

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

11 luglio 2018 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Trasporti internazionali su strada – Accordo che crea un’associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia – Articolo 9 – Protocollo addizionale – Articoli 41 e 42 – Libera prestazione dei servizi – Clausola di standstill – Decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione CE-Turchia – Articoli 5 e 7 – Libera circolazione delle merci – Normativa nazionale che limita il diritto delle imprese di trasporto merci aventi sede in Turchia di far circolare i propri veicoli nel territorio dello Stato membro interessato – Obbligo di ottenere vuoi un’autorizzazione rilasciata nei limiti di un contingente fissato sulla base di un accordo bilaterale stipulato tra tale Stato membro e la Turchia vuoi un permesso accordato per un singolo trasporto che presenti un rilevante interesse pubblico»

Nella causa C-629/16,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria), con decisione del 22 novembre 2016, pervenuta in cancelleria il 7 dicembre 2016, nel procedimento promosso da

CX,

con l’intervento di:

Bezirkshauptmannschaft Schärding,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente di sezione, A. Rosas, C. Toader, A. Prechal ed E. Jarašiūnas (relatore), giudici,

avvocato generale: H. Saugmandsgaard Øe

cancelliere: M. Aleksejev, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 31 gennaio 2018,

considerate le osservazioni presentate:

- per CX, da V. Weiss, H. Wollmann e V. Wolfbauer, Rechtsanwälte;
- per il governo austriaco, da S. Rubenz, M. Klamert, J. Bauer e G. Eberhard, in qualità di agenti;
- per il governo ungherese, da M. Z. Fehér, G. Koós ed E. E. Sebestyén, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da W. Mölls, L. Havas e M. Afonso, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 26 aprile 2018,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione dell’Accordo che crea un’Associazione tra la Comunità Economica Europea e la Turchia, firmato ad Ankara, il 12 settembre 1963, dalla Repubblica di Turchia, da un lato, e dagli Stati membri della CEE e dalla Comunità, dall’altro, e che è stato concluso, approvato e confermato, a nome di quest’ultima dalla decisione

64/732/CEE del Consiglio, del 23 dicembre 1963 (GU 1964, 217, pag. 3685; in prosieguo: l'«accordo CEE-Turchia»), del protocollo addizionale, firmato il 23 novembre 1970 a Bruxelles, allegato all'accordo CEE-Turchia, concluso, approvato e confermato a nome della Comunità dal regolamento (CEE) n. 2760/72 del Consiglio, del 19 dicembre 1972 (GU 1972, L 293, pag. 1; in prosieguo: il «protocollo addizionale»), e della decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione CE-Turchia, del 22 dicembre 1995, relativa all'attuazione della fase finale dell'unione doganale (GU 1996, L 35, pag. 1; in prosieguo: la «decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione»).

- 2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di un procedimento avviato da CX in merito a un'ammenda che gli è stata irrogata dalla Bezirkshauptmannschaft Schärding (autorità amministrativa distrettuale di Schärding, Austria) per aver effettuato un trasporto commerciale di merci, in partenza dalla Turchia, sul territorio austriaco senza disporre del necessario permesso.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 3 L'articolo 1 dell'accordo CEE-Turchia così recita:
«Con il presente Accordo è istituita un'Associazione tra la Comunità Economica Europea e la Turchia».

- 4 Ai sensi dell'articolo 2 di tale accordo:

«1. L'Accordo [CEE-Turchia] ha lo scopo di promuovere un rafforzamento continuo ed equilibrato delle relazioni commerciali ed economiche tra le Parti, tenendo pienamente conto della necessità di assicurare un più rapido sviluppo dell'economia turca ed il miglioramento del livello dell'occupazione e del tenore di vita del popolo turco.

2. Per la realizzazione degli obiettivi enunciati nel paragrafo precedente, è prevista l'istituzione progressiva di un'unione doganale alle condizioni e secondo le modalità indicate negli articoli 3, 4 e 5.

3. L'Associazione comporta:

- a) una fase preparatoria;
- b) una fase transitoria;
- c) una fase definitiva».

- 5 L'articolo 5 del medesimo accordo prevede quanto segue:

«La fase definitiva è basata sull'unione doganale ed implica il rafforzamento della coordinazione delle politiche economiche delle Parti Contraenti».

- 6 L'articolo 7 dello stesso accordo così dispone:

«Le Parti Contraenti adottano tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi che discendono dall'Accordo [CEE-Turchia].

Esse si astengono da qualsiasi misura che possa compromettere la realizzazione degli scopi dell'Accordo [CEE-Turchia]».

