



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
presentate il 29 novembre 2018¹

Causa C – 235/17

**Commissione europea
contro**

Ungheria

«Inadempimento di uno Stato – Articolo 63 TFUE – Libera circolazione dei capitali – Diritti di usufrutto su terreni agricoli – Normativa nazionale che sopprime, senza prevedere una compensazione, i diritti costituiti anteriormente a favore di persone giuridiche o di persone fisiche che non possono dimostrare un vincolo di stretta parentela con il proprietario dei terreni – Competenza della Corte a dichiarare, in modo autonomo, una violazione dell'articolo 17 della Carta dei diritti dell'Unione europea»

I. Introduzione

1. Con il ricorso per inadempimento di cui trattasi, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che l'Ungheria – alla luce, in particolare, delle disposizioni in vigore dal 1° gennaio 2013 del termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (legge n. LV del 1994 sui terreni coltivabili; in prosieguo: la «legge del 1994 sui terreni coltivabili»), delle disposizioni rilevanti del mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (legge n. CXXII del 2013 relativa alla vendita dei terreni agricoli e forestali; in prosieguo: la «legge del 2013 sui terreni agricoli»), nonché di talune disposizioni del 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 del 2013 sui terreni agricoli]; in prosieguo: la «legge del 2013 relativa alle misure transitorie») e, infine, dell'articolo 94, paragrafo 5, 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»), limitando in modo manifestamente sproporzionato i diritti di usufrutto e i diritti d'uso sui terreni agricoli e forestali² – è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della libertà di stabilimento (articolo 49 TFUE), della libera circolazione dei capitali (articolo 63 TFUE) e del diritto fondamentale di proprietà (articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; in prosieguo: la «Carta»).

1 Lingua originale: il francese.

2 Nel prosieguo delle presenti conclusioni, utilizzerò, per comodità, da un lato, i termini «usufrutto» o «diritto di usufrutto» per designare indifferentemente i diritti di usufrutto stricto sensu e i diritti d'uso, nonché, dall'altro, l'espressione «terreno agricolo» per designare tanto i terreni agricoli quanto i terreni forestali.

2. L'incompatibilità della normativa controversa con la libera circolazione dei capitali garantita all'articolo 63 TFUE ha già dato luogo alla sentenza del 6 marzo 2018, *SEGRO e Horváth*³, ed è già stata analizzata nelle mie conclusioni in queste due cause riunite⁴. Tale problematica non esigerà pertanto nuove considerazioni da parte mia, in quanto la Corte, in conformità a tale sentenza, non può che constatare la violazione del diritto dell'Unione su tale punto.

3. Ciò premesso, l'interesse della presente causa risiede altrove. Ricordo che, in tale sentenza, la Corte era stata parimenti interpellata sulla compatibilità di siffatta normativa con l'articolo 17 della Carta. La Corte non aveva tuttavia reputato necessario esaminare la questione. Orbene, secondo la Commissione, la Corte, questa volta, dovrebbe pronunciarsi su tale disposizione, indipendentemente dall'esame in merito alle libertà di circolazione.

4. Nelle presenti conclusioni, illustrerò le ragioni per le quali, a mio avviso, *la Corte non è competente* a pronunciarsi sull'articolo 17 della Carta, come chiesto dalla Commissione. In subordine, esporrò i motivi per i quali, a mio avviso, un esame della normativa controversa alla luce di tale disposizione sarebbe in ogni caso sovrabbondante. Infine, in ulteriore subordine, esaminerò tale normativa con riferimento a detto articolo 17, esame che mi porterà a concludere nel senso dell'incompatibilità di detta normativa con il diritto fondamentale di proprietà garantito da tale articolo.

II. Normativa ungherese

A. La normativa sull'acquisto dei terreni agricoli

5. La legge del 1994 sui terreni coltivabili prevede il divieto per tutte le persone fisiche che non possiedono la cittadinanza ungherese, ad eccezione delle persone titolari di un permesso di soggiorno permanente e di quelle cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato, e per tutte le persone giuridiche straniere e ungheresi, di acquistare terreni agricoli.

6. Tale legge è stata modificata, con effetto dal 1° gennaio 2002, dal *termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. törvény* (legge n. CXVII del 2001 recante modifica della [legge del 1994 sui terreni coltivabili]), 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. L'articolo 11, paragrafo 1, della legge del 1994 sui terreni coltivabili disponeva pertanto, a seguito di tali modifiche, che «[p]er la costituzione, per via contrattuale, del diritto di usufrutto e del diritto d'uso, devono essere applicate le disposizioni del capo II relative alla restrizione dell'acquisto della proprietà (...)».

7. L'articolo 11, paragrafo 1, della legge del 1994 sui terreni coltivabili è stato successivamente modificato dall'*egyres agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény* (legge n. CCXIII del 2012 recante modifica di talune leggi relative all'agricoltura). Nella sua nuova versione che introduce tale modifica e che è entrata in vigore il 1° gennaio 2013, detto articolo 11, paragrafo 1, disponeva che «[i]l diritto di usufrutto costituito mediante un contratto è nullo, a meno che non sia costituito a favore di un familiare prossimo».

8. La legge n. CCXIII del 2012 recante modifica di talune leggi relative all'agricoltura ha inoltre inserito nella legge del 1994 sui terreni agricoli 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 prossimi congiunti, si estingueranno ex lege il 1° gennaio 2033».

3 C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157; in prosieguo: la «sentenza *SEGRO e Horváth*».

4 Conclusioni nelle cause riunite *SEGRO e Horváth* (C-52/16 e C-113/16, EU:C:2017:410).

9. La legge del 2013 sui terreni agricoli è stata adottata il 21 giugno 2013 ed è entrata in vigore il 15 dicembre 2013. L'articolo 37, paragrafo 1, di tale legge conferma la regola secondo la quale un diritto di usufrutto o un diritto d'uso su siffatti terreni costituito per contratto è nullo salvo che non sia costituito a favore di un prossimo congiunto.

10. L'articolo 5, punto 13, di detta legge definisce la nozione di «prossimo congiunto» nel senso che essa include «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. La legge del 2013 relativa alle misure transitorie è stata adottata il 12 dicembre 2013 ed è entrata in vigore il 15 dicembre 2013. L'articolo 108, paragrafo 1, di tale legge, il quale ha abrogato l'articolo 91, paragrafo 1, della legge del 1994 sui terreni coltivabili, stabilisce che «[t]utti 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 prossimi congiunti, si estingueranno ex lege il 1° maggio 2014».

12. L'articolo 94 della legge relativa al registro fondiario così recita:

«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 relativa alle misure transitorie] (in prosieguo congiuntamente, nel presente articolo: i “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 prossimo congiunto della persona menzionata quale 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 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 detto 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.

(...))».

B. Diritto civile

13. Le disposizioni del polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (legge n. IV del 1959 che istituisce il codice civile; in prosieguo: l'«ex codice civile») sono rimaste in vigore fino al 14 marzo 2014.

14. L'articolo 215 dell'ex codice civile disponeva quanto segue:

«(1) Qualora l'entrata in vigore di un contratto esiga il consenso di un terzo o l'approvazione delle autorità, il contratto non può entrare in vigore fino a che non vengano dati tale consenso o tale approvazione; le parti restano tuttavia vincolate alle loro dichiarazioni. Tale vincolo viene meno se il terzo o l'autorità di cui trattasi non si pronunciano nel termine concordato congiuntamente da tali parti.

(...)

(3) In assenza del consenso o dell'approvazione, necessari, al contratto si applicano gli effetti giuridici dell'invalidità.

(...)).».

15. L'articolo 237 dell'ex codice civile prevedeva quanto segue:

«(1) In caso di contratto invalido, occorre ripristinare la situazione preesistente alla conclusione del suddetto contratto.

(2) Se non è possibile ripristinare la situazione preesistente alla conclusione del contratto, il giudice può dichiarare il contratto applicabile fino alla sua pronuncia. Un contratto invalido può essere dichiarato valido se è possibile rimuovere la causa di invalidità, in particolare mediante l'eliminazione del vantaggio sproporzionato in caso di sproporzione tra le prestazioni delle parti in un contratto usurario. In tali casi deve essere ordinata la restituzione della prestazione rimasta, se del caso, senza controprestazione».

16. Le disposizioni del a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (legge n. V del 2013 che istituisce il codice civile; in prosieguo: il «nuovo codice civile») sono entrate in vigore il 15 marzo 2014.

17. Gli articoli 6:110 e 6:111 del nuovo codice civile, figuranti nel capo XIX del medesimo, intitolato «Effetti giuridici dell'invalidità», così recitano:

«Articolo 6:110 [Dichiarazione di validità del contratto da parte del giudice, con effetto retroattivo]

(1) Un contratto invalido può essere dichiarato valido dal giudice, con effetto retroattivo alla data della conclusione del contratto, se

a) il danno subito a causa dell'invalidità può essere eliminato con una modifica adeguata del contratto, oppure se

b) la causa dell'invalidità è venuta meno a posteriori.

(2) Nel caso in cui il contratto invalido sia dichiarato valido, le parti del contratto sono tenute ad adempiere ai loro obblighi reciproci previsti in tale contesto e, in caso di violazione del contratto posteriore alla dichiarazione di validità, devono rispondere come se il contratto fosse stato valido dalla sua conclusione.

Articolo 6:111 [Validità del contratto risultante dalla volontà delle parti]

(1) Un contratto diviene valido con effetto retroattivo alla data della sua conclusione se le parti eliminano a posteriori la causa dell'invalidità oppure se esse confermano, in caso di estinzione di tale causa per qualsiasi altro motivo, la loro volontà di contrarre.

(2) Nel caso in cui un contratto invalido divenga valido, le parti del contratto sono tenute ad adempiere ai loro obblighi reciproci previsti in tale contesto e, in caso di violazione del contratto posteriore alla dichiarazione di validità, devono rispondere come se il contratto fosse stato valido dalla sua conclusione.

(3) Nel caso in cui le parti rimuovano a posteriori la causa di invalidità e si accordino sulla validità del contratto per il futuro, gli atti realizzati fino a quel momento sono soggetti agli effetti giuridici dell'invalidità».

III. Fatti e procedimento precontenzioso

18. In Ungheria, l'acquisto di terreni agricoli da parte di cittadini stranieri è, da tempo, oggetto di restrizioni. La legge n. I del 1987, relativa ai terreni⁵, prevedeva in tal senso che le persone fisiche o giuridiche straniere potessero ottenere la proprietà di tali terreni per acquisto, scambio o donazione solo previa autorizzazione del governo ungherese.

19. Successivamente, un decreto governativo⁶, entrato in vigore il 1° gennaio 1992, ha escluso qualsiasi possibilità, per le persone prive della cittadinanza ungherese, fatta eccezione per quelle in possesso di un permesso di soggiorno permanente e di quelle aventi lo status di rifugiato, di acquistare terreni agricoli. La legge del 1994 sui terreni coltivabili ha successivamente esteso tale divieto alle persone giuridiche sia straniere sia ungheresi.

20. Per contro, tale contesto normativo non imponeva restrizioni particolari quanto alla costituzione di diritti di usufrutto sui terreni agricoli.

21. Tuttavia, a seguito di una modifica della legge del 1994 sui terreni coltivabili⁷, entrata in vigore il 1° gennaio 2002, le restrizioni concernenti l'acquisto di terreni agricoli sono state estese alla costituzione di siffatti diritti di usufrutto su tali terreni. Di conseguenza, né le persone fisiche di cittadinanza straniera né le persone giuridiche potevano ottenere siffatti diritti.

22. Nell'ambito dell'adesione dell'Ungheria all'Unione europea, tale Stato membro ha beneficiato di un periodo transitorio che l'autorizzava a mantenere in vigore per un periodo di dieci anni a partire dalla data di adesione, ossia fino al 30 aprile 2014, le restrizioni concernenti l'acquisto di terreni agricoli. Tuttavia, questo stesso Stato membro è stato obbligato ad autorizzare, dal 1° maggio 2004, a favore dei cittadini dell'Unione che vivevano ed esercitavano la loro attività in Ungheria da tre anni, l'acquisto di terreni agricoli alle stesse condizioni dei cittadini ungheresi⁸.

23. All'approssimarsi della scadenza di tale periodo transitorio, il legislatore ungherese ha adottato un nuovo emendamento alla legge del 1994 sui terreni coltivabili⁹, il quale vietava in maniera generale, a partire dal 1° gennaio 2013, la costituzione di diritti di usufrutto sui terreni agricoli, eccetto che fra familiari prossimi. La legge del 2013 sui terreni agricoli, adottata alla fine del 2013 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2014, ha mantenuto tale divieto¹⁰.

24. Le norme entrate in vigore il 1° gennaio 2013 prevedevano che i diritti di usufrutto esistenti a tale data e costituiti per un periodo indeterminato o determinato che sarebbe spirato dopo il 31 dicembre 2032, tramite contratto fra persone non legate da vincolo di stretta parentela, dovessero essere soppressi ex lege entro un periodo transitorio di venti anni. Tali diritti dovevano dunque estinguersi ex lege al più tardi entro il 1° gennaio 2033.

5 Articolo 38, paragrafo 1, del földről szóló 1987. évi I. törvény (legge n. I del 1987 relativa ai terreni), in merito a cui hanno apportato precisazioni il 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet a földről szóló 1987. évi I. törvény végrehajtásáról (decreto n. 26 del Consiglio dei ministri del 30 luglio 1987 recante applicazione della legge n. I del 1987 relativa ai terreni) e successivamente il a földről szóló 1987. évi I. törvény végrehajtásáról rendelkező 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet módosításáról szóló 73/1989. (VII. 7.) (decreto n. 73 del Consiglio dei ministri del 7 luglio 1989).

6 Articolo 1, paragrafo 5, dell'a külföldiek ingatlanszerzéséről 171/1991. (XII. 27.) Korm (decreto governativo n. 171 del 27 dicembre 1991).

7 Legge modificata dalla legge n. CXVII del 2001 recante modifica della [legge del 1994 sui terreni coltivabili].

8 In conformità al capo 3, punto 2, dell'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), nonché alla 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).

9 Legge n. CCXIII del 2012 recante modifica di talune leggi relative all'agricoltura.

10 In conformità all'articolo 37, paragrafo 1, di tale legge.

25. Tuttavia, l'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 relativa alle misure transitorie, entrata in vigore il 15 dicembre 2013, ha sostanzialmente abbreviato il periodo transitorio summenzionato. In conformità a quest'ultima disposizione, i diritti di usufrutto esistenti al 30 aprile 2014 dovevano adesso estinguersi ex lege il 1° maggio 2014, ad eccezione dei contratti conclusi fra familiari prossimi.

26. Il 17 ottobre 2014 la Commissione ha inviato una lettera di diffida all'Ungheria, ritenendo segnatamente¹¹ che, sopprimendo in tal modo taluni diritti di usufrutto costituiti in precedenza sui terreni agricoli, tale Stato membro avesse violato gli articoli 49 e 63 TFUE, nonché l'articolo 17 della Carta. Quest'ultimo ha risposto con lettera del 18 dicembre 2014, nella quale contestava dette infrazioni.

27. Insoddisfatta di tale risposta, il 19 giugno 2015 la Commissione ha emesso un parere motivato, nel quale sosteneva che, sopprimendo ex lege, in conformità all'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 relativa alle misure transitorie, taluni diritti di usufrutto a partire dal 1° maggio 2014, l'Ungheria viola le summenzionate disposizioni del diritto dell'Unione. Tale Stato membro ha risposto con lettere datate 9 ottobre 2015 e 18 aprile 2016, concludendo nel senso dell'inesistenza degli inadempimenti adottati.

28. Parallelamente, il giudice nazionale all'origine delle domande di pronuncia pregiudiziale sfociate nella sentenza SEGRO e Horváth ha adito l'Alkotmánybíróság (Corte costituzionale, Ungheria) con talune domande aventi ad oggetto, segnatamente, la compatibilità di detto articolo 108, paragrafo 1, con la legge fondamentale ungherese.

29. Con la sentenza n. 25, del 21 luglio 2015, l'Alkotmánybíróság (Corte costituzionale) ha dichiarato che tale disposizione viola parzialmente detta legge fondamentale, nella misura in cui il legislatore nazionale non ha previsto un meccanismo di compensazione per i proprietari dei terreni sui quali i diritti di usufrutto soppressi erano stati costituiti, e ha dato tempo a quest'ultimo fino al 31 dicembre 2015 per porvi rimedio. Questo stesso giudice ha respinto il ricorso quanto al resto. Il termine accordato dall'Alkotmánybíróság (Corte costituzionale) al legislatore ungherese è scaduto senza che quest'ultimo abbia adottato le misure richieste.

