

ORDINANZA DEL PRESIDENTE DELLA CORTE
2 ottobre 2003 *

Nel procedimento C-320/03 R,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra C. Schmidt, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

richiedente,

sostenuta da

Repubblica federale di Germania, rappresentata dal sig. W.-D. Plessing e dalla sig.ra A. Tiemann, in qualità di agenti, assistiti dal sig. T. Lübbig, Rechtsanwalt,

e da

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. G. De Bellis, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

intervententi,

* Lingua processuale: il tedesco.

contro

Repubblica d'Austria, rappresentata dal sig. E. Riedl, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

resistente,

avente ad oggetto la sospensione dell'esecuzione del divieto settoriale di transito contenuto nella Verordnung des Landeshauptmanns von Tirol, mit der auf der A 12 Inntalautobahn verkehrsbeschränkende Maßnahmen erlassen werden (sektorales Fahrverbot) [regolamento del governatore regionale del Tirolo recante misure di limitazione del traffico sull'autostrada A 12 della valle dell'Inn (divieto settoriale di transito)], del 27 maggio 2003 (BGBl. II, 2003/279),

IL PRESIDENTE DELLA CORTE

ha emesso la seguente

Ordinanza

- 1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 24 luglio 2003 la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica d'Austria, istituendo il divieto di transito per gli autocarri che trasportano determinate

merci per mezzo della Verordnung des Landeshauptmanns von Tirol, mit der auf der A 12 Inntalautobahn verkehrsbeschränkende Maßnahmen erlassen werden (sektorales Fahrverbot) [regolamento del governatore regionale del Tirolo recante misure di limitazione del traffico sull'autostrada A 12 della valle dell'Inn (divieto settoriale di transito)], del 27 maggio 2003 (BGBl. II, 2003/279; in prosieguo: il «regolamento controverso»), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 1 e 3 del regolamento (CEE) del Consiglio 26 marzo 1992, n. 881, relativo all'accesso al mercato dei trasporti di merci su strada nella Comunità effettuati in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri (GU L 95, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 1° marzo 2002, n. 484 (GU L 76, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 881/92»), degli artt. 1 e 6 del regolamento (CEE) del Consiglio 25 ottobre 1993, n. 3118, che fissa le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali di merci su strada in uno Stato membro (GU L 279, pag. 1), come modificato dal regolamento n. 484/2002 (in prosieguo: il «regolamento n. 3118/93»), nonché degli artt. 28 CE - 30 CE.

- 2 Con separato atto, depositato presso la cancelleria della Corte il 25 luglio seguente, la Commissione ha presentato, ai sensi degli artt. 242 CE e 243 CE, una domanda di provvedimenti urgenti intesa ad ottenere che la Corte ingiunga alla Repubblica d'Austria di adottare le misure necessarie per sospendere l'esecuzione del regolamento controverso finché la Corte non abbia statuito sul ricorso nel merito.
- 3 La Commissione ha parimenti chiesto, a termini dell'art. 84, n. 2, del regolamento di procedura, l'accoglimento in via cautelare della domanda di provvedimenti urgenti ancor prima che la controparte avesse presentato le proprie osservazioni, sino alla pronuncia dell'ordinanza conclusiva del procedimento sommario.
- 4 Con ordinanza 30 luglio 2003 veniva ingiunto, a titolo cautelativo, alla Repubblica d'Austria di sospendere l'esecuzione del divieto di transito contenuto nel regolamento controverso, sino alla pronuncia dell'ordinanza conclusiva del procedimento sommario.

- 5 Con istanze depositate presso la cancelleria della Corte, rispettivamente in data 29 luglio e 6 agosto 2003, la Repubblica federale di Germania e la Repubblica italiana hanno chiesto di intervenire nel presente procedimento sommario a sostegno della Commissione.
- 6 Ai sensi degli artt. 40, primo e quarto comma, dello Statuto della Corte di giustizia, nonché 93, nn. 1 e 2, del regolamento di procedura, tali domande di intervento nel procedimento sommario devono essere accolte.
- 7 La Repubblica d'Austria ha presentato osservazioni scritte in merito alla domanda di provvedimenti urgenti con telefax del 18 agosto 2003. Con telefax di pari data, la Repubblica federale di Germania e la Repubblica italiana hanno presentato le rispettive memorie di intervento.
- 8 Le osservazioni orali delle parti sono state sentite all'udienza del 27 agosto 2003.

Contesto normativo e di fatto

La normativa comunitaria relativa al mercato interno dei trasporti su strada

- 9 I regolamenti nn. 881/92 e 3118/93, invocati dalla Commissione nel proprio ricorso, costituiscono il contesto normativo del mercato interno dei trasporti su strada e disciplinano la libera prestazione dei servizi in tale settore sul territorio della Comunità.

Le direttive comunitarie relative alla tutela della qualità dell'aria ambiente

- 10 La normativa comunitaria relativa alla tutela della qualità dell'aria ambiente è costituita, segnatamente, 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), nonché 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»).
- 11 L'obiettivo generale della direttiva 96/62 consiste, a termini dell'art. 1, nella definizione dei principi di base di una strategia comune volta a:
- definire e stabilire obiettivi di qualità dell'aria ambiente nella Comunità europea 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;
 - mantenere la qualità dell'aria ambiente, laddove è buona, e migliorarla negli altri casi.

