

[...]

- 1 Con ordinanza 1° febbraio 2000, giunta in cancelleria il 24 marzo successivo, l'Oberlandesgericht Innsbruck ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, sei questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 30, 34 e 36 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 28 CE, 29 CE e 30 CE), letti in combinato disposto con l'art. 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE), nonché sui presupposti della responsabilità di uno Stato membro per danni cagionati ai privati in ragione delle violazioni del diritto comunitario.
- 2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia che oppone la Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge (in prosieguo: la «Schmidberger») alla Repubblica d'Austria, avente ad oggetto l'autorizzazione implicitamente accordata dalle autorità competenti di quest'ultima a un'associazione con finalità essenzialmente ambientale ad organizzare una manifestazione sull'autostrada del Brennero che ha comportato il blocco completo della circolazione sull'autostrada stessa per quasi trenta ore.

#### Ambito giuridico nazionale

- 3 L'art. 2 del Versammlungsgesetz (legge sulle riunioni) del 1953, come in seguito modificato (in prosieguo: il «VslG»), dispone:  
«(1) Chiunque intenda organizzare una manifestazione pubblica, o in generale una riunione aperta al pubblico non limitata a persone designate, deve darne preavviso per iscritto all'autorità (art. 16) almeno 24 ore prima della data prevista, indicando lo scopo, il luogo e la data della riunione. Il preavviso deve pervenire all'autorità, al più tardi, 24 ore prima della data della riunione in programma.  
(2) L'autorità deve, su richiesta, emettere immediatamente un provvedimento relativo al preavviso presentato (...).»
- 4 Ai sensi dell'art. 6 del VslG:  
«Devono essere vietate dall'autorità le riunioni il cui scopo sia contrario alle leggi penali, od il cui svolgimento metta in pericolo la pubblica sicurezza o il pubblico interesse».
- 5 L'art. 16 del VslG prevede:  
«Ai sensi della presente legge, s'intende, in generale, per autorità competente:  
a) nei luoghi che rientrano nella loro competenza, i servizi della polizia federale;  
b) nel luogo in cui ha sede il Landeshauptmann [capo del governo del Land], ove non vi sia alcun servizio di polizia federale, la Sicherheitsdirektion [direzione superiore di polizia]; (...)  
c) in ogni altro luogo, la Bezirksverwaltungsbehörde [autorità amministrativa della collettività territoriale del Bezirk]».
- 6 L'art. 42, n. 1, della Strassenverkehrsordnung (codice della strada) del 1960, come in seguito modificato (in prosieguo: la «StVO»), vieta la circolazione stradale degli automezzi pesanti a rimorchio il sabato dalle ore 15 alle ore 24, nonché la domenica e i giorni festivi dalle ore 00 alle ore 22, quando il peso totale massimo autorizzato dell'automezzo pesante o del rimorchio supera le 3,5 t. Del pari, ai sensi del n. 2 della citata disposizione, nei periodi indicati al n. 1, è vietata la circolazione degli automezzi pesanti, dei veicoli articolati e dei veicoli ad autotrazione con un peso totale massimo autorizzato superiore a 7,5 t. Sono previste talune eccezioni, segnatamente per il trasporto del latte, dei generi alimentari facilmente deperibili o degli animali da macello (salvo per il trasporto di bestiame di grossa taglia sulle autostrade).
- 7 Ai sensi dell'art. 42, n. 6, della StVO, la circolazione degli automezzi pesanti con un peso totale massimo autorizzato superiore a 7,5 t è vietata tra le ore 22 e le ore 5; non ricadono in tale divieto i viaggi effettuati da veicoli poco rumorosi.

- 8 Ai sensi dell'art. 45, nn. 2 e segg., della StVO, possono concedersi deroghe in ordine all'utilizzo delle strade su istanza individuale e in presenza di talune condizioni.
- 9 L'art. 86 della StVO prevede:  
«Cortei. Salve altre disposizioni, se si prevede di utilizzare la strada a questo fine, le riunioni all'aperto, i cortei pubblici o di uso locale, le feste popolari, le processioni o altre simili manifestazioni devono essere dichiarate all'amministrazione interessata tre giorni prima ad opera dei loro organizzatori (...)».

