

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. LXXXIX
n. 45

SENTENZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (DECIMA SEZIONE) 6 MARZO 2014. CAUSA C-206/13 (CRUCIANO SIRAGUSA CONTRO REGIONE SICILIA – SOPRINTENDENZA PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI DI PALERMO. DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE: TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA SICILIA). RINVIO PREGIUDIZIALE – CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA – PRINCIPI GENERALI DEL DIRITTO DELL'UNIONE – ATTUAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE – AMBITO DI APPLICAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE – COLLEGAMENTO SUFFICIENTE – INSUSSISTENZA – INCOMPETENZA DELLA CORTE

(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)

—————
Comunicata alla Presidenza il 14 luglio 2014
—————

SENTENZA DELLA CORTE (Decima Sezione)

6 marzo 2014 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Principi generali del diritto dell’Unione – Attuazione del diritto dell’Unione – Ambito di applicazione del diritto dell’Unione – Collegamento sufficiente – Insussistenza – Incompetenza della Corte»

Nella causa C-206/13,

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 14 febbraio 2013, pervenuta in cancelleria il 18 aprile 2013, nel procedimento

Cruciano Siragusa

contro

Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo,

LA CORTE (Decima Sezione),

composta da E. Juhász, presidente di sezione, A. Rosas (relatore) e D. Šváby, giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da G. Palatiello, avvocato dello Stato;
- per il governo ceco, da M. Smolek e J. Vlácil, in qualità di agenti;
- per il governo dei Paesi Bassi, da M. Bulterman e C. Schillemans, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da L. Pignataro-Nolin e C. Zadra, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l’avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e del principio di proporzionalità.
- 2 La domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra il sig. Siragusa e la Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo, relativa a un'ordinanza-ingiunzione di rimessione in pristino dello stato di luoghi di proprietà del sig. Siragusa.

Contesto normativo

- 3 Il giudice del rinvio ricorda che il proprietario di un'area ricadente in zona vincolata paesaggisticamente non può eseguirvi alcun intervento in assenza dell'autorizzazione dell'amministrazione competente.
- 4 L'articolo 146, commi 1 e 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 42/2004»), nella versione applicabile ai fatti oggetto della controversia principale, stabilisce che i proprietari di immobili tutelati dalla legge non possono distruggerli, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione. Prima di realizzare modificazioni, gli stessi hanno l'obbligo di chiedere un'autorizzazione preventiva. Se il proprietario pone in essere modificazioni in assenza di autorizzazione, l'amministrazione può autorizzarle in sanatoria, quando l'opera realizzata sia comunque compatibile con i suddetti valori oggetto di tutela, ai sensi dell'articolo 167, commi 4 e 5, di tale decreto.
- 5 L'articolo 167 del decreto legislativo n. 42/2004 precisa le conseguenze della violazione degli obblighi imposti da tale decreto. L'articolo 167, comma 4, di tale articolo stabilisce che l'autorità amministrativa competente accerta la compatibilità paesaggistica delle opere in questione nei seguenti casi:
 - «a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati».
- 6 Qualora non si tratti di opere che abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati, e delle stesse opere venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una sanzione pecuniaria.

Fatti e questione pregiudiziale

- 7 Il ricorrente nella controversia principale è proprietario di un immobile situato in zona paesaggisticamente vincolata sul quale ha realizzato modifiche non preventivamente autorizzate, e ha chiesto al Comune di Trabia la concessione edilizia in sanatoria, da concedersi previo nullaosta della Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo.
- 8 Il 4 aprile 2011, quest'ultima ha adottato un'ordinanza-ingiunzione che ha imposto la rimessione in pristino dello stato dei luoghi mediante la dismissione di tutte le opere abusivamente eseguite, nel termine di 120 giorni dal ricevimento dell'ordinanza stessa. Tale ordinanza reca come motivazione il fatto che le opere in questione non sono ammissibili all'accertamento della compatibilità paesaggistica di cui agli articoli 167 e 181 del decreto legislativo n. 42/2004, in quanto opere che hanno comportato un aumento di volume.