12 L'art. 7 della direttiva 96/62 così recita:

«Miglioramento della qualità dell'aria ambiente

Requisiti generali

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

2. Qualunque misura presa per raggiungere gli scopi della presente direttiva deve:

- a) prendere in considerazione una strategia integrata a difesa dell'aria, dell'acqua e del suolo;
- b) non contravvenire alla legislazione comunitaria in materia di salvaguardia della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro;
- c) non avere effetti nocivi e significanti sull'ambiente degli altri Stati membri.

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».

13 L'art. 8, n. 3, della direttiva 96/62 prevede peraltro:

«Nelle zone e negli agglomerati di cui al paragrafo 1, 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».

14 Valori limite per il biossido di azoto sono fissati nella direttiva 1999/30.

15 A termini dell'art. 4 della direttiva 1999/30:

«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».

- 16 Dall'allegato II della direttiva 1999/30 risulta che, per quanto attiene al biossido di azoto, il valore limite annuo, compreso il margine di tolleranza previsto, è fissato per il 2002 in $56 \mu\text{g}/\text{m}^3$.
- 17 Ai sensi del quarto 'considerando' della direttiva 1999/30, i valori limite fissati nella direttiva medesima costituiscono requisiti minimi e, a norma dell'art. 130 T del Trattato CE (divenuto art. 176 CE), gli Stati membri possono mantenere ovvero introdurre provvedimenti di protezione ancora maggiore, stabilendo valori limite più rigorosi.

La normativa nazionale e i fatti all'origine della controversia

- 18 Le direttive 96/62 e 1999/30 sono state trasposte nell'ordinamento austriaco per mezzo di modificazioni all'Immissionsschutzgesetz-Luft (legge austriaca in materia di protezione contro l'inquinamento dell'aria, BGBl. I, 1997/115).

- 19 A seguito di un primo superamento del valore limite per il biossido di azoto nel 1999, il 1° ottobre 2002 entrava in vigore un divieto di circolazione notturna per gli automezzi pesanti su un troncone dell'autostrada A 12 nella valle dell'Inn (Austria).
- 20 Il valore limite annuo fissato per il 2002 in $55 \mu\text{g}/\text{m}^3$ dall'Immissionsschutzgesetz-Luft risultava superato su tale troncone autostradale, alla stazione di rilevamento di Vomp, ove la media annuale registrata ammontava a $61 \mu\text{g}/\text{m}^3$.
- 21 Il divieto di circolazione notturna, originariamente previsto per una durata limitata, veniva quindi prorogato e successivamente sostituito, a decorrere dal 1° giugno 2003, da un divieto permanente di transito notturno per gli automezzi pesanti di peso superiore a 7,5 tonnellate adibiti al trasporto di merci, divieto valido tutto l'anno.
- 22 Il 27 maggio 2003 il Landeshauptmann von Tirol emanava, sulla base dell'Immissionsschutzgesetz-Luft, il regolamento controverso, con cui vietava a tempo indeterminato, a decorrere dal 1° agosto 2003, il transito su un troncone di circa 46 km dell'autostrada A 12 nella valle dell'Inn ad una determinata categoria di automezzi pesanti adibiti al trasporto di talune merci.
- 23 Il regolamento controverso è inteso, a termini dell'art. 1, a ridurre le emissioni prodotte dagli interventi dell'uomo, migliorando in tal modo la qualità dell'aria al fine di tutelare durevolmente la salute umana nonché il patrimonio faunistico e floristico.
- 24 Nell'art. 2 del regolamento controverso viene individuata una «zona di risanamento» consistente in un troncone di circa 46 km dell'autostrada A 12

della valle dell'Inn tra i comuni di Kundl e Ampass (Austria). Ai sensi del successivo art. 3, è vietato il transito agli autocarri o autoarticolati di peso complessivo autorizzato superiore a 7,5 tonnellate e agli autocarri con rimorchio ove la somma dei pesi complessivi massimi autorizzati di entrambi i veicoli risulti superiore a 7,5 tonnellate, per il trasporto delle seguenti merci: tutti i rifiuti inclusi nell'elenco di rifiuti europeo [di cui alla decisione della Commissione 3 maggio 2000, 2000/532/CE, che sostituisce la decisione 94/3/CE, che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'art. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 75/442/CEE relativa ai rifiuti e la decisione del Consiglio 94/904/CE che istituisce un elenco di rifiuti pericolosi ai sensi dell'art. 1, paragrafo 4, della direttiva del Consiglio 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi (GU L 226, pag. 3), nel testo di cui alla decisione del Consiglio 23 luglio 2001, 2001/573/CE, che modifica la decisione 2000/532 (GU L 203, pag. 18)], cereali, legname in tronchi e sughero, minerali ferrosi e non ferrosi, pietrame, terra e materiale di sterro, autoveicoli e rimorchi, nonché acciaio da costruzione. Nessun intervento da parte di alcuna autorità è necessario ai fini dell'esecuzione del detto divieto, possedendo questi efficacia diretta.