IV. Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

30. Il ricorso per inadempimento di cui trattasi è stato proposto il 5 maggio 2017.

31. Nel suo ricorso, la Commissione chiede che la Corte voglia:

- dichiarare che l'Ungheria, adottando una normativa che limita l'usufrutto sui terreni agricoli, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 49 e 63 TFUE, e altresì dell'articolo 17 della Carta, e
- condannare l'Ungheria alle spese.

32. L'Ungheria chiede che la Corte voglia:

- respingere il ricorso della Commissione in quanto infondato, e
- condannare la Commissione alle spese.

¹¹ Nella lettera di diffida, la Commissione aveva parimenti contestato all'Ungheria di avere autorizzato, in conformità all'articolo 60, paragrafo 5, della legge del 2013 relativa alle misure transitorie, a partire dal 25 febbraio 2014, la risoluzione unilaterale dei contratti di affitto aventi una durata superiore a venti anni stipulati sui terreni agricoli prima del 27 luglio 1994. Sembra che la Commissione abbia rinunciato successivamente a tale censura, la quale non figura nel parere motivato.

33. Il 9 luglio 2018 si è tenuta un'udienza di discussione, alla quale sono state rappresentate la Commissione e l'Ungheria.

V. Analisi

A. Sulla ricevibilità

34. Il governo ungherese non ha eccepito, nel controricorso o nella controreplica, l'irricevibilità del ricorso per inadempimento di cui trattasi. Cionondimeno, secondo una giurisprudenza costante della Corte, i requisiti di ricevibilità di un siffatto ricorso attengono all'*ordine pubblico*, cosicché la Corte deve esaminarli d'ufficio¹².

35. Orbene, si evince da una lettura comparata del parere motivato e dell'atto di ricorso che, in questo secondo documento, la Commissione sembra avere esteso l'oggetto della controversia, come delimitato nel primo, in violazione della giurisprudenza costante della Corte che vieta una siffatta estensione¹³.

36. A tal riguardo, osservo che la Commissione ha contestato all'Ungheria, in tale parere motivato, la *soppressione ex lege*, in forza dell'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 relativa alle misure transitorie, dei diritti di usufrutto esistenti alla data del 30 aprile 2014 e costituiti su terreni agricoli fra persone che non siano familiari prossimi.

37. Per contro, si evince dal petitum figurante nella parte introduttiva del ricorso, riprodotto al paragrafo 1 delle presenti conclusioni, che la Commissione, nel suo ricorso contenzioso, prende in considerazione un numero di disposizioni nazionali superiore a quelle contestate nel parere motivato e vertenti, in taluni casi, non sulla *soppressione* di diritti di usufrutto preesistenti su terreni agricoli, bensì sulla *costituzione* di diritti su tali terreni¹⁴. Inoltre, nelle conclusioni del suo ricorso, la Commissione addebita all'Ungheria non di avere «*soppresso*» diritti di usufrutto costituiti in precedenza, bensì, più in generale, di avere «*limitato*» i diritti di usufrutto su detti terreni.

38. Tali elementi tendono ad indicare che, al di là della *soppressione ex lege*, risultante dall'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 relativa alle misure transitorie, di taluni diritti di usufrutto esistenti sui terreni agricoli, la Commissione mira ad ottenere la condanna dell'Ungheria anche in quanto essa *ha limitato la possibilità di costituire, in futuro, siffatti diritti a favore dei soli familiari prossimi del proprietario dei terreni*.

12 V., segnatamente, sentenze del 9 settembre 2004, Commissione/Grecia (C-417/02, EU:C:2004:503, punto 16); del 1° febbraio 2007, Commissione/Regno Unito (C-199/04, EU:C:2007:72, punto 20), e del 22 febbraio 2018, Commissione/Polonia (C-336/16, EU:C:2018:94, punto 42). La giurisprudenza della Corte è dinamica per quanto riguarda la questione se il rilievo d'ufficio dei motivi di irricevibilità di ordine pubblico presenti un carattere facoltativo o obbligatorio. Cionondimeno, tanto l'imperatività delle norme di ordine pubblico quanto le considerazioni concernenti l'uguaglianza dei singoli dinanzi alla legge e la parità delle armi depongono a favore del suo carattere obbligatorio (v. Clausen, F., *Les moyens d'ordre public devant la Cour de justice de l'Union européenne*, Thèses, Bruylant, 2018, pagg. da 455 a 472).

13 L'oggetto di un ricorso proposto ai sensi dell'articolo 258 TFUE risulta circoscritto dal procedimento precontenzioso previsto da tale norma e dunque non può più essere ampliato nell'ambito del procedimento giurisdizionale. Il parere motivato della Commissione e il ricorso devono essere basati sui medesimi motivi e mezzi, cosicché la Corte non può esaminare una censura che non è stata formulata nel parere motivato. V., segnatamente, sentenze del 9 febbraio 2006, Commissione/Regno Unito (C-305/03, EU:C:2006:90, punto 22); del 29 aprile 2010, Commissione/Germania (C-160/08, EU:C:2010:230, punto 43) e del 10 maggio 2012, Commissione/Paesi Bassi (C-368/10, EU:C:2012:284, punto 78).

14 Infatti, l'articolo 11, paragrafo 1, della legge del 1994 sui terreni coltivabili, nella sua versione in vigore al 1° gennaio 2013, e l'articolo 37, paragrafo 1, della legge del 2013 sui terreni agricoli riguardano la costituzione di (nuovi) diritti di usufrutto sui terreni agricoli.

39. Interpellata su tale punto in udienza, l'Ungheria ha affermato di intendere il ricorso della Commissione nel senso che esso verte, in sostanza, sulla soppressione ex lege dei diritti di usufrutto costituiti in precedenza. Tale Stato membro ritiene cionondimeno che l'atto di ricorso della Commissione, alla luce dell'ambiguità illustrata nei tre paragrafi precedenti delle presenti conclusioni, non sia presentato in modo coerente e comprensibile. Tale istituzione ha sostenuto, da parte sua, che non intendeva modificare l'oggetto della controversia come circoscritto nel parere motivato: quest'ultima verte unicamente sulla soppressione dei diritti di usufrutto preesistenti.

40. A mio avviso, l'ambiguità dell'atto di ricorso della Commissione non è di entità sufficiente per ritenere il suo ricorso irricevibile in toto. L'Ungheria ha potuto far valere i propri diritti della difesa e ha inoltre ammesso di avere compreso l'essenza di tale ricorso, ossia la soppressione ex lege, prevista all'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 relativa alle misure transitorie, dei diritti di usufrutto, costituiti sui terreni agricoli a favore di persone non aventi un vincolo di stretta parentela con il proprietario dei terreni, esistenti alla data del 30 aprile 2014. Pertanto, ritengo che detto ricorso sia ricevibile *nella misura in cui verte su questa sola problematica*, e che sia dunque irricevibile quanto al resto.

B. Sulla prima censura (compatibilità della normativa controversa con gli articoli 49 e 63 TFUE)

41. Con la prima censura, la Commissione chiede alla Corte, in sostanza, di dichiarare l'incompatibilità dell'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 relativa alle misure transitorie con la libertà di stabilimento prevista all'articolo 49 TFUE e con la libera circolazione dei capitali garantita all'articolo 63 TFUE.

42. A tal riguardo, ricordo che, nella sentenza SEGRO e Horváth, la Corte era stata interpellata sulla compatibilità della normativa controversa con queste due libertà di circolazione. La stessa ha cionondimeno dichiarato che tale normativa doveva essere esaminata esclusivamente con riferimento alla libera circolazione dei capitali¹⁵.

43. Nella presente causa, la Commissione sostiene che, questa volta, la Corte deve esaminare la normativa controversa sotto il profilo delle due libertà di circolazione invocate.

44. Infatti, tale normativa sarebbe idonea, a seconda dei casi, a violare l'una o l'altra di tali libertà. Al riguardo, alcuni di detti soggetti coinvolti avevano acquistato un diritto di usufrutto su un terreno agricolo in Ungheria a fini speculativi, mentre altri esercitavano la loro attività economica tramite un siffatto diritto. Orbene, mentre la prima ipotesi rientrerebbe nell'ambito della libertà di circolazione dei capitali, la seconda sarebbe relativa alla libertà di stabilimento. In tale contesto, se è vero che, nella sentenza SEGRO e Horváth, la Corte ha potuto limitarsi, alla luce delle circostanze che caratterizzavano le cause sfociate in tale sentenza, ad esaminare detta normativa con riferimento alla sola libertà di circolazione dei capitali, essa non può fare lo stesso nella specie. Nel contesto del ricorso per inadempimento di cui trattasi, che ha carattere oggettivo¹⁶, questa stessa normativa dovrebbe essere esaminata in maniera generale, prendendo in considerazione tutte le libertà che possono essere applicate in tali diverse ipotesi.

45. Per contro, il governo ungherese ritiene che, nella presente causa, non occorra adottare, su tale punto, un approccio diverso da quello accolto nella sentenza SEGRO e Horváth.

¹⁵ V. punti da 50 a 60 di tale sentenza.

¹⁶ Secondo una giurisprudenza costante della Corte, il ricorso per inadempimento riveste natura oggettiva. Incombe alla Commissione valutare l'opportunità di agire contro uno Stato membro e determinare le disposizioni che esso avrebbe violato, mentre la Corte è tenuta ad accertare se l'inadempimento contestato sussista o meno. V., in tal senso, sentenze del 21 giugno 1988, Commissione/Regno Unito (416/85, EU:C:1988:321, punto 9), dell'11 agosto 1995, Commissione/Germania (C-431/92, EU:C:1995:260, punto 22), nonché dell'8 dicembre 2005, Commissione/Lussemburgo (C-33/04, EU:C:2005:750, punto 66).

46. Condivido la posizione del secondo. A mio avviso, nella specie occorre parimenti esaminare la normativa controversa alla luce della sola libertà di circolazione dei capitali garantita all'articolo 63 TFUE.

47. È vero che tale normativa dà luogo ad un *cumulo di libertà di circolazione potenzialmente applicabili*¹⁷: da un lato, un soggetto privato che abbia acquistato un diritto di usufrutto su un terreno agricolo al fine di esercitare la propria attività economica potrebbe far valere la libertà di stabilimento prevista all'articolo 49 TFUE poiché «il diritto di acquistare, gestire e alienare beni immobili nel territorio di un altro Stato membro costituisce il complemento necessario» di tale libertà¹⁸; dall'altro, in conformità ad una giurisprudenza costante della Corte, le misure nazionali che disciplinano gli investimenti immobiliari rientrano nell'ambito di applicazione della libera circolazione dei capitali garantita all'articolo 63 TFUE, e ciò anche qualora tali investimenti siano destinati a consentire l'esercizio di un'attività economica¹⁹.

48. Tuttavia, in una siffatta situazione di cumulo di libertà applicabili, la Corte, perlomeno nella sua giurisprudenza recente, verifica se una di queste due libertà sia secondaria rispetto all'altra e possa esserle ricollegata. In caso affermativo, la Corte procede in conformità all'adagio «l'accessorio segue il principale» ed esamina la normativa controversa unicamente con riferimento alla libertà predominante²⁰. In tale contesto, l'esistenza di un rapporto «principale/accessorio» fra le libertà in questione è valutata alla luce non della situazione degli individui coinvolti nella controversia, bensì dell'*oggetto della normativa nazionale in discussione*²¹.

49. Orbene, nel caso di una disposizione come l'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 relativa alle misure transitorie, l'aspetto di tale disposizione relativo alla libera circolazione dei capitali prevale su quello connesso alla libertà di stabilimento. Infatti, detta disposizione verte sulla proprietà fondiaria e si applica in generale all'usufrutto sui terreni agricoli, senza pertanto limitarsi alle situazioni nelle quali un siffatto diritto è stato costituito ai fini dell'esercizio di un'attività economica²². In tale contesto, le eventuali limitazioni della libertà di stabilimento che questa stessa disposizione comporta sarebbero una conseguenza inevitabile della limitazione della libera circolazione dei capitali. In altri termini, le eventuali limitazioni della libertà di stabilimento sono *indissociabili* da quelle concernenti la libera circolazione dei capitali²³.

50. Di conseguenza, non occorre procedere ad un esame autonomo della normativa controversa alla luce dell'articolo 49 TFUE²⁴. Contrariamente a quanto asserito dalla Commissione, la natura oggettiva del procedimento per inadempimento non giustifica che la Corte si discosti dalla sua giurisprudenza relativa al cumulo di libertà applicabili. Oltre al fatto che ciò sarebbe difficilmente conciliabile con l'imperativo di una gestione prudente delle sue risorse, ricordo che la Corte non determina il rapporto

17 V., in tal senso, sentenza SEGRO e Horváth, punto 55.

18 Sentenze del 30 maggio 1989, Commissione/Grecia (305/87, EU:C:1989:218, punto 22), e del 5 marzo 2002, Reisch e a. (C-515/99, da C-519/99 a C-524/99 e da C-526/99 a C-540/99, EU:C:2002:135, punto 29).

19 V., segnatamente, sentenze del 5 marzo 2002, Reisch e a. (C-515/99, da C-519/99 a C-524/99 e da C-526/99 a C-540/99, EU:C:2002:135, punti da 28 a 31); del 23 settembre 2003, Ospelt e Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, punto 24), e del 25 gennaio 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, punti da 22 a 24). V. parimenti le mie conclusioni nelle cause riunite SEGRO e Horváth (C-52/16 e C-113/16, EU:C:2017:410, paragrafi da 48 a 63).

20 V., segnatamente, sentenze del 3 ottobre 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, punto 34), e del 17 settembre 2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, punto 37).

21 V., segnatamente, sentenze del 17 settembre 2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, punto 36); del 5 febbraio 2014, Hervis Sport-és Divatkereskedelmi (C-385/12, EU:C:2014:47, punto 21), nonché SEGRO e Horváth, punto 53.

22 V., per analogia, sentenza del 17 settembre 2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, punti da 49 a 52).

23 V., in tal senso, sentenza SEGRO e Horváth, punto 55.

24 Se la Corte non dovesse condividere la mia posizione, ritengo che, in ogni caso, le considerazioni figuranti nella sentenza SEGRO e Horváth concernenti la libera circolazione dei capitali siano trasponibili alla libertà di stabilimento, per quanto riguarda sia l'esistenza di una restrizione sia l'assenza di una giustificazione.

«principale/accessorio» in *maniera soggettiva*, alla luce della situazione degli individui coinvolti nella controversia, bensì in *maniera oggettiva*, con riferimento all'oggetto della normativa controversa. Rilevo, del resto, che la Corte ha applicato tale giurisprudenza in un numero significativo di sentenze dichiarative di inadempimenti²⁵.

51. Ciò premesso, ricordo che, nella sentenza SEGRO e Horváth, la Corte ha dichiarato che una norma come l'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 relativa alle misure transitorie, non solo *ostacola* la libera circolazione dei capitali, ma può essere del pari *indirettamente discriminatoria* sulla base della nazionalità o dell'origine dei capitali.

52. Inoltre, in tale sentenza, la Corte ha escluso che siffatta normativa possa essere giustificata dai motivi invocati a sua difesa dal governo ungherese²⁶, alla luce, segnatamente, del suo carattere sproporzionato.

53. Non è dunque necessario dilungarsi, nelle presenti conclusioni, sulla compatibilità di detta normativa con la libera circolazione dei capitali garantita all'articolo 63 TFUE. Su tale punto, la prima censura della Commissione è incontrovertibilmente fondata, per i motivi figuranti nella sentenza SEGRO e Horváth; rimando il lettore a detti motivi, nonché alle mie conclusioni in tali cause²⁷.

54. È vero che la Commissione ha fatto valere, nel suo ricorso, una violazione dei principi generali del diritto dell'Unione della *certezza del diritto* e del *legittimo affidamento*, adducendo che la normativa controversa non ha previsto, nell'ambito della soppressione ex lege dei diritti di usufrutto in questione, né un periodo transitorio né un indennizzo²⁸. Tuttavia, si evince da tale ricorso che la Commissione invoca detti principi «ad abundantiam», vale a dire in quanto semplici argomenti supplementari nell'analisi della compatibilità di tale normativa con le libertà di circolazione invocate. Qualora la sua prima censura sia fondata per altri motivi, la Corte non dovrà pronunciarsi sui principi in questione²⁹. In udienza, la Commissione ha peraltro confermato che non intendeva ottenere un esame autonomo di tali principi e ha fatto valere che, inoltre, il rispetto dei medesimi *non può essere valutato indipendentemente dall'esame in merito alle libertà di circolazione*. Condivido totalmente tale analisi, come spiegherò nel prosieguo delle presenti conclusioni³⁰.

