



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

6 marzo 2018*

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 63 TFUE – Libera circolazione dei capitali – Diritti di usufrutto su terreni agricoli – Normativa nazionale che riserva ai soli familiari prossimi congiunti del proprietario dei terreni la possibilità di acquistare in futuro tali diritti e che sopprime, senza prevedere alcuna compensazione, i diritti precedentemente acquistati da persone giuridiche o da persone fisiche che non sono in grado di dimostrare un vincolo di stretta parentela con detto proprietario»

Nelle cause riunite C-52/16 e C-113/16,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Szombathely, Ungheria), con decisioni del 25 gennaio e dell'8 febbraio 2016, pervenute in cancelleria, rispettivamente, il 29 gennaio ed il 26 febbraio 2016, nei procedimenti

«**SEGRO**» Kft.

contro

Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (C-52/16),

e

Günther Horváth

contro

Vas Megyei Kormányhivatal (C-113/16),

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vicepresidente, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, E. Levits, C.G. Fernlund e C. Vajda, presidenti di sezione, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, A. Prechal (relatore), S. Rodin e F. Biltgen, giudici,

avvocato generale: H. Saugmandsgaard Øe

cancelliere: I. Illéssy, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 7 marzo 2017,

* Lingua processuale: l'ungherese.

considerate le osservazioni presentate:

- per il governo ungherese, da M.Z. Fehér, G. Koós e M.M. Tátrai, in qualità di agenti;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P. Garofoli, avvocato dello Stato;
- per il governo austriaco, da C. Pesendorfer, in qualità di agente;
- per il governo portoghese, da L. Inez Fernandes, M. Figueiredo e M.J. Castello-Branco, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da L. Havas, L. Malferrari ed E. Montaguti, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 31 maggio 2017,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione degli articoli 49 e 63 TFUE, nonché degli articoli 17 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).
- 2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di controversie fra, da un lato, la «SEGRO» Kft. al Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala [servizi amministrativi del dipartimento di Vas (ufficio fondiario del distretto di Sárvár), Ungheria] e, dall'altro, il sig. Günter Horváth al Vas Megyei Kormányhivatal (governo locale del dipartimento di Vas), in merito a talune decisioni che hanno disposto la cancellazione dal registro fondiario di diritti di usufrutto su terreni agricoli di cui erano rispettivamente titolari la SEGRO e il sig. Horváth.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 3 L'allegato X dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 2003, L 236, pag. 33; in prosieguo: l'«atto di adesione del 2003») è intitolato «Elenco di cui all'articolo 24 dell'atto di adesione: Ungheria». Il capo 3 di tale allegato, intitolato «Libera circolazione dei capitali», al punto 2 così dispone:

«Fatti salvi gli obblighi sanciti dai trattati sui quali si fonda l'Unione europea, l'Ungheria può mantenere in vigore, per un periodo di sette anni dalla data di adesione, i divieti previsti nella legislazione esistente alla data della firma del presente atto sull'acquisto di terreni agricoli da parte di persone fisiche che non sono residenti in Ungheria o non sono cittadini ungheresi e da parte di persone giuridiche. In nessun caso i cittadini degli Stati membri o le persone giuridiche costituite secondo le leggi di un altro Stato membro possono ricevere, per quanto riguarda l'acquisto di terreni agricoli, un trattamento meno favorevole di quello praticato alla data della firma del trattato di adesione. (...)

I cittadini di un altro Stato membro che desiderano stabilirsi come agricoltori autonomi e che risiedono e praticano l'agricoltura legalmente e continuativamente in Ungheria da almeno tre anni non sono soggetti alle disposizioni del precedente comma o a norme e procedure diverse da quelle previste per i cittadini ungheresi.

(...)

Qualora ci siano prove sufficienti che, allo scadere del periodo transitorio, ci saranno gravi perturbazioni o rischi di gravi perturbazioni sul mercato di terreni agricoli dell'Ungheria, la Commissione, su richiesta dell'Ungheria, decide in merito alla proroga del periodo transitorio fino ad un massimo di tre anni».

- 4 Con la decisione 2010/792/UE della Commissione, del 20 dicembre 2010, che proroga il periodo transitorio relativo all'acquisto di terreni agricoli in Ungheria (GU 2010, L 336, pag. 60), il periodo transitorio istituito all'allegato X, capo 3, punto 2, dell'atto di adesione del 2003 è stato prorogato sino al 30 aprile 2014.

Diritto ungherese

- 5 La földröl szóló 1987. évi I. törvény (legge n. I del 1987 relativa ai terreni) prevedeva che le persone fisiche o giuridiche straniere potevano acquistare diritti di proprietà o di usufrutto su terreni agricoli unicamente previa autorizzazione del Ministro delle finanze.
- 6 Il 171/1991 Korm. rendelet (decreto governativo n. 171), del 27 dicembre 1991, entrato in vigore il 1° gennaio 1992, in seguito la termőföldröl szóló 1994. évi LV. törvény (legge n. LV del 1994, sui terreni coltivabili; in prosieguo: la «legge del 1994») hanno escluso la possibilità per le persone fisiche prive della cittadinanza ungherese di acquistare i terreni in parola. La legge del 1994 ha inoltre escluso l'acquisto di tali terreni da parte delle persone giuridiche. Per contro, chiunque è libero di acquistare, per via contrattuale, un diritto di usufrutto su detti terreni.
- 7 La legge del 1994 è stata modificata, con effetto dal 1° gennaio 2002, al fine di escludere anche la possibilità di costituire, per via contrattuale, un diritto di usufrutto sui terreni agricoli a favore delle persone fisiche prive della cittadinanza ungherese o delle persone giuridiche.
- 8 In seguito a modifiche successive di tale legge, con effetto dal 1° gennaio 2013, la costituzione mediante contratto di un diritto di usufrutto sui terreni agricoli è stata autorizzata, a pena di nullità, soltanto alla condizione che detto diritto sia costituito a favore di un «familiare prossimo congiunto». In tale occasione, è stato inoltre inserito nella legge del 1994 un nuovo articolo 91, paragrafo 1, ai sensi del quale «[t]utti i diritti di usufrutto esistenti alla data del 1° gennaio 2013, e costituiti a tempo indeterminato o per un periodo determinato con scadenza successiva al 30 dicembre 2032, mediante un contratto tra persone che non sono familiari prossimi congiunti, si estingueranno ex lege il 1° gennaio 2033».
- 9 La mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (legge n. CXXII del 2013, relativa alla vendita di terreni agricoli e forestali; in prosieguo: la «legge del 2013 sui terreni agricoli») è stata adottata il 21 giugno 2013 ed è entrata in vigore il 15 dicembre 2013.
- 10 L'articolo 5, punto 13, di detta legge contiene la seguente definizione:

«“Familiari prossimi congiunti”: i coniugi, gli ascendenti in linea diretta, i figli adottivi, i figli propri e i figli del coniuge, i genitori adottivi, i genitori del coniuge, nonché i fratelli e le sorelle».

11 L'articolo 37, paragrafo 1, della legge 2013 sui terreni agricoli mantiene la norma secondo la quale la costituzione, mediante contratto, di diritti di usufrutto su tali terreni è autorizzata, a pena di nullità, soltanto qualora abbia luogo tra familiari prossimi congiunti.

12 La mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (legge n. CCXII del 2013, recante disposizioni varie e misure transitorie in relazione alla legge n. CXXII del 2013, relativa alla vendita di terreni agricoli e forestali; in prosieguo: la «legge del 2013 sulle misure transitorie») è stata adottata il 12 dicembre 2013 ed è entrata in vigore il 15 dicembre 2013.

13 L'articolo 108, paragrafo 1, di detta legge, che ha abrogato l'articolo 91, paragrafo 1, della legge del 1994, enuncia quanto segue:

«Tutti i diritti di usufrutto o di uso esistenti alla data del 30 aprile 2014 e costituiti, a tempo indeterminato o per un periodo determinato con scadenza successiva al 30 aprile 2014, mediante un contratto tra persone che non sono familiari prossimi congiunti, si estingueranno ex lege il 1° maggio 2014».

14 L'articolo 94 dell'ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (legge n. CXLI del 1997, relativa al registro fondiario; in prosieguo: la «legge relativa al registro fondiario») dispone quanto segue:

«1. Ai fini della cancellazione dal registro fondiario dei diritti di usufrutto e dei diritti di uso colpiti da estinzione ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 1, della [legge del 2013 sulle misure transitorie] (in prosieguo congiuntamente denominati, nel presente articolo, "diritti di usufrutto"), la persona fisica titolare di diritti di usufrutto è tenuta, su diffida inviata entro il 31 ottobre 2014 dall'autorità incaricata della gestione del registro, a dichiarare, nei 15 giorni successivi alla consegna della diffida, tramite il formulario predisposto a tal fine dal Ministro, la propria eventuale qualità di familiare prossimo congiunto della persona indicata come proprietaria dell'immobile sul documento che è servito da base per la registrazione. In assenza di dichiarazione entro i termini, dopo il 31 dicembre 2014 non verrà dato seguito alla domanda di attestazione.

(...)

3. Se dalla dichiarazione non emerge la qualità di familiare prossimo congiunto o se non è stata effettuata alcuna dichiarazione entro i termini, l'autorità incaricata della gestione del registro fondiario cancella d'ufficio i diritti di usufrutto da tale registro, nei sei mesi successivi alla scadenza del termine entro il quale la dichiarazione deve essere effettuata, e al più tardi entro il 31 luglio 2015.