- 7 L'articolo 9 dell'accordo CEE-Turchia è redatto nei seguenti termini:

«Le Parti Contraenti riconoscono che nel campo di applicazione dell'Accordo [CEE-Turchia], e senza pregiudizio delle disposizioni particolari eventualmente fissate in applicazione dell'articolo 8, qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità è vietata in conformità del principio enunciato nell'articolo 7 del Trattato [CEE]».

- 8 Ai sensi dell'articolo 10 di tale accordo:

«1. L'unione doganale prevista dall'articolo 2, paragrafo 2 dell'Accordo [CEE-Turchia] si estende all'insieme degli scambi di merci.

2. L'unione doganale comporta:

- il divieto, tra gli Stati membri della Comunità e la Turchia, sia all'importazione che all'esportazione, dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente, delle restrizioni quantitative, nonché di qualsiasi altra misura di effetto equivalente intesa ad assicurare alla produzione nazionale una protezione contraria agli obiettivi dell'Accordo [CEE-Turchia];

(...)).

9 L'articolo 14 di tale accordo prevede quanto segue:

«Le Parti Contraenti convengono di ispirarsi agli articoli 55, 56 e da 58 a 65 incluso del Trattato [CEE] per eliminare tra loro le restrizioni alla libera prestazione dei servizi».

10 L'articolo 15 dello stesso accordo così recita:

«Le condizioni e le modalità di estensione alla Turchia delle disposizioni del Trattato [CEE] e degli atti adottati in applicazione di tali disposizioni in materia di trasporti saranno stabilite tenendo conto della situazione geografica della Turchia».

11 Ai sensi dell'articolo 41 del protocollo addizionale, contenuto nel capitolo II, rubricato «Diritto di stabilimento, servizi e trasporti», del titolo II, esso stesso rubricato «Circolazione delle persone e dei servizi», di tale protocollo:

«1. Le parti contraenti si astengono dall'introdurre tra loro nuove restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi.

2. Conformemente ai principi enunciati agli articoli 13 e 14 dell'Accordo [CEE-Turchia], il consiglio di Associazione stabilisce il ritmo e le modalità secondo le quali le parti contraenti sopprimono progressivamente tra loro le restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi.

Il consiglio di Associazione stabilisce tale ritmo e tali modalità per le diverse categorie di attività, tenendo conto delle disposizioni analoghe già adottate dalla Comunità in questi settori, nonché della particolare situazione economica e sociale della Turchia. Sarà accordata priorità alle attività che contribuiscono particolarmente allo sviluppo della produzione e degli scambi».

12 L'articolo 42, paragrafo 1, del protocollo addizionale così dispone:

«Il consiglio di Associazione estende alla Turchia, secondo le modalità che adotta tenendo conto in particolare della situazione geografica della Turchia, le disposizioni del trattato [CEE] relative ai trasporti, e può, alle stesse condizioni, estendere alla Turchia gli atti adottati dalla Comunità in applicazione di dette disposizioni per i trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile».

13 L'articolo 62 di tale protocollo prevede che quest'ultimo costituisca parte integrante dell'accordo CEE-Turchia.

14 Ai sensi dell'articolo 1 della decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione:

«Fatte salve le disposizioni dell'accordo [CEE-Turchia] e dei suoi protocolli aggiuntivo e supplementare, il [Consiglio di associazione] stabilisce le regole di applicazione della fase finale dell'unione doganale di cui agli articoli 2 e 5 dell'accordo suddetto».

15 L'articolo 5 di tale decisione, contenuto nel capitolo I, relativo alla libera circolazione delle merci e alla politica commerciale, nella sezione II di tale decisione, rubricata «Eliminazione delle restrizioni quantitative o delle misure di effetto equivalente», così recita:

«Sono vietate tra le parti contraenti le restrizioni quantitative all'importazione e tutte le misure di effetto equivalente».

16 Ai sensi del successivo articolo 6 della decisione in parola:

«Sono vietate tra le parti contraenti le restrizioni quantitative all'esportazione e tutte le misure di effetto equivalente».

17 L'articolo 7 della medesima decisione è così formulato:

«Il disposto degli articoli 5 e 6 non osta ai divieti o alle restrizioni di importazione, di esportazione o di transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di protezione della salute e della vita delle persone e degli animali o di conservazione delle piante, di protezione dei tesori nazionali che abbiano valore artistico, storico o archeologico, ovvero di protezione della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire né un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata al commercio tra le parti contraenti».

Diritto austriaco

18 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del Güterbeförderungsgesetz 1995 (legge relativa al trasporto di merci su strada del 1995, BGBl. 593/1995), nella sua versione pubblicata nel BGBl. I, 96/2013 (in prosieguo: il «GütbefG»):

«La presente legge federale si applica

1. al trasporto commerciale merci effettuato da un'impresa di trasporto con veicoli a motore su strada, con o senza rimorchio, aventi massa consentita a pieno carico superiore complessivamente a 3 500 chilogrammi,

(...))».