- 9 Il ricorrente nella controversia principale ha proposto ricorso contro la suddetta ordinanza-ingiunzione dinanzi al giudice del rinvio.
- 10 Il giudice del rinvio sostiene che, nel diritto dell'Unione, la materia della tutela del paesaggio non è autonoma né concettualmente distinta rispetto alla materia della tutela dell'ambiente, bensì è parte di essa. A tal proposito, lo stesso giudice richiama:
- l'articolo 2, paragrafo 3, lettera a), della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, approvata a nome della Comunità europea con la decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 (GU L 124, pag. 1; in prosieguito: la «Convenzione di Aarhus»);
 - il regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU L 264, pag. 13);
 - l'articolo 2, punto 1, lettera a), della direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio (GU L 41, pag. 26) e
 - gli articoli 1 e 3 della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU 2012, L 26, pag. 1).
- 11 Il giudice del rinvio ricorda, poi, che l'ambiente è materia di competenza dell'Unione europea, ai sensi degli articoli 3, paragrafo 3, TUE, e 21, paragrafo 2, lettera f), TUE, nonché degli articoli 4, paragrafo 2, lettera e), TFUE, 11 TFUE, 114 TFUE e 191 TFUE.
- 12 Secondo il giudice del rinvio, il sistema della tutela paesaggistica implica, per le attività private, vincoli che non sono necessariamente di inedificabilità assoluta. Ne conseguirebbe che non ogni attività edificatoria, anche se comportante aumento di volumetria, risulta sempre e comunque lesiva dei valori tutelati dalla normativa in questione.
- 13 Secondo lo stesso giudice, un accertamento che includa la possibilità di sanatoria dietro pagamento di una sanzione pecuniaria potrebbe essere effettuato in concreto se il decreto legislativo n. 42/2004 non prevedesse la rigida, astratta e presuntiva esclusione delle opere comportanti «creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati». Infatti, anche in questa ipotesi la tutela del paesaggio potrebbe risultare, ad una valutazione concreta, compatibile con il mantenimento dell'opera.
- 14 Il giudice del rinvio si domanda dunque se l'articolo 167 del decreto legislativo n. 42/2004, nell'escludere in modo presuntivo una categoria di opere da qualsivoglia accertamento di compatibilità paesaggistica, assoggettandole alla sanzione demolitoria, possa configurare una ingiustificata e sproporzionata lesione del diritto di proprietà garantito dall'articolo 17 della Carta, ove questa fosse interpretata nel senso che le limitazioni al diritto di proprietà possano essere imposte solo a seguito di un accertamento della effettiva, e non solo astratta, esistenza di un interesse contrapposto. Il giudice richiama anche il principio di proporzionalità in quanto principio generale del diritto dell'Unione.

- 15 Alla luce di quanto sopra, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 17 della [Carta], ed il principio di proporzionalità come principio generale del diritto dell'[Unione], ostino all'applicazione di una normativa nazionale che, come l'articolo 167, comma 4, lettera a), del decreto legislativo n. 42 del 2004, esclude la possibilità del rilascio di una autorizzazione paesaggistica in sanatoria per tutti gli interventi umani comportanti l'incremento di superfici e volumi, indipendentemente dall'accertamento concreto della compatibilità di tali interventi con i valori di tutela paesaggistica dello specifico sito considerato».