(...)

5. L'ufficio degli affari fondiari procede d'ufficio entro il 31 dicembre 2014, alla cancellazione nel registro fondiario dei diritti di usufrutto che erano stati iscritti a favore di persone giuridiche o di entità prive di personalità giuridica ma munite della capacità di acquistare diritti iscrivibili nel registro, e che sono stati soppressi in applicazione dell'articolo 108, paragrafo 1, della [legge del 2013 sulle misure transitorie]».

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

Causa C-52/16

- 15 La SEGRO è una società commerciale avente la propria sede sociale in Ungheria, e i cui soci sono persone fisiche cittadine di altri Stati membri, che risiedono in Germania.
- 16 La SEGRO ha acquistato diritti di usufrutto su due terreni agricoli situati in Ungheria. Tali diritti sono stati oggetto di iscrizione nel registro fondiario. Dalle osservazioni scritte del governo ungherese emerge più precisamente che detti diritti sono stati costituiti prima del 1° gennaio 2002 e iscritti nel menzionato registro l'8 gennaio dello stesso anno.
- 17 Con due decisioni datate, rispettivamente, 10 e 11 settembre 2014, i servizi amministrativi del dipartimento di Vas (ufficio fondiario del distretto di Sárvár) hanno proceduto alla cancellazione di tali diritti di usufrutto da detto registro, sulla base dell'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 sulle misure transitorie e dell'articolo 94, paragrafo 5, della legge relativa al registro fondiario.
- 18 A sostegno del proprio ricorso presentato dinanzi al Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Szombathely, Ungheria), la SEGRO ha sostenuto in particolare che dette disposizioni violavano sia la Legge fondamentale ungherese che il diritto dell'Unione.
- 19 Tale giudice ha sollevato dinanzi all'Alkotmánybíróság (Corte costituzionale, Ungheria) domande volte, da un lato, all'accertamento dell'incostituzionalità dell'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 sulle misure transitorie e dell'articolo 94, paragrafo 5, della legge relativa al registro fondiario, nella parte in cui tali disposizioni ponevano fine ai diritti di usufrutto precedentemente costituiti ed imponevano la loro cancellazione dal registro fondiario e, dall'altro, a vietare l'applicazione di dette disposizioni nel caso di specie.
- 20 Nella sentenza n. 25, del 21 luglio 2015, l'Alkotmánybíróság (Corte costituzionale) ha risposto in senso negativo a dette domande.
- 21 Il giudice del rinvio espone che, nella sentenza in parola, l'Alkotmánybíróság (Corte costituzionale) ha tuttavia constatato che la Legge fondamentale ungherese era stata violata in quanto il legislatore non aveva adottato, relativamente ai diritti di usufrutto e di uso estinti in virtù dell'applicazione dell'articolo 108 della legge del 2013 sulle misure transitorie, norme eccezionali che consentissero una compensazione, la quale, pur traendo origine da un contratto valido, non avrebbe potuto essere richiesta nell'ambito di una definizione dei rapporti tra le parti contraenti. Nella sentenza richiamata, peraltro, l'Alkotmánybíróság (Corte costituzionale) avrebbe invitato il legislatore a rimediare a siffatta lacuna entro il 1° dicembre 2015. Detto termine sarebbe decorso senza che alcuna misura venisse adottata a tale fine.
- 22 Nelle sue osservazioni scritte, il governo ungherese ha precisato a simile riguardo che l'invito a legiferare così formulato dall'Alkotmánybíróság (Corte costituzionale) riguardava unicamente la compensazione per i pregiudizi economici eventualmente subiti dai soli nudi proprietari, e ciò nella misura in cui tali pregiudizi non possano essere compensati nell'ambito di una definizione dei rapporti tra le parti, secondo le norme del diritto civile. Per quanto riguarda i titolari di usufrutto, l'Alkotmánybíróság (Corte costituzionale) avrebbe considerato le norme del diritto civile sufficienti ad assicurare la loro eventuale compensazione.
- 23 Lo Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Szombathely) ritiene che le disposizioni nazionali di cui trattasi costituiscano una limitazione dei diritti dei cittadini degli Stati membri diversi dall'Ungheria alla libertà di stabilimento ed alla libera

circolazione dei capitali, dato che possono dissuadere tali cittadini dall'esercitare detti diritti acquistando diritti di usufrutto su proprietà agricole, tenuto conto del rischio che essi corrono di essere privati prematuramente di siffatti diritti, anche laddove questi ultimi derivino da contratti validi.

- 24 Per quanto riguarda gli obiettivi perseguiti dalla legge del 2013 sui terreni agricoli, il giudice del rinvio riproduce alcuni passaggi della sentenza dell'Alkotmánybíróság (Corte costituzionale) n. 25, del 21 luglio 2015, dai quali risulta in particolare che detta legge «realizza l'obiettivo strategico nazionale, generalmente riconosciuto e accettato dopo il cambiamento di regime, e costituzionalmente garantito dall'articolo P della Legge fondamentale, secondo il quale, in sostanza, i terreni coltivabili possono essere di proprietà soltanto delle persone fisiche che li lavorano». Detta sentenza aggiunge che, «[a]llo stesso modo, è in nome di tale obiettivo che la legge in parola vieta l'acquisto della proprietà di un terreno a fini di investimento, ossia con l'intenzione di lucrare sull'aumento dei prezzi degli stessi», e che, «come risulta dal preambolo di detta legge, gli altri obiettivi di politica giuridica che hanno portato all'adozione di detta legge erano, tra gli altri, che la vendita di terreni agricoli e forestali e la costituzione di ipoteche sugli stessi possano favorire in modo efficace il loro utilizzo da parte di imprese di nuova costituzione, che possano costituirsi aziende agricole di dimensione adeguata a consentire lo sviluppo di una produzione agricola sostenibile e concorrenziale, che le conseguenze negative del frazionamento dei fondi non danneggino la struttura della proprietà fondiaria e che ciascun agricoltore possa svolgere tranquillamente la propria attività produttiva».
- 25 Per quanto riguarda le disposizioni più specificamente in discussione nel procedimento principale, il giudice del rinvio rileva che da tale sentenza dell'Alkotmánybíróság (Corte costituzionale) risulta che «[l]a necessità e l'utilità dell'articolo 108, paragrafo 1, della legge sulle misure transitorie sono state specificamente motivate dalla considerazione secondo la quale, per quanto riguarda la proprietà dei terreni coltivabili, detta legge doveva, al fine di conseguire la piena realizzazione dell'obiettivo strategico nazionale perseguito dal nuovo regime, eliminare gli effetti giuridici di una prassi di acquisto dei terreni coltivabili sviluppatasi da quasi due decenni, in virtù della quale il diritto di usufrutto era stato applicato in modo disfunzionale». Detta sentenza precisa che, «infatti, il funzionamento del nuovo regime non può, per quanto riguarda la proprietà, l'usufrutto e l'uso dei terreni coltivabili, fare a meno di esigere che le situazioni indicate nel registro fondiario riflettano rapporti giuridici conformi alla Legge fondamentale». Di conseguenza, secondo la medesima sentenza, «era necessario adottare disposizioni che ostacolassero l'applicazione di fattispecie giuridiche conosciute, nel linguaggio comune, con il nome di "contratti sottobanco" e, quindi, disporre che non si potessero continuare ad attuare diritti o obblighi, o qualsiasi mezzo di tutela giuridica, sulla base di rapporti giuridici esistenti, al fine di sottrarsi ai divieti e alle restrizioni anteriori in materia di acquisto della proprietà».
- 26 Secondo il giudice del rinvio, il legislatore ungherese non avrebbe tuttavia dimostrato in maniera sufficiente la necessità e la proporzionalità delle norme in discussione, dal momento che il preambolo della legge del 2013 sulle misure transitorie non consente in particolare di identificare, in tale legge o in detto preambolo, un obiettivo legittimo di interesse generale sufficientemente accertato, né di individuare argomentazioni che giustifichino l'eliminazione indifferenziata dei diritti di usufrutto, senza una compensazione o un periodo transitorio appropriati, e nemmeno la necessità, sotto tale ultimo profilo, di ridurre a qualche mese il periodo, in precedenza di 20 anni, durante il quale i diritti di usufrutto interessati potevano continuare a esistere prima della loro eliminazione.
- 27 In particolare, la presunzione legale che, anche se non espressamente formulata nella normativa in discussione, sarebbe alla base di quest'ultima, secondo la quale tutti i contratti privati che hanno costituito diritti di usufrutto e di uso sarebbero stati conclusi per sottrarsi alle restrizioni anteriori relative all'acquisto della proprietà, avrebbe lo scopo di fare cessare presunte precedenti violazioni della legge. Il legislatore ungherese avrebbe quindi stabilito, mediante misure legislative, gli effetti della presunta invalidità di detti contratti, senza tuttavia giustificare il carattere di interesse generale di tale

normativa, e avrebbe privato gli interessati della possibilità di provare la validità dei loro contratti nell'ambito di un procedimento amministrativo, ed avrebbe altresì leso il loro diritto di ricorrere ad un giudice imparziale, sancito dall'articolo 47 della Carta.

