

**Causa C-38/20****Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

27 gennaio 2020

**Giudice del rinvio:**

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Corte superiore di giustizia dell'Andalusia, Spagna)

**Data della decisione di rinvio:**

20 dicembre 2019

**Ricorrente:**

ZP

**Resistente:**

Delegación del Gobierno en Melilla (delegazione del governo a Melilla, Spagna)

**Oggetto del procedimento principale**

La controversia principale mira a stabilire se sia legittima una decisione della Delegación del Gobierno en Melilla (delegazione del governo a Melilla, Spagna), che infligge al sig. ZP una sanzione pecuniaria e lo obbliga a demolire una serie di costruzioni, decisione fondata su una normativa spagnola che limita l'accesso alla proprietà per i cittadini stranieri in determinate zone per esigenze di difesa nazionale.

**Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale**

Il rinvio pregiudiziale ha ad oggetto la conformità agli articoli 18 TFUE, 49 TFUE, 63 TFUE e 65 TFUE di una normativa spagnola che limita l'accesso alla proprietà per i cittadini stranieri in determinate zone per esigenze di difesa nazionale. Il fondamento giuridico è l'articolo 267 TFUE.

## Questioni pregiudiziali

- 1) Se gli articoli 18, 49, 63 e 65 TFUE debbano essere intesi nel senso che ostano a una normativa nazionale come quella costituita dagli articoli 18, 4 e 29 della Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (legge n. 8, del 12 marzo 1975, relativa alle zone e alle strutture di interesse per la difesa nazionale), e dall'articolo 37 del Real Decreto 689/1978, del 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (regio decreto n. 689, del 10 febbraio 1978, recante approvazione del regolamento sulle zone e sulle strutture di interesse per la difesa nazionale, attuativo della legge n. 8, del 12 marzo 1975, relativa alle zone e alle strutture di interesse per la difesa nazionale), nei limiti in cui impongono severe restrizioni all'esercizio del diritto di proprietà da parte di cittadini stranieri, tra cui la necessità di ottenere un'autorizzazione militare per il pieno esercizio di tale diritto, autorizzazione la cui mancanza comporta l'irrogazione di una sanzione amministrativa, dalla cui applicazione sono in ogni caso esclusi i cittadini spagnoli, allorché tali restrizioni sono imposte a cittadini stranieri di Stati terzi quando svolgano le attività soggette a limitazioni insieme a cittadini dell'Unione europea.
- 2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se gli articoli 18, 49, 63 e 65 TFUE debbano essere intesi nel senso che ostano a una normativa nazionale come quella costituita dagli articoli 18, 4 e 29 della Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (legge n. 8, del 12 marzo 1975, relativa alle zone e alle strutture di interesse per la difesa nazionale), e dall'articolo 37 del Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (regio decreto n. 689, del 10 febbraio 1978, recante approvazione del regolamento sulle zone e sulle strutture di interesse per la difesa nazionale, attuativo della legge n. 8, del 12 marzo 1975, relativa alle zone e alle strutture di interesse per la difesa nazionale), nei limiti in cui impongono severe restrizioni all'esercizio del diritto di proprietà da parte di cittadini stranieri, tra cui la necessità di ottenere un'autorizzazione militare per il pieno esercizio di tale diritto, autorizzazione la cui mancanza comporta l'irrogazione di una sanzione amministrativa, dalla cui applicazione sono in ogni caso esclusi i cittadini spagnoli, qualora tali restrizioni siano giustificate da motivi imperativi di interesse generale connessi alla difesa nazionale, tenuto conto *esclusivamente* della rilevanza degli interessi pubblici relativi alla difesa nazionale nella salvaguardia di enclaves di particolare importanza strategica.

### **Giurisprudenza e disposizioni del diritto dell'Unione fatte valere**

Articoli 18 TFUE, 49 TFUE, 63 TFUE e 65 TFUE.

Sentenza della Corte del 31 marzo 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125).

Sentenza della Corte del 24 novembre 1998, Bickel e Franz (C-274/96, EU:C:1998:563). Punti 15 e 16.

Sentenza della Corte del 4 luglio 2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357).