C. Sulla seconda censura (compatibilità della normativa controversa con l'articolo 17 della Carta)

55. Con la sua seconda censura, la Commissione chiede alla Corte, in sostanza, di dichiarare che l'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 relativa alle misure transitorie è contrario al diritto di proprietà garantito all'articolo 17, paragrafo 1, della Carta.

25 V., ex multis, sentenze del 9 giugno 1982, Commissione/Italia (95/81, EU:C:1982:216, punto 30); del 4 giugno 2002, Commissione/Portogallo (C-367/98, EU:C:2002:326, punto 56); del 28 settembre 2006, Commissione/Paesi Bassi (C-282/04 e C-283/04, EU:C:2006:608, punto 43); dell'8 luglio 2010, Commissione/Portogallo (C-171/08, EU:C:2010:412, punto 80), nonché del 10 maggio 2012, Commissione/Belgio (C-370/11, non pubblicata, EU:C:2012:287, punto 21).

26 Si tratta, da un lato, di un motivo imperativo di interesse generale, consistente nel riservare la proprietà dei terreni agricoli alle persone che li lavorano e nell'impedire l'acquisto di tali terreni per fini puramente speculativi, nonché nel permettere il loro sfruttamento da parte di nuove imprese, nell'agevolare la creazione di proprietà di dimensioni idonee a consentire una produzione agricola sostenibile e concorrenziale e nell'evitare un frazionamento dei fondi agricoli nonché un esodo rurale e uno spopolamento delle campagne. Dall'altro lato, il governo ungherese fa valere l'articolo 65 TFUE e, più specificamente, la volontà di sanzionare le violazioni della normativa nazionale in materia di controllo dei cambi, nonché quella di lottare, per motivi di ordine pubblico, contro le pratiche di acquisto abusive.

27 Conclusioni nelle cause riunite SEGRO e Horváth (C-52/16 e C-113/16, EU:C:2017:410, paragrafi da 31 a 118).

28 V. sentenza dell'11 giugno 2015, Berlington Hungary e a. (C-98/14, EU:C:2015:386, punti da 74 a 88, nonché 92).

29 Se del caso, le considerazioni figuranti ai paragrafi da 173 a 182 delle presenti conclusioni concernenti il diritto di proprietà garantito all'articolo 17 della Carta sono trasponibili a tali principi.

30 V. paragrafi 76 e seguenti delle presenti conclusioni.

1. Argomenti delle parti

56. La *Commissione* fa valere che i diritti fondamentali garantiti dalla Carta sono applicabili quando una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Orbene, ciò si verificherebbe allorché tale normativa è atta ad ostacolare una o più libertà di circolazione garantite dal Trattato FUE e allorché lo Stato membro interessato adduce ragioni imperative di interesse generale per giustificare un siffatto ostacolo.

57. Inoltre, mentre la Corte non ha esaminato la questione del rispetto dei diritti fondamentali nella sentenza SEGRO e Horváth, essa sarebbe tenuta ad affrontarla nel caso del ricorso di cui trattasi.

58. A tal riguardo, la Commissione fa valere che il diritto di proprietà garantito all'articolo 17 della Carta copre i diritti di usufrutto soppressi dalla normativa controversa. Infatti, tale articolo prenderebbe in considerazione, in maniera ampia, tutti i diritti aventi un valore patrimoniale da cui discende, avuto riguardo all'ordinamento giuridico, una posizione giuridica acquisita che consente un esercizio autonomo di tali diritti da parte e a favore del loro titolare.

59. Quanto all'ingerenza in tale diritto, essa si verificherebbe, alla maniera di un'espropriazione, in caso di soppressione, di revoca o di privazione de facto di un bene, inclusa l'eventualità in cui una siffatta soppressione verta, come nella specie, su due soli dei tre elementi costitutivi della proprietà, ossia il diritto di uso e di possesso.

60. Orbene, la soppressione su cui verte la presente causa non può essere giustificata. Detta soppressione, da un lato, si baserebbe sulla presunzione generale erronea, secondo la quale a tutti i contratti di usufrutto conclusi fra persone non legate da vincoli da parentela era sotteso l'obiettivo di sottrarsi alle norme che limitavano l'acquisto della proprietà sui terreni agricoli. Dall'altro lato, la soppressione di cui trattasi avrebbe avuto un carattere inatteso e imprevedibile, senza prevedere il periodo transitorio richiesto e abbreviando al contempo quello di venti anni precedentemente concesso agli investitori. Inoltre, anche ammesso che sia giustificabile, questa stessa soppressione non sarebbe proporzionata.

61. Il *governo ungherese* fa valere, invece, che un esame separato della normativa controversa alla luce della Carta non è necessario.

62. In ogni caso, in primo luogo, emergerebbe dalla sentenza n. 25 del 21 luglio 2015 dell'Alkotmánybíróság (Corte costituzionale) che la soppressione ex lege dei diritti di usufrutto in questione non sarebbe paragonabile all'espropriazione. Inoltre, tale soppressione sarebbe giustificata dall'interesse generale. Le norme di diritto civile, le quali prescrivono l'obbligo per il proprietario di concludere un accordo con l'ex usufruttuario, che può essere invocato immediatamente al momento dell'estinzione del diritto di usufrutto, consentirebbero poi a quest'ultimo di ottenere un compenso equo, globale e tempestivo per le perdite subite.

63. In secondo luogo, i diritti di usufrutto di cui alla presente causa non possono essere coperti dall'articolo 17, paragrafo 1, della Carta, poiché essi sono stati ottenuti illegittimamente e in malafede.

2. Analisi

a) Considerazioni preliminari

64. La seconda censura della Commissione è significativa. A quanto mi consta, infatti, si tratta della prima volta che tale istituzione chiede alla Corte di dichiarare che uno Stato membro ha violato una disposizione della Carta³¹. Una censura del genere era tuttavia annunciata. Nella sua comunicazione del 2010 relativa all'attuazione della Carta, la Commissione aveva indicato che «[o]gni qualvolta sarà necessario, [essa avvierà] procedimenti d'infrazione contro gli Stati membri che non avranno rispettato la Carta attuando il diritto dell'Unione»³². Tale istituzione aveva cionondimeno dato prova, finora, di un'apparente reticenza³³.

65. La causa in esame è la prima di una serie di cause aventi ad oggetto ricorsi³⁴ nei quali la Commissione chiede alla Corte, nell'ambito di una prima censura, di pronunciarsi sulla compatibilità di una normativa di uno Stato membro con le libertà di circolazione garantite dal Trattato FUE e quindi, in una censura distinta, un esame della stessa normativa in relazione alla Carta.

66. L'ammissibilità di un siffatto ricorso non solleva questioni con riferimento all'articolo 258 TFUE³⁵. Ai sensi di tale articolo, la Commissione può introdurre un ricorso inteso a far dichiarare che uno Stato membro ha «mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati». Gli obblighi in questione includono incontrovertibilmente i diritti garantiti dalla Carta, la cui forza obbligatoria risulta dal rinvio effettuato all'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, TUE, il quale conferisce alla medesima «lo stesso valore giuridico dei trattati».

67. Ciò premesso, la Corte è competente a constatare una violazione dei diritti garantiti nella Carta soltanto se le disposizioni di quest'ultima vincolano tale Stato membro nella situazione in oggetto³⁶. La presente causa solleva pertanto, nuovamente, la questione della competenza della Corte a statuire sul rispetto, da parte degli Stati membri, dei diritti fondamentali riconosciuti nell'ordinamento giuridico dell'Unione.

68. Occorre non perdere di vista il contesto nel quale tale questione si inserisce. In sostanza, la misura in cui gli Stati membri sono vincolati, in forza del diritto dell'Unione, dagli obblighi in materia di protezione dei diritti fondamentali è una problematica di ordine costituzionale, delicata e fondamentale, che interessa la ripartizione delle competenze nell'Unione. Imporre agli Stati membri, nelle loro azioni, il rispetto dei diritti fondamentali, come previsti nel diritto dell'Unione, ha come effetto di limitare gli approcci politici e normativi disponibili in questi stessi Stati membri, mentre il

31 Inoltre, e salvo errore da parte mia, in tutta la storia del procedimento per inadempimento, questa stessa istituzione ha proposto una sola domanda intesa all'accertamento di una violazione di un diritto fondamentale riconosciuto nell'ordinamento giuridico dell'Unione, nella causa sfociata nella sentenza del 27 aprile 2006, Commissione/Germania (C-441/02, EU:C:2006:253). La giurisprudenza della Corte annovera tuttavia alcune sentenze nelle quali i diritti fondamentali vengono invocati a sostegno di un'interpretazione della disposizione di diritto dell'Unione asseritamente violata dallo Stato membro.

32 «Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea» [COM (2010) 0573 final, pag. 10].

33 Le diverse relazioni annuali della Commissione sull'applicazione della Carta menzionano l'avvio di diverse procedure precontenziose concernenti, segnatamente, l'inosservanza della Carta da parte di taluni Stati membri. Cionondimeno, nessuna di tali cause è pervenuta dinanzi alla Corte. V. Łazowski, A., «Decoding a Legal Enigma: the Charter of Fundamental Rights of the European Union and infringement proceedings», ERA Forum, 2013, n. 14, pagg. da 573 a 587, il quale osserva che tale reticenza della Commissione era senza dubbio riconducibile ad una scelta strategica di quest'ultima, connessa ad un difetto di chiarezza che circondava la questione dell'applicazione della Carta agli Stati membri.

34 V., oltre alla presente causa, le cause pendenti Commissione/Ungheria, C-66/18, e Commissione/Ungheria, C-78/18.

35 La stessa constatazione si impone, a mio avviso, per quanto attiene ai diritti fondamentali riconosciuti in quanto principi generali del diritto dell'Unione. V. Barav, A., «Failure of Member States to Fulfil their Obligations under Community Law», *Common Market Law Review*, 1975, n. 12, pagg. da 369 a 383, in particolare pag. 377.

36 Poiché un procedimento per inadempimento può fondarsi unicamente su un obbligo *in vigore* e *applicabile ratione temporis* alla situazione in oggetto, è evidente che la Corte può constatare una violazione dei diritti riconosciuti nella Carta solo *per fatti verificatisi dopo che la stessa ha assunto forza vincolante* – ossia il 1° dicembre 2009, data di entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Ciò avviene nella specie, in quanto la presente causa verte sugli effetti dell'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 relativa alle misure transitorie, disposizione adottata ed entrata in vigore dopo tale data (v., per analogia, sentenza SEGRO e Horváth, punti da 38 a 49).

potere dell'Unione di determinare l'ambito delle possibilità aumenta correlativamente. I diritti fondamentali hanno, pertanto, un potenziale di *accentramento*³⁷. Inoltre, sul piano istituzionale, è in gioco la misura in cui *la Corte*, in quanto giudice di ultimo grado, è competente a sostituirsi ai giudici costituzionali nazionali e alla Corte europea dei diritti dell'uomo³⁸ nel controllo delle normative e delle azioni degli Stati membri alla luce dei diritti fondamentali.

69. Certamente preoccupati di tali problematiche, i redattori della Carta si sono premurati di limitare espressamente le circostanze nelle quali essa si applica alle legislazioni nazionali. In conformità all'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, le sue disposizioni si applicano agli Stati membri «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione». Inoltre, la Carta e i Trattati specificano che questa non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per quest'ultima, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati³⁹.

70. Nella sentenza Åkerberg Fransson⁴⁰, la Corte ha dichiarato che «i diritti fondamentali garantiti dalla Carta devono essere rispettati quando una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione» e che «non possono (...) esistere casi rientranti nel diritto dell'Unione senza che tali diritti fondamentali trovino applicazione», cosicché «l'applicabilità del diritto dell'Unione implica quella dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta». Così facendo, la Corte ha affermato l'esistenza di una «continuità storica»⁴¹ fra la sua giurisprudenza concernente l'invocabilità dei diritti fondamentali riconosciuti in quanto principi generali del diritto dell'Unione e l'ambito di applicazione della Carta.

71. A tal riguardo, ricordo che, in conformità alla giurisprudenza della Corte, le situazioni in cui gli Stati membri sono vincolati dai diritti fondamentali riconosciuti nell'ordinamento giuridico dell'Unione possono essere solitamente classificate in – almeno – due categorie.

72. Da un lato, secondo una giurisprudenza costante dalla sentenza Wachauf⁴², tali diritti fondamentali vincolano gli Stati membri quando essi *danno esecuzione* alle discipline dell'Unione, cosicché questi sono tenuti, per quanto possibile, ad applicare tali discipline nel rispetto di detti diritti⁴³.

73. Dall'altro lato, in conformità alla giurisprudenza risultante dalla sentenza ERT⁴⁴, allorché uno Stato membro *deroga*, tramite una normativa nazionale, al diritto dell'Unione e invoca una giustificazione riconosciuta da tale diritto per difendere detta normativa, esso può beneficiare di tale giustificazione soltanto se la normativa di cui trattasi è conforme a questi stessi diritti fondamentali.

37 V., segnatamente, von Bogdandy, A., «The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the core of the European Union», *Common Market Law Review*, 2000, n. 37, pagg. da 1307 a 1338, in particolare pagg. 1316 e 1317, nonché Dougan, M. «Judicial review of Member State action under the General principles and the Charter: Defining the "Scope of Union Law"», *Common Market Law Review*, 2015, n. 52, pagg. da 1201 a 1246, in particolare pagg. da 1204 a 1210.

38 In prosieguo: la «Corte EDU».

39 V. articolo 6, paragrafo 1, TUE, articolo 51, paragrafo 2, della Carta, e dichiarazione relativa alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea allegata al Trattato FUE.

40 Sentenza del 26 febbraio 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105, punto 21).

41 Dougan, M., op. cit., pag. 1206.

42 Sentenza del 13 luglio 1989 (5/88, EU:C:1989:321, punti da 17 a 19).

43 Tale giurisprudenza copre tanto l'applicazione dei regolamenti (sentenza del 24 marzo 1994, Bostock, C-2/92, EU:C:1994:116) quanto la trasposizione delle direttive (sentenza del 10 luglio 2003, Booker Aquaculture e Hydro Seafood, C-20/00 e C-64/00, EU:C:2003:397) o quella delle decisioni quadro (sentenza del 5 aprile 2016, Aranyosi e Căldăraru, C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), o, ancora, l'applicazione degli obblighi risultanti dai Trattati (sentenza del 5 dicembre 2017, M.A.S. e M.B., C-42/17, EU:C:2017:936). Per una discussione approfondita di tale linea giurisprudenziale, v. conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650, paragrafi da 32 a 65).

44 Sentenza del 18 giugno 1991 (C-260/89, EU:C:1991:254, punti da 43 a 45) (in prosieguo: la «sentenza ERT»).

74. La Commissione fonda la sua seconda censura su quest'ultima linea giurisprudenziale. A suo avviso, l'articolo 17, paragrafo 1, della Carta è applicabile nella specie, nella misura in cui l'Ungheria, con la normativa controversa, ha *derogato* alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei capitali.

75. Cionondimeno, la Commissione chiede alla Corte di esaminare la questione di un'eventuale violazione della Carta non nell'ambito di una possibile giustificazione della normativa controversa in relazione alle libertà di circolazione invocate – la quale forma l'oggetto della prima censura – bensì *indipendentemente* da tale questione, al fine di ottenere un *accertamento autonomo della violazione della Carta*. Infatti, tale istituzione ritiene, in sostanza, che, qualora una normativa nazionale che deroghi ad una libertà di circolazione sia parimenti idonea a limitare i diritti fondamentali garantiti dalla Carta, la violazione eventuale della Carta deve essere esaminata *in maniera distinta*.

76. Non condivido tale posizione. Come ho concluso nelle cause riunite SEGRO e Horváth⁴⁵, in conformità alla giurisprudenza «ERT», la questione di una potenziale violazione di un diritto fondamentale garantito dalla Carta, al pari di quella del rispetto dei principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento invocati dalla Commissione nella sua prima censura⁴⁶, *non può essere esaminata dalla Corte indipendentemente dalla questione della violazione delle libertà di circolazione*. Reputo pertanto necessario illustrare in maniera più dettagliata, nelle presenti conclusioni, le ragioni sottese alla mia posizione.

b) La «ratio» e i limiti della giurisprudenza «ERT»

77. Occorre ricordare che la causa sfociata nella sentenza ERT riguardava una normativa greca che attribuiva ad un operatore nazionale un monopolio sulla radio e la televisione. In tale contesto, la Corte era stata investita di una serie di questioni concernenti la compatibilità di un siffatto monopolio con il diritto dell'Unione, nonché con l'articolo 10 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁴⁷, il quale garantisce il diritto alla libertà di espressione.