- 28 Peraltro, secondo detto giudice, le disposizioni nazionali di cui trattasi nel procedimento principale sono lesive anche del diritto di proprietà consacrato all'articolo 17 della Carta, in particolare in quanto omettono di garantire ai titolari di diritti di usufrutto che vengono privati di tale diritto un'adeguata compensazione e in quanto violano il principio della tutela del legittimo affidamento, dato che l'investimento in un diritto di usufrutto costituisce, in linea principio, un'operazione giuridica a lungo termine.
- 29 Alla luce di tali circostanze, lo Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Szombathely) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se gli articoli 49 e 63 TFUE e gli articoli 17 e 47 della [Carta] debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa di uno Stato membro, come quella di cui al procedimento principale, la quale – senza prendere in considerazione altri criteri – stabilisca l'obbligo di cancellare l'iscrizione dei diritti di usufrutto e dei diritti d'uso gravanti su beni immobili agricoli e registrati a nome di operatori economici o di persone fisiche che non sono familiari prossimi congiunti del proprietario dei beni suddetti, senza prevedere nel contempo, a favore dei titolari dei diritti di usufrutto e di uso estinti, una compensazione pecuniaria, compensazione che, pur traendo origine da un valido contratto, non può essere pretesa nel quadro di una definizione dei rapporti tra le parti contraenti.
- 2) Se gli articoli 49 e 63 TFUE e gli articoli 17 e 47 della [Carta] debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa di uno Stato membro, come quella di cui al procedimento principale, la quale – senza prendere in considerazione altri criteri – stabilisca l'obbligo di cancellare l'iscrizione dei diritti di usufrutto e dei diritti d'uso gravanti su beni immobili agricoli e registrati a nome di operatori economici o di persone fisiche che non sono familiari prossimi congiunti del proprietario dei beni suddetti, in virtù di contratti stipulati anteriormente al 30 aprile 2014, e che preveda nel contempo, a favore dei titolari dei diritti di usufrutto e di uso estinti, una compensazione pecuniaria, compensazione che, pur traendo origine da un valido contratto, non avrebbe potuto essere pretesa nel quadro di una definizione dei rapporti tra le parti contraenti».

Causa C-113/16

- 30 Il sig. Horváth è un cittadino austriaco residente in Austria, il quale ha acquistato, prima del 30 aprile 2014, diritti di usufrutto su due terreni agricoli situati in Ungheria. Tali diritti sono stati oggetto di iscrizioni nel registro fondiario. Nell'udienza dinanzi alla Corte, il governo ungherese ha precisato che le iscrizioni in parola erano state effettuate il 2 novembre 1999.
- 31 Con decisione del 12 ottobre 2015, il governo locale del dipartimento di Vas ha proceduto alla cancellazione dei menzionati diritti di usufrutto dal registro fondiario, sulla base dell'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 sulle misure transitorie e dell'articolo 94, paragrafi 1 e 3, della legge relativa al registro fondiario.
- 32 Il sig. Horváth ha proposto ricorso dinanzi al Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Szombathely).

- 33 Detto giudice si chiede, in primo luogo, se le disposizioni nazionali di cui trattasi, nella misura in cui subordinano il mantenimento dei diritti di usufrutto alla prova, da parte del titolare di questi ultimi, della sussistenza della qualità di familiare prossimo congiunto della persona che ha concesso tali diritti, la quale, nella maggior parte dei casi, è un cittadino ungherese, comportino una discriminazione dissimulata nei confronti dei cittadini degli Stati membri diversi dall'Ungheria. Ciò potrebbe verificarsi in quanto le norme precedentemente in vigore vietavano espressamente alle persone fisiche e giuridiche straniere che intendevano utilizzare terreni agricoli in Ungheria di acquistare la proprietà di siffatti terreni, e che la percentuale dei titolari di diritti di usufrutto o di uso sarebbe quindi ben più elevata fra i cittadini degli altri Stati membri che fra i cittadini ungheresi.
- 34 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la valutazione della necessità delle misure in discussione rispetto agli obiettivi perseguiti dal legislatore nazionale, il giudice del rinvio completa l'analisi da esso medesimo effettuata nella decisione di rinvio nella causa C-52/16. Esso rileva quindi che, nell'adottare la legge del 2013 sui terreni agricoli e la legge del 2013 sulle misure transitorie, il legislatore ungherese ha presunto che i diritti di usufrutto su terreni agricoli costituiti tra persone che non sono familiari prossimi congiunti dovessero essere considerati investimenti a fini di lucro. Tuttavia, secondo il giudice del rinvio, la qualità di familiare prossimo congiunto non consentirebbe di escludere automaticamente l'esistenza di uno scopo di lucro.
- 35 Alla luce di tali circostanze, lo Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Szombathely) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se configuri una restrizione contraria agli articoli 49 e 63 TFUE una normativa di uno Stato membro, come quella controversa nel procedimento principale, la quale subordini il mantenimento dei diritti di usufrutto e dei diritti d'uso costituiti su terreni agricoli alla prova dell'esistenza di un vincolo quale familiare prossimo congiunto con la persona che ha costituito tali diritti, con la conseguenza che, qualora il titolare del diritto di usufrutto o di uso non possa provare il vincolo suddetto, il suo diritto si estingue ex lege, senza dar luogo ad alcuna compensazione pecuniaria.
- 2) Se, tenuto conto degli articoli 49 e 63 TFUE, incida realmente in uguale misura sui cittadini dello Stato membro di cui trattasi e sui cittadini degli altri Stati membri una normativa di uno Stato membro, come quella controversa nel procedimento principale, la quale subordini il mantenimento dei diritti di usufrutto e dei diritti d'uso costituiti su terreni agricoli alla prova dell'esistenza di un vincolo quale familiare prossimo congiunto con la persona che ha costituito tali diritti, con la conseguenza che, qualora il titolare del diritto di usufrutto o di uso non possa provare il vincolo suddetto, il suo diritto si estingue ex lege, senza dar luogo ad alcuna compensazione pecuniaria».
- 36 Con decisione del presidente della Corte del 10 marzo 2016, le cause C-52/16 e C-113/16 sono state riunite ai fini della fase scritta ed orale del procedimento nonché della sentenza.

Sulle questioni pregiudiziali

- 37 Con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 49 e 63 TFUE, nonché gli articoli 17 e 47 della Carta debbano essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nei procedimenti principali, in forza della quale i diritti di usufrutto precedentemente costituiti su terreni agricoli, i cui titolari non hanno la qualità di familiare prossimo congiunto del proprietario di tali terreni, si estinguono ex lege e sono di conseguenza cancellati dai registri fondiari.

Sulla competenza della Corte e sulla ricevibilità delle questioni pregiudiziali

- 38 Il governo ungherese sostiene, in primo luogo, che poiché i contratti di usufrutto di cui ai procedimenti principali sono stati conclusi prima dell'entrata in vigore del Trattato di adesione del 2003, la loro validità dipende esclusivamente dalle norme di diritto nazionale in vigore al momento di tale conclusione. Di conseguenza, la Corte non sarebbe competente a valutare dette norme alla luce del diritto dell'Unione né, pertanto, a pronunciarsi sulla successiva eliminazione, da parte delle norme di cui ai procedimenti principali, dei diritti di usufrutto che, nel caso di specie, sarebbero stati illegittimamente costituiti alla luce del diritto nazionale precedente all'adesione all'Unione dello Stato membro interessato.
- 39 Tuttavia, da una costante giurisprudenza risulta che la Corte è competente a interpretare il diritto dell'Unione per quanto attiene alla sua applicazione in un nuovo Stato membro a decorrere dalla data di adesione di quest'ultimo all'Unione (v., in tal senso, sentenza del 10 gennaio 2006, *Ynos*, C-302/04, EU:C:2006:9, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).
- 40 Ebbene, si deve necessariamente constatare che, nel caso di specie, e come emerge dalle ordinanze di rinvio, i diritti di usufrutto di cui ai procedimenti principali esistevano ancora alla data del 30 aprile 2014 e la loro eliminazione, nonché la loro cancellazione dal registro fondiario, hanno avuto luogo non in applicazione di norme in vigore e pienamente efficaci nei loro confronti già prima della data di adesione dell'Ungheria all'Unione, bensì esclusivamente in forza delle disposizioni di cui ai procedimenti principali, che sono state adottate quasi dieci anni dopo detta adesione.
- 41 Il governo ungherese sostiene, in secondo luogo, che le questioni sollevate sono irricevibili nella parte in cui si riferiscono all'articolo 108 della legge del 2013 sulle misure transitorie, dato che, nei procedimenti principali, sarebbe stato applicato soltanto l'articolo 94 della legge relativa al registro fondiario. Detto articolo 108 avrebbe già prodotto tutti i suoi effetti e il giudice del rinvio non sarebbe nelle condizioni di disporre il ripristino o il mantenimento dei diritti di usufrutto di cui ai procedimenti principali.
- 42 A tale riguardo occorre rammentare che, secondo una costante giurisprudenza, nell'ambito della cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali istituita all'articolo 267 TFUE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolarità del caso, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria decisione, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, allorché le questioni sollevate riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire (sentenza del 24 aprile 2012, *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).
- 43 Il rigetto di una domanda presentata da un giudice nazionale è possibile solo quando appaia in modo manifesto che l'interpretazione richiesta del diritto dell'Unione non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa principale, o anche qualora il problema sia di natura ipotetica o la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte (sentenza del 24 aprile 2012, *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).
- 44 Nel caso di specie, l'articolo 108 della legge del 2013 sulle misure transitorie ha comportato l'estinzione ex lege dei diritti di usufrutto di cui ai procedimenti principali. L'articolo in parola, quindi, al pari dell'articolo 94 della legge relativa al registro fondiario, è all'origine delle decisioni di cancellazione di cui ai procedimenti principali. Ne consegue, da un lato, che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta nel caso di specie, volta a consentire al giudice del rinvio di valutare la conformità a detto diritto di tali disposizioni nazionali, presenta un rapporto certo con l'oggetto del procedimento principale e, dall'altro, che le questioni sollevate non presentano un carattere ipotetico.