#### Causa principale e questioni pregiudiziali

- 10 Risulta dal fascicolo della causa principale che il 15 maggio 1998 l'associazione Transitforum Austria Tirol, il cui obiettivo è la «tutela dello spazio vitale nella regione alpina», ha informato la Bezirkshauptmannschaft Innsbruck, ai sensi degli artt. 2 della VslG e 86 della StVO, che si sarebbe tenuta una manifestazione sull'autostrada del Brennero (A 13) dal venerdì 12 giugno 1998, alle ore 11, al sabato 13 giugno 1998, alle ore 15, la quale avrebbe comportato, per tutto il periodo indicato, la chiusura totale della circolazione in tale autostrada sul tratto tra l'area di sosta dell'Europabrücke ed il casello di Schönberg (Austria).
- 11 Il giorno stesso, il presidente dell'associazione citata ha tenuto una conferenza stampa, a seguito della quale i media austriaci e tedeschi hanno diffuso informazioni in ordine alla chiusura dell'autostrada del Brennero. Anche i club automobilistici austriaci e tedeschi, essendo stati previamente informati, hanno fornito indicazioni pratiche ai viaggiatori, precisando in particolare che tale autostrada doveva essere evitata nel periodo in questione.
- 12 In data 21 maggio 1998, la Bezirkshauptmannschaft ha chiesto alla Sicherheitsdirektion für Tirol istruzioni in merito all'annunciata manifestazione. In data 3 giugno 1998, il Sicherheitsdirektor ha dato ordine di non vietarla. Il 10 giugno 1998 si è tenuta una riunione dei rappresentanti delle varie autorità locali allo scopo di garantire il regolare svolgimento della manifestazione stessa.
- 13 Ritenendo tale manifestazione lecita ai sensi del diritto austriaco, la Bezirkshauptmannschaft ha deciso di non vietarla, senza tuttavia verificare se la sua decisione potesse violare il diritto comunitario.
- 14 Tale manifestazione è stata effettivamente organizzata nel luogo e alla data indicati. Di conseguenza, venerdì 12 giugno 1998, a partire dalle ore 9, gli automezzi pesanti che avrebbero dovuto attraversare l'autostrada del Brennero sono stati bloccati. L'autostrada è stata riaperta alla circolazione sabato 13 giugno 1998 verso le ore 15,30, salvi i divieti di circolazione applicabili, ai sensi della normativa austriaca, agli automezzi pesanti superiori a 7,5 t in talune fasce orarie il sabato e la domenica.
- 15 La Schmidberger è un'impresa di trasporti internazionali avente sede a Rot an der Rot (Germania), che dispone di sei automezzi pesanti «silenziosi e non inquinanti» con rimorchio. L'attività principale dell'impresa consiste nell'effettuare trasporti di legname dalla Germania verso l'Italia e trasporti d'acciaio dall'Italia verso la Germania. A tal fine, i suoi automezzi utilizzano essenzialmente l'autostrada del Brennero.
- 16 La Schmidberger ha presentato ricorso dinanzi al Landesgericht Innsbruck (Austria) al fine di ottenere la condanna della Repubblica d'Austria al pagamento in suo favore della somma di ATS 140 000 a titolo di danni, in quanto a cinque dei suoi automezzi era stato impossibile attraversare l'autostrada del Brennero per quattro giorni consecutivi, considerando che, da un lato, giovedì 11 giugno 1998 era un giorno festivo in Austria, mentre il 13 e il 14 giugno seguenti erano un sabato e una domenica, e che, d'altro lato, la normativa austriaca prevede un divieto di circolazione degli automezzi pesanti superiori a 7,5 t durante la maggior parte dei fine settimana nonché dei giorni festivi. Tale autostrada rappresenterebbe l'unico itinerario percorribile dai suoi veicoli tra la Germania e l'Italia. Il mancato divieto della manifestazione e il mancato intervento delle autorità austriache per

impedire il blocco di tale asse stradale rappresenterebbero un ostacolo alla libera circolazione delle merci. Poiché tale ostacolo non sarebbe giustificato alla luce dei diritti alla libertà d'espressione ed alla libertà di riunione dei manifestanti, esso rappresenterebbe una violazione del diritto comunitario e farebbe quindi sorgere la responsabilità dello Stato membro interessato. Nella fattispecie, il danno subito dalla Schmidberger deriverebbe dalla immobilizzazione dei suoi automezzi pesanti (ATS 50 000), dalle spese fisse per gli autisti (ATS 5 000) e da un mancato guadagno risultante dagli sconti concessi ai clienti a causa dei rilevanti ritardi nel trasporto delle merci, nonché dalla mancata esecuzione di sei trasporti tra la Germania e l'Italia (ATS 85 000).