78. La normativa in questione comportava effetti discriminatori a scapito delle emissioni provenienti da altri Stati membri. Essa era pertanto incompatibile con la libera circolazione dei servizi prevista all'articolo 59 CE (divenuto articolo 56 TFUE), salvo poter beneficiare di una delle giustificazioni espressamente previste agli articoli 56 e 66 CE⁴⁸, ossia l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica⁴⁹.

79. In tale fase, l'articolo 10 della CEDU rivestiva interesse per la Corte. Ricordando al contempo che non spettava alla medesima valutare, alla luce di tale convenzione, le normative nazionali che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione⁵⁰, la Corte ha ritenuto di essere tenuta, nella specie, ad esaminare la questione dei diritti fondamentali⁵¹.

80. Più specificamente, nella misura in cui la Repubblica ellenica intendeva far valere il combinato disposto degli articoli 56 e 66 CE per giustificare la normativa controversa, la Corte ha dichiarato che «questa giustificazione, prevista dal diritto comunitario», doveva essere «*interpretata alla luce dei principi generali del diritto e, in particolare, dei diritti fondamentali*». Di conseguenza, tale normativa

45 C-52/16 e C-113/16, EU:C:2017:410, punto 121.

46 V. paragrafo 54 delle presenti conclusioni.

47 Firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»).

48 Più specificamente, tali giustificazioni figurano all'articolo 56 CE (divenuto articolo 52 TFUE) e sono rese applicabili alla libera prestazione dei servizi dal rinvio effettuato all'articolo 66 CE (divenuto articolo 62 TFUE).

49 Sentenza ERT, punto 26.

50 L'espressione era stata utilizzata per la prima volta dalla Corte alcuni anni prima nella sentenza del 30 settembre 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400).

51 Sentenza ERT, punto 42.

potrebbe fruire delle eccezioni previste da tali disposizioni solo «se è conforme ai diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto»⁵², inclusa la libertà di espressione consacrata all'articolo 10 della CEDU, integrato nell'ordinamento comunitario in quanto principio generale del diritto⁵³. In altri termini, il rispetto dei diritti fondamentali si integrava nelle condizioni che dovevano essere soddisfatte per beneficiare delle giustificazioni relative all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza e alla sanità pubblica⁵⁴.

81. Prima facie, la giurisprudenza «ERT» non prende le mosse da una logica evidente così evidente come quella alla base della sentenza Wachauf⁵⁵, relativa ai casi in cui gli Stati membri danno esecuzione al diritto dell'Unione.

82. Infatti, la giurisprudenza «Wachauf», si iscrive pienamente nella logica che ha spinto la Corte a riconoscere i diritti fondamentali come facenti parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione⁵⁶: da un lato, è necessario proteggere i soggetti privati nei confronti delle intrusioni illegittime dell'Unione nei loro diritti; dall'altro, gli Stati membri non possono rivedere l'azione dell'Unione alla luce del proprio modello costituzionale, salvo compromettere l'unità, il primato e l'effettività del diritto dell'Unione. I criteri nazionali sono dunque esclusi ma, in cambio, la Corte integra i diritti fondamentali ispirati dalle «tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri» nei principi generali del diritto di cui essa assicura il rispetto⁵⁷. Orbene, poiché l'attuazione della maggior parte delle politiche dell'Unione poggia sugli Stati membri, è indispensabile estendere l'applicazione dei diritti fondamentali riconosciuti nell'ordinamento giuridico dell'Unione a questi stessi Stati allorché essi operano dunque come «agenti» dell'Unione. Ogni qualvolta viene data esecuzione ad una politica dell'Unione, ricade nella responsabilità di quest'ultima assicurare che gli Stati membri non commettano violazioni dei diritti fondamentali in suo nome⁵⁸.

83. Per contro, in una situazione analoga a quella oggetto della sentenza «ERT», con la normativa nazionale in questione lo Stato membro di cui trattasi attua non una politica dell'Unione, bensì una *politica nazionale*, rientrante nelle sue competenze⁵⁹. Accade semplicemente che, agendo in tal modo, tale Stato membro «viola» – volontariamente o meno – una norma di diritto dell'Unione, come le libertà di circolazione garantite dal Trattato FUE, e tenta di giustificarsi⁶⁰.

52 Sentenza ERT, punto 43 (il corsivo è mio).

53 V. sentenza ERT, punto 44.

54 V., in tal senso, sentenza ERT, punto 45.

55 Sentenza del 13 luglio 1989 (5/88, EU:C:1989:321).

56 Movimento avviato dalle sentenze del 12 novembre 1969, Stauder (29/69, EU:C:1969:57), del 17 dicembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114), nonché del 14 maggio 1974, Nold/Commissione (4/73, EU:C:1974:51).

57 V., in tal senso, sentenze del 17 dicembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, punto 3); del 13 dicembre 1979, Hauer (44/79, EU:C:1979:290, punto 14); del 26 febbraio 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, punto 60), nonché del 6 marzo 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, punti 31 e 32).

58 Weiler, J.H.H. e Lockhart, N.J.S. «“Taking rights seriously” seriously: the European court and its fundamental rights jurisprudence – part II», *Common Market Law Review*, 1995, n. 32, pagg. da 579 a 627, in particolare pagg. 583 e 610.

59 Per questo motivo, la giurisprudenza «ERT» è lungi dall'incontrare un consenso pari alla giurisprudenza «Wachauf». La Corte è pertanto regolarmente invitata ad abbandonare la giurisprudenza «ERT» (v. Jacobs, F.G., «Human Rights in the European Union: the role of the Court of Justice», *European Law Review*, 2001, n. 26, pagg. da 331 a 341; Huber, P.M., «The Unitary Effect of the Community's Fundamental Rights: The ERT-Doctrine Needs to be Reviewed», *European Public Law*, 2008, n. 14, pagg. da 323 a 333; Kühn, Z., «Wachauf and ERT: On the Road from the Centralised to the Decentralised System of Judicial Review», Piores Maduro, M., Azoulay, L. (ed.), *The Past and Future of EU Law*, Oxford and Portland, Oregon, 2010, pagg. da 151 a 161, in particolare pag. 157) o a dar prova di prudenza nella sua applicazione (v. Weiler, J.H.H., «Fundamental rights and fundamental boundaries», *The constitution of Europe*, Capitolo 3, Cambridge University Press, 1999, che suggerisce alla Corte di limitarsi a ricordare agli Stati membri i loro obblighi in forza della CEDU, nonché Snell, J., «Fundamental Rights Review of National Measures: Nothing New under the Charte?», *European Public Law*, 2015, volume 21, n. 2, pagg. da 285 a 308, in particolare pag. 306).

60 In conformità ad una giurisprudenza costante della Corte, anche quando gli Stati membri agiscono nell'ambito delle loro competenze esclusive, essi, nell'esercizio delle medesime, devono rispettare il diritto dell'Unione e, in particolare, le libertà di circolazione previste dai Trattati [v., segnatamente, sentenze del 2 ottobre 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punto 25); dell'11 dicembre 2007, International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772, punto 40), nonché del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punti 37 e 38)].

84. Ciò premesso, a mio avviso, tre giustificazioni normative, collegate ma cionondimeno distinte, sono alla base della giurisprudenza «ERT» e ne costituiscono la «ratio».

85. Anzitutto, la misura in cui gli Stati membri possono validamente derogare alle libertà di circolazione è incontestabilmente una questione di diritto dell'Unione⁶¹. La portata di tale possibilità dipende dall'interpretazione delle disposizioni dei Trattati relative a tali libertà e non può essere determinata da ciascuno Stato membro in funzione dei propri valori, salvo compromettere l'effettività e l'applicazione uniforme di dette libertà nell'insieme degli Stati membri. Questa stessa possibilità deve essere delimitata *alla luce dei principi e dei valori dell'Unione*⁶².

86. La sentenza ERT riflette poi il principio secondo il quale il diritto dell'Unione, incluse le disposizioni dei Trattati relative alle libertà fondamentali, *deve essere sempre interpretato in conformità ai diritti fondamentali dei quali la Corte assicura il rispetto*. Infatti, se la Corte ritenesse ammissibile, alla luce di tali libertà, una normativa nazionale che viola questi stessi diritti fondamentali, ciò equivarrebbe ad accettare che, contrariamente al principio di interpretazione qui richiamato, le libertà in questione possano avere un'accezione che *tollera siffatte violazioni*⁶³.

87. Infine, un'analisi sulla base dei diritti fondamentali è, in talune circostanze, indispensabile per risolvere la controversia in materia di libertà di circolazione. Infatti, *talune giustificazioni sono intrinsecamente connesse a questioni di diritti fondamentali*. Ciò avviene, in particolare, allorché uno Stato membro invoca, per giustificarsi, un motivo concernente la pubblica sicurezza o un diritto fondamentale del suo ordinamento giuridico nazionale⁶⁴. Si consideri, ad esempio, la causa sfociata nella sentenza *Society for the Protection of Unborn Children Ireland (SPUC)*⁶⁵. Ricordo che tale causa verteva su una normativa irlandese che vietava di trasmettere qualsiasi informazione sulle possibilità di aborto – vietato a livello costituzionale in Irlanda sino a poco tempo fa – disponibili in altri Stati membri. Anche nel caso in cui, in tale sentenza, la Corte avesse ritenuto, contrariamente a quanto statuito, che tale normativa costituisse un ostacolo alla libera circolazione dei servizi, la stessa avrebbe dovuto esaminare la giustificazione dell'Irlanda fondata sul diritto alla vita, come concepito nella Costituzione irlandese. In tale ambito, sarebbe stato particolarmente difficile, sui piani metodologico e normativo, non ponderare tale diritto con la libertà di espressione⁶⁶.

88. Nelle sue sentenze successive, in particolare nella sentenza *Familiapress*⁶⁷, la Corte ha esteso la giurisprudenza «ERT» alle situazioni in cui uno Stato membro tenta di giustificare una deroga alle libertà di circolazione invocando non un'eccezione espressamente prevista dal Trattato FUE – ordine pubblico, pubblica sicurezza, sanità pubblica –, bensì una delle giustificazioni non scritte ammesse dalla giurisprudenza della Corte – chiamate «esigenze imperative», «motivi imperativi di interesse generale» o, ancora, «obiettivi di interesse generale».

61 V. conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa *Pfleger e a.* (C-390/12, EU:C:2013:747, paragrafo 45); Tridimas, T., *The General Principles of EU Law*, Oxford University Press, 2° edizione, 2006, pag. 325; Craig, P., «The ECJ and *ultra vires* action: a conceptual analysis», *Common Market Law Review*, 2011, n. 48, pagg. da 395 a 437, in particolare pag. 431; Eriksen, C.C., Stubberud, J.A., «Legitimacy and the Charter of Fundamental Rights Post-Lisbon», Andenas, M., Bekkedal, T., Pantaleo, L., *The Reach of Free Movement*, Springer, 2017, pagg. da 229 a 252, in particolare pag. 240.

62 V. conclusioni dell'avvocato generale Van Gerven nella causa *Society for the Protection of Unborn Children Ireland* (C-159/90, non pubblicate, EU:C:1991:249, paragrafo 31); Weiler, J.H.H., Fries, S.C., «A human right policy for the European Community and Union: The question of competences»; Alston, P., (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999, pag. 163, e Dougan, M., op. cit., pag. 1216, che sottolinea che le giurisprudenze «Wachauf» e «ERT» sono, in definitiva, legate dallo stesso imperativo di unità e di effettività del diritto dell'Unione.

63 V. conclusioni dell'avvocato generale Tesauro nella causa *Familiapress* (C-368/95, EU:C:1997:150, paragrafo 26) e Eeckhout, P., «The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question», *Common Market Law Review*, 2002, n. 39, pagg. da 945 a 994, in particolare pag. 978.

64 Ipotesi oggetto, segnatamente, delle sentenze del 12 giugno 2003, *Schmidberger* (C-112/00, EU:C:2003:333), e del 14 ottobre 2004, *Omega* (C-36/02, EU:C:2004:614).

65 Sentenza del 4 ottobre 1991 (C-159/90, EU:C:1991:378).

66 V. Eeckhout, P., op. cit., pag. 978 (l'esempio è improntato a tale articolo), e Van Danwitz, T., Paraschas, K., «A Fresh Start for the Charter: Fundamental Questions on the Application of the European Charter of Fundamental Rights», *Fordham International Law Journal*, 2017, n. 35, pagg. da 1396 a 1425, in particolare pag. 1406.

67 Sentenza del 26 giugno 1997 (C-368/95, EU:C:1997:325, punto 24).

89. Si trattava di un'estensione notevole, ma a mio avviso giustificata. Infatti, non occorre distinguere a seconda che uno Stato membro invochi un'eccezione espressamente prevista dal Trattato FUE oppure una giustificazione non scritta⁶⁸. In entrambi i casi, esso si fonda su una disposizione del Trattato FUE che consente tale deroga – nell'ambito delle giustificazioni non scritte, si tratta della regola della libera circolazione stessa – e la logica è identica: tale disposizione viene «interpretata alla luce dei principi generali del diritto e, in particolare, dei diritti fondamentali»⁶⁹.

90. Risulta dalle considerazioni che precedono che la giurisprudenza «ERT» si basa sull'interpretazione delle disposizioni dei Trattati relative alle libertà di circolazione alla luce dei diritti fondamentali. L'esame dei diritti fondamentali assolve la funzione di risolvere la questione del rispetto di tali libertà di circolazione⁷⁰. Detta giurisprudenza consente il rigetto di una giustificazione fatta valere da uno Stato membro a causa di una violazione di un diritto fondamentale riconosciuto nell'ordinamento giuridico dell'Unione⁷¹.

91. Pertanto, nell'ambito della giurisprudenza «ERT», la questione dei diritti fondamentali e quella delle libertà di circolazione sono *inscindibilmente connesse*. Ne consegue che non è possibile, a mio avviso, né sul piano metodologico né sul piano normativo, dissociare queste due questioni, come suggerito dalla Commissione nella presente causa.

92. L'entrata in vigore della Carta non ha, nella giurisprudenza della Corte emanata sinora, stravolto tale analisi. Al riguardo, ricordo che la Corte ha confermato, nella sentenza Pflieger e a.⁷², che la giurisprudenza «ERT» continua ad applicarsi nell'ambito della Carta. Più specificamente, in tale sentenza, la Corte ha dichiarato che «[i] ricorso, da parte di uno Stato membro, a eccezioni previste dal diritto dell'Unione per giustificare un ostacolo a una libertà fondamentale garantita dal Trattato [FUE] deve (...) essere considerato (...) come “attuazione [de]l diritto dell'Unione” ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta»⁷³.

93. Orbene, nelle sentenze Berlington Hungary e a.⁷⁴, AGET Iraklis⁷⁵, nonché Global Starnet⁷⁶, emesse alla luce della Carta, la Corte ha applicato in maniera del tutto ortodossa la giurisprudenza «ERT», prendendo in considerazione i diritti fondamentali nell'ambito dell'analisi di una possibile giustificazione delle normative nazionali in questione con riferimento alle libertà di circolazione applicabili.

94. È vero che, nella sentenza Pflieger e a.⁷⁷, la Corte ha separato, sul piano formale, la questione della conformità della normativa nazionale in questione alla luce degli articoli da 15 a 17 della Carta dalla questione delle libertà di circolazione. Tuttavia, a mio avviso, non è possibile trarre conclusioni univoche da tale sentenza. Da un lato, la normativa nazionale in questione poteva essere giustificata alla luce delle libertà di circolazione, poiché la Corte aveva rimesso al giudice del rinvio il compito di procedere all'esame della proporzionalità⁷⁸. In tale contesto, un'analisi supplementare di detta normativa alla luce delle disposizioni della Carta era giustificata in un'ottica «ERT». Dall'altro, la

68 V., contra, Besselink, L.F.M., «The member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter», *Maastricht Journal*, 2001, n. 8, pagg. da 68 a 80, in particolare pag. 77.

69 Sentenza del 26 giugno 1997, Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325, punto 24). V., dello stesso parere, Tridimas, T., op. cit., pag. 326.

70 Tale carattere funzionale emerge dalle conclusioni dell'avvocato generale Tesouro nella causa Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:150, paragrafo 26): «ritengo che il problema della compatibilità della normativa nazionale in discussione rispetto all'articolo 10 della [CEDU], evocato nel corso della procedura, meriti una risposta da parte della Corte. E ciò, beninteso, nell'ipotesi in cui quest'ultima pervenga alla conclusione che la normativa in questione possa essere giustificata sulla base delle esigenze imperative appena esaminate».