- 45 A siffatto riguardo, per quanto attiene all'affermazione del governo ungherese secondo la quale il giudice del rinvio avrebbe la facoltà di disporre il mantenimento dei diritti di usufrutto soppressi dall'articolo 108 della legge del 2013 sulle misure transitorie e cancellati in forza dell'articolo 94 della legge relativa al registro fondiario, occorre ricordare che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, disposizioni come gli articoli 49 e 63 TFUE, che sono direttamente applicabili, possono essere invocate dinanzi al giudice del rinvio e comportare l'inapplicabilità delle norme nazionali con esse contrastanti (v., in tal senso, sentenze del 5 novembre 2002, *Überseering*, C-208/00, EU:C:2002:632, punto 60, e del 14 settembre 2017, *The Trustees of the BT Pension Scheme*, C-628/15, EU:C:2017:687, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).
- 46 Quindi, tanto le autorità amministrative quanto i giudici nazionali incaricati di applicare, nell'ambito delle rispettive competenze, le norme del diritto dell'Unione hanno l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi contraria disposizione nazionale, senza chiedere né attendere la previa soppressione di tale disposizione nazionale per via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale (sentenza del 14 settembre 2017, *The Trustees of the BT Pension Scheme*, C-628/15, EU:C:2017:687, punto 54 e giurisprudenza ivi citata).
- 47 In terzo luogo, il governo ungherese sostiene che il giudice del rinvio rimette in discussione talune indicazioni contenute nella sentenza dell'*Alkotmánybíróság* (Corte costituzionale) n. 25, del 21 luglio 2015, mentre, a norma del diritto costituzionale ungherese, le decisioni di detta Corte sono vincolanti nei confronti degli organi giurisdizionali di livello inferiore.
- 48 A tale riguardo, occorre rammentare che, secondo una costante giurisprudenza, i giudici nazionali hanno la più ampia facoltà di sottoporre alla Corte una questione di interpretazione delle disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione e che una norma di diritto nazionale non può impedire a un organo giurisdizionale nazionale di avvalersi di tale facoltà. Tale facoltà è infatti inerente al sistema di cooperazione fra gli organi giurisdizionali nazionali e la Corte, instaurato all'articolo 267 TFUE, e alle funzioni di giudice incaricato dell'applicazione del diritto dell'Unione affidate dalla citata disposizione agli organi giurisdizionali nazionali (v., in tal senso, sentenza del 5 aprile 2016, *PFE*, C-689/13, EU:C:2016:199, punti 32 e 33, nonché giurisprudenza ivi citata). La Corte ha quindi dichiarato, in particolare, che l'esistenza di una norma di diritto interno che vincola i giudici che non si pronunciano in ultima istanza al rispetto delle valutazioni giuridiche emananti da un organo giurisdizionale di grado superiore non può di per sé privare detti giudici di tale facoltà (sentenza del 22 giugno 2010, *Melki e Abdeli*, C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 42).
- 49 Dalle suesposte considerazioni discende che gli argomenti dedotti dal governo ungherese, volti a contestare la competenza della Corte a pronunciarsi sulle questioni pregiudiziali o la ricevibilità di queste ultime, devono essere respinti.

Nel merito

Sull'applicabilità dell'articolo 49 TFUE (libertà di stabilimento) e/o dell'articolo 63 TFUE (libera circolazione dei capitali)

- 50 Le disposizioni nazionali di cui al procedimento principale hanno sostanzialmente ad oggetto la soppressione ex lege dei diritti di usufrutto precedentemente acquistati su terreni agricoli, qualora i titolari di tali diritti non soddisfino le condizioni alle quali la legislazione nazionale attualmente subordina l'acquisto di detti diritti di usufrutto, e la conseguente cancellazione di tali diritti precedentemente acquistati dai registri fondiari.

- 51 Occorre preliminarmente ricordare che, sebbene l'articolo 345 TFUE, al quale fa riferimento il governo ungherese nelle sue osservazioni, esprima il principio della neutralità dei trattati rispetto al regime di proprietà negli Stati membri, tale articolo non produce l'effetto di sottrarre i regimi di proprietà esistenti negli Stati membri alle norme fondamentali del Trattato FUE [sentenza del 22 ottobre 2013, Essent e a., da C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, punti 29 e 36 nonché giurisprudenza ivi citata, e parere 2/15 (Accordo di libero scambio con Singapore), del 16 maggio 2017, EU:C:2017:376, punto 107]. Così, anche se detto articolo non mette in discussione la facoltà degli Stati membri di istituire un regime di acquisto della proprietà fondiaria che preveda misure specifiche applicabili alle transazioni relative ai terreni agricoli, tale regime non sfugge, in particolare, alle norme sul divieto di discriminazione, sulla libertà di stabilimento e sulla libertà di circolazione dei capitali (v., in tal senso, sentenza del 23 settembre 2003, Ospelt e Schlössle Weissenberg, C-452/01, EU:C:2003:493, punto 24 e giurisprudenza ivi citata).
- 52 Peraltro, dato che le questioni pregiudiziali si riferiscono, al contempo, alle disposizioni del Trattato relative alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei capitali, occorre individuare quale sia la libertà in discussione nei procedimenti principali (v., in tal senso, sentenza del 5 febbraio 2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, punto 20).
- 53 A tal fine, si deve prendere in considerazione l'oggetto della normativa nazionale in discussione (sentenza del 5 febbraio 2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, punto 21 e giurisprudenza ivi citata).
- 54 Per quanto riguarda una normativa come quella di cui trattasi nei procedimenti principali, il cui oggetto è stato precisato al punto 50 della presente sentenza, occorre ricordare che il diritto di acquistare, gestire e alienare beni immobili nel territorio di un altro Stato membro, qualora venga esercitato come complemento del diritto di stabilimento, genera movimenti di capitali (v., in tal senso, sentenza del 25 gennaio 2007, Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).
- 55 Pertanto, benché tale normativa possa, a priori, incidere sulle due libertà fondamentali evocate dal giudice del rinvio, resta il fatto che, nelle circostanze che caratterizzano i procedimenti principali, le eventuali limitazioni della libertà di stabilimento che detta normativa comporta sarebbero una conseguenza inevitabile della limitazione della libera circolazione dei capitali e non giustificerebbero, quindi, un'analisi autonoma della medesima normativa alla luce dell'articolo 49 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 17 settembre 2009, Glaxo Wellcome, C-182/08, EU:C:2009:559, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).
- 56 I movimenti di capitali comprendono infatti le operazioni con cui soggetti non residenti effettuano investimenti immobiliari nel territorio di uno Stato membro, come risulta dalla nomenclatura dei movimenti di capitali di cui all'allegato I della direttiva 88/361/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1988, per l'attuazione dell'articolo 67 del Trattato CE [(articolo abrogato dal Trattato di Amsterdam)] (GU 1988, L 178, pag. 5), nomenclatura che conserva il valore indicativo che le era proprio per definire la nozione di movimenti di capitali (sentenza del 25 gennaio 2007, Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, punto 23 e giurisprudenza ivi citata).
- 57 Orbene, in tale nozione rientrano, in particolare, gli investimenti immobiliari relativi all'acquisto di un usufrutto su terreni agricoli, come dimostra, in particolare, la precisazione, contenuta nelle note esplicative dell'allegato I della direttiva 88/361, secondo la quale la categoria degli investimenti immobiliari rientranti in quest'ultima include l'acquisto di diritti di usufrutto sui terreni con immobili e senza.

- 58 Nel caso di specie, per quanto riguarda la causa C-113/16, è pacifico che la controversia principale riguarda un cittadino austriaco, non residente in Ungheria, che ha acquistato, mediante contratto, diritti di usufrutto su terreni agricoli situati in tale Stato membro, dei quali è stato successivamente privato a causa dell'adozione delle disposizioni nazionali di cui ai procedimenti principali. Una situazione del genere rientra pertanto nell'ambito della libera circolazione dei capitali.
- 59 Lo stesso vale per quanto riguarda la situazione che caratterizza la causa C-52/16. Infatti, benché sia pacifico che i diritti di usufrutto di cui trattasi in tale procedimento siano stati acquistati da una società commerciale costituita in Ungheria, dalle indicazioni contenute nella decisione di rinvio emerge altresì che tale società è stata costituita da persone fisiche residenti in un altro Stato membro. Ebbene, come ha ricordato l'avvocato generale al paragrafo 55 delle sue conclusioni, anche qualora venga realizzato per mezzo di una persona giuridica costituita nello Stato membro dove sono situati i beni interessati, un acquisto immobiliare effettuato da non residenti può rientrare nell'ambito della libera circolazione dei capitali (v., in tal senso, sentenze dell'11 dicembre 2003, Barbier, C-364/01, EU:C:2003:665, punti 58 e 59, nonché del 1° ottobre 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, punti 12, 13, 19, 20 e 39).
- 60 Ne consegue che la normativa di cui ai procedimenti principali deve essere esaminata esclusivamente con riferimento alla libera circolazione dei capitali.

