SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)
18 dicembre 1997 *

Nel procedimento C-309/96,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dalla Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di Tivoli, nella causa dinanzi ad essa pendente tra

Daniele Annibaldi

e

Sindaco del Comune di Guidonia,

Presidente Regione Lazio,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 40, n. 3, del Trattato CE e dei principi generali di diritto comunitario,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dai signori D. A. O. Edward (relatore), facente funzione di presidente della Prima Sezione, P. Jann e L. Sevón, giudici,

* Lingua processuale: l'italiano.

avvocato generale: G. Cosmas
cancelliere: R. Grass

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il signor Annibaldi, dall'avv. Romano Vaccarella, del foro di Roma;

— per il sindaco del Comune di Guidonia, dall'avv. Giovanni Mascioli, del foro di Roma;

— per il Presidente della Regione Lazio, dagli avv. ti Giuseppe La Cute, Aldo Rivela e Massimo Luciani, del foro di Roma;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Paolo Ziotti, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 2 ottobre 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 9 settembre 1996, pervenuta alla Corte il 23 settembre successivo, la Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di Tivoli, ha posto, ai sensi

dell'art. 177 del Trattato CE, due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dell'art. 40, n. 3, del Trattato CE e dei principi generali di diritto comunitario.

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra il signor Annibaldi, da un lato, e il Comune di Guidonia e la Regione Lazio, dall'altro, in ordine al diniego, nei confronti dell'interessato, di un'autorizzazione a impiantare un frutteto su una superficie di tre ettari situata nell'area di un parco regionale.

3 L'art. 1 della legge regionale del Lazio 20 giugno 1996, n. 22 (*Supplemento ordinario n. 2 al Bollettino ufficiale della Regione Lazio* n. 18 del 1° luglio 1996, pag. 3; in prosieguo: la «legge regionale»), ha istituito il parco naturale-archeologico regionale dell'Inviolata (in prosieguo: il «parco»). Ai sensi dell'art. 2, n. 1, di tale legge il parco è stato istituito per tutelare e valorizzare l'ambiente e i beni culturali del territorio interessato.

4 Al fine di realizzare tali obiettivi, gli artt. 7, 8 e 9 della legge regionale prevedono una serie di divieti di talune attività all'interno dell'area del parco accompagnati, in via eccezionale, da talune deroghe connesse al perseguimento degli scopi del parco e che richiedono, di norma, un'apposita autorizzazione da parte dell'ente gestore. Tra i divieti previsti dall'art. 7 della legge regionale figurano i cambiamenti di coltura e i movimenti di terreno [lett. e)], la circolazione e la sosta di mezzi motorizzati [lett. g)], l'apertura di nuove strade o piste di penetrazione [lett. h)], nonché l'esecuzione di qualsiasi opera edilizia [lett. l)].

5 Ai sensi dell'art. 9, n. 2, della legge regionale, parte dei fondi destinati alla gestione del parco è utilizzata per indennizzare la perdita di redditi qualora quest'ultima sia derivante, in particolare, dall'applicazione delle norme sull'utilizzazione del patrimonio boschivo ed agricolo del parco.

6 Il signor Annibaldi è proprietario di un'impresa agricola di 65 ettari, denominata «Prato Rotondo» e sita nel Comune di Guidonia, 35 ettari della quale sono ricompresi nell'area del parco.

7 Con comunicazione dell'8 agosto 1996 il sindaco del Comune di Guidonia, nella sua qualità di gestore del parco, ha negato al signor Annibaldi l'autorizzazione ad impiantare un frutteto su una superficie di tre ettari situata nell'area del parco.

8 Ritenendo che la legge regionale introduca in sostanza un esproprio senza indennizzo, il 26 agosto 1996 il signor Annibaldi ha proposto un ricorso contro tale diniego dinanzi alla Pretura circondariale di Roma. Egli ha sostenuto che la legge regionale era in contrasto con le norme del Trattato CE, in particolare con i suoi artt. 40 e 52, con i principi generali del diritto, in particolare quelli connessi alla proprietà, all'impresa e alla parità di trattamento da parte delle autorità nazionali, nonché con la Costituzione italiana.

