



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE  
presentate il 26 aprile 2018<sup>1</sup>

**Causa C-629/16**

**CX**  
**nei confronti della**  
**Bezirkshauptmannschaft Schärding**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgerichtshof (Corte suprema amministrativa, Austria)]

«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 – Misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative – Trasportatore turco di merci che attraversa uno Stato membro in transito – Normativa nazionale che subordina un tale trasporto vuoi a un'autorizzazione rilasciata nei limiti di un contingente fissato sulla base di un accordo bilaterale stipulato fra lo Stato membro e la Turchia, vuoi a un permesso individuale accordato per un trasporto di rilevante interesse pubblico»

### **I. Introduzione**

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgerichtshof (Corte suprema amministrativa, Austria) s'inserisce nel contesto di una controversia che oppone l'amministratore di una società di trasporti turca a un'autorità amministrativa austriaca che gli ha comminato un'ammenda per aver effettuato un trasporto merci per conto terzi dalla Turchia alla Germania attraverso l'Austria senza disporre di necessario titolo autorizzativo.

2. Ai sensi della normativa austriaca, il trasporto internazionale di merci su strada per conto terzi verso, attraverso o a partire dall'Austria può essere effettuato soltanto in possesso di un titolo autorizzativo. Per le imprese di trasporto con sede in Turchia (in prosieguo: i «trasportatori turchi») tale titolo può assumere la forma vuoi di un'autorizzazione rilasciata nei limiti di un contingente fissato sulla base di un accordo bilaterale stipulato fra la Repubblica d'Austria e la Repubblica di Turchia sul trasporto su strada<sup>2</sup> (in prosieguo: l'«accordo Austria-Turchia sul trasporto su strada»), vuoi di un permesso individuale accordato per il singolo trasporto che presenti un rilevante interesse pubblico. Detto permesso è subordinato alla condizione che il richiedente dimostri che il viaggio non può essere evitato né logisticamente né scegliendo un altro mezzo di trasporto.

<sup>1</sup> Lingua originale: il francese.

<sup>2</sup> Abkommen zwischen dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie der Republik Österreich und dem Außenminister der Türkischen Republik über den internationalen Straßenverkehr (Accordo tra il Ministro federale per il commercio, l'artigianato e l'industria della Repubblica d'Austria e il Ministro degli esteri della Repubblica di Turchia sul traffico internazionale su strada) (BGBl. 274/1970, nella versione del BGBl. 327/1976).

3. Il giudice del rinvio chiede chiarimenti, in sostanza, sulla conformità del regime autorizzativo austriaco vigente nei confronti dei trasportatori turchi con le disposizioni che governano l'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia (in prosieguo: l'«associazione CEE-Turchia»), in particolare quelle previste dall'accordo che crea un'associazione fra la Comunità economica europea e la Turchia<sup>3</sup> (in prosieguo: l'«accordo di associazione CEE-Turchia»), dal protocollo addizionale all'accordo di associazione CEE-Turchia<sup>4</sup> (in prosieguo: il «protocollo addizionale») nonché dalla decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione CE-Turchia<sup>5</sup> (in prosieguo: la «decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione»).

4. Il giudice del rinvio domanda, innanzitutto, se il ricorrente nel procedimento principale possa far valere le disposizioni sulla libera circolazione delle merci fra l'Unione e la Turchia per sostenere che il regime autorizzativo austriaco costituisce una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa ai sensi dell'articolo 5 della decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione, o se detto regime riguardi invece la prestazione dei servizi di trasporto. Il giudice del rinvio domanda inoltre se il regime autorizzativo austriaco abbia effetti discriminatori nei confronti dei trasportatori turchi, in violazione dell'articolo 9 dell'accordo di associazione CEE-Turchia.

5. Nelle presenti conclusioni spiegherò le ragioni per le quali ritengo, da un lato, che la normativa austriaca in questione rientri nel settore della prestazione dei servizi di trasporto e, dall'altro, che le disposizioni che governano l'associazione CEE-Turchia non ostino a una siffatta normativa, a condizione che il giudice del rinvio abbia verificato che tale normativa non implichi una nuova restrizione alla libera prestazione dei servizi ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale.

## II. Contesto giuridico

### A. Diritto dell'Unione

#### 1. L'accordo di associazione CEE-Turchia

6. A termini dell'articolo 9 dell'accordo di associazione CEE-Turchia, «[l]e Parti Contraenti riconoscono che nel campo di applicazione dell'Accordo, 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 che istituisce la Comunità».

7. L'articolo 10 dell'accordo recita come segue:

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

3 Accordo firmato ad Ankara il 12 settembre 1963, da parte della Repubblica di Turchia, da un lato, e dagli Stati membri della CEE e dalla Comunità, dall'altro, concluso, approvato e confermato a nome di quest'ultima con la decisione 64/732/CEE del Consiglio, del 23 dicembre 1963 (GU 1964, 217, pag. 3685).

4 Protocollo firmato a Bruxelles il 23 novembre 1970, concluso, approvato e confermato a nome della Comunità con il regolamento (CEE) n. 2760/72 del Consiglio, del 19 dicembre 1972 (GU 1972, L 293, pag. 3).

5 Decisione del 22 dicembre 1995, relativa all'attuazione della fase finale dell'unione doganale (GU 1996, L 35, pag. 1).

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;

(...)».

8. A norma dell'articolo 14 dell'accordo, «[l]e Parti Contraenti convengono di ispirarsi agli articoli 55, 56 e da 58 a 65 incluso del Trattato che istituisce la Comunità per eliminare tra loro le restrizioni alla libera prestazione dei servizi».

9. Conformemente all'articolo 15 dell'Accordo, «[l]e condizioni e le modalità di estensione alla Turchia delle disposizioni del Trattato che istituisce la Comunità e degli atti adottati in applicazione di tali disposizioni in materia di trasporti saranno stabilite tenendo conto della situazione geografica della Turchia».

*2. Protocollo addizionale*

10. Contenuto nel capo II del titolo II del protocollo addizionale, rubricato «Diritto di stabilimento, servizi e trasporti», l'articolo 41 è del seguente tenore:

«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 di Associazione, 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».

11. L'articolo 42, contenuto nel medesimo capo del protocollo addizionale, dispone quanto segue:

«1. 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 che istituisce la Comunità 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.

(...)».

*3. La decisione n. 1/95 del Consiglio d'associazione*

12. Ai sensi dell'articolo 1 della decisione n. 1/95 del Consiglio d'associazione, «[f]atte salve le disposizioni dell'accordo di Ankara 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».

13. Contenuto nella sezione II del primo capitolo della decisione n. 1/95 del Consiglio d'associazione, e rubricato «Eliminazione delle restrizioni quantitative o delle misure di effetto equivalente», l'articolo 5 prevede quanto segue:

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

14. Ai sensi dell'articolo 7, «[i]l 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».

## **B. Diritto austriaco**

### *1. La legge sul trasporto stradale di merci*

15. Ai sensi dell'articolo 1 del Güterbeförderungsgesetz (legge sul trasporto stradale di merci) del 1995 (BGBl. 593/1995, nella versione pubblicata nel BGBl. 96/2013; in prosieguo: il «GütbefG»), la legge si applica in particolare «al trasporto merci per conto terzi effettuato da imprese di trasporto con veicoli a motore su strada o con autoarticolati con massa a pieno carico superiore complessivamente a 3 500 kg».

16. L'articolo 2 del GütbefG, rubricato «Obbligo di un titolo autorizzativo e tipologie di titolo», dispone quanto segue:

«(1) Salvo diversa previsione nella presente legge federale (articolo 4), il trasporto merci per conto terzi con veicoli a motore è ammesso soltanto a fronte di un titolo autorizzativo. (...)».