Sulla competenza della Corte

- 16 Con la sua questione, il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se l'articolo 17 della Carta e il principio di proporzionalità debbano essere interpretati nel senso che ostano a una disposizione di diritto nazionale come l'articolo 167, comma 4, lettera a), del decreto legislativo n. 42/2004.
- 17 Tutte le parti interessate che hanno presentato osservazioni hanno concluso nel senso dell'incompetenza della Corte a rispondere alla questione pregiudiziale, in ragione dell'insussistenza di un collegamento sufficiente con il diritto dell'Unione. Le stesse parti hanno inoltre ricordato che spetta al giudice del rinvio chiarire quale sia il collegamento tra le disposizioni del diritto dell'Unione di cui si chiede l'interpretazione e l'articolo 167, comma 4, lettera a), del decreto legislativo n. 42/2004.
- 18 Nondimeno, la Commissione europea ha analizzato i diversi testi richiamati dal giudice del rinvio, sostenendo, in relazione a ciascuno di essi, quanto segue:
- la decisione 2005/370 si limita ad integrare nell'ordinamento dell'Unione la Convenzione di Aarhus ed è una misura dell'Unione che non richiede norme di recepimento da parte degli Stati membri;
 - il regolamento n. 1367/2006 non si applica agli Stati membri ma alle istituzioni dell'Unione, e non presenta alcun nesso con i fatti di cui al procedimento principale, né tantomeno con il decreto legislativo n. 42/2004;
 - lo stesso vale per la direttiva 2003/4, relativa all'accesso del pubblico alle informazioni in materia di ambiente;
 - dal fascicolo non emerge che la direttiva 2011/92 sia rilevante ai fini della controversia principale, in quanto non risulta che le opere realizzate dal sig. Siragusa sollevino alcuna questione relativa al rispetto di tale direttiva sotto il profilo dell'assenza di valutazione di impatto ambientale dei lavori;
 - gli articoli 3, paragrafo 3, TUE, e 21, paragrafo 2, lettera f), TUE hanno come destinataria l'Unione e non gli Stati membri;
 - l'articolo 4, paragrafo 2, lettera e), TFUE, riguarda la ripartizione delle competenze tra Stati membri ed Unione europea ed è contenuto nella parte relativa ai principi;
 - l'articolo 11 TFUE ha pur sempre come destinataria l'Unione;

- l'articolo 114 TFUE si applica alle istituzioni dell'Unione e non agli Stati membri;
 - anche a voler supporre che la normativa nazionale oggetto del procedimento principale rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione attraverso l'articolo 191 TFUE, la Corte ha già avuto occasione di specificare che, dal momento che l'articolo 191 TFUE è rivolto all'azione dell'Unione, questa disposizione non può essere invocata in quanto tale dai privati al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale emanata in una materia rientrante nella politica ambientale, quando non è applicabile nessuna normativa dell'Unione adottata in base all'articolo 192 TFUE, che disciplini specificamente la fattispecie di cui trattasi (sentenza del 9 marzo 2010, ERG e altri, C-378/08, Racc. pag. I-1919, punto 46).
- 19 A questo proposito occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 94, lettera c), del regolamento di procedura della Corte, la domanda di pronuncia pregiudiziale deve contenere l'illustrazione dei motivi che hanno indotto il giudice del rinvio a interrogarsi sull'interpretazione o sulla validità di determinate disposizioni del diritto dell'Unione, nonché il collegamento individuato dallo stesso giudice tra dette disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla controversia principale. Tale illustrazione, così come l'illustrazione sommaria dei fatti rilevanti richiesta dall'articolo 94, lettera a), del suddetto regolamento di procedura, deve permettere alla Corte di verificare, oltre alla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale, la sua competenza a rispondere alla questione ad essa sottoposta.
- 20 L'articolo 51, paragrafo 1, della Carta prevede che le disposizioni della medesima si applichino agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. L'articolo 6, paragrafo 1, TUE, così come l'articolo 51, paragrafo 2, della Carta, precisa che le disposizioni di quest'ultima non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei Trattati. Pertanto, la Corte è chiamata a interpretare il diritto dell'Unione, alla luce della Carta, nei limiti delle competenze riconosciute all'Unione stessa (sentenza del 15 novembre 2011, Dereci e a., C-256/11, Racc. pag. I-11315, punto 71 e giurisprudenza ivi citata).
- 21 La Corte ha già ricordato di non poter valutare alla luce della Carta una normativa nazionale che non rientri nell'ambito del diritto dell'Unione. Di contro, una volta accertato che una tale normativa rientra nell'ambito di applicazione di tale diritto, la Corte, adita in via pregiudiziale, deve fornire tutti gli elementi d'interpretazione necessari per la valutazione, da parte del giudice nazionale, della conformità di tale normativa ai diritti fondamentali di cui essa garantisce il rispetto (v. sentenza del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 19 e giurisprudenza ivi citata).
- 22 Tale definizione dell'ambito di applicazione dei diritti fondamentali dell'Unione è confermata dalle spiegazioni relative all'articolo 51 della Carta, le quali, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, terzo comma, TUE e all'articolo 52, paragrafo 7, della Carta, debbono essere prese in considerazione per l'interpretazione di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza del 22 dicembre 2010, DEB, C-279/09, Racc. pag. I-13849, punto 32). Secondo tali spiegazioni, l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali definiti nell'ambito dell'Unione si impone agli Stati membri soltanto quando agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.
- 23 Secondo l'esposizione svolta dal giudice del rinvio, il procedimento principale riguarda un'ordinanza-ingiunzione che impone al sig. Siragusa la dismissione delle opere realizzate in violazione di norme in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio. Un procedimento del genere presenterebbe un collegamento con il diritto dell'Unione in materia di ambiente, in