9 Ritenendo che la controversia sollevasse questioni di interpretazione del diritto comunitario, la Pretura circondariale di Roma ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se una norma di diritto nazionale che imponga alle aziende ricomprese in un parco naturale-archeologico di astenersi da ogni attività e qualunque attività sulle relative aree — risolvendosi in una sostanziale espropriazione delle aziende ricomprese nel parco stesso senza che sia prevista alcuna indennità per i soggetti espropriati — violi i diritti fondamentali legati alla proprietà, all'impresa e alla parità di trattamento da parte delle Autorità nazionali.

2) Anche a prescindere dalla risposta che la Corte di giustizia riterrà di dare al primo quesito, se le misure previste dall'art. 7 della legge regionale in esame (equiparabile, ai fini del giudizio comunitario, ad ogni altra norma nazionale) violino il principio di uguaglianza e il connesso divieto di discriminazione previsto dall'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato di Roma».

Sulla competenza della Corte

10 Secondo la Regione Lazio e la Commissione, la Corte non è competente a pronunciarsi sulle questioni pregiudiziali poiché le norme della legge regionale non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto comunitario.

11 Il signor Annibaldi ritiene invece che la Corte sia legittimata ad enucleare i principi generali dell'ordinamento giuridico comunitario dando soluzione a questioni pregiudiziali relative all'interpretazione di tali principi.

12 Si deve ricordare che, secondo una costante giurisprudenza (v., in particolare, parere 2/94 del 28 marzo 1996, Racc. pag. I-1759, punto 33), i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza. A tal fine la Corte si ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo a cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito. La Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «Convenzione») riveste, a questo proposito, un particolare significato. Come la Corte ha pure precisato, ne consegue che nella Comunità non possono essere consentite misure incompatibili con il rispetto dei diritti dell'uomo in tal modo riconosciuti e garantiti (v., in particolare, sentenza 18 giugno 1991, causa C-260/89, ERT, Racc. pag. I-2925, punto 41).

13 Risulta inoltre dalla giurisprudenza della Corte (v., in particolare, sentenza 29 maggio 1997, causa C-299/95, Kremzow, Racc. pag. I-2629, punto 15) che, dal momento che una normativa nazionale entra nel campo di applicazione del diritto comunitario, la Corte, adita in via pregiudiziale, deve fornire tutti gli elementi di interpretazione necessari per la valutazione, da parte del giudice nazionale, della conformità di tale normativa con i diritti fondamentali di cui la Corte assicura il rispetto, quali essi risultano, in particolare, dalla Convenzione. Per contro, essa non ha tale competenza nei confronti di una normativa nazionale che non si colloca nell'ambito del diritto comunitario.

14 Si deve pertanto accertare se una normativa nazionale, quale la legge regionale che istituisce un parco naturale-archeologico al fine di tutelare e valorizzare l'ambiente e i beni culturali del territorio interessato, rientri nell'ambito di applicazione del diritto comunitario, in particolare dell'art. 40, n. 3, del Trattato.

15 Occorre constatare innanzi tutto che l'art. 2 del Trattato CE descrive i compiti e gli obiettivi della Comunità che sono enunciati all'art. 3 (v., in particolare, sentenza 1° febbraio 1996, causa C-177/94, Perfili, Racc. pag. I-161, punto 10). Ai sensi dell'art. 3, lett. e) e k), del Trattato CE, l'azione della Comunità comporta l'attuazione di politiche comuni nei settori dell'agricoltura e dell'ambiente.

16 Si deve poi ricordare che l'art. 128 del Trattato CE prevede un'azione della Comunità nel settore della cultura che comprende, in particolare, la conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea (n. 2, secondo trattino).

17 Occorre infine ricordare che, ai sensi dell'art. 222 del Trattato CE, quest'ultimo «lascia del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri».