- 25 Il successivo art. 4 esclude dal divieto gli autocarri il cui transito, diretto ad attività di carico o scarico per fini commerciali, abbia il luogo di partenza o di destinazione del trasporto nel territorio del comune di Innsbruck o dei distretti di Kufstein, di Schwaz o di Innsbruck-Land (Austria). Ulteriori deroghe sono peraltro previste dallo stesso Immissionsschutzgesetz-Luft. La detta legge esenta direttamente dal divieto di transito diverse categorie di veicoli, tra cui i mezzi per la manutenzione stradale, i mezzi adibiti alla raccolta di rifiuti e i veicoli per uso agricolo e forestale. Per altri tipi di veicoli può essere richiesta un'autorizzazione caso per caso, a condizione che sussistano un interesse pubblico o un rilevante interesse personale.

Fase precontenziosa del procedimento

- 26 In esito ad un primo scambio di lettere con la Repubblica d'Austria, la Commissione inviava al detto Stato membro, in data 25 giugno 2003, una lettera

di diffida invitandolo a rispondere entro il termine di una settimana. La Repubblica d'Austria rispondeva con lettera 3 luglio 2003.

- 27 Con lettera 9 luglio 2003 la Commissione notificava alla Repubblica d'Austria un parere motivato ai sensi dell'art. 226 CE, cui il detto Stato membro rispondeva con lettera del 18 luglio seguente.

Requisiti relativi alla concessione di provvedimenti urgenti

- 28 Conformemente all'art. 243 CE la Corte può ordinare, nei giudizi dinanzi ad essa proposti, i provvedimenti provvisori necessari.

- 29 L'art. 83, n. 2, del regolamento di procedura esige che le domande relative a tali provvedimenti precisino l'oggetto della causa, i motivi di urgenza, nonché gli argomenti di fatto e di diritto che giustifichino prima facie l'adozione del provvedimento provvisorio richiesto.

- 30 Secondo costante giurisprudenza, i provvedimenti provvisori possono essere accordati dal giudice del provvedimento sommario se è comprovato che la loro concessione è giustificata prima facie da argomenti di fatto e di diritto (*fumus boni iuris*) e che gli stessi sono urgenti in quanto occorre, per evitare un danno grave ed irreparabile agli interessi del ricorrente, che essi siano emanati e producano i loro effetti già prima della decisione della causa principale. Il giudice dell'urgenza procede parimenti, all'occorrenza, alla ponderazione degli interessi

in gioco [v. ordinanza 14 febbraio 2002, causa C-440/01 P(R), Commissione/Artegodan, Racc. pag. I-1489, punti 58 e 59].

Sul fumus boni iuris

Argomenti delle parti

- 31 Secondo la Commissione, il divieto di transito ostacolerebbe manifestamente la libera prestazione dei servizi nel settore del trasporto delle merci, garantito dal Trattato e sancito dal diritto derivato nei regolamenti nn. 881/92 e 3118/93, nonché la libera circolazione delle merci ai sensi dell'art. 28 CE.
- 32 Il provvedimento di cui trattasi inciderebbe di fatto, se non esclusivamente quanto meno in maniera preponderante, sul transito internazionale delle merci, operando quindi una discriminazione, quanto meno indiretta, che sarebbe incompatibile con i regolamenti nn. 881/92 e 3118/93, nonché con gli artt. 28 CE e seguenti. Una siffatta misura, essendo discriminatoria, non potrebbe essere giustificata da considerazioni relative alla tutela dell'ambiente e sarebbe, in ogni caso, sproporzionata.
- 33 Allineandosi a tali motivi la Repubblica federale di Germania aggiunge che il regolamento controverso non potrebbe trovare giustificazione nelle direttive 96/62 e 1999/30 e che esso costituirebbe violazione del principio di leale cooperazione sancito dall'art. 10 CE nonché del principio di proporzionalità.

- 34 La Repubblica d'Austria non potrebbe avvalersi dell'art. 7 della direttiva 96/62, atteso che tale disposizione imporrebbe la predisposizione di un piano di azione, consentirebbe unicamente l'adozione di provvedimenti provvisori e prevedrebbe che le misure adottate non possano avere effetti nocivi e significativi sull'ambiente degli altri Stati membri, requisiti nessuno dei quali ricorrerebbe nella specie.
- 35 Il regolamento controverso non sarebbe nemmeno conforme all'art. 8 della direttiva 96/62.
- 36 La Repubblica federale di Germania ritiene parimenti che il superamento del valore limite di biossido di azoto, sul quale si fonda il regolamento controverso, non sia stato accertato nel rispetto dei requisiti risultanti dagli allegati V e VI della direttiva 1999/30.
- 37 Ai sensi dell'art. 10 CE, la Repubblica d'Austria avrebbe dovuto provvedere a concertarsi in tempo utile prima di emanare un provvedimento così radicale quale il divieto di transito settoriale di cui trattasi.
- 38 Inoltre, il provvedimento imposto con il regolamento controverso sarebbe sproporzionato, in quanto nulla giustificerebbe il riferimento al trasporto di merci su autocarri o a talune merci specifiche.
- 39 All'udienza la Repubblica italiana ha posto l'accento, dal canto suo, sulla necessità che provvedimenti di tal genere vengano adottati esclusivamente a livello comunitario.