- 17 La Repubblica d'Austria ha chiesto il rigetto di tale ricorso, poiché la decisione di non vietare la manifestazione preannunciata sarebbe stata assunta a seguito di un esame minuzioso della situazione di fatto, poiché in Austria, in Germania nonché in Italia erano state preliminarmente diffuse informazioni sulla data della chiusura dell'autostrada del Brennero e poiché tale manifestazione non avrebbe dato luogo a intasamenti rilevanti né ad altri incidenti. L'ostacolo alla libera circolazione derivante da una manifestazione sarebbe consentito quando l'ostacolo che essa genera non ha carattere permanente e serio. Il bilanciamento di interessi in causa dovrebbe favorire le libertà d'espressione e di riunione, in quanto i diritti fondamentali sarebbero intangibili all'interno di una società democratica.
- 18 Dopo aver preso atto che non era stato dimostrato che gli autocarri della Schmidberger avrebbero dovuto attraversare l'autostrada del Brennero il 12 e il 13 giugno 1998, né che non vi fosse stata la possibilità, dopo che l'impresa interessata aveva avuto notizia dell'organizzazione della manifestazione, di modificare gli itinerari al fine di evitare un danno, con sentenza 23 settembre 1999 il Landesgericht Innsbruck ha respinto il ricorso, in quanto tale società di trasporto, da un lato, non avrebbe adempiuto agli oneri di allegazione e di prova ad essa incombenti in base al diritto sostanziale austriaco relativi al presunto danno economico e, d'altro lato, non avrebbe ottemperato all'obbligo, su di essa gravante ai sensi del diritto procedurale austriaco, di esporre tutti i fatti su cui si fonda la domanda e che sono necessari ai fini della risoluzione della controversia.
- 19 La Schmidberger ha quindi interposto appello avverso tale sentenza di fronte all'Oberlandesgericht Innsbruck, il quale ritiene necessario tener conto delle disposizioni del diritto comunitario quando si tratti, come nel caso di specie, di diritti che sono fondati, almeno in parte, su quest'ultimo.
- 20 A tal proposito sarebbe necessario stabilire, in primo luogo, se il principio della libera circolazione delle merci, eventualmente in combinato disposto con l'art. 5 del Trattato, imponga a uno Stato membro di garantire il libero accesso alle principali vie di comunicazione e se tale obbligo prevalga sui diritti fondamentali, quali la libertà di espressione e la libertà di riunione, garantiti dagli artt. 10 e 11 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: la «CEDU»).
- 21 In caso di risposta affermativa, il giudice di rinvio chiede, in secondo luogo, se la violazione del diritto comunitario così accertata sia sufficientemente caratterizzata da far sorgere la responsabilità dello Stato. Talune questioni interpretative si porrebbero, in particolare, per quanto concerne la determinazione del grado di precisione e di chiarezza degli artt. 5, 30, 34 e 36 del Trattato.
- 22 Nella fattispecie, la responsabilità dello Stato potrebbe sorgere in forza di un atto normativo erroneo - in quanto il legislatore austriaco avrebbe ommesso di adeguare la disciplina relativa alla libertà di riunione agli obblighi derivanti dal diritto comunitario e, in particolare, al principio della libera circolazione delle merci -, ovvero sulla base di una violazione amministrativa - in quanto le autorità nazionali competenti sarebbero state tenute, in conformità all'obbligo di cooperazione e di lealtà di cui all'art. 5 del Trattato, a interpretare il diritto interno in conformità alle disposizioni del Trattato stesso in materia di libera circolazione delle merci, per quanto tali obblighi derivanti dal diritto comunitario sono direttamente applicabili.

- 23 Il giudice a quo si interroga, in terzo luogo, sulla natura e sull'importo del diritto al risarcimento del danno derivante dalla responsabilità dello Stato. Esso si chiede quanto rigorosa debba essere la prova della causa e dell'entità del danno arrecato da una violazione del diritto comunitario di carattere legislativo o amministrativo e intende sapere, in particolare, se sussista un diritto al risarcimento anche quando l'importo del danno possa essere determinato solamente in base a valutazioni forfetarie.
- 24 Infine, il giudice a quo esprime dubbi in ordine alle condizioni nazionali di attuazione del diritto al risarcimento del danno derivante dalla responsabilità dello Stato. Esso si chiede se le norme austriache relative all'onere di allegazione e di prova di un diritto, nonché all'obbligo di esporre tutti i fatti necessari alla soluzione della controversia, rispettino il principio giurisprudenziale di effettività, in quanto i diritti che derivano dalla normativa comunitaria non sempre risulterebbero definiti integralmente sin dall'inizio e in quanto il ricorrente incontrerebbe serie difficoltà nell'esporre con precisione tutti gli elementi di fatto richiesti dalla disciplina austriaca. Così, nel caso di specie, il contenuto del diritto al risarcimento non risulterebbe definito né quanto al suo fondamento, né quanto al suo importo, sicché risulterebbe necessario un rinvio pregiudiziale. Orbene, il ragionamento del giudice di primo grado sarebbe tale da frustrare taluni diritti basati sul diritto comunitario, respingendo la domanda sulla base di principi del diritto nazionale ed aggirando, per motivi puramente formali, le questioni rilevanti di diritto comunitario.
- 25 Ritenendo quindi che per la soluzione della controversia fosse necessario interpretare il diritto comunitario, l'Oberlandesgericht Innsbruck ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se i principi fondamentali della libera circolazione delle merci, ai sensi degli artt. 28 CE (ex art. 30) e seguenti, ovvero altre norme del diritto comunitario, vadano interpretati nel senso che uno Stato membro è obbligato a tenere le vie nodali di transito assolutamente, o quanto meno nella maniera più ampia possibile e praticabile, libere da limitazioni ed impedimenti, ed in particolare se tale Stato sia a ciò obbligato, tra l'altro, facendo in modo che non possa venire autorizzata una manifestazione a carattere politico annunciata su una strada di transito, o almeno facendo in modo che tale manifestazione venga successivamente disciolta, qualora o non appena essa si possa svolgere anche al di fuori della strada di transito con pari efficacia nei confronti dell'opinione pubblica.

