

Comunicazione interpretativa della Commissione sull'acquisizione di terreni agricoli e il diritto dell'Unione europea

(2017/C 350/05)

La normativa nazionale di alcuni Stati membri tutela i terreni agricoli. Data la scarsità e la natura particolare di questi beni, la loro acquisizione è spesso soggetta a determinate condizioni e restrizioni. Le leggi fondiari nazionali, vigenti in vari Stati membri dell'UE, perseguono vari obiettivi, che vanno dal mantenimento della destinazione agricola dei terreni al contenimento della concentrazione fondiaria. La caratteristica che le accomuna è che mirano a evitare la speculazione fondiaria eccessiva. Alcune preoccupazioni alla base di queste leggi, in particolare la concentrazione e la speculazione fondiaria, hanno acquisito negli ultimi tempi un più alto profilo nell'agenda politica. Il 27 aprile 2017 il Parlamento europeo ha adottato una relazione sulla concentrazione dei terreni agricoli e l'accesso degli agricoltori alla terra ⁽¹⁾.

L'acquisizione di terreni agricoli rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE. Gli investitori intra-UE godono delle libertà fondamentali, soprattutto la libera circolazione dei capitali e la libertà di stabilimento. Tali libertà costituiscono parte integrante del mercato interno, nel quale le merci, le persone, i servizi e i capitali possono circolare liberamente. Il mercato interno comprende anche l'agricoltura ⁽²⁾. La Commissione ha sottolineato di recente che la politica agricola comune (PAC) aspira a contribuire alla realizzazione delle sue dieci priorità, tra le quali figura un mercato interno più profondo e più equo ⁽³⁾. Al tempo stesso il diritto dell'UE riconosce anche la natura particolare dei terreni agricoli. I trattati consentono restrizioni agli investimenti esteri in terreni agricoli, se sono proporzionate all'obiettivo di tutelare interessi pubblici legittimi, quali la prevenzione di una speculazione fondiaria eccessiva, il mantenimento della popolazione agricola o il sostegno e lo sviluppo di un'agricoltura economicamente sana. Ciò emerge chiaramente dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (di seguito «la Corte»). Diversamente che per le altre libertà fondamentali sancite dal trattato, la libera circolazione dei capitali, con le possibili restrizioni legittime riconosciute dalla Corte, si estende anche agli investitori dei paesi terzi. La presente comunicazione interpretativa copre pertanto le acquisizioni di terreni sia intra-UE che extra-UE.

La presente comunicazione interpretativa della Commissione 1) esamina i benefici e le sfide degli investimenti esteri ⁽⁴⁾ in terreni agricoli, 2) descrive il diritto dell'UE applicabile 3) e passa in rassegna la giurisprudenza della Corte in materia. Infine, 4) sulla base della giurisprudenza, trae alcune conclusioni generali sul modo in cui tutelare gli interessi pubblici legittimi in conformità con il diritto dell'UE. La comunicazione mira quindi a contribuire al dibattito sugli investimenti esteri in terreni agricoli, ad assistere gli Stati membri che stanno adeguando la legislazione nazionale o che intendano farlo in futuro, nonché a contribuire a promuovere una più ampia diffusione delle migliori pratiche in questo settore complesso. Allo stesso tempo risponde alla richiesta del Parlamento europeo di pubblicare orientamenti sul modo in cui regolamentare i mercati fondiari in conformità con il diritto dell'UE ⁽⁵⁾.

1. L'acquisizione di terreni agricoli nell'UE

a) La necessità di regolamentare i mercati fondiari

I terreni agricoli sono una risorsa particolare. Nel 2012 le Nazioni Unite hanno invitato gli Stati a garantire una gestione responsabile della proprietà fondiaria. A tal fine, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) ha pubblicato i «*Voluntary Guidelines*» una serie di orientamenti volontari sulla *governance* dei regimi fondiari ⁽⁶⁾. Gli orientamenti evidenziano l'importanza centrale della terra per realizzare i diritti umani, la sicurezza alimentare, l'eradicazione della povertà, per ottenere mezzi di sostentamento sostenibili, la stabilità sociale, la sicurezza abitativa e per conseguire lo sviluppo rurale e la crescita sociale ed economica ⁽⁷⁾. Le superfici agricole, che rappresentano quasi la metà

⁽¹⁾ Cfr. la relazione del Parlamento europeo sulla situazione relativa alla concentrazione dei terreni agricoli nell'UE: come agevolare l'accesso degli agricoltori alla terra?, 2016/2141(INI).

⁽²⁾ Cfr. l'articolo 38, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁽³⁾ IP/17/187 del 2 febbraio 2017; https://ec.europa.eu/commission/priorities_it.

⁽⁴⁾ L'espressione «investitori esteri» viene utilizzata nella presente Comunicazione in riferimento sia agli investitori intra-UE che, limitatamente alla libera circolazione dei capitali, agli investitori di paesi terzi (cfr. capitolo 2, lettera a)]. Si ricorda che nella pratica la maggior parte delle acquisizioni di terreni agricoli nell'UE avviene in un contesto intra-UE.

⁽⁵⁾ Cfr. la relazione del Parlamento europeo sulla situazione relativa alla concentrazione dei terreni agricoli nell'UE: come agevolare l'accesso degli agricoltori alla terra?, 2016/2141(INI), paragrafo 37.

⁽⁶⁾ *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*.

⁽⁷⁾ Cfr. il punto 2.4.1 dei «*Voluntary Guidelines*». L'importanza cruciale della terra, in quanto risorsa limitata, per la sicurezza alimentare è evidenziata anche nel parere del Comitato economico e sociale europeo del 21 gennaio 2015 sul tema L'accaparramento di terreni: un campanello d'allarme per l'Europa e una minaccia per l'agricoltura familiare (parere d'iniziativa), punto 6.3.

del territorio dell'Unione, sono esposte anche alle pressioni esercitate dagli usi non agricoli e, in alcuni periodi, alla crescente domanda di prodotti alimentari, energia e biomassa. Ogni anno in Europa si perdono terreni per una superficie più vasta di quella della città di Berlino, a causa dell'espansione urbana e delle infrastrutture di trasporto ⁽⁸⁾.

Alcune costituzioni nazionali ⁽⁹⁾ e le leggi fondiari di molti paesi accordano una tutela particolare ai terreni agricoli. Soprattutto negli ultimi tempi la tutela dei terreni agricoli figura tra le priorità politiche di vari paesi. Dal 2013, in particolare dopo la fine dei periodi transitori previsti dai trattati di adesione ⁽¹⁰⁾, l'Ungheria, la Slovacchia, la Lettonia, la Lituania, la Bulgaria, la Romania e la Polonia hanno adottato leggi fondiari per far fronte a sviluppi indesiderati sui rispettivi mercati fondiari.

Oggi la necessità di regolamentare i mercati fondiari potrebbe essere particolarmente pressante nei paesi che hanno attuato vaste riforme fondiari negli ultimi anni ⁽¹¹⁾. In alcuni Stati membri ⁽¹²⁾ si è proceduto o si procede ancora alla restituzione e alla privatizzazione dei terreni di proprietà statale. Inoltre, i prezzi dei terreni agricoli in tali Stati membri sono ancora bassi rispetto ad altri Stati membri (cfr. la figura 1 allegata), nonostante l'aumento registrato nell'ultimo decennio (cfr. la figura 2 allegata) ⁽¹³⁾. Per questi motivi, gli agricoltori hanno espresso preoccupazione sul possibile interesse all'acquisizione di terreni agricoli da parte di altri investitori.

La regolamentazione in materia di compravendita fondiaria mira di norma a preservare le caratteristiche agricole dei terreni, l'adeguata coltivazione della terra, la redditività delle aziende agricole esistenti e le misure di salvaguardia contro la speculazione fondiaria. A tal fine, in molti casi la normativa assoggetta l'acquisizione di terreni a un'autorizzazione amministrativa e autorizzano le autorità o gli organismi competenti a opporsi alle operazioni di compravendita incompatibili con gli obiettivi della normativa stessa. Spesso è così nel caso in cui l'acquirente dei terreni non sia agricoltore e che un agricoltore locale abbia bisogno di terra e sia interessato ad acquistarla. Le autorità competenti possono intervenire anche quando ritengono che il prezzo di vendita non sia proporzionato al valore dei terreni. In alcuni paesi la normativa in materia di compravendita fondiaria conferisce alle autorità o agli organismi pubblici diritti di prelazione, cosicché possano rivendere i terreni a un altro acquirente o darli in affitto in conformità con la politica agricola. Un altro approccio normativo in materia di ricomposizione fondiaria locale consiste nel conferire i diritti di prelazione a determinate categorie di parti interessate, come l'affittuario o il proprietario dei terreni adiacenti a quelli in vendita ⁽¹⁴⁾.

b) *Gli investimenti esteri, sebbene in aumento, sono ancora modesti*

In Europa gli investimenti esteri in terreni agricoli sembrano essere di entità limitata. Nell'UE15 ⁽¹⁵⁾, in particolare, gli investimenti dall'estero in terreni agricoli continuano a costituire un'eccezione ⁽¹⁶⁾. L'interesse degli investitori esteri si è perlopiù concentrato sui paesi dell'Europa centrale e orientale, nei quali, dopo il 1989, l'agricoltura ha subito una notevole trasformazione, dalle aziende o cooperative agricole statali all'agricoltura privata in un'economia di mercato.

È difficile ottenere dati attendibili sugli investimenti esteri destinati specificamente ai terreni agricoli. Le informazioni raccolte dalla Commissione, basate sulla banca dati Land Matrix ⁽¹⁷⁾, indicano, per esempio, che dal 2004 gli investitori esteri hanno acquisito diritti di utilizzo o di controllo su circa 68 000 ettari di terra in Bulgaria, 8 000 ettari in Lituania

⁽⁸⁾ http://ec.europa.eu/agriculture/events/2015/outlook-conference/brochure-land_en.pdf

⁽⁹⁾ Per esempio, a norma dell'articolo 21, comma 1, della costituzione bulgara la terra è un patrimonio nazionale fondamentale soggetto a particolare tutela da parte dello Stato e della società.

⁽¹⁰⁾ I trattati di adesione prevedevano deroghe transitorie al principio della libera circolazione dei capitali in relazione all'acquisizione di terreni agricoli. Durante il periodo transitorio gli Stati membri aderenti erano autorizzati a mantenere i rispettivi regimi nazionali che vietavano l'acquisizione di terreni da parte di cittadini di altri Stati membri dell'UE o dei paesi del SEE. Tali deroghe sono scadute il 1° gennaio 2014 per la Bulgaria e la Romania, il 1° maggio 2014 per l'Ungheria, la Lettonia, la Lituania e la Slovacchia e il 1° maggio 2016 per la Polonia (la deroga della Croazia scade nel 2020, con la possibilità di chiedere una proroga di tre anni).

