



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
EVGENI TANCHEV
presentate il 16 settembre 2021¹

Causa C-177/20

**«Grossmania» Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft.
contro
Vas Megyei Kormányhivatal**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
(Tribunale amministrativo e del lavoro di Győr, Ungheria)]

«Rinvio pregiudiziale – Principi del diritto dell'Unione – Primato – Effetto diretto –
Conflitto tra diritto dell'Unione e diritto nazionale – Violazione del diritto dell'Unione accertata
dalla Corte di giustizia in una pronuncia pregiudiziale nonché nell'ambito di un ricorso per
inadempimento – Obblighi e diritti delle autorità amministrative e dei giudici nazionali –
Mancata applicazione del diritto nazionale a casi simili, ma non identici, a quelli oggetto di detta
pronuncia pregiudiziale – Decisione amministrativa divenuta definitiva in assenza di ricorso
giurisdizionale – Disapplicazione o revoca di una siffatta decisione perché contraria al diritto
dell'Unione – Orientamento giurisprudenziale della sentenza Kühne & Heitz (C-453/00)»

1. La presente causa propone alla Corte un dilemma corneliano fondamentale nel diritto dell'Unione: se attribuire priorità al principio di legalità o al principio di certezza del diritto. La domanda di pronuncia pregiudiziale è stata presentata dal Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Győr, Ungheria) nell'ambito di una decisione di rigetto della reiscrizione dei diritti di usufrutto cancellati della ricorrente su terreni agricoli.

I. Fatti all'origine della controversia nel procedimento principale e questione pregiudiziale

2. La Grossmania è una società commerciale con sede in Ungheria costituita da cittadini di Stati membri diversi dall'Ungheria. Essa era titolare di diritti di usufrutto su beni immobili in Ungheria. Tali diritti sono stati cancellati dal registro fondiario in virtù dell'articolo 108, paragrafo 1, della a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (legge n. CCXII del 2013, recante disposizioni varie e misure transitorie in relazione alla legge n. CXXII del 2013, relativa alla vendita di terreni agricoli e forestali; in prosieguo: la «legge del 2013 sulle misure transitorie») e dell'articolo 94, paragrafo 5, della az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (legge n. CXLI del 1997, relativa al registro fondiario; in prosieguo: la «legge relativa al registro fondiario»). La Grossmania non impugnava la cancellazione dei suoi diritti di usufrutto.

¹ Lingua originale: l'inglese.

3. Con sentenza del 6 marzo 2018, SEGRO e Horváth (cause riunite C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157; in prosieguo: la «sentenza SEGRO e Horváth») la Corte ha dichiarato che l'articolo 63 TFUE osta a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nei procedimenti principali, in forza della quale i diritti di usufrutto precedentemente costituiti su terreni agricoli, e i cui titolari non hanno la qualità di familiare prossimo congiunto del proprietario di tali terreni, si estinguevano ex lege ed erano di conseguenza cancellati dai registri fondiari.

4. Di conseguenza, la Grossmania presentava al Vas Megyei Kormányhivatal Celldömölki Járási Hivatala (ufficio del distretto di Celldömölk, appartenente alla delegazione del governo nella provincia di Vas, Ungheria; in prosieguo: l'«autorità amministrativa di primo grado») domanda di reiscrizione dei propri diritti di usufrutto su detti fondi. Con decisione del 17 maggio 2019, detta autorità respingeva tale richiesta, facendo riferimento in particolare all'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 sulle misure transitorie.

5. La Grossmania proponeva ricorso amministrativo e, con decisione del 5 agosto 2019, la delegazione del governo nella provincia di Vas confermava la suddetta decisione. Essa rilevava che la domanda di reiscrizione non era ricevibile, in particolare in base al fatto che l'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 sulle misure transitorie era ancora in vigore. A suo parere, la sentenza SEGRO e Horváth e la sentenza del 21 maggio 2019, Commissione/Ungheria (Usufrutti su terreni agricoli), (C-235/17EU:C:2019:432) (in prosieguo: la «sentenza Commissione/Ungheria») non erano applicabili al presente caso di specie.

6. La Grossmania proponeva ricorso giurisdizionale amministrativo dinanzi al giudice del rinvio avverso la decisione del 5 agosto 2019. Il giudice del rinvio sottolinea che non vi può essere alcuna compensazione economica per la Grossmania, vista l'assenza di disposizioni nazionali che consentano una siffatta compensazione. Esso fa riferimento alla giurisprudenza dell'Alkotmánybíróság (Corte costituzionale, Ungheria). In tale giurisprudenza è stato dichiarato che si era verificata una situazione contraria alla legge fondamentale ungherese in quanto, relativamente ai diritti di usufrutto e di uso estinti in virtù dell'articolo 108 della legge del 2013 sulle misure transitorie, il legislatore non aveva adottato una normativa che consentisse il risarcimento di danni patrimoniali eccezionali che non avrebbero potuto essere richiesti nell'ambito di una definizione dei rapporti tra le parti contraenti, pur traendo origine da un contratto valido. L'Alkotmánybíróság aveva invitato il legislatore a rimediare a siffatta omissione contraria alla legge fondamentale entro il 1° dicembre 2015. Tuttavia, ben cinque anni e mezzo dopo, non sono state adottate disposizioni in tal senso. Il giudice del rinvio sottolinea che i fatti alla base della sentenza SEGRO e Horváth differiscono da quelli della presente controversia, in quanto la Grossmania non ha proposto ricorso avverso le decisioni amministrative che hanno cancellato i suoi diritti di usufrutto.

7. Pertanto, il Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Győr) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea debba essere interpretato nel senso che, qualora la Corte di giustizia dell'Unione europea abbia dichiarato, con una decisione emessa nell'ambito di un procedimento pregiudiziale, l'incompatibilità di una disposizione legislativa di uno Stato membro con il diritto dell'Unione, tale disposizione non può trovare applicazione neppure nell'ambito di procedimenti nazionali amministrativi o giudiziari successivi, non essendo rilevante che i fatti del procedimento successivo non siano del tutto identici a quelli del procedimento pregiudiziale anteriore».

II. Analisi

A. Breve sintesi degli argomenti delle parti

8. Osservazioni scritte sono state presentate dalla Grossmania, dai governi tedesco, spagnolo e ungherese e dalla Commissione europea.

9. Atteso che tutte le parti (tranne il governo ungherese) invocano la medesima giurisprudenza e sollevano argomenti coincidenti per sostenere che occorre rispondere in senso affermativo alla questione, mi limiterò a fare riferimento ai loro principali argomenti nell'ambito della mia valutazione.