19 L'articolo 2 di tale legge, rubricato «Licenze obbligatorie e tipi di licenze», al paragrafo 1 così dispone:

«Salvo disposizione contraria della presente legge (articolo 4), il trasporto commerciale merci con veicoli a motore può essere effettuato soltanto a fronte di una licenza (...))».

20 L'articolo 7, paragrafo 1, di detta legge è redatto nei seguenti termini:

«Sono autorizzati a effettuare trasporto commerciale merci con veicoli a motore da luoghi situati al di fuori del territorio federale verso o attraverso il territorio federale oppure da luoghi situati nel territorio federale verso l'estero, oltre ai titolari delle licenze di cui all'articolo 2, anche le imprese che, ai sensi della normativa applicabile nello Stato in cui sono stabilite, possano trasportare merci con veicoli a motore e siano titolari di una delle seguenti autorizzazioni:

1. una licenza comunitaria ai sensi del regolamento (CE) n. 1072/2009 [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada (GU 2009, L 300, pag. 72)];

2. un'autorizzazione rilasciata ai sensi della [risoluzione del Consiglio della Conferenza europea dei ministri dei trasporti (CEMT), del 14 giugno 1973, relativa alla messa in vigore di un contingente multilaterale per il trasporto internazionale su strada];

3. un permesso del ministro dei trasporti, dell'innovazione e della tecnologia per effettuare il trasporto verso, attraverso o a partire dall'Austria;

4. un'autorizzazione del ministro dei trasporti, dell'innovazione e della tecnologia rilasciata sulla base di un accordo internazionale. (...))».

21 L'articolo 8 del GütbefG, rubricato «Rilascio delle autorizzazioni», prevede quanto segue:

«(1) Il permesso di cui all'articolo 7, paragrafo 1, punto 3, è rilasciato per singolo trasporto merci. Esso è rilasciato soltanto quando sussiste un rilevante interesse pubblico. Il richiedente deve dimostrare che il trasporto non può essere evitato né mediante misure logistiche né scegliendo un altro mezzo di trasporto. Il permesso deve essere rifiutato quando (alla luce, in particolare, delle infrastrutture di

trasporto già esistenti nel territorio federale) non sussiste alcuna esigenza di procedere al richiesto trasporto di merci. A tal titolo, occorre tener conto degli interessi – macroeconomici e di circolazione – dell’Austria, della tutela della popolazione e dell’ambiente nonché della possibilità di effettuare il trasporto merci ricorrendo ad altre strutture di trasporto. (...)

(3) Se il volume del trasporto internazionale di merci lo richiede, sulla base della presente legge federale possono essere stipulati accordi relativi al trasporto internazionale di merci di cui all’articolo 7. Negli accordi occorre prevedere che i veicoli a motore immatricolati all’estero possano effettuare, sulla base della reciprocità, viaggi verso, attraverso o a partire dall’Austria. Possono essere fissati contingenti tra Stati, in misura da tener conto degli interessi – macroeconomici e di circolazione – dell’Austria, della tutela della popolazione e dell’ambiente. (...)

(4) La ripartizione del contingente concordato avviene mediante procedura semplificata. L’autorità competente può certificare l’adempimento delle condizioni previste nell’accordo, in particolare il rispetto del contingente concordato (autorizzazione contingentata). (...)

(5) Un regolamento del ministro federale dei trasporti, dell’innovazione e della tecnologia stabilirà la portata del rilascio dell’autorizzazione contingentata di cui al paragrafo 4, quanto a durata, estensione e oggetto, ne definirà la forma e la procedura e preciserà l’idoneità professionale e le condizioni di esercizio dell’attività commerciale del trasportatore merci necessarie per effettuare il trasporto internazionale di merci. I nuovi candidati al rilascio di un’autorizzazione contingentata saranno adeguatamente presi in considerazione con riferimento alle quote di mercato degli imprenditori che già operano nel trasporto internazionale di merci. (...).

22 Ai sensi dell’articolo 9 della legge in esame:

«(1) Il trasportatore è tenuto a fare in modo che, per ogni trasporto internazionale di merci, si trovino a bordo del veicolo i documenti attestanti le autorizzazioni richieste dall’articolo 7, paragrafo 1, debitamente compilati e, eventualmente, vistati dall’autorità competente.