2) Se costituisca violazione del diritto comunitario, sufficientemente grave per fondare - sussistendo gli altri presupposti - una responsabilità dello Stato membro alla luce dei principi del diritto comunitario, il fatto che tale Stato membro, nelle proprie norme nazionali in materia di riunione e libertà di riunione, ometta di specificare che nel bilanciamento tra la libertà di riunione ed il pubblico interesse vanno rispettati anche i principi del diritto comunitario - soprattutto in materia di libertà fondamentali - e che nel presente caso in particolare vanno rispettate le norme in materia di libera circolazione delle merci, qualora - come nel caso di specie - venga autorizzata e portata a compimento una manifestazione a carattere politico della durata di 28 ore, per effetto della quale - in concomitanza con un generale divieto di circolazione nei giorni festivi a carattere nazionale, già in vigore - alla maggior parte del traffico degli automezzi pesanti venga tra l'altro preclusa per quattro giorni, salva una breve interruzione di poche ore, una via di comunicazione essenziale per il trasporto merci intracomunitario.

3) Se costituisca violazione del diritto comunitario, di gravità sufficiente per fondare - sussistendo gli altri presupposti - una responsabilità dello Stato membro alla luce dei principi del diritto comunitario, il provvedimento di un'autorità nazionale in forza del quale le norme del diritto comunitario, in particolare quelle relative alla libera circolazione delle merci ed al generale obbligo di leale cooperazione di cui all'art. 10 CE (ex art. 5), non si opporrebbero ad una manifestazione a carattere politico della durata di 28 ore, per effetto della quale - in concomitanza con un generale divieto di circolazione nei giorni festivi a carattere nazionale, già in vigore - alla maggior parte del traffico degli automezzi pesanti venga tra l'altro preclusa per quattro giorni, salva una breve interruzione di poche ore, una via di comunicazione essenziale per il trasporto merci intracomunitario, con la conseguenza che, in forza di tale provvedimento, tale manifestazione non dovrebbe essere vietata.

4) Se l'obiettivo di una manifestazione a carattere politico autorizzata dalle autorità, consistente nell'attivarsi per un ambiente salubre e nel richiamare l'attenzione sui pericoli

per la salute della popolazione connessi al traffico di automezzi pesanti costantemente in aumento, debba essere collocato a un livello di importanza maggiore rispetto alle norme del diritto comunitario in materia di libera circolazione delle merci ai sensi dell'art. 28 CE.

5) Se sussista già un danno, legittimante la pretesa di un risarcimento da parte dello Stato, allorché il danneggiato, pur potendo dimostrare l'esistenza di tutti i presupposti per il conseguimento di un guadagno, vale a dire, nel presente caso, la possibilità di trasporti transfrontalieri di merci con gli automezzi pesanti da lui gestiti e rimasti bloccati per quattro giorni a causa della manifestazione durata 28 ore, non sia tuttavia in grado di provare la mancata effettuazione di un trasporto in particolare.

6) In caso di soluzione negativa del quesito formulato sub 4):

Se si debba tener conto del dovere di leale cooperazione imposto alle autorità nazionali, in particolare agli organi giudiziari, dall'art. 10 CE (ex art. 5), nonché del principio dell'effetto utile, nel senso di non procedere all'applicazione delle norme nazionali di diritto sostanziale o processuale limitative dell'azionabilità delle pretese fondate sul diritto comunitario, e nel presente caso limitative del diritto di far valere la responsabilità dello Stato, fintantoché non si sia raggiunta completa chiarezza sul contenuto del diritto riconosciuto dall'ordinamento comunitario, se del caso previo intervento della Corte di giustizia in sede di procedimento di rinvio pregiudiziale».

Sulla ricevibilità

[...]

Sulle questioni pregiudiziali

- 46 Si deve preliminarmente rilevare che le questioni formulate dal giudice del rinvio sollevano due problemi certo tra loro collegati, ma tuttavia distinti.
- 47 Per un verso, infatti, il giudice del rinvio chiede alla Corte se il blocco totale dell'autostrada del Brennero per quasi 30 ore ininterrotte, intervenuto nelle circostanze di cui alla causa principale, costituisca un ostacolo incompatibile con la libera circolazione delle merci e debba quindi essere considerato una violazione del diritto comunitario. Per altro verso, le questioni hanno più specificamente ad oggetto le condizioni in cui può essere invocata la responsabilità di uno Stato membro per danni cagionati ai privati in ragione di una violazione del diritto comunitario.
- 48 Quanto a quest'ultimo aspetto, il giudice del rinvio chiede in particolare se e, eventualmente, in che misura la violazione del diritto comunitario - supponendola dimostrata - nelle circostanze di cui alla causa sottoposta al suo esame sia sufficientemente manifesta e grave da far sorgere la responsabilità dello Stato membro interessato. Esso interroga inoltre la Corte in ordine alla natura e alla prova del danno risarcibile.
- 49 Posto che, logicamente, tale seconda serie di quesiti dev'essere esaminata solamente qualora si dia una risposta affermativa alla prima questione, come definita nella prima frase del punto 47 di questa sentenza, la Corte deve preliminarmente pronunciarsi sui diversi aspetti sollevati nell'ambito di tale questione, oggetto in sostanza del primo e del quarto quesito.
- 50 Alla luce degli elementi che emergono dal fascicolo della causa principale trasmesso dal giudice del rinvio, nonché dalle osservazioni scritte e orali formulate dinanzi alla Corte, tali quesiti devono essere intesi nel senso che essi mirano a chiarire se il fatto che le autorità competenti di uno Stato membro non abbiano vietato una manifestazione avente finalità essenzialmente ambientale, che ha comportato il blocco completo, per quasi 30 ore ininterrotte, di una via di comunicazione importante quale l'autostrada del Brennero, costituisca un ostacolo ingiustificato al principio fondamentale della libera circolazione delle merci sancito dagli artt. 30 e 34 del Trattato, eventualmente letti in combinato disposto con l'art. 5 dello stesso.