10. Il governo ungherese sostiene, in primo luogo, che – come ha osservato lo stesso giudice del rinvio – la situazione del procedimento principale è diversa da quella alla base della sentenza SEGRO e Horváth, atteso che la Grossmania non aveva impugnato la cancellazione dei suoi diritti di usufrutto nel 2014. Dalla sentenza del 13 gennaio 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17) (in prosieguo: la «sentenza Kühne & Heitz») risulta che un'autorità amministrativa è tenuta a riesaminare una siffatta decisione solo se sono soddisfatte le quattro condizioni di cui al punto 28 di tale sentenza. Fra le parti è pacifico che ciò non si verifica nel caso di specie. In tali circostanze, è necessario trovare un equilibrio tra il principio di certezza del diritto e il principio di legalità nel diritto dell'Unione e accertare se i principi di equivalenza e di effettività siano rispettati per far sì che i singoli possano adire la giustizia in forza del diritto dell'Unione. Il governo ungherese sostiene che le norme nazionali sui ricorsi in vigore all'epoca dei fatti rispettavano tali requisiti. In secondo luogo, il governo ungherese sostiene che, in un prossimo futuro, saranno adottate norme nazionali che garantiranno che – in relazione ai diritti di usufrutto cancellati – gli interessi delle parti coinvolte saranno debitamente presi in considerazione. Questo tema è attualmente oggetto di discussione con la Commissione.

B. Analisi

1. Osservazioni preliminari

11. La presente causa solleva la questione se una sentenza della Corte – che ha dichiarato una disposizione nazionale (l'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 sulle misure transitorie) contraria al diritto dell'Unione – osti all'applicazione di detta disposizione a situazioni comparabili a quella che ha dato luogo a detta sentenza, ma che non sono identiche. A tale questione deve essere data risposta affermativa.

12. Ciò deriva in particolare dal fatto che l'obbligo imposto ai giudici di ultima istanza di sollevare una questione pregiudiziale conosce un'eccezione: «qualora la questione sollevata sia materialmente identica ad altra questione, sollevata in relazione ad analoga fattispecie, che sia già stata decisa in via pregiudiziale»².

² Sentenza del 6 ottobre 1982, Cilfit e a. (283/81, EU:C:1982:335, punti 13 e 14).

13. Nella sentenza SEGRO e Horváth, punto 129, la Corte ha stabilito che l'articolo 63 TFUE osta a una disposizione come l'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 sulle misure transitorie³. Nonostante il fatto che la questione sollevata si limiti a menzionare la sentenza SEGRO e Horváth, è chiaro che nelle presenti conclusioni è necessario prendere in considerazione anche la sentenza Commissione/Ungheria. Infatti, quest'ultima sentenza ha espressamente dichiarato che l'Ungheria è venuta meno ai suoi obblighi, ai sensi dell'articolo 63 TFUE e dell'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), adottando l'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 sulle misure transitorie.

14. In primo luogo, la sentenza che accerta un inadempimento ha autorità di cosa giudicata in relazione ai fatti e al diritto oggetto di decisione in tale sentenza. In secondo luogo, «la declaratoria dell'inadempimento, da parte di uno Stato membro, degli obblighi [dell'Unione] ad esso imposti implica, sia per le autorità giudiziarie sia per quelle amministrative del medesimo Stato membro, per un verso, di applicare [la misura nazionale in questione] e, per l'altro, l'obbligo di adottare tutte le disposizioni intese ad agevolare la piena efficacia del diritto [dell'Unione]»⁴.

15. Da quanto precede risulta che le autorità ungheresi (compreso il giudice del rinvio) sono tenute a disapplicare l'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 sulle misure transitorie, che – circa due anni e mezzo dopo la sentenza che accerta l'inadempimento dell'Ungheria – è ancora mantenuto in vigore dal legislatore ungherese.

16. Infatti, non solo l'Ungheria non ha agito in seguito a queste due sentenze della Corte, ma ha altresì introdotto nuove disposizioni che ostano alla piena efficacia delle norme dell'Unione. Tali disposizioni rendono più difficile la reinscrizione dei diritti di usufrutto, a seguito della loro cancellazione illegittima. Esaminerò le nuove disposizioni (articolo 108, paragrafi 4 e 5, della legge del 2013 relativa alle misure transitorie) nella parte finale delle presenti conclusioni.

2. *Se si tratti di una situazione di «disapplicazione di una decisione nazionale definitiva»*

17. Sulla base dei documenti presentati alla Corte, potrebbe non essere necessario annullare le decisioni che cancellano i diritti di usufrutto. Se così fosse, non ricorrerebbe una situazione in cui deve essere annullata una decisione nazionale definitiva.

18. Secondo il governo ungherese, la Grossmania si trova in una situazione di fatto diversa da quella della società SEGRO o del sig. Horváth, che hanno impugnato le decisioni che cancellavano i loro diritti di usufrutto. Le decisioni relative alla Grossmania hanno autorità di cosa giudicata, o, in altri termini, costituiscono decisioni definitive, e pertanto non è più possibile modificare le decisioni di cancellazione dei diritti di usufrutto della Grossmania.

19. Tuttavia, contrariamente a queste argomentazioni, risulta che nel diritto ungherese esiste una procedura speciale, denominata «procedura di riesame», che può essere richiesta dall'amministrazione nazionale di propria iniziativa entro cinque anni dal momento in cui una decisione è diventata definitiva.

³ V. Leitner, P., «Enteignung» in Ungarn, ecollex, 2018, pag. 680, Guski, R., *Kapitalverkehrsfreiheit vs. Agrarpolitik*, GPR, 3/2019, pag. 102, Mok, M.R., *Redactionele aantekening*, Nederlandse Jurisprudentie, 2019/68, pag. 1090, Petit, Y., *commentaire*, Droit rural, n. 466, ottobre 2018, 163, e Ludwigs, M., *Anmerkung*, EuZW, n. 8/2018, pag. 339.

⁴ Sentenza del 19 gennaio 1993, Commissione/Italia (C-101/91, EU:C:1993:16, punto 24).

20. Il giudice del rinvio dovrà quindi pronunciarsi su diverse questioni. In primo luogo, come sottolineato dalla Commissione, dovrà stabilire se l'autorità competente abbia ommesso di sollevare l'argomento secondo cui le decisioni di cancellazione erano diventate definitive. In secondo luogo, dovrà disporre la reinscrizione dei diritti annullati della Grossmania o, se necessario, annullare la decisione impugnata (che ha respinto la domanda della Grossmania di reinscrizione dei diritti di usufrutto). In terzo luogo, il giudice del rinvio dovrà ingiungere all'autorità competente di effettuare una nuova procedura, obbligando la suddetta autorità a interpretare in tale occasione le norme nazionali alla luce dell'effetto utile del diritto dell'Unione. Se necessario, a tale riguardo, l'amministrazione si dovrà avvalere della procedura di riesame di cui sopra per la reinscrizione dei diritti cancellati.

21. Dai documenti presentati alla Corte risulta infatti che le autorità ungheresi hanno semplicemente ommesso di accertare se le decisioni di cancellazione dei diritti di usufrutto della Grossmania fossero o meno definitive. Dette autorità non hanno neanche considerato come si potesse applicare il diritto ungherese in conformità con il diritto dell'Unione.