- quanto la tutela del paesaggio, che costituisce lo scopo della normativa nazionale in questione, sarebbe parte della tutela dell'ambiente. Il giudice del rinvio richiama, a questo proposito, diverse disposizioni del diritto dell'Unione in materia di ambiente.
- 24 Occorre tuttavia ricordare che la nozione di «attuazione del diritto dell'Unione», di cui all'articolo 51 della Carta, richiede l'esistenza di un collegamento di una certa consistenza, che vada al di là dell'affinità tra le materie prese in considerazione o dell'influenza indirettamente esercitata da una materia sull'altra (v., in tal senso, sentenza del 29 maggio 1997, *Kremzow*, C-299/95, Racc. pag. I-2629, punto 16).
- 25 Per stabilire se una normativa nazionale rientri nell'attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51 della Carta occorre verificare, tra le altre cose, se essa abbia lo scopo di attuare una disposizione del diritto dell'Unione, quale sia il suo carattere e se essa persegua obiettivi diversi da quelli contemplati dal diritto dell'Unione, anche se è in grado di incidere indirettamente su quest'ultimo, nonché se esista una normativa di diritto dell'Unione che disciplini specificamente la materia o che possa incidere sulla stessa (v. sentenze del 18 dicembre 1997, *Annibaldi*, C-309/96, Racc. pag. I-7493, punti da 21 a 23; dell'8 novembre 2012, *Iida*, C-40/11, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 79, nonché dell'8 maggio 2013, *Ymeraga e a.*, C-87/12, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 41).
- 26 In particolare, la Corte ha affermato che erano inapplicabili i diritti fondamentali dell'Unione ad una normativa nazionale, per il fatto che le disposizioni dell'Unione nella materia in questione non imponevano alcun obbligo agli Stati membri in relazione alla situazione oggetto del procedimento principale (v. sentenza del 13 giugno 1996, *Maurin*, C-144/95, Racc. pag. I-2909, punti 11 e 12).
- 27 Come sostenuto dalle parti interessate che hanno presentato osservazioni, né le disposizioni dei trattati UE e FUE richiamati dal giudice del rinvio, né la normativa relativa alla Convenzione di Aarhus, né le direttive 2003/4 e 2011/92 impongono agli Stati membri obblighi specifici di tutela del paesaggio, come fa invece il diritto italiano.
- 28 Gli obiettivi di tali normative e del decreto legislativo n. 42/2004 non sono i medesimi, anche se il paesaggio è uno degli elementi presi in considerazione per valutare l'impatto ambientale di un progetto, ai sensi della direttiva 2011/92, e rientra tra gli elementi presi in considerazione dalle informazioni in materia di ambiente, di cui alla Convenzione di Aarhus, al regolamento n. 1367/2006 e alla direttiva 2003/4.
- 29 La Corte ha affermato nella citata sentenza *Annibaldi*, alla quale si riferiscono le spiegazioni relative all'articolo 51 della Carta, che la sola circostanza che una legge nazionale possa incidere indirettamente sul funzionamento di un'organizzazione comune dei mercati agricoli, non costituisce collegamento sufficiente (sentenza *Annibaldi*, cit., punto 22; v. anche la sentenza *Kremzow*, cit., punto 16).
- 30 A questo proposito, nessun elemento permette di concludere che le disposizioni del decreto legislativo n. 42/2004 rilevanti nella controversia principale rientrino nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Tali disposizioni non costituiscono infatti attuazione di norme del diritto dell'Unione, il che distingue la controversia principale oggetto del presente rinvio pregiudiziale da quella che ha dato origine alla sentenza del 15 gennaio 2013, *Križan e a.* (C-416/10, non ancora pubblicata nella Raccolta), alla quale fa riferimento il giudice del rinvio.