Sull'esistenza di un ostacolo alla libera circolazione delle merci

- 51 A tal proposito si deve ricordare innanzi tutto che la libera circolazione delle merci costituisce uno dei principi fondamentali della Comunità.
- 52 Così, l'art. 3 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 3 CE), inserito nella prima parte dello stesso, dal titolo «Principi», dispone, alla lett. c), che, ai fini enunciati dall'art. 2 del Trattato stesso, l'azione della Comunità comporta un mercato interno caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli, in particolare, alla libera circolazione delle merci.
- 53 L'art. 7 A del Trattato CE (divenuto in seguito a modifica, art. 14 CE) prevede, al suo secondo comma, che il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne nel quale è garantita la libera circolazione delle merci, secondo le disposizioni del detto Trattato.
- 54 Tale principio fondamentale è attuato segnatamente dagli artt. 30 e 34 del Trattato.
- 55 In particolare, l'art. 30 stabilisce che sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente. Del pari, l'art. 34 vieta tra questi ultimi le restrizioni quantitative all'esportazione e qualsiasi misura di effetto equivalente.
- 56 Risulta da giurisprudenza costante, a partire dalla sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville (Racc. pag. 837, punto 5), che tali disposizioni, inserite nel loro contesto, devono essere intese nel senso che esse mirano ad eliminare qualsiasi ostacolo, diretto o indiretto, attuale o in potenza, alle correnti di scambi nel commercio intracomunitario (v., in tal senso, sentenza 9 dicembre 1997, causa C-265/95, Commissione/Francia, Racc. pag. I-6959, punto 29).
- 57 Così, la Corte ha stabilito in particolare che, in quanto mezzo indispensabile per la realizzazione del mercato senza frontiere interne, l'art. 30 del Trattato non soltanto vieta i provvedimenti di origine statale che, di per sé, creano restrizioni al commercio fra gli Stati membri, ma può anche applicarsi qualora uno Stato membro abbia ommesso di adottare i provvedimenti necessari per far fronte a ostacoli alla libera circolazione delle merci dovuti a cause non imputabili allo Stato (sentenza Commissione/Francia, cit., punto 30).
- 58 Infatti, l'omissione da parte di uno Stato membro di agire o, se del caso, di adottare i provvedimenti sufficienti a impedire ostacoli alla libera circolazione delle merci, creati in particolare da atti di privati sul suo territorio contro prodotti originari di altri Stati membri, può ostacolare gli scambi intracomunitari al pari di un «facere» (sentenza Commissione/Francia, cit., punto 31).
- 59 Di conseguenza, gli artt. 30 e 34 del Trattato impongono agli Stati membri non solo di non adottare direttamente atti o comportamenti tali da costituire un ostacolo agli scambi, ma anche, in combinato disposto con l'art. 5 del Trattato, di adottare qualsiasi provvedimento necessario e adeguato per garantire sul loro territorio il rispetto di detta libertà fondamentale (sentenza Commissione/Francia, cit., punto 32). Infatti, ai sensi del citato art. 5, gli Stati membri devono adottare tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato ed astenersi da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato.
- 60 Considerato il ruolo fondamentale attribuito alla libera circolazione delle merci nel sistema comunitario e, in particolare, al fine di permettere il buon funzionamento del mercato interno, l'obbligo di ciascuno Stato membro di garantire la libera circolazione dei prodotti sul suo territorio adottando le misure necessarie ed appropriate per eliminare qualsiasi ostacolo derivante da atti di privati si impone senza doversi distinguere se simili atti compromettano i flussi di importazione o di esportazione, ovvero il semplice transito delle merci.

- 61 Emerge infatti dal punto 53 della sentenza Commissione/Francia, cit., che la causa che ha dato origine a tale sentenza riguardava non solo l'importazione, ma altresì il transito in Francia di prodotti provenienti da altri Stati membri.
- 62 Ne discende che, quando in una situazione quale quella di cui alla causa principale le competenti autorità nazionali si devono confrontare con ostacoli all'effettivo esercizio di una libertà fondamentale sancita dal Trattato, quale la libera circolazione delle merci, derivanti da azioni condotte da soggetti privati, esse sono tenute ad adottare i provvedimenti adeguati al fine di garantire tale libertà nello Stato membro interessato, anche se, come nella causa principale, tali merci sono semplicemente in transito attraverso l'Austria per essere trasportate in Italia o in Germania.
- 63 Va aggiunto che tale obbligo degli Stati membri è ancor più essenziale quando si tratta di un'asse stradale di primaria importanza, quale l'autostrada del Brennero, che rappresenta una delle principali vie di comunicazione terrestri per gli scambi tra l'Europa settentrionale ed il nord dell'Italia.
- 64 Risulta da quanto precede che il fatto che le autorità competenti di uno Stato membro non abbiano vietato una manifestazione che ha comportato il blocco totale, per quasi 30 ore ininterrotte, di una via di comunicazione importante, quale l'autostrada del Brennero, è tale da limitare il commercio intracomunitario delle merci e deve pertanto essere considerato una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative, incompatibile in linea di principio con gli obblighi del diritto comunitario risultanti dagli artt. 30 e 34 del Trattato, letti in combinato disposto con l'art. 5 dello stesso, a meno che tale mancato divieto possa risultare obiettivamente giustificato.