22. Tutte le parti hanno posto l'accento sull'asserito conflitto tra il principio della certezza del diritto e i principi di legalità e primato del diritto dell'Unione; tuttavia, è importante dapprima stabilire se nella fattispecie di cui al procedimento principale esista un siffatto conflitto.

23. Faccio notare (al pari del governo tedesco) che il giudice del rinvio muove dall'assunto che la cancellazione dei diritti di usufrutto è stata pronunciata ex lege e che, di fatto, non è stata presa alcuna decisione amministrativa legittima. Questo è un elemento che spetta al giudice del rinvio accertare, ma in tal caso non saremmo nella situazione delle sentenze Kühne & Heitz⁵ e i-21 Germany⁶.

24. In un caso del genere, conformemente al principio di leale cooperazione (articolo 4, paragrafo 3, TUE), «gli Stati membri hanno l'obbligo di eliminare le conseguenze illecite di una violazione del diritto [dell'Unione]» ed «è compito delle autorità dello Stato membro interessato adottare i provvedimenti generali o particolari idonei a garantire il rispetto del diritto [dell'Unione] sul loro territorio (...). Pur mantenendo un potere discrezionale quanto alle misure da adottare, tali autorità devono vigilare in particolare affinché il diritto nazionale sia rapidamente adeguato al diritto [dell'Unione] e affinché sia data piena attuazione ai diritti che sono attribuiti ai singoli dall'ordinamento [dell'Unione]»⁷.

25. Inoltre, «gli effetti derivanti dal principio del primato del diritto dell'Unione si impongono a tutti gli organi di uno Stato membro (...) [N]on si può ammettere che le norme di diritto nazionale, quand'anche di rango costituzionale, pregiudichino l'unità e l'efficacia del diritto dell'Unione»⁸.

⁵ Questa sentenza ha suscitato un ampio dibattito: v. Caranta, R., *Case C-453/00, Kühne & Hei[t]z*, CMLR 42, 2005, pag. 179, Prechal, S., *Annotation of Kühne & Heitz*, *Sociaal-Economische Wetgeving*, 2004, pag. 278, Katz, D., *Une autorité administrative peut être tenue de réexaminer une décision administrative définitive pour prendre en compte une interprétation postérieure de la Cour de justice*, JCP A, 2004, pag. 707, Peerbux-Beaugendre, Z., *Une administration ne peut invoquer le principe de la force de chose définitivement jugée pour refuser de réexaminer une décision dont une interprétation préjudicielle ultérieure a révélé la contrariété avec le droit communautaire*, RDUE, 2004, pag. 559, e Simon, D., *Obligation de réexamen d'une décision administrative définitive. L'autorité d'un arrêt préjudiciel en interprétation postérieur à une décision administrative devenue définitive impose la prise en compte de la demande de retrait de celle-ci*, Europe, 2004, pag. 66. Nello specifico della presente causa, v. Lenaerts, K., and Corthaut, T., *Rechtsvinding door het Hof van Justitie*, 55 AA, 2006, pagg. 581 e 582.

⁶ Sentenza del 19 settembre 2006, i-21 Germany e Arcor (C-392/04 e C-422/04, EU:C:2006:586; in prosieguo: la sentenza «i-21 Germany»). Si veda la nota di Taborowski, M., *Joined cases C-392/04 & C-422/04*, CMLR 44, 2007, pag. 1463.

⁷ Sentenza del 21 giugno 2007, Jonkman e a. (da C-231/06 a C-233/06, EU:C:2007:373, punti 37 e 38) (in prosieguo: la «sentenza Jonkman»).

⁸ Sentenza del 2 marzo 2021, A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorsi) (C-824/18, EU:C:2021:153, punto 148).

26. In primo luogo, le autorità ungheresi dovranno accertare se le decisioni di cancellazione sono definitive. Nel caso lo siano, esse devono verificare se le suddette decisioni possano essere soggette a riesame ai sensi del diritto nazionale. Una volta terminata questa valutazione, le autorità ungheresi dovranno prendere in considerazione l'effetto utile e il primato del diritto dell'Unione.

3. *Obbligo di disapplicare una normativa nazionale a seguito di una pronuncia pregiudiziale della Corte*

27. Intendo formulare le seguenti osservazioni qualora, nonostante le considerazioni di cui sopra, dovesse risultare necessario per il giudice del rinvio esaminare l'obbligo di disapplicazione della legislazione nazionale.

28. Come prima cosa, tutte le parti (compreso il governo ungherese) concordano, in sostanza, sul fatto che l'interpretazione della Corte nella sentenza SEGRO e Horváth (punti 45 e 46) implica, nel caso di specie, l'obbligo di disapplicare la normativa ungherese contraria all'articolo 63 TFUE.

29. Il procedimento pregiudiziale costituisce uno strumento di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte di giustizia, volto a garantire il primato e l'uniformità del diritto dell'Unione. Pertanto, come sottolineato dal governo spagnolo, occorre garantire il carattere vincolante delle sentenze della Corte, poiché altrimenti si pregiudicherebbe non solo la tutela accordata dal diritto dell'Unione, ma anche la coerenza del diritto dell'Unione, creando così una discriminazione all'interno del diritto dell'Unione.

30. Inoltre, anche se il giudice del rinvio è vincolato dalla sentenza della Corte, gli effetti erga omnes delle sentenze della Corte sono applicabili in tutta l'Unione⁹ a situazioni equivalenti.

31. L'effetto vincolante di una pronuncia pregiudiziale della Corte riguarda l'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione e tale interpretazione «ha valore (...) puramente dichiarativo, con la conseguenza che i suoi effetti risalgono alla data di entrata in vigore della norma interpretata»¹⁰. Questo effetto vincolante è *legato alla norma* del diritto dell'Unione in questione. Un effetto vincolante che fosse solo strettamente *limitato a una determinata situazione* sarebbe contrario all'obiettivo del procedimento pregiudiziale, che è quello di garantire un'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione¹¹.

32. Il carattere vincolante di tale interpretazione deriva dal primato del diritto dell'Unione, dalla giurisprudenza *Da Costa* e *Cilfit*¹², dal carattere dichiarativo e retroattivo dell'interpretazione della Corte, e dall'oggetto del procedimento pregiudiziale che consiste nel garantire l'unità e la coerenza (cioè evitare interpretazioni divergenti), la piena efficacia e l'autonomia del diritto dell'Unione.

33. Infatti, nella sentenza del 6 marzo 2018, *Achmea* (C-284/16, EU:C:2018:158, punto 35), la Corte ha ricordato che «[p]er garantire la preservazione delle caratteristiche specifiche e dell'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione, i Trattati hanno istituito un sistema giurisdizionale destinato ad assicurare la coerenza e l'unità nell'interpretazione del diritto dell'Unione». In tale ambito, «conformemente all'articolo 19 TUE, spetta ai giudici nazionali e alla Corte garantire la *piena applicazione* del diritto dell'Unione nell'insieme degli Stati membri,

⁹ V., altresì, sentenza del 5 aprile 2016, *PFE* (C-689/13, EU:C:2016:199, punto 38).