(2) Il conducente è tenuto, per ogni trasporto internazionale di merci e per tutta la durata del tragitto, a disporre dei documenti attestanti le autorizzazioni richieste dall’articolo 7, paragrafo 1, debitamente compilati e, eventualmente, vistati dall’autorità competente, e ad esibirli su richiesta alle autorità di controllo.

(...).

23 L’articolo 23 della legge in parola prevede quanto segue:

«(1) (...) commette un illecito amministrativo, sanzionato con un’ammenda fino a EUR 7 267, chi, in qualità d’imprenditore,

(...)

3. effettui trasporti di cui agli articoli da 7 a 9 senza la necessaria autorizzazione o non rispetti obblighi o divieti contenuti in accordi internazionali;

(...).

24 L’articolo 4 dell’Abkommen zwischen dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie der Republik Österreich und dem Außenminister der türkischen Republik über den internationalen Straßentransport (accordo tra il ministro federale del commercio, dell’artigianato e dell’industria della Repubblica d’Austria e il ministro degli affari esteri della Repubblica di Turchia relativo al trasporto internazionale su strada, BGBl.°274/1970), nella versione pubblicata nel BGBl.°327/1976 (in prosieguo: l’«accordo Austria-Turchia relativo al trasporto su strada»), è così formulato:

«1. I veicoli a motore, compresi gli autoarticolati, immatricolati in uno dei due Stati e utilizzati per trasportare merci tra tali Stati o per attraversarli necessitano di un documento d’identificazione.

2. Nessun documento d'identificazione è richiesto per i viaggi a vuoto e per i veicoli a motore con carico utile inferiore a 2 tonnellate.

(...))».

25 L'articolo 6 di tale accordo così dispone:

«1. I documenti d'identificazione sono emessi per i trasportatori. Essi autorizzano il trasporto mediante veicoli a motore, compresi gli autoarticolati.

2. Il documento d'identificazione di uno Stato autorizza ad effettuare trasporti verso o in provenienza dall'altro Stato e attraverso tale Stato.

3. I documenti d'identificazione devono trovarsi a bordo durante il viaggio nel territorio dello Stato per il quale hanno validità e devono essere esibiti su richiesta alle autorità di controllo competenti di detto Stato».

26 Ai sensi dell'articolo 7 dell'accordo in parola:

«1. I documenti d'identificazione sono rilasciati dalle autorità competenti dello Stato in cui il veicolo è immatricolato a nome delle autorità competenti dell'altro Stato nei limiti del contingente fissato annualmente di comune accordo, fino al 30 novembre dell'anno successivo, dalle autorità competenti di entrambi tali Stati.

2. Le autorità competenti di entrambi gli Stati scambiano il numero di formulari necessario ai trasporti che s'iscrivono in tale accordo».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

27 CX è l'amministratore della FU, società con sede in Turchia che esercita attività di trasporto internazionale di merci.

28 Con decisione del 17 giugno 2015 l'autorità amministrativa distrettuale di Schärding (Austria) ha irrogato a CX un'ammenda, di importo pari a EUR 1 453, per il fatto che la FU ha effettuato un trasporto commerciale di merci senza disporre del permesso necessario a tal fine. Nel caso di specie, si trattava di un trasporto di articoli tessili, effettuato il 2 aprile 2015, in partenza dalla Turchia e a destinazione della Germania, passando per l'Austria.

29 CX proponeva ricorso avverso tale decisione dinanzi al Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (tribunale amministrativo regionale dell'Alta Austria, Austria). Con sentenza del 28 dicembre 2015, quest'ultimo respingeva il ricorso dichiarando che CX aveva effettivamente violato il combinato disposto dell'articolo 23, paragrafo 1, punto 3, e dell'articolo 7, paragrafo 1, punto 4, del *GütbefG*, nonché dell'articolo 4, punto 1, e degli articoli 6 e 7 dell'accordo Austria-Turchia relativo al trasporto su strada, poiché il conducente del veicolo non era stato in grado di esibire alle autorità competenti il permesso necessario per effettuare un tale trasporto attraverso il territorio austriaco.

30 CX presentava dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria) un ricorso in *Revisione* avverso tale sentenza. Dinanzi a tale giudice, CX allegava che il contingente di autorizzazioni rilasciate per il trasporto internazionale di merci su strada a destinazione o attraverso il territorio della Repubblica di Austria ai trasportatori turchi fosse insufficiente e che ciò avrebbe costretto tali trasportatori a utilizzare la *Rollende Landstraße* («strada viaggiante»), la quale consente ai semirimorchi di essere trasportati per ferrovia, ma comporta costi aggiuntivi e prolunga i tempi di trasporto rispetto al trasporto su strada. Secondo CX, tale contingentamento annuale viola il regime di associazione esistente tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia, in particolare gli articoli 5 e 6 della decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione, in quanto limita la libera circolazione delle merci all'interno di tale associazione e attua una discriminazione nei confronti dei trasportatori turchi, a motivo della loro nazionalità, contraria all'articolo 9 dell'accordo CEE-Turchia.

