scelta delle autorità austriache di adottare una misura relativa al trasporto su strada di merci sia inadeguata. La Repubblica d'Austria mirerebbe a ridurre non già le emissioni degli autoveicoli a motore, bensì la densità del traffico stradale. La Commissione sostiene inoltre che il regolamento contestato non risponde realmente all'intento di raggiungere l'obiettivo perseguito in modo coerente e sistematico.

128 Occorre per prima cosa rilevare che, al fine di migliorare la qualità dell'aria nella zona interessata, le autorità austriache hanno adottato diverse misure per ridurre le emissioni degli autoveicoli a motore, vale a dire un limite di velocità di 100 km/h su un tratto dell'autostrada A 12, sostituito successivamente da un limite di velocità variabile, nonché il divieto a talune condizioni su tale medesima autostrada, da un lato, della circolazione notturna per gli autocarri e, dall'altro, della circolazione degli autocarri rientranti in determinate classi Euro. Ritenendo tali misure insufficienti, la

Repubblica d'Austria ha altresì adottato una misura diretta a ridurre il numero complessivo dei trasporti effettuati con autocarri, ovverosia il divieto settoriale di circolazione. Attraverso l'adozione di tali misure, la concentrazione annuale media di biossido di azoto nella zona interessata avrebbe dovuto essere, nel corso del 2010, pari a circa 55 $\mu g/m^3$.

129 È pacifico che l'attuazione delle misure dirette a limitare la circolazione stradale, quale il divieto settoriale di circolazione, comporta una riduzione delle emissioni di inquinanti atmosferici e contribuisce così al miglioramento della qualità dell'aria. Nel caso di specie, non è contestato che quest'ultima misura consente di ridurre di circa l'1,5 % all'anno le emissioni di tale inquinante atmosferico nella zona interessata.

130 In proposito occorre ricordare 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, come ha ammesso all'udienza la Commissione. Si deve inoltre menzionare la direttiva del Consiglio 7 dicembre 1992, 92/106/CEE, relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri (GU L 368, pag. 38), il cui terzo «considerando» enuncia che «l'acuirsi dei problemi connessi alla congestione del traffico stradale, alla tutela dell'ambiente e alla sicurezza della circolazione richied[e], nell'interesse della collettività, che venga potenziato il trasporto combinato in quanto alternativa al trasporto stradale».

131 Relativamente al criterio della «compatibilità con il trasporto su rotaie», utilizzato dalle autorità austriache per individuare le merci da far rientrare nell'ambito di applicazione del divieto settoriale di circolazione, è pacifico che determinate merci si prestano particolarmente al trasporto ferroviario.

132 Quanto all'affermazione della Commissione secondo cui il criterio applicato fa sorgere il timore che le merci interessate dal divieto settoriale di circolazione siano selezionate in modo arbitrario, è sufficiente osservare che la stessa non ha sviluppato argomenti per sostenere che sarebbe questo il caso delle merci elencate all'art. 3 del regolamento contestato. Poiché la Corte deve pronunciarsi, nell'ambito di un ricorso per inadempimento, tenendo conto soltanto degli elementi di fatto della causa, escludendo qualsiasi supposizione, tale argomento deve essere respinto (v., in particolare, sentenze 26 aprile 2005, causa C-494/01, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-3331, punto 41, e 6 ottobre 2009, causa C-335/07, Commissione/Finlandia, Racc. pag. I-9459, punto 46).

133 In ordine alla questione se il regolamento contestato risponda realmente all'intento di raggiungere l'obiettivo perseguito in modo coerente e sistematico, è vero che esso finisce con l'autorizzare la circolazione di autocarri più inquinanti quando trasportano merci non rientranti nell'ambito di applicazione del divieto, mentre la circolazione di autocarri meno inquinanti è vietata quanto essi trasportano, per esempio, piastrelle di ceramica. Tuttavia, non si può dichiarare incoerente il fatto che uno Stato membro che ha deciso, in conformità con un obiettivo riconosciuto nell'ambito della politica comune dei trasporti, di orientare il trasporto di merci verso la rete ferroviaria adotti una misura che si focalizza su prodotti idonei a essere trasportati mediante diverse modalità di trasporto ferroviario.