17. L'articolo 7 del GütbefG, rubricato «Trasporto internazionale», dispone quanto segue:

«(1) Possono effettuare trasporti merci per conto terzi con veicoli a motore da luoghi situati al di fuori del territorio federale verso o attraverso il territorio federale o da luoghi situati nel territorio federale verso l'estero, oltre ai possessori di un titolo ai sensi dell'articolo 2, anche i trasportatori che possano trasportare merci con veicoli a motore ai sensi della normativa applicabile nello Stato di stabilimento della loro impresa e dispongano di uno dei seguenti titoli:

1. licenza comunitaria ai sensi del regolamento (CE) n. 1072/2009<sup>6</sup>;
2. autorizzazione in base alla risoluzione del Consiglio della Conferenza europea dei ministri dei trasporti (CEMT) del 14 giugno 1973;
3. permesso del ministro federale per i trasporti, l'innovazione e la tecnologia di effettuare il trasporto verso, attraverso o a partire dall'Austria;
4. autorizzazione del ministro federale per i trasporti, l'innovazione e la tecnologia rilasciata sulla base di un accordo bilaterale (...)».

<sup>6</sup> Regolamento 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).

18. L'articolo 8 del GütbefG, rubricato «Conseguimento dei titoli», dispone quanto segue:

«(1) Il permesso di cui all'articolo 7, paragrafo 1, punto 3, è rilasciato per singoli trasporti di merci. Esso è accordato soltanto quando sussiste un rilevante interesse pubblico in tal senso. Il richiedente deve dimostrare che il viaggio non può essere evitato né mediante misure organizzative né scegliendo un altro mezzo di trasporto. Il permesso deve essere negato 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. In tale contesto, occorre tener conto degli interessi – macroeconomici e di trasporto – dell'Austria, della tutela della popolazione e dell'ambiente e della possibilità di effettuare il trasporto merci ricorrendo ad altre infrastrutture di trasporto. (...)

(3) Se il volume del trasporto di merci tra Stati lo richiede, sulla base della presente legge federale possono essere conclusi accordi relativi al trasporto internazionale di merci a norma dell'articolo 7. Negli accordi occorre prevedere che i veicoli a motore immatricolati all'estero possano effettuare, sulla base del principio di reciprocità, viaggi verso, attraverso e a partire dall'Austria. In tale contesto possono anche essere fissati contingenti bilaterali in misura che tenga conto degli interessi – macroeconomici e di trasporto – dell'Austria e della tutela della popolazione e dell'ambiente. (...)

(4) L'attribuzione del contingente concordato avviene nell'ambito di una procedura semplificata. L'autorità competente può certificare l'adempimento delle condizioni previste nell'accordo, in particolare il rispetto del contingente concordato (autorizzazione contingentata). (...).

19. L'articolo 9 del GütbefG dispone quanto segue:

«(1) Il trasportatore è tenuto a che, per ogni trasporto transfrontaliero di merci e per tutta la durata del tragitto, si trovino a bordo del veicolo i documenti che attestano i titoli di cui all'articolo 7, paragrafo 1, debitamente compilati e, eventualmente, vistati dall'autorità competente.

(2) Il conducente è tenuto, per ogni trasporto transfrontaliero di merci e per tutta la durata del tragitto, ad avere a bordo i documenti che attestano i titoli di cui all'articolo 7, paragrafo 1, debitamente compilati e, eventualmente, vistati dall'autorità competente, e ad esibirli su richiesta alle autorità di controllo.

(...).

20. Ai sensi dell'articolo 23 del GütbefG, rubricato «Disposizioni sanzionatorie»:

«(1) (...) [C]ommette un illecito amministrativo, sanzionato con ammenda fino a EUR 7 267, chi, in qualità di imprenditore,

(...)

(3) effettui trasporti ai sensi degli articoli da 7 a 9 senza il necessario titolo o non rispetti gli obblighi o i divieti contenuti in accordi internazionali;

(...).

## *2. L'accordo Austria-Turchia sul trasporto su strada*

21. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, dell'accordo Austria-Turchia sul trasporto su strada, «[i] veicoli a motore, compresi i rimorchi, immatricolati in uno dei due Stati membri e utilizzati per il trasporto di merci tra o attraverso tali Stati necessitano di un documento di identificazione». Il paragrafo 2 di tale articolo enuncia che «[n]essun documento di identificazione è richiesto per i viaggi a vuoto e per i veicoli con carico utile inferiore a 2 tonnellate».

22. L'articolo 6 di detto accordo così prevede:

«1. I documenti di identificazione sono emessi a nome delle imprese di trasporto. Essi danno diritto ad effettuare il trasporto mediante veicoli a motore, rimorchi compresi.

2. Un documento di identificazione di uno Stato legittima ad effettuare trasporti verso e a partire dall'altro Stato e attraverso tale Stato.

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

23. L'articolo 7 del predetto accordo dispone quanto segue:

«1. I documenti di identificazione sono emessi dalle autorità competenti dello Stato in cui il veicolo è immatricolato a nome delle autorità competenti dell'altro Stato nell'ambito 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 per i trasporti cui si applica il presente accordo».

## **III. Procedimento principale, questione pregiudiziale e procedimento dinanzi alla Corte**

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

25. Con decisione del 17 giugno 2015, la Bezirkshauptmannschaft Schärding (autorità amministrativa del distretto di Schärding, Austria) comminava a CX un'ammenda di EUR 1 453,00 (o, in caso di mancato pagamento, 67 ore di detenzione), poiché il 2 aprile 2015 la FU aveva effettuato un trasporto di merci (tessuti) per conto terzi dalla Turchia alla Germania attraverso l'Austria senza disporre di necessario titolo autorizzativo.

26. CX proponeva ricorso avverso la suddetta decisione dinanzi al Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (tribunale amministrativo regionale dell'Alta Austria, Austria). Con sentenza del 28 dicembre 2015, quest'ultimo respingeva il ricorso in quanto CX aveva 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 sul trasporto su strada, per il motivo che il conducente dell'autotreno non aveva potuto esibire alcuna corrispondente autorizzazione per il trasporto internazionale di merci su strada tra l'Austria e la Turchia.

27. Avverso la suddetta sentenza CX ha proposto impugnazione dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Corte suprema amministrativa).

28. Con decisione del 22 novembre 2016, pervenuta alla Corte il 7 dicembre 2016, il Verwaltungsgerichtshof (Corte suprema amministrativa) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se il diritto dell'Unione – in particolare, l'[accordo di associazione 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 nella Repubblica di Turchia possono effettuare un trasporto internazionale di merci per conto terzi con veicoli a motore verso o attraverso il territorio della Repubblica d'Austria solo se dispongono per tali veicoli a motore di documenti di identificazione 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 viaggio non può essere evitato né logisticamente né scegliendo un altro mezzo di trasporto».

29. Hanno presentato osservazioni scritte CX, i governi austriaco e ungherese e la Commissione europea. Tutti sono comparsi all'udienza del 31 gennaio 2018.

## IV. Analisi

### A. Osservazioni introduttive

30. Ai sensi della normativa austriaca in questione, il trasporto internazionale di merci su strada per conto terzi verso, attraverso o a partire dal territorio austriaco può essere effettuato soltanto in base a un'autorizzazione. Per i trasportatori con sede in uno Stato membro dell'Unione, tale autorizzazione può assumere la forma della licenza comunitaria di cui al regolamento n. 1072/2009<sup>7</sup>. Per i trasportatori con sede in un paese terzo, ivi compresa la Turchia, tale autorizzazione può, invece, assumere una delle due seguenti forme.

31. In primo luogo, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, punto 4, del GütbefG, i trasportatori con sede in un paese terzo possono beneficiare di un'autorizzazione rilasciata sulla base di un accordo internazionale. Per quanto riguarda i trasportatori turchi, l'accordo Austria-Turchia sul trasporto su strada prevede la fissazione di comune accordo fra le autorità competenti di entrambi tali Stati di un contingente annuale di trasporti<sup>8</sup>. Tali autorizzazioni sono rilasciate ai trasportatori turchi da parte delle autorità turche competenti nei limiti del contingente fissato. Il governo austriaco rileva a tal proposito che attualmente la Repubblica d'Austria e la Repubblica di Turchia hanno concordato un contingente annuo di 21 000 autorizzazioni (contingente di base)<sup>9</sup>, cui si aggiungono un numero

<sup>7</sup> Tale regolamento si applica solo ai veicoli per il trasporto immatricolati in uno Stato membro dell'Unione. V. articolo 1, paragrafo 1, e articolo 2, punti 1 e 2, lettera a), del predetto regolamento, nonché le mie conclusioni nella causa Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:282, paragrafo 100). V. altresì articolo 7, paragrafo 1, punto 1, del GütbefG.