- 40 La Repubblica d'Austria ritiene, invece, il regolamento controverso conforme al diritto comunitario.
- 41 Il divieto di transito sarebbe stato disposto nel rispetto della normativa interna nonché delle disposizioni delle direttive comunitarie relative alla protezione della qualità dell'aria ambiente, in particolare degli artt. 7 e 8 della direttiva 96/62.
- 42 Il regolamento controverso non costituirebbe nemmeno violazione dei regolamenti nn. 881/92 e 3118/93. Infatti, tali regolamenti non concederebbero al titolare di una licenza comunitaria un diritto incondizionato e non lo libererebbero dall'obbligo di rispettare le condizioni generali di trasporto.
- 43 Il divieto di transito di cui trattasi costituirebbe peraltro un provvedimento necessario, non discriminatorio e proporzionato.
- 44 La necessità del provvedimento risulterebbe comprovata dalla semplice constatazione del superamento dei valori limite fissati, tanto nella normativa austriaca quanto nella direttiva 1999/30, per il biossido di azoto per l'anno 2002.
- 45 Quanto all'assenza di discriminazione, la Repubblica d'Austria deduce che il divieto di transito riguarderebbe parimenti il traffico interno. Le deroghe previste sarebbero limitate, giustificate da ragioni imperative di interesse pubblico ed opererebbero parimenti a favore dei trasportatori stranieri.

- 46 In ogni caso, il divieto di transito, anche ove fosse ritenuto indirettamente discriminatorio, potrebbe essere giustificato da motivi attinenti alla tutela della salute umana e dell'ambiente.
- 47 Le preoccupazioni della Commissione quanto agli effetti catastrofici di tale provvedimento sarebbero destituiti di fondamento, atteso che la ferrovia costituirebbe una valida soluzione alternativa tanto sul piano tecnico quanto su quello economico per assicurare il trasporto delle merci oggetto del divieto di transito.

Giudizio

- 48 A termini dell'art. 83, n. 2, del regolamento di procedura, la domanda di provvedimenti provvisori deve specificare, in particolare, gli argomenti di fatto e di diritto che giustifichino prima facie l'adozione del provvedimento provvisorio richiesto.
- 49 A tale riguardo, da un primo esame degli elementi dedotti dalle parti emerge che il regolamento controverso introduce restrizioni alle libertà di circolazione previste dal Trattato e dal diritto derivato, senza che occorra determinare con precisione in tale fase le disposizioni comunitarie interessate.
- 50 Infatti, il regolamento controverso istituisce un divieto totale di transito nei confronti di un'ampia categoria di trasportatori su un'arteria di transito che si inserisce in una delle principali vie di comunicazione terrestri per gli scambi tra l'Europa settentrionale e il settentrione dell'Italia.

- 51 L'eventuale carattere indirettamente discriminatorio di tale ostacolo non può essere escluso prima facie.
- 52 È pur vero che il regolamento controverso si applica nei confronti di tutti i trasportatori, indipendentemente dalla loro nazionalità, e che penalizza quindi parimenti i trasportatori austriaci che effettuino il trasporto delle merci interessate sul troncone autostradale de quo.
- 53 Non può essere tuttavia escluso che il regolamento controverso, in considerazione del tipo di trasporto cui esso si riferisce nonché della portata delle deroghe ivi previste, focalizzi essenzialmente, di fatto, la restrizione sui trasportatori degli Stati membri diversi dalla Repubblica d'Austria, senza che tale squilibrio possa trovare giustificazione. La valutazione di tale questione necessita tuttavia un esame dettagliato dell'impatto del regolamento controverso sulle singole categorie di trasportatori, esame che non risulta possibile nella fase del presente procedimento sommario. All'udienza le varie parti hanno d'altronde indicato a tal riguardo cifre che appaiono, a prima vista, contraddittorie e la cui pertinenza non ha potuto essere verificata.
- 54 Oltre alla questione dell'eventuale discriminazione, la valutazione della sussistenza di un inadempimento al diritto comunitario da parte della Repubblica d'Austria richiede peraltro un dettagliato esame dell'ostacolo rappresentato dal divieto di transito.
- 55 In tale esame occorre, da un lato, tener conto degli obiettivi di tutela della salute e/o dell'ambiente invocati dalla Repubblica d'Austria e, in particolare, verificando in quale misura il regolamento controverso si inserisce nel tessuto

normativo comunitario in materia di qualità dell'aria ambiente nonché, dall'altro, valutare la proporzionalità dell'ostacolo creato rispetto a tali obiettivi.

56 A tale riguardo appare prima facie che, come sostenuto dalla Repubblica d'Austria, il regolamento controverso si integra nel contesto normativo nazionale istituito al fine di adempiere gli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie in materia di qualità dell'aria ambiente.

57 Inoltre, l'effettività del superamento del valore limite per le emissioni di biossido di azoto nel 2002, circostanza che si afferma essere all'origine dell'emanazione del regolamento controverso, non è stata contestata dalle varie parti in causa.

58 Senza che sia necessario, nella fase attuale, accertare se il regolamento controverso possa fondarsi su considerazioni relative alla tutela dell'ambiente e/o della salute, è evidente che le esigenze connesse a considerazioni di tal genere devono prevalere, in linea di principio, rispetto a considerazioni di carattere economico.

59 L'accento posto dalla Commissione, nell'ambito della propria domanda di provvedimenti urgenti sugli aspetti puramente economici della fattispecie, non può essere quindi semplicemente condiviso.