Sull'esistenza di una restrizione alla libera circolazione dei capitali

- 61 Secondo una costante giurisprudenza, l'articolo 63, paragrafo 1, TFUE vieta in maniera generale le restrizioni ai movimenti di capitali tra gli Stati membri (sentenza del 22 ottobre 2013, Essent e a., da C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).
- 62 Nel caso di specie, occorre constatare che, per il suo stesso oggetto, una normativa come quella di cui trattasi nei procedimenti principali, la quale prevede l'estinzione dei diritti di usufrutto contrattualmente acquistati su terreni agricoli, compresi quelli detenuti a seguito dell'esercizio del diritto alla libera circolazione dei capitali, limita, per questo fatto soltanto, detta libertà. L'eventuale adozione, prevista dal giudice del rinvio nella seconda questione pregiudiziale nella causa C-52/16, di una misura di compensazione dei soggetti che, dopo aver acquistato tali diritti, ne sono stati privati da tale normativa, non può modificare siffatta constatazione.
- 63 Detta normativa, infatti, priva l'interessato tanto della possibilità di continuare a godere del diritto acquisito, impedendogli, in particolare, di sfruttare i terreni agricoli in discussione per i fini per i quali ha acquistato detto diritto, quanto della possibilità di alienare quest'ultimo.
- 64 Ebbene, la normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali, privando in tal modo i cittadini degli Stati membri diversi dall'Ungheria, beneficiari della libera circolazione dei capitali, del godimento dei beni nei quali hanno investito capitali, costituisce un ostacolo a detta libera circolazione.
- 65 Inoltre, come emerge da una costante giurisprudenza, le misure vietate dall'articolo 63, paragrafo 1, TFUE, in quanto restrizioni dei movimenti di capitali, comprendono in particolare quelle che sono idonee a dissuadere i non residenti dal fare degli investimenti in uno Stato membro (sentenze del 25 gennaio 2007, Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, punto 24 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 1° ottobre 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, punto 21).
- 66 Ne consegue che una normativa nazionale come quella in discussione nei procedimenti principali costituisce una restrizione della libertà fondamentale garantita dall'articolo 63 TFUE.

- 67 Per quanto riguarda il punto se una simile normativa debba, inoltre, essere considerata discriminatoria, aspetto sul quale verte la seconda questione pregiudiziale sollevata nella causa C-113/16, occorre rilevare, analogamente all'avvocato generale al paragrafo 72 delle sue conclusioni, che un requisito che, come nel caso di specie, richiede l'esistenza di un vincolo di stretta parentela tra il titolare dell'usufrutto ed il proprietario del terreno agricolo, ricorre ad un criterio apparentemente indipendente dalla cittadinanza dell'usufruttuario e dall'origine dei capitali, il quale pertanto non ha carattere direttamente discriminatorio.
- 68 Ciò premesso, occorre in primo luogo rilevare che, per quanto riguarda i cittadini di altri Stati membri che hanno acquistato tale usufrutto, è relativamente circoscritta la probabilità che siffatto criterio sia soddisfatto.
- 69 Infatti, il contesto normativo nazionale descritto ai punti 5 e 6 della presente sentenza, nonché le misure transitorie contenute nell'atto di adesione, richiamate ai punti 3 e 4 della medesima sentenza, dai quali risulta che l'acquisto, da parte di persone prive della cittadinanza ungherese, della proprietà di terreni agricoli è stato successivamente sottoposto, nel corso di moltissimi anni, ad un regime di autorizzazione preventiva e poi ad un regime di divieto, sono tali da aver ridotto la possibilità che siffatti terreni diventino di proprietà di cittadini stranieri e, di conseguenza, la probabilità che il titolare straniero di un diritto di usufrutto su detti terreni soddisfi il requisito relativo all'esistenza di un vincolo di stretta parentela con il proprietario del terreno.
- 70 In secondo luogo, la circostanza che, per le persone prive della cittadinanza ungherese, l'unica possibilità di acquistare diritti reali immobiliari su terreni agricoli situati in Ungheria, tra il 1992 e il 2002, sia stata precisamente quella di acquistare diritti di usufrutto su tali terreni, ha comportato un aumento del numero di cittadini di altri Stati membri titolari di un usufrutto su detti terreni.
- 71 È vero che nelle sue osservazioni scritte il governo ungherese ha affermato, a tale riguardo, che dei più di 100 000 titolari che sarebbero stati interessati dalla soppressione dei loro diritti di usufrutto e di uso derivante dall'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 sulle misure transitorie, solamente 5 058 sarebbero cittadini di Stati membri diversi dall'Ungheria o di paesi terzi.
- 72 Tuttavia, anche supponendo che il giudice del rinvio, al quale compete siffatta valutazione, accerti che i dati numerici in parola sono corretti, detta circostanza non sarebbe, di per sé, tale da rimettere in discussione il fatto che la normativa di cui ai procedimenti principali penalizzi in modo specifico i cittadini di altri Stati membri rispetto ai cittadini ungheresi.
- 73 Infatti, l'eventuale esistenza di un simile svantaggio deve essere misurata comparando il gruppo costituito dai cittadini di Stati membri diversi dall'Ungheria direttamente o indirettamente titolari di diritti di usufrutto su terreni agricoli e quello costituito dai cittadini ungheresi direttamente o indirettamente titolari di tali diritti di usufrutto e determinando in quale percentuale ciascuno di siffatti gruppi è stato colpito dalla misura di estinzione dei diritti adottata. Ebbene, tenuto conto degli elementi indicati ai punti da 68 a 70 della presente sentenza, appare verosimile che il primo dei menzionati gruppi sia stato colpito da detta misura in una percentuale molto più elevata rispetto al secondo (v., in tal senso, sentenza del 9 febbraio 1999, Seymour-Smith e Perez, C-167/97, EU:C:1999:60, punto 59).
- 74 In circostanze del genere risulta che, salvo verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare, la normativa oggetto dei procedimenti principali è tale da penalizzare maggiormente i cittadini di altri Stati membri rispetto ai cittadini ungheresi, e che detta normativa può quindi comportare una discriminazione indiretta fondata sulla cittadinanza dell'usufruttuario o sull'origine dei capitali.
- 75 Tuttavia, anche se indirettamente discriminatorio, non è escluso che l'ostacolo alla libera circolazione dei capitali risultante da detta normativa, individuato ai punti da 62 a 66 della presente sentenza, possa eventualmente essere giustificato.

Sulla giustificazione della restrizione alla libera circolazione dei capitali

- 76 Come emerge dalla giurisprudenza della Corte, misure come quelle di cui trattasi nei procedimenti principali, che limitano la libertà di circolazione dei capitali e che hanno, con ogni probabilità, un effetto discriminatorio indiretto, possono essere ammesse solo se giustificate, sulla base di considerazioni oggettive, indipendenti dall'origine dei capitali interessati, da motivi imperativi di interesse generale, e se rispettano il principio di proporzionalità, il che richiede che esse siano idonee a garantire il conseguimento dell'obiettivo legittimamente perseguito e che non vadano oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (v., in tal senso, sentenze del 25 ottobre 2007, *Geurts e Vogten*, C-464/05, EU:C:2007:631, punto 24, e del 5 febbraio 2014, *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, punti 41 e 42).
- 77 Allo stesso modo, tali misure possono essere giustificate dai motivi menzionati all'articolo 65 TFUE, purché rispettino detto principio di proporzionalità (sentenza del 1° ottobre 2009, *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, EU:C:2009:593, punto 25 e giurisprudenza ivi citata).
- 78 A tale riguardo occorre inoltre rammentare che una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo addotto solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico (sentenza del 26 maggio 2016, *Commissione/Grecia*, C-244/15, EU:C:2016:359, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).
- 79 Sebbene spetti in ultima analisi al giudice nazionale, che è il solo competente a valutare i fatti e ad interpretare il diritto nazionale, stabilire se, nel caso di specie, tali requisiti siano stati soddisfatti, la Corte, chiamata a fornire ad esso risposte utili nell'ambito di un rinvio pregiudiziale, è competente a dare indicazioni, sulla base degli atti della causa principale nonché delle osservazioni scritte e orali sottoposte, idonee a consentire al giudice nazionale di pronunciarsi (v., in tal senso, sentenza del 17 luglio 2014, *Leone*, C-173/13, EU:C:2014:2090, punto 56 e giurisprudenza ivi citata).
- 80 Nel caso di specie, l'Ungheria ha affermato che la normativa in discussione nei procedimenti principali è giustificata, rispettivamente, da motivi imperativi di interesse generale riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte, ossia, nella fattispecie, un obiettivo di interesse generale connesso allo sfruttamento dei terreni agricoli, e da motivi previsti dall'articolo 65 TFUE. Per quanto riguarda tale articolo, detto governo fa più precisamente valere, da un lato, la volontà di sanzionare le violazioni della normativa nazionale in materia di controllo dei cambi e, dall'altro, quella di lottare, per motivi di ordine pubblico, contro le pratiche di acquisto abusive.