71 V. le mie conclusioni nelle cause riunite SEGRO e Horváth (C-52/16 e C-113/16, EU:C:2017:410, paragrafo 129).

72 Sentenza del 30 aprile 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281).

73 Sentenza del 30 aprile 2014, Pflieger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281, punto 36).

74 Sentenza dell'11 giugno 2015 (C-98/14, EU:C:2015:386, punti da 74 a 91).

75 Sentenza del 21 dicembre 2016 (C-201/15, EU:C:2016:972, punti da 61 a 70, nonché 102 e 103).

76 Sentenza del 20 dicembre 2017 (C-322/16, EU:C:2017:985, punti da 44 a 50).

77 Sentenza del 30 aprile 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281).

78 V. sentenza del 30 aprile 2014, Pflieger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281, punti da 48 a 55).

Corte ha escluso la necessità di procedere ad un esame separato di tali disposizioni della Carta in concreto, indicando che, se la normativa nazionale dovesse costituire una restrizione sproporzionata della libera prestazione dei servizi, essa sarebbe automaticamente incompatibile con tali disposizioni, cosicché un siffatto esame non sarebbe necessario⁷⁹. Pertanto, come ho indicato nelle mie conclusioni nelle cause riunite SEGRO e Horváth⁸⁰, la sentenza Pfleger e a.⁸¹ genera tutt'al più un dubbio quanto alla possibilità di esaminare un'asserita violazione della Carta indipendentemente dalla questione della violazione delle libertà di circolazione.

c) Le considerazioni che, a mio avviso, dovrebbero indurre la Corte a operare entro i limiti della giurisprudenza «ERT»

95. A mio avviso, la seconda censura della Commissione non risulta dalla mera logica della giurisprudenza «ERT». Ritengo che si tratti di una nuova estensione – ovvero di uno snaturamento – di tale giurisprudenza.

96. La Commissione chiede alla Corte, né più né meno, di pronunciarsi su un diritto fondamentale garantito dalla Carta, concernente una normativa nazionale già contraria al diritto primario dell'Unione. Accettando o, al contrario, declinando la propria competenza a pronunciarsi sulla seconda censura della Commissione, la Corte farà una scelta fra *due filosofie distinte* per quanto riguarda la posizione occupata dai diritti fondamentali nelle situazioni di «deroga».

97. Secondo una prima filosofia – quella risultante dalla sentenza ERT – la Corte non risolve, nelle situazioni di «deroga», un problema di diritti fondamentali in quanto tale, al pari di una corte costituzionale. Essa affronta un siffatto problema nella misura in cui ciò è necessario per verificare se uno Stato membro sia legittimato a derogare, in particolare, ad una libertà di circolazione. In altri termini, la Corte si pronuncia su questioni relative ai diritti fondamentali allorché esse *rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, inteso nella sua dimensione funzionale*.

98. In virtù di una seconda filosofia – quella suggerita nella specie dalla Commissione – il controllo del rispetto dei diritti fondamentali è distinto dalla questione della conformità alle libertà di circolazione. La restrizione di dette libertà opera come una *porta d'ingresso* nell'ambito di applicazione della Carta. Schiudendo tale porta, lo Stato membro *si obbliga a rispettare il catalogo dei diritti fondamentali* che vi figura, e la Corte è competente a pronunciarsi in maniera autonoma sulla compatibilità della normativa nazionale di cui trattasi con ciascuno di essi.

99. Per la Commissione, un esame delle legislazioni degli Stati membri alla luce della Carta nelle cause come quella in oggetto sarebbe necessario al fine di assicurare il rispetto dello Stato di diritto in tali Stati. La constatazione di una violazione della Carta in tali cause costituirebbe, per i soggetti privati pregiudicati dalle legislazioni in questione, una concretizzazione di tale Stato di diritto. Inoltre, una siffatta applicazione della Carta ne aumenterebbe la visibilità e comporterebbe una legittimazione del diritto dell'Unione agli occhi di tutti i cittadini della medesima.

100. A mio avviso, la Corte dovrebbe attenersi alla prima filosofia, e non inoltrarsi nell'ambito in cui la Commissione desidera portarla.

79 V. sentenza del 30 aprile 2014, Pfleger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281, punti 59 e 60).

80 C-52/16 e C-113/16, EU:C:2017:410, paragrafo 141.

81 Sentenza del 30 aprile 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281).

101. In primo luogo, occorre ricordare che, nell'ordinamento giuridico dell'Unione, una dimensione dello Stato di diritto di pari importanza rispetto alla promozione di una politica dei diritti fondamentali consiste nel rispetto della ripartizione delle competenze fra l'Unione e gli Stati membri⁸². È in gioco la legittimità di un intervento della Corte, in forza dei diritti fondamentali di cui essa assicura il rispetto, in una politica nazionale.

102. A mio avviso, sotto il profilo di un'equa ripartizione delle competenze, più l'Unione dispone, in conformità alle sue competenze, di una politica e di strumenti che stabiliscono norme comuni in un settore, più è legittimo, per la stessa, imporre ivi il rispetto dei diritti fondamentali, come previsti nel diritto dell'Unione. Orbene, ricordo che, in una situazione di deroga, lo Stato membro di cui trattasi opera, per definizione, in un settore in cui non esistono strumenti dell'Unione che unificano, armonizzano o persino coordinano la questione. Tale Stato membro attua una politica nazionale, la quale rientra nelle sue competenze. È applicabile soltanto una libertà di circolazione, ossia una norma di *armonizzazione negativa*, per quanto importante sia. In altri termini, il diritto dell'Unione *delimita* la competenza degli Stati membri ad attuare le loro scelte di politica nazionale, *ma essi non traggono tale competenza dal diritto dell'Unione*⁸³ e tale diritto non ne definisce l'esercizio⁸⁴.

103. Malgrado ciò, come è stato rilevato ai paragrafi da 85 a 87 delle presenti conclusioni, la giurisprudenza «ERT» dispone di giustificazioni normative: (1) l'imperativo di assicurare l'uniformità e l'effettività delle libertà di circolazione, (2) l'obbligo di interpretare il Trattato FUE, in tutte le circostanze, in un modo che rispetti i diritti fondamentali e (3) la necessità di pronunciarsi su tali diritti per risolvere la controversia relativa a siffatte libertà.

104. Tuttavia, se si aderisce alla filosofia proposta dalla Commissione nella presente causa, tali giustificazioni non reggono più: (1) l'esistenza di un rischio per l'uniformità e l'effettività delle libertà di circolazione al quale occorrerebbe porre rimedio è difficilmente sostenibile, dal momento che la normativa nazionale non è in ogni caso compatibile con tali libertà, (2) non si tratta più di interpretare il Trattato FUE alla luce dei diritti fondamentali, bensì di applicare in maniera autonoma un diritto fondamentale e (3) un intervento nell'ambito dei diritti fondamentali non è necessario per risolvere la controversia relativa a tali libertà. Non resta che l'argomento dell'«ambito di applicazione del diritto dell'Unione», inteso non nella sua dimensione funzionale bensì in maniera meramente formale: sussiste una deroga al diritto dell'Unione, ergo la Carta è applicabile. Orbene, non sono sicuro che tale argomento costituisca una giustificazione normativa sufficiente per legittimare il controllo, da parte della Corte, di una politica nazionale riguardo ai diritti fondamentali di cui la stessa garantisce l'osservanza⁸⁵.

105. In secondo luogo, l'entrata in vigore della Carta non può giustificare l'estensione della competenza della Corte in materia di diritti fondamentali nelle situazioni di «deroga». A tal riguardo, non posso che ricordare che essa non doveva appunto estendere le competenze dell'Unione⁸⁶. Un'estensione della giurisprudenza «ERT» equivarrebbe, del resto, ad un controsenso storico, avuto riguardo al procedimento di adozione di tale strumento.

82 V. conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, paragrafo 162), nonché Weiler, J.H.H., e Fries, S.C., op. cit.

83 Le situazioni di «deroga» devono pertanto essere distinte da quelle in cui una normativa dell'Unione conferisce un potere discrezionale agli Stati membri: l'applicazione dei diritti fondamentali dell'Unione in quest'ultimo contesto è pienamente giustificata in quanto tale margine si inserisce nell'ambito di una politica dell'Unione [v., in tal senso, sentenze del 21 dicembre 2011, N.S. e a. (C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:865, punto 68), nonché del 9 marzo 2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, punti 52 e 53)] e il legislatore dell'Unione non può conferire agli Stati membri un potere discrezionale per violare i diritti fondamentali.

84 Preciso in tal senso che, nella presente causa, nessuna norma dell'Unione viene attuata, nel senso stretto del termine, dalla normativa controversa. In particolare, quest'ultima non deriva da un'attuazione dell'allegato X dell'atto relativo alle condizioni di adesione all'Unione europea, segnatamente, dell'Ungheria, poiché tale atto verteva sulle condizioni di acquisto della proprietà e non sull'usufrutto. Non siamo neanche in presenza di un'erronea trasposizione 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), nella misura in cui, segnatamente, tale direttiva non è più in vigore.

85 V. parimenti Eeckhout, P., op. cit., pag. 975.

86 V. paragrafo 69 delle presenti conclusioni.

106. Infatti, occorre ricordare che l'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, ai sensi del quale quest'ultima vincola gli Stati membri esclusivamente «nell'attuazione» del diritto dell'Unione, è stato oggetto di un processo redazionale quantomeno burrascoso, nel corso del quale è emerso il timore che la Carta venga applicata in maniera ampia dalla Corte per controllare le legislazioni nazionali⁸⁷. Il risultato, come tutti sanno, è ambiguo: da un lato, il testo di tale disposizione, nella sua versione definitiva, sembra escludere le situazioni di «deroga» ma, dall'altro, le note esplicative relative alla Carta⁸⁸ menzionano la sentenza ERT. Da tale processo emerge cionondimeno chiaramente un desiderio di prudenza nell'applicazione della Carta alle politiche nazionali: quest'ultima si applica anzitutto alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione e, «esclusivamente» in taluni casi limitati, agli Stati membri. Avuto riguardo ai termini scelti da redattori della Carta in detto articolo 51, paragrafo 1, e nonostante le note esplicative relative alla medesima, tale prudenza si impone *in particolare per quanto riguarda le situazioni di «deroga»*.

107. In tale contesto, la Corte poteva legittimamente affermare, nella sentenza Åkerberg Fransson⁸⁹, la *continuità* della sua competenza in materia di diritti fondamentali⁹⁰ e assicurare così un'auspicata coerenza fra l'ambito di applicazione della Carta e quello dei principi generali del diritto dell'Unione. Per contro, sarebbe difficilmente conforme alla volontà dei redattori della Carta andare al di là di *come si operava prima della medesima* in situazioni di «deroga». In particolare, non sono certo che esaminare una normativa nazionale alla luce dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta sebbene ciò non sia necessario per risolvere la questione delle libertà di circolazione sia conforme alla logica sottesa al limite imposto, da questi stessi redattori, all'articolo 51, paragrafo 1, della medesima. Sarebbe tanto meno conforme a tale logica, ad esempio, cogliere l'opportunità di un ostacolo alla libera circolazione delle merci per rivedere una legislazione nazionale in maniera distinta e autonoma nell'ottica di un diritto fondamentale riconosciuto ai lavoratori, come l'articolo 31 della Carta («Condizioni di lavoro giuste ed eque»).

108. In terzo luogo, occorre ricordare che, nell'Unione, i diritti fondamentali sono oggetto di un sistema di protezione multilivello, il quale comprende le costituzioni nazionali e la CEDU, della quale sono parti tutti gli Stati membri⁹¹.

109. Pertanto, il fatto che la Corte non si pronunci, in una situazione di «deroga», su una questione di diritti fondamentali, non significa, sotto il profilo sistemico, che esistano lacune nella protezione dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione. Questi ultimi dispongono di mezzi di ricorso nazionali e, allorquando siffatti mezzi di ricorso sono esauriti, possono proporre un ricorso dinanzi alla Corte EDU.

87 V., in particolare, la nota del Praesidium della Convenzione datata 15 febbraio 2000 (CHARTE 4123/1/00 REV 1), la quale indica che la Carta dovrebbe essere applicata agli Stati membri solo allorquando essi *traspongono o applicano il diritto dell'Unione*, motivata dall'intento di evitare che tali Stati non siano vincolati dalla medesima allorché agiscono nel proprio ambito di competenza. I testi successivi hanno variato fra l'«attuazione del diritto dell'Unione» (CHARTE 4149/00 e CHARTE 4235/00) e il «campo di applicazione del diritto dell'Unione» (CHARTE 4316/00).

88 Note esplicative relative alla [Carta] (GU 2007, C 303, pag. 17).

89 Sentenza del 26 febbraio 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105).

90 V. paragrafo 70 delle presenti conclusioni.

91 V. XXV° congresso della Federazione internazionale di diritto europeo (FIDE), osservazioni introduttive di Sauvé, J.M., pronunciate il 30 maggio 2012 a Tallin (Estonia), che sottolineano i tre movimenti in azione sul continente europeo connessi ai diritti fondamentali, ossia l'espansione dei diritti, la moltiplicazione delle loro fonti e la pluralità dei loro interpreti.

110. L'intervento della Corte nell'ambito dei diritti fondamentali dovrebbe pertanto concentrarsi sui settori che rientrano realmente nella sua responsabilità, ossia, in primo luogo, l'azione dell'Unione stessa e degli Stati membri allorché attuano le sue politiche⁹². Nella materia, la Corte deve assolvere al suo compito con la massima determinazione⁹³. In una situazione di «deroga», per contro, si pone la questione se rientri davvero nella responsabilità dell'Unione e della Corte di intervenire allorché ciò non sia necessario per risolvere la questione delle libertà di circolazione ed assicurare l'unità o l'efficacia del diritto dell'Unione.

111. Quale suprema interprete del diritto dell'Unione, spetta alla Corte garantire il rispetto di tali diritti nell'ambito delle competenze dell'Unione⁹⁴. Diversamente dalle corti costituzionali nazionali e dalla Corte EDU, la Corte non ha il *compito specifico di sanzionare le eventuali violazioni dei diritti fondamentali commesse dagli Stati membri*. Pertanto, non posso che consigliarle, nelle situazioni di «deroga», di interpretare restrittivamente la sua competenza in materia.

112. L'insieme di tali considerazioni mi induce a proporre alla Corte, in via principale, di respingere la seconda censura della Commissione.

d) In subordine: il carattere sovrabbondante di un esame distinto dell'articolo 17 della Carta nella presente causa

113. Ammesso che la Corte si ritenga competente a pronunciarsi sulla seconda censura della Commissione, concludo, in subordine, che un esame separato dell'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 relativa alle misure transitorie alla luce dell'articolo 17 della Carta sarebbe in ogni caso *sovrabbondante*.

114. Infatti, si evince dalla giurisprudenza della Corte che una normativa nazionale restrittiva riguardo alle libertà di circolazione limita parimenti i diritti sanciti all'articolo 15 («Libertà professionale e diritto di lavorare»), all'articolo 16 («Libertà d'impresa») e all'articolo 17 («Diritto di proprietà») della Carta. Inoltre, nella misura in cui tale restrizione non può essere giustificata nell'ambito di tali libertà di circolazione, essa non è neppure ammissibile, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta⁹⁵, con riferimento agli articoli 15, 16 e 17⁹⁶.

115. La Commissione afferma tuttavia che, benché un'analisi separata in forza degli articoli 15 e 16 della Carta non sia in generale giustificata – in quanto il contenuto di tali articoli coincide con quello delle libertà di circolazione garantite dal Trattato FUE –, una siffatta analisi è necessaria nella specie, in quanto il contenuto dell'articolo 17 della Carta è *più ampio* di quello della libera circolazione dei capitali o della libertà di stabilimento.

92 V. paragrafo 82 delle presenti conclusioni. Tale controllo dell'attuazione delle politiche dell'Unione da parte degli Stati membri implica quello dei mezzi di ricorso previsti da tali Stati, sulla base dell'articolo 19 TUE, al fine di assicurare che i singoli abbiano la possibilità effettiva, nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, di contestare in sede giurisdizionale la legittimità di qualsiasi provvedimento nazionale che attua tale diritto [v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punti da 29 a 37)].

93 L'affermazione secondo la quale la Commissione «[o]gni qualvolta sarà necessario, avvierà procedimenti d'infrazione contro gli Stati membri che non avranno rispettato la Carta attuando il diritto dell'Unione», richiamata al paragrafo 64 delle presenti conclusioni, si iscriveva essa stessa in un contesto, nel quale tale istituzione intendeva assicurare che *l'azione dell'Unione fosse irreprensibile in materia di diritti fondamentali*, dovendo la Carta *orientare le politiche dell'Unione e la loro attuazione da parte degli Stati membri* [v. «Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea», COM (2010) 0573 final, pag. 4].