#### Sull'eventuale giustificazione dell'ostacolo

- 65 Con il suo quarto quesito, il giudice del rinvio chiede in sostanza se l'obiettivo della manifestazione del 12 e 13 giugno 1998 - nel corso della quale i manifestanti intendevano richiamare l'attenzione del pubblico sulla minaccia per l'ambiente e la sanità pubblica costituita dall'aumento costante della circolazione degli automezzi pesanti sull'autostrada del Brennero, nonché sollecitare le autorità competenti a rinforzare i provvedimenti atti a ridurre tale traffico nonché l'inquinamento che ne risulta nella regione, fortemente sensibile, delle Alpi - sia tale da prevalere sugli obblighi derivanti dal diritto comunitario in materia di libera circolazione delle merci.
- 66 Tuttavia, anche se la tutela dell'ambiente e della sanità pubblica, segnatamente in tale regione, può, a talune condizioni, rappresentare un legittimo obiettivo di interesse generale tale da giustificare una limitazione alle libertà fondamentali garantite dal Trattato, tra cui la libera circolazione delle merci, va rilevato, come ha fatto l'avvocato generale al punto 54 delle sue conclusioni, che gli obiettivi specifici di tale manifestazione non sono, in quanto tali, determinanti nell'ambito di un'azione giurisdizionale quale quella intentata dalla Schmidberger, che mira a invocare la responsabilità di uno Stato membro per l'asserita violazione del diritto comunitario, quest'ultima dedotta dal fatto che le autorità nazionali non hanno impedito che si ostacolasse il traffico sull'autostrada del Brennero.
- 67 Infatti, al fine di determinare le condizioni in cui può essere invocata la responsabilità di uno Stato membro e, in particolare, al fine di accertare se quest'ultimo sia incorso in una violazione del diritto comunitario, devono essere prese in considerazione solamente l'azione o l'omissione imputabili al citato Stato membro.
- 68 Nella fattispecie si deve quindi tener conto unicamente dell'obiettivo perseguito dalle autorità nazionali nel momento in cui hanno deciso di autorizzare implicitamente ovvero di non vietare tale manifestazione.
- 69 Orbene, a tal proposito emerge dal fascicolo della causa principale che le autorità austriache sono state mosse da considerazioni relative al rispetto dei diritti fondamentali dei manifestanti in materia di libertà di espressione e di libertà di riunione, enunciati e garantiti dalla CEDU nonché dalla Costituzione austriaca.

- 70 Nella sua ordinanza di rinvio, il giudice nazionale solleva inoltre la questione se il principio della libera circolazione delle merci, garantito dal Trattato, prevalga sui citati diritti fondamentali.
- 71 Occorre ricordare in proposito che, secondo una costante giurisprudenza, i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza e che, a tal fine, quest'ultima si ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo a cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito. La CEDU riveste, a questo proposito, un particolare significato (v., segnatamente, sentenze 18 giugno 1991, causa C-260/89, ERT, Racc. pag. I-2925, punto 41; 6 marzo 2001, causa C-274/99 P, Connolly/Commissione, Racc. pag. I-1611, punto 37, e 22 ottobre 2002, causa C-94/00, Roquette Frères, Racc. pag. I-9011, punto 25 ).
- 72 I principi sviluppati da tale giurisprudenza sono stati riaffermati dal preambolo dell'Atto unico europeo, poi dall'art. F, n. 2, del Trattato sull'Unione europea (sentenza Bosman, cit., punto 79). Ai sensi di tale disposizione, «l'Unione rispetta i diritti fondamentali, quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario».
- 73 Ne deriva che nella Comunità non possono essere consentite misure incompatibili con il rispetto dei diritti dell'uomo in tal modo riconosciuti (v., in particolare, sentenze ERT, cit., punto 41, e 29 maggio 1997, causa C-299/95, Kremzow, Racc. pag. I-2629, punto 14) .
- 74 Poiché il rispetto dei diritti fondamentali si impone, in tal modo, sia alla Comunità che ai suoi Stati membri, la tutela di tali diritti rappresenta un legittimo interesse che giustifica, in linea di principio, una limitazione degli obblighi imposti dal diritto comunitario, ancorché derivanti da una libertà fondamentale garantita dal Trattato, quale la libera circolazione delle merci.
- 75 Così, risulta da giurisprudenza costante che, dal momento che, come nella causa principale, una situazione nazionale rientra nell'ambito di applicazione del diritto comunitario, la Corte, adita in via pregiudiziale, deve fornire ai giudici nazionali tutti gli elementi di interpretazione necessari per la valutazione della conformità di tale situazione con i diritti fondamentali di cui la Corte assicura il rispetto, quali essi risultano, in particolare, dalla CEDU (v. in tal senso, segnatamente, sentenza 30 settembre 1987, causa 12/86, Demirel, Racc. pag. 3719, punto 28).
- 76 Nella fattispecie le autorità nazionali si sono basate sulla necessità di rispettare i diritti fondamentali garantiti dalla CEDU e dalla Costituzione dello Stato membro interessato per consentire che fosse limitata una delle libertà fondamentali sancite dal Trattato.
- 77 La presente causa solleva così il problema della necessaria conciliazione tra le esigenze di tutela dei diritti fondamentali nella Comunità con quelle derivanti da una libertà fondamentale sancita dal Trattato e, in particolare, il problema della portata rispettiva delle libertà di espressione e di riunione, garantite dagli artt. 10 e 11 della CEDU, e della libera circolazione delle merci, quando le prime sono invocate quali giustificazioni per una limitazione della seconda.
- 78 A tal proposito si deve osservare che, da un lato, la libera circolazione delle merci rappresenta certamente uno dei principi fondamentali nel sistema del Trattato; tuttavia, a talune condizioni, essa può subire restrizioni per le ragioni di cui all'art. 36 del Trattato stesso oppure per i motivi imperativi di interesse generale riconosciuti ai sensi di una costante giurisprudenza della Corte a partire dalla sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral, detta «Cassis de Dijon» (Racc. pag. 649).
- 79 D'altro lato, se i diritti fondamentali di cui si tratta nella causa principale sono espressamente riconosciuti dalla CEDU e rappresentano fondamenti essenziali di una società democratica, risulta tuttavia dalla formulazione stessa del n. 2 degli artt. 10 e 11 di