<sup>8</sup> V. articolo 7, paragrafo 1, dell'accordo Austria-Turchia sul trasporto su strada e articolo 8, paragrafi 3 e 4, del GütbefG.

<sup>9</sup> Il governo austriaco segnala che le ultime trattative sul contingente si sono tenute nel 2014 e che, da allora, le autorità turche non hanno cercato con le autorità austriache un adeguamento del contingente. Il governo austriaco spiega, inoltre, che ogni autorizzazione comprende due viaggi di trasporto e che il contingente delle autorizzazioni è stabilito da una commissione mista sulla base di statistiche economiche.

variabile di autorizzazioni a titolo di premio<sup>10</sup> nonché le autorizzazioni rilasciate nel contesto della Conferenza europea dei ministri dei trasporti (CEMT) («autorizzazione CEMT»)<sup>11</sup>. In totale, la Turchia disporrebbe ogni anno tra grosso modo 90 000 e 100 000 viaggi in transito su strada attraverso l'Austria.

32. In secondo luogo, i trasportatori turchi possono richiedere un permesso ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, punto 3, e dell'articolo 8, paragrafo 1, del *GütbefG* («permesso individuale»). Tale permesso può essere rilasciato solo per un singolo trasporto per il quale sussista un rilevante interesse pubblico e alla condizione che il richiedente dimostri in diritto che il viaggio non può essere evitato né logisticamente né scegliendo un altro mezzo di trasporto<sup>12</sup>.

33. Con la sua questione pregiudiziale il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se il regime autorizzativo austriaco attuato nei confronti dei trasportatori turchi sia compatibile con le disposizioni che governano l'associazione CEE-Turchia.

34. CX sostiene di no. In primo luogo, detto regime limiterebbe la libera circolazione delle merci tra l'Unione e la Turchia, in violazione dell'articolo 5 della decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione, consentendo il transito solo a un numero limitato di trasportatori turchi. Il contingente fissato per i trasportatori turchi sarebbe insufficiente. Di conseguenza, tali trasportatori sarebbero costretti a utilizzare la «*Rollende Landstraße*» (l'autostrada viaggiante)<sup>13</sup>, con conseguenti spese supplementari e aumento dei tempi di trasporto rispetto al trasporto su strada<sup>14</sup>. Ciò comporterebbe che le merci provenienti dalla Turchia diventino più care e in definitiva meno competitive. Le limitazioni connesse al contingentamento dei trasporti avrebbero dunque significativi effetti economici per i produttori e gli acquirenti di tali merci e comprometterebbero l'effettività dell'unione doganale. In secondo luogo, il regime austriaco di contingentamento dei trasporti avrebbe come esito una discriminazione avverso i trasportatori turchi, in violazione dell'articolo 9 dell'accordo di associazione CEE-Turchia, dato che le limitazioni connesse al contingentamento non valgono per i trasportatori dell'Unione.

35. Il giudice del rinvio domanda, innanzitutto, se CX possa fondarsi sulla libera circolazione delle merci fra l'Unione e la Turchia, dato che la FU è un'impresa di trasporto di merci che non produce in proprio la merce trasportata, e se CX possa sostenere, in particolare, che i presupposti per un titolo autorizzativo applicabili alla FU a norma del *GütbefG* costituiscono misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative ai sensi dell'articolo 5 della decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione. Il giudice del rinvio ritiene, in via provvisoria, che il caso di specie non debba essere esaminato nell'ottica della libera circolazione delle merci, in quanto risulterebbe, a suo avviso, che nell'accordo di associazione CEE-Turchia la circolazione delle merci, la prestazione dei servizi e il settore dei trasporti sono ambiti tra loro distinti, che l'associazione deve realizzare con un'intensità e una velocità diverse. Vi sarebbero seri motivi per ritenere che il settore dei trasporti debba essere volutamente escluso e non ricevere attuazione attraverso la libera circolazione delle merci<sup>15</sup>.

10 Il governo austriaco spiega che, per tre viaggi effettuati tramite autostrada viaggiante, i trasportatori turchi ricevono due autorizzazioni a titolo di premio.

11 Per quanto riguarda il regime CEMT, v. la relazione n. 85830-TR della Banca mondiale del 28 marzo 2014, *Evaluation of the EU-Turkey Customs Union*, punto 107, e la relazione finale della ICF Consulting Ltd, del 14 ottobre 2014, *Study on the economic impact on an agreement between the EU and the Republic of Turkey*, redatta su iniziativa della Commissione, pagg. 13 e 14. Quest'ultima parla di 4 258 autorizzazioni rilasciate ai trasportatori turchi per l'anno 2014 (utilizzabili per trasporti interni o attraverso paesi membri della CEMT). Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, punto 2, del *GütbefG*, un'autorizzazione CEMT è un titolo autorizzativo.

12 Il governo austriaco segnala che, nel 2015 e nel 2016, non sono state presentate domande di permesso individuale ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, punto 3, e dell'articolo 8, paragrafo 1, del *GütbefG*.

13 Risulta dall'ordinanza di rinvio che si tratta di un trasporto combinato nell'ambito del quale l'autotreno è trasportato su rotaia.

14 Secondo CX, i tempi di attesa al terminal dell'autostrada viaggiante di Maribor raggiungono spesso dalle 97 alle 107 ore per un tratto di 260 km. V., a tal proposito, la relazione n. 85830-TR della Banca mondiale, citata sopra, pag. 54, che indica spese aggiuntive pari a EUR 250 per autotreno per transito e un raddoppio dei tempi di trasporto.

15 A tal proposito, il giudice del rinvio fa riferimento a una pronuncia del Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania), resa il 30 giugno 2011 (BVerwG, Urt. V. 30.6.2011 – 3 C 18/10, NVwZ 2012, 247).

36. Qualora la Corte dovesse concludere che CX può far valere la libera circolazione delle merci per sostenere che la normativa austriaca controversa comporta una violazione di detta libertà (o comunque una discriminazione dei cittadini turchi ai sensi dell'articolo 9 dell'accordo di associazione CEE-Turchia), si porrebbe, secondo il giudice del rinvio, l'ulteriore questione se tali limitazioni siano giustificate rispetto all'articolo 7 della decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione.

37. Nella seguente analisi affronterò, in primo luogo, la questione della qualificazione della normativa austriaca controversa con riferimento alle disposizioni che governano l'associazione CEE-Turchia. A tal proposito spiegherò i motivi per i quali ritengo, come i governi austriaco e ungherese nonché la Commissione, che tale normativa rientri nel settore dei servizi di trasporto e che le disposizioni di cui alla decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione relative alla libera circolazione delle merci fra l'Unione e la Turchia non le siano applicabili (sezione B.1). In secondo luogo, confuterò le contrarie argomentazioni svolte da CX a partire dalla giurisprudenza della Corte sulla libera circolazione delle merci (sezione B.2). In terzo luogo, esaminerò la normativa oggetto di causa con riferimento alla clausola di «standstill», prevista all'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale, che vieta l'introduzione di nuove restrizioni alla libera prestazione di servizi (sezione B.3). Infine, affronterò brevemente la questione di un'eventuale discriminazione nei confronti dei trasportatori turchi ai sensi dell'articolo 9 dell'accordo di associazione CEE-Turchia (sezione B.4).

## ***B. Sulla questione pregiudiziale***

### *1. Sulla qualificazione della normativa controversa e le disposizioni applicabili a una normativa siffatta*

38. La questione pregiudiziale sottoposta dal Verwaltungsgerichtshof (Corte suprema amministrativa) solleva, innanzitutto, il problema della qualificazione della normativa oggetto di causa con riferimento alle disposizioni che governano l'associazione CEE-Turchia<sup>16</sup>. La domanda è se tale normativa ricada nelle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci fra l'Unione e la Turchia o, invece, in quelle relative alla prestazione dei servizi di trasporto.

