

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

5 marzo 2002 \*

Nei procedimenti riuniti C-515/99, da C-519/99 a C-524/99 e da C-526/99 a C-540/99,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dall'Unabhängiger Verwaltungssenat Salzburg (Austria) nelle cause dinanzi ad esso pendenti tra

Hans Reisch (C-515/99),

Walter Riedl (C-527/99),

Alexander Hacker (C-528/99),

Gerhard Eckert (C-529/99),

Franz Gstöttenbauer (C-530/99),

Helmut Hechwarter (C-531/99),

Alois Bixner (C-532/99),

Geza Aumüller (C-533/99),

\* Lingua processuale: il tedesco.

Berthold Garstenauer (C-534/99 e C-536/99),

Robert Eder (C-535/99),

Hartmut Ramsauer (C-537/99 e C-538/99),

Harald Kronberger (C-539/99),

Erich Morianz (C-540/99)

e

Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg,

Grundverkehrsbeauftragter des Landes Salzburg,

e tra

Anton Lassacher,

Heinz Schäfer (C-519/99),

Dertnig GmbH & Co. KG,

Heinrich Reutter (C-520/99),

Francesco Branka (C-521/99),

Neubau GmbH,

Baumeister Bogensberger GmbH & Co. KG (C-522/99 e C-526/99),

Peter Fidelsberger (C-523/99),

GWP Gewerbeparkentwicklung GmbH,

Johann Lindner et Emma Lindner (C-524/99),

et

Grundverkehrsbeauftragter des Landes Salzburg,

Grundverkehrslandeskommission des Landes Salzburg,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 56 CE - 60 CE,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dalla sig.ra N. Colneric, presidente della Seconda Sezione, facente funzione di presidente della Sesta Sezione, dai sigg. C. Gulmann, J.-P. Puissochet (relatore), R. Schintgen e V. Skouris, giudici,

avvocato generale: L.A. Geelhoed  
cancelliere: H.A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il sig. H. Schäfer, rappresentato dall'avv. A. Pirkner, Rechtsanwalt;

— per la GWP Gewerbeparkentwicklung GmbH, dall'avv. J.W. Aichreiter, Rechtsanwalt;

— per il governo austriaco, dalla sig.ra C. Pesendorfer, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del governo dei Paesi Bassi, rappresentato dalla sig.ra H. Sevenster, in qualità di agente, e della Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. U. Wölker e dalla sig.ra M. Patakia, in qualità di agenti, all'udienza del 12 settembre 2001,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 novembre 2001,

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

1 Con ventidue ordinanze in data 22 dicembre 1999, pervenute alla Corte il 30 dicembre seguente, l'Unabhängiger Verwaltungssenat Salzburg ha sottoposto, a norma dell'art. 234 CE, due questioni pregiudiziali sull'interpretazione degli artt. 56 CE - 60 CE.

- 2 Nei procedimenti C-515/99 e da C-527/99 a C-540/99, una prima questione è stata sollevata nell'ambito di ricorsi presentati contro decisioni del Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg (sindaco di Salisburgo), con cui vengono inflitte ammende a causa della tardiva presentazione al Grundverkehrsbeauftragter des Landes Salzburg (dipendente del Land di Salisburgo incaricato di ricevere la dichiarazione degli acquirenti di beni immobili; in prosieguo: il «Grundverkehrsbeauftragter») di una dichiarazione prevista dal Salzburger Grundverkehrsgesetz 1997 (legge del Land di Salisburgo sulle transazioni immobiliari, Salzburger LGBL. n. 11/99; in prosieguo: l'«SGVG»).
  
- 3 Nei procedimenti da C-519/99 a C-524/99 e C-526/99, una seconda questione è stata sottoposta nell'ambito di ricorsi presentati contro decisioni della Grundverkehrslandeskommission des Landes Salzburg (in prosieguo: la «Grundverkehrslandeskommission») che si oppongono all'acquisto di aree fabbricabili o autorizzano tali acquisti solo mediante la costituzione di una garanzia, adottate in applicazione dell'SGVG.