tale convenzione che le libertà di espressione e di riunione sono anch'esse soggette a talune limitazioni giustificate da obiettivi di interesse generale, se tali deroghe sono previste dalla legge, dettate da uno o più scopi legittimi ai sensi delle disposizioni citate e necessarie in una società democratica, cioè giustificate da un bisogno sociale imperativo e, in particolare, proporzionate al fine legittimo perseguito (v., in tal senso, sentenze 26 giugno 1997, causa C-386/95, Familiapress, Racc. pag. I-3689, punto 26, e 11 luglio 2002, causa C-60/00, Carpenter, Racc. pag. I-6279, punto 42, nonché Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 23 settembre 1998, Steel e a. contro Regno Unito, Recueil des arrêts et décisions 1998-VII, § 101).

- 80 Così, neppure i diritti alla libertà d'espressione e alla libertà di riunione pacifica garantiti dalla CEDU - contrariamente ad altri diritti fondamentali sanciti dalla medesima convenzione, quali il diritto di ciascuno alla vita ovvero il divieto della tortura, nonché delle pene o di trattamenti inumani o degradanti, che non tollerano alcuna restrizione - appaiono come prerogative assolute, ma vanno considerati alla luce della loro funzione sociale. Ne consegue che possono essere apportate restrizioni all'esercizio di tali diritti, a condizione che tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito da tali restrizioni, un intervento sproporzionato e inaccettabile tale da ledere la sostanza stessa dei diritti tutelati (v., in tal senso, sentenze 8 aprile 1992, causa C-62/90, Commissione/Germania, Racc. pag. I-2757, punto 23, e 5 ottobre 1994, causa C-404/92 P, X/ Commissione, Racc. pag. I-4737, punto 18).
- 81 In tali circostanze, occorre effettuare un bilanciamento tra gli interessi di cui si tratta ed accertare, con riferimento a tutte le circostanze di ciascuna fattispecie, se sia stato osservato un giusto equilibrio tra tali interessi.
- 82 A tal proposito le autorità competenti dispongono di un ampio potere discrezionale. Si deve tuttavia verificare se le restrizioni imposte agli scambi intracomunitari siano proporzionate con riferimento al legittimo obiettivo perseguito, ossia nella fattispecie la tutela dei diritti fondamentali.
- 83 Per quanto riguarda la causa principale, si deve sottolineare innanzi tutto che le circostanze che la caratterizzano si distinguono nettamente dalla situazione che si presentava nella causa che ha dato origine alla sentenza Commissione/Francia, cit., richiamata dalla Schmidberger quale precedente rilevante nel contesto dell'azione giurisdizionale da essa intentata in Austria.
- 84 Infatti, rispetto agli elementi di fatto considerati dalla Corte ai punti 38-53 della sentenza Commissione/Francia, cit., si deve rilevare, in primo luogo, che la manifestazione di cui alla causa principale ha avuto luogo a seguito di una domanda di autorizzazione presentata sulla base del diritto nazionale e dopo che le autorità competenti hanno deciso di non vietare la manifestazione stessa.
- 85 In secondo luogo, la presenza di manifestanti sull'autostrada del Brennero ha comportato il blocco della circolazione stradale su un solo itinerario, in un'unica occasione e per una durata di quasi 30 ore. Inoltre, l'ostacolo alla libera circolazione delle merci causato da tale manifestazione ha avuto una portata limitata rispetto sia all'ampiezza geografica che alla gravità intrinseca dei disordini di cui si trattava nella causa che ha dato origine alla sentenza Commissione/Francia, cit.
- 86 In terzo luogo, non è contestato che mediante la citata manifestazione taluni cittadini hanno esercitato i loro diritti fondamentali esprimendo pubblicamente un'opinione da loro ritenuta importante nella vita della collettività; è pacifico inoltre che tale manifestazione pubblica non mirava ad impedire gli scambi di merci aventi una natura o un'origine particolari. Invece, nella causa Commissione/Francia, cit., l'obiettivo perseguito dai manifestanti era chiaramente quello di impedire la circolazione di determinati prodotti provenienti da Stati membri diversi dalla Repubblica francese, non solo mediante l'apposizione di ostacoli al trasporto delle merci in questione, ma altresì mediante la distruzione delle stesse in fase di spedizione ovvero di transito attraverso la Francia, o addirittura quando esse si trovavano già esposte nei negozi dello Stato membro interessato.