– Sull'esistenza di una giustificazione fondata su un obiettivo di interesse generale connesso allo sfruttamento dei terreni agricoli

- 81 Il governo ungherese sostiene, con riferimento alle considerazioni contenute nella sentenza dell'*Alkotmánybíróság* (Corte costituzionale) n. 25, del 21 luglio 2015, riprodotte al punto 24 della presente sentenza, che la normativa di cui trattasi nei procedimenti principali, nella misura in cui subordina il futuro acquisto di diritti di usufrutto su terreni coltivabili e il mantenimento di tali diritti esistenti alla condizione che l'usufruttuario abbia la qualità di familiare prossimo congiunto del proprietario del bene interessato, persegue obiettivi di interesse generale. Simile normativa sarebbe quindi volta a riservare la proprietà dei terreni coltivabili alle persone che li lavorano e ad impedire l'acquisto di tali terreni per fini puramente speculativi, nonché a consentire la loro gestione da parte di nuove imprese, ad agevolare la creazione di proprietà di dimensioni idonee a consentire una produzione agricola sostenibile e concorrenziale e ad evitare il frazionamento dei fondi agricoli nonché l'esodo rurale e lo spopolamento delle campagne.

- 82 A tale riguardo, la Corte ha ammesso che talune normative nazionali possano restringere la libera circolazione dei capitali in nome di obiettivi come quelli volti a preservare la gestione dei terreni agricoli in conduzione diretta e a tendere a far sì che i fondi agricoli siano abitati e sfruttati in maniera prevalente dai loro proprietari, nonché a mantenere, in vista di un'organizzazione del territorio, una popolazione permanente in un ambiente rurale e a favorire un uso ragionevole dei terreni disponibili lottando contro la pressione fondiaria. Siffatti obiettivi corrispondono, d'altronde, a quelli della politica agricola comune, la quale mira, in forza dell'articolo 39, paragrafo 1, lettera b), TFUE ad «assicurare (...) un tenore di vita equo alla popolazione agricola», e la cui elaborazione deve tener conto, in base all'articolo 39, paragrafo 2, lettera a), TFUE, del «carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole» (v., in tal senso, sentenza del 25 gennaio 2007, Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, punti 27 e 28, nonché giurisprudenza ivi citata).
- 83 Lo stesso vale per gli obiettivi consistenti nel conservare una ripartizione della proprietà fondiaria che consenta lo sviluppo di aziende economicamente sane e la gestione armoniosa dello spazio e dei paesaggi (sentenza del 23 settembre 2003, Ospelt e Schlössle Weissenberg, C-452/01, EU:C:2003:493, punto 39).
- 84 Nel caso di specie occorre tuttavia verificare, come è stato ricordato al punto 76 della presente sentenza, se la normativa di cui trattasi nei procedimenti principali sia effettivamente giustificata da considerazioni oggettive, indipendenti dall'origine dei capitali interessati, e se sia idonea a garantire il conseguimento di obiettivi legittimi di interesse generale e non vada oltre quanto necessario per il loro raggiungimento.
- 85 In tale contesto, occorre inoltre ricordare che le giustificazioni che possono essere adottate da uno Stato membro devono essere corredate da prove adeguate o da un'analisi dell'idoneità e della proporzionalità della misura restrittiva adottata da detto Stato, nonché da elementi circostanziati che consentano di suffragare la sua argomentazione (v., per analogia, sentenza del 23 dicembre 2015, Scotch Whisky Association e a., C-333/14, EU:C:2015:845, punto 54 e giurisprudenza ivi citata). Così, se uno Stato membro intende far valere un obiettivo idoneo a legittimare l'ostacolo alla libera circolazione dei capitali derivante da una misura nazionale restrittiva, è tenuto a fornire al giudice chiamato a pronunciarsi al riguardo tutti gli elementi atti a consentirgli di accertarsi che la misura suddetta soddisfi effettivamente le prescrizioni imposte dal principio di proporzionalità (v., per analogia, sentenza dell'8 settembre 2010, Stoß e a., C-316/07, da C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, EU:C:2010:504, punto 71).
- 86 A tale riguardo occorre in primo luogo far notare che, come ha in particolare affermato la Commissione e come ha rilevato l'avvocato generale ai paragrafi da 111 a 113 delle conclusioni, una normativa come quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che consente di mantenere diritti di usufrutto esistenti su terreni coltivabili soltanto alla condizione che l'usufruttuario sia un familiare prossimo congiunto del proprietario di questi ultimi, non appare adeguata ai fini del perseguimento degli obiettivi dedotti dal governo ungherese, rispetto ai quali non presenta alcun rapporto diretto.
- 87 Infatti, l'esistenza del vincolo di parentela richiesto non è idonea a garantire che l'usufruttuario gestisca esso stesso i terreni interessati e che non abbia acquistato il diritto di usufrutto in questione per fini puramente speculativi. Allo stesso modo, non vi è alcun elemento che consenta di ritenere, a priori, che una persona esterna alla famiglia del proprietario che ha acquistato un usufrutto su tale terreno non sia in grado di sfruttarlo essa stessa e che l'acquisto sia stato necessariamente effettuato per fini puramente speculativi, senza alcuna volontà di coltivare detto terreno.

- 88 Peraltro, dagli elementi del fascicolo a disposizione della Corte non risulta neppure che siffatto requisito relativo all'esistenza di un vincolo di stretta parentela tra il proprietario e l'usufruttuario, previsto dalla normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali, sia tale da contribuire al sostegno ed allo sviluppo di un'agricoltura sostenibile e concorrenziale, in particolare evitando il frazionamento dei terreni.
- 89 Inoltre, si deve osservare che il requisito relativo all'esistenza di un vincolo di stretta parentela non appare, di per sé, idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo dedotto, volto a evitare l'esodo rurale e lo spopolamento delle campagne. Infatti, il criterio scelto dal legislatore nazionale nel caso di specie non presenta alcuna relazione con l'obiettivo volto a provvedere al mantenimento della popolazione in ambiente rurale, in quanto la circostanza che l'usufruttuario abbia un legame di stretta parentela con il proprietario non comporta necessariamente che detto usufruttuario risieda in prossimità dei terreni agricoli interessati.
- 90 In secondo luogo, la normativa di cui trattasi nei procedimenti principali eccede in ogni caso quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi dedotti dal governo ungherese.
- 91 Da una parte, per quanto riguarda l'assenza di una compensazione dei titolari di usufrutto, il governo ungherese ha, certamente, affermato che detti titolari dovrebbero poter ottenere una compensazione nell'ambito di un accordo da raggiungersi tra le parti interessate, secondo le norme del diritto civile ungherese. Tuttavia, e in ogni caso, siffatto rinvio alle norme generali del diritto civile fa gravare su tali titolari l'onere di procedere al recupero, mediante procedimenti che possono risultare lunghi e costosi, di eventuali indennità che possono essere loro dovute dal proprietario del fondo. Difatti, dette norme di diritto civile, delle quali peraltro la normativa di cui trattasi nei procedimenti principali non fa alcuna menzione, non consentono né di determinare agevolmente se al termine di tali procedure potrà effettivamente essere ottenuta una compensazione, né di sapere quale sarà la natura di quest'ultima. Inoltre, i titolari di usufrutto non hanno neppure la garanzia di poter ottenere il pieno risarcimento della perdita da essi subita, in particolare in caso di insolvenza del proprietario del terreno interessato dall'usufrutto.
- 92 Dall'altra parte, risulta che altre misure, meno lesive della libertà di circolazione dei capitali rispetto a quelle previste dalla normativa di cui trattasi nei procedimenti principali, avrebbero potuto essere adottate al fine di garantire che all'esistenza di un diritto di usufrutto su un terreno coltivabile non consegua la cessazione dello sfruttamento di quest'ultimo da parte di colui che lo detiene o che l'acquisto di tale diritto non risponda a scopi puramente speculativi, né conduca ad un utilizzo o ad un frazionamento che presentano un rischio di incompatibilità con la destinazione sostenibile dei terreni alle esigenze dell'agricoltura.
- 93 A detto riguardo, sarebbe ad esempio stato possibile, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 114 delle sue conclusioni, esigere dall'usufruttuario il mantenimento della destinazione agricola del terreno interessato, eventualmente assicurandone egli stesso personalmente e in maniera effettiva lo sfruttamento, in condizioni idonee a garantire la sostenibilità di quest'ultimo. Sembra, del resto, emergere dalle spiegazioni fornite dal governo ungherese che tale requisito sia stato privilegiato in caso di acquisto della piena proprietà di un terreno agricolo o della locazione a lungo termine dello stesso. Ebbene, alla luce degli elementi del fascicolo a disposizione della Corte, non risulta che siffatta soluzione non avrebbe potuto essere adottata per quanto riguarda gli acquisti di usufrutto.
- 94 La normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali non appare, alla luce di quanto precede, né idonea a garantire in modo coerente il conseguimento degli obiettivi di interesse generale connessi allo sfruttamento dei terreni agricoli dedotti, né limitata alle misure necessarie ai fini del perseguimento di tali obiettivi, e quindi gli ostacoli alla libera circolazione dei capitali che essa comporta non possono essere giustificati da detti obiettivi.