## Ambito normativo

### *Il diritto comunitario*

- 4 Ai sensi dell'art. 56, n. 1, CE:

«Nell'ambito delle disposizioni previste dal presente capo sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi».

*La normativa nazionale*

- 5 In diritto austriaco la proprietà di un bene immobile si acquista mediante un'iscrizione nel registro fondiario omologata dal Grundbuchgericht (giudice del registro fondiario), che ha il compito di esaminare se un'autorizzazione di trasferimento sia o meno richiesta ed eventualmente se tale autorizzazione venga concessa.
- 6 Nel Land di Salisburgo l'art. 12 dell'SGVG stabilisce che talune transazioni relative a un'area fabbricabile, quali il trasferimento della proprietà o la concessione di un diritto di costruzione, sono consentite solo se l'acquirente presenta una dichiarazione nella quale indica, innanzi tutto, che è cittadino austriaco o di un altro Stato membro che si avvale di una delle libertà garantite dal Trattato CE o dall'accordo sullo Spazio economico europeo. L'acquirente deve, in secondo luogo, dichiarare che intende destinare l'area a sua residenza principale o a fini professionali. La destinazione dell'area a residenza secondaria è possibile solo se tale area era già stata destinata a tale uso anteriormente al 1° marzo 1993 o se si trova in una zona in cui è consentito l'insediamento di residenze secondarie.
- 7 In seguito alla dichiarazione di cui al punto precedente, il Grundverkehrsbeauftragter rilascia un attestato. Egli può rifiutare di rilasciarlo solo se vi è motivo di temere che il bene non riceva una destinazione conforme alla dichiarazione o se l'acquisto non è conforme alle finalità dell'SGVG. In tal caso egli rinvia l'acquirente dinanzi alla Grundverkehrslandeskommission, che rilascia un'autorizzazione di trasferimento dopo aver verificato che sono soddisfatte le stesse condizioni sostanziali collegate al divieto di destinazione a una residenza secondaria.

- 8 In mancanza di attestato del Grundverkehrsbeauftragter o di autorizzazione della Grundverkehrslandeskommission nessun'area può essere acquistata nel Land di Salisburgo.
  
- 9 L'art. 19 dell'SGVG obbliga l'acquirente a dare all'area una destinazione conforme alla dichiarazione di cui all'art. 12. Esso consente anche di allegare all'autorizzazione della Grundverkehrslandeskommission condizioni e prescrizioni al fine di assicurare che l'acquirente dia all'area la destinazione prevista, in particolare può essere richiesta la costituzione di una garanzia finanziaria per un importo che non può superare il prezzo di acquisto o il valore dell'area.
  
- 10 L'art. 36 della stessa legge stabilisce i termini entro cui l'acquirente è tenuto a presentare la dichiarazione di acquisto.
  
- 11 L'art. 42 consente al Grundverkehrsbeauftragter di presentare al giudice nazionale un ricorso di annullamento della transazione immobiliare, allorché quest'ultima mira ad eludere l'applicazione dell'SGVG.
  
- 12 L'art. 43 prevede ammende fino ad ATS 500 000 e pene detentive fino a sei settimane, in particolare nel caso in cui l'acquirente non ha presentato la dichiarazione né ha chiesto l'autorizzazione necessaria, o se dà all'area una destinazione non autorizzata.