- 87 In quarto luogo, va ricordato che, nella fattispecie, le autorità competenti avevano adottato varie misure di assistenza e di accompagnamento al fine di limitare, per quanto possibile, le perturbazioni della circolazione stradale. Così, in particolare, le citate autorità, comprese le forze di polizia, gli organizzatori della manifestazione e diverse associazioni automobilistiche hanno collaborato al fine di garantire il buono svolgimento della manifestazione. Ben prima della data in cui quest'ultima doveva aver luogo, un'ampia campagna informativa era stata condotta dai media nonché dai club automobilistici, sia in Austria che nei paesi limitrofi, ed erano stati previsti diversi itinerari alternativi, sicché gli operatori economici interessati erano debitamente informati sulle restrizioni della circolazione che sarebbero state applicate alla data e nel luogo della manifestazione prevista ed erano in grado di assumere per tempo tutti i provvedimenti utili per ovviare a tali restrizioni. Inoltre, nel luogo stesso in cui doveva tenersi la manifestazione era stato realizzato un servizio d'ordine.
- 88 Peraltro, è pacifico che l'azione isolata di cui si tratta non ha prodotto un clima generale di insicurezza che abbia avuto un effetto dissuasivo sulle correnti di scambi intracomunitari nel loro complesso, a differenza delle perturbazioni gravi e ripetute all'ordine pubblico di cui si trattava nella causa che ha dato origine alla sentenza Commissione/Francia, cit.
- 89 Infine, con riferimento ad altre possibilità considerate dalla Schmidberger con riferimento alla manifestazione citata, tenuto conto dell'ampio potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri, si deve rilevare che, nelle circostanze di cui alla fattispecie, le competenti autorità nazionali hanno potuto ritenere che un divieto puro e semplice della manifestazione stessa avrebbe rappresentato un'inaccettabile interferenza nei diritti fondamentali dei manifestanti di riunirsi e di esprimere pacificamente la loro opinione in pubblico.
- 90 Quanto all'imposizione di condizioni più rigide per quanto concerne sia il luogo - ad esempio, sul bordo dell'autostrada del Brennero - sia la durata - limitata solamente a qualche ora - della manifestazione in oggetto, essa avrebbe potuto essere percepita come una restrizione eccessiva tale da privare l'azione di una parte sostanziale della sua portata. Se le autorità nazionali competenti devono tentare di limitare, per quanto possibile, gli effetti che una manifestazione sulla pubblica via necessariamente esercita sulla libertà di circolazione, è altresì vero che esse sono tenute a bilanciare tale interesse con quello dei manifestanti, i quali mirano ad attirare l'attenzione dell'opinione pubblica sugli obiettivi della loro azione.
- 91 È vero che un'azione di questo tipo comporta normalmente taluni inconvenienti per le persone che non vi partecipano, in particolare per quanto concerne la libertà di circolazione, tuttavia essi possono essere in linea di principio tollerati, dal momento che l'obiettivo perseguito è essenzialmente quello di esprimere pubblicamente un'opinione in conformità alla legge.
- 92 A tale proposito, e senza essere contraddetta su tale punto, la Repubblica d'Austria precisa che, in ogni modo, tutte le soluzioni alternative che potevano essere considerate avrebbero comportato il rischio di reazioni difficili da controllare e idonee a suscitare perturbazioni molto più gravi degli scambi intracomunitari nonché dell'ordine pubblico, che avrebbero potuto concretizzarsi in forma di dimostrazioni «selvagge», di confronti fra sostenitori ed avversari del movimento di rivendicazione interessato ovvero in atti violenti da parte di manifestanti che si fossero ritenuti lesi nell'esercizio dei loro diritti fondamentali.
- 93 Di conseguenza, tenuto conto dell'ampio potere discrezionale che dev'essere riconosciuto alle autorità nazionali in questa materia, queste ultime hanno ragionevolmente potuto ritenere che l'obiettivo legittimamente perseguito da tale manifestazione non potesse essere raggiunto, nel caso di specie, mediante misure meno restrittive degli scambi intracomunitari.
- 94 Alla luce di quanto precede, la prima e la quarta questione devono quindi essere risolte nel senso che il fatto che le autorità competenti di uno Stato membro non abbiano vietato una

manifestazione nelle circostanze di cui alla causa principale non è incompatibile con gli artt. 30 e 34 del Trattato, letti in combinato disposto con l'art. 5 dello stesso.

[...]