- 31 Il giudice del rinvio rileva che, per effettuare il trasporto di merci di cui al procedimento principale, CX avrebbe dovuto ottenere vuoi un permesso del ministro dei trasporti, dell'innovazione e della tecnologia ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, del GütbefG vuoi un'autorizzazione rilasciata ai sensi dell'accordo Austria-Turchia relativo al trasporto su strada, che stabilisce un contingentamento. Il giudice del rinvio precisa che un permesso per singolo trasporto di merci può essere rilasciato, a norma del combinato disposto dell'articolo 7, paragrafo 1, punto 3, e dell'articolo 8, paragrafo 1, del GütbefG, solo se tale trasporto presenta un rilevante interesse pubblico. Spetterebbe al richiedente dimostrare che il viaggio non può essere effettuato né mediante altre misure logistiche né mediante un altro mezzo di trasporto.
- 32 Esso rileva che la questione sollevata nella causa di cui è investito è se un siffatto regime abbia un effetto discriminatorio nei confronti dei trasportatori turchi. Il giudice del rinvio si domanda, in tale contesto, se CX possa fondarsi sulla libertà di circolazione delle merci tra l'Unione e la Turchia nonostante la FU sia un'impresa di trasporto di merci che non produce essa stessa dette merci.
- 33 A tal riguardo il giudice del rinvio è del parere che la controversia di cui al procedimento principale debba essere esaminata nell'ottica non della libera circolazione delle merci, bensì della libera prestazione dei servizi nel settore dei trasporti.
- 34 Il Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa) ha pertanto deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:
«Se il diritto dell'Unione – in particolare, l'accordo [CEE-Turchia], il protocollo addizionale (...) e la decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione (...) – osti a una normativa nazionale ai sensi della quale le imprese di trasporto merci con sede in Turchia possono effettuare un trasporto commerciale internazionale di merci con veicoli a motore verso o attraverso il territorio della Repubblica d'Austria solo se dispongono per tali veicoli a motore di documenti d'identificazione che sono rilasciati nell'ambito di un contingente fissato tra la Repubblica d'Austria e la Repubblica di Turchia sulla base di un accordo bilaterale o se hanno ottenuto un'autorizzazione per il singolo trasporto merci in quanto tale singolo trasporto presenta un rilevante interesse pubblico e il richiedente ha potuto dimostrare che il trasporto non può essere evitato né logisticamente né scegliendo un altro mezzo di trasporto».

Sulla questione pregiudiziale

- 35 Con la sua questione il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se le disposizioni dell'accordo CEE-Turchia, del protocollo addizionale e della decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione debbano essere interpretate nel senso che esse ostano a una normativa di uno Stato membro, come quella di cui al procedimento principale, in base alla quale le imprese di trasporto merci su strada aventi sede in Turchia possono effettuare un siffatto trasporto verso o attraverso il territorio di tale Stato membro solo se dispongono di documenti che sono rilasciati nei limiti di un contingente stabilito per tale tipo di trasporto a titolo dell'accordo bilaterale concluso tra tale Stato membro e la Repubblica di Turchia o se è stato loro accordato un permesso in forza di un rilevante interesse pubblico.
- 36 A tal riguardo si deve osservare che, nell'ambito dell'associazione CEE-Turchia, la libera circolazione delle merci, la libera prestazione dei servizi e il settore dei trasporti costituiscono ambiti tra loro distinti soggetti a regole differenti, riflettendo, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 41 delle sue conclusioni e dal giudice del rinvio nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale, una liberalizzazione variabile dei mercati interessati. Infatti, mentre la libera circolazione delle merci tra l'Unione e la Turchia è disciplinata segnatamente dalla decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione, i settori dei servizi e dei trasporti restano, essenzialmente, non liberalizzati allo stato attuale dell'evoluzione dell'associazione CEE-Turchia.
- 37 Per stabilire se una normativa nazionale ricada nell'una o nell'altra di tali libertà, risulta dalla giurisprudenza della Corte che si deve prendere in considerazione l'oggetto della normativa in discussione (sentenze del 23 gennaio 2014, DMC, C-164/12, EU:C:2014:20, punto 29 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 7 settembre 2017, Eqiom e Enka, C-6/16, EU:C:2017:641, punto 40).