– Sull'esistenza di una giustificazione riguardante la violazione della normativa nazionale in materia di controllo dei cambi

- 95 L'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE prevede che le disposizioni dell'articolo 63 TFUE non pregiudicano il diritto degli Stati membri di prendere tutte le misure necessarie per impedire le violazioni della legislazione e delle regolamentazioni nazionali, di stabilire procedure per la dichiarazione dei movimenti di capitali a scopo di informazione amministrativa o statistica, o di adottare misure giustificate da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza. Ai sensi dell'articolo 65, paragrafo 3, TFUE, dette misure o procedure non devono tuttavia costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata alla libera circolazione dei capitali e dei pagamenti di cui all'articolo 63 TFUE.
- 96 A tale riguardo, occorre ricordare che, in quanto deroga al principio fondamentale della libera circolazione dei capitali, l'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE deve essere oggetto di interpretazione restrittiva (v., in tal senso, sentenza del 14 settembre 2006, Centro di Musicologia Walter Stauffer, C-386/04, EU:C:2006:568, punto 31).
- 97 Nel caso di specie, il governo ungherese sostiene che, dal momento che acquisti di usufrutto come quelle di cui ai procedimenti principali hanno avuto luogo prima del 1° gennaio 2002 e che erano stati effettuati da non residenti, ai sensi della normativa nazionale applicabile in materia di controllo dei cambi, essi sarebbero stati sottoposti, in forza di detta normativa, ad un'autorizzazione rilasciata dall'autorità competente in materia di cambi, ossia la Banca nazionale d'Ungheria. Ebbene, da un'indicazione fornita da quest'ultima istituzione risulterebbe che, per quanto riguarda l'acquisto di diritti di usufrutto su terreni agricoli, non è mai stata richiesta alcuna autorizzazione di cambio. Ne consegue, secondo il governo ungherese, che gli acquisti che hanno riguardato i diritti di usufrutto di cui trattasi nei procedimenti principali erano invalidi.
- 98 Occorre ricordare che, nell'ambito di un procedimento ai sensi dell'articolo 267 TFUE, basato su una netta separazione delle funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, ogni valutazione dei fatti di causa rientra nella competenza del giudice nazionale (sentenza dell'8 maggio 2008, Danske Svineproducenter, C-491/06, EU:C:2008:263, punto 23 e giurisprudenza ivi citata). Inoltre spetta esclusivamente ai giudici nazionali interpretare il proprio diritto nazionale (v., in tal senso, sentenza del 15 gennaio 2013, Križan e a., C-416/10, EU:C:2013:8, punto 58 e giurisprudenza ivi citata). Infine, spetta soltanto al giudice nazionale definire l'oggetto delle questioni che egli intende sottoporre alla Corte (sentenza del 1° ottobre 2009, Gaz de France – Berliner Investissement, C-247/08, EU:C:2009:600, punto 19 e giurisprudenza ivi citata).
- 99 Ebbene, occorre osservare che, nel caso di specie, le decisioni di rinvio non contengono alcuna indicazione in merito alle particolari circostanze di fatto che hanno caratterizzato gli acquisti dei diritti di usufrutto di cui trattasi nei procedimenti principali, e nemmeno una qualsiasi menzione degli eventuali vizi che potrebbero averli inficiati ai sensi del diritto nazionale.
- 100 Peraltro, dalle indicazioni contenute in tali decisioni emerge che le controversie principali non riguardano la legittimità di detti acquisti originari, bensì la soppressione dei diritti di usufrutto di cui trattasi nei procedimenti principali, in forza di una normativa nazionale avente portata generale che dispone la soppressione di ogni usufrutto che non sia detenuto da un familiare prossimo congiunto del proprietario del terreno, e ciò indipendentemente dalle circostanze particolari che possono aver caratterizzato tali acquisti.
- 101 Per rispondere alle questioni sollevate dal giudice del rinvio si deve quindi unicamente verificare se la normativa in discussione nei procedimenti principali possa o meno essere giustificata dalla volontà di sanzionare infrazioni alla normativa ungherese sul controllo dei cambi.

- 102 A tale riguardo, occorre rilevare, in primo luogo, che alla luce degli elementi del fascicolo a disposizione della Corte non risulta che la normativa sul controllo dei cambi abbia effettivamente comportato l'assoggettamento degli acquisti di usufrutto da parte dei non residenti ad un'autorizzazione di cambio, pena l'invalidità di detto acquisto, né che l'adozione della normativa di cui trattasi nei procedimenti principali sia stata ispirata dalla volontà di sanzionare le violazioni di una simile normativa.
- 103 Per quanto riguarda il primo di detti due aspetti, dalle osservazioni del governo ungherese emerge inoltre che nessuna autorizzazione di tal genere è stata mai richiesta per un acquisto di usufrutto su terreni coltivabili e che, nonostante tale circostanza, un numero molto elevato di diritti di usufrutto acquistati da non residenti in assenza dell'autorizzazione in parola ha dato luogo ad iscrizioni nei registri fondiari.
- 104 Per quanto riguarda il secondo aspetto, occorre ricordare che la normativa di cui ai procedimenti principali prevede l'estinzione sistematica dei diritti di usufrutto detenuti su terreni agricoli da soggetti che non sono in grado di dimostrare un vincolo di stretta parentela con il proprietario del fondo interessato. Ebbene, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 94 delle sue conclusioni, tale criterio di parentela non presenta alcun legame con la normativa in materia di controllo dei cambi. Inoltre, per effetto di detto criterio, la soppressione dei diritti di usufrutto trova applicazione non soltanto nei confronti di non residenti, ma anche di residenti, e d'altronde lo stesso governo ungherese ha affermato nelle sue memorie che, su approssimativamente 100 000 titolari di diritti di usufrutto o di uso interessati da tale misura soppressiva, circa 95 000 sarebbero cittadini ungheresi.
- 105 In secondo luogo, e persino supponendo che l'adozione della normativa di cui ai procedimenti principali sia stata, anche solo parzialmente, ispirata dalla volontà di sanzionare le violazioni delle norme applicabili in materia di controllo dei cambi – il che spetterà eventualmente al giudice del rinvio verificare – rimarrebbe ancora la necessità di assicurarsi che la misura di soppressione dei diritti di usufrutto prevista da detta normativa non sia sproporzionata rispetto a tale obiettivo.
- 106 A tale riguardo, come ha osservato anche l'avvocato generale ai paragrafi 95 e 98 delle sue conclusioni, è evidente che altre misure, con effetti meno estesi della soppressione dei diritti reali interessati, avrebbero potuto essere adottate al fine di sanzionare ab initio eventuali infrazioni della normativa applicabile in materia di controllo dei cambi, come ad esempio le ammende amministrative (v., per analogia, sentenza del 1° dicembre 2005, Burtscher, C-213/04, EU:C:2005:731, punto 60).
- 107 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, una normativa nazionale come quella di cui trattasi nei procedimenti principali, anche supponendo che sia stata effettivamente ispirata dalla volontà di sanzionare o di correggere infrazioni alla normativa relativa al controllo dei cambi, non risulta poter essere considerata una misura proporzionata a tale fine, né, pertanto, essere, a tale titolo, giustificata ai sensi dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE.

– Sull'esistenza di una giustificazione fondata sul contrasto, per motivi di tutela dell'ordine pubblico, alle pratiche volte ad aggirare la legge nazionale

- 108 Come è stato ricordato al punto 95 della presente sentenza, l'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE dispone, in particolare, che le disposizioni dell'articolo 63 TFUE non pregiudicano il diritto degli Stati membri di adottare misure giustificate da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.
- 109 Occorre preliminarmente rilevare che, come è stato precisato ai punti 6 e 7 della presente sentenza e come risulta dalle spiegazioni relative al diritto nazionale fornite dal giudice del rinvio, dopo le modifiche legislative introdotte nel 1991 e nel 1994 al fine di impedire l'acquisto di terreni agricoli alle persone fisiche prive della cittadinanza ungherese ed alle persone giuridiche, chiunque rimaneva invece libero di acquistare un diritto su tali terreni. Secondo le medesime spiegazioni, è solo a partire dal

1° gennaio 2002 che la legge del 1994 sui terreni coltivabili è stata modificata al fine di escludere anche la possibilità di costituire mediante contratto, in favore di tali persone fisiche o giuridiche, un diritto di usufrutto sui terreni agricoli.