⁽¹¹⁾ Questo aspetto è evidenziato, per esempio, dalla commissione per l'agricoltura dell'Assemblea nazionale ungherese nel suo parere d'iniziativa del 26 maggio 2015 relativo all'indagine avviata riguardo alle norme che disciplinano l'utilizzo e la proprietà dei terreni agricoli nei nuovi Stati membri: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relation/relation_other/np/hungary/unsolicited_en.htm

⁽¹²⁾ M. H. Orbison, *Land reform in Central and Eastern Europe after 1989 and its outcome in the form of farm structures and land fragmentation*, 2013, disponibile all'indirizzo: <http://www.fao.org/docrep/017/aq097e/aq097e.pdf>.

⁽¹³⁾ P. Ciaian, D. Drabik, J. Falkowski, d'A. Kancs, *Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States*, JRC Technical Reports, 2016.

⁽¹⁴⁾ Cfr. anche: J. Swinnen, K. van Herck, L. Vranken, «The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes», *The Journal of Development Studies*, 2016, vol. 52, n. 2, pagg. 186-205.

⁽¹⁵⁾ I paesi che costituivano l'Unione europea fino al 2004: Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia e Regno Unito.

⁽¹⁶⁾ Per esempio, circolano notizie in merito ai recenti investimenti cinesi in alcuni vigneti e aziende agricole francesi: R. Levesque, «Chinese purchases in the Berry», in *La Revue foncière*, maggio-giugno 2016, pag. 10.

⁽¹⁷⁾ Un'iniziativa della International Land Coalition (ILC): www.landmatrix.org.

e 84 000 ettari in Romania. Queste acquisizioni stimate rappresentano una percentuale della superficie totale coltivabile pari all'1,3 % in Bulgaria, al 2,3 % in Lituania e allo 0,4 % in Romania⁽¹⁸⁾. La situazione non sembra essere sostanzialmente diversa in altri paesi dell'Europa centrale e orientale. Quando sono disponibili, le statistiche ufficiali dell'Ungheria e della Polonia o gli studi relativi alla Slovacchia e alla Lettonia indicano che l'1 % della superficie agricola utilizzata è di proprietà o sotto il controllo di stranieri⁽¹⁹⁾.

Tuttavia l'interesse degli investitori esteri per i terreni agricoli sembra in crescita. La crisi finanziaria mondiale, in particolare, sembra avere inciso sugli investimenti in terreni agricoli. In cerca di alternative in un momento di turbolenza sui mercati finanziari, gli investitori finanziari hanno investito i capitali in terreni agricoli⁽²⁰⁾. Nello stesso periodo le preoccupazioni concernenti la sicurezza alimentare insieme con i programmi su biocarburanti e biogas hanno contribuito ad accrescere l'interesse degli investitori⁽²¹⁾.

c) *L'acquisizione di terreni agricoli nell'agenda politica*

Le preoccupazioni riguardanti gli investimenti esteri in terreni agricoli non sono una novità. Tuttavia, il recente aumento di tali investimenti ha acuito i timori in alcuni Stati membri. Innanzitutto, la presenza di investitori stranieri è percepita a volte come un fenomeno che determina l'esclusione degli agricoltori locali. In secondo luogo, e più di recente, si teme che le superfici coltivabili (in diminuzione) siano diventate preda di speculatori o investitori senza scrupoli. Sono stati espressi timori in merito all'aumento della concentrazione e della speculazione fondiaria e all'impatto negativo che esercitano sulla sicurezza alimentare, l'occupazione, l'ambiente, la qualità del suolo e lo sviluppo rurale⁽²²⁾. Alcuni voci critiche mettono in dubbio i benefici delle acquisizioni estere nell'UE e sostengono che le grandi società e i fondi di investimento internazionali privano di risorse fondiaria i piccoli agricoltori e gli agricoltori poveri e ostacolano lo sviluppo rurale⁽²³⁾.

Tali preoccupazioni hanno trovato riscontro anche presso le istituzioni europee. Il 21 gennaio 2015 il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha emesso un parere dal titolo «L'accaparramento di terreni: un campanello d'allarme per l'Europa e una minaccia per l'agricoltura familiare»⁽²⁴⁾, nel quale indica nella libera circolazione dei capitali uno dei fattori all'origine delle acquisizioni di terreni, che considera «accaparramento della terra».

Anche il Parlamento europeo si è interessato all'argomento. Ha chiesto uno studio sull'entità dell'accaparramento dei terreni agricoli nell'UE, pubblicato nel maggio 2015⁽²⁵⁾. Il 27 aprile 2017 il Parlamento europeo ha adottato la «Relazione sulla situazione relativa alla concentrazione dei terreni agricoli nell'UE: come agevolare l'accesso degli agricoltori alla terra?»⁽²⁶⁾. La relazione evidenzia il grado di concentrazione dei terreni agricoli nelle mani di poche imprese agricole e non agricole e i rischi intrinseci, per esempio la difficoltà di accesso ai terreni agricoli per gli agricoltori (soprattutto le

⁽¹⁸⁾ Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea, *The Movement of Capital and the Freedom of Payments*, 5 marzo 2015, SWD (2015) 58 final, pag. 21. Occorre però tenere presente che non sempre i dati sono facilmente reperibili e le stime esistenti variano quindi in misura significativa. Per esempio, è stato anche rilevato che tra il 2010 e il 2013 i terreni agricoli in mano a proprietari stranieri in Romania sono aumentati del 57 % e nel 2013 rappresentavano circa il 7 % della superficie agricola totale: P. Ciaian, D. Drabik, J. Falkowski, d'A. Kancs, «Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States», *JRC Technical Reports*, 2016, pag. 10.

⁽¹⁹⁾ Parlamento europeo, direzione generale delle Politiche interne, *Extent of Farmland Grabbing in the EU*, studio, 2015, pagg. 19-20.

⁽²⁰⁾ Alcuni esempi sono forniti in: Parlamento europeo, direzione generale delle Politiche interne, *Extent of Farmland Grabbing in the EU*, studio, 2015, pag. 23 (per esempio, gli investimenti effettuati dal Dutch Rabobank Group in Polonia e in Romania, dalla società di assicurazioni italiana Generali in Romania, dalla tedesca Allianz in Bulgaria, dal gruppo bancario e assicurativo belga KBC in Germania Est e in Lituania).

⁽²¹⁾ L'impatto della crisi economica e finanziaria sull'agricoltura resta ambiguo. Pur avendo risentito della crisi del 2009, i redditi agricoli si sono ripresi rapidamente, colmando ulteriormente il divario rispetto al salario medio lordo nell'economia. Allo stesso tempo si è registrato un temporaneo rallentamento dell'esodo di manodopera dall'agricoltura e persino una stagnazione o un incremento in alcuni Stati membri.

⁽²²⁾ Maria Heubuch, Verdi/ALE, Parlamento europeo (editore), *Land Rush. The Sellout of Europe's Farmland*, 2016; Friends of the Earth, *Farming Money. How European Banks and private finance benefit from food speculation and land grabs*, 2012, disponibile all'indirizzo: http://www.foeeurope.org/sites/default/files/publications/farming_money_foee_jan2012.pdf.

⁽²³⁾ Franco, J.C. e Borrás, S.M. (a cura di), *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*, Transnational Institute, Amsterdam, 2013; Van der Ploeg, J.D., Franco, J.C. e Borrás, S.M. (2015), «Land concentration and land grabbing in Europe: a preliminary analysis», *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, 36:2, pagg. 147-162; «Land Issues and Access to Land», *Ecoruralis*, 2016, disponibile all'indirizzo: http://www.ecoruralis.ro/web/en/Programs_and_Activities/Land_Issues_and_Access_to_Lan%20d/ (ultimo accesso nel 2016).

⁽²⁴⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo del 21.1.2015 dal titolo «L'accaparramento di terreni: un campanello d'allarme per l'Europa e una minaccia per l'agricoltura familiare» (parere d'iniziativa), punti 1.9 e 1.12.

⁽²⁵⁾ Parlamento europeo, direzione generale delle Politiche interne, *Extent of Farmland Grabbing in the EU*, studio, 2015, pagg. 17, 24, 25.

⁽²⁶⁾ Cfr. la relazione del Parlamento europeo sulla situazione relativa alla concentrazione dei terreni agricoli nell'UE: come agevolare l'accesso degli agricoltori alla terra?, 2016/2141(INI).

aziende di piccole dimensioni e familiari). Di conseguenza, il Parlamento sollecita un migliore monitoraggio degli sviluppi sui mercati della compravendita di terreni. In particolare, invita la Commissione a esaminare tutti gli ambiti politici pertinenti, ossia l'agricoltura, la finanza e gli investimenti, «per verificare se promuovono o contrastano la concentrazione di terreni agricoli nell'UE». Il Parlamento chiede inoltre alla Commissione di «pubblicare una serie di criteri chiari ed esaustivi» per «chiarire agli Stati membri quali sono le misure ammesse in materia di regolamentazione del mercato fondiario» nel quadro del diritto dell'Unione europea.

Per quanto riguarda l'agenda politica generale, altre politiche sono percepite come un potenziale fattore determinante. Le risposte alla recente consultazione pubblica sulla semplificazione e la modernizzazione della PAC hanno evidenziato una serie di aspetti (tra cui gli obblighi amministrativi, la regolamentazione fondiaria e, in particolare, i prezzi elevati dei terreni agricoli in alcuni Stati membri) come fonti di grave preoccupazione per gli agricoltori. Inoltre, in precedenza erano state espresse preoccupazioni riguardo alle differenze tra i livelli dei pagamenti diretti nei vari Stati membri, che potrebbero non avere assicurato sempre la parità di condizioni per quanto riguarda l'accesso ai terreni agricoli. La differenza tra i pagamenti diretti è stata affrontata nell'ultimo quadro finanziario pluriennale (QFP 2014-2020), tramite la cosiddetta convergenza esterna dei pagamenti diretti, ma la questione potrebbe di nuovo richiedere attenzione.

Inoltre, altre misure dell'UE potrebbero essere pertinenti nel contesto dell'acquisizione dei terreni agricoli, ad esempio la direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio⁽²⁷⁾, entrata in vigore di recente. La direttiva, che mira a migliorare la trasparenza riguardo ai reali proprietari delle società e dei trust, potrebbe contribuire ad attenuare le preoccupazioni attualmente affrontate mediante le restrizioni all'acquisizione di terreni agricoli in alcuni paesi, nei quali le autorità temono il ricorso al trasferimento di quote fra persone giuridiche proprietarie di terreni agricoli per eludere le condizioni imposte agli acquirenti. La recente proposta di modifica della direttiva presentata dalla Commissione migliorerà ulteriormente la trasparenza.