- 38 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio emerge che il GütbefG prevede un sistema di autorizzazioni al trasporto merci nel territorio nazionale. Per i trasportatori turchi tale sistema può assumere la forma di un'autorizzazione rilasciata nei limiti del contingente stabilito ai sensi dell'accordo Austria-Turchia relativo al trasporto su strada o di un permesso accordato per singolo trasporto che presenti un rilevante interesse pubblico. Detta normativa impone, così, restrizioni all'accesso dei trasportatori turchi al mercato del trasporto internazionale di merci su strada nel territorio austriaco.
- 39 Pertanto, se è vero che la normativa nazionale di cui al procedimento principale verte, come si evince dal titolo, sul trasporto di merci, essa ha ben lo scopo di stabilire le condizioni necessarie per la realizzazione dell'attività di servizi di trasporto nel territorio austriaco, e ciò indipendentemente dalle merci trasportate.
- 40 A tal riguardo si deve osservare che la normativa di cui al procedimento principale si differenzia da quella di cui si discuteva nella causa che ha portato alla sentenza del 19 ottobre 2017, *Istanbul Lojistik* (C-65/16, EU:C:2017:770). In quest'ultima causa, che riguardava una tassa sui veicoli pesanti che doveva essere versata al momento del loro ingresso nel territorio ungherese, sia per il percorso di andata sia per il percorso di ritorno e il cui importo dipendeva da criteri legati, in particolare, alla quantità di merci che potevano essere trasportate e alla loro destinazione, la Corte, ai punti 45 e 46 di tale sentenza, ha considerato che detta tassa sui veicoli pesanti, benché non fosse riscossa sui prodotti trasportati in quanto tali, colpiva, tuttavia, le merci trasportate da veicoli immatricolati in un paese terzo, al momento dell'attraversamento della frontiera, e doveva, di conseguenza, essere esaminata con riferimento alle disposizioni applicabili in materia di libertà di circolazione delle merci.
- 41 Nel caso di specie, la normativa di cui al procedimento principale impone non già di pagare una tassa legata al trasporto di merci, bensì di ottenere una previa autorizzazione all'accesso al mercato dei trasporti nel territorio austriaco, rilasciata nei limiti di un contingente o in forza di un rilevante interesse pubblico, e ciò indipendentemente dal quantitativo di merce trasportata.
- 42 Per imprese di trasporti stabilite in Turchia, come quella di cui CX è amministratore, prestare i propri servizi di trasporto su strada nel territorio austriaco dipende da tale autorizzazione. Così come rilevato altresì dall'avvocato generale ai paragrafi da 69 a 71 delle sue conclusioni, ne consegue che la normativa nazionale di cui al procedimento principale condiziona specificamente l'accesso a un mercato di servizi e non può essere qualificata allo stesso modo della normativa, di natura fiscale, di cui si discuteva nella causa menzionata al punto 40 della presente sentenza.
- 43 Di conseguenza, tenuto conto della giurisprudenza rammentata al punto 37 della presente sentenza, una normativa come quella di cui al procedimento principale deve essere considerata come rientrante nel settore dei servizi di trasporto e non nel settore della libera circolazione delle merci, di modo che le disposizioni relative alla libera circolazione delle merci tra la Repubblica di Turchia e l'Unione, come quelle della decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione, non sono applicabili alla controversia di cui al procedimento principale. La circostanza, invocata da CX, che il costo aggiuntivo legato all'eventuale fruizione d'itinerari o di mezzi di trasporto alternativi possa avere un effetto indiretto sulla circolazione delle merci è a tal riguardo irrilevante. Infatti, la possibilità di un tale effetto indiretto della normativa di cui trattasi non inficia la constatazione che quest'ultima ha lo scopo di subordinare a determinate condizioni la prestazione di servizi di trasporto.
- 44 Pertanto, si deve esaminare se, nell'associazione tra la Repubblica di Turchia e l'Unione, esista una disposizione nel settore dei servizi di trasporto che osti a una normativa di uno Stato membro come quella di cui al procedimento principale.
- 45 A tal riguardo si deve rammentare che dall'articolo 15 dell'accordo CEE-Turchia e dall'articolo 42, paragrafo 1, del protocollo addizionale emerge che il Consiglio di associazione può estendere le disposizioni del diritto dell'Unione applicabili ai trasporti e gli atti adottati in applicazione di tali disposizioni alla Repubblica di Turchia, prendendo in considerazione la situazione geografica di

quest'ultima. Ciò implica che le norme da adottare in materia non coincidano necessariamente con quelle applicabili in forza del Trattato FUE e che l'estensione alla Repubblica di Turchia delle disposizioni di tale trattato in materia di trasporto sia meramente facoltativa (v., in tal senso, sentenza del 21 ottobre 2003, Abatay e a., C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, punti 96 e 97).