- 110 Pertanto, come emerge espressamente dalle indicazioni fornite dal governo ungherese e riprodotte ai punti 16 e 30 della presente sentenza, è pacifico che gli usufrutti di cui ai procedimenti principali siano stati costituiti prima del 1° gennaio 2002, ossia in un momento in cui la costituzione di tali usufrutti non era vietata dalla legislazione nazionale in vigore. È altresì pacifico che detti usufrutti siano stati oggetto di iscrizione nei registri fondiari da parte delle autorità pubbliche competenti.
- 111 Il governo ungherese sostiene, tuttavia, che acquisti come quelli che hanno riguardato i diritti di usufrutto di cui trattasi nei procedimenti principali sono stati conclusi in frode alla legge, per aggirare il divieto legale imposto alle persone fisiche prive della cittadinanza ungherese e alle persone giuridiche di acquistare la proprietà di terreni agricoli.
- 112 Secondo il governo ungherese, il mantenimento di tale tipo di situazioni era contrario all'ordine pubblico, e pertanto spettava allo Stato porvi rimedio. Al riguardo, il legislatore ungherese, invece di ricorrere alla soluzione più classica, consistente nel far dichiarare, all'esito di un controllo giurisdizionale condotto caso per caso, che i contratti in questione erano nulli, avrebbe deciso di rimediare ex lege alle carenze della disciplina precedentemente istituita o, addirittura, alla mancanza di una norma pertinente. Una soluzione del genere sarebbe stata privilegiata, in particolare per motivi di bilancio e di economia delle risorse giudiziarie, tenuto conto sia dell'elevato numero di cause che dovevano potenzialmente dare luogo a siffatto esame, sia della necessità di riformare la legislazione relativa all'acquisto di terreni agricoli entro il 1° maggio 2014, data in cui doveva scadere il regime transitorio derivante dall'atto di adesione del 2003.
- 113 A detto riguardo, occorre tuttavia rilevare che, alla luce della giurisprudenza richiamata al punto 98 della presente sentenza e delle considerazioni esposte ai punti 99 e 100 della medesima, non occorre, per rispondere alle questioni poste dal giudice del rinvio, che la Corte esamini le circostanze particolari che hanno caratterizzato l'acquisto dei diritti di usufrutto di cui trattasi nelle cause principali. A tale fine, essa è tenuta unicamente a verificare se la normativa di cui ai procedimenti principali possa o meno essere giustificata dalla volontà di contrastare pratiche che avrebbero avuto l'obiettivo di aggirare la legge nazionale e, di conseguenza, come sostiene il governo ungherese, da motivi di ordine pubblico, ai sensi dell'articolo 65 TFUE.
- 114 Per quanto riguarda il contrasto alle pratiche che hanno l'obiettivo di aggirare la legge nazionale, la Corte ha già riconosciuto che una misura che restringe una libertà fondamentale poteva eventualmente essere giustificata quando mira a contrastare le costruzioni puramente artificiali finalizzate ad eludere l'applicazione della legislazione nazionale interessata (sentenza del 1° aprile 2014, *Felixstowe Dock and Railway Company e a.*, C-80/12, EU:C:2014:200, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).
- 115 Tuttavia, risulta parimenti da una costante giurisprudenza che detta giustificazione è ammissibile solo se riguarda specificamente le costruzioni artificiali che perseguono tale fine (v., in tal senso, sentenze del 12 settembre 2006, *Cadbury Schweppes e Cadbury Schweppes Overseas*, C-196/04, EU:C:2006:544, punti 51 e 55, nonché giurisprudenza ivi citata, e del 13 marzo 2007, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, C-524/04, EU:C:2007:161, punti 72 e 74).
- 116 Ciò esclude in particolare qualsiasi introduzione di una presunzione generale di pratiche abusive, sufficiente a giustificare una restrizione alla libera circolazione dei capitali (v., in tal senso, sentenza del 19 novembre 2009, *Commissione/Italia*, C-540/07, EU:C:2009:717, punto 58 e giurisprudenza ivi citata).

- 117 Per essere conforme al principio di proporzionalità, una misura volta al raggiungimento di tale obiettivo specifico di contrasto alle costruzioni puramente artificiose dovrebbe, al contrario, permettere al giudice nazionale di procedere ad un esame caso per caso, prendendo in considerazione le peculiarità di ciascuna fattispecie, e sulla base di elementi oggettivi, al fine di tener conto del comportamento abusivo o fraudolento dei soggetti interessati (v., in tal senso, sentenza del 17 settembre 2009, *Glaxo Wellcome*, C-182/08, EU:C:2009:559, punto 99).
- 118 Ebbene, risulta che una normativa come quella di cui trattasi nei procedimenti principali non soddisfa nessuno dei requisiti richiamati ai punti da 115 a 117 della presente sentenza.
- 119 In primo luogo, se dai passaggi della sentenza dell'Alkotmánybíróság (Corte costituzionale) n. 25, del 21 luglio 2015, riprodotti al punto 25 della presente sentenza, sembra emergere che la normativa di cui ai procedimenti principali era volta, quantomeno in parte, ad eliminare gli effetti giuridici di una pratica di acquisto dei terreni agricoli in virtù della quale il diritto di usufrutto sarebbe stato applicato in modo disfunzionale, gli stessi passaggi rivelano anche che tale eliminazione sarebbe stata ritenuta necessaria soprattutto per la piena realizzazione dell'obiettivo strategico nazionale perseguito dal nuovo regime giuridico introdotto, ossia che i terreni coltivabili dovevano essere unicamente di proprietà delle persone fisiche che li lavorano.
- 120 In tali circostanze, non si può ritenere che la normativa in parola persegua la finalità specifica di contrastare comportamenti consistiti nella creazione di costruzioni artificiose il cui scopo sarebbe stato di eludere l'applicazione della legislazione nazionale relativa all'acquisto di fondi agricoli. A detto riguardo, occorre peraltro ricordare che la normativa di cui trattasi mira, in via generale, alla soppressione ex lege di tutti i diritti di usufrutto detenuti da persone giuridiche o fisiche, nella misura in cui queste ultime non possono dimostrare un vincolo di stretta parentela con il proprietario del fondo agricolo, senza collegare in alcun modo tali soppressioni alle ragioni che hanno portato gli interessati a procedere a tali acquisti (v., per analogia, sentenza del 12 dicembre 2002, *Lankhorst-Hohorst*, C-324/00, EU:C:2002:749, punto 37).
- 121 In secondo luogo, anche supponendo che si possa ritenere che la normativa in discussione nei procedimenti principali sia stata adottata con tale obiettivo specifico di contrasto alle costruzioni artificiose, non si può ragionevolmente dedurre dalla sola circostanza che il titolare di un diritto di usufrutto su un terreno agricolo sia una persona giuridica o una persona fisica priva della qualità di familiare stretto del proprietario di tale terreno che detto soggetto abbia agito abusivamente al momento in cui ha acquistato il menzionato diritto di usufrutto. Come è stato ricordato al punto 116 della presente sentenza, non può essere ammessa l'introduzione di una presunzione generale di pratiche abusive.
- 122 Pertanto, altre misure, meno pregiudizievoli per la libera circolazione dei capitali, quali sanzioni o azioni specifiche di nullità dinanzi al giudice nazionale al fine di contrastare eventuali elusioni accertate della legislazione nazionale, potrebbero, a condizione che rispettino le altre condizioni previste dal diritto dell'Unione, essere previste al fine di contrastare tali pratiche abusive.
- 123 A siffatto riguardo, non può essere accolto l'argomento del governo ungherese fondato su considerazioni di bilancio e di economia delle risorse giudiziarie. Infatti, secondo una costante giurisprudenza, i motivi di natura puramente economica non possono costituire motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare una limitazione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato (sentenza del 17 marzo 2005, *Kranemann*, C-109/04, EU:C:2005:187, punto 34 e giurisprudenza ivi citata). Lo stesso vale per le considerazioni di ordine meramente amministrativo (v., in tal senso, sentenza del 23 novembre 1999, *Arblade e a.*, C-369/96 e C-376/96, EU:C:1999:575, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

- 124 Le considerazioni che precedono sono sufficienti ad escludere che la restrizione alla libera circolazione dei capitali derivante da una normativa come quella di cui trattasi nei procedimenti principali possa essere giustificata dalla volontà di contrastare costruzioni puramente artificiali, finalizzate ad eludere l'applicazione della legislazione nazionale applicabile in materia di acquisto di proprietà agricole.
- 125 Infine, per quanto riguarda l'articolo 65 TFUE, è sufficiente rilevare che, quand'anche la necessità per uno Stato membro di contrastare le costruzioni artificiali volte ad aggirare un divieto di acquisto della proprietà fondiaria di terreni agricoli possa rientrare anche nella nozione di motivi di ordine pubblico ai sensi di tale articolo, dai punti da 115 a 124 della presente sentenza emerge in ogni caso che, non soddisfacendo, in particolare, le condizioni derivanti dal principio di proporzionalità, la normativa di cui ai procedimenti principali non può essere giustificata neppure ai sensi del summenzionato articolo.
- 126 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre constatare che, anche supponendo che sia effettivamente ispirata dalla volontà di contrastare le pratiche abusive volte ad aggirare la legislazione nazionale applicabile in materia di acquisti di proprietà agricole, una normativa come quella di cui trattasi nei procedimenti principali non può essere considerata una misura proporzionata a tale fine.

– Sugli articoli 17 e 47 della Carta

- 127 Come emerge dalle considerazioni esposte ai punti da 81 a 126 della presente sentenza, una normativa come quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che ostacola la libera circolazione dei capitali, non può essere giustificata, conformemente al principio di proporzionalità, né da motivi imperativi di interesse generale riconosciuti dalla giurisprudenza, né sulla base dell'articolo 65 TFEU, e pertanto essa viola l'articolo 63 TFUE.
- 128 In tali condizioni, per la soluzione delle controversie principali non è necessario esaminare dette normative nazionali alla luce degli articoli 17 e 47 della Carta.
- 129 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, occorre rispondere alle questioni poste dichiarando che l'articolo 63 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nei procedimenti principali, in forza della quale i diritti di usufrutto precedentemente costituiti su terreni agricoli, e i cui titolari non hanno la qualità di familiare prossimo congiunto del proprietario di tali terreni, si estinguono ex lege e sono di conseguenza cancellati dai registri fondiari.

Sulle spese

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

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

L'articolo 63 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nei procedimenti principali, in forza della quale i diritti di usufrutto precedentemente costituiti su terreni agricoli, e i cui titolari non hanno la qualità di familiare prossimo congiunto del proprietario di tali terreni, si estinguono ex lege e sono di conseguenza cancellati dai registri fondiari.

Firme