¹⁰ Sentenza del 12 febbraio 2008, *Kempter* (C-2/06, EU:C:2008:78, punto 35). V. nota di Simon, D., *Europe*, aprile 2008, pag. 13.

¹¹ Sentenza del 16 gennaio 1974, *Rheinmühlen-Düsseldorf* (166/73, EU:C:1974:3, punto 2).

¹² Sentenze del 27 marzo 1963, da 28/62 a 30/62, EU:C:1963:6, e del 6 ottobre 1982, 283/81, EU:C:1982:335.

nonché la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti agli amministrati in forza del diritto dell'Unione»¹³. In tale contesto, «la chiave di volta del sistema giurisdizionale così concepito è costituita dal procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE, il quale, instaurando un dialogo da giudice a giudice proprio tra la Corte e i giudici degli Stati membri, mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione, permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai Trattati»¹⁴.

34. Ne consegue che «[i]n base al principio del primato, ove non sia possibile procedere a un'interpretazione della normativa nazionale conforme alle prescrizioni del diritto dell'Unione, il giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto dell'Unione ha l'obbligo di garantire la piena efficacia delle medesime, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale»¹⁵. A questo proposito, se il giudice nazionale nutre dei dubbi, «anche in presenza di una giurisprudenza della Corte che risolve il punto di diritto considerato, i giudici nazionali mantengono la completa libertà di adire la Corte qualora lo ritengano opportuno»¹⁶. Tuttavia, chiaramente, il giudice nazionale non è obbligato a farlo se non nutre tali dubbi¹⁷.

4. Impatto del carattere definitivo delle decisioni di cancellazione dei diritti di usufrutto

35. Inoltre, sebbene dalle considerazioni che precedono risulti che le sentenze SEGRO e Horváth e Commissione/Ungheria dovrebbero indurre il giudice del rinvio a disapplicare le disposizioni nazionali di cui trattasi, invocate dalle autorità ungheresi per respingere la domanda di reiscrizione della Grossmania – e in effetti il giudice del rinvio parte dal presupposto di dover procedere in tal senso – dagli atti sottoposti alla Corte risulta che i dubbi del giudice del rinvio riguardano piuttosto l'esistenza di decisioni amministrative (che cancellano detti diritti) divenute definitive.

36. È vero che «spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme di diritto [dell'Unione] aventi effetti diretti, a condizione, tuttavia, che le dette modalità non siano meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) e che non siano strutturate in modo tale da rendere in pratica impossibile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico [dell'Unione] (principio di effettività)»¹⁸.

37. Tuttavia, come ha sottolineato la Commissione, data l'importanza della certezza del diritto, tale principio non può essere invocato per giustificare che uno Stato membro diminuisca l'effetto utile del diritto dell'Unione. Dalla giurisprudenza risulta che «spetta agli Stati membri designare gli organi giurisdizionali e/o le istituzioni competenti a verificare la validità di una disposizione

¹³ Il corsivo è mio (sentenza Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, punto 36).

¹⁴ Sentenza Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, punto 37 e giurisprudenza ivi citata.

¹⁵ Sentenza del 6 ottobre 2020, La Quadrature du Net e a. (C-511/18, C-512/18 e C-520/18, EU:C:2020:791, punti 214 e 215).

¹⁶ Sentenza del 3 marzo 2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, punto 46).

¹⁷ Sentenza del 19 gennaio 2010, Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, punti 53 e 54).

¹⁸ Sentenza del 16 maggio 2000, Preston e a. (C-78/98, EU:C:2000:247, punto 31).

nazionale e prevedere i mezzi di ricorso e le procedure che consentono di contestare tale validità nonché, ove il ricorso sia fondato, di annullare detta disposizione e, se del caso, di stabilire gli effetti di un simile annullamento»¹⁹.

38. In base agli elementi del fascicolo sottoposto alla Corte risulta che le autorità ungheresi non hanno invocato il carattere definitivo delle decisioni che hanno cancellato i diritti di usufrutto della Grossmania. Detto carattere dipenderà dalle norme procedurali ungheresi applicabili, ma in linea di principio una tale omissione dovrebbe comportare, per le suddette autorità, l'impossibilità di invocare il carattere definitivo. È possibile che il diritto ungherese permetta alle suddette autorità di rinunciare al diritto di invocare il carattere definitivo di tali decisioni o, il che equivale alla stessa cosa, che detto diritto consenta alle autorità di annullare tali decisioni. Invero, secondo la giurisprudenza «qualora (...) le norme processuali interne applicabili prevedano la possibilità, a determinate condizioni, per il giudice nazionale [o l'autorità amministrativa nazionale] di ritornare su una decisione munita di autorità di cosa giudicata, per rendere la situazione compatibile con il diritto nazionale, tale possibilità deve essere esercitata, conformemente ai principi di equivalenza e di effettività, e sempre che dette condizioni siano soddisfatte, per ripristinare la conformità della situazione oggetto del procedimento principale al diritto dell'Unione»²⁰. Pertanto, il giudice del rinvio dovrebbe tenerne conto in modo da evitare una violazione del principio di equivalenza nel caso di specie.

39. Dalla sentenza del 4 ottobre 2012, *Byankov* (C-249/11, EU:C:2012:608) (in prosieguo: la «sentenza *Byankov*») risulta, in particolare, che «la Corte ha già riconosciuto che il carattere definitivo di una decisione amministrativa contribuisce alla certezza del diritto, con la conseguenza che il diritto dell'Unione non richiede che un organo amministrativo sia tenuto, in linea di principio, a ritornare su una decisione amministrativa che ha acquisito un siffatto carattere definitivo» (punto 76 della suddetta sentenza).

40. Tuttavia, «particolari circostanze possono, in forza del principio di leale cooperazione derivante dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, imporre ad un organo amministrativo nazionale il riesame di una decisione amministrativa divenuta definitiva per tener conto, in particolare, dell'interpretazione di una pertinente disposizione del diritto dell'Unione nel frattempo accolta dalla Corte (...). Dalla giurisprudenza risulta che, in tale contesto, la Corte ha tenuto conto delle particolarità delle situazioni e degli interessi in questione per trovare un equilibrio tra l'esigenza di certezza del diritto e quella della legittimità nei confronti del diritto dell'Unione»²¹.

41. Inoltre, dalla giurisprudenza risulta che il principio di effettività, al pari del principio di equivalenza, discende dal principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE (sentenza *XC*)²².

42. Secondo il punto 23 della sentenza *XC*, «[i] dettami di questi principi valgono sia sul piano della designazione dei giudici competenti a trattare le azioni fondate su tale diritto, sia per quanto riguarda la definizione delle modalità procedurali che reggono tali azioni».