Sentenza della Corte del 13 luglio 2000, Albore (C-423/98, EU:C:2000:401; in prosieguo: «Albore»). Punto 22.

Sentenza della Corte del 1° febbraio 2001, Mac Quen (C-108/96, EU:C:2001:67).

Sentenza della Corte del 20 settembre 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458; in prosieguo: «Grzelczyk»). Punto 31.

Sentenza della Corte dell'11 luglio 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432).

Sentenza della Corte dell'11 marzo 2003, Dory (C-186/01, EU:C:2003:146). Punto 31.

Sentenza della Corte del 26 gennaio 2006, Commissione/Regno di Spagna (C-514/03, EU:C:2006:63).

Sentenza della Corte del 10 marzo 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141).

Sentenza della Corte del 4 giugno 2009, Vatsouras e Koupatantze (C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344; in prosieguo: «Vatsouras e Koupatantze»).

Sentenza della Corte del 1° giugno 2010, Blanco Pérez e Chao Gómez (C-507/07 e C-571/07, EU:C:2010:300).

### **Giurisprudenza e disposizioni del diritto nazionale fatte valere**

Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (legge n. 8, del 12 marzo 1975, relativa alle zone e alle strutture di interesse per la difesa nazionale) (BOE n. 63, del 14 marzo 1975, pag. 5275). Articoli 2, 3, 4, 6, 9, 11, 18 e 29.

Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (regio decreto n. 689, del 10 febbraio 1978, recante approvazione del regolamento sulle zone e sulle strutture di interesse per la difesa nazionale, attuativo della legge n. 8, del 12 marzo 1975, relativa alle zone e alle strutture di

interesse per la difesa nazionale) (BOE n. 89, del 14 aprile 1978, pag. 8569).  
Articoli 37 e 91.

### **Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale**

- 1 Il sig. ZP, cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea, è titolare del 50% di un lotto. Il restante 50% è di proprietà del sig. TG, cittadino dei Paesi Bassi.
- 2 Il 25 febbraio 2016, la delegazione del governo a Melilla ha adottato una decisione che infligge al sig. ZP una sanzione di EUR 10 000, più l'obbligo di demolizione delle costruzioni realizzate abusivamente nel suddetto lotto in violazione della normativa in materia di zone di interesse per la difesa nazionale, in quanto aveva costruito in un'area qualificata come zona con limitato accesso alla proprietà per i cittadini stranieri, senza aver ottenuto l'autorizzazione militare preventiva e obbligatoria. La citata decisione ritiene il sig. TG responsabile in solido del pagamento dell'importo della sanzione inflitta, in qualità di comproprietario dei terreni e co-committente dei lavori.
- 3 Avverso la decisione della delegazione del governo a Melilla del 25 febbraio 2016 il sig. ZP ha presentato una richiesta di riesame, che è stata respinta mediante decisione della delegazione del governo a Melilla del 22 aprile 2016.
- 4 Contro la decisione della delegazione del governo a Melilla del 22 aprile 2016 il sig. ZP ha presentato un ricorso giurisdizionale amministrativo dinanzi allo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Melilla (Tribunale amministrativo n. 3 di Melilla, Spagna). Detto Tribunale ha respinto il ricorso e ha confermato le decisioni amministrative impugnate.
- 5 Contro la sentenza dello Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Melilla (Tribunale amministrativo n. 3 di Melilla) il sig. ZP ha proposto appello dinanzi al giudice del rinvio.

### **Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale**

- 6 Il sig. ZP ha fondato il suo appello su: 1) un errore nella valutazione della prova che, a suo parere, dimostra che le costruzioni ubicate nel lotto situato nella zona di interesse per la difesa nazionale risalgono a una data anteriore all'acquisto del terreno; e 2) una violazione del principio di proporzionalità in quanto, a suo avviso, le circostanze della fattispecie che dimostrano l'assenza di intenzionalità del soggetto autore della violazione non erano state valutate adeguatamente; e chiede pertanto la riduzione della sanzione e la revoca dell'ordine di demolizione.
- 7 La Abogacía del Estado (Avvocatura dello Stato, Spagna) si è opposta all'accoglimento dell'appello, in quanto riteneva corretta la valutazione della prova compiuta.