60 Ciò premesso, il divieto di transito istituito con il regolamento controverso solleva nondimeno seri interrogativi quanto alla sua compatibilità con il diritto comunitario.

- 61 Anzitutto, come rilevato dalla Repubblica italiana, il regolamento controverso è stato emanato solamente qualche mese dopo l'entrata in vigore del divieto di transito notturno, vale a dire prima che gli effetti di quest'ultimo provvedimento sulla concentrazione di biossido di azoto potessero essere compiutamente valutati. Infatti, considerato che il divieto di transito notturno è entrato in vigore solamente il 1° ottobre 2002, la media annuale di biossido di azoto per l'anno 2002 non consentiva di valutarne l'impatto effettivo.
- 62 Inoltre, la brevità del termine intercorrente tra l'emanazione e l'entrata in vigore del regolamento controverso può considerevolmente aggravare gli effetti negativi del medesimo sull'attività e sull'organizzazione degli autotrasportatori interessati. Un periodo di due mesi appare infatti molto ridotto in considerazione degli adeguamenti strutturali, in termini di modalità di trasporto o di percorsi, resi necessari dal divieto di transito. In particolare, ancorché la Repubblica d'Austria abbia potuto dedurre taluni elementi comprovanti la fattibilità di un aumento dell'offerta di trasporto ferroviario sul percorso interessato, da tutte le informazioni comunicate dalle parti emerge che tale adeguamento è realizzabile solamente a medio termine e in modo progressivo.
- 63 Infine, come sostenuto dalla Commissione e dalle parti intervenienti, provvedimenti che incidono direttamente sul trasporto delle merci tra gli Stati membri sembrano richiedere un determinato grado di previa concertazione a livello comunitario, il che sembra essere completamente mancato nella specie.
- 64 La valutazione definitiva di tutti questi argomenti, il che implica la delicata questione dell'individuazione di un equilibrio tra le esigenze del mercato interno, da un lato, e la tutela della salute e/o dell'ambiente, dall'altro, esige un esame più approfondito che non può essere effettuato nell'ambito del presente procedimento sommario.

- 65 Ciò premesso, e senza che occorra pronunciarsi ulteriormente, in tale fase, sui vari motivi dedotti nell'ambito della causa principale, si deve rilevare che la fondatezza del ricorso principale non può essere senz'altro esclusa, ancorché gli argomenti dedotti dalla Repubblica d'Austria a propria difesa non possano essere negati.
- 66 Occorre quindi proseguire l'esame della domanda di provvedimenti provvisori verificando se i provvedimenti richiesti siano urgenti nel senso che, al fine di evitare un pregiudizio grave e irreparabile agli interessi fatti valere dalla Commissione, è necessario che tali provvedimenti vengano disposti e producano i loro effetti prima della decisione nel merito e, in caso affermativo, procedere alla ponderazione degli interessi in gioco.

In ordine all'urgenza e alla ponderazione degli interessi

Argomenti delle parti

- 67 Quanto all'urgenza, la Commissione, sostenuta dalle parti intervenienti, sostiene che il regolamento controverso, destinato ad entrare in vigore il 1° agosto 2003, produrrebbe effetti diretti e rilevanti sull'attività delle imprese di trasporto operanti sul mercato interessato e, in termini più generali, sul buon funzionamento del mercato interno.
- 68 Secondo la Commissione, la controversia presenta valore di principio con riguardo all'ordine pubblico, in quanto altri Länder austriaci oltre al Tirolo, caratterizzati da un rilevante transito di veicoli, avrebbero già affermato di voler seguire l'esempio del regolamento controverso prendendo in considerazione

l'emanazione di disposizioni analoghe. Non sarebbe inoltre escluso che altri Stati membri oltre alla Repubblica d'Austria possano prevedere provvedimenti di tal genere.

- 69 Il divieto di transito inciderebbe inoltre, nella specie, direttamente sulla catena logistica degli operatori economici che trattano le merci interessate. Tale divieto, disposto unilateralmente e senza preavviso, modificherebbe improvvisamente ed essenzialmente le condizioni attuali del mercato comunitario del trasporto delle merci, condizioni che non potrebbero essere più pienamente ripristinate in seguito. Ne soffrirebbero anzitutto le maglie più deboli della catena di produzione, vale a dire le imprese di autotrasporto e, in particolare, quelle piccole imprese che, in considerazione delle dimensioni del loro parco di autoveicoli, si sono specializzate nel trasporto di un solo tipo di merci. Oltre la metà delle imprese di trasporto interessate disporrebbe solamente di un numero di autocarri compreso tra uno e tre ed il 31% di un numero compreso tra quattro e dieci.
- 70 Per le imprese che si sono specializzate nel trasporto di determinate merci (ad esempio, il trasporto di vetture nuove o di rifiuti) ed utilizzano a tal fine veicoli speciali, il divieto settoriale di transito equivarrebbe ad un divieto generale, in quanto non potrebbero riconvertire agevolmente a breve termine la loro attività nel trasporto di altre merci.
- 71 Nella maggior parte degli Stati membri, in particolare in Germania, il settore dell'autotrasporto presenterebbe sovraccapacità che spiegherebbero la vivace concorrenza tra le imprese e i ridotti margini di utile. Sarebbero concorrenziali solamente le imprese che riescano a mantenere l'utilizzazione delle proprie capacità ad un livello elevato. Sarebbe quindi vitale per le imprese di trasporto non perdere né ordinativi in corso né clienti esistenti. Un'attesa di qualche giorno potrebbe già significare la rovina economica per le imprese che dispongano di un numero ridotto di veicoli.