¹⁹ Sentenza del 4 dicembre 2018, *Minister for Justice and Equality e Commissioner of An Garda Síochána* (C-378/17, EU:C:2018:979, punto 34).

²⁰ Sentenza dell'11 settembre 2019, *Călin* (C-676/17, EU:C:2019:700, punto 29).

²¹ Punto 77 della sentenza citata. Si veda, sulla giurisprudenza in relazione alle norme procedurali nazionali, Biondi, A., *The European Court of Justice and certain national procedural limitations: Not such a tough relationship*, 36 CMLR, 1999, pag. 1271, e Hoskins, M., *Tilting the balance: Supremacy and national procedural rules*, 21 European Law Review, 1996, pag. 365.

²² Sentenza del 24 ottobre 2018, *XC e a.* (C-234/17, EU:C:2018:853, in prosieguo: la «sentenza *XC*», punto 22).

43. A seguire, il punto 24 della medesima sentenza afferma che «[l]’osservanza di tali dettami deve essere valutata dalle varie autorità nazionali tenendo conto del ruolo delle norme di cui trattasi nel procedimento complessivamente inteso, dello svolgimento del medesimo e delle specificità di tali norme».

44. Ne consegue che l’obbligo di rispettare il carattere definitivo di decisioni come quelle di cui al procedimento principale deve essere esaminato alla luce del principio di effettività.

45. Nel caso di specie, è necessario applicare la sentenza *Byankov*. Nella suddetta sentenza, infatti, la Corte ha statuito che il diritto dell’Unione *osta* a una normativa di uno Stato membro ai sensi della quale il procedimento amministrativo che ha portato all’adozione di un divieto di lasciare il territorio, divenuto definitivo e non impugnato in sede giudiziaria, non può in sostanza essere riaperto, nel caso in cui detto divieto sia manifestamente contrario al diritto dell’Unione, e ciò nonostante un siffatto divieto continui a produrre effetti giuridici nei confronti del suo destinatario.

46. La Corte ha stabilito che un tale risultato non può essere ragionevolmente giustificato dal principio della certezza del diritto²³.

47. Come statuito nella sentenza *Byankov*, ritengo (al pari del governo tedesco e della Commissione) che il principio della certezza del diritto – che deve essere temperato con l’esigenza della legittimità nei confronti del diritto dell’Unione – non può essere strumentalizzato da uno Stato membro per sottrarsi all’applicazione del diritto dell’Unione²⁴.

48. Non credo che l’Ungheria possa legittimamente invocare nel caso di specie il principio della certezza del diritto conservando al contempo nel suo ordinamento giuridico disposizioni che sono state dichiarate dalla Corte contrarie al diritto dell’Unione circa due anni e mezzo fa. Infatti, come stabiliva il diritto romano: «*Commodum ex injuria sua nemo habere debet*» (nessuno deve trarre vantaggio dai propri atti illeciti). Inoltre, sarebbe facile troncare il dibattito sul principio della certezza del diritto se le autorità ungheresi si conformassero a tali sentenze della Corte e adempissero agli obblighi derivanti dal diritto dell’Unione. In particolare, il legislatore ungherese dovrebbe adottare norme che permettano il risarcimento delle persone i cui diritti di usufrutto siano stati indebitamente cancellati, inclusa la possibilità di reinscrizione dei diritti medesimi e, qualora ciò non sia più possibile, prevedere un’adeguata compensazione economica. Poiché tali azioni non sono state intraprese, come ha indicato la Commissione all’udienza, è ragionevole supporre che nella fattispecie le autorità ungheresi intendano minimizzare gli effetti delle sentenze della Corte.

49. È vero che la sentenza *Byankov* è stata pronunciata in una causa in cui il rispetto del carattere definitivo della decisione controversa avrebbe comportato il perpetuarsi del divieto di lasciare il territorio dello Stato membro, adottato per una durata illimitata, e quindi una violazione del diritto di libera circolazione ai sensi dell’articolo 21 TFUE.

²³ Sentenza *Byankov*, punti 79, 81 e 82.

²⁴ V. sentenze *Kühne & Heitz* (punti 25 e 26) e *Byankov* (punto 77).

50. Tuttavia, sussiste un chiaro parallelismo tra la presente causa e la causa che ha dato luogo alla sentenza *Byankov*, in quanto nella presente fattispecie vi è stata una violazione grave del diritto fondamentale di proprietà di cui all'articolo 63 TFUE e all'articolo 17 della Carta. Ciò vale a maggior ragione in quanto risulta che tale violazione è commessa su larga scala²⁵.

51. Pertanto, nel caso di specie, la Corte dovrebbe seguire lo stesso ragionamento applicato nella sentenza *Byankov* al fine di attenuare l'importanza da attribuire al carattere definitivo di una decisione.

52. È poi importante analizzare come interpretare il fatto che le autorità ungheresi hanno fondato le proprie decisioni del 17 maggio 2019 e del 5 agosto 2019 (che respingono la domanda di reiscrizione della *Grossmania*) non sul carattere definitivo delle decisioni di cancellazione, ma piuttosto sul fatto che l'articolo 108, paragrafo 1 della legge del 2013 sulle misure transitorie continua ad essere in vigore.

53. Ritengo (al pari della Commissione) che le autorità ungheresi abbiano commesso al riguardo un errore di diritto. Tuttavia, l'errore non consiste semplicemente nell'individuare la base giuridica errata. Temo invece che ciò sia sintomatico di un problema più serio, di natura sistemica. Contrariamente a quanto sostenuto dal governo ungherese, le autorità ungheresi non hanno affrontato il problema alla luce del principio della certezza del diritto; esse hanno semplicemente ignorato le sentenze della Corte. Ciò è contrario ai principi di leale cooperazione (articolo 4, paragrafo 3, TUE), al primato del diritto dell'Unione e/o al principio di effettività che ne deriva.

5. Se sussista un obbligo di reiscrizione dei diritti di usufrutto

54. Concordo con la *Grossmania* e con la Commissione sul fatto che la reiscrizione dei diritti della *Grossmania* costituirebbe una conseguenza logica della loro illegittima cancellazione. Infatti, nel caso di specie, i titolari di diritti di usufrutto, che sono stati cancellati in base all'articolo 108 della legge del 2013 sulle misure transitorie, dovrebbero essere posti nella stessa situazione che esisterebbe se la normativa nazionale in questione non fosse mai stata adottata. Conformemente alla sentenza *Jonkman*, le autorità ungheresi devono adottare tutte le misure individuali o generali al fine di garantire la piena attuazione dei diritti che sono attribuiti ai singoli dal diritto dell'Unione. Ciò è particolarmente vero in un caso come quello di specie, in cui non solo esiste un precedente della Corte, pronunciato in via pregiudiziale (riguardante la medesima questione giuridica), ma in cui, per di più, la Corte ha dichiarato che la normativa in questione era illegittima alla luce del diritto dell'Unione nel contesto di un procedimento di infrazione.