94 V. conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, paragrafo 155).

95 Ai sensi di tale disposizione, «[e]ventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui».

96 V. sentenze del 30 aprile 2014, Pfleger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281, punti da 57 a 60); dell'11 giugno 2015, Berlington Hungary e a. (C-98/14, EU:C:2015:386, punti 90 e 91); del 21 dicembre 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, punti 102 e 103), nonché del 20 dicembre 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, punto 50).

116. Tale argomento non riesce a convincermi. Anzitutto, osservo che, nella giurisprudenza menzionata al paragrafo 114 delle presenti conclusioni, la Corte non ha operato una distinzione fra gli articoli 15, 16 e 17 della Carta, a mio avviso per una semplice ragione: il diritto di proprietà è un diritto economico protetto, al pari della libertà professionale e della libertà di impresa, a norma delle libertà di circolazione, cosicché i loro rispettivi contenuti si sovrappongono, se non completamente, perlomeno in maniera ampia⁹⁷. In particolare, come ho ricordato nell'ambito dell'analisi della prima censura⁹⁸, le legislazioni nazionali che restringono l'accesso alla proprietà, segnatamente fondiaria, oppure disciplinano il loro uso, costituiscono restrizioni alla libera circolazione dei capitali (a titolo principale) e alla libertà di stabilimento (a titolo accessorio).

117. Orbene, nel caso di una normativa come l'articolo 108, paragrafo 1, della legge 2013 relativa alle misure transitorie, esiste effettivamente una *sovrapposizione completa* fra il diritto di proprietà e la libera circolazione dei capitali.

118. Infatti, nella sentenza SEGRO e Horváth, la Corte ha dichiarato che «per il suo stesso oggetto», una normativa che prevede l'estinzione dei diritti di usufrutto contrattualmente acquisiti su terreni agricoli limita la libera circolazione dei capitali, poiché detta normativa «priva l'interessato tanto della possibilità di continuare a godere del diritto acquisito (...) quanto della possibilità di alienare quest'ultimo»⁹⁹. Orbene, gli stessi motivi portano alla conclusione che la normativa controversa comporta una «privazione della proprietà» proibita all'articolo 17, paragrafo 1, della Carta¹⁰⁰.

119. Inoltre, in tale sentenza, la Corte ha dichiarato che la normativa controversa non può essere giustificata, in forza degli articoli 63 e 65 TFUE, tenendo conto, segnatamente, di elementi tali da dimostrare l'incompatibilità di tale normativa con l'articolo 17 e con l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, ossia, da un lato, il fatto che misure meno lesive dei diritti di usufrutto di cui trattasi avrebbero potuto essere adottate al fine di attuare gli obiettivi perseguiti dall'Ungheria¹⁰¹ e, dall'altro, l'assenza di un meccanismo di compensazione adeguato destinato ai titolari di usufrutto interessati¹⁰².

120. In altri termini, le analisi da effettuare per dimostrare tanto un'ingerenza nei diritti garantiti all'articolo 63 TFUE e all'articolo 17 della Carta quanto l'impossibilità di giustificare tale ingerenza *si basano sugli stessi elementi, i quali portano ad un risultato in sostanza identico*.

121. In tale contesto, l'artificiosità che discenderebbe da un esame distinto della normativa controversa alla luce dell'articolo 17 della Carta oltre all'esame effettuato in via preliminare a norma dell'articolo 63 TFUE risulta anche dal fatto che le parti, nell'ambito della seconda censura, deducono essenzialmente gli stessi argomenti sollevati nell'ambito della prima censura o addirittura si limitano a rinviarvi.

122. Non sono neppure persuaso dall'argomento della Commissione secondo il quale un esame separato della normativa controversa in relazione all'articolo 17 della Carta sarebbe indispensabile per assicurare ai soggetti privati una posizione migliore dinanzi ai giudici nazionali, in particolare nell'ambito di eventuali ricorsi per responsabilità proposti nei confronti dello Stato ungherese.

97 V. Kovar, R., «Droit de propriété», Répertoire du droit européen, gennaio 2007, § 4, e Gauthier, C., Platon, S., Szymczak, D., *Droit européen des droits de l'Homme*, Sirey, 2017, pag. 215.

98 V. giurisprudenza richiamata al paragrafo 47 delle presenti conclusioni.

99 Sentenza SEGRO e Horváth, punti 62 e 63.

100 V. paragrafi da 157 a 159 delle presenti conclusioni.

101 V., da un lato, punti 92 e 106 della sentenza SEGRO e Horváth e, dall'altro, paragrafo 176 delle presenti conclusioni.

102 V., da un lato, punto 91 della sentenza SEGRO e Horváth e, dall'altro, paragrafi da 179 a 182 delle presenti conclusioni.

123. Infatti, dubito fortemente del valore aggiunto che apporterebbe agli individui un'eventuale sentenza della Corte che accerti una violazione dell'articolo 17 della Carta. I loro interessi sono già tutelati dall'articolo 63 TFUE, il quale costituisce una norma provvista di effetto diretto invocabile dinanzi al giudice nazionale. Quest'ultimo articolo «addebita» alla normativa controversa di introdurre gli stessi ostacoli sanzionati da detto articolo 17 – la privazione della proprietà senza un'indennità – e conferisce agli individui, correlativamente, il diritto ad un equo compenso per la privazione subita. In sostanza, la Corte, non pronunciandosi su quest'ultimo articolo, non fallirebbe nella sua missione di salvaguardia dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione. In particolare, per quanto riguarda eventuali azioni di responsabilità dello Stato, le condizioni previste dal diritto dell'Unione in materia¹⁰³ possono già considerarsi soddisfatte alla luce dell'incompatibilità della normativa controversa con l'articolo 63 TFUE. In tale contesto, moltiplicare le norme di diritto dell'Unione invocate non consentirà a detti singoli di far valere un danno più significativo.

124. Un siffatto esame della normativa controversa alla luce dell'articolo 17, paragrafo 1, della Carta non può nemmeno essere effettuato, a mio avviso, al solo scopo di consentire alla Commissione, in un eventuale futuro procedimento per inadempimento, di chiedere un'ammenda o una penalità di mora più elevata nei confronti dell'Ungheria. Poiché le libertà di circolazione garantite dal Trattato FUE costituiscono norme fondamentali del diritto primario dell'Unione, una violazione di una di tali libertà è già considerata, di per sé, «grave» ai fini del calcolo delle sanzioni finanziarie¹⁰⁴. A mio modo di vedere, la constatazione di una violazione del diritto di proprietà non aggiungerebbe nulla ai fini della presente causa.

125. Infine, un esame autonomo di detto articolo 17, paragrafo 1, non può imporsi per il solo fatto che il procedimento per inadempimento è un procedimento oggettivo e che, per questo motivo, spetta alla Commissione determinare le norme asseritamente violate dallo Stato membro, mentre la Corte è tenuta ad accertare se l'inadempimento sussista o no¹⁰⁵.

126. A tal riguardo, occorre ricordare che il procedimento istituito all'articolo 258 TFUE mira all'accertamento di un comportamento di uno Stato membro che viola il diritto dell'Unione. L'obiettivo di tale procedimento consiste nel giungere all'effettiva eliminazione di siffatti inadempimenti e delle loro conseguenze¹⁰⁶. Orbene, nella specie, come ho cercato di dimostrare, l'articolo 63 TFUE e l'articolo 17, paragrafo 1, della Carta proteggono gli stessi interessi e *sanzionano gli stessi ostacoli della legislazione nazionale*. Di conseguenza, rispondere soltanto nell'ottica del primo articolo è sufficiente a conseguire tale obiettivo.

103 La norma di diritto dell'Unione violata deve essere preordinata a conferire diritti ai singoli, la violazione di tale norma deve essere sufficientemente caratterizzata e deve esistere un nesso causale diretto tra tale violazione e il danno subito. V. sentenza del 5 marzo 1996, *Brasserie du pêcheur e Factortame* (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 51), e, per un'applicazione recente, sentenza del 4 ottobre 2018, *Kantarev* (C-571/16, EU:C:2018:807, punto 94).

104 V. segnatamente sentenza del 30 maggio 2013, *Commissione/Svezia* (C-270/11, EU:C:2013:339, punto 49). V. anche la comunicazione della Commissione relativa all'applicazione dell'articolo 228 del trattato CE [SEC (2005) 1658], punto 16.1: «Nel valutare l'importanza delle disposizioni comunitarie oggetto dell'infrazione, la Commissione terrà conto, più che della gerarchia della norma di cui è stata accertata l'omessa attuazione, della natura e della portata delle disposizioni disattese. (...) [L]a violazione dei diritti fondamentali o delle quattro libertà fondamentali consacrate dal trattato dovrebbe essere considerata come grave e punita con una sanzione pecuniaria commisurata alla gravità stessa» (il corsivo è mio).

105 V. giurisprudenza alla nota 16 delle presenti conclusioni.

106 V. sentenze del 12 luglio 1973, *Commissione/Germania* (70/72, EU:C:1973:87, punto 13), e del 16 ottobre 2012, *Ungheria/Slovacchia* (C-364/10, EU:C:2012:630, punto 68).

127. Del resto, per quanto mi consta, nell'ambito del rinvio pregiudiziale, la Corte non esamina *ad abundantiam* una normativa nazionale alla luce della Carta, allorché tale normativa è già contraria ad un'altra norma di diritto dell'Unione¹⁰⁷. La sentenza SEGRO e Horváth fornisce un esempio di tale approccio. Si tratta, a mio avviso, di una buona politica giurisdizionale¹⁰⁸, e ritengo che sarebbe deplorabile rinunciarvi nell'ambito del procedimento per inadempimento.

e) In ulteriore subordine: esame della normativa controversa alla luce dell'articolo 17 della Carta

128. Qualora la Corte dovesse non condividere il mio punto di vista e scegliere di esaminare la normativa controversa alla luce dell'articolo 17 della Carta, fornisco, in ulteriore subordine, le seguenti osservazioni.

1) Considerazioni preliminari

129. Il diritto fondamentale di proprietà figura, da tempo, fra i principi generali del diritto dell'Unione di cui la Corte garantisce l'osservanza¹⁰⁹. Tale diritto è ora sancito all'articolo 17 della Carta, il cui paragrafo 1¹¹⁰ prevede che «[o]gni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquistato legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta compensazione per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale».

130. Le note esplicative relative alla Carta precisano che, in conformità all'articolo 52, paragrafo 3, della stessa, il diritto di proprietà riconosciuto al suo articolo 17, paragrafo 1, ha lo stesso significato e la stessa portata di quello garantito all'articolo 1 del protocollo addizionale n. 1 alla CEDU¹¹¹. Pertanto, ai fini dell'interpretazione del primo, occorre aderire all'accezione data dalla Corte EDU al secondo¹¹².

131. Alla luce di queste due disposizioni, illustrerò, nel prosieguo delle presenti conclusioni, i motivi per i quali, a mio avviso, i diritti di usufrutto soppressi in conformità all'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 relativa alle misure transitorie costituiscono dei «beni» (2), i quali sono stati «acquistati legalmente» (3), fermo restando che la normativa controversa comporta un'ingerenza in tali diritti che si risolve in una «privazione della proprietà», (4) la quale non può essere giustificata (5).

107 V. segnatamente sentenze del 6 novembre 2012, K (C-245/11, EU:C:2012:685); del 18 aprile 2013, Irimie (C-565/11, EU:C:2013:250); del 4 luglio 2013, Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, punti da 37 a 41); del 5 giugno 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punto 64); del 4 settembre 2014, Zeman (C-543/12, EU:C:2014:2143, punto 39); del 4 febbraio 2015, Melchior (C-647/13, EU:C:2015:54, punto 29); del 25 giugno 2015, Loutfi Management Propriété intellectuelle (C-147/14, EU:C:2015:420, punto 27), nonché del 10 settembre 2015, Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:591, punto 53).

108 Non fosse altro per il fatto che l'interpretazione del contenuto di un diritto fondamentale, norma di rango supremo, che vincola segnatamente il legislatore dell'Unione nella sua competenza normativa, non è un esercizio anodino.

109 V. sentenze del 14 maggio 1974, Nold/Commissione (4/73, EU:C:1974:51), e del 13 dicembre 1979, Hauer (44/79, EU:C:1979:290).

110 L'articolo 17, paragrafo 2, della Carta verte sulla tutela della proprietà intellettuale e non è pertanto oggetto della presente causa.

111 Tale disposizione, intitolata «Protezione della proprietà», enuncia che «[o]gni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per motivi di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie a disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o a assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende».

112 V. sentenze del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, punto 356), nonché del 13 giugno 2017, Florescu e a. (C-258/14, EU:C:2017:448, punto 49).

2) Sulla nozione di «bene»

132. In conformità alla giurisprudenza della Corte EDU relativa all'articolo 1 del protocollo addizionale n. 1 alla CEDU e a quella della Corte concernente l'articolo 17, paragrafo 1, della Carta, la nozione di «bene» tutelato dal diritto fondamentale di proprietà ha una *portata autonoma*, vale a dire indipendente dalle qualificazioni adottate nel diritto interno, e non si limita alla proprietà *stricto sensu*¹¹³.

133. Secondo la Corte EDU, al fine di stabilire se una persona disponga di un «bene», occorre verificare se le circostanze, considerate nel loro insieme, abbiano reso quest'ultima titolare di un «interesse sostanziale» protetto dall'articolo 1 del protocollo addizionale n. 1 alla CEDU. Sono in tal senso protetti non solo i «beni attuali» ma anche tutti i «valori patrimoniali», inclusi i crediti in forza dei quali tale persona può esigere di avere quantomeno, alla luce del diritto interno, una speranza legittima e ragionevole di ottenere il godimento effettivo di un diritto di proprietà¹¹⁴.

134. La Corte dichiara, da parte sua, che i «beni» di cui all'articolo 17, paragrafo 1, della Carta sono tutti i «diritti aventi valore patrimoniale da cui deriva, con riguardo all'ordinamento giuridico, una posizione giuridica acquisita che consente l'esercizio autonomo di tali diritti da parte e a favore del loro titolare»¹¹⁵. Anche se tale test differisce, nella sua formulazione, da quello previsto dalla Corte EDU, gli interessi garantiti, a mio avviso sono, sostanzialmente gli stessi.

135. In conformità al test contemplato dalla Corte, al fine di stabilire se i diritti di usufrutto di cui alla presente causa siano «beni» protetti, occorre verificare se sono soddisfatte due condizioni, ossia, da un lato, se tali diritti abbiano un valore patrimoniale e, dall'altro, se da tali diritti derivi una posizione giuridica acquisita che consenta l'esercizio autonomo dei medesimi da parte e a favore del loro titolare.

136. Per quanto attiene alla *prima condizione*, osservo, al pari della Commissione, che un diritto di usufrutto conferisce al suo titolare un controllo parziale della cosa altrui. Esso consente infatti di servirsi della stessa (*usus*) e di percepirne i redditi (*fructus*), mentre il diritto di disporre della cosa (*abusus*) resta al proprietario, il quale, a seguito della riduzione delle sue prerogative, è chiamato nudo proprietario¹¹⁶. A tale titolo, l'usufrutto è tradizionalmente considerato come una porzione di proprietà o come un *diritto reale limitato* che deve qualificarsi come una servitù personale¹¹⁷.

113 Per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte EDU, v., in tal senso, Corte EDU, 23 febbraio 1995, Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH c. Paesi – Bassi, CE:ECHR:1995:0223JUD00153758, § 53; Corte EDU, 12 dicembre 2002, Wittek c. Germania, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 42, nonché Corte EDU, 18 novembre 2010, Consorts Richet e Le Ber c. Francia, CE:ECHR:2010:1118JUD001899007, § 89. Per la giurisprudenza della Corte, v., in tal senso, sentenza del 22 gennaio 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punto 34).

114 V., in tal senso, Corte EDU, 29 novembre 1991, Pine Valley Developments Ltd e a. c. Irlanda, CE:ECHR:1991:1129JUD001274287, § 51; Corte EDU, 20 novembre 1995, Pressos Companhia Naviera S.A. e altri c. Belgio, CE:ECHR:1995:1120JUD001784991, § 29, nonché Corte EDU, 18 aprile 2002, Ouzounis e a. c. Grecia, CE:ECHR:2002:0418JUD004914499, § 24.

115 Sentenze del 22 gennaio 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punto 34), nonché del 3 settembre 2015, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Commissione (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punto 60).

116 Per quanto riguarda il diritto d'uso, solo l'*usus* viene trasferito al suo titolare, mentre il proprietario conserva il *fructus* e l'*abusus*.