## Le cause principali e le questioni pregiudiziali

- 13 Nei procedimenti C-515/99 e da C-527/99 a C-540/99 ad ogni ricorrente è stata inflitta un'ammenda dal sindaco di Salisburgo per non aver dichiarato al Grundverkehrsbeauftragter, nel termine previsto dall'art. 36 dell'SGVG, una transazione relativa all'acquisto di aree fabbricabili. Essi hanno impugnato queste decisioni dinanzi all'Unabhängiger Verwaltungssenat Salzburg.
- 14 Nei procedimenti da C-519/99 a C-522/99 e C-526/99, poiché non era stata concessa in prima istanza dalla Grundverkehrslandeskommission l'autorizzazione necessaria per la vendita di un'area fabbricabile, gli acquirenti hanno impugnato le corrispondenti decisioni dinanzi all'Unabhängiger Verwaltungssenat Salzburg.
- 15 Nei procedimenti C-523/99 e C-524/99 l'autorizzazione ad acquistare un'area fabbricabile è stata rilasciata, ma la Grundverkehrslandeskommission ha imposto la costituzione di una garanzia prevista all'art. 19, n. 3, dell'SGVG. Gli acquirenti hanno impugnato le corrispondenti decisioni dinanzi all'Unabhängiger Verwaltungssenat Salzburg.
- 16 Alla luce della sentenza 1° giugno 1999, causa C-302/97, Konle (Racc. pag. I-3099), nella quale era in causa la normativa del Land del Tirolo relativa alle transazioni in materia fondiaria, il giudice nazionale intende accertare se il requisito di una dichiarazione/autorizzazione preliminare per l'acquisto di aree fabbricabili e le disposizioni penali collegate a tale requisito siano compatibili con le libertà fondamentali previste dal Trattato.

- 17 Pertanto l'Unabhängiger Verwaltungssenat Salzburg ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

Nei procedimenti C-515/99 e da C-527/99 a C-540/99:

«Se le disposizioni degli artt. 56 CE e seguenti vadano interpretate nel senso che ostano all'applicazione degli artt. 12, 36 e 43 del Salzburger Grundverkehrsgesetz 1997 nella versione di cui al LGBL. n. 11/99, a norma dei quali chi intende acquistare un'area edificabile nel Land di Salisburgo deve sottoporre l'acquisto ad una procedura di dichiarazione o di autorizzazione, e che, pertanto, nella presente fattispecie l'acquirente è stato leso in una libertà fondamentale garantita da norme giuridiche dell'Unione europea».

Nei procedimenti da C-519/99 a C-524/99 e C-526/99:

«Se le disposizioni degli artt. 56 CE e seguenti vadano interpretate nel senso che ostano all'applicazione degli artt. 12-14 del Salzburger Grundverkehrsgesetz 1997 nella versione di cui al LGBL. n. 11/99, a norma dei quali chi intende acquistare un'area edificabile nel Land di Salisburgo deve sottoporre l'acquisto ad una procedura di dichiarazione o di autorizzazione, e che, pertanto, nella presente fattispecie l'acquirente è stato leso in una libertà fondamentale garantita da norme giuridiche dell'Unione europea».

- 18 I procedimenti C-515/99 e da C-527/99 a C-540/99 sono stati riuniti ai fini della fase scritta e della fase orale del procedimento nonché ai fini della sentenza con ordinanza del presidente della Corte 24 febbraio 2000. I procedimenti da C-519/99 a C-524/99 e C-526/99 sono stati riuniti ai fini della fase scritta e della fase orale del procedimento nonché ai fini della sentenza con ordinanza del presidente della Corte 24 febbraio 2000.
- 19 Ai fini della presente sentenza occorre riunire tutti questi procedimenti.

### Sulle questioni pregiudiziali

#### *Sulla ricevibilità*

- 20 La GWB Gewerbeparkentwicklung GmbH sostiene che la questione pregiudiziale sottoposta nei procedimenti da C-519/99 a C-524/99 e C-526/99 è irricevibile in quanto non riguarda un'interpretazione del Trattato, ma un'interpretazione o un esame della validità delle disposizioni dell'SGVG, cosa che spetterebbe unicamente al giudice nazionale.
- 21 D'altra parte, essa ritiene che la causa principale nella quale è parte, che riguarda solo le condizioni di acquisto da parte di una società austriaca di un'area in Austria in applicazione dell'SGVG, non abbia alcun collegamento con il diritto comunitario e rientri in una situazione puramente interna rendendo così il rinvio pregiudiziale irricevibile.