55. Tuttavia, possono esistere ostacoli oggettivi a tale rimedio (ad esempio, nel caso in cui, dopo la cancellazione dei diritti di usufrutto, un nuovo proprietario abbia acquistato il terreno in questione o nel caso in cui il proprietario del terreno e l'ex titolare di tali diritti stipulino un accordo di compensazione in relazione alla cancellazione dei diritti o un altro diritto d'uso sia registrato sul terreno in questione). Poi, se non è possibile nemmeno una compensazione economica perché il legislatore ungherese non ha introdotto norme al riguardo, come rimedio di

²⁵ Dal punto 71 della sentenza *SEGRO e Horváth* risulta che 5 058 cittadini di Stati membri diversi dall'Ungheria si sono visti cancellare i propri diritti di usufrutto. La suddetta cancellazione non è stata accompagnata da alcuna forma di risarcimento, privando così semplicemente tali cittadini dei loro beni/investimenti.

ultima istanza il giudice del rinvio dovrebbe verificare se la Grossmania possa invocare la giurisprudenza *Brasserie du Pêcheur e Factortame*²⁶ per imporre allo Stato il risarcimento dei danni ad essa causati da una violazione del diritto dell'Unione imputabile allo Stato.

6. Considerazioni generali e critica della giurisprudenza della Corte in merito al carattere definitivo delle decisioni amministrative contrarie al diritto dell'Unione e alla loro revoca

56. La revoca delle decisioni amministrative è un istituto giuridico noto, in linea di principio, al diritto amministrativo di tutti gli Stati membri²⁷.

57. Analogamente all'approccio già sostenuto dagli avvocati generali Léger²⁸, Ruiz-Jarabo Colomer²⁹ e Bot³⁰, ritengo che la Corte debba abbandonare il proprio orientamento giurisprudenziale adottato nella sentenza *Kühne & Heitz*. Tale giurisprudenza pone problematiche di interpretazione ben documentate, ad esempio la questione sollevata dal *Bundesverwaltungsgericht* (Corte amministrativa federale, Germania) nel caso che ha dato origine alla sentenza *i-21 Germany*. Inoltre, la sentenza *Kühne & Heitz* è stata censurata in quanto casistica e oscura³¹ in dottrina³².

58. In primo luogo, a mio avviso, per salvaguardare la tutela dei diritti di parti come Grossmania, l'approccio adottato nella sentenza del 29 aprile 1999, *Ciola* (C-224/97, EU:C:1999:212, punto 32) (e in cause quali *Simmenthal*, *Factortame* e *Larsy*³³, che privilegiano i principi del primato e dell'effettività del diritto dell'Unione), dovrebbe essere preferito a quello adottato nella sentenza *Kühne & Heitz*. Nella sentenza *Ciola* la Corte ha dichiarato che la preminenza del diritto dell'Unione può essere invocata anche relativamente a provvedimenti amministrativi individuali, cosicché esso non è pertinente solo in caso di conflitto di norme astratte³⁴. Quindi, nel complesso, il caso in questione dimostra che al principio del primato dovrebbe essere attribuito, in situazioni come questa, più peso rispetto al principio di autonomia procedurale³⁵. Parafrasando *Tridimas*³⁶, la vera questione non è se l'approccio da me suggerito eroda il carattere definitivo dei

²⁶ Sentenza del 5 marzo 1996, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punti 21, 22, 31 e 36.

²⁷ Rittleng, D., *Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire*, Bestand und Perspektiven des europäischen Verwaltungsrechts, 2008, pag. 237, e Taborowski, M., op. cit., pag. 1481. V. altresì Müller, H., *Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts*, Duncker & Humblot, Berlino 2000, e Kovar, R., *Le retrait des actes administratifs nationaux contraires au droit communautaire*, Mél. L. Favoreu, Dalloz 2007. Inoltre, con riferimento alla revoca degli atti amministrativi dell'Unione, v. Lübbig, T., *Die Aufhebung (Rücknahme und Widerruf) von Verwaltungsakten der Gemeinschaftsorgane*, EuZW, 2003, pag. 233.

²⁸ Conclusioni presentate nella causa *Kühne & Heitz* (C-453/00, EU:C:2003:350).

²⁹ Conclusioni presentate nelle cause riunite *i-21 Germany* e *Arcor* (C-392/04 e C-422/04, EU:C:2006:181).

³⁰ Conclusioni presentate nella causa *Kempter* (C-2/06, EU:C:2007:245).

³¹ V. ulteriori riferimenti in Wallerman, A., *Towards an EU Law Doctrine on the Exercise of Discretion in National Courts? The Member States' Self-Imposed Limits on National Procedural Autonomy*, CMLR, 53, 2016, pag. 350.

³² Come sottolineato criticamente dalla dottrina in merito alla suddetta sentenza, la Corte ha scoperchiato un vaso di Pandora perché, sebbene maneggi uno dei principi fondamentali della certezza del diritto, detta sentenza manca di una giustificazione comprensibile della visione adottata e diffonde incertezza riguardo all'interpretazione delle quattro condizioni della sentenza *Kühne & Heitz*. La dottrina sottolinea anche che la suddetta sentenza causa problemi di applicazione ai giudici nazionali (Taborowski, M., op. cit., pagg. 1464, 1465 e 1469). Per un tentativo di collocare detta sentenza nel quadro dei principi di primato, effettività, equivalenza e autonomia, v. Becker, F., *Application of Community Law by Member States' Public Authorities: Between Autonomy and Effectiveness*, 44 CMLR, 2007, pag. 1035.

³³ Sentenze del 9 marzo 1978, *Simmenthal* (106/77, EU:C:1978:49); del 19 giugno 1990, *Factortame e a.* (C-213/89, EU:C:1990:257); e del 28 giugno 2001, *Larsy* (C-118/00, EU:C:2001:368).

³⁴ V., in generale, su questi argomenti Ruffert, M., *The Stability of Administrative Decisions in the Light of EC Law: Refining the Case Law*, Review of European Administrative Law, vol. 1, n. 2, 2008, pagg. da 127 a 135.

³⁵ V., a sostegno della medesima tesi, in particolare Ginter, C., e Schasmin, P., *Options Arising from European Union Law to Review Final Judgments and Administrative Decisions: Implications for Future Developments*, disponibile su researchgate.net, pag. 157.

³⁶ *Tridimas, T., General Principles of EU Law*, OUP, 2006, pag. 528.

provvedimenti amministrativi e la certezza del diritto, ma se tale effetto destabilizzante sia controbilanciato dalla necessità di garantire il rispetto dello Stato di diritto e l'efficacia del diritto dell'Unione. Sono assolutamente convinto che nel caso di specie prevalga l'approccio della sentenza Ciola e la necessità di preservare lo Stato di diritto.