Infine, per quanto riguarda gli investitori dei paesi terzi, la recente proposta della Commissione di istituire un quadro per il controllo degli investimenti diretti esteri mira a creare certezza del diritto per gli Stati membri che hanno istituito o intendono istituire meccanismi per il controllo degli investimenti diretti dai paesi terzi, tenuto conto della competenza esclusiva dell'Unione sulla politica commerciale comune, nel cui ambito rientrano gli investimenti diretti esteri⁽²⁸⁾. La proposta istituisce un quadro normativo che permette gli Stati membri, e in taluni casi alla Commissione, di esaminare gli investimenti diretti dai paesi terzi nell'Unione europea, consentendo loro allo stesso tempo di tener conto delle situazioni individuali e delle circostanze nazionali, al fine di proteggere gli interessi essenziali per ragioni di ordine pubblico e di sicurezza. Le nuove disposizioni autorizzano gli Stati membri a istituire o a mantenere meccanismi di esame degli investimenti diretti esteri, purché siano rispettate determinate condizioni stabilite dal regolamento⁽²⁹⁾.

d) *I benefici derivanti dagli investimenti esteri su mercati fondiari adeguatamente regolamentati*

Nel suo studio la FAO conclude che, a livello mondiale, gli investimenti esteri nel settore agricolo sono vantaggiosi per le economie nazionali, le comunità locali e il settore stesso quando le istituzioni e le norme nazionali offrono incentivi adeguati a tutti i partecipanti al mercato⁽³⁰⁾. In Europa gli investimenti esteri si sono anche dimostrati un'importante fonte di tecnologie, conoscenze e capitali, quanto mai necessari, e hanno contribuito a migliorare la produttività agricola e la qualità dei prodotti⁽³¹⁾.

La libera circolazione dei capitali è un elemento determinante per favorire gli investimenti transfrontalieri e l'accesso delle imprese locali ai finanziamenti. Merita rilevare che spesso le aziende agricole hanno difficoltà a reperire finanziamenti per i necessari investimenti. Come altre piccole imprese, le piccole aziende agricole risentono delle restrizioni creditizie, e vi sono elementi che indicano che in molti paesi l'agricoltura è sottocapitalizzata⁽³²⁾.

⁽²⁷⁾ Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (GU L 141 del 5.6.2015, pag. 73).

⁽²⁸⁾ Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, e dell'articolo 207, paragrafo 1, del TFEU.

⁽²⁹⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3183_en.htm.

⁽³⁰⁾ <http://www.fao.org/investment-in-agriculture/en/>. Cfr. anche: *Policy Framework for Investment in Agriculture*, OCSE, 2013.

⁽³¹⁾ Relazione della Commissione al Consiglio, «Riesame delle misure transitorie per l'acquisizione di proprietà agricole di cui al trattato di Adesione del 2005», 14.12.2010, pag. 2; relazione della Commissione al Consiglio, «Riesame delle misure transitorie per l'acquisizione di proprietà agricole di cui al Trattato di Adesione del 2003», 16.7.2008, pag. 7; comunicato stampa della Commissione europea http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1750_en.htm?locale=en; comunicato stampa della Commissione europea http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-244_en.htm?locale=en.

⁽³²⁾ Kristina Hedman Jansson, Ewa Rabinowicz, Carl Johan Lagerkvist, «The Institutional Framework for Agricultural Credit Markets in the EU», in Johan Swinnen e Louise Knops (a cura di), *Land, Labour and Capital Markets in European Agriculture*, Centro per gli studi politici europei, 2013, pag. 254; Sami Myyrä, «Agricultural Credit in the EU», in Johan Swinnen e Louise Knops, op. cit., pag. 260. Le imperfezioni del mercato dei capitali che interessano gli agricoltori sono state individuate ed esaminate da: Centro per gli studi politici europei (CEPS) e Centre for Institutions and Economic Performance (LICOS), Università di Lovanio: *Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate*, relazione finale 2007, pagg. 13-17; Centro per gli studi politici europei (CEPS): *Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate*, relazione finale, ottobre 2010, pagg. 19-23.

Gli effetti positivi degli investimenti esteri sono dimostrati da numerosi studi commissionati dalla Commissione che esaminano i periodi transitori⁽³³⁾ e da studi esterni⁽³⁴⁾. Nella misura in cui gli investimenti esteri sono ammessi (per esempio, tramite affitto di terreni, stabilimento, persone giuridiche o investimenti nell'industria alimentare), è stato dimostrato che stimolano i guadagni di produttività nel settore agricolo⁽³⁵⁾. Sembra pertanto corretto concludere che gli investimenti esteri possono dare valore ai terreni sottoutilizzati e far sì che le superfici abbandonate tornino a essere coltivate. Tali investimenti possono accrescere ulteriormente l'accesso degli agricoltori al mercato e migliorare le condizioni di lavoro dei lavoratori agricoli. Infine gli investimenti esteri possono accrescere il potenziale di esportazione dei prodotti agricoli.

e) *I procedimenti promossi dalla Commissione in merito a leggi fondiari di recente adozione in alcuni Stati membri*

Le recenti modifiche legislative in Ungheria, Slovacchia, Lettonia, Lituania, Bulgaria e Romania coincidono con la fine del periodo transitorio durante il quale i trattati di adesione consentivano a tali paesi di limitare l'acquisizione di terreni agricoli da parte di investitori dell'UE.

Le nuove leggi hanno soppresso le restrizioni previste nei trattati di adesione. Al tempo stesso hanno introdotto alcune restrizioni aventi l'obiettivo dichiarato di contenere la concentrazione e la speculazione fondiaria, mantenere la destinazione agricola dei terreni e assicurarne l'utilizzo ottimale ed efficiente, mantenere una popolazione rurale, affrontare il problema della frammentazione terriera o promuovere aziende agricole di medie dimensioni redditizie. A tal fine le leggi in questione subordinano l'acquisizione di terreni ad alcune condizioni. Tra queste figurano l'autorizzazione amministrativa preliminare e, in particolare, una serie di requisiti, quali l'obbligo per l'acquirente di coltivare egli stesso i terreni agricoli, di possedere qualifiche in materia agraria e di avere la residenza o di esercitare l'attività nel territorio del paese in questione. Inoltre, le nuove leggi favoriscono alcune categorie di acquirenti (per esempio gli affittuari, gli agricoltori confinanti o locali) oppure vietano l'acquisto da parte di persone giuridiche.

La Commissione riconosce la validità di tali obiettivi di per sé. Tuttavia, l'esame delle nuove leggi ha suscitato preoccupazione sulla possibile violazione, da parte di alcune delle disposizioni in esse contenute, dei principi fondamentali dell'UE, segnatamente la libera circolazione dei capitali. In particolare, la Commissione ha ritenuto che esse operino discriminazioni, non tanto a livello formale quanto negli effetti pratici, nei confronti dei cittadini di altri paesi dell'UE o che impongano altre restrizioni sproporzionate che avrebbero ripercussioni negative sugli investimenti. Per questo motivo, nel 2015 la Commissione ha avviato procedimenti di infrazione nei confronti della Bulgaria, dell'Ungheria, della Lituania, della Lettonia e della Slovacchia⁽³⁶⁾. Poiché nessuno di questi paesi è stato in grado di dissipare i dubbi espressi, il 26 maggio 2016 la Commissione ha avviato la seconda e ultima fase del procedimento, prima dell'eventuale ricorso alla Corte⁽³⁷⁾.

2. Diritto dell'UE applicabile

Non esistono norme europee di diritto derivato che disciplinano l'acquisizione dei terreni agricoli. La competenza in materia spetta agli Stati membri, che possono disciplinare a loro discrezione i rispettivi mercati fondiari. Nel farlo, tuttavia, devono rispettare i principi fondamentali del trattato, innanzitutto le libertà fondamentali e il divieto di discriminazione in base alla nazionalità.

a) *La libera circolazione dei capitali e la libertà di stabilimento*

Il diritto di acquisire, gestire e alienare terreni agricoli è soggetto al principio della libera circolazione dei capitali sancito dagli articoli 63 e seguenti del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁽³⁸⁾. Tali disposizioni del trattato

⁽³³⁾ Cfr. Centro per gli studi politici europei (CEPS) e Centre for Institutions and Economic Performance (LICOS), Università di Lovanio: *Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate*, relazione finale 2007, sintesi, pag. ii; Centro per gli studi politici europei (CEPS): *Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate*, relazione finale, ottobre 2010, sintesi.

⁽³⁴⁾ Cfr., per esempio: J.F.M. Swinnen, L. Vranken, «Reforms and agricultural productivity in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Republics: 1989-2005», *Journal of Productivity Analysis*, giugno 2010, vol. 33, n. 3, pagg. 241-258, capitoli 2 e 7 (osservazioni conclusive); L. Dries, E. Gemenji, N. Noev, J.F.M. Swinnen, «Farmers, Vertical Coordination, and the Restructuring of Dairy Supply Chains in Central and Eastern Europe», in *World Development*, 2009, vol. 37, n. 11, pag. 1755; L. Dries/J.F.M. Swinnen, «Foreign Direct Investment, Vertical Integration and Local Suppliers: Evidence from the Polish Dairy Sector», in *World Development*, 2004, vol. 32, n. 9, pagg. 1525 e segg., 1541.

⁽³⁵⁾ J. Swinnen, K. van Herck, L. Vranken, «The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes», *The Journal of Development Studies*, 2016, vol. 52, n. 2, pag. 202.

⁽³⁶⁾ Cfr. IP/15/4673 del 23 marzo 2015 e IP/15/4877 del 29 aprile 2015.

⁽³⁷⁾ Cfr. IP/16/1827 del 26 maggio 2016.

⁽³⁸⁾ Ciò è confermato da varie sentenze della Corte, cfr., per esempio, la causa C-370/05, *Festersen*, punti 21-23, e la causa C-452/01, *Ospelt*, punto 24.

conferiscono diritti che possono essere esercitati sia dall'investitore sia dal destinatario dell'investimento. Di regola sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri, ma anche tra gli Stati membri e i paesi terzi. Secondo l'interpretazione della Corte, per «restrizioni» si intendono tutte le misure idonee a limitare gli investimenti o che possono ostacolarli, scoraggiarli o renderli meno convenienti ⁽³⁹⁾.

Quando sono effettuati ai fini dell'esercizio di attività imprenditoriali nel settore agricolo, gli investimenti in terreni agricoli possono rientrare anche nell'ambito della libertà di stabilimento: L'articolo 49 del TFUE vieta tutte le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini (persone fisiche o giuridiche) di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro per esercitarvi un'attività economica autonoma, quale l'agricoltura.