134 Quanto all'esclusione del traffico locale e regionale dall'ambito di applicazione del divieto settoriale di circolazione, si deve osservare che una delle caratteristiche delle misure nazionali intese ad incanalare i flussi di trasporto o ad influenzare le modalità di trasporto è che, in generale, esse contengono deroghe in favore dei trasporti con origine o destinazione all'interno della zona interessata. Infatti, come giustamente fa valere la Repubblica d'Austria, il ricorso al trasporto ferroviario per tale tipo di traffico può comportare, a quanto pare, un allungamento dei tragitti, dal momento che ai tragitti iniziali si aggiungerebbero quelli verso i terminali ferroviari, il che sortirebbe un effetto contrario all'obiettivo perseguito dal divieto settoriale di circolazione. Inoltre, è pacifico che il trasporto ferroviario costituisce un'alternativa economicamente valida al trasporto su rotaia soltanto per i tragitti di una certa distanza.

135 Peraltro, per la parte in cui la deroga riguarda autocarri caricati o scaricati nella «zona ampliata», è importante ricordare che tale zona comprende anche circoscrizioni amministrative situate al di fuori del territorio austriaco.

136 Dal fascicolo presentato alla Corte risulta, inoltre, che la Repubblica d'Austria ha adottato provvedimenti per combattere eventuali elusioni o abusi nell'applicazione di tale deroga.

137 Perciò, l'esclusione del traffico locale e regionale dall'ambito di applicazione del divieto settoriale di circolazione non può revocare in dubbio la coerenza e la sistematicità del regolamento contestato.

138 Alla luce di tali elementi, si deve dichiarare che il divieto settoriale di circolazione è idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo di tutela dell'ambiente.

139 Con riferimento, poi, alla questione se la restrizione alla libera circolazione delle merci vada oltre quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo, la Commissione sostiene che misure quali l'estensione del divieto di circolazione applicato agli autocarri rientranti in determinate classi Euro a quelli rientranti in altre classi, oppure la sostituzione del limite di velocità variabile con un limite di velocità permanente a 100 km/h, pur potendo incidere sulla libera circolazione delle merci, avrebbero reso possibile il raggiungimento dell'obiettivo ricercato con una minor restrizione dell'esercizio di tale libertà.

140 Come sottolineato dalla Corte al punto 87 della sua citata sentenza 15 novembre 2005, Commissione/Austria, prima dell'adozione di una misura così radicale come il divieto totale di circolazione su un tratto di autostrada che costituisce una via di comunicazione vitale tra taluni Stati membri, le autorità austriache erano tenute 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 perseguito.

141 Per quanto riguarda, in primo luogo, la soluzione consistente nell'estendere il divieto di circolazione applicato agli autocarri rientranti in determinate classi Euro a quelli rientranti in altre classi, occorre ricordare che il limite per le emissioni di ossidi d'azoto è fissato a 5 g/kWh per gli autocarri rientranti nella classe Euro III e che la classe Euro IV ha introdotto una riduzione pari a 3,5 g/kWh.

142 Tuttavia, la Repubblica d'Austria asserisce che gli autocarri conformi alla classe Euro IV emettono spesso più biossido di azoto di quelli conformi alla norma Euro III. Per tale motivo essa ritiene che, prima di estendere il divieto di circolazione applicato agli autocarri a quelli rientranti nella classe Euro III, sia opportuno studiare in modo più approfondito l'impatto sull'ambiente delle emissioni degli ossidi d'azoto.

143 Orbene, tenuto conto del fatto che le diverse classi Euro successive determinano di volta in volta incontestabilmente una riduzione sostanziale delle emissioni degli ossidi d'azoto, non è dimostrato che l'estensione del divieto di circolazione applicato agli autocarri rientranti in determinate classi Euro a quelli rientranti in altri classi non avrebbe potuto contribuire all'obiettivo perseguito con efficacia pari all'attuazione del divieto settoriale di circolazione.