- 22 A tal riguardo occorre ricordare, relativamente al primo motivo, che la Corte, benché non sia competente, a norma dell'art. 234 CE, ad applicare la norma comunitaria ad una determinata fattispecie e, quindi, a valutare una disposizione di diritto nazionale sotto il profilo di detta norma, tuttavia, nell'ambito della collaborazione giudiziaria instaurata da detto articolo e in base al contenuto del fascicolo, può fornire al giudice nazionale gli elementi d'interpretazione del diritto comunitario che possono essergli utili per la valutazione degli effetti di detta disposizione (sentenza 8 dicembre 1987, causa 20/87, Gauchard, Racc. pag. 4879, punto 5).
- 23 Ora, nei procedimenti principali, il giudice nazionale chiede l'interpretazione da parte della Corte delle disposizioni del Trattato al solo fine di valutare se queste siano tali da condizionare gli effetti delle norme nazionali che ad esso spetta applicare. Non si può quindi sostenere che la questione pregiudiziale sollevata in ciascuna di queste controversie abbia un oggetto diverso dall'interpretazione delle disposizioni del Trattato.
- 24 Per quanto riguarda il secondo motivo, dagli atti del fascicolo risulta, e non è del resto contestato, che tutti gli elementi delle cause principali sono collocati all'interno di un solo Stato membro. Ora, una normativa nazionale quale l'SGVG, che si applica indistintamente ai cittadini austriaci e ai cittadini degli Stati membri delle Comunità europee, può in generale rientrare nelle disposizioni relative alle libertà fondamentali istituite dal Trattato solo in quanto si applica a situazioni che hanno un collegamento con gli scambi intracomunitari (v., in tal senso, sentenze 15 dicembre 1982, causa 286/81, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, Racc. pag. 4575, punto 9, e 18 febbraio 1987, causa 98/86, Mathot, Racc. pag. 809, punti 8 e 9).
- 25 Tuttavia, tale constatazione non implica che non vadano risolte le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte nella presente causa. In linea di principio, spetta unicamente ai giudici nazionali valutare, tenuto conto della peculiarità di ogni causa, sia la necessità di una pronuncia in via pregiudiziale per essere posti in

grado di statuire nel merito, sia la rilevanza delle questioni sottoposte alla Corte (v. sentenza 5 dicembre 2000, causa C-448/98, Guimont, Racc. pag. I-10663, punto 22). Il rigetto da parte di quest'ultima di una domanda presentata da un giudice nazionale è possibile solo laddove appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto comunitario chiesta dal detto giudice non ha alcuna relazione con l'effettività o l'oggetto della controversia nella causa principale (v. sentenza 6 giugno 2000, causa C-281/98, Angonese, Racc. pag. I-4139, punto 18).

- 26 Nel caso di specie non risulta in modo manifesto che l'interpretazione sollecitata del diritto comunitario non sarebbe necessaria per il giudice nazionale. Infatti, una risposta siffatta potrebbe essergli utile nell'ipotesi in cui il proprio diritto nazionale imporrebbe di agire in modo che un cittadino austriaco fruisca degli stessi diritti di cui godrebbe in base al diritto comunitario, nella medesima situazione, un cittadino di un altro Stato membro (sentenza Guimont, citata, punto 23).
- 27 Pertanto occorre esaminare se le disposizioni del Trattato, di cui è chiesta l'interpretazione, si oppongano all'applicazione di una normativa nazionale quale quella di cui trattasi nella causa principale, in quanto essa verrebbe applicata a persone che risiedono in altri Stati membri.

### *Nel merito*

- 28 Innanzi tutto occorre precisare che provvedimenti nazionali disciplinanti l'acquisto della proprietà fondiaria al fine di vietare l'insediamento di residenze secondarie in talune zone, in nome di esigenze di riassetto del territorio, sono

assoggettati al rispetto delle disposizioni del Trattato concernenti la libera circolazione di capitali (v. sentenza Konle, citata, punto 22).