- 8 Il giudice del rinvio ha chiesto alle parti di esprimersi sull'opportunità di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea una domanda di rinvio pregiudiziale, poiché la decisione impugnata, oltre a imporre una sanzione al sig. ZP, rende inoltre responsabile in solido del pagamento di detta sanzione il sig. TG, cittadino dei Paesi Bassi, in qualità di comproprietario dei terreni e co-committente dei lavori. Il giudice del rinvio ritiene che tale circostanza possa costituire una violazione del principio di non discriminazione dei cittadini degli Stati membri relativamente alle libertà fondamentali di stabilimento e libera circolazione di capitali.
- 9 Il rappresentante legale del sig. ZP si è dichiarato favorevole a proporre rinvio pregiudiziale. La Abogacía del Estado si è opposta alla proposizione di detto rinvio pregiudiziale.

### **Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale**

- 10 Il giudice del rinvio ritiene che la risposta alla sua domanda di pronuncia pregiudiziale relativa alla compatibilità con il diritto dell'Unione degli articoli 4, 18 e 29 della Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones para la Defensa Nacional (in prosieguo: la «Ley 8/1975») e dell'articolo 37 del Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (in prosieguo: il «Real Decreto 689/1978»), sia determinante ai fini della risoluzione della controversia principale, giacché una sentenza che dichiari l'incompatibilità di tale normativa nazionale con le libertà fondamentali sancite nei trattati dell'UE comporterebbe l'impossibilità di applicare detta normativa come conseguenza del primato del diritto dell'Unione.
- 11 Per quanto riguarda la **prima questione pregiudiziale**, il giudice del rinvio rileva che le disposizioni nazionali che disciplinano la materia prevedono un regime di esercizio del diritto della proprietà più restrittivo per i cittadini stranieri rispetto a quelli spagnoli, in quanto subordina a un'autorizzazione militare il pieno godimento del diritto di proprietà sui terreni situati in zone di interesse militare classificate come «zone con limitato accesso alla proprietà per gli stranieri». In particolare, l'edificazione di costruzioni è soggetta ad autorizzazione amministrativa da parte dell'autorità militare. L'inadempimento di tale obbligo comporta l'irrogazione di una sanzione pecuniaria, che nel caso di specie ammonta a EUR 10 000, e l'obbligo di demolizione delle costruzioni.
- 12 Detti vincoli, a cui i cittadini spagnoli non sono soggetti, possono determinare limitazioni all'esercizio della libertà di stabilimento, dato che le costruzioni di cui trattasi nella controversia principale sono capannoni destinati al deposito di merci. Può inoltre essere compromessa la libera circolazione di capitali, in quanto la normativa nazionale può rendere poco attraenti per gli stranieri cittadini dell'Unione gli investimenti economici consistenti nell'acquisto di terreni con detta classificazione militare.