Un elemento essenziale insito in tutte le libertà fondamentali è il divieto di discriminazione in base alla nazionalità. Tale divieto riguarda sia la discriminazione diretta sia quella indiretta (forme dissimulate di discriminazione). Quest'ultima si riferisce alle disposizioni nazionali relative all'esercizio delle libertà fondamentali che, pur non operando esplicitamente discriminazioni in base alla nazionalità, di fatto producono un risultato equivalente.

L'articolo 345 del TFUE recita: «I trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri». Le norme nazionali che disciplinano l'acquisizione o l'uso di beni immobili agricoli sono norme di disciplina del diritto di proprietà; tuttavia, l'articolo 345 del TFUE non osta all'applicazione delle libertà fondamentali o di altri principi fondamentali del trattato. Nella sua giurisprudenza consolidata, la Corte ha respinto l'interpretazione estensiva dell'articolo 345 del TFUE. Per esempio, nella sentenza *Konle*, concernente l'acquisizione di beni immobili, in riferimento a detto articolo del trattato, che all'epoca era l'articolo 222, la Corte ha precisato che: «... se il regime della proprietà immobiliare resta di competenza di ciascuno Stato membro ai sensi dell'articolo 222 del trattato, tale norma non ha l'effetto di sottrarre il suddetto regime ai principi fondamentali posti dal trattato» ⁽⁴⁰⁾. Pertanto, l'articolo 345 del TFUE fa salva la competenza degli Stati membri ad adottare decisioni concernenti il regime di proprietà, ma subordinatamente agli obblighi previsti dal diritto dell'UE.

b) Restrizioni alle libertà fondamentali e possibili giustificazioni

In generale, i provvedimenti nazionali in grado di ostacolare l'esercizio delle libertà fondamentali possono essere ammessi soltanto se sono soddisfatte determinate condizioni: si applicano in modo non discriminatorio, sono giustificati da motivi imperativi di interesse pubblico, sono idonei a conseguire l'obiettivo perseguito, si limitano a quanto necessario per il raggiungimento di tale obiettivo e non possono essere sostituiti da misure alternative meno restrittive (principio di proporzionalità, per maggiori informazioni cfr. *infra*, il capitolo 3, lettera b)]. I provvedimenti nazionali devono inoltre rispettare gli altri principi generali del diritto dell'UE, per esempio la certezza del diritto.

Per quanto riguarda la libera circolazione dei capitali, in particolare, l'articolo 65 del TFUE stabilisce che tale libertà lascia impregiudicati alcuni diritti degli Stati membri. Tra questi figurano il diritto di applicare disposizioni nazionali specifiche in materia tributaria e di adottare misure precauzionali e di vigilanza, in particolare nel settore fiscale e in quello della vigilanza prudenziale degli enti finanziari. Inoltre, e di rilievo più generale, l'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), del TFUE fa salvo il diritto degli Stati membri «di adottare misure giustificate da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza».

Considerazioni diverse si applicano ai movimenti di capitali provenienti da paesi terzi o ad essi diretti. La Corte ha sottolineato che «si svolgono in un contesto giuridico diverso» da quelli che hanno luogo in seno all'Unione. Di conseguenza, nel caso delle restrizioni applicate nei confronti dei paesi terzi possono essere ammesse altre giustificazioni a norma del trattato ⁽⁴¹⁾. Le giustificazioni possono anche essere interpretate in senso più estensivo ⁽⁴²⁾. Inoltre, e con risvolti più importanti nella pratica, le restrizioni in vigore prima della liberalizzazione dei movimenti di capitali sono oggetto di una clausola di salvaguardia ai sensi dell'articolo 64, paragrafo 1, del TFUE. La data pertinente è il 31 dicembre 1993 per tutti gli Stati membri tranne la Bulgaria, l'Estonia e l'Ungheria (31 dicembre 1999) e la Croazia (31 dicembre 2002). Ciò significa che le restrizioni in vigore prima di tali date nei confronti dei cittadini dei paesi terzi non possono essere contestate sulla base del principio della libera circolazione dei capitali sancito dal trattato.

⁽³⁹⁾ Per quanto riguarda la definizione di restrizioni ai movimenti di capitali, cfr.: sentenza della Corte nella causa C-112/05, *Volkswagen*, punto 19; nelle cause riunite C-197/11 e C-203/11, *Libert*, punto 44; nella causa C-315/02, *Lenz*, punto 21.

⁽⁴⁰⁾ Sentenza della Corte nella causa C-302/97, *Konle*, punto 38. Cfr. anche causa C-367/98, *Commissione/Portogallo*, punto 48; causa C-463/00, *Commissione/Spagna* («golden shares»), punto 56; cfr. anche causa C-163/99, causa C-98/01, *Commissione/Regno Unito* («golden shares nella società BAA»); causa C-452/01, *Ospelt*, punto 24; causa C-174/04, *Commissione/Italia* («sospensione dei diritti di voto nelle imprese privatizzate»); cause riunite C-463/04 e 464/04, *Federconsumatori*; causa C-244/11, *Commissione/Grecia* («golden shares in società per azioni strategiche»), punti 15 e 16. Cfr. anche le conclusioni dell'avvocato generale Roemer del 27 aprile 1966 nelle cause riunite 56/64 e 58/64, *Consten e Grundig*, Racc. pag. 352 (366); causa C-105/12, *Essent*, punto 36.

⁽⁴¹⁾ Sentenza della Corte nella causa C-101/05, *Skatteverket*, punto 36 e nella causa C-446/04, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, punto 171.

⁽⁴²⁾ Cfr., per esempio, la causa C-446/04, *FII Group*.

c) *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito «la Carta»)*

Infine, altre disposizioni del diritto dell'UE possono applicarsi all'acquisizione, uso e alienazione di terreni agricoli, per esempio il diritto di proprietà (articolo 17 della Carta), la libertà professionale (articolo 15 della Carta) e la libertà di impresa, inclusa la libertà contrattuale (articolo 16 della Carta).

d) *Il principio della certezza del diritto*

Devono inoltre essere rispettati i principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento. Detti principi esigono, in particolare, che una normativa che comporta conseguenze svantaggiose per i privati sia chiara e precisa e che la sua applicazione sia prevedibile per gli amministratori⁽⁴³⁾. Il diritto di avvalersi del principio della tutela del legittimo affidamento si estende a tutti i soggetti nei confronti dei quali un'autorità pubblica abbia fatto sorgere fondate aspettative⁽⁴⁴⁾. Infine si devono rispettare i diritti fondamentali.

3. La posizione della Corte in materia di terreni agricoli

Alcune disposizioni delle leggi fondiarie nazionali che limitano la libera circolazione dei capitali sono state impugnate dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali, che si sono rivolti alla Corte per la corretta interpretazione del diritto dell'UE. Pertanto, la Corte ha già avuto occasione, nell'ambito di domande di pronuncia pregiudiziale, di illustrare in che modo il diritto dell'UE incida sugli investimenti transfrontalieri in terreni agricoli.

a) *Obiettivi della politica agricola che possono giustificare restrizioni alle libertà fondamentali*

La Corte ha riconosciuto la natura specifica dei terreni agricoli. Nelle sentenze pronunciate in materia di acquisizione di beni immobili agricoli, ha riconosciuto che alcuni obiettivi di politica pubblica possono giustificare, in linea di principio, le restrizioni agli investimenti in terreni agricoli, per esempio:

- aumentare le dimensioni delle aziende agricole, affinché siano redditizie, per impedire la speculazione fondiaria⁽⁴⁵⁾,
- mantenere la popolazione agricola; conservare una ripartizione della proprietà fondiaria che consenta lo sviluppo di aziende economicamente sane e la gestione dello spazio e dei paesaggi; favorire un uso ragionevole delle terre disponibili lottando contro la pressione fondiaria, prevenire i rischi naturali e sostenere e sviluppare un'agricoltura vitale, in nome di considerazioni sociali e di assetto del territorio (il che comporta il mantenimento della destinazione agricola dei terreni destinati a tale uso e la continuità della loro gestione in condizioni soddisfacenti)⁽⁴⁶⁾,
- preservare una forma tradizionale di sfruttamento dei terreni agricoli in conduzione diretta e far sì che i fondi agricoli siano abitati e sfruttati in maniera prevalente dai proprietari, mantenere una popolazione permanente in un ambiente rurale e favorire un uso ragionevole dei terreni disponibili lottando contro la pressione fondiaria⁽⁴⁷⁾,
- mantenere, a fini di assetto del territorio e nell'interesse generale, una popolazione permanente e un'attività economica autonoma rispetto al settore turistico in talune regioni⁽⁴⁸⁾,
- difendere il territorio nazionale nelle aree dichiarate di importanza militare e tutelare gli interessi militari contro rischi reali, concreti e gravi⁽⁴⁹⁾.

La Corte ha rilevato in più occasioni che gli obiettivi in questione sono in linea con gli obiettivi della PAC a norma dell'articolo 39 del TFUE. Questa disposizione mira, fra l'altro, ad assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, che tenga conto del carattere particolare dell'attività agricola (per esempio struttura sociale, disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole). È importante tenere presente che la Corte ha stabilito la propria giurisprudenza caso per caso, esaminando sempre le misure nel contesto delle circostanze specifiche di ciascun caso. In linea con la giurisprudenza consolidata, le eccezioni alle libertà fondamentali devono essere interpretate in senso restrittivo. In ogni caso, le finalità puramente economiche non possono giustificare deroghe alle libertà fondamentali.

⁽⁴³⁾ Sentenza della Corte nella causa C-17/03, *VEMW*, punto 80.

⁽⁴⁴⁾ Sentenza della Corte nelle cause riunite C-182/03 e C-217/03, *Forum 187*, punto 147.

⁽⁴⁵⁾ Causa C-182/83, *Fearon*, punto 3.

⁽⁴⁶⁾ Causa C-452/01, *Ospelt*, punti 39 e 43.

⁽⁴⁷⁾ Causa C-370/05, *Festersen*, punti 27 e 28.

⁽⁴⁸⁾ Causa C-302/97, *Konle*, punto 40; cause riunite da C-519/99 a C-524/99 e da C-526/99 a C-540/99 *Reisch*, punto 34.

⁽⁴⁹⁾ Causa C-423/98, *Albore*, punti 18 e 22.

b) *Rispetto del principio di proporzionalità*

In questo ambito la Corte, pur riconoscendo la legittimità di vari obiettivi politici, ha esercitato un controllo approfondito con riguardo alla proporzionalità delle misure nazionali restrittive delle libertà fondamentali. Nel valutare la proporzionalità occorre tener conto di tutte le circostanze di fatto e di diritto, sia dal punto di vista dell'esercizio delle libertà fondamentali da parte dei venditori e dei potenziali acquirenti, sia per quanto riguarda l'obiettivo di interesse generale perseguito. Il principio di proporzionalità esige che le disposizioni restrittive siano idonee a conseguire l'obiettivo perseguito, compreso il fatto che devono contribuire alla realizzazione del legittimo obiettivo di interesse generale in modo coerente e sistematico⁽⁵⁰⁾. Non devono inoltre andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di tale obiettivo. Infine, una misura restrittiva non è proporzionata quando possono essere adottate misure alternative che consentano di tutelare l'interesse pubblico in questione con effetti meno restrittivi della libera circolazione dei capitali o della libertà di stabilimento⁽⁵¹⁾.