39. Come i governi austriaco e ungherese e la Commissione, sono a favore della seconda ipotesi.

40. A tal proposito, mi baso sulle seguenti considerazioni.

41. In primo luogo, occorre rilevare che, nel contesto 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<sup>17</sup>. Tali regole rispecchiano l'intensità variabile della liberalizzazione dei mercati interessati. Mentre la libera circolazione delle *merci* fra l'Unione e la Turchia è garantita in particolare dalle disposizioni della decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione relativa all'unione doganale<sup>18</sup>, i settori dei *servizi* e dei *trasporti* restano, allo stato attuale dell'evoluzione dell'associazione CEE-Turchia, sostanzialmente non liberalizzati<sup>19</sup>.

16 L'accordo di associazione CEE-Turchia, il protocollo addizionale nonché la decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione fanno parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione. V., in tal senso, sentenza del 20 settembre 1990, Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, punti 8 e 9 e giurisprudenza ivi citata).

17 V., in particolare, articoli 10, 14 e 15 dell'accordo di associazione CEE-Turchia, articoli da 2 a 30, 41 e 42 del protocollo addizionale e articoli da 2 a 7 della decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione.

18 Ai sensi del suo articolo 2, paragrafo 1, l'accordo di associazione CEE-Turchia ha lo scopo di promuovere un rafforzamento continuo ed equilibrato delle relazioni commerciali ed economiche tra la Comunità economica europea, da un lato, e la Turchia, dall'altro. A tal proposito il paragrafo 2 del predetto articolo prevede l'istituzione progressiva di un'unione doganale in fasi successive. La decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione stabilisce, secondo quanto risulta dal suo articolo 1, le regole di applicazione della fase finale dell'unione doganale fra la Comunità economica europea e la Turchia derivante dall'accordo di associazione CEE-Turchia.

19 Per quanto riguarda la clausola di «standstill», di cui all'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale, v. tuttavia i paragrafi da 75 a 80 delle presenti conclusioni.

42. Per quanto riguarda, in particolare, il settore dei trasporti, l'articolo 15 dell'accordo di associazione CEE-Turchia enuncia che «le condizioni e le modalità di estensione alla Turchia delle disposizioni del Trattato che istituisce la Comunità e degli atti adottati in applicazione di tali disposizioni in materia di trasporti saranno stabilite tenendo conto della situazione geografica della Turchia». Inoltre, l'articolo 42 del protocollo addizionale stabilisce che 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 che istituisce la Comunità relative ai trasporti e può, alle stesse condizioni, estendere alla Turchia gli atti adottati dalla Comunità in applicazione di dette disposizioni, segnatamente per i trasporti su strada.

43. Occorre però constatare che, fino a oggi, il Consiglio di associazione non ha adottato alcuna modalità a tal fine. Allo stato attuale di evoluzione dell'associazione CEE-Turchia non sussiste, pertanto, alcuna disciplina specifica in materia di trasporti<sup>20</sup>.

44. In secondo luogo, quanto alla questione se una normativa nazionale attenga all'una o all'altra delle libertà di circolazione, occorre, secondo una consolidata giurisprudenza, prendere in considerazione l'oggetto della normativa in discussione<sup>21</sup>. Ritengo che ciò valga allo stesso modo, per analogia, per la qualificazione di una normativa nazionale relativamente alle disposizioni che governano l'associazione CEE-Turchia.

45. Per quanto riguarda la normativa austriaca in discussione nel procedimento principale, ritengo che essa abbia sostanzialmente lo scopo di stabilire le condizioni che devono essere soddisfatte per effettuare i trasporti internazionali di merci per conto terzi su strada verso, attraverso o a partire dal territorio austriaco<sup>22</sup>. Detta normativa prevede, in particolare, che tali trasporti possano essere effettuati solo sulla base di un titolo autorizzativo che, per i trasportatori turchi, può assumere la forma o di un'autorizzazione rilasciata nei limiti del contingente fissato ai sensi dell'accordo Austria-Turchia sul trasporto su strada, o di un permesso accordato per trasporti di rilevante interesse pubblico<sup>23</sup>. In altre parole, la normativa austriaca in esame impone restrizioni all'accesso dei trasportatori turchi nel mercato dei trasporti internazionali di merci su strada.

46. Non c'è alcun dubbio, a mio parere, che siffatta normativa ricada nel settore dei servizi di trasporto.

47. Da un lato, risulta dalla giurisprudenza della Corte che il libero trasporto di merci su strada attiene, nell'economia generale delle disposizioni del Trattato, all'ambito della prestazione dei servizi di trasporto<sup>24</sup>. Non vedo perché non debba valere lo stesso nel contesto delle disposizioni relative all'associazione CEE-Turchia.

20 V., in tal senso, sentenza del 21 ottobre 2013, Abatay e a. (C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, punto 98). Per quanto riguarda il settore dei servizi, il Consiglio di associazione ha adottato, in base all'articolo 41, paragrafo 2, del protocollo addizionale, la decisione 2/2000, dell'11 aprile 2000, relativa all'avvio di negoziati volti alla liberalizzazione dei servizi e alla reciproca apertura dei mercati delle commesse pubbliche tra la Comunità e la Turchia (GU 2000, L 138, pag. 27). Tuttavia, il Consiglio di associazione non ha finora attuato una sostanziale liberalizzazione di tale settore. V. sentenza del 24 settembre 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, punti 13 e 46).

21 V. sentenza del 7 settembre 2017, Eqiom ed Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, punto 40 e giurisprudenza ivi citata). A tal riguardo, dalla giurisprudenza della Corte risulta che, quando un provvedimento nazionale si ricollega sia alla libera circolazione delle merci sia alla libera prestazione dei servizi, la Corte l'esamina, in linea di principio, con riferimento ad una sola di queste due libertà fondamentali qualora emerga che una delle due è del tutto secondaria rispetto all'altra e possa esserle riportata. V. sentenza del 4 ottobre 2011, Football Association Premier League e a. (C-403/08 e C-429/08, EU:C:2011:631, punto 78 e giurisprudenza ivi citata).

22 Non inficia tale analisi la circostanza che, conformemente all'accordo Austria-Turchia sul trasporto su strada, i viaggi a vuoto sono esenti dal regime di contingentamento. V. paragrafo 21 delle presenti conclusioni.

23 V. articolo 7, paragrafo 1, e articolo 8, paragrafi 1, 3 e 4, del GütbefG nonché articolo 4, paragrafo 1, e articolo 7 dell'accordo Austria-Turchia sul trasporto su strada. V. altresì paragrafi da 30 a 32 delle presenti conclusioni.

24 Sentenza dell'11 giugno 1987, Bodin e Minguet & Thomas (241/86, EU:C:1987:280, punto 6). Al punto 13 di tale sentenza, la Corte ha constatato che l'applicazione di una normativa interna relativa all'altezza massima dei veicoli che è conforme ai valori limite stabiliti da una direttiva comunitaria non può essere considerata misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa ai sensi dell'articolo 30 del Trattato CEE (ora articolo 34 del Trattato FUE).

48. D'altro lato, occorre constatare che, in precedenza, i trasporti internazionali di merci su strada *fra Stati membri* erano soggetti a regimi autorizzativi analoghi a quello attualmente vigente in virtù della normativa austriaca in questione nei confronti dei trasportatori turchi. Tali regimi si basavano, in parte, su contingenti bilaterali fra Stati membri e, in parte, su contingenti comunitari<sup>25</sup>.

49. Nella sentenza Parlamento/Consiglio<sup>26</sup>, la Corte ha constatato che il Consiglio era venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 75 CEE (ora articolo 91 TFUE) avendo ommesso, in particolare, di garantire la libera prestazione dei servizi in fatto di trasporti internazionali. In seguito a tale sentenza, i contingenti bilaterali e comunitari sono stati progressivamente soppressi prima di essere sostituiti, con effetto dal 1° gennaio 1993, dal sistema della licenza comunitaria non contingentata, attualmente in vigore<sup>27</sup>. Gli atti relativi al contingente comunitario e alla licenza comunitaria sono stati adottati ai sensi delle disposizioni del Trattato relative alla politica comune dei trasporti<sup>28</sup>.