18 A norma dell'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato, l'organizzazione comune dei mercati agricoli, da istituire nell'ambito della politica agricola comune, «deve escludere qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità». Tale divieto di discriminazione è solo una specificazione del principio generale di uguaglianza che fa parte dei principi fondamentali del diritto comunitario (v., in particolare, sentenza 25 novembre 1986, cause riunite 201/85 e 202/85, Klensch e a., Racc. pag. 3477, punto 9, e 24 marzo 1994, causa C-2/94, Bostock, Racc. pag. I-955, punto 23).

19 In particolare, occorre sottolineare che l'art. 40, n. 3, del Trattato riguarda tutti i provvedimenti relativi all'organizzazione comune dei mercati agricoli, indipendentemente dall'autorità dalla quale vengano adottati. Di conseguenza, esso vincola anche gli Stati membri allorché danno attuazione a detta organizzazione (v., in particolare, sentenze Klensch e a., già citata, punto 8, e 14 luglio 1994, causa C-351/92, Graff,, Racc. pag. I-3361, punto 18).

20 Si deve altresì sottolineare che, secondo una giurisprudenza costante (v. sentenze 1° aprile 1982, cause riunite 141/81, 142/81 e 143/81, Holdijk e a., Racc. pag. 1299, punto 12, e 6 ottobre 1987, causa 118/86, Nertsvoederfabriek Nederland, Racc. pag. 3883, punto 12), l'instaurazione di un'organizzazione comune dei mercati agricoli ai sensi dell'art. 40 del Trattato non sottrae i produttori agricoli a qualsiasi norma nazionale diretta a scopi diversi da quelli perseguiti dall'organizzazione comune, ma che, incidendo sulle condizioni di produzione, può influire sul volume o sui costi della produzione nazionale e, quindi, sull'andamento del mercato comune nel settore interessato. Il divieto di discriminazione tra i produttori della Comunità enunciato al n. 3, secondo comma, dell'art. 40 riguarda gli scopi perseguiti dall'organizzazione comune, non già le diverse condizioni di produzione derivanti dalle normative nazionali che hanno carattere generale e perseguono altri scopi (v. sentenza Holdijk e a., già citata, punto 12).

21 Pertanto, è giocoforza constatare, innanzi tutto, che nel caso di specie non esiste alcun elemento che consenta di concludere che la legge regionale avesse lo scopo di applicare una disposizione di diritto comunitario vuoi nel settore agricolo, vuoi in quello dell'ambiente o della cultura.

22 Inoltre, anche se la legge regionale può incidere indirettamente sul funzionamento di un'organizzazione comune dei mercati agricoli, non è contestato, in primo luogo, che, poiché il parco è stato istituito al fine di tutelare e valorizzare l'ambiente e i beni culturali del territorio interessato, la legge regionale sia diretta a scopi diversi da quelli perseguiti dalla politica agricola comune e, in secondo luogo, che la stessa legge abbia carattere generale.

23 Infine, data, da un lato, l'assenza di una specifica disciplina comunitaria in materia di esproprio e dato, dall'altro, il fatto che i provvedimenti relativi all'organizzazione comune dei mercati agricoli non hanno l'effetto di pregiudicare i regimi della proprietà agricola, risulta dalla formulazione dell'art. 222 del Trattato che la legge regionale riguarda un settore che rientra nella competenza degli Stati membri.

24 Ne consegue che, allo stato attuale del diritto comunitario, una normativa nazionale quale la legge regionale, che istituisce un parco naturale-archeologico al fine di tutelare e valorizzare l'ambiente e i beni culturali del territorio interessato, si applica ad una situazione che non rientra nell'ambito di applicazione del diritto comunitario.

25 Di conseguenza, la Corte non è competente a risolvere le questioni pregiudiziali poste dalla Pretura circondariale di Roma.

Sulle spese

26 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha 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 (Prima Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dalla Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di Tivoli, con ordinanza 9 settembre 1996, dichiara:

La Corte non è competente a risolvere le questioni pregiudiziali sollevate dalla Pretura circondariale di Roma.

Edward Jann Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 dicembre 1997.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Prima Sezione

M. Wathelet