Incombe alle autorità nazionali l'onere di dimostrare che la normativa è conforme al principio di proporzionalità. Ciò significa che essa deve essere idonea e necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo dichiarato e che quest'ultimo non potrebbe essere raggiunto attraverso divieti o limitazioni di minore portata o che colpiscano in minor misura il commercio nell'ambito dell'Unione⁽⁵²⁾. A questo proposito, le giustificazioni che possono essere addotte da uno Stato membro devono essere avvalorate da prove adeguate o da un'analisi dell'idoneità e della proporzionalità della misura restrittiva⁽⁵³⁾.

4. Conclusioni sulla regolamentazione dell'acquisizione di terreni agricoli

Nella presente comunicazione interpretativa della Commissione si fa riferimento alle varie esigenze e alle varie forme della regolamentazione dei terreni agricoli. Molte esistono da anni, altre sono più recenti. In quest'ultimo capitolo si esaminano alcuni degli elementi presenti nelle leggi di disciplina dei mercati fondiari che richiedono particolare attenzione. Si traggono alcune conclusioni dalla giurisprudenza che possono fornire agli Stati membri orientamenti sul modo in cui regolamentare i mercati fondiari in conformità con il diritto dell'UE e secondo modalità che assicurano l'equilibrio fra la necessità di attrarre capitali nelle zone rurali e il perseguimento di obiettivi politici legittimi.

a) *Autorizzazione preliminare*

Dalla giurisprudenza si può desumere che subordinando il trasferimento dei terreni agricoli ad autorizzazione amministrativa preliminare si limita la libera circolazione dei capitali, ma che in talune circostanze ciò può essere tuttavia giustificato a norma del diritto dell'UE. La Corte ha riconosciuto che i controlli effettuati dopo la cessione effettiva dei terreni agricoli non sono idonei a impedire le cessioni incompatibili con l'obiettivo agricolo perseguito. Le alternative al regime dell'autorizzazione preliminare offrirebbero minore certezza del diritto per le operazioni fondiarie. Per esempio, i provvedimenti adottati a posteriori, come l'annullamento del trasferimento, comprometterebbero la certezza del diritto, che è una delle preoccupazioni essenziali di ogni regime di trasferimento della proprietà immobiliare⁽⁵⁴⁾. Pertanto, per questi motivi, i regimi che prevedono l'autorizzazione preliminare possono essere ammessi in talune circostanze.

In particolare, la Corte ha anche sottolineato che un regime di autorizzazione preliminare non deve conferire poteri discrezionali che possono essere esercitati in modo arbitrario e determinare decisioni arbitrarie da parte delle autorità competenti. Secondo la formulazione della Corte, non può «legittimare un comportamento discrezionale da parte delle autorità nazionali, tale da vanificare» le disposizioni del diritto dell'UE. Pertanto, per essere compatibile con il diritto dell'UE, tale regime «deve essere fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, che garantiscono la sua idoneità a circoscrivere sufficientemente l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali»⁽⁵⁵⁾. I criteri devono essere precisi⁽⁵⁶⁾. Inoltre, tutte le persone colpite devono poter disporre di un rimedio giuridico⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. sentenza della Corte nella causa C-243/01, *Gambelli*, punto 67; nella causa C-169/07, *Hartlauer*, punto 55, e la giurisprudenza ivi citata.

⁽⁵¹⁾ Per quanto riguarda il principio di proporzionalità, cfr. in particolare: sentenza della Corte nella causa C-543/08, *Commissione/Portogallo*, punto 83.

⁽⁵²⁾ Sentenza della Corte nella causa C-333/14, *Scotch Whiskey*, punto 53.

⁽⁵³⁾ Sentenza della Corte nella causa C-333/14, *Scotch Whiskey*, punto 54.

⁽⁵⁴⁾ Cfr., per esempio, causa C-452/01, *Ospelt*, punti 43-45. In altre cause la Corte è pervenuta a una conclusione diversa: nella sentenza *Reisch*, per esempio, ha stabilito che l'obbligo di autorizzazione preliminare in causa poteva essere sostituito da un sistema di dichiarazione preliminare ed era pertanto sproporzionato: cause riunite C-515/99, *Reisch e altri*, punti 37 e 38, e la giurisprudenza ivi citata. Al riguardo, occorre tenere presente che un obbligo di dichiarazione di solito costituisce una restrizione, che deve essere giustificata e compatibile con i principi di proporzionalità e di certezza del diritto e con i diritti fondamentali, cfr. per esempio la sentenza nella causa *Reisch*, op. cit., punto 32 e nella causa C-213/04 *Burtscher*, punto 43.

⁽⁵⁵⁾ Cfr., per esempio, causa C-567/07, *Woningstichting Sint Servatius*, punto 35.

⁽⁵⁶⁾ Causa C-201/15, *AGET Iraklis*, punti 99-101.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. la sentenza della Corte nella causa C-54/99, *Eglise de Scientologie*, punto 17 e nella causa C-205/99, *Analir*, punto 38.

Riguardo a un regime di autorizzazione preliminare in base al quale l'autorizzazione poteva essere concessa in «altre circostanze particolari», la Corte ha concluso che i criteri di autorizzazione erano troppo vaghi e non permettevano ai singoli di conoscere l'estensione dei loro diritti e obblighi derivanti dal principio della libera circolazione dei capitali ⁽⁵⁸⁾. Analogamente, la Corte ha considerato sproporzionato imporre, come condizione per l'acquisto, l'obbligo di possedere «un legame sufficiente con il comune», legame che, secondo la definizione contenuta nella legge in causa, l'acquirente possedeva se aveva «costituito nel comune un legame professionale, familiare, sociale o economico a motivo di una circostanza significativa e duratura» ⁽⁵⁹⁾.

b) *Diritti di prelazione a favore degli agricoltori*

La giurisprudenza della Corte lascia supporre che i diritti di prelazione a favore di determinate categorie di acquirenti (per esempio gli agricoltori affittuari) in alcune circostanze possono essere giustificati dagli obiettivi della politica agricola. Nella causa *Ospelt* ⁽⁶⁰⁾, la Corte ha esaminato un regime di autorizzazione preliminare all'acquisto di terreni agricoli. La Corte ha valutato la proporzionalità delle misure che vietavano l'acquisto da parte di soggetti non agricoltori con l'obiettivo di mantenere una popolazione agricola economicamente sana e la destinazione agricola dei terreni.

La Corte ha esaminato se esistessero misure aventi una minore incidenza sulla libera circolazione dei capitali rispetto al divieto di acquisto da parte di soggetti non agricoltori. A tale specifico riguardo, la Corte ha concluso che si potrebbero prevedere meccanismi di prelazione a favore degli affittuari, che ammettessero, nell'ipotesi in cui questi ultimi non si offrissero come acquirenti, la possibilità di acquisto da parte di soggetti non agricoltori che si impegnassero a mantenere la destinazione agricola dei terreni.

Pertanto, se l'obiettivo è promuovere l'acquisizione dei terreni da parte degli agricoltori, i diritti di prelazione a favore degli affittuari, o degli agricoltori in generale, possono essere considerati una restrizione proporzionata alla libera circolazione dei capitali nella misura in cui sono meno restrittivi di un divieto di acquisto da parte di non agricoltori.

c) *Controllo dei prezzi*

Gli interventi dello Stato volti a impedire prezzi eccessivi dei terreni agricoli possono, in talune circostanze, essere giustificati a norma del diritto dell'UE. Ciò si applica, in particolare, alle norme che permettono alle autorità nazionali di vietare la vendita di terreni se, sulla base di criteri oggettivi, il prezzo può essere considerato eccessivamente speculativo.

Sebbene la regolamentazione dei prezzi non determini automaticamente una restrizione degli investimenti esteri in terreni agricoli, alla luce della definizione data dalla Corte, la limitazione della libertà delle parti di fissare i prezzi è considerata di norma una restrizione ⁽⁶¹⁾. Infatti, in linea di principio, l'impossibilità di stabilire liberamente il prezzo in base alla regola della domanda e dell'offerta ostacola l'esercizio della libertà sia dell'investitore transfrontaliero sia del destinatario dell'investimento. Tuttavia, una restrizione alla libertà di stabilire i prezzi può essere giustificata in determinate circostanze ⁽⁶²⁾. La prevenzione di prezzi irragionevoli (eccessivamente speculativi), che siano troppo alti o troppo bassi,

⁽⁵⁸⁾ Causa C-370/05, *Festersen*, punto 43.

⁽⁵⁹⁾ Cause riunite C-197/11 e C-203/11, *Eric Libert*, punti 57-59. Cfr. anche i dubbi sollevati dalla Corte nella causa C-567/07, *Woningstichting Sint Servatius*, punti 37 e 38, in merito al criterio «nell'interesse dell'edilizia popolare».

⁽⁶⁰⁾ Causa C-452/01, *Ospelt*, punto 52.

⁽⁶¹⁾ Per quanto riguarda la definizione di restrizioni ai movimenti di capitali, cfr.: sentenza della Corte nella causa C-112/05, *Volkswagen*, punto 19; nelle cause riunite C-197/11 e C-203/11, *Libert*, punto 44; nella causa C-315/02, *Lenz*, punto 21. Le norme nazionali che limitano la libertà delle parti di stabilire i prezzi delle loro operazioni sono state considerate restrizioni anche con riguardo alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi (cfr., per esempio, la causa C-327/12, *SOA*, punto 58, e le cause riunite C-94/04 e C-202/04, *Cipolla e altri*, punto 60). Per quanto riguarda la libera circolazione delle merci, cfr. le sentenze pronunciate dalla Corte nella causa 82/77, *van Tiggele*, punto 21; nella causa 231/83, *Cullet*, punto 29; nella causa C-531/07, *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft/LIBRO*, punto 2; nella causa C-333/14, *Scotch Whisky Association*, punto 32, nella quale, riguardo alla libertà di stabilimento, la Corte ha stabilito che «la normativa di cui al procedimento principale, per il solo fatto di impedire che il prezzo di costo inferiore dei prodotti importati possa riflettersi sul prezzo di vendita al consumatore, può ostacolare l'accesso al mercato britannico delle bevande alcoliche legalmente commercializzate negli altri Stati membri diversi dal Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e costituisce, quindi, una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'articolo 34 TFUE».