50. Tale evoluzione legislativa e giurisprudenziale relativa ai trasporti internazionali tra Stati membri conferma, ai miei occhi, la conclusione secondo cui una normativa nazionale come quella controversa, che prevede un regime di autorizzazione nel settore dei trasporti internazionali su strada, deve essere qualificata come misura che ricade nel settore dei servizi di trasporto.

51. In tale contesto sono del parere che la sentenza della Corte nella causa Lambregts Transportbedrijf<sup>29</sup> meriti particolare attenzione. In essa la Corte ha statuito che l'articolo 75, paragrafo 1, lettere a) e b), del Trattato CEE [ora articolo 91, paragrafo 1, lettere a) e b), del Trattato FUE], relativo all'attuazione da parte del Consiglio di una politica comune dei trasporti, non attribuisce ai cittadini degli Stati membri diritti che essi possano far valere dinanzi ai giudici nazionali avverso provvedimenti adottati da amministrazioni nazionali nel 1982. In altri termini, la Corte ha considerato che tale disposizione non ha un effetto diretto che possa essere invocato da un trasportatore residente in uno Stato membro al fine di contestare una decisione amministrativa nazionale relativa ad autorizzazioni per trasporti nazionali e internazionali.

52. A tal proposito la Corte ha constatato, al punto 14 della sentenza, che «nel 1982, la libera circolazione di servizi nel settore del trasporto internazionale era (...) garantita soltanto all'interno dello Stato membro in cui l'impresa era stabilita, nonché a partire da detto Stato o a destinazione di esso e con riserva dell'ottenimento di un'autorizzazione di trasporto, conformemente ai contingenti bilaterali o comunitari vigenti in detto Stato membro»<sup>30</sup>. La Corte ha quindi considerato che, in assenza di attuazione da parte del Consiglio, conformemente agli obblighi impostigli dall'articolo 75,

25 V. regolamento (CEE) n. 1018/68 del Consiglio, del 19 luglio 1968, relativo alla costituzione di un contingente comunitario per i trasporti di merci su strada effettuati fra Stati membri (GU 1968, L 175, pag. 13). Tale regolamento è stato seguito dal regolamento (CEE) n. 2829/72 del Consiglio, del 28 dicembre 1972, relativo al contingente comunitario per i trasporti di merci su strada effettuati tra Stati membri (GU 1972, L 298, pag. 16), che è stato prorogato e modificato dal regolamento (CEE) n. 3256/74 del Consiglio, del 19 dicembre 1974 (GU 1974, L 349, pag. 5), a sua volta prorogato dal regolamento (CEE) n. 3331/75 del Consiglio, del 18 dicembre 1975 (GU 1975, L 329, pag. 9), e infine sostituito dal regolamento (CEE) n. 3164/76 del Consiglio, del 16 dicembre 1976, relativo al contingente comunitario per i trasporti di merci su strada effettuati fra Stati membri (GU 1976, L 357, pag. 1).

26 Sentenza del 22 maggio 1985 (13/83, EU:T:1985:220).

27 V. regolamento (CEE) n. 1841/88 del Consiglio, del 21 giugno 1988, che modifica il regolamento (CEE) n. 3164/76 (GU 1988, L 163, pag. 1), che prevedeva l'aumento del contingente comunitario per un periodo transitorio e l'abolizione, con decorrenza dal 1° gennaio 1993, per i trasportatori comunitari, dei contingenti comunitari, dei contingenti bilaterali fra Stati membri e dei contingenti applicabili ai trasporti in transito a destinazione o in provenienza da paesi terzi. V., inoltre, il regolamento (CEE) n. 881/92 del Consiglio, del 26 marzo 1992, 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 1992, L 95, pag. 1). Detto regolamento è stato abrogato e sostituito dal regolamento n. 1072/1992.

28 Più precisamente, articolo 75 del Trattato CEE e articolo 71 del Trattato CEE (ora articolo 91 del Trattato FUE).

29 Sentenza del 13 luglio 1989 (4/88, EU:T:1989:320).

30 Il corsivo è mio.

paragrafo 1, lettere a) e b), del Trattato CEE, del principio della libera circolazione di servizi nel settore del trasporto internazionale e nazionale, tali servizi potevano essere prestati esclusivamente nei limiti dei contingenti bilaterali e comunitari. In tale contesto la Corte non ha condotto alcun esame degli eventuali effetti di tali contingenti sulla libera circolazione delle merci.

53. Ritengo che lo stesso ragionamento si applichi a maggior ragione ai trasporti internazionali effettuati da trasportatori turchi nel contesto dell'associazione CEE-Turchia. A tal proposito occorre tenere presente che, siccome l'articolo 75, paragrafo 1, lettere a) e b), del Trattato CEE prevedeva l'*obbligo* in capo al Consiglio di instaurare una politica comune dei trasporti<sup>31</sup>, discende dalla giurisprudenza della Corte come l'estensione alla Repubblica di Turchia delle disposizioni del Trattato in materia di trasporti sia soltanto *facoltativa*<sup>32</sup>. In tale contesto, la Corte ha dichiarato che il Consiglio di associazione «dispone di una discrezionalità considerevolmente più ampia in materia di trasporti»<sup>33</sup>. Su tale base, ritengo che, se la Corte non ha applicato l'articolo 30 del Trattato CEE (ora articolo 34 del Trattato FUE) nella causa *Lambregts Transportbedrijf*<sup>34</sup>, a maggior ragione l'articolo 5 della decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione non è applicabile nella presente causa.

54. Ne consegue, a mio avviso, che, finché il Consiglio d'associazione non adotta regole relative ai trasporti, ai sensi dell'articolo 15 dell'accordo di associazione CEE-Turchia e dell'articolo 42 del protocollo addizionale<sup>35</sup>, l'accesso dei trasportatori turchi al mercato dei trasporti internazionali resta soggetto alle condizioni stabilite dalle normative internazionali e dagli accordi bilaterali stipulati fra gli Stati membri e la Repubblica di Turchia<sup>36</sup>. In tale contesto, il numero di autorizzazioni al trasporto assegnate ai trasportatori turchi dipende in particolare dalle trattative condotte, nell'ambito di tali accordi, fra gli Stati interessati. Tengo a evidenziare che la maggior parte degli Stati membri ha attuato, sulla base degli accordi bilaterali che ha stipulato con la Repubblica di Turchia, regimi di autorizzazione al trasporto che presentano analogie con quello oggetto del procedimento principale<sup>37</sup>.

55. La decisione di procedere alla liberalizzazione del settore dei servizi di trasporto, nel contesto dell'associazione CEE-Turchia, spetta alle sole parti contraenti, qualora lo ritengano opportuno, dopo un'analisi approfondita delle implicazioni concrete che tale operazione potrebbe comportare, con particolare riferimento alle condizioni della concorrenza sul mercato dei trasporti internazionali. In tale contesto, la progressiva liberalizzazione dei trasporti internazionali fra gli Stati membri dimostra la necessità di accompagnare siffatta liberalizzazione con l'introduzione di regole comuni in materia di trasporti<sup>38</sup>.

31 V., a tal proposito, sentenza del 22 maggio 1985, Parlamento/Consiglio (13/83, EU:C:1985:220, punto 50).

32 A tal proposito, la Corte fa riferimento all'utilizzo del verbo «può» nell'articolo 42 del protocollo addizionale. V. sentenza del 21 ottobre 2003, *Abatay e a.* (C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, punto 97).

33 V. sentenza del 21 ottobre 2003, *Abatay e a.* (C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, punto 96).

34 Sentenza del 13 luglio 1989 (4/88, EU:T:1989:320).

35 V. paragrafi 42 e 43 delle presenti conclusioni.

36 Tuttavia, per quanto riguarda la clausola di «standstill», di cui all'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale, v. paragrafi da 75 a 80 delle presenti conclusioni.

37 Per un elenco degli accordi bilaterali conclusi tra gli Stati membri e la Repubblica di Turchia e dei contingenti stabiliti ai sensi di tali accordi, v. l'allegato 14 della relazione n. 85830-TR della Banca mondiale, citata sopra, e l'allegato C della relazione finale di ICF Consulting Ltd, citata sopra. Per quanto riguarda le differenze fra i regimi degli Stati membri, v. pagg. da 8 a 13 dell'ultima di tali relazioni. Aggiungo che il regolamento n. 1072/2009 cita espressamente l'esistenza di accordi bilaterali relativi ai trasporti tra gli Stati membri e i paesi terzi. V. considerando 3 e articolo 1, paragrafo 3, lettera a), del predetto regolamento.