117 V., per un'esposizione delle caratteristiche dell'usufrutto, come previsto storicamente nel diritto romano e nel diritto dei diversi Stati membri, le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa «Goed Wonen» (C-326/99, EU:C:2001:115, paragrafi da 54 a 56).

137. Un diritto che consente di godere in tal modo di una cosa costituisce incontestabilmente, per il suo titolare, un elemento di ricchezza e, pertanto, ha un *valore patrimoniale*. Inoltre, i diritti di usufrutto di cui alla presente causa hanno ad oggetto, lo ricordo, terreni agricoli, e consentono lo sfruttamento di tali terreni. Siffatti diritti hanno pertanto un *valore patrimoniale sostanziale*. A tal riguardo, contrariamente a quanto sembra suggerire il governo ungherese, le circostanze secondo le quali gli usufrutti in questione sono stati costituiti per contratto e hanno conferito ai loro titolari, per definizione, soltanto un controllo parziale dei terreni di cui trattasi sono irrilevanti¹¹⁸.

138. Tale interpretazione non viene rimessa in discussione dall'argomento, sollevato dal governo ungherese in udienza, secondo il quale siffatti diritti di usufrutto sono *intransmissibili* e non hanno pertanto, secondo tale governo, un valore di mercato.

139. Infatti, le eventuali restrizioni di origine legale o contrattuale concernenti la trasmissibilità di tali diritti di usufrutto¹¹⁹ non incidono sul loro carattere patrimoniale. A tal riguardo, è sufficiente osservare che i diritti in questione sono effettivamente stati *ceduti*, nell'ambito di un rapporto contrattuale, dai proprietari dei terreni agli usufruttuari. Come riconosciuto dal governo ungherese in udienza, la costituzione di detti diritti ha dato luogo ad una *contropartita finanziaria*. Tali circostanze dimostrano di per sé tale patrimonialità¹²⁰.

140. Quanto alla *seconda condizione*, è inutile ricordare che, poiché l'usufrutto è un diritto reale, i diritti da esso conferiti al suo titolare sono *diritti esclusivi*, vale a dire opponibili a tutti¹²¹. Di conseguenza, deriva manifestamente dai diritti di usufrutto di cui alla presente causa una posizione giuridica acquisita che consente l'esercizio autonomo di tali diritti da parte e a favore dei loro titolari.

3) Sulla condizione concernente l'acquisizione legale dei beni di cui trattasi

141. Ricordo che, secondo il governo ungherese, i diritti di usufrutto soppressi dalla normativa controversa non beneficiano della protezione prevista all'articolo 17, paragrafo 1, della Carta, in quanto il loro acquisto era illegittimo e ed invalido ab initio alla luce delle norme di diritto civile applicabili.

142. Infatti, da un lato, nella misura in cui tali diritti sono stati costituiti prima del 1° gennaio 2002 a vantaggio di non residenti, il loro acquisto da parte di dette persone sarebbe stato soggetto, in forza della normativa nazionale applicabile in materia di controllo dei cambi, ad un'autorizzazione rilasciata dall'autorità responsabile dei cambi, ossia la Banca nazionale di Ungheria. Nondimeno, 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. Orbene, in assenza di una siffatta autorizzazione, gli usufrutti in questione non sarebbero stati validamente costituiti.

118 A titolo esemplificativo, nell'ambito dell'articolo 1 del protocollo addizionale n. 1 alla CEDU, la Corte EDU ha considerato come «beni» fattispecie di usufrutti (Corte EDU, 12 dicembre 2002, Wittek c. Germania, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 43 e 44, nonché Corte EDU, 16 novembre 2004, Brunçrona c. Finlandia, CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, § 78), altre forme di servitù (Commissione EDU, 13 dicembre 1984, S c. Regno Unito, CE:ECHR:1984:1213DEC001074184, pagg. 238 e 239), o, ancora, un *diritto personale* di godere della cosa risultante da un contratto di affitto (Corte EDU, 24 giugno 2003, Stretch c. Regno Unito, CE:ECHR:2003:0624JUD004427798, § 35).

119 A tal riguardo, rilevo che, in numerose legislazioni nazionali, la cessione del diritto di usufrutto è esclusa per legge o è quantomeno soggetta al consenso del proprietario. Inoltre, in quanto servitù personale, l'usufrutto è costituito, al massimo, per la durata della vita, cosicché non viene trasmesso agli eredi dell'usufruttuario al momento del decesso di quest'ultimo, ma torna al proprietario. V. conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa «Goed Wonen», (C-326/99, EU:C:2001:115, paragrafo 56).

120 V., per analogia, sentenza del 22 gennaio 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punto 35). In altri termini, la circostanza, secondo la quale l'usufrutto non può essere ceduto dall'usufruttuario ad un terzo non lo trasforma in un *diritto extrapatrimoniale* privo di valore quantificabile.

121 V. conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa «Goed Wonen» (C-326/99, EU:C:2001:115, paragrafo 56).

143. Dall'altro lato, i contratti con i quali detti usufrutti sono stati costituiti sarebbero stati conclusi in maniera fraudolenta, al fine di eludere il divieto legale imposto alle persone fisiche prive della cittadinanza ungherese e alle persone giuridiche di acquistare la proprietà di terreni agricoli.

144. A tal riguardo, risulta dal testo dell'articolo 17, paragrafo 1, della Carta che tale disposizione tutela unicamente i beni «acquistati legalmente». Tale condizione non figura nel testo dell'articolo 1 del protocollo addizionale n. 1 alla CEDU. Pertanto, essa, a mio avviso, non deve essere interpretata in modo eccessivamente ampio, salvo scendere al di sotto della soglia di protezione offerta da quest'ultima disposizione. Di conseguenza, ritengo che questa stessa condizione debba essere considerata soddisfatta allorché l'acquisto dei beni in questione poteva ragionevolmente essere considerato valido e legale, fino all'intervento delle misure di ingerenza controverse, avuto riguardo alle *speranze legittime* dei titolari di tali beni.

145. Nella specie, per quanto riguarda l'asserita invalidità ab initio degli acquisti di diritti di usufrutto soppressi dalla normativa controversa, in primo luogo, non sono convinto che il governo ungherese abbia effettivamente dimostrato l'interpretazione delle norme di diritto civile da esso proposta.

146. Infatti, quanto al fatto che i titolari dei diritti di usufrutto soppressi non abbiano ottenuto un'autorizzazione dell'autorità responsabile dei cambi, è vero che dall'articolo 215, paragrafi 1 e 3, del vecchio codice civile risultava che se l'approvazione di un'autorità pubblica è necessaria all'entrata in vigore di un contratto, gli effetti giuridici dell'invalidità si applicano a detto contratto se tale approvazione non viene ottenuta.

147. Tuttavia, per un verso, come sostenuto dalla Commissione, e come ammesso dallo stesso governo ungherese nella sua risposta al parere motivato, nessuna decisione emessa da un giudice ungherese ha considerato l'assenza di un'autorizzazione relativa al cambio di valute un vizio che consente di ritenere nullo ab initio un contratto di usufrutto.

148. Per un altro verso, la Commissione fa valere che risultava dalla giurisprudenza dei giudici ungheresi relativa all'articolo 237, paragrafi 1 e 2, del vecchio codice civile che, prima di dichiarare nullo un determinato contratto, il giudice deve anzitutto verificare se sia possibile convalidare il contratto in questione, possibilità che ricorre allorché il motivo di invalidità è venuto meno dopo la sua conclusione, segnatamente, in caso di una modifica delle norme applicabili. Orbene, l'obbligo di ottenere un'autorizzazione di cambio è stato abrogato a partire dal 16 giugno 2001 per l'acquisto di valori patrimoniali¹²². Pertanto, anche ammesso che i contratti con i quali gli usufrutti in questione sono stati costituiti abbiano potuto, in un determinato momento, essere invalidi per difetto di una siffatta autorizzazione, i contratti in oggetto avrebbero potuto essere convalidati retroattivamente a tale data¹²³. Siffatta interpretazione del diritto nazionale mi sembra assolutamente ragionevole.

149. Quanto all'asserito motivo di nullità relativo all'elusione delle restrizioni concernenti l'acquisto dei terreni agricoli, anche in tal caso il governo ungherese non ha fatto riferimento all'esistenza di una decisione nazionale che abbia dichiarato illecito un diritto di usufrutto per tale motivo. Per contro, la Commissione si è basata su una sentenza della Kúria (Corte suprema, Ungheria), nella quale quest'ultima ha dichiarato, in sostanza, che la mera costituzione di un diritto di usufrutto su un terreno agricolo non può, di per sé, essere considerata una siffatta elusione.

150. In secondo luogo, anche ammesso che l'interpretazione delle norme di diritto civile nazionale suggerita dal governo ungherese sia corretta, ciò non impedirebbe di considerare gli usufrutti in questione come beni «acquistati legalmente», avuto riguardo alle speranze legittime che le circostanze hanno potuto ingenerare agli occhi dei loro titolari.

¹²² V. articolo 1 del decreto n. 88 del 15 giugno 2001 recante esecuzione della legge n. XCV del 1995 sulle valute.

¹²³ Gli articoli 6:110 e 6:111 del nuovo codice civile mantengono tale soluzione.

151. A tal riguardo, ricordo che, dopo le modifiche legislative introdotte nel corso del 1991 e del 1994 al fine di vietare l'acquisto di terreni agricoli alle persone fisiche prive della cittadinanza ungherese e alle persone giuridiche, chiunque restava libero, con tutta probabilità, di acquistare un diritto di usufrutto su tali terreni. 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 un diritto di usufrutto sui terreni agricoli a favore di tali persone fisiche o giuridiche. Orbene, i diritti contemplati dal presente ricorso sono quelli costituiti prima di tale data.

152. Pertanto, come fatto valere dalla Commissione, i diritti di usufrutto in questione erano stati costituiti – quantomeno in apparenza – legalmente, ed erano stati iscritti senza riserve nel registro fondiario dalle autorità pubbliche competenti. Tale iscrizione costituisce una circostanza decisiva¹²⁴, tenuto conto della sua importanza sul piano probatorio¹²⁵ e sul piano dell'opponibilità ai terzi dei diritti in questione¹²⁶. Inoltre, non era mai stata rimessa in discussione la legalità di tali diritti fino all'adozione della normativa controversa, ossia potenzialmente per numerosi anni¹²⁷.

153. Il governo ungherese non può confutare, in tale contesto, l'esistenza di siffatte speranze legittime invocando la malafede dei titolari di usufrutto interessati. Infatti, la malafede non si presume, ma deve essere dimostrata¹²⁸. Come fatto valere dalla Commissione, tale governo non può limitarsi ad affermare in abstracto, senza un esame caso per caso, che qualsiasi usufruttuario che non abbia la qualità di familiare prossimo del proprietario del terreno e si sia limitato ad usufruire delle possibilità offertegli dal contesto normativo esistente ha agito in malafede.

4) Sulla nozione di «privazione della proprietà»

154. Al pari dell'articolo 1 del protocollo addizionale n. 1 alla CEDU¹²⁹, l'articolo 17, paragrafo 1, della Carta contiene tre norme distinte, ossia una regola generale [prima frase, «Ogni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni (...)»]; una regola relativa alla privazione della proprietà [seconda frase, «Nessuno può essere privato della proprietà (...)»] e una regola concernente la disciplina dell'uso dei beni [terza frase, «L'uso dei beni può essere regolato dalla legge (...)»].

155. Come ho già indicato, la normativa controversa comporta, a mio avviso, un'ingerenza nel diritto fondamentale di proprietà dei titolari dei diritti di usufrutto interessati dalla medesima, la quale si risolve in una *privazione di tale proprietà* (seconda frase di detto articolo 17, paragrafo 1).

156. Infatti, si evince dalla giurisprudenza della Corte EDU che una siffatta privazione esiste in caso di *trasferimento della proprietà* risultante da uno *spossessamento formale del bene*¹³⁰.

124 V., per analogia, sentenza SEGRO e Horváth, punto 103. V., anche, Corte EDU, 29 novembre 1991, Pine Valley Developments Ltd e altri c. Irlanda, CE:ECHR:1991:1129JUD001274287, § 51, nonché Corte EDU, 22 luglio, 2008, Köktepe c. Turchia, CE:ECHR:2008:0722JUD003578503, § 89: «il ricorrente ha acquistato in buona fede nel 1993 il terreno controverso, il quale era, a tale data, qualificato incontestabilmente come terreno agricolo (...) ed era esente da qualsivoglia iscrizione restrittiva nel registro fondiario, unico facente fede nel diritto turco (...). L'acquisto del terreno da parte del ricorrente non era pertanto inficiato da alcuna irregolarità che poteva essergli opposta; in caso contrario, la Direzione generale dei titoli e del catasto non gli avrebbe sicuramente rilasciato il titolo di proprietà redatto secondo le forme prescritte (...)» (il corsivo è mio).

125 In conformità all'articolo 5, paragrafo 1, della legge relativa al registro fondiario, «si deve presumere fino a prova contraria che un dato immobiliare iscritto nel registro esista e che un dato immobiliare cancellato dal registro non esista».

126 L'articolo 3 della legge relativa al registro fondiario, abrogato con effetto a partire dal 15 marzo 2014 dall'articolo 12, punto (a), della legge n. CCIV del 2013 recante modifica della [legge relativa al registro fondiario], prevedeva fino a tale data che un diritto nasce soltanto con la sua iscrizione in tale registro e che ogni modifica presuppone una nuova iscrizione.

127 V., per analogia, sentenza SEGRO e Horváth, punti 109 e 110. V. anche Corte EDU, 23 settembre 2014, Valle Pierimpì Società Agricola S.p.a. c. Italia, CE:ECHR:2014:0923JUD004615411, §§ da 48 a 51.

128 V., in tal senso, sentenza SEGRO e Horváth, punti 116, 117 e 121.

129 V. Corte EDU, 23 settembre 1982, Sporrøng e Lönnroth c. Svezia, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 67; Corte EDU, 21 febbraio 1986, James e a. c. Regno Unito, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 37, nonché Corte EDU, 12 dicembre 2002, Wittek c. Germania, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 41.

130 V., in tal senso, Corte EDU, 23 settembre 1982, Sporrøng e Lönnroth c. Svezia, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 62 e 63, nonché Corte EDU, 21 febbraio 1986, James e a. c. Regno Unito, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 40.

157. Orbene, da un lato, la normativa controversa, sopprimendo ex lege taluni diritti di usufrutto esistenti sui terreni agricoli, ha certamente *spossessato* i titolari dei diritti in questione. Tali persone sono state effettivamente private del diritto di servirsi (*usus*) e del diritto di percepire i frutti (*fructus*) dei terreni di cui trattasi¹³¹.

158. Dall'altro lato, in seguito alla soppressione dei diritti di usufrutto in questione, gli attributi della proprietà di cui queste stesse persone godevano sui terreni agricoli in questione – *usus* e *fructus* – sono stati *trasferiti* – o, più precisamente, sono ritornati – ai proprietari dei terreni. Come sostenuto correttamente dalla Commissione, il fatto che tale trasferimento si sia risolto a beneficio non dello Stato stesso, bensì di soggetti privati – detti proprietari – è irrilevante¹³².

159. Pertanto, a mio avviso, i due elementi della privazione di un bene – *spossessamento* e *trasferimento* – sono nella specie sussistenti.

5) Sulla possibilità di giustificare una siffatta privazione della proprietà

160. La questione di una possibile giustificazione della normativa controversa esige, in via preliminare, un chiarimento quanto alla metodologia da applicare.

161. A tal riguardo, nell'ambito dell'articolo 1 del protocollo addizionale n. 1 alla CEDU, il test di giustificazione di una misura che comporta la privazione della proprietà consiste nel verificare, anzitutto, come previsto dalla disposizione, se tale privazione sia intervenuta per una «causa di utilità pubblica» e «nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale».

162. Quindi, in conformità ai requisiti fissati nella giurisprudenza della Corte EDU, occorre stabilire se il legislatore nazionale abbia realizzato un «giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della tutela dei diritti fondamentali dell'individuo», il che implica verificare l'esistenza di un «rapporto ragionevole di proporzionalità fra i mezzi impiegati e l'obiettivo perseguito da tutte le misure che privano una persona della sua proprietà»¹³³.