- 46 Orbene, sino ad ora, il Consiglio di associazione non ha adottato alcun provvedimento finalizzato ad estendere alla Repubblica di Turchia le disposizioni del diritto dell'Unione applicabili ai servizi di trasporto sicché, allo stato attuale di evoluzione dell'associazione tra tale Stato terzo e l'Unione, non esiste alcuna disciplina specifica in tale settore.
- 47 Così, finché il Consiglio di associazione non adotterà regole relative ai servizi di trasporto, conformemente all'articolo 15 dell'accordo CEE-Turchia e all'articolo 42, paragrafo 1, del protocollo addizionale, le condizioni di accesso dei trasportatori turchi al mercato dei trasporti dell'Unione resteranno disciplinate dalla normativa nazionale degli Stati membri e dagli accordi bilaterali stipulati tra gli Stati membri e la Repubblica di Turchia. Ne deriva che i servizi di trasporto possono essere forniti, in una situazione come quella di cui al procedimento principale, solo nei limiti dei contingenti stabiliti in siffatti accordi bilaterali o della normativa nazionale (v., per analogia, sentenza del 13 luglio 1989, Lambregts Transportbedrijf, 4/88, EU:C:1989:320, punto 14).
- 48 Ciò premesso, l'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale ha efficacia diretta e può quindi essere invocato dinanzi ai giudizi nazionali per escludere l'applicazione delle norme di diritto interno ad esso contrarie (sentenza del 21 ottobre 2003, Abatay e a., C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, punti 58 e 59 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 49 Tale disposizione prevede una clausola di *standstill* che implica, per quanto riguarda gli Stati membri dell'Unione, l'obbligo di astenersi dall'adottare qualsiasi nuova misura che abbia per oggetto o per effetto di sottoporre lo stabilimento di un cittadino turco o la prestazione di un servizio da parte di quest'ultimo a condizioni più restrittive di quelle che erano applicabili al momento dell'entrata in vigore di detto protocollo addizionale nei confronti dello Stato membro considerato (v. sentenze del 21 ottobre 2003, Abatay e a., C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, punti 58, 59, 66 e giurisprudenza ivi citata; del 19 febbraio 2009, Soysal e Savatli, C-228/06, EU:C:2009:101, punto 47 e giurisprudenza ivi citata; del 24 settembre 2013, Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, punto 39 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 10 luglio 2014, Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, punto 26), ossia, per la Repubblica di Austria, il 1° gennaio 1995.
- 50 Come già precisato dalla Corte, tale obbligo si applica altresì nel settore dei servizi di trasporto (sentenza del 21 ottobre 2003, Abatay e a., C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, punti 92 e 93).
- 51 Per determinare se l'obbligo di *standstill* così enunciato osti a una normativa nazionale quale quella di cui al procedimento principale, occorre esaminare se quest'ultima implichi una restrizione alla libera prestazione dei servizi e, in caso affermativo, se tale restrizione debba essere considerata nuova (sentenza del 21 ottobre 2003, Abatay e a., C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, punto 110).
- 52 Per quanto attiene alla questione se una normativa nazionale implichi una restrizione alla libera prestazione dei servizi, occorre rammentare che, conformemente a una costante giurisprudenza della Corte, una normativa interna che subordini l'esercizio di prestazioni di servizi nel territorio nazionale, da parte di un'impresa stabilita in un altro Stato membro, al rilascio di un'autorizzazione costituisce una restrizione al principio fondamentale sancito all'articolo 56 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 21 ottobre 2003, Abatay e a., C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, punto 111 e giurisprudenza ivi citata).
- 53 Nel caso di specie, è pacifico che la normativa nazionale di cui al procedimento principale ha precisamente lo scopo di subordinare l'esercizio, da parte degli imprenditori stabiliti in Turchia, di un'attività di prestazione di servizi nel settore dei trasporti nel territorio austriaco al rilascio di una previa autorizzazione, sotto forma di un'autorizzazione rilasciata nei limiti del contingente stabilito ai

sensi dell'accordo Austria-Turchia relativo al trasporto su strada o di un permesso accordato per singolo trasporto di rilevante interesse pubblico. Ne risulta una restrizione del diritto delle persone fisiche o giuridiche stabilite in Turchia di fornire liberamente prestazioni di servizi di trasporto nel territorio austriaco.