38 Al riguardo tengo a rilevare, a titolo di esempio, che l'accordo concluso fra l'Unione e la Confederazione svizzera nel settore dei trasporti è inteso, da un lato, a liberalizzare l'accesso delle parti contraenti ai rispettivi mercati del trasporto stradale e ferroviario di merci e passeggeri e, dall'altro, a determinare le modalità di una politica coordinata dei trasporti. V. articolo 1, paragrafo 1, dell'accordo fra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (GU 2002, L 114, pag. 91). V., inoltre, Togan, S., e Bayar, G., «Liberalizing Transport Sectors and the Effects of Infrastructure Development», *The Liberalization of Transportation Services in the EU and Turkey*, Oxford University Press, 2016, pag. 239.

56. Sono pertanto dell'avviso che l'applicazione da parte della Corte delle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci fra l'Unione e la Turchia a una normativa come quella oggetto del procedimento principale rischierebbe di condurre a una liberalizzazione, finora non voluta dalle parti contraenti dell'accordo di associazione CEE-Turchia, del settore dei trasporti internazionali<sup>39</sup>.

57. Per tutto quanto precede, concludo che una normativa come quella controversa nel procedimento principale ricada nel settore dei servizi di trasporto e che le disposizioni previste nella decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione relative alla libera circolazione delle merci fra l'Unione e la Turchia non le siano applicabili.

58. Non inficiano tale conclusione gli argomenti dedotti da CX, riguardanti la giurisprudenza della Corte sulla libera circolazione delle merci. Affronterò tali argomenti nel prosieguo.

## 2. Sui contrari argomenti dedotti

59. A sostegno della propria tesi, secondo cui a una normativa come quella controversa dovrebbero trovare applicazione le disposizioni relative alla libera circolazione delle merci fra l'Unione e la Turchia, CX adduce un certo numero di sentenze della Corte relative a tale libertà.

60. In primo luogo, CX adduce la sentenza resa nella causa Istanbul Lojistik<sup>40</sup>. In tale sentenza la Corte ha constatato che costituisce una tassa di effetto equivalente a un dazio doganale, ai sensi dell'articolo 4 della decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione, una tassa sugli autoveicoli a carico dei detentori dei veicoli pesanti immatricolati in Turchia che transitino per il territorio ungherese<sup>41</sup>.

61. Secondo CX, se la tassa ungherese di transito ostacola la libera circolazione delle merci, lo stesso deve valere per la normativa austriaca in questione, dato che il regime di contingentamento dei trasporti ivi previsto rappresenta un pregiudizio ancor più grave alla libera circolazione delle merci che una tassa di transito.

62. Questo argomento non mi convince.

63. A mio parere, la normativa austriaca in questione non è assimilabile a quella oggetto della causa Istanbul Lojistik. Da un lato, le due normative si distinguono quanto alla loro *natura*. Nella causa Istanbul Lojistik si trattava di una misura fiscale (una tassa), mentre la presente causa riguarda una misura di contingentamento.

64. Dall'altro lato, la differenza è anche per l'*oggetto*. Infatti, nella causa Istanbul Lojistik, la Corte ha considerato che, «anche se la tassa sugli autoveicoli non è riscossa sui prodotti in quanto tali, essa colpisce le merci trasportate da veicoli immatricolati in un paese terzo, in particolare la Turchia, al momento dell'attraversamento della frontiera ungherese, e non (...) il servizio di trasporto»<sup>42</sup>. Al

<sup>39</sup> La questione di una eventuale liberalizzazione del predetto settore è oggetto di numerosi studi. V., in particolare, la relazione n. 85830-TR della Banca mondiale, citata sopra, punti da 99 a 113, e la relazione finale della ICF Consulting Ltd, pagg. 36 ss. Quest'ultima prevede un aumento del valore degli scambi commerciali CEE-Turchia di circa 3,5 miliardi di euro in caso di liberalizzazione completa dei trasporti internazionali fra l'Unione e la Turchia.

<sup>40</sup> Sentenza del 19 ottobre 2017 (C-65/16, EU:T:2017:770).

<sup>41</sup> A tal proposito, la Corte ha constatato, facendo in particolare riferimento all'articolo 66 della decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione, che l'interpretazione delle disposizioni del trattato FUE relative alla libera circolazione delle merci all'interno dell'Unione si può trasferire alle disposizioni che riguardano la libera circolazione delle merci all'interno dell'unione doganale derivante dall'accordo CEE-Turchia. Ai sensi di tale articolo, le disposizioni della decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione, nella misura in cui sono identiche nel merito alle corrispondenti disposizioni del Trattato CE, sono interpretate in conformità con la giurisprudenza pertinente della Corte. V. sentenza del 19 ottobre 2017, Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770, punti 38 e 44).

<sup>42</sup> Il corsivo è mio. V. sentenza del 19 ottobre 2017, Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770, punto 46). La Corte ha evidenziato il fatto che la tassa ungherese in questione doveva essere pagata al momento dell'ingresso dei veicoli pesanti nel territorio ungherese e che il corrispondente importo dipendeva da criteri legati, in particolare, alla quantità di merci che potevano essere trasportate e alla loro destinazione. V. punto 45 della predetta sentenza. V. altresì le mie conclusioni nella causa Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:282, paragrafo 59).

contrario, la normativa austriaca oggetto della presente causa mira proprio, come ho già illustrato, a stabilire le condizioni che devono essere soddisfatte per effettuare i servizi di trasporti internazionali di merci<sup>43</sup>. Preciso che, nella causa Istanbul Lojistik, la Corte si è limitata a esaminare la tassa in quanto tale e non ha effettuato alcun esame del contingentamento cui tale tassa era connessa<sup>44</sup>.

65. In secondo luogo, CX invoca una serie di sentenze nelle quali la Corte avrebbe riconosciuto il nesso fra l'attività di trasporto merci e la libera circolazione delle merci all'interno dell'Unione. Nelle sentenze di cui trattasi, la Corte ha statuito che costituisce una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative ai sensi dell'articolo 34 TFUE, in particolare, vietare ai camion di più di 7,5 tonnellate che trasportano determinate merci di circolare su un tratto di un'autostrada che costituisce una delle principali vie di comunicazione terrestri della regione interessata<sup>45</sup>, così come una normativa che impone durate e distanze massime brevi per i trasporti di animali vivi destinati al macello<sup>46</sup>.

66. Secondo CX, risulterebbe da detta giurisprudenza che una normativa come quella controversa nel procedimento principale, sebbene tecnicamente attenga al trasporto di merci, limita necessariamente la circolazione delle merci, consentendo il libero transito soltanto a un numero limitato di trasportatori e indirizzando i flussi commerciali verso tragitti sostitutivi o modalità di trasporto che comportano un aumento di tempi e di costi<sup>47</sup>.

67. Tale argomento non può essere accolto.

68. Occorre infatti rilevare che la giurisprudenza addotta da CX riguarda normative nazionali che avevano una natura ben diversa da quella della normativa austriaca oggetto della presente causa.

69. Da un lato, le normative in questione vertevano non sulle condizioni da soddisfare al fine della prestazione dei servizi di trasporto (*condizioni d'accesso al mercato dei trasporti*), come nel caso di specie, bensì sulle condizioni in cui si potevano trasportare determinate merci (*condizioni di trasporto delle merci*)<sup>48</sup>. A tal proposito la Corte ha considerato che le condizioni imposte relativamente alla modalità di trasporto, alla durata e alla distanza del trasporto erano tali da limitare la libera circolazione delle merci interessate<sup>49</sup>.

43 V. paragrafo 45 delle presenti conclusioni.

44 Ciò vale anche per le mie conclusioni nella causa Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:282). V., in particolare, i relativi paragrafi 49, 52 e 69.

45 Sentenze del 15 novembre 2005, Commissione/Austria (C-320/03, EU:C:2005:684), e del 21 dicembre 2011, Commissione/Austria (C-28/09, EU:C:2011:854).