⁽⁶²⁾ Cfr. la giurisprudenza summenzionata, nonché la sentenza della Corte nella causa C-577/11, *DKV Belgium SA*, nella quale la Corte ha ritenuto che la regolamentazione dei premi assicurativi nel settore sanitario in Belgio sia una restrizione giustificata e proporzionata. La Corte ha evidenziato, fra l'altro, che una delle caratteristiche dell'assicurazione di ospedalizzazione consiste nel fatto che le probabilità di intervento degli assicuratori aumentano con l'avanzamento dell'età degli assicurati (punto 43); la Corte ha quindi concluso che un sistema di aumento tariffario come quello istituito dalla legge belga in causa consente di garantire che un assicurato, avente un'età più avanzata, in cui specificamente ha bisogno di tale assicurazione, non venga messo a confronto con un aumento notevole e inaspettato dei suoi premi assicurativi (punto 49).

sembra essere una giustificazione legittima alla luce delle finalità della politica agricola riconosciute dalla Corte. Una regolamentazione dei prezzi basata su criteri oggettivi, non discriminatori, precisi e ben formulati può essere idonea a contenere la speculazione fondiaria eccessiva o a tutelare gli agricoltori professionali da costi di acquisto che comprometterebbero la redditività delle loro aziende. Al tempo stesso potrebbe anche rivelarsi necessaria, se si limita a quanto necessario per contenere la speculazione eccessiva o mantenere la redditività dell'attività agricola. Occorre in tal caso verificare se non esistano misure idonee a prevenire prezzi irragionevoli che siano meno onerose del controllo dei prezzi. La proporzionalità di una normativa nazionale in materia di regolamentazione dei prezzi deve essere determinata alla luce di tutte le circostanze di fatto e di diritto del caso di specie. La tesi a favore della proporzionalità tenderà a essere più solida per quanto riguarda i mercati esposti a speculazioni eccessive, come alcuni mercati fondiari.

Le conclusioni sul controllo dei prezzi sono confermate dalla giurisprudenza della Corte in materia di aiuti di Stato nel contesto della privatizzazione di terreni agricoli. La Corte ha concluso che la vendita di terreni pubblici a un prezzo inferiore a quello di mercato può costituire un aiuto di Stato⁽⁶³⁾. Ciò è dovuto al fatto che tale vendita conferisce un vantaggio all'acquirente e, al tempo stesso, comporta minori entrate e quindi una riduzione del bilancio dello Stato. Di conseguenza, onde evitare la concessione di aiuti di Stato e assicurare quindi la conformità all'articolo 107 del TFUE, la privatizzazione dei terreni agricoli deve essere effettuata a un prezzo il più vicino possibile al valore di mercato. A tal fine, il metodo di calcolo del valore del terreno deve essere accompagnato da un meccanismo di attualizzazione che tenga conto degli ultimi sviluppi sul mercato (per esempio, forti aumenti dei prezzi)⁽⁶⁴⁾.

In una sentenza più recente, la Corte ha elaborato ulteriormente la giurisprudenza in materia. Ha fornito precisazioni in merito al valore di mercato al quale devono essere venduti i terreni di proprietà pubblica. Nella fattispecie, l'autorità competente, basandosi su una norma di diritto nazionale, non aveva autorizzato la vendita di un lotto di terra al migliore offerente nell'ambito di una gara pubblica, ritenendo che l'offerta fosse fortemente sproporzionata rispetto al valore del terreno. La Corte ha ammesso che la vendita al migliore offerente non consente necessariamente di giungere a un prezzo che rifletta il valore di mercato, quindi l'offerta più elevata potrebbe essere sproporzionata. Ciò può avvenire nel caso in cui tale offerta si riveli nettamente superiore a qualunque altro prezzo proposto nell'ambito della gara o al valore stimato dagli esperti⁽⁶⁵⁾. La Corte ha fatto riferimento all'analisi dettagliata delle modalità di calcolo del valore di mercato contenuta nelle conclusioni dell'avvocato generale⁽⁶⁶⁾. Essa ha concluso che una regolamentazione dei prezzi che vieti la vendita di terreni di proprietà pubblica al migliore offerente non può essere qualificata come aiuto di Stato, purché l'applicazione di tale norma consenta di giungere a un prezzo che risulti il più vicino possibile al valore di mercato del terreno⁽⁶⁷⁾.

d) *Obbligo di coltivazione in proprio*

Sebbene la Corte abbia riconosciuto come obiettivo pubblico legittimo la necessità di garantire che i terreni agricoli siano coltivati prevalentemente in conduzione diretta⁽⁶⁸⁾, la giurisprudenza esistente non ammette quale misura proporzionata l'obbligo generale di coltivazione in proprio per l'acquisto di terreni agricoli. Nella sentenza *Ospelt* la Corte ha esaminato una particolare restrizione nazionale all'acquisto di terreni agricoli avente l'obiettivo di mantenere la destinazione agricola dei terreni. Ai sensi della disposizione in questione, l'acquisto di terreni agricoli era autorizzato soltanto se, fra l'altro, l'acquirente si fosse impegnato a coltivarli in proprio⁽⁶⁹⁾. Nel caso di specie, l'autorizzazione era stata rifiutata nonostante il fatto che l'acquirente (una persona giuridica) avesse accettato di continuare a concedere i terreni agricoli in affitto agli stessi agricoltori che li coltivavano in precedenza. La Corte ha concluso che l'obbligo di coltivazione in proprio imposto per l'acquisto di terreni agricoli era sproporzionato, perché tale condizione aveva come conseguenza di limitare le possibilità di affitto da parte di agricoltori che non disponevano delle risorse necessarie per acquistarli. L'obiettivo perseguito poteva essere raggiunto con misure meno restrittive, in particolare subordinando l'acquisizione alla condizione che l'acquirente garantisse il mantenimento della destinazione agricola dei terreni⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶³⁾ Di regola, la presenza di aiuti di Stato può essere esclusa se la vendita di terreni di proprietà pubblica avviene in condizioni normali di mercato. Ciò può essere assicurato qualora la vendita avvenga secondo una procedura concorrenziale, trasparente, non discriminatoria e incondizionata, che consenta a tutti gli offerenti interessati e qualificati di partecipare, conformemente ai principi del TFUE in materia di appalti pubblici (cfr. i punti 89 e segg. della comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU C 262 del 19.7.2016, pag. 1) e la pertinente giurisprudenza ivi citata). Altrimenti, per evitare gli aiuti di Stato e assicurare quindi la conformità all'articolo 107 del TFUE, si dovrà fare ricorso ad altri metodi per accertare che la privatizzazione dei terreni agricoli avvenga a un prezzo corrispondente a quello che un venditore privato avrebbe accettato in normali condizioni di mercato.

⁽⁶⁴⁾ Sentenza della Corte nella causa C-239/09, *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe*, punti 35, 43, 54.

⁽⁶⁵⁾ Causa C-39/14, *BVVG Bodenwertungs- und -verwaltungs GmbH*, punti 39 e 40.

⁽⁶⁶⁾ Conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón presentate il 17 marzo 2015 nella causa C-39/14, punti 69-79.

⁽⁶⁷⁾ Causa C-39/14, *BVVG Bodenwertungs- und -verwaltungs GmbH*, punto 55.

⁽⁶⁸⁾ Causa C-370/05, *Festersen*, punti 27 e 28.

⁽⁶⁹⁾ Si applicavano anche altre condizioni riguardanti, in particolare, le qualifiche in materia agraria (cfr. causa C-452/01, *Ospelt*, punto 13).

⁽⁷⁰⁾ Causa C-452/01, *Ospelt*, punti 49-53.

Oltre alle possibili obiezioni giuridiche riguardanti la libera circolazione dei capitali, l'obbligo di coltivazione in proprio sembrerebbe ledere anche i diritti fondamentali. Se l'acquirente dei terreni agricoli deve accettare di coltivare egli stesso i terreni, ciò inciderà sulla sua capacità di svolgere altre attività professionali e quindi sulla sua libertà d'impresa (articolo 16 della Carta). Lo stesso può dirsi riguardo al diritto di esercitare una professione liberamente scelta o accettata (articolo 15 della Carta).

e) *Qualifiche in materia agraria*

Subordinare l'acquisizione alla condizione che l'acquirente possieda qualifiche specifiche in materia agraria costituisce una restrizione che solleva dubbi in merito alla proporzionalità della misura.

Innanzitutto, non sembra necessario che l'acquirente stesso possieda qualifiche adeguate, purché sia in grado di garantire che i terreni saranno coltivati adeguatamente ⁽⁷¹⁾.

In secondo luogo, e di maggior rilievo, sembra che l'obbligo relativo alle qualifiche vada oltre quanto necessario per assicurare la coltivazione adeguata dei terreni o una produttività e una qualità agricole elevate. In realtà, in nessuno Stato membro la professione di «agricoltore» è regolamentata, nel senso di richiedere per legge qualifiche specifiche ⁽⁷²⁾. Non si può dunque concludere che un settore agricolo efficiente presupponga l'obbligo di qualifiche professionali. In questo contesto, il requisito specifico della qualifica per l'acquisto di terreni richiede una giustificazione specifica in qualsiasi legislazione nazionale, in assenza della quale apparirà come una restrizione ingiustificata e sproporzionata alla libera circolazione dei capitali. Perché si giunga a una conclusione diversa, gli Stati membri dovrebbero spiegare perché per l'acquisto di terreni siano richieste determinate qualifiche, quando invece l'attività agricola è di norma consentita senza un attestato di competenza ufficiale. Queste considerazioni non mettono in discussione il fatto che un'agricoltura prospera e sostenibile necessiti di una formazione professionale adeguata.

f) *Obblighi di residenza*

In varie occasioni la Corte ha dovuto pronunciarsi su disposizioni nazionali che impongono all'acquirente di un terreno agricolo l'obbligo di risiedere sul fondo rustico o nelle sue vicinanze. In risposta a una domanda di pronuncia in via pregiudiziale, presentata quando le disposizioni del trattato in materia di libera circolazione dei capitali non erano ancora direttamente applicabili, la Corte ha statuito che, in condizioni circoscritte, tale obbligo è compatibile con la libertà di stabilimento ⁽⁷³⁾. Tuttavia, risulta evidente dalla giurisprudenza più recente che gli obblighi di residenza sono incompatibili con il principio della libera circolazione dei capitali.

Nella sentenza *Ospelt* la Corte ha escluso la legittimità di qualsiasi condizione che imponga all'acquirente l'obbligo di risiedere sul fondo rustico ⁽⁷⁴⁾. Quattro anni dopo, nel 2007, la Corte ha considerato sproporzionato l'obbligo imposto all'acquirente di fissare la sua stabile residenza sul fondo rustico acquistato. La Corte ha considerato particolarmente restrittivo tale obbligo di residenza, in quanto restringe non soltanto la libera circolazione dei capitali, ma anche il diritto dell'acquirente di scegliere liberamente la sua residenza ⁽⁷⁵⁾.