- 31 Occorre inoltre tenere conto dell'obiettivo della tutela dei diritti fondamentali nel diritto dell'Unione, che è quello di vigilare a che tali diritti non siano violati negli ambiti di attività dell'Unione, che ciò avvenga in conseguenza dell'attività dell'Unione o in conseguenza dell'attuazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri.
- 32 Il perseguimento di tale obiettivo è motivato dalla necessità di evitare che una tutela dei diritti fondamentali variabile a seconda del diritto nazionale considerato pregiudichi l'unità, il primato e l'effettività del diritto dell'Unione (v., in tal senso sentenza del 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, Racc. pag. 1125, punto 3, e del 26 febbraio 2013, Melloni, C-399/11, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 60). Ebbene, dall'ordinanza di rinvio non emerge l'esistenza di un simile rischio nella controversia principale.
- 33 Dall'insieme delle considerazioni fin qui svolte deriva che la competenza della Corte a interpretare l'articolo 17 della Carta non risulta dimostrata (v., in tal senso, sentenza del 22 dicembre 2010, *Omalet*, C-245/09, Racc. pag. I-13771, punto 18; ordinanze del 1° marzo 2011, *Chartry*, C-457/09, Racc. pag. I-819, punti 25 e 26; del 10 maggio 2012, *Corpul Național al Polițiștilor*, C-134/12, punto 15; del 7 febbraio 2013, *Pedone*, C-498/12, punto 15, nonché del 7 novembre 2013, *SC Schuster & Co Ecologic*, C-371/13, punto 18).
- 34 Quanto al principio di proporzionalità, esso fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione che devono essere rispettati da una normativa nazionale che rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione o che costituisce attuazione del medesimo (v., in tal senso, sentenze del 18 febbraio 1982, *Zuckerfabrik Franken*, 77/81, Racc. pag. 681, punto 22; del 16 maggio 1989, *Buet e EBS*, 382/87, Racc. pag. 1235, punto 11; del 2 giugno 1994, *Exportslachterijen van Oordegem*, C-2/93, Racc. pag. I-2283, punto 20, nonché del 2 dicembre 2010, *Vandorou e a.*, C-422/09, C-425/09 e C-426/09, Racc. pag. I-12411, punto 65).
- 35 Dal momento che il giudice del rinvio non ha dimostrato, provando l'esistenza di un collegamento sufficiente, che l'articolo 167, comma 4, lettera a), del decreto legislativo n. 42/2004 rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione o costituisce attuazione del medesimo, neppure la competenza della Corte ad interpretare il principio di proporzionalità risulta dimostrata nel caso di specie.
- 36 Di conseguenza, occorre dichiarare che la Corte è incompetente a rispondere alla questione posta dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia.

Sulle spese

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

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

La Corte di giustizia dell'Unione europea è incompetente a rispondere alla questione posta dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Italia).

Firme