- 29 Infatti il diritto di acquistare, gestire e alienare beni immobili nel territorio di un altro Stato membro, che costituisce il complemento necessario della libertà di stabilimento, come risulta dall'art. 44, n. 2, lett. e), CE (sentenza 30 maggio 1989, causa 305/87, Commissione/Grecia, Racc. pag. 1461, punto 22), genera, quando viene esercitato, movimenti di capitali.
- 30 Del resto, i movimenti di capitali comprendono le operazioni con cui soggetti non residenti effettuano investimenti immobiliari nel territorio di uno Stato membro, come risulta dalla nomenclatura dei movimenti di capitali che figura nell'allegato I della direttiva del Consiglio 24 giugno 1988, 88/361/CEE, per l'attuazione dell'art. 67 del Trattato (articolo abrogato dal Trattato di Amsterdam) (GU L 178, pag. 5), conservando questa nomenclatura il valore indicativo che le era proprio per definire la nozione di movimenti di capitali (v. sentenze 16 marzo 1999, causa C-222/97, Trummer e Mayer, Racc. pag. I-1661, punto 21, e 11 gennaio 2001, causa C-464/98, Stefan, Racc. pag. I-173, punto 5).
- 31 Occorre quindi, come il giudice nazionale chiede alla Corte, esaminare la portata dei provvedimenti nazionali di cui trattasi nella causa principale in relazione alle disposizioni degli artt. 56 CE - 60 CE.
- 32 È pacifico che tali provvedimenti, istituendo una procedura di dichiarazione/ autorizzazione preliminare all'acquisto di beni immobili, limitano con il loro stesso oggetto la libertà di circolazione dei capitali (v., in tal senso, sentenza Konle, citata, punto 39).

- 33 Tali restrizioni possono tuttavia essere ammesse se le norme nazionali perseguono in maniera non discriminatoria un obiettivo d'interesse generale e se rispettano il principio di proporzionalità, ossia se altri provvedimenti meno restrittivi non consentissero di pervenire allo stesso risultato.
- 34 Per quanto riguarda la prima condizione, dal punto 40 della citata sentenza Konle risulta che restrizioni all'insediamento di residenze secondarie in una zona geografica determinata che uno Stato membro introduce al fine di mantenere, in un obiettivo di riassetto del territorio, una popolazione permanente e un'attività economica autonoma rispetto al settore turistico possono essere considerate nel senso che contribuiscono al perseguimento di un obiettivo d'interesse generale. Questa constatazione può essere solo rafforzata dagli altri intenti che possono essere all'origine degli stessi provvedimenti, quali quelli diretti alla protezione dell'ambiente. Inoltre, dalle disposizioni dell'SGVG risulta che esse non introducono alcuna disparità di trattamento tra gli acquirenti austriaci e coloro che risiedono in altri Stati membri e che si avvalgono delle libertà garantite dal Trattato.
- 35 Per quanto riguarda la seconda condizione la Corte, ai punti 44-48 della citata sentenza Konle, ha dichiarato che il requisito di una dichiarazione preliminare all'acquisto di aree fabbricabili, unitamente alla possibilità di sanzioni in caso di violazione della dichiarazione sottoscritta, in un intento di riassetto del territorio, era compatibile con il diritto comunitario. Ora, la procedura introdotta dall'SGVG ha in via di principio un carattere essenzialmente dichiarativo.
- 36 Come sostiene il governo austriaco, il Grundverkehrsbeauftragter, solo allorché ritiene che il bene non venga utilizzato lecitamente, deve rinviare l'acquirente dinanzi alla Grundverkehrslandeskommission affinché sia applicata alla transazione una procedura di autorizzazione. Questo requisito minimo di dichiarazione preliminare presenta il vantaggio di offrire all'acquirente una determinata