- 72 Secondo la Repubblica federale di Germania, il divieto di transito di cui trattasi interesserebbe, su base annuale, circa 53 700 viaggi tra la Germania e l'Italia. Ne deriverebbero quindi gravi conseguenze per le imprese interessate, come risulterebbe dalle dichiarazioni di talune di esse. Tali conseguenze sarebbero ancor più rilevanti in quanto si ripercuoterebbero parimenti sull'organizzazione dei percorsi effettuati dagli autocarri al fine di effettuare tragitti a vuoto.
- 73 A parere della Commissione e delle parti intervenienti, non sussisterebbe peraltro alcuna sufficiente soluzione alternativa.
- 74 Le imprese di trasporto interessate avrebbero infatti soltanto due possibilità di ovviare al divieto di transito, vale a dire scegliere un itinerario alternativo o ricorrere al trasporto ferroviario.
- 75 Orbene, gli itinerari alternativi implicherebbero un considerevole aumento della lunghezza e della durata dei tragitti con rilevante aggravio dei costi, nonché un superiore consumo di carburanti ed un aggravamento dell'inquinamento.
- 76 Quanto allo spostamento del trasporto su ferrovia, l'unica soluzione possibile per le società di autotrasporto sarebbe costituita dalla cosiddetta «chaussée roulante» («Rollende Strasse», «strada su ferrovia»). Infatti, il trasporto su vagoni ferroviari non farebbe parte della loro sfera di attività e il trasporto combinato non accompagnato sarebbe escluso per la maggior parte delle piccole e medie imprese che non dispongono dei mezzi per recuperare i container o i semirimorchi nel luogo di destinazione. Orbene, l'offerta attuale di treni di «chaussée roulante» sarebbe insufficiente, il che implicherebbe onerose perdite di tempo. La Repubblica federale di Germania insiste in particolare sul fatto che un sufficiente aumento dell'offerta di trasporto ferroviario potrebbe essere realizzata solamente a medio termine. Essa rileva parimenti che la «chaussée roulante» difetterebbe spesso della necessaria flessibilità, in considerazione dell'esistenza, in linea di

principio, di un termine di prenotazione pari a 48 ore, e che tale forma di trasporto non sarebbe economicamente interessante per i trasporti regionali su brevi distanze. Oltre a tali aspetti, la Repubblica italiana pone l'accento sul costo nettamente più elevato del trasporto ferroviario.

77 Le imprese interessate si troverebbero quindi confrontate, indipendentemente dalla loro condotta, con costi supplementari e con perdite di tempo al fine di non essere costrette a cessare completamente l'attività. Tenuto conto dello scarso valore delle merci oggetto del divieto di transito e dell'accesa concorrenza nel settore del trasporto su strada delle merci, tali costi supplementari non potrebbero essere direttamente traslati sui committenti o sui clienti, bensì dovrebbero essere sopportati dai trasportatori, quanto meno in un primo tempo. Tuttavia, solamente le grandi imprese sarebbero in grado di compensare costi supplementari su un percorso determinato, nella specie la rotta del Brennero attraverso l'Austria. Le piccole imprese che si sono specializzate nel trasporto delle merci oggetto del divieto di transito non potrebbero far fronte immediatamente a tali costi supplementari e perderebbero in tal modo gli ordinativi ricevuti nonché i relativi committenti. In considerazione della specializzazione della maggior parte di tali imprese, sarebbe legittimo il timore che molte di esse non possano ottenere ordinativi sostitutivi nel breve termine e siano quindi costrette a lasciare i propri veicoli fermi.

78 In conclusione, tenuto conto dei ridotti margini di utile per le imprese di trasporto su strada, le piccole e medie imprese interessate potrebbero trovarsi costrette a cessare la loro attività. Tale pregiudizio inciderebbe pesantemente sull'economia europea e non sarebbe riparabile.

79 Secondo i dati forniti dalla Repubblica federale di Germania, la perdita annuale in termini di fatturato per le imprese interessate si attesterebbe intorno a EUR 54

milioni, senza considerare il trasferimento delle sedi delle imprese, il che comporterebbe la perdita di centinaia di posti di lavoro ed il fallimento di decine di imprese.