59. L'approccio adottato nella sentenza Kühne & Heitz è destinato a indurre discrepanze nella tutela dei diritti individuali nei vari Stati membri e per questo motivo sarebbe preferibile applicare il ragionamento sviluppato nelle sentenze Simmenthal e Ciola per garantire il rispetto dello Stato di diritto³⁷.

60. In secondo luogo, una solida ragione per cui la Corte si dovrebbe discostare dalla giurisprudenza Kühne & Heitz è che secondo quest'ultima l'«esistenza» del diritto di revocare un atto amministrativo nazionale contrario al diritto dell'Unione non deriva dal diritto dell'Unione, ma al momento dipende dalle leggi nazionali dei diversi Stati membri³⁸.

61. Orbene, concordo con l'avvocato generale Bot quando afferma che «[l'articolo 4, paragrafo 3, TUE] impone (...) di avvalersi di tutti gli strumenti potenzialmente presenti nel diritto processuale nazionale al fine di approdare, se tale diritto lo consente, al riesame e, all'occorrenza, al ritiro della decisione amministrativa definitiva contrastante con il diritto [dell'Unione]»³⁹.

62. La Corte ha già riconosciuto l'importanza della coerenza in materia di tutela cautelare, quando ha affermato che «[l]a tutela cautelare garantita dal diritto [dell'Unione] ai singoli dinanzi ai giudici nazionali non può variare a seconda che essi contestino la compatibilità delle norme nazionali con il diritto [dell'Unione] oppure la validità di norme del diritto [dell'Unione] derivato, vertendo la contestazione, in entrambi i casi, sul diritto [dell'Unione] medesimo»⁴⁰.

63. Anche nella sentenza Brasserie du Pêcheur e Factortame, la Corte ha ricordato che «i presupposti del sorgere della responsabilità dello Stato per danni cagionati ai singoli in conseguenza della violazione del diritto [dell'Unione] non debbono essere diversi, in mancanza di specifica giustificazione, da quelli che disciplinano la responsabilità [dell'Unione europea] in circostanze analoghe. Infatti, la tutela dei diritti attribuiti ai singoli dal diritto [dell'Unione] non può variare in funzione della natura, nazionale o [dell'Unione], dell'organo che ha cagionato il danno»⁴¹.

64. La Corte ha pertanto armonizzato il regime della responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto dell'Unione e il regime della responsabilità extracontrattuale dell'Unione⁴².

65. Come è già stato giustamente sottolineato in dottrina⁴³, il requisito della coerenza ha già una certa risonanza nell'ambito della tutela giuridica dei cittadini in relazione a una questione che non è troppo distante dalla questione della revoca degli atti amministrativi nazionali contrari al diritto dell'Unione.

³⁷ Questa tesi è sostenuta anche da Groussot, X., and Minssen, T., *Res Judicata in the Court of Justice Case-Law: Balancing Legal Certainty with Legality?*, *European Constitutional Law Review*, 3, pag. 401.

³⁸ V. altresì Ritleng, D., op. cit., pag. 248.

³⁹ V. le conclusioni presentate nella causa Kempter (C-2/06, EU:C:2007:245, paragrafo 79).

⁴⁰ Sentenza del 21 febbraio 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest (C-143/88 e C-92/89, EU:C:1991:65, punto 20).

⁴¹ Sentenza del 5 marzo 1996 (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 42).

⁴² Sentenza del 4 luglio 2000, Bergaderm e Goupil/Commissione (C-352/98 P, EU:C:2000:361, punti 41 a 44).

⁴³ Ritleng, D., op. cit., pag. 252.

66. Infatti, nella sentenza *Gereken e Procola*⁴⁴, la Corte ha statuito che «[l]e esigenze inerenti ai principi generali riconosciuti nell'ordinamento giuridico [dell'Unione] vincolano gli Stati membri anche quando attuano normative [dell'Unione]. (...) Se il principio della certezza del diritto osta, come norma generale, a che l'efficacia nel tempo di un atto [dell'Unione] decorra da una data anteriore alla sua pubblicazione, tuttavia una deroga è possibile, in via eccezionale, qualora lo esiga lo scopo da raggiungere e purché il legittimo affidamento degli interessati sia debitamente rispettato».

67. Pertanto, come dichiarato al punto 24 della suddetta sentenza e poiché è rilevante nelle questioni del caso di specie, «[p]arimenti il principio della certezza del diritto non può essere leso da una regolamentazione nazionale che è applicabile retroattivamente, qualora l'esiga lo scopo da raggiungere e venga debitamente osservato il legittimo affidamento degli interessati».

68. Analogamente, dal momento che andrebbe adottato un approccio coerente per bilanciare il principio di legalità e il principio della certezza del diritto, tale approccio non dovrebbe, a mio avviso, variare a seconda che si tratti della revoca di un atto illegittimo dell'Unione o di quella di un atto illegittimo nazionale. Pertanto, la Corte non dovrebbe lasciare la definizione di tale approccio alle leggi degli Stati membri in nome dell'autonomia procedurale nazionale⁴⁵. Al contrario, come è avvenuto nella sentenza *Gereken e Procola*, la Corte dovrebbe allineare il regime di revoca degli atti amministrativi nazionali illegittimi a quello degli atti amministrativi illegittimi dell'Unione⁴⁶.

69. Infatti, come è stato sottolineato dall'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer⁴⁷, la Corte dovrebbe «trovare un equilibrio tra il primato del diritto [dell'Unione] e la certezza del diritto (...), virando bruscamente dalla scia della sentenza *Kühne & Heitz* (...), la cui dottrina è senza vie d'uscita» e «[i]l rinvio al diritto nazionale, promosso in questa materia dalla Corte di giustizia, suscita (...) seri problemi fra i quali quello di evidenziare la disparità di tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico [dell'Unione]»⁴⁸.

7. I nuovi paragrafi 4 e 5 dell'articolo 108 della legge del 2013 sulle misure transitorie

70. Infine, anche se ciò non è espressamente affrontato nella questione pregiudiziale, risulta dall'ordinanza di rinvio che il giudice del rinvio chiama in causa anche i paragrafi 4 e 5 dell'articolo 108 della legge del 2013 sulle misure transitorie, introdotti in seguito alla sentenza

⁴⁴ Sentenza del 15 luglio 2004, *Gereken e Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454, punti da 21 a 24; in prosieguo: la «sentenza *Gereken e Procola*»).

⁴⁵ Sulla discussione riguardo alla legittimazione dell'autonomia procedurale nel diritto dell'Unione, v. Kakouris, K.N., *Do the Member States possess judicial procedural 'autonomy'?*, 34 CMLR, 1997, pag. 1389, e Rodriguez Iglesias, G.-C., and Keppenne, J.-P., *L'incidence du droit communautaire sur le droit national*, in *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*; Vol. 1, Bruylant, 1999, pag. 517. V. altresì Bobek, M., *Why There is no 'Principle of Procedural Autonomy' of the Member States*, in de Witte, B., and Micklitz, H.-W., (a cura di), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Intersentia, 2011, pag. 305.