certezza del diritto, a differenza di modalità di controllo che verrebbero esercitate solo a posteriori. Inoltre, è consentito ritenere che un esame preliminare possa meglio prevenire taluni danni difficilmente riparabili causati dalla rapida realizzazione di progetti di costruzione. Pertanto, la formalità della previa dichiarazione può essere considerata come un'azione complementare rispetto alle sanzioni penali e all'azione di nullità dell'atto di vendita che l'amministrazione può esercitare dinanzi al giudice nazionale. Alla luce di queste considerazioni, questo primo aspetto della procedura introdotta dall'SGVB può essere considerato compatibile con il diritto comunitario.

- 37 Per contro, per quanto riguarda la procedura di autorizzazione preliminare dinanzi alla Grundverkehrslandeskommission, la Corte ha già dichiarato che le restrizioni alla libera circolazione dei capitali derivanti dal requisito di un'autorizzazione preliminare potevano essere eliminate, mediante un adeguato sistema di dichiarazione, senza con ciò nuocere all'efficacia degli scopi perseguiti da detta disciplina (v. sentenze 23 febbraio 1995, cause riunite C-358/93 e C-416/93, *Bordessa e a.*, Racc. pag. I-361, punto 27, e 14 dicembre 1995, cause riunite C-163/94, C-165/94 e C-250/94, *Sanz de Lera e a.*, Racc. pag. I-4821, punti 26 e 27).
- 38 Nelle cause principali, tenuto conto della possibilità di controllo che il regime di dichiarazione preliminare conferisce all'autorità pubblica, dell'esistenza di sanzioni penali e di un'azione specifica di annullamento che può essere esercitata dinanzi al giudice nazionale nel caso in cui il progetto realizzato non fosse conforme alla dichiarazione iniziale, la procedura di autorizzazione preliminare, che solo il Grundverkehrsbeauftragter può avviare sulla base di semplici presunzioni, non può essere considerata come una misura strettamente necessaria per impedire le violazioni della normativa di cui trattasi nella causa principale sulle residenze secondarie. Questo vale a maggior ragione in quanto le autorità competenti possono condizionare la concessione dell'autorizzazione preliminare al rispetto di prescrizioni che l'SGVB non assoggetta ad alcun inquadramento sostanziale e richiedere dall'acquirente la costituzione di una garanzia che può ammontare al valore del bene.

- 39 Le disposizioni dell'SGVG relative alla procedura di autorizzazione preliminare dinanzi alla Grundverkehrslandeskommission oltrepassano quindi al tempo stesso quanto è necessario al perseguimento dell'obiettivo di riassetto del territorio perseguito ed i provvedimenti che gli Stati membri sono legittimati ad adottare, come risulta dall'art. 58, n. 1, lett. b), CE, per impedire le violazioni delle loro leggi e dei loro regolamenti.
- 40 Occorre pertanto risolvere la questione posta dal giudice nazionale nel senso che le disposizioni degli artt. 56 CE - 60 CE

- non si oppongono a una procedura di dichiarazione preliminare quale quella prevista dal regime di acquisto dei beni immobili istituito dall'SGVG;
  
- si oppongono a una procedura di autorizzazione preliminare quale quella prevista da tale regime.

### Sulle spese

- 41 Le spese sostenute dai governi austriaco ed olandese nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dall'Unabhängiger Verwaltungssenat Salzburg con ordinanze 22 dicembre 1999, dichiara:

Gli artt. 56 CE - 60 CE

- non si oppongono a una procedura di dichiarazione preliminare quale quella prevista dal regime di acquisto dei beni immobili istituito dal Salzburger Grundverkehrsgesetz 1997;
- si oppongono a una procedura di autorizzazione preliminare quale quella prevista da tale regime.

Colneric

Gulmann

Puissochet

Schintgen

Skouris

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 5 marzo 2002.

Il cancelliere

Il presidente della Sesta Sezione facente funzioni

R. Grass

F. Macken