- 13 Il sig. ZP, cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione, è sanzionato per aver costruito immobili senza l'autorizzazione militare richiesta per i cittadini stranieri, ma la sua condotta è posta in essere in associazione con un cittadino dei Paesi Bassi, che è proprietario del 50% dei terreni e che si è assunto il 50% dell'investimento per la realizzazione delle costruzioni. Il giudice del rinvio si domanda se è possibile applicare a tale situazione la regola di non discriminazione di cittadini dell'UE, in modo che da essa tragga beneficio il cittadino di uno Stato terzo dal momento in cui si associa con un cittadino dell'UE, in particolare, considerando che tale cittadino dell'UE subisce le conseguenze dell'irrogazione della sanzione, in quanto risponde in solido del pagamento della sanzione e deve in ogni caso sopportare gli effetti negativi della demolizione delle costruzioni. In tal modo, l'efficacia dello status di cittadinanza europea del cittadino dell'UE potrebbe essere garantita, giacché il diritto alla parità di trattamento prevede come componente fondamentale tale status di cittadinanza europea (sentenze Grzelczyk nonché Vatsouras e Koupatantze). Sarebbe inoltre preservata la piena efficacia delle libertà fondamentali interessate, evitando che siano limitate in forza di criteri discriminatori fondati sulla nazionalità.
- 14 In caso contrario, si potrebbe concludere che preminenti motivi di interesse pubblico connessi alla difesa nazionale consentono che uno straniero, cittadino di uno Stato terzo, possa essere soggetto in modo separato a un regime restrittivo in materia di zone di interesse per la difesa nazionale e alle sanzioni a cui dia luogo la violazione di detto regime, nel senso che il cittadino dell'UE deve far fronte alle conseguenze negative derivanti dalla sua decisione di associarsi a uno straniero cittadino di uno Stato terzo.
- 15 Se si ritiene che la partecipazione di un cittadino dell'UE presupponga l'applicazione della regola di non discriminazione all'attività nel suo complesso e a tutti i suoi partecipanti, la normativa spagnola su cui si fonda la sanzione inflitta potrebbe essere messa in discussione, il che potrebbe comportare l'annullamento della decisione amministrativa impugnata e l'accoglimento dell'appello proposto.
- 16 Per quanto riguarda la **seconda questione pregiudiziale**, il giudice del rinvio rileva che, considerati i termini della sentenza Albore, una limitazione delle libertà fondamentali sancite nei Trattati applicata in maniera discriminatoria nei confronti dei cittadini di altri Stati membri comporterebbe una violazione del diritto dell'UE, purché il motivo di tale trattamento differenziato non sia espressamente giustificato, in modo da evidenziare che «un trattamento non discriminatorio dei cittadini di tutti gli Stati membri comporterebbe per gli interessi militari dello Stato membro di cui trattasi rischi reali, concreti e gravi, ai quali non potrebbe essere posto rimedio mediante misure meno restrittive».
- 17 Pertanto la seconda questione, sollevata dal giudice del rinvio in caso di risposta affermativa alla prima, è stabilire se una misura come quella di cui all'articolo 18, lettera c), della Ley 8/1975, e all'articolo 37 del Real Decreto 689/1978, che subordina esclusivamente i cittadini stranieri all'ottenimento di un'autorizzazione militare per il godimento del diritto di costruzione associato al diritto di proprietà,

possa intendersi giustificata solo in base a motivi connessi alla difesa nazionale particolarmente importanti, come quelli presenti nella fattispecie, in cui il lotto controverso è situato in zone di interesse militare della città autonoma di Melilla, in virtù della sua rilevanza strategica come enclave storica della sovranità spagnola situata nell'Africa settentrionale e interamente circondata ai suoi confini dal Regno del Marocco, motivi specificamente previsti nella norma nazionale di attuazione che contempla la peculiarità di tali enclave e la loro importanza per la difesa nazionale, o se siffatta valutazione debba essere necessariamente integrata da un'analisi specifica circa l'esigenza di estendere l'applicazione delle misure di protezione della sicurezza esterna dello Stato ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea.

- 18 Se si considera che i motivi particolarmente importanti connessi alla difesa nazionale, debitamente giustificati, non sono sufficienti a raggiungere il canone di adeguatezza e proporzionalità che consente di imporre misure restrittive delle libertà fondamentali, anche di natura discriminatoria, l'omessa valutazione della rilevanza del rischio concreto che rappresentano per tali obiettivi i cittadini dell'UE può comportare la mancata applicazione alla fattispecie delle norme nazionali contestate, determinando il necessario annullamento della decisione amministrativa controversa nel procedimento principale.
- 19 Infine, il giudice del rinvio considera che lo status di cittadino europeo (articolo 20 TFUE) unitamente all'estensione del principio di fiducia reciproca derivante dall'attuazione dello spazio Schengen, le cui frontiere esterne comuni sono in relazione con la controversia principale per la vicinanza del terreno in questione alle medesime, richiedono un'interpretazione che faccia chiarezza sui dubbi che detto tribunale nutre in merito alla validità delle clausole generali che discriminano i cittadini dell'Unione sulla base di preminenti motivi di interesse pubblico, tuttora vigenti in disposizioni nazionali aventi rango di legge.