- 54 Per quanto attiene alla questione se la normativa nazionale di cui al procedimento principale costituisca una restrizione nuova, ciò che il governo austriaco contesta, sono i giudici nazionali, gli unici competenti per l'interpretazione del diritto interno, a dover determinare se tale normativa presenti un carattere di novità, nel senso che essa ha come conseguenza un aggravio della situazione degli imprenditori turchi rispetto a quanto comportassero quella risultante dalle norme loro applicabili in Austria alla data di entrata in vigore del protocollo addizionale in tale Stato membro, vale a dire al 1° gennaio 1995 (v., per analogia, sentenza del 21 ottobre 2003, Abatay e a., C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, punto 116). Come osservato dall'avvocato generale ai paragrafi 79 e 80 delle sue conclusioni, sembra, salva verifica da parte del giudice del rinvio, che, in considerazione del fatto che il sistema di contingentamento previsto dall'accordo Austria-Turchia esisteva già al momento dell'adesione della Repubblica di Austria all'Unione, non possa trattarsi di una restrizione nuova ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale.
- 55 Infine, CX sostiene, dinanzi al giudice del rinvio, che la normativa nazionale di cui al procedimento principale conduce a una discriminazione, in violazione dell'articolo 9 dell'accordo CEE-Turchia che proibisce qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità nell'ambito dell'applicazione di detto accordo, nei limiti in cui le restrizioni legate al regime di contingentamento di cui al procedimento principale valgono solo per i trasportatori turchi e non per quelli stabiliti nell'Unione.
- 56 A tal riguardo si deve rilevare che i trasportatori turchi non sono specificamente riguardati dal sistema di contingentamento così istituito poiché le autorità austriache hanno stipulato con altri Stati terzi accordi di contingentamento del medesimo tipo. Inoltre, il regolamento n. 1072/2009 prevede l'obbligo, a carico dei trasportatori stabiliti nell'Unione, di procurarsi licenze comunitarie per essere autorizzati a esercitare la propria attività nel territorio austriaco.
- 57 Di conseguenza, come ha altresì rilevato l'avvocato generale al paragrafo 85 delle sue conclusioni, il trattamento differenziato allegato da CX è solo la conseguenza di una differenza tra il quadro normativo applicabile ai trasportatori stabiliti nell'Unione, da un lato, e quello applicabile ai trasportatori stabiliti in Turchia o in altri Stati terzi, dall'altro. Mentre i primi sono soggetti alle norme comuni relative ai trasporti internazionali, i secondi sono soggetti alle norme stabilite dagli accordi bilaterali negoziati segnatamente dal loro Stato di stabilimento.
- 58 Da tutto quanto precede risulta che le disposizioni dell'accordo CEE-Turchia, del protocollo addizionale e della decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione devono essere interpretate nel senso che esse non ostano a una normativa di uno Stato membro, come quella di cui al procedimento principale, in base alla quale le imprese di trasporto merci su strada aventi sede in Turchia possono effettuare un siffatto trasporto verso o attraverso il territorio di tale Stato membro solo se dispongono di documenti che sono rilasciati nei limiti di un contingente stabilito per tale tipo di trasporto a titolo dell'accordo bilaterale stipulato tra tale Stato membro e la Repubblica di Turchia o se è stato loro accordato un permesso in forza di un rilevante interesse pubblico, purché tale normativa non comporti nuove restrizioni alla libera prestazione dei servizi, ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 1, di detto protocollo addizionale, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Sulle spese

- 59 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

Le disposizioni dell'Accordo che crea un'Associazione tra la Comunità Economica Europea e la Turchia, firmato ad Ankara il 12 settembre 1963 dalla Repubblica di Turchia, da un lato, nonché dagli Stati membri della CEE e dalla Comunità, dall'altro, concluso, approvato e confermato, a nome di quest'ultima dalla decisione 64/732/CEE del Consiglio, del 23 dicembre 1963, del protocollo addizionale, firmato il 23 novembre 1970 a Bruxelles, concluso, approvato e confermato a nome della Comunità dal regolamento (CEE) n. 2760/72 del Consiglio, del 19 dicembre 1972, e della decisione n.1/95 del Consiglio di associazione CE-Turchia, del 22 dicembre 1995, relativa all'attuazione della fase finale dell'unione doganale, devono essere interpretate nel senso che esse non ostano a una normativa di uno Stato membro, come quella di cui al procedimento principale, in base alla quale le imprese di trasporto merci su strada aventi sede in Turchia possono effettuare un siffatto trasporto verso o attraverso il territorio di tale Stato membro solo se dispongono di documenti che sono rilasciati nei limiti di un contingente stabilito per tale tipo di trasporto a titolo dell'accordo bilaterale stipulato tra tale Stato membro e la Repubblica di Turchia o se è stato loro accordato un permesso in forza di un rilevante interesse pubblico, purché tale normativa non comporti nuove restrizioni alla libera prestazione dei servizi, ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 1, di detto protocollo addizionale, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Firme

* [Lingua processuale: il tedesco.](#)