Nel caso di specie, l'imposizione dell'obbligo di fissare la stabile residenza sul fondo rustico trovava la sua motivazione tra l'altro nella volontà di scoraggiare le operazioni di speculazione fondiaria. La Corte ha esaminato in modo approfondito i vari motivi addotti a giustificazione di tale obbligo, respingendoli tutti. Essa ha concluso che, per ridurre la speculazione fondiaria, si devono prendere in considerazione misure meno lesive della libera circolazione dei capitali e dei diritti fondamentali rispetto all'obbligo di residenza. La Corte ha indicato, a titolo di esempio, una tassazione più elevata delle operazioni di rivendita di terreni effettuate poco dopo l'acquisto, o l'obbligo di una durata minima significativa per i contratti di affitto dei terreni agricoli ⁽⁷⁶⁾.

Quanto detto in merito all'obbligo di fissare la residenza sul fondo rustico da acquistare si applica anche all'obbligo di risiedere nel paese o nel comune in cui è ubicato il fondo. Di fatto, qualsiasi obbligo di residenza costituisce una discriminazione indiretta in base alla nazionalità. Secondo la giurisprudenza costante della Corte, una normativa nazionale «la quale prevede una distinzione basata sul criterio della residenza, nel senso che nega ai non residenti talune agevolazioni in materia fiscale concesse invece ai residenti nel territorio nazionale, rischia di operare principalmente a danno dei cittadini di altri Stati membri. Infatti, i non residenti sono il più delle volte cittadini non nazionali» ⁽⁷⁷⁾. In questo contesto, occorre tenere presente che qualsiasi condizione che imponga l'obbligo di conoscere la lingua del paese di cui trattasi incontrerebbe obiezioni analoghe.

⁽⁷¹⁾ Secondo il ragionamento seguito nella sentenza *Ospelt*, causa C-452/01, punti 49-53.

⁽⁷²⁾ Cfr. http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm.

⁽⁷³⁾ Causa C-182/83, *Fearon*, punti 9-11.

⁽⁷⁴⁾ Causa C-452/01, *Ospelt*, punto 54.

⁽⁷⁵⁾ Causa C-370/05, *Festersen*, punti 35 e 40. Il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri è un diritto fondamentale garantito dal protocollo n. 4 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, nonché dall'articolo 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

⁽⁷⁶⁾ Causa C-370/05, *Festersen*, punto 39.

⁽⁷⁷⁾ Causa C-279/93, *Finanzamt Köln-Alstadt/Schumacker*, punto 28; causa C-513/03, *van Hilten-van der Heijden*, punto 44; causa C-370/05, *Festersen*, punto 25; causa C-11/07, *Eckelkamp*, punto 46, (imposte più elevate per i soggetti non residenti).

g) *Divieto di vendita alle persone giuridiche*

Una disposizione nazionale che vieti la vendita di terreni agricoli alle persone giuridiche è una restrizione alla libera circolazione dei capitali e, ove applicabile, alla libertà di stabilimento. Alla luce della giurisprudenza della Corte, si può concludere che tale restrizione ha scarse probabilità di essere giustificata. Infatti, nell'esaminare una condizione che imponeva all'acquirente di coltivare egli stesso i terreni agricoli, la Corte ha concluso che tale restrizione ha l'effetto di escludere che le persone giuridiche possano acquistare un terreno agricolo. Nel caso di specie, la Corte ha espresso dubbi sul carattere necessario di questa condizione per conseguire l'obiettivo della legge in causa, ossia mantenere la destinazione agricola dei terreni. Quando la finalità della persona giuridica è la coltivazione di fondi rustici, il divieto di vendita alle persone giuridiche è pertanto di ostacolo a operazioni che non rimettono in causa di per sé stesse la destinazione agricola⁽⁷⁸⁾. Sulla base delle considerazioni della Corte, si può concludere che tale divieto non è giustificato, in quanto non è necessario per conseguire l'obiettivo dichiarato. Al riguardo, la Corte ha anche indicato, a titolo di esempio, misure meno restrittive, in particolare subordinare la cessione a una persona giuridica all'obbligo di concedere i terreni in affitto a lungo termine⁽⁷⁹⁾.

h) *Massimali applicati alle acquisizioni*

I massimali applicati alle dimensioni della proprietà fondiaria che può essere acquistata o detenuta sono restrizioni alla libera circolazione dei capitali, in quanto limitano le decisioni degli investitori di acquistare terreni agricoli. Sebbene possano essere giustificati da obiettivi politici specifici, la loro proporzionalità può essere dubbia, a seconda delle circostanze nazionali. Particolari massimali sembrano incompatibili con alcuni obiettivi riconosciuti dalla Corte come motivi imperativi di interesse pubblico, ossia aumentare le dimensioni delle aziende agricole affinché siano redditizie o consentire lo sviluppo di aziende economicamente sane. Da un altro punto di vista, poiché i terreni agricoli sono una risorsa limitata, alcuni massimali applicati alle acquisizioni sembrano idonei a prevenire un'eccessiva concentrazione della proprietà fondiaria, al fine di sostenere l'agricoltura familiare e lo sviluppo di aziende di medie dimensioni. Si dovrà quindi esaminare se non vadano oltre quanto necessario e se possano essere sostituiti con misure alternative meno restrittive. L'effettiva giustificazione e proporzionalità di tali massimali devono quindi essere esaminate in ciascun contesto nazionale, alla luce di tutte le circostanze di fatto e di diritto.

La Commissione finora ha individuato due tipologie di massimali nelle legislazioni nazionali. Alcuni Stati membri impongono l'autorizzazione specifica dell'autorità di regolamentazione per le acquisizioni che superano determinate dimensioni. Altri Stati membri hanno introdotto massimali assoluti o confermato quelli già in vigore.

Se giustificati da un motivo legittimo di interesse pubblico (come quello di ottenere un assetto della proprietà più equilibrato) e conformi ai diritti fondamentali dell'UE e ai principi generali del diritto dell'UE, quali il divieto di discriminazione e la proporzionalità, i massimali nazionali applicati alle acquisizioni possono essere considerati compatibili con il diritto dell'UE. La valutazione terrà conto in grado elevato se le disposizioni nazionali si basano su criteri oggettivi e ben definiti e se sono previsti rimedi giuridici per i singoli interessati.

i) *Privilegi a favore degli acquirenti locali*

I diritti di prelazione e altri privilegi accordati agli acquirenti locali richiedono particolare attenzione e accurato controllo. I privilegi a favore della popolazione locale possono avere un effetto equivalente ai privilegi accordati ai cittadini di uno Stato membro. Potrebbero quindi costituire una discriminazione dissimulata in base alla nazionalità, vietata dall'articolo 63 (e dall'articolo 49) del TFUE, in quanto favoriscono, anche se non a livello formale, ma negli effetti pratici, i propri cittadini. In effetti, gli acquirenti locali sono il più delle volte cittadini dello Stato membro interessato; pertanto, gli stranieri hanno meno probabilità dei cittadini del paese in questione di godere dello stesso privilegio concesso alla popolazione locale⁽⁸⁰⁾. Inoltre, anche se, in ogni caso, fossero considerate applicabili indistintamente, tali misure limiterebbero comunque la libera circolazione dei capitali e, ove applicabile, la libertà di stabilimento, perché possono ostacolare o rendere meno convenienti gli investimenti in terreni agricoli da parte di persone che non fanno parte della popolazione locale⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Causa C-452/01, *Ospelt*, punto 51.

⁽⁷⁹⁾ Causa C-452/01, *Ospelt*, punto 52.

⁽⁸⁰⁾ Cfr. anche in proposito: causa C-279/93, *Finanzamt Köln-Altstadt v Schumacker*, punto 28; causa C-513/03, *van Hilten-van der Heijden*, punto 44; causa C-370/05, *Festersen*, punto 25; causa C-11/07, *Eckelkamp*, punto 46, (imposte più elevate per i soggetti non residenti).

⁽⁸¹⁾ Sulla definizione di restrizioni ai movimenti di capitali, cfr.: sentenza della Corte nella causa C-112/05, *Volkswagen*, punto 19; nelle cause riunite C-197/11 e C-203/11, *Libert*, punto 44; nella causa C-315/02, *Lenz*, punto 21.

Per essere compatibili con il principio della libera circolazione dei capitali, i privilegi a favore degli acquirenti locali, come altre restrizioni, devono perseguire obiettivi legittimi di interesse generale in modo proporzionato. Non si può escludere che gli Stati membri adducano obiettivi pubblici che la Corte ha riconosciuto come legittimi, per esempio aumentare le dimensioni delle aziende agricole al fine di sviluppare aziende economicamente sane nelle comunità locali o mantenere una popolazione permanente in un ambiente rurale. A questo livello, la condizione è che i privilegi riflettano gli aspetti socioeconomici degli obiettivi perseguiti. Tale condizione può essere soddisfatta, per esempio, se i diritti di prelazione sono concessi agli agricoltori locali per ridurre la frammentazione della proprietà fondiaria o se alla popolazione locale sono concessi altri diritti speciali in risposta a preoccupazioni derivanti dalla situazione geografica (per esempio, regioni meno sviluppate).

Com'è ovvio, i privilegi a favore della popolazione locale che non sono necessari per conseguire l'obiettivo perseguito non sono giustificati⁽⁸²⁾. Ciò consegue soprattutto dalla sentenza della Corte nella causa *Libert*. Nella fattispecie la Corte ha esaminato la proporzionalità di una disposizione nazionale in forza della quale i terreni in un determinato comune potevano essere acquistati soltanto alle condizioni seguenti: innanzitutto, la persona alla quale devono essere ceduti i beni immobiliari deve aver avuto la residenza per almeno sei anni consecutivi nel comune interessato o in un comune vicino prima della cessione; in secondo luogo, alla data della cessione, il potenziale acquirente o affittuario deve svolgere un'attività lavorativa nel comune in questione che copra in media almeno metà della settimana lavorativa; in terzo luogo, il potenziale acquirente o affittuario deve avere con il comune in questione un legame professionale, familiare, sociale o economico a motivo di una circostanza significativa e duratura. La Corte ha considerato sproporzionata la disposizione nazionale. Essa ha spiegato che nessuna di tali condizioni riflette direttamente gli aspetti socioeconomici corrispondenti all'obiettivo fatto valere dallo Stato membro della tutela della popolazione autoctona meno abbiente sul mercato immobiliare. Le condizioni previste dalla legge favoriscono non soltanto la popolazione autoctona meno abbiente, bensì anche una parte della popolazione autoctona in possesso dei mezzi sufficienti che, pertanto, non avrebbe alcuna necessità di protezione sul mercato immobiliare. Pertanto tali provvedimenti vanno oltre quanto necessario per la realizzazione dell'obiettivo perseguito. Va inoltre rilevato che avrebbero dovuto essere prese in considerazione altre misure meno restrittive di quelle contenute nella disposizione nazionale in questione⁽⁸³⁾.

j) *Condizione di reciprocità*

Uno Stato membro non può subordinare l'acquisto di terreni agricoli da parte di cittadini di un altro Stato membro dell'Unione alla condizione che i propri cittadini siano autorizzati ad acquistare terreni agricoli nel paese d'origine del cittadino dell'altro Stato membro dell'Unione. L'obbligo di reciprocità è stato da tempo respinto dalla Corte, in quanto incompatibile con i principi del diritto dell'UE. L'obbligo di rispettare il diritto dell'UE non dipende dal rispetto degli altri Stati membri⁽⁸⁴⁾. In caso di violazione del diritto dell'UE da parte di uno Stato membro, ciascuno degli altri Stati membri può adire la Corte (articolo 259 del TFUE). Inoltre la Commissione, in quanto custode dei trattati, verifica il rispetto del diritto dell'UE da parte degli Stati membri e può avviare procedimenti di infrazione e, se necessario, adire la Corte.