163. Al fine di stabilire se la privazione della proprietà in questione rispetti il giusto equilibrio voluto, la Corte deve segnatamente verificare se essa non faccia gravare sul soggetto privato interessato un «onere eccessivo»¹³⁴. Per valutare se ricorra un'eventualità del genere, la Corte EDU prende in considerazione le condizioni di risarcimento¹³⁵. Secondo una giurisprudenza costante di tale organo giurisdizionale, senza il versamento di una «somma ragionevole in relazione al valore del bene»¹³⁶, una

131 V., per analogia, sentenza SEGRO e Horváth, punto 63.

132 La Corte EDU ha in tal senso riconosciuto come casi di «trasferimento di proprietà» e pertanto di «privazione» l'obbligo imposto ad un soggetto privato di cedere il proprio bene immobiliare ad un altro soggetto privato (v. Corte EDU, 21 febbraio 1986, James e altri c. Regno Unito, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379; Corte EDU, 21 febbraio 1990, Håkansson e Sturesson c. Svezia, CE:ECHR:1990:0221JUD001185585 nonché Corte EDU, 10 luglio 2014, Milhau c. Francia, CE:ECHR:2014:0710JUD000494411).

133 V., segnatamente, Corte EDU, 23 settembre 1982, Sporrang e Lönnroth c. Svezia, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 69, nonché Corte EDU, 12 dicembre 2002, Wittek c. Germania, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 53.

134 V., segnatamente, Corte EDU, 12 dicembre 2002, Wittek c. Germania, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 54.

135 V., segnatamente, Corte EDU, 21 febbraio 1986, James e a. c. Regno Unito, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 54. Occorre osservare che l'articolo 1 del protocollo addizionale n. 1 alla CEDU non contiene alcun riferimento ad una siffatta compensazione. Cionondimeno, come rilevato dalla Corte EDU in tale sentenza, l'assenza di un obbligo di compensazione renderebbe la protezione del diritto di proprietà «ampiamente illusoria e inefficace». Tale giudice ha dunque supplito al silenzio della disposizione dichiarando che la necessità di una compensazione «discende in maniera implicita dall'articolo 1 del protocollo n. 1 considerato nel suo complesso» (Corte EDU, 8 luglio 1986, Lithgow e a. c. Regno Unito, CE:ECHR:1986:0708JUD000900680, § 109).

136 L'articolo 1 del protocollo addizionale n. 1 alla CEDU non garantisce il diritto ad un compenso integrale, poiché obiettivi legittimi di utilità pubblica possono deporre nel senso di un rimborso inferiore al pieno valore commerciale. Inoltre, la Corte EDU riconosce allo Stato, nella materia, un ampio potere discrezionale (Corte EDU, 21 febbraio 1986, James e a. c. Regno Unito, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 54).

privazione della proprietà costituisce di norma un pregiudizio eccessivo, e la totale insussistenza di una compensazione può essere giustificata nell'ambito dell'articolo 1 soltanto in circostanze eccezionali¹³⁷. Inoltre, al fine di soddisfare il requisito di proporzionalità, l'erogazione della compensazione deve avere luogo entro un termine ragionevole¹³⁸.

164. Nel sistema della Carta, le cose sembrano complicarsi. Da un lato, a tenore dell'articolo 17, paragrafo 1, della stessa, una misura privativa della proprietà può essere adottata solo (1) per causa di pubblico interesse, (2) qualora sia prevista dalla legge e (3) contro il pagamento di un'indennità «giusta» e versata «in tempo utile», fermo restando che questi due ultimi elementi costituiscono una codificazione dei requisiti fissati nella giurisprudenza della Corte EDU.

165. Dall'altro lato, l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta si applica quale «clausola generale di deroga». Orbene, in conformità a tale disposizione, eventuali limitazioni all'esercizio del diritto di proprietà devono (4) essere previste dalla legge, (5) rispettare il «contenuto essenziale» di tale diritto e (6) soddisfare il principio di proporzionalità, il quale esige a sua volta che tale limitazione sia (a) necessaria e (b) risponda effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

166. Cionondimeno, alla luce dell'imperativo, risultante dall'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, di non pervenire ad un livello di protezione inferiore a quello previsto dalla CEDU, mi sembra possibile raggruppare tali condizioni multiple come segue:

- la privazione della proprietà deve essere prevista dalla legge [condizioni (2) e (4)],
- tale privazione deve perseguire un obiettivo di interesse generale [condizioni (1) e (6.b)],
- detta privazione deve essere proporzionata a tale obiettivo [condizione (6.a)], e
- una compensazione ragionevole in relazione al valore del bene deve essere versata entro un termine ragionevole [condizioni (3) e (5)¹³⁹].

167. Nella specie, occorre pertanto esaminare la normativa controversa alla luce di queste quattro condizioni.

i) Requisito di legalità

168. In conformità alla giurisprudenza della Corte EDU, i termini «previste dalla legge» implicano che le condizioni e le modalità della privazione della proprietà in questione siano definite da norme di diritto interno sufficientemente accessibili, precise e prevedibili¹⁴⁰.

169. Nella specie, la normativa controversa enuncia in maniera accessibile, precisa e prevedibile la soppressione dei diritti di usufrutto costituiti su terreni agricoli a favore di persone non aventi un vincolo di stretta parentela con il proprietario dei terreni. Inoltre, la legge ungherese definisce in maniera precisa le persone che hanno un siffatto vincolo di parentela¹⁴¹. Ritengo pertanto che questa prima condizione sia soddisfatta.

137 V., segnatamente, Corte EDU, 21 febbraio 1986, James e a. c. Regno Unito, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 54; Corte EDU, 9 dicembre 1994, Les saints monastères c. Grecia, CE:ECHR:1994:1209JUD001309287, § 71, nonché Corte EDU, 23 novembre 2000, ex re di Grecia e a. c. Grecia, CE:ECHR:2000:1123JUD002570194, § 89.

138 V., segnatamente, Corte EDU, 21 febbraio 1997, Guillemin c. Francia, CE:ECHR:1997:0221JUD001963292, § 54.

139 Infatti, a mio avviso, le condizioni (3) e (5) sono inscindibili. Una misura che comporta la privazione della libertà non può rispettare il *contenuto essenziale* del diritto di proprietà se non prevede, quale contropartita di tale spossessamento, una giusta compensazione versata entro un termine ragionevole, salvo circostanze eccezionali.

140 V., in tal senso, Corte EDU, 1° dicembre 2005, Păduraru c. Romania, CE:ECHR:2005:1201JUD006325200, § 77.

141 V. articolo 5, punto 13, della legge del 2013 sui terreni agricoli.

ii) Esistenza di un obiettivo di interesse generale

170. Per quanto attiene all'esistenza di una causa «di pubblica utilità» che giustifichi la privazione in questione, la Corte EDU riconosce agli Stati parti della CEDU un ampio potere discrezionale. Tale giudice rispetta il modo in cui il legislatore nazionale concepisce gli imperativi della «pubblica utilità», a meno che il suo giudizio non si riveli «manifestamente privo di ragionevolezza»¹⁴².

171. Ricordo che il governo ungherese ha invocato tre obiettivi diversi per giustificare la normativa controversa, ossia un obiettivo di politica agricola, la volontà di sanzionare violazioni della normativa nazionale in materia di controllo dei cambi e l'obiettivo di lottare, per motivi di ordine pubblico, contro pratiche di acquisto abusive¹⁴³.

172. Alla luce del potere discrezionale di cui devono disporre gli Stati membri in materia, siffatti obiettivi possono essere considerati, a mio avviso, obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, e dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

iii) Proporzionalità della normativa controversa

173. Come regola generale, la Corte, al pari della Corte EDU, dovrebbe riconoscere un margine discrezionale al legislatore nazionale per quanto attiene alla proporzionalità di una privazione della proprietà¹⁴⁴.

174. Ciò premesso, anche tenendo conto di tale margine discrezionale, ritengo che la privazione della proprietà controversa non possa essere considerata proporzionata alla luce degli obiettivi perseguiti dall'Ungheria.

175. Da un lato, l'onere della prova della proporzionalità della soppressione ex lege dei diritti di usufrutto di cui trattasi incombeva, a mio avviso, a tale Stato membro. Orbene, quest'ultimo non ha effettivamente apportato elementi a tal fine, limitandosi, in sostanza, a sostenere l'illegittimità dei diritti di usufrutto in questione.

176. Dall'altro lato, e in ogni caso, la Commissione ha indicato che un certo numero di misure meno drastiche rispetto ad una siffatta soppressione ex lege avrebbe consentito di realizzare gli obiettivi perseguiti dall'Ungheria. Per quanto riguarda l'obiettivo di politica agricola, sarebbe stato possibile 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. Per quanto riguarda l'obiettivo di sanzionare eventuali violazioni della normativa nazionale in materia di controllo dei cambi, semplici ammende sarebbero state sufficienti. Quanto alla finalità di lottare, per motivi di ordine pubblico, contro pratiche di acquisto abusive, esso non può giustificare la soppressione dei diritti di usufrutto di cui trattasi senza esaminare caso per caso il loro reale carattere fraudolento¹⁴⁵. Del resto, a mio avviso, tali obiettivi non giustificavano la soppressione dei diritti di usufrutto in questione *concedendo un periodo transitorio così breve*¹⁴⁶.

142 V., segnatamente, Corte EDU, 21 febbraio 1986, James e altri c. Regno Unito, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 46; Corte EDU, 22 giugno 2004, Broniowski c. Polonia, CE:ECHR:2004:0622JUD003144396, § 149, nonché Corte EDU, 14 febbraio 2006, Lecarpentier e a. c. Francia, CE:ECHR:2006:0214JUD006784701, § 44.

143 V. nota 26 delle presenti conclusioni.

144 V., per analogia, sentenza del 13 giugno 2017, Florescu e a. (C-258/14, EU:C:2017:448, punto 57).

145 V., per analogia, sentenza SEGRO e Horváth, punti 92, 93, 106, 121, nonché 122.

146 Ricordo che tale periodo transitorio, inizialmente fissato a venti anni, è stato alla fine ridotto a 4 mesi e 15 giorni (v. paragrafi 24 e 25 delle presenti conclusioni).

iv) *Modalità di compensazione*

177. Ricordo che la normativa controversa non prevede un meccanismo di compensazione specifico per gli usufruttuari privati del possesso. Essi possono ottenere unicamente una compensazione dai proprietari dei terreni nell'ambito dell'accordo che deve essere raggiunto al momento dell'estinzione dell'usufrutto, in conformità alle norme di diritto civile¹⁴⁷.

178. La Commissione e il governo ungherese sono in disaccordo quanto alle norme specifiche da applicare e alla portata della compensazione che l'usufruttuario può ottenere dal proprietario. La prima ritiene che si tratti dell'articolo 5:150, paragrafo 2, del nuovo codice civile¹⁴⁸, il quale si limiterebbe a prevedere il rimborso, al momento dell'estinzione dell'usufrutto, del costo dei lavori di ristrutturazione e di riparazione straordinari effettuati dall'usufruttuario e incombenti in linea di principio al proprietario. Per contro, il secondo sostiene che si applichino che le disposizioni di cui all'articolo 6:180, paragrafo 1, di tale codice¹⁴⁹, relativo alla definizione delle conseguenze dell'impossibilità giuridica di eseguire un contratto, eventualmente completate da un accordo ai sensi di detto articolo 5:150, paragrafo 2. In totale, secondo tale governo, l'usufruttuario potrebbe ottenere una compensazione equivalente ad una quota della contropartita finanziaria che quest'ultimo aveva inizialmente versato per l'usufrutto e agli investimenti che ha realizzato – attrezzi, coltivazioni ecc. – e che migliorano il fondo. La Commissione replica che, in ogni caso, una compensazione siffatta non coprirebbe né gli investimenti che non sono direttamente quantificabili ma che l'usufruttuario ha realizzato nella speranza di continuare a fruire del terreno, né il lucro cessante.

179. A mio avviso, a prescindere da quale sia l'articolo del codice civile ungherese applicabile, le modalità di compensazione previste non sono conformi ai requisiti dell'articolo 17, paragrafo 1, della Carta, e ciò, anche in questo caso, malgrado il potere discrezionale che deve essere riconosciuto agli Stati membri nella materia.

180. Infatti, anzitutto, le norme di diritto civile così invocate fanno gravare sull'usufruttuario l'onere di procedere al recupero della compensazione dovutagli, mediante procedimenti che possono risultare lunghi e costosi¹⁵⁰. Orbene, la giurisprudenza della Corte EDU mira ad indicare che una normativa nazionale che non prevede la corresponsione *in modo automatico* della compensazione necessaria e che obbliga il singolo interessato a far valere il proprio diritto nell'ambito di un siffatto procedimento giudiziario non soddisfa i requisiti dell'articolo 1 del protocollo addizionale n. 1 alla CEDU¹⁵¹.

181. Inoltre, queste stesse norme di diritto civile non offrono all'usufruttuario la garanzia che egli otterrà una compensazione *ragionevole in relazione al valore del suo bene*¹⁵². Esse gli consentono, tutt'al più, di recuperare una parte della contropartita inizialmente versata – la quale, dunque, non tiene conto del valore dell'usufrutto alla data della sua soppressione *ex lege* – e l'importo di taluni investimenti effettuati sul terreno. Inoltre, nei limiti in cui, nella specie, i beni di cui gli usufruttuari

147 Come è stato indicato ai paragrafi 29 e 62 delle presenti conclusioni, l'Alkotmánybíróság (Corte costituzionale) ha dichiarato, nella sua sentenza n. 25, del 21 luglio 2015, che siffatte modalità di compensazione erano compatibili con la legge fondamentale ungherese, sempreché il proprietario potesse, da parte sua, beneficiare di una compensazione da parte dello Stato.

148 Ai sensi di tale disposizione, «al momento della soppressione dell'usufrutto, l'usufruttuario può pretendere dal proprietario, in forza delle norme relative all'arricchimento indebito, un rimborso corrispondente all'aumento del valore del bene a seguito dei lavori straordinari di restauro o di riparazione da questi realizzati a sue spese».

149 In conformità a tale disposizione «[s]e la responsabilità per l'impossibilità di eseguire il contratto non può essere imputata a nessuna delle parti, il controvalore pecuniario del servizio fornito prima del momento in cui il contratto è cessato è oggetto di un compenso. Se la controparte non eseguito la prestazione di servizi corrispondente alla contropartita pecuniaria già versata, quest'ultima viene rimborsata». Come osservato dalla Commissione, è perlomeno curioso, alla luce dell'argomento dell'Ungheria relativo all'asserita invalidità ab initio dei contratti di usufrutto in questione, che quest'ultima invochi, nella specie, le norme di diritto civile relative all'impossibilità di esecuzione di un contratto – in teoria valido – piuttosto che quelle relative alla restitutio in integrum in caso di nullità del contratto.

150 V., per analogia, sentenza SEGRO e Horváth, punto 91.

151 V., in tal senso, Corte EDU, 30 maggio 2000, Carbonara e Ventura c. Italia, CE:ECHR:2000:0530JUD002463894, § 67, nonché Corte EDU, 9 ottobre 2003, Biozokot A.E. c. Grecia, CE:ECHR:2003:1009JUD006158200, § 29. V. anche Kjølbros, J.F., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention: for praktikere*, 4. udgave, pag. 1230.

152 V., per analogia, sentenza SEGRO e Horváth, punto 91.

sono stati privati costituivano il loro «strumento di lavoro», la compensazione deve necessariamente coprire tale perdita specifica, il che implica non solo la necessità di compensare le perdite realizzate alla data di tale soppressione, bensì anche una valutazione ragionevole della perdita della parte supplementare di redditi futuri che essi trarrebbero dallo sfruttamento del terreno se i loro diritti non fossero stati soppressi¹⁵³.

182. Infine, siffatte modalità di compensazione accollano all'usufruttuario il rischio che il proprietario sia insolvente e non possa versare tale compensazione¹⁵⁴.

183. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, ritengo che l'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 relativa alle misure transitorie sia incompatibile con l'articolo 17, paragrafo 1, della Carta.

VI. Conclusione

184. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, propongo alla Corte di dichiarare che:

- 1) Sopprimendo ex lege, in conformità all'articolo 108, paragrafo 1, del *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), i diritti di usufrutto e i diritti di uso sui terreni agricoli e forestali costituiti anteriormente a favore di persone giuridiche o di persone fisiche che non possono dimostrare un vincolo di stretta parentela con il proprietario dei terreni, l'Ungheria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 63 TFUE.
- 2) Il ricorso è respinto quanto al resto.

¹⁵³ V., per analogia, Corte EDU, 12 giugno 2003, *Lallement c. Francia*, CE:ECHR:2003:0612JUD004604499, § 10.

¹⁵⁴ V., per analogia, sentenza *SEGRO e Horváth*, punto 91. Quanto all'argomento dell'Ungheria, secondo il quale le persone private del loro diritto di usufrutto potrebbero continuare a godere dei terreni agricoli in questione concludendo, ad esempio, un contratto di affitto con i proprietari dei terreni, è sufficiente osservare, al pari della Commissione, che tale soluzione non offre alcuna garanzia ai primi, dal momento che nulla impone ai secondi di concludere un siffatto contratto.