46 Sentenza dell'11 maggio 1999, Monsees (C-350/97, EU:C:1999:242). CX cita inoltre le sentenze del 9 dicembre 1997, Commissione/Francia (C-265/95, EU:C:1997:595), riguardante atti di violenza commessi sul territorio francese contro prodotti agricoli originari di altri Stati membri; del 12 giugno 2003, Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333), vertente sul blocco totale dell'autostrada del Brennero per quasi 30 ore, e del 23 ottobre 2003, Rioglass e Transremar (C-115/02, EU:C:2003:587), riguardante un provvedimento di fermo in dogana che ritardava la circolazione delle merci e poteva portare al loro blocco completo.

47 V. altresì paragrafo 34 delle presenti conclusioni.

48 V., per quanto riguarda l'oggetto della normativa austriaca in questione, paragrafo 45 delle presenti conclusioni.

49 V., a tal proposito, sentenza del 21 dicembre 2011, Commissione/Austria (C-28/09, EU:C:2011:854, punto 114), in cui la Corte ha rilevato che il divieto di circolazione su un tratto dell'autostrada A 12 agli autocarri con massa a pieno carico superiore alle 7,5 tonnellate che trasportano determinate merci «osta[va] al ricorso, in tale corridoio di transito transalpino, ad una modalità di trasporto per detti prodotti».

70. Dall'altro lato, diversamente dalla normativa austriaca oggetto di causa, le normative esaminate dalla giurisprudenza addotta da CX non si limitavano a determinati trasportatori, ma si applicavano in via generale a tutti i trasporti di merci rientranti nel loro campo d'applicazione. È in tale ottica che la Corte ha considerato che le condizioni di trasporto imposte erano idonee a ostacolare la libera circolazione delle merci interessate e, in particolare, il loro libero transito<sup>50</sup>.

71. Orbene, occorre constatare che la normativa austriaca oggetto del procedimento principale non impone alcuna restrizione relativamente alle condizioni di trasporto delle merci provenienti dalla Turchia. Ai sensi di detta normativa, tali merci possono, infatti, circolare liberamente su strada verso, attraverso o a partire dal territorio austriaco. È limitata soltanto la possibilità per i *trasportatori turchi* di trasportare tali merci. In altri termini, le merci turche possono circolare liberamente in Austria, ma non necessariamente su autotreni turchi. Aggiungo che tale normativa non riguarda unicamente le merci provenienti dalla Turchia, ma si applica anche ai trasporti effettuati da trasportatori turchi di merci provenienti dagli Stati membri, compresa l'Austria.

72. Ne consegue, a mio parere, che la normativa austriaca oggetto di causa, quand'anche rientri fra le disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, non è incompatibile con il principio generale di libertà di transito delle merci all'interno dell'Unione, che la Corte ha riconosciuto essere una conseguenza di tale libertà<sup>51</sup>.

73. In conclusione, ritengo che gli argomenti dedotti da CX non possano rimettere in discussione la qualificazione della normativa austriaca in esame come misura rientrante nel settore dei servizi di trasporto. Ne risulta che le disposizioni di cui alla decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione relative alla libera circolazione delle merci fra l'Unione e la Turchia non sono applicabili a una normativa siffatta.

74. Una normativa siffatta deve tuttavia rispettare la clausola di «standstill» prevista all'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale<sup>52</sup>. Esaminerò tale questione nella seguente sezione.

50 V., in particolare, sentenza del 15 novembre 2005, Commissione/Austria (C-320/03, EU:C:2005:684, punto 66), da cui risulta che, «vietando ai mezzi pesanti di più di 7,5 tonnellate che trasportano determinate categorie di merci di circolare su un tratto stradale di primaria importanza, che costituisce una delle principali vie di comunicazione terrestri tra il sud della Germania e il nord dell'Italia, il regolamento contestato ostacola la libera circolazione delle merci e, in particolare, il loro libero transito». V. altresì, in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2011, Commissione/Austria (C-28/09, EU:C:2011:854, punto 116), nonché sentenza dell'11 maggio 1999, Monsees (C-350/97, EU:C:1999:242, punto 23). Le sentenze del 9 dicembre 1997, Commissione/Francia (C-265/95, EU:C:1997:595); del 12 giugno 2003, Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333), nonché del 23 ottobre 2003, Rioglass e Transremar (C-115/02, EU:C:2003:587), riguardavano situazioni che comportavano il blocco totale delle merci interessate.

51 V. sentenza del 21 dicembre 2011, Commissione/Austria (C-28/09, EU:C:2011:854, punto 113 e giurisprudenza ivi citata). Il principio generale della libertà di transito si applica anche nel contesto dell'associazione CEE-Turchia. V., in tal senso, sentenza del 19 ottobre 2017, Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770, punti 42 e 44).

52 Il giudice del rinvio non fa espressamente domande sulla clausola di «standstill», di cui all'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale, ma interroga la Corte, in via generale, sulla conformità della normativa controversa con il predetto protocollo. Ricordo, a tal proposito, che, secondo la giurisprudenza della Corte, anche quando formalmente il giudice del rinvio abbia limitato le sue questioni all'interpretazione di determinate disposizioni del diritto dell'Unione, la Corte può nondimeno fornirgli tutti gli elementi interpretativi del diritto dell'Unione che possano essere utili per definire la controversia di cui è investito, a prescindere dal fatto che il detto giudice vi abbia fatto riferimento o meno nel formulare le proprie questioni. Al riguardo la Corte è tenuta a trarre dall'insieme degli elementi forniti dal giudice nazionale e, in particolare, dalla motivazione della decisione di rinvio gli elementi del diritto dell'Unione che richiedono un'interpretazione, tenuto conto dell'oggetto della controversia. V. sentenza del 19 ottobre 2017, Otero Ramos (C-531/15, EU:C:2017:789, punto 40).

### 3. La clausola di «standstill» prevista all'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale

75. L'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale prevede una clausola di «standstill» secondo la quale le parti contraenti si astengono dall'introdurre tra loro nuove restrizioni, in particolare alla libera prestazione dei servizi. Dalla giurisprudenza della Corte risulta che detta clausola può applicarsi ai servizi di trasporto e può essere invocata da un'impresa con sede in Turchia che effettui legittimamente prestazioni di servizi in uno Stato membro<sup>53</sup>.

76. La clausola di «standstill» vieta in via generale l'adozione di qualsiasi nuova misura che abbia per oggetto o per effetto di assoggettare l'esercizio da parte di un cittadino turco in particolare della libertà di prestazione dei servizi nel territorio di uno Stato membro a condizioni più restrittive di quelle che gli erano applicabili alla data di entrata in vigore del protocollo addizionale per tale Stato membro<sup>54</sup>. Per determinare se detta clausola osti a una normativa nazionale quale quella in questione, occorre quindi esaminare se essa implichi una restrizione alla libera prestazione dei servizi e, in caso affermativo, se tale restrizione debba essere considerata nuova<sup>55</sup>.

77. Per quanto riguarda, in primo luogo, la questione se la normativa oggetto del procedimento principale implichi una *restrizione* alla libera prestazione dei servizi, ritengo che tale questione meriti una risposta affermativa. Ricordo a tal proposito che, secondo costante giurisprudenza, una normativa nazionale che subordina l'esercizio di talune prestazioni di servizi nel territorio nazionale da parte di un'impresa avente sede in un altro Stato membro al rilascio di un'autorizzazione amministrativa costituisce una restrizione al principio fondamentale sancito all'articolo 56 TFUE<sup>56</sup>.

78. Per quanto riguarda, in secondo luogo, la questione se la normativa controversa costituisca una restrizione *nuova*, occorre determinare se tale normativa presenti un carattere di novità, nel senso che ne consegue un aggravio della situazione degli autotrasportatori turchi rispetto a quella risultante dalle disposizioni loro applicabili in Austria alla data di entrata in vigore del protocollo addizionale in tale Stato membro<sup>57</sup>.

79. A tal proposito il governo austriaco sottolinea che il sistema di contingentamento previsto nell'accordo Austria-Turchia sul trasporto su strada era già in vigore al momento dell'entrata in vigore del protocollo addizionale nella Repubblica d'Austria, avvenuta con la sua adesione all'Unione il 1° gennaio 1995<sup>58</sup>.