5. Osservazioni conclusive

Alla luce di quanto precede, è chiaro che, a norma del diritto dell'UE, gli Stati membri possono tenere conto di considerazioni politiche legittime. Possono definire politiche idonee per il proprio mercato fondiario. La Corte ha riconosciuto numerosi obiettivi della politica agricola che possono giustificare restrizioni alle libertà fondamentali. La principale condizione è che gli obiettivi siano chiaramente definiti e che gli strumenti scelti siano proporzionati agli obiettivi, nel senso che si limitano a quanto necessario e non sono discriminatori.

La Commissione, in quanto custode dei trattati, ha il dovere di assicurare che i provvedimenti nazionali siano conformi al diritto dell'UE. I servizi della Commissione restano a disposizione per assistere le autorità degli Stati membri nel compito di garantire che i provvedimenti legislativi nazionali siano conformi al diritto dell'UE. Come primo passo, nel

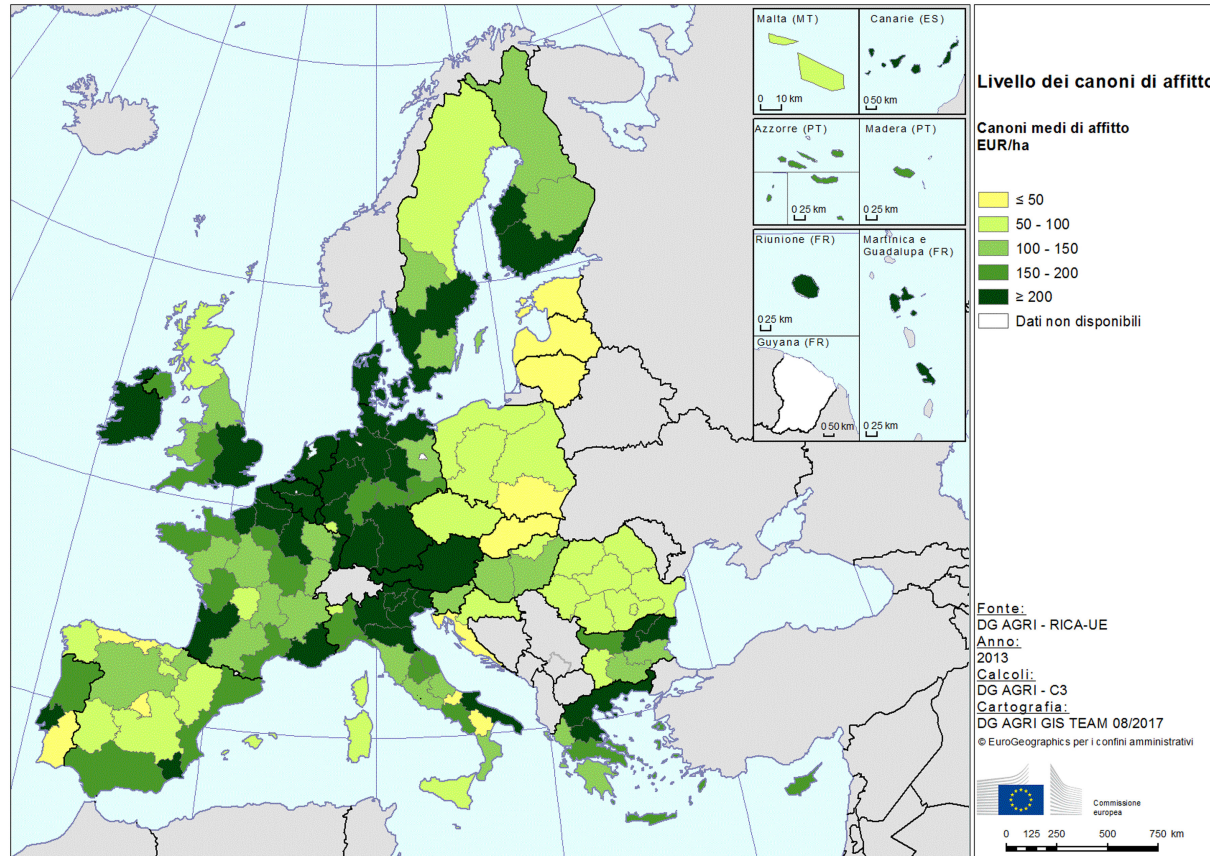
⁽⁸²⁾ La Corte, per esempio, ha respinto i diritti particolari accordati ad acquirenti che possiedono «un legame sufficiente con il comune», nel senso di un legame «professionale, familiare, sociale o economico» duraturo, concessi a fini di tutela della popolazione autoctona meno abbiente sul mercato immobiliare. La Corte ha spiegato che tali condizioni favoriscono non soltanto la popolazione autoctona meno abbiente, bensì anche una parte della popolazione autoctona in possesso dei mezzi sufficienti che non avrebbe alcuna necessità di protezione sul mercato immobiliare (cause riunite C-197/11 e C-203/11, *Eric Libert*, punti 54-56).

⁽⁸³⁾ Cause riunite C-197/11 e C-203/11, *Eric Libert*, punti 54-56.

⁽⁸⁴⁾ Causa C-118/07, *Commissione/Finlandia*, punto 48; causa C-266/03, *Commissione/Lussemburgo*, punto 35: «uno Stato membro non può ... eccipere il principio di reciprocità e allegare un'eventuale violazione del trattato da parte di un altro Stato membro per giustificare il proprio inadempimento».

novembre 2017 è prevista una riunione con esperti degli Stati membri per presentare e discutere la presente comunicazione. Questi contatti possono essere utili agli Stati membri ai fini di una buona comprensione e di una corretta interpretazione del diritto dell'UE. Possono anche aiutare i servizi della Commissione a comprendere meglio le circostanze specifiche di ciascun paese. La Commissione intende inoltre continuare ad assistere gli Stati membri nello scambio delle migliori pratiche in materia di regolamentazione dei mercati fondiari.

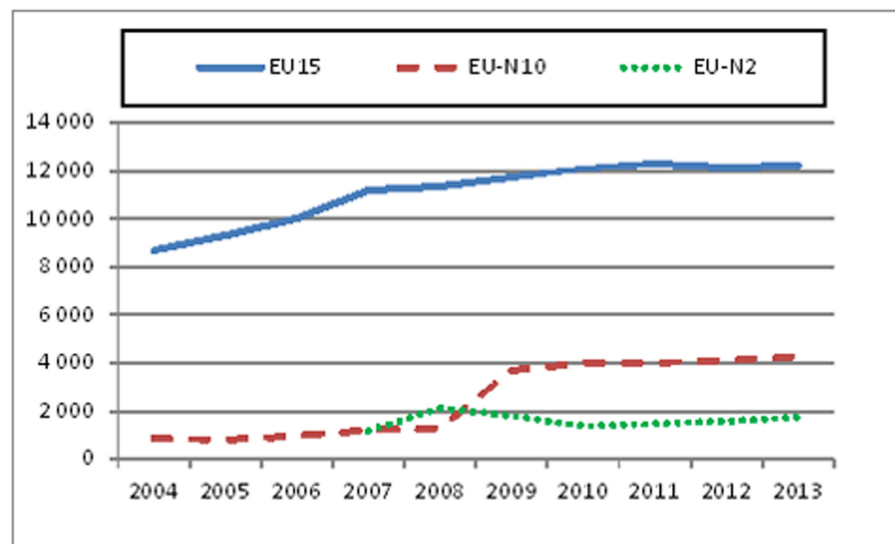
Figura 1

Livello dei canoni di affitto quale indicatore dei prezzi dei terreni ⁽¹⁾

Fonte: DG Agricoltura e sviluppo rurale, sulla base della RICA.

⁽¹⁾ Il canone annuo di affitto per ettaro pagato dagli agricoltori è tipicamente considerato il migliore indicatore indiretto del prezzo della terra. La figura evidenzia le notevoli variazioni dei canoni di affitto tra le regioni dell'UE, dovute non solo a fattori legati alla domanda e all'offerta, ma anche alle differenze tra i livelli generali dei prezzi (potere d'acquisto) nei diversi paesi e al diverso contesto normativo. Nel 2013 il canone medio di affitto per ettaro più elevato era applicato nelle isole Canarie e nei Paesi Bassi (rispettivamente circa 1 300 EUR e 780 EUR). Canoni di affitto molto elevati erano praticati anche nella regione di Amburgo (670 EUR) e in Danimarca (610 EUR). Viceversa, canoni di affitto particolarmente bassi erano applicati in Lettonia e in Estonia (inferiori a 30 EUR per ettaro) e in molte regioni che presentano condizioni sfavorevoli alla produzione agricola intensiva. RICA-UE, la rete d'informazione contabile agricola, menzionata nelle figure 1 e 2, raccoglie i dati annuali sul valore dei fattori produttivi delle aziende agricole (compresi i terreni) e sui canoni di affitto da un campione di 87 000 aziende agricole orientate al mercato in tutta l'UE. La raccolta annuale da parte di Eurostat dei dati nazionali sui prezzi e sui canoni di affitto della terra è attualmente in fase di organizzazione.

Figura 2

Evoluzione a lungo termine del valore fondiario per ettaro (media in EUR) ⁽¹⁾

Fonte: DG Agricoltura e sviluppo rurale, sulla base della RICA.

⁽¹⁾ Il «valore fondiario» è misurato in base al valore d'inventario finale dei terreni; l'«ettaro» è espresso in base ai terreni in conduzione diretta; «UE-N 10» si riferisce ai dieci paesi che hanno aderito all'Unione nel 2004 (Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia) e «UE-N 2» ai paesi che hanno aderito nel 2007 (Bulgaria e Romania).