144 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la soluzione proposta dalla Commissione consistente nel sostituire il limite di velocità variabile con un limite di velocità permanente a 100 km/h, la Repubblica d'Austria sostiene, basandosi sui dati contenuti nello studio Ökoscience, che una siffatta sostituzione determinerebbe nella zona interessata una riduzione annuale supplementare delle emissioni di biossido di azoto soltanto dell'1,1 %, mentre per il divieto settoriale di circolazione si prospetta una riduzione pari all'1,5 % di tali emissioni.

145 In proposito si deve osservare che i dati contenuti nello studio Ökoscience riguardano in particolare le velocità effettivamente praticate dagli utenti della strada nella zona in questione tra il novembre 2007 e l'ottobre 2008. Così, una parte sostanziale di tali dati riguarda la situazione della Repubblica d'Austria quale si presentava alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, vale a dire l'8 giugno 2008. Tali dati possono essere utilmente presi in considerazione per valutare la fondatezza del presente ricorso.

146 Secondo tale studio, quando a Vomp vigeva un limite di velocità di 130 km/h, la velocità media degli autoveicoli sarebbe stata pari a circa 116 km/h, mentre durante il periodo in esame, che ha visto l'introduzione di un limite di velocità permanente a 100 km/h, la velocità media di tali veicoli sarebbe stata di 103 km/h. L'introduzione di quest'ultima misura avrebbe comportato, quindi, una riduzione pari soltanto a 13 km/h rispetto ai periodi in cui il limite di velocità era di 130 km/h.

147 Se è vero che l'effetto di un limite di velocità sulla velocità effettivamente tenuta dagli utenti della strada può essere influenzato dal modo in cui questi ultimi accettano la misura, ciò non toglie che spetta allo Stato membro interessato garantire l'effettiva osservanza di una siffatta misura mediante l'adozione di provvedimenti vincolanti correlati, se del caso, a sanzioni. Così, la Repubblica d'Austria non può basarsi sulla velocità media rilevata nella zona interessata, vale a dire 103 km/h, per valutare gli effetti dell'attuazione di un limite di velocità permanente a 100 km/h.

148 Pertanto, sembra che la sostituzione del limite di velocità variabile con un limite di velocità permanente a 100 km/h presenti un potenziale di riduzione delle emissioni di biossido di azoto che non è stato sufficientemente preso in considerazione dalla Repubblica d'Austria. Del resto, come risulta dal punto 67 della presente sentenza, l'esistenza di un siffatto potenziale è confermata dallo studio IFEU.

149 Si deve inoltre rilevare che gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci di una sostituzione del limite di velocità variabile con un limite di velocità permanente a 100 km/h sono minori rispetto a quelli dell'attuazione del divieto settoriale di circolazione. Infatti, una siffatta sostituzione non può incidere sulla circolazione degli autocarri, per i quali la velocità massima consentita è comunque limitata.

150 In tali circostanze si deve concludere, sulla base dei criteri esposti al punto 140 della presente sentenza, che non è stata dimostrata l'inadeguatezza delle due principali misure alternative proposte dalla Commissione quali misure meno restrittive della libera circolazione delle merci. Senza che sia necessario esaminare le altre misure proposte dalla Commissione, il presente ricorso deve, quindi, essere accolto.

151 Alla luce di quanto precede, occorre dichiarare che la Repubblica d'Austria, imponendo agli autocarri con massa a pieno carico superiore alle 7,5 tonnellate che trasportano determinate merci un divieto di circolazione su un tratto dell'autostrada A 12 nella valle dell'Inn (Austria), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 28 CE e 29 CE.

Sulle spese

152 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica d'Austria, rimasta sostanzialmente soccombente, deve essere condannata alle spese.

153 In applicazione del n. 4, primo comma, del medesimo articolo, la Repubblica italiana e il Regno dei Paesi Bassi, intervenuti nella presente controversia, sopporteranno ciascuno le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

1) La Repubblica d'Austria, imponendo agli autocarri con massa a pieno carico superiore alle 7,5 tonnellate che trasportano determinate merci un divieto di circolazione su un tratto dell'autostrada A 12 nella valle dell'Inn (Austria), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 28 CE e 29 CE.

2) La Repubblica d'Austria è condannata alle spese.

3) La Repubblica italiana e il Regno dei Paesi Bassi sopporteranno ciascuno le proprie spese.

Firme