80. Salva la verifica di tale punto, che spetta al giudice del rinvio, sembra pertanto che la normativa austriaca in questione non implichi una nuova restrizione alla libera prestazione dei servizi ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale<sup>59</sup>.

53 V., in tal senso, sentenza del 21 ottobre 2003, Abatay e a. (C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, punti 92, 93, 102 e 105). Secondo una consolidata giurisprudenza, l'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale ha effetto diretto. Di conseguenza, tale disposizione può essere invocata dinanzi ai giudici degli Stati membri dai cittadini turchi ai quali essa si applica. V. sentenza del 24 settembre 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

54 V. sentenza del 24 settembre 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).

55 V. sentenza del 21 ottobre 2003, Abatay e a. (C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, punto 110).

56 Sentenza del 21 ottobre 2003, Abatay e a. (C-317/01 et C-369/01, EU:C:2003:572, punto 111). Secondo la giurisprudenza della Corte, i principi ammessi nell'ambito degli articoli del Trattato relativi alla libera prestazione dei servizi devono essere trasposti, per quanto possibile, ai cittadini turchi per eliminare tra le parti contraenti le restrizioni alla libera prestazione dei servizi. V. sentenza del 24 settembre 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

57 V., in tal senso, sentenza del 21 ottobre 2003, Abatay e a. (C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, punto 116).

58 In via subordinata, il governo austriaco allega che la normativa in questione è, in ogni caso, giustificata da un motivo rilevante di interesse pubblico, ovvero nell'interesse dell'economia e al fine della protezione della popolazione e dell'ambiente. Secondo la Commissione, non ci sono elementi nel senso di un'incompatibilità fra la normativa controversa e la clausola di «standstill». CX e il governo ungherese non si sono espressi sulla questione della conformità della normativa controversa con la clausola di «standstill».

59 Aggiungo che, a mio parere, l'adeguamento continuo della *dimensione* del contingente stabilito per i trasportatori turchi ai sensi dell'accordo Austria-Turchia sul trasporto su strada non può essere considerato una nuova restrizione ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale. Ricordo, al riguardo, che il numero delle autorizzazioni è stabilito in sede di trattative bilaterali fra gli Stati interessati, tenendo conto in particolare degli interessi connessi all'economia e al volume del traffico internazionale. V. paragrafo 54 delle presenti conclusioni e articolo 8, paragrafo 3, del GütbefG.

4. *Sul principio di non discriminazione a motivo della nazionalità in relazione all'articolo 9 dell'accordo di associazione CEE-Turchia*

81. CX lamenta che la normativa austriaca in questione discrimini i trasportatori turchi, in violazione dell'articolo 9 dell'accordo di associazione CEE-Turchia, che vieta qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità nel campo di applicazione del detto accordo, in quanto le restrizioni connesse al regime di contingentamento dei trasporti non valgono per i trasportatori residenti nell'Unione<sup>60</sup>.

82. Come i governi austriaco e ungherese e la Commissione, ritengo che l'articolo 9 dell'accordo di associazione CEE-Turchia non osti a una normativa come quella oggetto del procedimento principale, per i seguenti motivi.

83. In primo luogo, ritengo che l'articolo 9 dell'accordo di associazione CEE-Turchia non sia applicabile a tale normativa. Infatti, secondo la sua formulazione, tale disposizione si applica «senza pregiudizio delle disposizioni particolari *eventualmente fissate* in applicazione dell'articolo 8» del predetto accordo<sup>61</sup>. Se è vero che, allo stato attuale dell'evoluzione dell'associazione CEE-Turchia, non vigono regole specifiche in materia di trasporti<sup>62</sup>, non si può escludere che tali regole verranno adottate dal Consiglio di associazione ai sensi dell'articolo 15 dell'accordo di associazione CEE-Turchia e dell'articolo 42 del protocollo addizionale. Come ha correttamente rilevato la Commissione, applicare l'articolo 9 dell'accordo di associazione CEE-Turchia a una normativa come quella oggetto del procedimento principale anticiperebbe il contenuto di un'eventuale normativa in materia di trasporti.

84. In secondo luogo, anche supponendo che l'articolo 9 dell'accordo di associazione CEE-Turchia sia applicabile a una normativa come quella oggetto del procedimento principale, ritengo che una tale normativa non comporti una discriminazione ai sensi di detta disposizione.

85. A tal proposito occorre constatare che la normativa austriaca controversa non opera alcuna distinzione in funzione del luogo di residenza del trasportatore<sup>63</sup>. Il trattamento differenziato lamentato da CX, in base al fatto che il trasportatore sia o meno residente in uno Stato membro, è solo la conseguenza dei diversi quadri normativi applicabili ai trasportatori residenti nell'Unione, da un lato, e ai trasportatori residenti in Turchia, dall'altro. Mentre i primi sono soggetti a regole comuni relative ai trasporti internazionali, segnatamente quelle stabilite dal regolamento n. 1072/2009, i secondi non sono soggetti a regole del genere.

86. Ne consegue che solo i trasportatori residenti nell'Unione possono beneficiare di una licenza comunitaria rilasciata ai sensi del regolamento n. 1072/2009, che costituisce una delle due forme di autorizzazione ammesse dalla normativa austriaca in questione. Per i trasportatori turchi, la cui attività non rientra nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1072/2009, tale possibilità non sussiste, ed essi sono pertanto obbligati a ricorrere ad altre forme di autorizzazione al fine di soddisfare i requisiti della normativa austriaca in questione<sup>64</sup>. Tale differenza, dovuta alle difformità fra le regole applicabili ai trasportatori dell'Unione e quelle applicabili ai trasportatori turchi, non può essere eliminata mediante l'articolo 9 dell'accordo di associazione CEE-Turchia. In altri termini, considero che tale norma non può essere invocata al fine di ottenere una liberalizzazione del settore dei trasporti internazionali, finché questa non sia voluta dalle parti contraenti dell'accordo di associazione CEE-Turchia<sup>65</sup>.

60 V. paragrafo 34 delle presenti conclusioni.

61 Il corsivo è mio.

62 V. paragrafo 43 delle presenti conclusioni.

63 V. paragrafi da 15 a 20 delle presenti conclusioni.

64 V. paragrafi da 30 a 32 delle presenti conclusioni.

65 V. altresì paragrafo 56 delle presenti conclusioni.

87. Su tale base, propongo alla Corte di constatare che l'articolo 9 dell'accordo di associazione CEE-Turchia non osta a una normativa come quella oggetto del procedimento principale.

## V. Conclusione

88. Tutto ciò considerato, propongo alla Corte di rispondere alla questione pregiudiziale sottoposta dal Verwaltungsgerichtshof (Corte suprema amministrativa, Austria) nei termini seguenti:

L'accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, firmato ad Ankara il 12 settembre 1963, da parte della Repubblica di Turchia, da un lato, e dagli Stati membri della CEE e dalla Comunità, dall'altro, concluso, approvato e confermato a nome di quest'ultima con la decisione 64/732/CEE del Consiglio, del 23 dicembre 1963, il protocollo addizionale, firmato il 23 novembre 1970 a Bruxelles e concluso, approvato e confermato a nome della Comunità con il regolamento (CEE) n. 2760/72 del Consiglio, del 19 dicembre 1972, e la decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione CE-Turchia, del 22 dicembre 1995, relativa all'attuazione della fase finale dell'unione doganale, non ostano a una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, ai sensi della quale le imprese attive nel settore del trasporto merci con sede in Turchia possono effettuare un trasporto internazionale di merci per conto terzi con veicoli a motore verso o attraverso il territorio dell'Austria solo se dispongono, per tali veicoli a motore, di documenti di identificazione 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 permesso per il singolo trasporto merci - posto che quest'ultimo presenti un rilevante interesse pubblico e che il richiedente abbia dimostrato in diritto che il viaggio non può essere evitato né logisticamente né scegliendo un altro mezzo di trasporto -, a condizione che il giudice del rinvio abbia verificato che tale normativa non implichi una nuova restrizione alla libera prestazione dei servizi ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale.