

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

---

Doc. LXXXIX

n. 134

## ORDINANZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (DECIMA SEZIONE) DEL 27 APRILE 2017. CAUSA C-595/16. (EMMEA SRL E COMMERCIAL HUB SRL CONTRO COMUNE DI SIRACUSA E ALTRI. DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE PROPOSTA DAL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA SICILIA). RINVIO PREGIUDIZIALE - CONTESTO DI FATTO E DI DIRITTO DELLA CONTROVERSIA PRINCIPALE - MANCANZA DI PRECISAZIONI SUFFICIENTI - IRRICEVIBILITÀ MANIFESTA - ARTICOLO 53, PARAGRAFO 2, DEL REGOLAMENTO DI PROCEDURA DELLA CORTE - ARTICOLO 94 DEL REGOLAMENTO DI PROCEDURA DELLA CORTE

*(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)*

---

Comunicata alla Presidenza il 16 maggio 2017

---





ORDINANZA DELLA CORTE (Decima Sezione)

27 aprile 2017 (\*)

«Rinvio pregiudiziale – Contesto di fatto e di diritto della controversia principale – Mancanza di precisazioni sufficienti – Irricevibilità manifesta – Articolo 53, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte – Articolo 94 del regolamento di procedura della Corte»

Nella causa C-595/16,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Italia), con ordinanza del 20 ottobre 2016, pervenuta in cancelleria il 23 novembre 2016, nel procedimento

**Emmea Srl,**

**Commercial Hub Srl**

contro

**Comune di Siracusa,**

**Assessorato delle Attività Produttive per la Regione Siciliana,**

**Libero Consorzio Comunale – già Provincia di Siracusa,**

**Camera di Commercio di Siracusa,**

LA CORTE (Decima Sezione),

composta da M. Berger, presidente di sezione, A. Borg Barthet e F. Biltgen (relatore), giudici,

avvocato generale: M. Szpunar

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di statuire con ordinanza motivata, conformemente all'articolo 53, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte,

ha emesso la seguente

**Ordinanza**

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione «[del]le norme del Trattato FUE e [del]le altre fonti del diritto dell'Unione in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi».
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, la Emmea Srl e la Commercial Hub Srl e, dall'altro, il Comune di Siracusa (Italia), l'Assessorato delle Attività Produttive per la Regione Siciliana (Italia), il Libero Consorzio Comunale – già Provincia di Siracusa e la Camera di Commercio di Siracusa (Italia) in merito all'applicazione di una normativa regionale che prevede, contrariamente alla normativa nazionale in materia, la necessità di ottenere una previa autorizzazione amministrativa per l'apertura di una nuova superficie di vendita commerciale.

### **Contesto normativo italiano**

- 3 Conformemente all'articolo 5 della legge regionale del 22 dicembre 1999, n. 28, la razionalizzazione della rete commerciale, e in particolare il fatto di assicurare la presenza di strutture di vendita di dimensioni diverse, deve avvenire nel rispetto del principio della libera concorrenza favorendo al contempo, nel settore della vendita dei generi di largo e generale consumo, un rapporto equilibrato tra gli insediamenti commerciali e la capacità di domanda della popolazione residente e fluttuante. Inoltre, il suddetto articolo prevede l'obbligo di valutare l'impatto dei progetti di apertura di nuovi centri commerciali sulla mobilità, sul traffico e sull'inquinamento e quello di garantire la tutela del patrimonio artistico e ambientale.
- 4 Ai sensi dell'articolo 9 di tale legge:  
  
«(...) L'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di una grande struttura di vendita sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal comune competente per territorio nel rispetto della programmazione urbanistico-commerciale di cui all'articolo 5 (...)».
- 5 Il decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge, con modificazioni, ha previsto la liberalizzazione delle attività commerciali. In particolare, l'articolo 31 di detto decreto stabilisce che, secondo la disciplina dell'Unione Europea e quella nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, è garantita la libertà di esercitare un'attività commerciale sul territorio senza alcuna restrizione o limite territoriale. Tuttavia, possono essere legittimamente adottate restrizioni connesse alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Infine, è previsto che le regioni siano tenute ad adeguare i propri ordinamenti alle suddette prescrizioni entro il 30 settembre 2012 e che possano prevedere limitazioni solo al fine di tutelare la salute, i lavoratori, l'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e i beni culturali.

- 6 L'articolo 1 del decreto-legge del 24 gennaio 2012, n. 1, relativo alla liberalizzazione delle attività economiche, ha inoltre previsto l'abolizione definitiva di tutte le limitazioni, ivi compresi gli atti preventivi di assenso dell'amministrazione, all'avvio di un'attività economica non giustificate da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento dell'Unione. Esso ha inoltre stabilito che le disposizioni recanti limitazioni all'esercizio di un'attività commerciale devono essere interpretate in senso restrittivo.

### **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

- 7 Nel 2011 la Emmea e la Commercial Hub hanno ottenuto l'autorizzazione per l'esercizio di un'attività commerciale per una grande superficie di vendita nel territorio del Comune di Siracusa. Tuttavia, non potendo avviare immediatamente la loro attività commerciale, esse hanno chiesto al Comune di Siracusa di prorogare la suddetta autorizzazione al fine di evitare la decadenza della stessa in applicazione della normativa regionale in caso di mancato avvio immediato dell'attività commerciale.
- 8 Con una nota dell'8 settembre 2015 il Comune di Siracusa ha chiesto all'Assessorato delle Attività Produttive per la Regione Siciliana di convocare una riunione della Conferenza dei servizi al fine di decidere in merito a tale richiesta di proroga.
- 9 La Emmea e la Commercial Hub hanno quindi presentato ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo Regionale per la Sicilia (Italia) diretto all'annullamento di tale nota. A sostegno di detto ricorso, esse adducono che la previa autorizzazione per l'esercizio di un'attività economica e, di conseguenza, la richiesta di proroga della stessa non sarebbero più necessarie dopo l'adozione, da parte del legislatore nazionale, di una normativa che prevede la completa liberalizzazione del mercato delle attività commerciali.
- 10 A tal riguardo, il giudice del rinvio osserva che il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana (Italia) si è già pronunciato sulla questione. Esso ha infatti dichiarato che la normativa nazionale sulle liberalizzazioni non può avere come effetto di abrogare una normativa regionale riguardante le autorizzazioni richieste per l'esercizio di un'attività commerciale, in quanto le regioni conservano una competenza esclusiva in materia di commercio, e che la normativa regionale siciliana, avendo previsto un sistema di previa autorizzazione al fine di salvaguardare talune esigenze imperative di interesse generale, rispetta il principio della libera concorrenza.
- 11 Il giudice del rinvio ritiene che la normativa nazionale sia stata emanata conformemente al diritto dell'Unione e che la normativa regionale vi deroghi.

Pertanto, esso si chiede se il diritto dell'Unione osti al fatto che una tale normativa regionale possa prevalere su una normativa nazionale con essa in contrasto.

12 In tale contesto, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se le norme del Trattato e le altre fonti di diritto dell'Unione in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi ostino oppure no a che una regolamentazione regionale in materia di commercio, esplicazione di potestà legislativa esclusiva, non sia considerata sostituita in toto dalla normativa nazionale – anch'essa esplicazione di potestà legislativa esclusiva, ed emanata in dichiarata applicazione della disciplina dell'Unione europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi – nella parte in cui tale normativa nazionale specifica a tutela di quali interessi e vincoli una attività economica può essere limitata.

2) Se le norme del Trattato e le altre fonti di diritto dell'Unione in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi ostino conseguentemente oppure no a che una regolamentazione regionale in materia di commercio, esplicazione di potestà legislativa esclusiva, integri la normativa nazionale – anch'essa esplicazione di potestà legislativa esclusiva, ed emanata in dichiarata applicazione della disciplina dell'Unione europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi – e indichi quindi anche interessi e vincoli diversi, a tutela dei quali una attività economica può essere limitata, e che possono rendere necessario verificare previamente un rapporto equilibrato tra gli insediamenti commerciali e la capacità di domanda della popolazione residente e fluttuante».

### **Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale**

13 Ai sensi dell'articolo 53, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando il rinvio pregiudiziale è manifestamente irricevibile, la Corte, sentito l'avvocato generale, può statuire con ordinanza motivata, senza proseguire il procedimento.

14 Tale disposizione va applicata nella presente causa.

15 Per costante giurisprudenza della Corte, nell'ambito della cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali istituita dall'articolo 267 TFUE, l'esigenza di pervenire ad un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile per il giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca il contesto di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni da esso sollevate o che, quantomeno, spieghi le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate. Infatti, la Corte può esprimersi esclusivamente sull'interpretazione di un testo dell'Unione a partire dai fatti ad essa

presentati dal giudice nazionale (ordinanza del 3 settembre 2015, Vivium, C-250/15, non pubblicata, EU:C:2015:569, punto 8 e giurisprudenza ivi citata).

- 16 Inoltre, per quanto riguarda le disposizioni del Trattato FUE in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, occorre ricordare che tali disposizioni non sono applicabili a una fattispecie i cui elementi si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro (v., in particolare, sentenza del 15 novembre 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).
- 17 Nel caso di specie, come risulta dall'ordinanza di rinvio, gli elementi della controversia di cui al procedimento principale sembrano collocarsi tutti all'interno dello Stato italiano.
- 18 Orbene, la Corte, adita da un giudice nazionale in merito a una controversia i cui elementi sono tutti collocati all'interno di un solo Stato membro, non può, senza altre indicazioni di tale giudice se non il fatto che la normativa nazionale di cui trattasi è applicabile indistintamente ai cittadini dello Stato membro interessato e ai cittadini di altri Stati membri, considerare che la domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sulle disposizioni del Trattato FUE relative alle libertà fondamentali sia a tale giudice necessaria ai fini della soluzione della controversia dinanzi al medesimo pendente. Infatti, gli elementi concreti che consentano di stabilire un collegamento fra, da un lato, l'oggetto o le circostanze di una controversia, i cui elementi sono tutti collocati all'interno dello Stato membro interessato, e, dall'altro, gli articoli 49 TFUE, 56 TFUE o 63 TFUE devono risultare dall'ordinanza di rinvio.
- 19 Di conseguenza, nel contesto di una controversia come quella oggetto del procedimento principale, i cui elementi sono tutti collocati all'interno di un solo Stato membro, spetta al giudice del rinvio indicare alla Corte, in conformità a quanto richiesto dall'articolo 94 del regolamento di procedura, sotto quale profilo la controversia dinanzi ad esso pendente presenti con le disposizioni del diritto dell'Unione relative alle libertà fondamentali un elemento di collegamento, che renda l'interpretazione in via pregiudiziale richiesta necessaria alla soluzione di tale controversia.
- 20 Nella fattispecie, si deve constatare che il giudice del rinvio non indica sotto quale profilo, malgrado il suo carattere puramente interno, la controversia dinanzi ad esso pendente presenti un elemento di collegamento con le disposizioni del Trattato FUE relative alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, che renda l'interpretazione richiesta in via pregiudiziale necessaria alla soluzione di tale controversia.
- 21 La stessa constatazione deve essere svolta, a fortiori, per quanto riguarda le disposizioni del diritto dell'Unione relative al diritto della concorrenza che costituiscono certamente l'oggetto delle questioni pregiudiziali, senza tuttavia che



il giudice del rinvio abbia indicato le ragioni che l'hanno indotto a interrogarsi sull'interpretazione di tali disposizioni e senza precisare queste ultime.

22 A motivo di tali lacune, l'ordinanza di rinvio non consente alla Corte di fornire una risposta utile al giudice del rinvio al fine di dirimere la controversia oggetto del procedimento principale, né offre ai governi degli Stati membri e alle altre parti interessate la possibilità di presentare utilmente osservazioni conformemente all'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

23 Si deve pertanto constatare che, in applicazione dell'articolo 53, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la presente domanda di pronuncia pregiudiziale è manifestamente irricevibile.

### **Sulle spese**

24 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi, la Corte (Decima Sezione) così provvede:

**La domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Italia), con ordinanza del 20 ottobre 2016 (causa C-596/16), è manifestamente irricevibile.**

Lussemburgo, 27 aprile 2017

Il cancelliere

Il presidente della  
Decima Sezione

A. Calot Escobar

M. Berger