

**SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)**  
**29 aprile 1999 \***

Nel procedimento C-224/97,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Verwaltungsgerichtshof (Austria), nella causa dinanzi ad esso pendente tra

**Erich Ciola**

e

**Land Vorarlberg,**

domanda vertente sull'interpretazione del combinato disposto degli artt. da 59 a 66 e dell'art. 5 del Trattato CE, nonché dell'art. 2 dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei Trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 1994, C 241, pag. 21; GU 1995, L 1, pag. 1),

\* Lingua processuale: il tedesco.

CIOLA

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dai signori G. Hirsch (relatore), presidente di sezione, R. Schintgen e K. M. Ioannou, giudici,

avvocato generale: J. Mischo

cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

- per il governo austriaco, dalla signora Christine Stix-Hackl, Gesandte presso il ministero federale degli Affari esteri, in qualità di agente,
- per la Commissione delle Comunità europee, dai signori Antonio Caeiro, consigliere principale, e Viktor Kreuzschitz, consigliere giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del signor Erich Ciola, rappresentato dall'avv. Harald Bösch, del foro di Bregenz, del Land Vorarlberg, rappresentato dal signor Peter Bußjäger, giurista presso il dipartimento legislativo dei servizi governativi del Land Vorarlberg, nonché dalla signora Martina Büchel, responsabile ad interim del dipartimento affari europei ed esteri dei servizi governativi del Land del Vorarlberg, in qualità di agenti, del governo austriaco, rappresentato dalla signora Christine Stix-Hackl, e della Commissione, rappresentata dal signor Viktor Kreuzschitz, all'udienza del 12 novembre 1998,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 dicembre 1998,

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

- 1 Con ordinanza 26 maggio 1997, pervenuta in cancelleria il 16 giugno successivo, il Verwaltungsgerichtshof ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato, due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione del combinato disposto degli artt. da 59 a 66 e dell'art. 5 del Trattato CE, nonché dell'art. 2 dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei Trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 1994, C 241, pag. 21; GU 1995, L 1, pag. 1; in prosieguo: «l'atto di adesione»).
- 2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un ricorso proposto dal signor Ciola contro ammende irrogategli per aver superato il contingente previsto di posti barca riservati, nella zona litoranea del lago di Costanza, alle imbarcazioni i cui proprietari risiedono all'estero.
- 3 Il signor Ciola è amministratore della società ABC-Boots-Charter GmbH. Nel 1990, tale società prendeva in locazione taluni terreni siti nella zona litoranea del lago di Costanza e otteneva l'autorizzazione di allestirvi 200 posti barca per imbarcazioni da diporto.

- 4 Su sua domanda, la Bezirkshauptmannschaft di Bregenz (autorità amministrativa di prima istanza del Land del Vorarlberg) adottava nei suoi confronti, in data 9 agosto 1990, un «Bescheid», ossia una decisione amministrativa individuale, il cui punto 2 era così formulato:

«Dal 1° gennaio 1996 nel porto possono trovare ricovero al massimo 60 imbarcazioni i cui proprietari siano residenti all'estero. Entro tale data si deve ridurre in maniera costante il numero di posti barca riservati a proprietari residenti all'estero. Non è consentito concedere ex novo posti barca a proprietari di imbarcazioni residenti all'estero né prorogare contratti di locazione scaduti con tali proprietari finché non sia stato raggiunto il quantitativo massimo riservato a stranieri (...)».

- 5 Ai sensi dell'art. 4, n. 1, prima frase, del Landschaftsschutzgesetz (legge sulla tutela del paesaggio) del Land del Vorarlberg, è vietata ogni alterazione del paesaggio nell'area del lago e in una zona litoranea di 500 metri di profondità, calcolata sulla base del livello medio delle acque.
- 6 Nondimeno, ai sensi del n. 2 di tale norma, l'autorità amministrativa può accordare deroghe al detto divieto qualora sia garantito che tali alterazioni non violino gli interessi della tutela del paesaggio e, in particolare, non rendano più difficile la vista sul lago, o qualora esse si rendano necessarie per motivi di pubblica sicurezza.
- 7 Con decisione 10 luglio 1996, l'Unabhängiger Verwaltungssenat (organo amministrativo indipendente incaricato del controllo di legalità degli atti dell'amministrazione) del Land del Vorarlberg dichiarava il signor Ciola, nella sua veste di amministratore della suddetta società, colpevole di aver concesso in locazione due posti barca a proprietari di imbarcazioni aventi la loro residenza all'estero, e cioè nel

Principato del Liechtenstein e nella Repubblica federale di Germania, sebbene il contingente di 60 posti riservati agli stranieri fosse già stato superato.

- 8 Pertanto, poiché il signor Ciola non aveva osservato le disposizioni del punto 2 della decisione amministrativa 9 agosto 1990, e aveva quindi commesso una contravvenzione amministrativa ex art. 34, n. 1, lett. f), del Landschaftsschutzgesetz, gli veniva inflitta un'ammenda di 75 000 scellini austriaci (ÖS) per ciascuna delle due infrazioni.
- 9 Ritenendo che il ricorso proposto dal signor Ciola contro le suddette ammende sollevasse questioni di interpretazione del diritto comunitario, il Verwaltungsgerichtshof ha sospeso il giudizio e ha sottoposto alla Corte le due seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se le norme sulla libera prestazione dei servizi vadano interpretate nel senso che ostano a che uno Stato membro vieti al gestore di un porto per imbarcazioni da diporto, comminando sanzioni penali in caso di inosservanza, di limitare ad un certo numero i posti barca da concedere in locazione a proprietari di imbarcazioni residenti in un altro Stato membro.
- 2) Se il diritto comunitario, in particolare il combinato disposto delle norme sulla libera prestazione dei servizi, dell'art. 5 del Trattato CE e dell'art. 2 dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei Trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 1994, C 241, pag. 21; GU 1995, L 1, pag. 1), consenta al prestatore di servizi di cui sub 1, che risieda in Austria, di eccepire che il divieto contenuto in un provvedimento amministrativo individuale e concreto ("Bescheid") ai sensi della questione sub 1, emanato nel 1990, va disapplicato nei provvedimenti emanati dai giudici e dalle autorità austriache dopo il 1 gennaio 1995».

## Sulla prima questione

- 10 Con la prima questione, il giudice a quo si chiede sostanzialmente se le norme del Trattato in materia di libera prestazione dei servizi vadano interpretate nel senso che ostano alla fissazione di un limite massimo di posti barca da concedere in locazione a proprietari di imbarcazioni residenti in un altro Stato membro.
- 11 In via preliminare, occorre rilevare, come ha ricordato il giudice a quo, da un lato, che il diritto alla libera prestazione dei servizi può essere invocato da un'impresa nei confronti dello Stato in cui essa è stabilita qualora i servizi siano forniti a destinatari stabiliti in un altro Stato membro (sentenza 17 giugno 1997, causa C-70/95, *Sodemare e a.*, Racc. pag. I-3395, punto 37), e, d'altro lato, che, conformemente alle sentenze 31 gennaio 1984, cause riunite 286/82 e 26/83, *Luisi e Carbone* (Racc. pag. 377, punto 16), e 2 febbraio 1989, causa 186/87, *Cowan* (Racc. pag. 195, punto 15), tale diritto comprende la libertà, per i destinatari dei servizi, di recarsi in un altro Stato membro per fruire ivi di un servizio senza essere impediti da restrizioni.
- 12 Pertanto, rientra nella disciplina dettata dagli artt. da 59 a 66 del Trattato un servizio quale quello fornito dalla società di cui il signor Ciola è amministratore, attraverso un contratto di locazione di un posto barca, al proprietario di un'imbarcazione che risieda in un altro Stato membro e che di tale servizio sia destinatario e beneficiario in uno Stato membro diverso da quello della propria residenza.
- 13 Di conseguenza, una limitazione dei posti barca quale quella controversa nella causa principale viola il divieto, posto dall'art. 59, n. 1, del Trattato, di ogni discriminazione, anche indiretta, nei confronti del destinatario della prestazione.

- 14 Se la limitazione del numero dei posti barca attribuibili a proprietari di imbarcazioni non residenti non si basa sulla cittadinanza di questi ultimi — e non può quindi considerarsi una discriminazione diretta —, essa si basa però, come criterio di distinzione, sul luogo della loro residenza. Ora, secondo una giurisprudenza costante, una normativa nazionale la quale preveda una distinzione basata sul criterio della residenza rischia di operare principalmente a danno dei cittadini di altri Stati membri. Infatti, il più delle volte i non residenti sono cittadini di altri Stati membri (v. sentenza 7 maggio 1998, causa C-350/96, *Clean Car Autoservice*, Racc. pag. I-2521, punto 29).
- 15 Per giustificare il contingentamento dei posti barca riservati ai cittadini di altri Stati membri in base a motivi imperativi di interesse generale, il Land del Vorarlberg, in sede di udienza, ha fatto valere la necessità di riservare a proprietari locali di imbarcazioni l'accesso a tali posti barca, in quanto questi ultimi rischierebbero di essere accaparrati da persone residenti in un altro Stato membro e disposte a pagare canoni locativi più elevati. A causa della limitazione del totale dei posti disponibili per motivi riguardanti la tutela dell'ambiente, un'eliminazione del detto contingentamento aumenterebbe la pressione sulle autorità del Land del Vorarlberg perché seguano l'andamento della situazione.
- 16 Normative nazionali che non si applicano indistintamente alle prestazioni di servizi, indipendentemente dal luogo di residenza del loro beneficiario, e che pertanto sono discriminatorie, sono compatibili con il diritto comunitario solo se possono rientrare in una deroga espressamente contemplata, come quella di cui all'art. 56 del Trattato CE (v. sentenza 26 aprile 1988, causa 352/85, *Bond van Adverteerders*, Racc. pag. I-2085, punto 32); tuttavia, scopi di natura economica non possono costituire motivi di ordine pubblico ai sensi dello stesso articolo (sentenza 25 luglio 1991, causa C-288/89, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, Racc. pag. I-4007, punto 11).
- 17 Poiché il Land del Vorarlberg ha giustificato il contingentamento dei posti barca per i proprietari non residenti, adducendo non già motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, bensì motivi di ordine economico a favore dei proprietari locali, non può applicarsi l'art. 56 del Trattato CE; pertanto occorre verificare se l'esistenza di una eccezione, menzionata nell'atto di adesione, autoriz-

zasse il Land del Vorarlberg ad adottare provvedimenti quali il contingentamento di cui trattasi al fine di limitare l'afflusso di proprietari di imbarcazioni da altri Stati membri.

18 In proposito, basti ricordare che l'art. 70 di tale atto di adesione prevede una deroga espressa, limitata nel tempo, solo per le residenze secondarie.

19 Pertanto, la fissazione, da parte di uno Stato membro, di un contingente volto a limitare i posti barca da concedere in locazione a proprietari di imbarcazioni residenti in un altro Stato membro contrasta con il principio della libera prestazione dei servizi.

20 Di conseguenza, occorre risolvere la prima questione dichiarando che l'art. 59 del Trattato va interpretato nel senso che osta a che uno Stato membro vieti al gestore di un porto per imbarcazioni da diporto — comminando, in caso di inosservanza, sanzioni penali — di concedere in locazione posti barca, oltre un determinato contingente, a proprietari di imbarcazioni residenti in un altro Stato membro.

### **Sulla seconda questione**

21 Con la seconda questione, il Verwaltungsgerichtshof chiede sostanzialmente se un divieto posto anteriormente all'adesione di uno Stato membro all'Unione europea non attraverso una norma generale ed astratta, ma attraverso un provvedimento amministrativo individuale e concreto divenuto definitivo, che sia in contrasto con la libera prestazione dei servizi, vada disapplicato nella valutazione della legittimità di un'ammenda irrogata per inosservanza di tale divieto dopo la data di adesione.



- 22 Dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio risulta che, nell'ipotesi di un'inosservanza di norme generali ed astratte, contrastanti con un principio fondamentale del Trattato, il Verwaltungsgerichtshof avrebbe disapplicato tali norme a vantaggio del diritto comunitario basandosi sulla sentenza della Corte 9 marzo 1978, causa 106/77, Simmenthal (Racc. pag. 629).
- 23 Poiché però, sino a quel momento, a parere del giudice a quo, la giurisprudenza si era occupata unicamente del principio della preminenza del diritto comunitario rispetto alle norme nazionali a carattere generale, il Verwaltungsgerichtshof chiede se la stessa soluzione si applichi nei confronti di un provvedimento amministrativo individuale e concreto, non conforme al diritto comunitario, quale il «Bescheid» del 9 agosto 1990, di cui trattasi nel giudizio a quo.
- 24 Il governo austriaco sostiene che non vi è alcuna ragione di applicare, senza alcun vaglio e senza limiti, la giurisprudenza sulla preminenza del diritto comunitario ad atti amministrativi individuali e concreti. A sostegno della sua tesi, esso fa valere l'esecutorietà degli atti amministrativi e rinvia al riguardo alla giurisprudenza in materia di quella che si è convenuto di chiamare «autonomia procedurale degli Stati membri». A parere di tale governo, affermare la preminenza del diritto comunitario nei confronti di un atto amministrativo esecutivo potrebbe rimettere in questione i principi della certezza del diritto, della tutela del legittimo affidamento o dei diritti legittimamente acquisiti.
- 25 In via preliminare, occorre constatare, come ha fatto l'avvocato generale ai paragrafi 40-43 delle sue conclusioni, che la controversia non riguarda la sorte dell'atto amministrativo in sé — nella fattispecie, la decisione 9 agosto 1990 —, ma il problema di stabilire se tale atto debba essere disapplicato nell'ambito della valutazione della legittimità di una sanzione irrogata per l'inosservanza di un obbligo che ne discende, a seguito dell'incompatibilità di tale atto con il principio della libera prestazione dei servizi.
- 26 Occorre poi ricordare che, poiché le norme del Trattato CE sono direttamente efficaci nell'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro e il diritto comunitario

prevale sul diritto nazionale, queste disposizioni attribuiscono agli interessati dei diritti che le autorità nazionali devono rispettare e tutelare e che, quindi, ogni disposizione contraria di diritto interno diviene inapplicabile nei loro confronti (v. sentenza 4 aprile 1974, causa 177/73, Commissione/Francia, Racc. pag. 359, punto 35).

- 27 Poiché gli imperativi dell'art. 59 del Trattato hanno acquistato efficacia diretta e incondizionata alla scadenza del periodo transitorio (v. sentenza 17 dicembre 1981, causa 279/80, Webb, Racc. pag. 3305, punto 13), tale norma preclude di conseguenza l'applicazione di ogni atto di diritto interno con essa in contrasto.
- 28 Per quanto riguarda la Repubblica d'Austria, emerge dall'art. 2 dell'atto di adesione che le norme del Trattato CE si applicano dal momento dell'adesione, ossia il 1° gennaio 1995, data a partire dalla quale l'art. 59 di tale Trattato è divenuto quindi fonte immediata di diritto.
- 29 Se la Corte ha inizialmente affermato che spetta eventualmente al giudice nazionale disapplicare le disposizioni contrastanti della legge interna (v. citata sentenza Simmenthal, punto 21), essa, in seguito, ha precisato tale giurisprudenza sotto un duplice profilo.
- 30 Risulta, infatti, da quest'ultima che, da un lato, sono soggetti a tale principio di preminenza tutti gli organi dell'amministrazione, compresi quelli degli enti territoriali, nei confronti dei quali i singoli sono pertanto legittimati a far valere tale disposizione comunitaria (sentenza 22 giugno 1989, causa 103/88, Fratelli Costanzo, Racc. pag. 1839, punto 32).

31 D'altro lato, tra le disposizioni di diritto interno in contrasto con la detta disposizione comunitaria possono figurare disposizioni vuoi legislative, vuoi amministrative (v., in tal senso, sentenza 7 luglio 1981, causa 158/80, Rewe, Racc. pag. 1805, punto 43).

32 È nella logica di tale giurisprudenza che le disposizioni amministrative di diritto interno di cui sopra non includano unicamente norme generali ed astratte, ma anche provvedimenti amministrativi individuali e concreti.

33 Infatti, non è in alcun modo possibile sostenere che la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in forza delle norme di diritto comunitario aventi efficacia diretta e che è compito dei giudici nazionali garantire (v. sentenza 19 giugno 1990, causa C-213/89, Factortame, Racc. pag. I-2433, punto 19) debba negarsi agli stessi singoli nel caso in cui la controversia abbia ad oggetto la validità di un atto amministrativo. L'esistenza di una siffatta tutela non può dipendere dalla natura della disposizione di diritto interno contrastante col diritto comunitario.

34 Emerge dalle considerazioni che precedono che un divieto emanato anteriormente all'adesione di uno Stato membro all'Unione europea non attraverso una norma generale ed astratta, bensì attraverso un provvedimento amministrativo individuale e concreto divenuto definitivo, che sia in contrasto con la libera prestazione dei servizi, va disapplicato nella valutazione della legittimità di un'ammenda irrogata per l'inosservanza di tale divieto dopo la data dell'adesione.

### Sulle spese

35 Le spese sostenute dal governo austriaco e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Seconda Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottoposte al Verwaltungsgerichtshof, con ordinanza 26 maggio 1997, dichiara:

- 1) **L'art. 59 del Trattato CE va interpretato nel senso che osta a che uno Stato membro vieti al gestore di un porto per imbarcazioni da diporto — comminando, in caso di inosservanza, sanzioni penali — di concedere in locazione posti barca, oltre un determinato contingente, a proprietari di imbarcazioni residenti in un altro Stato membro.**
  
- 2) **Un divieto emanato anteriormente all'adesione di uno Stato membro all'Unione europea non attraverso una norma generale ed astratta, bensì attraverso una decisione amministrativa individuale e concreta divenuta definitiva, che sia in contrasto con la libera prestazione dei servizi, va disapplicato nella valutazione della legittimità di un'ammenda irrogata per l'inosservanza di tale divieto dopo la data di adesione.**

Hirsch

Schintgen

Ioannou

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 29 aprile 1999.

Il cancelliere

Il presidente della Seconda Sezione

R. Grass

G. Hirsch