⁴⁶ V. Ritleng, D., op. cit., pag. 253.

⁴⁷ V. conclusioni presentate nelle cause riunite i-21 Germania e Arcor (C-392/04 e C-422/04, EU:C:2006:181, paragrafi 3 e 67). Galetta, D.U., «Autotutela decisoria e diritto comunitario», in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico*, 2005, pagg. da 35 a 59, sostiene che l'eventuale riesame di un atto amministrativo definitivo richiede un'attenta ponderazione di valori. Su un piatto della bilancia vi è il primato del diritto dell'Unione, sostenuto dai principi di legalità, equivalenza, effettività e leale cooperazione. Sull'altro vi è la certezza del diritto (pag. 50).

⁴⁸ Nelle suddette conclusioni sono citati Coutron, A., «Cour de Justice, 13 janvier 2004, *Kühne & Heitz NV/Productschap voor Pluimvee en Eieren*», in *Revue des affaires européennes*, 13° anno (2003-2004), n. 3, pagg. da 417 a 434; Peerbux-Beaugendre, Z., «Commentaire de l'arrêt de la CJCE du 13 janvier 2004», in *Revue du droit de l'Union européenne*, 3-2004, pag. 566; Martín Rodríguez, P., «La revisión de los actos administrativos firmes: ¿Un nuevo instrumento de garantía de la primacía y efectividad del derecho comunitario? Comentario a la sentencia del TJCE de 13 de enero de 2004, C-453/00, *Kühne & Heitz NV*», in *Revista General de Derecho Europeo*, n. 5, ottobre 2004 (www.iustel.com).

della Corte nella causa SEGRO e Horváth. Il giudice del rinvio ritiene manifestamente che tali paragrafi siano applicabili al caso di specie (pagina 11 dell'ordinanza di rinvio). Pertanto, al fine di fornire una risposta utile per la risoluzione della controversia di cui al procedimento principale, affronterò la questione se il diritto dell'Unione si opponga a disposizioni nazionali come quelle sancite ai due paragrafi, secondo cui il procedimento di reinscrizione dei diritti cancellati in violazione del diritto dell'Unione è sospeso in attesa della conclusione dell'istruttoria del pubblico ministero e del conseguente procedimento giudiziario.

71. Concordo con il governo tedesco e la Commissione sul fatto che tali disposizioni appaiono contrarie all'articolo 63 TFUE in quanto incidono (ancora una volta) negativamente sulla libera circolazione dei capitali e privano il diritto dell'Unione del suo effetto utile – ciò non solo perché cercano, con i loro effetti, di ostacolare l'effettiva applicazione della sentenza SEGRO e Horváth, ma anche perché rendono difficile per titolari di diritti basati sul diritto dell'Unione (già lesi in modo illegittimo nella causa SEGRO e Horváth) far valere le loro pretese.

72. Queste nuove disposizioni svantaggiano, almeno indirettamente, i titolari di diritti di usufrutto provenienti da altri Stati membri, in quanto fanno sì che detti titolari continuino ad essere privati – durante detto procedimento – dei propri diritti di usufrutto, cancellati in violazione del diritto dell'Unione. Inoltre, non è chiaro quali requisiti siano applicabili agli investitori nell'ambito di tali procedure, né quali difficoltà possano incontrare in tale contesto.

73. Inoltre, l'introduzione dei paragrafi 4 e 5 sembra violare il principio di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE. Infatti, nell'articolo 108, paragrafo 4, della legge del 2013 sulle misure transitorie, il legislatore ungherese muove da una premessa o situazione (la cancellazione di un diritto reale in applicazione del paragrafo 1), contraria al diritto dell'Unione, e cerca di mantenere tale situazione nei casi previsti dal paragrafo 5. Eppure, la constatazione di un inadempimento nella sentenza Commissione/Ungheria avrebbe dovuto indurre l'Ungheria a rimuovere integralmente e tempestivamente la situazione illegittima creata dall'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 sulle misure transitorie, senza limitare ulteriormente la libera circolazione dei capitali attraverso i paragrafi 4 e 5 di tale disposizione.

74. Di conseguenza, come sottolineato dal governo spagnolo, alla luce delle sentenze della Corte nelle cause SEGRO e Horváth e Commissione/Ungheria, nonché dei nuovi paragrafi 4 e 5 dell'articolo 108 della legge del 2013 sulle misure transitorie, non vi è dubbio che, nel caso di specie, il fatto che la Grossmania non abbia impugnato le decisioni di cancellazione dei suoi diritti di usufrutto non è comunque un elemento fattuale sufficiente per dedurre che l'ipotesi in esame è fondamentalmente diversa, tale da non applicare nel caso di specie la conclusione cui è giunta la Corte nella sentenza SEGRO e Horváth, la quale ha stabilito, senza lasciare alcun margine di discrezionalità in relazione ai fatti, che l'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 sulle misure transitorie e l'articolo 94, paragrafo 5, della legge sul registro fondiario sono incompatibili con il diritto dell'Unione.

75. La stessa conclusione è imposta dalla necessità di assicurare un buon funzionamento del mercato interno, obiettivo mirante a evitare divergenze di applicazione del diritto dell'Unione tra i diversi Stati membri al fine di garantire un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, nonché dalle considerazioni riguardanti gli effetti erga omnes ed ex tunc delle sentenze della Corte, il principio del primato del diritto dell'Unione e il compito dei giudici nazionali di esercitare funzioni di giudici del diritto dell'Unione.

III. Conclusioni

76. Propongo alla Corte di rispondere alla questione pregiudiziale sollevata dal Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Győr, Ungheria) nei seguenti termini:

1. Il giudice del rinvio è tenuto a conformarsi alla sentenza del 6 marzo 2018, *SEGRO e Horváth* (C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157), e deve, al fine di garantire l'effetto utile del diritto dell'Unione, disapplicare d'ufficio le disposizioni nazionali che sono, secondo l'interpretazione della Corte, contrarie all'articolo 63 TFUE. L'obbligo di garantire l'effetto utile del diritto dell'Unione è vincolante non solo per il giudice adito, ma anche per qualsiasi altra autorità nazionale. Dette autorità devono disapplicare le norme giuridiche nazionali che violano il diritto dell'Unione e applicare il diritto nazionale in modo da porre fine, tempestivamente, all'incongruenza tra diritto nazionale e diritto dell'Unione e cancellare le conseguenze giuridiche di una violazione del diritto dell'Unione.
2. Con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, l'articolo 63 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso osta a disposizioni nazionali come quelle di cui ai paragrafi 4 e 5 dell'articolo 108 della legge del 2013 sulle misure transitorie, nei limiti in cui la procedura di reinscrizione di un diritto cancellato in violazione del diritto dell'Unione è sospesa fino alla conclusione dell'istruttoria della Procura e del conseguente procedimento giudiziario.