- 80 La Commissione e la Repubblica italiana fanno inoltre presente che il divieto di transito inciderebbe non solamente sul settore dei trasporti, bensì parimenti su quello dell'industria produttiva, in particolare sull'industria del legno e sulle cave di pietra nell'Italia settentrionale. A parere della Repubblica federale di Germania, le regolari relazioni economiche tra i vettori risulterebbero compromesse ed il divieto di transito potrebbe determinare, in ultima analisi, una cessazione degli scambi tra l'Italia e la Germania per talune merci oggetto del divieto de quo.
- 81 La ponderazione degli interessi deporrebbe a favore dell'accoglimento della domanda, atteso che sarebbero ipotizzabili provvedimenti meno restrittivi, quali un divieto di transito per gli autocarri più inquinanti.
- 82 Per quanto attiene agli interessi connessi alla tutela dell'ambiente fatti valere dalla Repubblica d'Austria, la Commissione sostiene che, contrariamente alle ripercussioni economiche tangibili derivanti dal divieto di transito, il pregiudizio potenziale che la non applicazione del divieto di transito implicherebbe per l'ambiente nella valle dell'Inn non sarebbe quantificabile. La Repubblica federale di Germania osserva, dal canto suo, che il regolamento controverso, lungi dal risolvere il problema delle emissioni di biossido di azoto, non farebbe altro che spostarlo verso altre zone dell'Austria o verso altri Stati membri nonché verso la Svizzera. La Repubblica italiana sostiene, peraltro, che, per poter valutare l'ampiezza dei problemi ambientali sollevati, occorrerebbe procedere preliminarmente ad una valutazione degli effetti benefici derivanti dal divieto di circolazione notturna istituito nell'ottobre 2002, il che sarebbe possibile solamente alla fine del 2003.

- 83 Nelle proprie osservazioni la Repubblica d'Austria contesta l'argomento relativo alla gravità e all'irreparabilità del danno in caso di applicazione del regolamento controverso.
- 84 La Repubblica d'Austria contesta anzitutto formalmente che altri Länder austriaci oltre al Tirolo prevedrebbero di seguire l'esempio di tale regolamento. Per quanto consta alla Repubblica d'Austria, nessun altro Stato membro intenderebbe nemmeno operare in tal senso, ragion per cui l'effetto di contagio invocato dalla Commissione sarebbe inesistente.
- 85 Inoltre, tenuto conto del lasso di tempo tra la data di emanazione del regolamento controverso, nel maggio del 2003, e quella della sua data in vigore, vale a dire il 1° agosto 2003, gli interessati avrebbero disposto di un periodo transitorio sufficientemente ampio.
- 86 La Repubblica d'Austria deduce inoltre che gli svantaggi derivanti ai trasportatori da un divieto di transito farebbero parte dei rischi inerenti a qualsiasi economia di mercato e che, per il resto, il trasferimento su ferrovia sarebbe possibile sia sotto il profilo tecnico che sotto quello economico. Quanto agli aspetti tecnici, la Repubblica d'Austria contesta alla Commissione di non aver tenuto conto delle possibilità di riconvertire il trasporto mediante il sistema dei container o mediante il trasporto combinato non accompagnato. Quanto al resto, le capacità del sistema ferroviario sarebbero già ora sufficienti laddove, in caso di impossibilità tecnica, sarebbe possibile il ricorso a deroghe caso per caso, come previsto nella normativa austriaca. Sotto il profilo economico, il costo e la durata del trasporto ferroviario sarebbero analoghi a quello del trasporto su strada.
- 87 Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, gli autotrasportatori potrebbero utilizzare parimenti altri percorsi diversi da quello passante sul troncone autostradale di cui trattasi. A tale riguardo la Repubblica d'Austria sottolinea il fatto che, attualmente, una percentuale importante del flusso di

autocarri in transito su tale troncone sarebbe conseguenza della scelta degli autotrasportatori interessati di non seguire il percorso più corto, vale a dire attraverso la Svizzera.

88 La Repubblica d'Austria sostiene inoltre che l'incidenza del divieto di transito sarebbe relativamente limitata per le imprese di trasporto su strada. Tenuto conto delle rilevanti capacità finanziarie di cui esse dovrebbero disporre per effetto della normativa comunitaria, il rischio di cessazione dell'attività sarebbe ridotto. La Commissione non avrebbe parimenti dedotto elementi convincenti atti a comprovare l'esistenza di un danno reale per le industrie di produzione, in particolare per l'industria italiana del legno.

89 Infine, nell'ambito della ponderazione degli interessi, la Repubblica d'Austria insiste sulla rilevanza del danno per la salute e per l'ambiente, danno che sarebbe comprovato dal superamento dei valori limite previsti dalla direttiva 96/62 nonché da vari studi internazionali. Tali interessi fondamentali prevarrebbero sugli interessi economici che riguarderebbero unicamente la tutela del settore dell'autotrasporto.

Giudizio

90 Al fine di determinare tanto la necessità di adozione di provvedimenti urgenti quanto la portata dei medesimi, occorre procedere alla ponderazione degli interessi in gioco, ove la minaccia di un pregiudizio grave ed irreparabile — elemento di urgenza addotto — costituisce uno dei termini del raffronto effettuato in tale contesto.

- 91 Gli interessi fatti valere dalla Repubblica d'Austria sono connessi a considerazioni fondate sulla tutela dell'ambiente e della salute.
- 92 Un pregiudizio per interessi di tal genere presenta, in linea di principio, carattere irreversibile atteso che, nella maggior parte dei casi, aggressioni all'ambiente ed alla salute non possono essere eliminate, per loro stessa natura, retroattivamente.
- 93 L'effettività di tale pregiudizio appare peraltro comprovata dagli elementi di fatto dedotti nell'ambito del presente procedimento sommario.
- 94 Ciò premesso, dalla normativa comunitaria relativa alla tutela della qualità dell'aria e, in particolare, dal programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile (GU 1993, C 138, pag. 5) emerge che la politica in materia di qualità dell'aria ambiente è prevista a livello comunitario sulla base di obiettivi a lungo termine.
- 95 Nella specie, la situazione attuale in materia di inquinamento dell'aria ambiente nella zona interessata costituisce la risultante di un'evoluzione graduale e, prima facie, non sembra poter essere risolta in modo soddisfacente se non a medio termine e progressivamente.

- 96 Ciò premesso, saranno probabilmente necessarie misure strutturali e tutte le parti del presente procedimento sommario sono tenute, in misura diversa, a concorrere alla ricerca delle soluzioni più adeguate. Le soluzioni che potranno essere individuate rappresenteranno necessariamente un compromesso tra i contrapposti interessi, senza che possa essere escluso a priori che esse siano fonte di taluni inconvenienti tanto per il funzionamento del mercato interno quanto per gli interessi di talune categorie di operatori economici della Comunità.
- 97 Ciò premesso, pur riconoscendo che il regolamento controverso può contribuire al miglioramento a breve termine della situazione in materia di qualità dell'aria ambiente nella zona interessata, si deve necessariamente rilevare che un approccio strutturale a medio termine, che è indispensabile, non può essere pregiudicato dalla non applicazione temporanea del detto regolamento.
- 98 In altri termini, non sembra che, ove la Corte dovesse respingere il ricorso proposto dalla Commissione, la non applicazione del regolamento controverso nel breve periodo precedente la decisione sul merito possa compromettere a più lungo termine la salvaguardia della qualità dell'aria ambiente nella zona interessata.
- 99 Per contro, non possono essere sottovalutati la gravità ed il carattere difficilmente riparabile dei danni che potrebbero risultare dall'immediata entrata in vigore del divieto di transito. Infatti, appare che, in considerazione della sua portata e del suo carattere unilaterale, tale divieto incida sensibilmente sul funzionamento e sulla solidità economica e finanziaria di molte imprese comunitarie.

- 100 Gli elementi di fatto dedotti, in particolare, dalle parti intervenienti comprovano l'effettività e la rilevanza delle ripercussioni economiche del divieto di transito per molte imprese di trasporto, in particolare per le imprese di ridotte dimensioni specializzate nel trasporto delle merci oggetto del divieto de quo.
- 101 Tale pregiudizio non si esaurirebbe nella somma delle conseguenze pecuniarie negative per le singole imprese. È stata dimostrata in termini convincenti la sussistenza di un rischio rilevante che il divieto di transito possa causare la sparizione definitiva di varie imprese nonché una modificazione strutturale e, in una determinata misura, irreversibile delle condizioni di trasporto e dei flussi degli scambi di merci nella e attraverso la zona interessata.
- 102 Ciò premesso, il rischio di un danno grave e irreparabile derivante dall'immediata applicazione del regolamento controverso dev'essere considerato sufficientemente dimostrato.
- 103 Alla luce degli elementi di valutazione dedotti dinanzi al giudice del procedimento sommario, appare quindi necessario adottare i provvedimenti provvisori che consentiranno di preservare nella misura del possibile, a breve termine, gli interessi in gioco. Per tale periodo dev'essere attribuito peso preminente agli interessi minacciati in modo più immediato e irreversibile, vale a dire agli interessi fatti valere dalla Commissione.
- 104 Appare quindi opportuno prorogare per un periodo limitato l'ingiunzione già disposta nei confronti della Repubblica d'Austria di sospendere l'esecuzione del divieto di transito settoriale oggetto del regolamento controverso.

105 Tenuto conto, tuttavia, dell'effettività e della rilevanza dei problemi di qualità dell'aria ambiente nella zona interessata, le parti sono invitate a procedere ad una concertazione al fine di individuare le misure più idonee a conciliare, ancorché provvisoriamente, i contrapposti interessi in gioco e a comunicare alla Corte ogni eventuale compromesso.

106 In difetto, le parti sono invitate a raccogliere tutte le informazioni pertinenti relative, in particolare, all'evoluzione della qualità dell'aria ambiente nella zona interessata, all'incidenza stimata del divieto di transito notturno durante l'anno 2003 nonché alle prospettive in materia di sviluppo del trasporto ferroviario o del trasporto su altri percorsi, e a presentare tali informazioni alla Corte, accompagnate dalle osservazioni ritenute utili, entro e non oltre il 6 febbraio 2004.

107 Sulla base di tali nuove informazioni e osservazioni, il provvedimento disposto con la presente ordinanza potrà essere prorogato, revocato o modificato.

108 Alla luce dei suesposti elementi, appare giustificato prorogare sino al 30 aprile 2004 il provvedimento provvisorio già disposto con la menzionata ordinanza 30 luglio 2003.

Per questi motivi,

IL PRESIDENTE DELLA CORTE

così provvede:

- 1) La Repubblica d'Austria sospende l'esecuzione del divieto settoriale di transito di cui alla *Verordnung des Landeshauptmanns von Tirol, mit der auf der A 12 Inntalautobahn verkehrsbeschränkende Maßnahmen erlassen werden (sektorales Fahrverbot)* [regolamento del governatore regionale del Tirolo recante misure di limitazione del traffico sull'autostrada A 12 della valle dell'Inn (divieto settoriale di transito)], del 27 maggio 2003, sino al 30 aprile 2004.

- 2) Le spese sono riservate.

Lussemburgo, 2 ottobre 2003

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias