

Rosario Sapienza

**Diritti fondamentali e
libertà di circolazione dei capitali.**

**A prima lettura (o quasi) su
Corte di Giustizia (G. S.), Commissione
contro Ungheria (C-235/2017)**

2019-4.7

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



La Redazione di FLADI-FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale*

Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Comitato di Redazione: *Valentina Bonanno, Nancy Cannizzo, Federica Antonietta Gentile, Salvo Emanuele Leotta, Giuseppe Matarazzo, Salvatore Andrea Viscuso*

Comitato dei Revisori: *Adriana Di Stefano, Elisabetta Mottese, Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi, Grazia Vitale*

Testo chiuso nel mese di dicembre 2019

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale* è on line

<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

ISSN 1973-3585

Cattedra di Diritto Internazionale

Via Gallo, 24 - 95124 Catania

E-mail: risorseinternazionali@lex.unict.it –

Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

Tel: 095.230857

Il 29 maggio di questo anno, la Grande Sezione della Corte ha reso la sua decisione nella causa C-235/17, avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 5 maggio 2017, dalla Commissione europea, contro l'Ungheria.

La Commissione chiedeva alla Corte di dichiarare che, con varie disposizioni legislative adottate nel 2013, l'Ungheria aveva violato gli articoli 49 e 63 TFUE e l'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹. E ciò perché le disposizioni in oggetto limitavano la possibilità di costituire diritti di usufrutto e di uso sui terreni agricoli e forestali ai diritti costituiti in favore dei prossimi congiunti, prevedendo altresì l'estinzione a partire dal 1° maggio 2014, di diritti eventualmente costituiti in favore di altri soggetti.

In verità va ricordato che la normativa contestata interveniva a completare un disegno avviato con una legge del 1994 sui terreni coltivabili, che prevedeva il divieto di acquistare terreni agricoli per tutte le persone fisiche di cittadinanza non ungherese e per tutte le persone giuridiche, anche ungheresi. Per questa ragione si era diffusa la pratica di costituire diritti di uso e di usufrutto a favore di cittadini stranieri, con la prospettiva di poterli poi consolidare acquistando la proprietà, una volta che l'Ungheria fosse diventata parte dell'Unione europea.

Il 17 ottobre 2014 la Commissione aveva aperto la fase precontenziosa, inviando all'Ungheria una lettera di diffida, alla quale rispondeva l'Ungheria contestando le violazioni con lettera del 18 dicembre 2014. Il 19 giugno 2015 la Commissione emetteva un parere motivato nel quale ribadiva il proprio punto di vista. Rispondeva l'Ungheria con due lettere del 9 ottobre 2015 e 18 aprile 2016, insistendo nelle proprie contestazioni. A questo punto la Commissione decideva di adire la Corte.

Come detto, nel suo ricorso, la Commissione faceva valere la violazione degli articoli 49, sul diritto di stabilimento, e 63, sulla libera circolazione dei capitali, in quanto che di fatto impediva a cittadini di altri Stati europei di esercitare i diritti protetti dai detti articoli a meno che essi non fossero prossimi congiunti dei proprietari, ipotesi, questa, alquanto remota. Aggiungeva la Commissione che il

¹ Si trattava, in dettaglio, della legge n. LV del 1994 sui terreni coltivabili, la legge n. CXXII del 2013 relativa alla vendita di terreni agricoli e forestali; la legge n. CCXII del 2013 recante disposizioni varie e misure transitorie in relazione alla legge del 2013 sui terreni agricoli; e dell'articolo 94, paragrafo 5, della legge n. CXLI del 1997 relativa al registro fondiario

comportamento dell'Ungheria integrava anche gli estremi di una violazione del diritto di proprietà garantito dall'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e che, nella costante interpretazione della Corte, protegge anche i diritti di usufrutto. Secondo la Commissione infatti:

«38 Orbene, detta normativa violerebbe l'articolo 17 della Carta. Infatti, la soppressione dei diritti di usufrutto in questione costituirebbe una privazione di proprietà, ai sensi di tale articolo, così come dell'articolo 1 del protocollo n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»).

39 La privazione di diritti di usufrutto a scapito di migliaia di cittadini non ungheresi non sarebbe giustificata nella fattispecie da alcun motivo ammissibile di interesse generale, e, anche a volerla considerare giustificabile, tale soppressione non sarebbe proporzionata, tenuto conto, in particolare, degli elementi precedentemente esposti. La normativa contestata non avrebbe neppure previsto l'indennizzo richiesto dall'articolo 17 della Carta e destinato a compensare, mediante modalità efficaci, la privazione di diritti reali di valore economico considerevole.

40 Infine, gli interessati avrebbero agito in buona fede utilizzando una possibilità di investimento offerta loro dal quadro normativo esistente e sia la pratica delle autorità amministrative competenti in materia di registrazione fondiaria sia quella delle autorità giudiziarie avrebbero confermato la legittimità degli usufrutti di cui trattasi».

L'Ungheria negava la violazione dell'articolo 49, basando la sua difesa su una sentenza della Corte costituzionale ungherese del 21 luglio 2015, la quale aveva riconosciuto che

«i titolari di diritti di usufrutto in questione non hanno subito un pregiudizio patrimoniale, ove tale giudice ha ritenuto che, in generale, le disposizioni del diritto civile ungherese garantissero in misura sufficiente la possibilità per questi ultimi di far valere i loro interessi nell'ambito di un regolamento dei conti tra le parti. Questi titolari potrebbero, inoltre, continuare a lavorare il fondo in futuro acquistando, con il consenso del proprietario, la proprietà di quest'ultimo ovvero stipulando un contratto di affitto. Quanto alla libera circolazione dei capitali, una restrizione alla medesima non sarebbe dimostrata poiché la normativa contestata si limiterebbe a

imporre una condizione relativa al vincolo di parentela per quanto riguarda uno solo dei titoli di sfruttamento di terreni coltivabili, mentre la compravendita e l'affitto restano possibili» (para.41).

Asseriva inoltre che la normativa non aveva né contenuto né effetti discriminatori, come dimostrato dal fatto che su 100 000 persone toccate dall'applicazione della normativa in questione solo 5 058 non erano ungheresi.

Più articolata era la strategia difensiva relativa alla contestata lesione del diritto di proprietà garantito dall'articolo 17 della Carta. L'Ungheria riteneva infatti che il richiamo alla Carta fosse ultroneo, dato «che la soppressione dei diritti di usufrutto in questione non costituisce un'espropriazione e che essa è, per di più, giustificata dall'interesse generale, mentre le norme di diritto civile consentono all'ex usufruttuario di ottenere una compensazione giusta, globale e in tempo utile per le perdite subite. Inoltre, l'articolo 17 della Carta non sarebbe applicabile nel caso di specie, dal momento che i contratti di usufrutto così soppressi sarebbero stati conclusi illegalmente e in malafede» (para.50).

La Corte esordiva negando autonoma rilevanza ai profili riconducibili all'articolo 49 asserendo che

«Sebbene la normativa contestata sia quindi a priori idonea a rientrare al contempo nell'ambito di applicazione dell'articolo 49 TFUE e in quello dell'articolo 63 TFUE, nel caso di specie, tuttavia, la restrizione alla libertà di stabilimento risultante dalla normativa contestata che la Commissione allega nel suo ricorso costituirebbe la diretta conseguenza della restrizione alla libera circolazione dei capitali da essa denunciata, peraltro, nel medesimo ricorso. Poiché la prima restrizione dedotta è quindi inscindibile dalla seconda, non è necessario esaminare la normativa contestata alla luce dell'articolo 49...» (para. 53)

Venendo poi ai profili relativi all'articolo 63, nota la Corte che

«... prevedendo l'estinzione ex lege dei diritti di usufrutto così detenuti su terreni agricoli da cittadini di Stati membri diversi dall'Ungheria, la normativa contestata restringe, per il suo stesso oggetto e per questo solo fatto, il diritto degli interessati alla libera circolazione dei capitali garantito dall'articolo 63 TFUE. Infatti, tale normativa priva gli stessi tanto della possibilità di continuare a godere del loro diritto di usufrutto, impedendo loro, in particolare, di utilizzare e di sfruttare i terreni di cui

trattasi o di darli in affitto e di trarne così profitto, quanto dell'eventuale possibilità di alienare tale diritto, ad esempio mediante retrocessione al proprietario. Detta normativa è, inoltre, idonea a dissuadere i non residenti dal fare investimenti in Ungheria in futuro ...» (para. 58)

Accertata dunque la violazione dell'articolo 63, la Corte passa ad esaminare il profilo della sua eventuale giustificazione ai sensi dell'articolo 65. Ed è precisamente a questo punto che la Corte inserisce la considerazione dei profili relativi alla violazione dell'articolo 17 della Carta, poiché

«... occorre altresì rammentare che i diritti fondamentali garantiti dalla Carta sono applicabili a tutte le situazioni regolate dal diritto dell'Unione e che, quindi, essi devono essere rispettati, segnatamente, allorché una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione di tale diritto ... Orbene, nel caso di specie, come è stato rilevato ai punti 58 e 62 della presente sentenza, la normativa contestata costituisce una restrizione alla libera circolazione dei capitali e l'Ungheria deduce, al fine di giustificare tale restrizione, l'esistenza di ragioni imperative di interesse generale nonché dei motivi contemplati dall'articolo 65 TFUE. In simili circostanze, la compatibilità di detta normativa con il diritto dell'Unione deve essere esaminata alla luce tanto delle eccezioni così previste dal Trattato e dalla giurisprudenza della Corte che dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta» (para. 63-66).

Procedendo a questa verifica, la Corte riconosce che le limitazioni imposte ai diritti di uso e usufrutto costituiscono una violazione dell'articolo 17 della Carta, poiché tali diritti costituiscono dei beni sia ai sensi della giurisprudenza della Corte, sia ai sensi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, espressamente richiamata dall'articolo 52 della Carta stessa, dato che

«è chiaro che i diritti di usufrutto su un bene immobile come quelli di cui trattasi, consentendo al loro titolare di usare il bene e di goderne, hanno un valore patrimoniale e conferiscono a tale titolare una posizione giuridica acquisita che consente l'esercizio autonomo di tali diritti d'uso e di godimento, e ciò anche qualora la trasmissibilità di detti diritti fosse limitata o esclusa in forza del diritto nazionale applicabile» (para. 70)

In secondo luogo, osserva la Corte, dato che i diritti di uso e di usufrutto costituiscono parte dei diritti che sono ricompresi nel diritto di proprietà, i provvedimenti

ungheresi non possono essere qualificati come mere restrizioni all'uso dei beni, ma come una vera e propria privazione del diritto di proprietà (para. 73-86).

Privazione ammessa dall'articolo 17 quando essa risponda ad un interesse di carattere generale. Esaminando le giustificazioni addotte dall'Ungheria, la Corte rileva l'inconsistenza delle motivazioni che le sottendono. Infatti, le misure adottate non appaiono adeguate né necessarie a perseguire lo scopo di assicurare adeguato sfruttamento dei terreni agricoli, né l'obiettivo di contrastare violazioni di normative nazionali in materia di controllo dei cambi né quello di combattere pratiche abusive che abbiano lo scopo di eludere normative nazionali. Inoltre, la normativa ungherese viola l'articolo 17 della Carta perché non prevede adeguato ristoro alla privazione (para. 90-129).

Vorrei comunque notare che la Corte propone la sua valutazione della compatibilità della legislazione ungherese con l'articolo 17 della Carta come un passaggio ovvio, quasi naturale, del suo argomentare, dato che «i diritti fondamentali garantiti dalla Carta sono applicabili a tutte le situazioni regolate dal diritto dell'Unione e che, quindi, essi devono essere rispettati, segnatamente, allorché una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione di tale diritto» (para.63)

In verità, però, come sostenuto dall'avvocato generale Henrik Saugmandsgaard Øe, nelle sue conclusioni, la questione della autonoma valutazione dei profili di compatibilità con la Carta è veramente nuova e va ricondotta alla iniziativa della Commissione Nota infatti l'Avvocato generale come questa sia

«la prima di una serie di cause aventi ad oggetto ricorsi 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». (para.65)

Come del resto preannunciato nella «Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea», nella quale la Commissione così esprime il proprio punto di vista

«1.3.2. Procedimenti di infrazione

Ove uno Stato membro non rispetti i diritti fondamentali nell'attuazione del diritto dell'Unione, la Commissione, che è la custode dei trattati, dispone dei poteri necessari per tentare di porre fine all'infrazione e può, se del caso, adire la Corte di

giustizia (ricorso per inadempimento). Perché la Commissione possa intervenire occorre che la situazione presenti un elemento di collegamento con il diritto dell'Unione. L'esistenza di tale nesso dipende dalla situazione singola e concreta. La Commissione intende utilizzare tutti i mezzi di cui dispone per garantire il rispetto della Carta da parte degli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione. **Ogni qualvolta sarà necessario, avvierà procedimenti d'infrazione contro gli Stati membri che non avranno rispettato la Carta attuando il diritto dell'Unione.** Sarà data priorità alle violazioni che implicano questioni di principio o comportano conseguenze negative particolarmente gravi per i cittadini.

1.3.3. Situazioni che esulano dalla Carta

La Carta non si applica alle violazioni di diritti fondamentali che non presentano elementi di collegamento con il diritto dell'Unione. Gli Stati membri dispongono di un proprio sistema di protezione dei diritti fondamentali che fa capo agli organi giurisdizionali nazionali, e la Carta non li sostituisce. Spetta quindi a tali organi garantire il rispetto dei diritti fondamentali, e agli Stati membri adottare le misure necessarie conformemente alle rispettive leggi nazionali e agli obblighi internazionali. In una situazione di questo tipo, la Commissione non è competente a intervenire in qualità di custode dei trattati»²

Orbene, secondo l'Avvocato generale, questa nuova filosofia della Commissione appare difficilmente compatibile con l'articolo 51 della Carta a termini del cui primo paragrafo 1 essa vincola gli Stati membri esclusivamente «nell'attuazione» del diritto dell'Unione, formula che, per quanto ambigua, riflette i timori di molti, emersi nel corso del negoziato, che la Corte di giustizia potesse nell'amministrare la Carta, esprimere valutazioni sulle performance generali degli Stati in materia di diritti umani.

E fin qui la Corte si è attenuta a una condotta prudente, seguendo la sua giurisprudenza nel caso ERT, ossia ha affrontato il profilo della violazione dei diritti umani solo per verificare se uno Stato membro fosse legittimato a derogare, in particolare, alla libertà di circolazione. Insomma, i diritti umani venivano presi in considerazione non in sé, ma nell'ambito di una questione relativa all'attuazione del diritto comunitario³.

² COM (2010) 0573 final pag.10

³ Sentenza del 18 giugno 1991 (C-260/89, EU:C:1991:254)

Mentre, secondo l'Avvocato generale, qui «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». Motivato per cui, nelle sue conclusioni, chiedeva alla Corte di astenersi dal pronunciare sul punto⁴.

Bene ha fatto la Corte, secondo me, a pronunciarsi pur senza entrare nella complessa problematica evocata dall'Avvocato generale. Peraltro, costruendo comunque un nesso tra l'articolo 17 della Carta e l'articolo 65 TFUE. Ci sarà tempo per ritornare sulla questione.

⁴ Conclusioni dell'avvocato generale: H. Saugmandsgaard Øe, ECLI:EU:C:2018:971 para. 97-112

ECLI:EU:C:2019:432

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione) 21 maggio 2019 (*)

«Inadempimento di uno Stato – Articolo 63 TFUE – Libera circolazione dei capitali – Articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Diritto di proprietà – Normativa nazionale che sopprime ex lege e senza indennizzo i diritti di usufrutto sui terreni agricoli e forestali anteriormente acquisiti da persone giuridiche o da persone fisiche che non siano in grado di dimostrare un vincolo di stretta parentela con il proprietario»

Nella causa C-235/17,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell’articolo 258 TFUE, proposto il 5 maggio 2017,

Commissione europea, rappresentata da L. Malferrari e L. Havas, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Ungheria, rappresentata da M.Z. Fehér, in qualità di agente,

convenuta,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vicepresidente, J.-C. Bonichot, A. Prechal (relatrice), E. Regan e T. von Danwitz, presidenti di sezione, A. Rosas, L. Bay Larsen, M. Safjan, D. Šváby, C.G. Fernlund, C. Vajda e S. Rodin, giudici,

avvocato generale: H. Saugmandsgaard Øe

cancelliere: I. Illéssy, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 9 luglio 2018,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 29 novembre 2018,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che, in considerazione, in particolare, delle disposizioni in vigore dal 1° gennaio 2013 della 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 della mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (legge n. CXXII del 2013 relativa alla vendita di terreni agricoli e forestali; in prosieguo: la «legge del 2013 sui terreni agricoli»), nonché di talune disposizioni della 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 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»), l'Ungheria, limitando in modo manifestamente sproporzionato i diritti di usufrutto sui terreni agricoli e forestali, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 49 e 63 TFUE e dell'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. La Carta

2 L'articolo 17 della Carta, intitolato «Diritto di proprietà», al paragrafo 1 dispone quanto segue:

«Ogni persona ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquisito legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuna persona può essere privata 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 indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale».

3 L'articolo 51 della Carta, intitolato «Ambito di applicazione», al paragrafo 1 dispone quanto segue:

«Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione (...)».

4 L'articolo 52 della Carta, intitolato «Portata e interpretazione dei diritti e dei principi», enuncia, ai paragrafi 1 e 3:

«1. Eventuali 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.

(...)

3. Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa».

2. **Atto di adesione del 2003**

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

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

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

(...)

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

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

B. Diritto ungherese

7 L'articolo 38, paragrafo 1, della földről szóló 1987. évi I. törvény (legge n. I del 1987 relativa ai terreni) prevedeva che le persone fisiche che non possiedono la cittadinanza ungherese o che possiedono tale cittadinanza, ma risiedono permanentemente al di fuori dell'Ungheria, nonché le persone giuridiche con sede al di fuori dell'Ungheria o aventi sede in Ungheria, ma il cui capitale era detenuto da persone fisiche o giuridiche residenti al di fuori dell'Ungheria, potevano acquistare la proprietà di terreni coltivabili mediante compravendita, scambio o donazione solo previa autorizzazione del Ministro delle Finanze.

8 L'articolo 1, paragrafo 5, del 171/1991 Korm. Rendelet (decreto governativo 171/1991), del 27 dicembre 1991, entrato in vigore il 1° gennaio 1992, ha escluso la 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 coltivabili.

9 La legge del 1994 sui terreni coltivabili ha mantenuto detto divieto di compravendita estendendolo al contempo alle persone giuridiche, indipendentemente dal fatto che abbiano o meno la loro sede in Ungheria.

10 Tale legge è stata modificata, con effetto dal 1° gennaio 2002, dalla termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. törvény (legge n. CXVII del 2001 recante modifica della legge n. LV del 1994 sui terreni coltivabili), al fine di escludere anche la possibilità di costituire, per via contrattuale, un diritto di usufrutto sui terreni coltivabili a favore delle persone fisiche prive della cittadinanza ungherese o delle persone giuridiche. In seguito a tali modifiche, l'articolo 11, paragrafo 1, della legge del 1994 sui terreni coltivabili disponeva che «[p]er la costituzione, per via contrattuale, del diritto di usufrutto e del diritto d'uso, si applicano le disposizioni del capo II relative alla restrizione dell'acquisto della proprietà (...)».

11 L'articolo 11, paragrafo 1, della legge del 1994 sui terreni coltivabili è stato successivamente modificato dall'egyenes 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 risultante da 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». La legge n. CCXIII del 2012 ha inoltre inserito nella legge del 1994 un nuovo articolo 91, paragrafo 1, ai sensi del quale «[t]utti i diritti di usufrutto esistenti alla data del 1° gennaio 2013, e costituiti a tempo indeterminato o per un periodo determinato con scadenza successiva al 30 dicembre 2032, mediante un contratto tra persone che non sono prossimi congiunti, si estingueranno ex lege il 1° gennaio 2033».

12 La legge del 2013 sui terreni agricoli è stata adottata il 21 giugno 2013 ed è entrata in vigore il 15 dicembre 2013.

13 L'articolo 37, paragrafo 1, della legge del 2013 sui terreni agricoli 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.

14 L'articolo 5, punto 13, di detta legge contiene la seguente definizione: «Sono considerati “prossimi congiunti”: i coniugi, gli ascendenti e i discendenti in linea retta, i figli adottivi, i figli del coniuge, i genitori adottivi, i genitori del coniuge nonché i fratelli e le sorelle».

15 La legge del 2013 relativa alle misure transitorie è stata adottata il 12 dicembre 2013 ed è entrata in vigore il 15 dicembre 2013.

16 L'articolo 108, paragrafo 1, di tale legge, che ha abrogato l'articolo 91, paragrafo 1, della legge del 1994 sui terreni coltivabili, enuncia quanto segue:

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

17 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.

(...)

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

II. Procedimento precontenzioso

18 Ritenendo che, avendo adottato le restrizioni relative al diritto di usufrutto sui terreni agricoli contenute in talune disposizioni della legge del 2013 relativa alle misure transitorie, tra le quali l'articolo 108, paragrafo 1, della stessa, l'Ungheria avesse violato gli articoli 49 e 63 TFUE nonché l'articolo 17 della Carta, il 17 ottobre 2014 la Commissione ha inviato a tale Stato membro una lettera di diffida. Quest'ultimo ha risposto con lettera del 18 dicembre 2014 nella quale contestava dette violazioni.

19 Il 19 giugno 2015 la Commissione ha emesso un parere motivato nel quale ribadiva che, sopprimendo taluni diritti di usufrutto, con effetto dal 1° maggio 2014, in forza dell'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 relativa alle misure transitorie, l'Ungheria aveva violato le disposizioni del diritto dell'Unione menzionate al punto precedente. Tale Stato membro ha risposto con lettere datate 9 ottobre 2015 e 18 aprile 2016, concludendo per l'inesistenza degli inadempimenti addotti.

20 In tale contesto, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.

III. Sull'oggetto del ricorso

21 Nel petitum del suo ricorso, la Commissione contesta all'Ungheria di aver «ristretto» i diritti di usufrutto sui terreni agricoli e forestali (in prosieguo: i «terreni agricoli») in violazione del diritto dell'Unione, considerate le diverse disposizioni nazionali che essa menziona in detto petitum. Tuttavia, risulta sia dal parere motivato sia dal contenuto del ricorso stesso ed è, del resto, pacifico tra le parti, come confermato dalla discussione in udienza, e come riportato dall'avvocato

generale al paragrafo 39 delle sue conclusioni, che la restrizione dei diritti di usufrutto nella fattispecie denunciata dalla Commissione è, più specificamente, quella risultante dalla soppressione di tali diritti ad opera dell'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 relativa alle misure transitorie. Le altre disposizioni nazionali cui fa riferimento il petitum del ricorso sono menzionate in quest'ultimo e nel ricorso stesso solo in quanto elementi del contesto normativo nazionale in cui si inserisce detto articolo 108, paragrafo 1, elementi che risultano indispensabili alla piena comprensione della portata di quest'ultima disposizione.

22 Il ricorso della Commissione ha quindi lo scopo di far constatare che, adottando l'articolo 108, paragrafo 1, della legge del 2013 relativa alle misure transitorie (in prosieguo: la «normativa contestata») e sopprimendo in tal modo, ex lege, i diritti di usufrutto costituiti in precedenza, tra persone che non siano prossimi congiunti, su terreni agricoli situati in Ungheria, tale Stato membro è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli articoli 49 e 63 TFUE nonché dell'articolo 17 della Carta.

IV. Sulla competenza della Corte

A. Argomenti delle parti

23 L'Ungheria sostiene, in via preliminare, che, poiché i contratti di usufrutto soppressi dalla normativa contestata hanno eluso i divieti di acquisto della proprietà di terreni agricoli in vigore prima della sua adesione all'Unione e poiché essi erano, per tale motivo, nulli ab initio già prima di tale adesione, né i divieti così violati, né i loro effetti, né, pertanto, la successiva soppressione da parte della normativa contestata dei diritti di usufrutto in questione possono essere valutati alla luce del diritto dell'Unione. Infatti, la Corte non sarebbe competente a interpretare tale diritto quando i fatti della controversia sono anteriori all'adesione dello Stato membro interessato all'Unione.

24 Dal canto suo, la Commissione fa valere che il diritto dell'Unione è immediatamente applicabile nei nuovi Stati membri e che, nel caso di specie, la controversia verte su una normativa nazionale adottata nel corso del 2013 e che prevede la soppressione ex lege, al 1° maggio 2014, di diritti di usufrutto all'epoca ancora esistenti e iscritti nei registri fondiari e non sulla legalità di contratti di usufrutto conclusi prima dell'adesione dell'Ungheria all'Unione. L'Ungheria avrebbe inoltre espressamente riconosciuto, nella sua risposta al parere motivato, che i giudici ungheresi non hanno dichiarato, in nessun caso, la nullità di determinate convenzioni di usufrutto.

B. Giudizio della Corte

25 Come risulta da una costante giurisprudenza, la Corte è competente a interpretare il diritto dell'Unione per quanto attiene alla sua applicazione in un nuovo Stato membro a decorrere dalla data di adesione di quest'ultimo all'Unione (sentenza del 6 marzo 2018, SEGRO e Horváth, C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).

26 Nel caso di specie, come ha fatto valere la Commissione, i diritti di usufrutto oggetto della normativa contestata esistevano ancora il 30 aprile 2014 e la loro soppressione, nonché la loro conseguente cancellazione dal registro fondiario, sono intervenute a causa di tale normativa, adottata quasi dieci anni dopo l'adesione dell'Ungheria all'Unione, e non in applicazione di normative nazionali che fossero in vigore e abbiano prodotto tutti i loro effetti nei confronti di tali diritti di usufrutto già prima della data di tale adesione.

27 Ne consegue che l'argomento dell'Ungheria diretto a contestare la competenza della Corte deve essere respinto.

V. Nel merito

A. Argomenti delle parti

28 La Commissione sostiene, in primo luogo, che, a seconda delle peculiarità di ogni possibile caso di specie, la normativa contestata è idonea a restringere talora la libertà di stabilimento, talora la libera circolazione dei capitali, e, di conseguenza, a violare tanto l'articolo 49 TFUE quanto l'articolo 63 TFUE.

29 In secondo luogo, detta normativa sarebbe indirettamente discriminatoria nei confronti dei cittadini di Stati membri diversi dall'Ungheria dal momento che, tra il 1992 e il 2002, la costituzione di un usufrutto sarebbe stata il solo modo per i medesimi di investire in terreni agricoli in Ungheria e che sarebbe inoltre raro che tali cittadini abbiano prossimi congiunti proprietari di siffatti terreni, dai quali potrebbero aver acquisito un diritto di usufrutto sugli stessi. In tali condizioni, la normativa contestata non potrebbe essere giustificata sulla base dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE o di ragioni imperative di interesse generale ammesse dalla giurisprudenza.

30 In terzo luogo, e supponendo che tali giustificazioni possano essere prese in considerazione, quelle dedotte dall'Ungheria non sarebbero ammissibili nel caso di specie e la normativa contestata non sarebbe conforme ai requisiti derivanti dal principio di proporzionalità.

31 Per quanto riguarda, anzitutto, i diversi obiettivi di politica agricola menzionati nel preambolo della legge del 2013 sui terreni agricoli e individuati dall'Alkotmánybíróság (Corte costituzionale, Ungheria) nella sua sentenza n. 25 del 21 luglio 2015, vale a dire assicurare che i terreni agricoli coltivabili siano posseduti

unicamente da persone fisiche che li lavorano e non a fini speculativi, prevenire il frazionamento dei fondi e mantenere una popolazione rurale e un'agricoltura sostenibile, nonché creare aziende di dimensioni redditizie e concorrenziali, la Commissione sostiene che questi ultimi non giustificano un ostacolo alla libera circolazione dei capitali.

32 In ogni caso, le restrizioni in questione non sarebbero né appropriate, né coerenti, né necessarie per raggiungere gli obiettivi dichiarati.

33 Per quanto riguarda, poi, l'obiettivo di regolarizzare le situazioni illecite sorte da acquisti di diritti di usufrutto da parte di non residenti che non dispongono dell'autorizzazione di cambio della Banca nazionale di Ungheria che sarebbe stata richiesta, fino al 16 giugno 2001, in forza della legge n. XCV del 1995 sulle valute, la Commissione fa valere che tale requisito di autorizzazione genera, a partire dall'adesione dell'Ungheria all'Unione, una discriminazione fondata sulla cittadinanza vietata dal diritto dell'Unione. Del resto, l'Ungheria avrebbe riconosciuto, nel corso del procedimento precontenzioso, che non esiste nessuna decisione con la quale un giudice ungherese abbia ritenuto che l'acquisto di un diritto di usufrutto senza il possesso di un'autorizzazione di cambio sia tale da comportare la nullità di detto usufrutto.

34 Per quanto riguarda, infine, l'obiettivo consistente nell'eliminare i diritti di usufrutto acquisiti, anteriormente al 1° gennaio 2002, da non residenti o da persone giuridiche che, in tal modo, avrebbero illegittimamente eluso il divieto di acquisto della proprietà, la Commissione ritiene che il fatto che il cittadino di uno Stato membro diverso dall'Ungheria scelga, per investire in terreni agricoli o stabilirsi in Ungheria, un titolo giuridico disponibile in forza del diritto di tale Stato membro costituisca un semplice esercizio delle libertà garantite agli articoli 49 e 63 TFUE e non possa pertanto essere qualificato come abuso.

35 Inoltre, l'Ungheria non corroborerebbe la sua affermazione secondo la quale tutti i contratti di usufrutto oggetto della normativa contestata sarebbero stati conclusi abusivamente. Essa non esporrebbe, in particolare, perché ciò avverrebbe nel caso dei contratti provenienti da alcuni denunciati, che la Commissione ha prodotto dinanzi alla Corte, né menzionerebbe alcun contratto dichiarato illegittimo in via giudiziaria. Inoltre, anche ammettendo che, in taluni casi, il diritto di usufrutto sia stato costituito per eludere la normativa in vigore, tale constatazione non potrebbe, in ogni caso, essere generalizzata presumendo che chiunque abbia costituito un simile diritto abbia agito con tale intenzione.

36 In quarto luogo, la Commissione ritiene che la normativa contestata violi i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento. Tali

principi comporterebbero, infatti, che, in caso di soppressione di titoli giuridici che consentono ai loro titolari di esercitare un'attività economica, non sarebbe né proporzionato né giustificato prevedere un periodo transitorio di quattro mesi e mezzo sopprimendo al contempo, così facendo, il periodo transitorio di 20 anni fissato meno di un anno prima. Sarebbe parimenti contraria a tali principi la mancata previsione di una compensazione specifica che consenta l'indennizzo degli interessati, in condizioni predeterminate, per la privazione del corrispettivo versato, il deprezzamento degli investimenti effettuati e il lucro cessante.

37 In quinto luogo, la Commissione fa valere che, nei limiti in cui la normativa contestata ostacola la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei capitali e nei limiti in cui l'Ungheria invoca ragioni imperative di interesse generale per giustificare tali ostacoli, le disposizioni della Carta trovano applicazione nel caso di specie.

38 Orbene, detta normativa violerebbe l'articolo 17 della Carta. Infatti, la soppressione dei diritti di usufrutto in questione costituirebbe una privazione di proprietà, ai sensi di tale articolo, così come dell'articolo 1 del protocollo n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»).

39 La privazione di diritti di usufrutto a scapito di migliaia di cittadini non ungheresi non sarebbe giustificata nella fattispecie da alcun motivo ammissibile di interesse generale, e, anche a volerla considerare giustificabile, tale soppressione non sarebbe proporzionata, tenuto conto, in particolare, degli elementi precedentemente esposti. La normativa contestata non avrebbe neppure previsto l'indennizzo richiesto dall'articolo 17 della Carta e destinato a compensare, mediante modalità efficaci, la privazione di diritti reali di valore economico considerevole.

40 Infine, gli interessati avrebbero agito in buona fede utilizzando una possibilità di investimento offerta loro dal quadro normativo esistente e sia la pratica delle autorità amministrative competenti in materia di registrazione fondiaria sia quella delle autorità giudiziarie avrebbero confermato la legittimità degli usufrutti di cui trattasi.

41 A sua difesa, l'Ungheria nega qualsiasi ostacolo alla libertà di stabilimento. Dalla sentenza del 21 luglio 2015, n. 25, dell'Alkotmánybíróság (Corte costituzionale), risulterebbe che i titolari di diritti di usufrutto in questione non hanno subito un pregiudizio patrimoniale, ove tale giudice ha ritenuto che, in generale, le disposizioni del diritto civile ungherese garantissero in misura sufficiente la possibilità per questi ultimi di far valere i loro interessi nell'ambito di un regolamento dei conti tra le parti. Questi titolari potrebbero, inoltre, continuare a lavorare il fondo

in futuro acquistando, con il consenso del proprietario, la proprietà di quest'ultimo ovvero stipulando un contratto di affitto. Quanto alla libera circolazione dei capitali, una restrizione alla medesima non sarebbe dimostrata poiché la normativa contestata si limiterebbe a imporre una condizione relativa al vincolo di parentela per quanto riguarda uno solo dei titoli di sfruttamento di terreni coltivabili, mentre la compravendita e l'affitto restano possibili.

42 Inoltre, detto Stato membro contesta l'esistenza di una discriminazione indiretta fondata sulla cittadinanza dal momento che la normativa contestata ha interessato indifferentemente i cittadini ungheresi e quelli di altri Stati membri, come dimostra il fatto che, su più di 100 000 persone contemplate da tale normativa, solo 5 058 erano cittadini di altri Stati, inclusi cittadini di Stati terzi. Che l'eccezione relativa al vincolo di stretta parentela operi tipicamente a favore di cittadini ungheresi risulterebbe dal fatto che si tratta di terreni situati in Ungheria i cui proprietari sono di norma ungheresi. Detta eccezione terrebbe conto della circostanza che i genitori acquistano spesso per i loro figli immobili su cui costituiscono a proprio favore un diritto di usufrutto e del fatto che spesso il coniuge superstite eredita un tale diritto.

43 Supponendo che sia dimostrata una restrizione alla libera circolazione dei capitali, l'Ungheria ritiene che essa sia giustificata, anzitutto, dagli obiettivi di politica agricola rammentati al punto 31 della presente sentenza.

44 Inoltre, tale Stato membro fa valere che l'illegalità ab initio dei contratti di usufrutto in questione è stata riconosciuta dall'Alkotmánybíróság (Corte costituzionale), la quale ha rilevato, nella sua sentenza n. 25, del 21 luglio 2015, che l'obiettivo della normativa contestata era segnatamente quello di fare in modo che il registro fondiario rispecchiasse rapporti giuridici conformi al nuovo regime applicabile ai terreni agricoli e di eliminare gli effetti giuridici di una prassi in base alla quale il diritto di usufrutto è stato applicato in modo disfunzionale.

45 Nell'ipotesi in cui le parti optino per un tipo di contratto diverso da quello corrispondente alla loro vera intenzione, dall'articolo 207, paragrafo 6, dell'apolgari törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. Törvény (legge n. IV del 1959 che istituisce il codice civile) risulterebbe che il contratto è fittizio e nullo.

46 Tenuto conto del gran numero di acquisti di diritti di usufrutto che sarebbero stati conclusi, secondo modalità diverse, nella speranza, nutrita dai non residenti, di poter, dopo l'adesione dell'Ungheria all'Unione o una volta venuti meno gli ostacoli legali, acquistare un giorno la proprietà dei terreni interessati – acquisti la cui soppressione potrebbe rientrare nella nozione di ordine pubblico di cui all'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE – il legislatore nazionale avrebbe optato,

per ragioni di bilancio e di economia della giustizia, per la soppressione di tali diritti e la loro cancellazione dal registro fondiario per via legislativa, anziché lasciare che fossero impugnati uno ad uno in sede giudiziaria.

47 Infine, l'Ungheria ritiene che la normativa contestata sia altresì giustificata dalla volontà di porre fine all'illegittimità dei contratti di usufrutto conclusi senza l'autorizzazione di cambio richiesta in forza della legge n. XCV del 1995.

48 Per quanto riguarda la proporzionalità e la necessità della restrizione al diritto di proprietà, l'Alkotmánybíróság (Corte costituzionale) avrebbe dichiarato, nella sua sentenza n. 25, del 21 luglio 2015, che la soppressione dei diritti di usufrutto di cui trattasi non era assimilabile ad un'espropriazione, dato che i diritti in questione sono di natura contrattuale e possono, pertanto, essere limitati da disposizioni legislative, nell'interesse generale, e detta soppressione non dà luogo né all'acquisto di un diritto da parte dello Stato né alla nascita di un nuovo diritto reale a favore di un altro soggetto di diritto. Inoltre, tale misura risponderebbe all'interesse generale poiché il fondo del proprietario si troverebbe non più gravato e si vedrebbe ormai imporre, in forza di vincoli sociali, obblighi relativi ai terreni produttivi.

49 Quanto alla brevità del periodo transitorio, gli operatori economici interessati non avrebbero avuto motivo di riporre il loro legittimo affidamento nel mantenimento della precedente normativa, di cui era prevedibile l'evoluzione a causa della scadenza della moratoria sull'acquisto di terreni risultante dall'atto di adesione del 2003.

50 Inoltre, l'Ungheria fa valere che un esame separato della normativa contestata alla luce della Carta non è necessario e che, in ogni caso, risulta dalla sentenza n. 25, del 21 luglio 2015, dell'Alkotmánybíróság (Corte costituzionale) che la soppressione dei diritti di usufrutto in questione non costituisce un'espropriazione e che essa è, per di più, giustificata dall'interesse generale, mentre le norme di diritto civile consentono all'ex usufruttuario di ottenere una compensazione giusta, globale e in tempo utile per le perdite subite. Inoltre, l'articolo 17 della Carta non sarebbe applicabile nel caso di specie, dal momento che i contratti di usufrutto così soppressi sarebbero stati conclusi illegalmente e in malafede.

B. Giudizio della Corte

1. Sull'articolo 49 TFUE

51 Per quanto riguarda la domanda della Commissione che sia constatato un inadempimento alle obbligazioni che incombono all'Ungheria in forza dell'articolo 49 TFUE, occorre rammentare che il diritto di acquistare, gestire e alienare beni immobili nel territorio di un altro Stato membro, qualora venga esercitato

come complemento del diritto di stabilimento, genera movimenti di capitali (sentenza del 6 marzo 2018, SEGRO e Horváth, C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157, punto 54).

52 Come ha fatto valere la Commissione ricordando, a tal riguardo, il caso di cittadini di Stati membri diversi dall'Ungheria che esercitano un'attività di sfruttamento agricolo in tale Stato membro e che hanno, a tal fine, acquisito, in modo diretto o indiretto, un diritto di usufrutto su terreni agricoli, tale diritto costituisce, in siffatta ipotesi, un complemento all'esercizio del diritto di stabilimento di tali cittadini.

53 Sebbene la normativa contestata sia quindi a priori idonea a rientrare al contempo nell'ambito di applicazione dell'articolo 49 TFUE e in quello dell'articolo 63 TFUE, nel caso di specie, tuttavia, la restrizione alla libertà di stabilimento risultante dalla normativa contestata che la Commissione allega nel suo ricorso costituirebbe la diretta conseguenza della restrizione alla libera circolazione dei capitali da essa denunciata, peraltro, nel medesimo ricorso. Poiché la prima restrizione dedotta è quindi inscindibile dalla seconda, non è necessario esaminare la normativa contestata alla luce dell'articolo 49 TFUE (v., in tal senso, sentenze del 4 giugno 2002, Commissione/Portogallo, C-367/98, EU:C:2002:326, punto 56, del 13 maggio 2003, Commissione/Spagna, C-463/00, EU:C:2003:272, punto 86 nonché del 10 novembre 2011, Commissione/Portogallo, C-212/09, EU:C:2011:717, punto 98 e giurisprudenza ivi citata).

2. L'articolo 63 TFUE e l'articolo 17 della Carta

a) Sull'applicabilità dell'articolo 63 TFUE e sull'esistenza di una restrizione alla libera circolazione dei capitali

54 Occorre rammentare che i movimenti di capitali comprendono le operazioni con cui soggetti non residenti effettuano investimenti immobiliari nel territorio di uno Stato membro, come risulta dalla nomenclatura dei movimenti di capitali che figura nell'allegato I della direttiva 88/361/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1988, per l'attuazione dell'articolo 67 del Trattato CE [articolo abrogato dal Trattato di Amsterdam] (GU 1988, L 178, pag. 5), nomenclatura che conserva il valore indicativo che le era proprio per definire la nozione di movimenti di capitali (sentenza del 6 marzo 2018, SEGRO e Horváth, C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157, punto 56 e giurisprudenza ivi citata).

55 In tale nozione rientrano, segnatamente, gli investimenti immobiliari relativi all'acquisto di un usufrutto su terreni, come dimostra, in particolare, la precisazione, contenuta nelle note esplicative dell'allegato I della direttiva 88/361, secondo la quale la categoria degli investimenti immobiliari rientranti in quest'ultima

include l'acquisto di diritti di usufrutto sui terreni con immobili e senza (sentenza del 6 marzo 2018, SEGRO e Horváth, C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157, punto 57).

56 Nel caso di specie, la normativa contestata sopprime i diritti di usufrutto precedentemente acquistati su terreni agricoli, quando i titolari di tali diritti non soddisfano il requisito cui la normativa nazionale subordina ormai l'acquisto di tali diritti, vale a dire l'esistenza di un vincolo di stretta parentela tra l'acquirente del diritto di usufrutto e il proprietario dei terreni.

57 È pacifico, inoltre, che tra i titolari di diritti di usufrutto in tal modo lesi dalla suddetta normativa figurano numerosi cittadini di Stati membri diversi dall'Ungheria che hanno acquisito tali diritti, vuoi direttamente, vuoi indirettamente mediante una persona giuridica costituita in Ungheria.

58 Orbene, prevedendo l'estinzione ex lege dei diritti di usufrutto così detenuti su terreni agricoli da cittadini di Stati membri diversi dall'Ungheria, la normativa contestata restringe, per il suo stesso oggetto e per questo solo fatto, il diritto degli interessati alla libera circolazione dei capitali garantito dall'articolo 63 TFUE. Infatti, tale normativa priva gli stessi tanto della possibilità di continuare a godere del loro diritto di usufrutto, impedendo loro, in particolare, di utilizzare e di sfruttare i terreni di cui trattasi o di darli in affitto e di trarne così profitto, quanto dell'eventuale possibilità di alienare tale diritto, ad esempio mediante retrocessione al proprietario. Detta normativa è, inoltre, idonea a dissuadere i non residenti dal fare investimenti in Ungheria in futuro (v., in tal senso, sentenza del 6 marzo 2018, SEGRO e Horváth, C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157, punti da 62 a 66).

b) Sulla giustificazione della restrizione alla libera circolazione dei capitali e sull'applicabilità dell'articolo 17 della Carta

59 Come emerge dalla giurisprudenza della Corte, una misura come la normativa contestata, che restringe la libertà di circolazione dei capitali, può essere ammessa solo a condizione di essere giustificata da ragioni imperative di interesse generale e di rispettare il principio di proporzionalità, il che esige che essa sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo legittimamente perseguito e che non ecceda quanto necessario per il suo raggiungimento (v., in tal senso, sentenza dell'11 novembre 2010, Commissione/Portogallo, C-543/08, EU:C:2010:669, punto 83).

60 Allo stesso modo, tale misura potrebbe essere giustificata dai motivi menzionati all'articolo 65 TFUE purché rispetti detto principio di proporzionalità (sentenza del 6 marzo 2018, SEGRO e Horváth, C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157, punto 77 e giurisprudenza ivi citata).

61 A tale riguardo occorre parimenti rammentare che una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo addotto solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico (sentenza del 6 marzo 2018, SEGRO e Horváth, C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157, punto 78 e giurisprudenza ivi citata).

62 Nel caso di specie, l'Ungheria ha fatto valere che la normativa contestata è giustificata, rispettivamente, da ragioni imperative di interesse generale riconosciute dalla giurisprudenza della Corte, ossia da obiettivi connessi allo sfruttamento razionale dei terreni agricoli, e da motivi previsti dall'articolo 65 TFUE. Per quanto riguarda tale ultimo articolo, detto Stato membro fa più precisamente valere, da un lato, la volontà di rimediare a violazioni della normativa nazionale in materia di controllo dei cambi e, dall'altro, quella di lottare, per motivi di ordine pubblico, contro le pratiche di acquisto abusive.

63 Peraltro, occorre altresì rammentare che i diritti fondamentali garantiti dalla Carta sono applicabili a tutte le situazioni regolate dal diritto dell'Unione e che, quindi, essi devono essere rispettati, segnatamente, allorché una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione di tale diritto (v., in particolare, sentenze del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punti da 19 a 21 e del 21 dicembre 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punto 62).

64 Orbene, è quanto si verifica, in particolare, allorché una normativa nazionale è atta ad ostacolare una o più libertà fondamentali garantite dal Trattato FUE e allorché lo Stato membro interessato, per giustificare siffatto ostacolo, adduca le ragioni di cui all'articolo 65 TFUE o ragioni imperative di interesse generale riconosciute dal diritto dell'Unione. In tale ipotesi, la normativa nazionale di cui trattasi può, ai sensi di una giurisprudenza costante, beneficiare delle eccezioni così previste solo se essa è conforme ai diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto (v., in tal senso, sentenze del 18 giugno 1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punto 43; del 27 aprile 2006, Commissione/Germania, C-441/02, EU:C:2006:253, punto 108 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 21 dicembre 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punto 63).

65 A tale riguardo e come è già stato statuito dalla Corte, il 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 deve essere considerato come «attuazione del diritto dell'Unione» ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta (sentenza del 21 dicembre 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punto 64 e giurisprudenza ivi citata).

66 Orbene, nel caso di specie, come è stato rilevato ai punti 58 e 62 della presente sentenza, la normativa contestata costituisce una restrizione alla libera circolazione dei capitali e l'Ungheria deduce, al fine di giustificare tale restrizione, l'esistenza di ragioni imperative di interesse generale nonché dei motivi contemplati dall'articolo 65 TFUE. In simili circostanze, la compatibilità di detta normativa con il diritto dell'Unione deve essere esaminata alla luce tanto delle eccezioni così previste dal Trattato e dalla giurisprudenza della Corte che dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punti 65, 102 e 103), tra i quali figura il diritto di proprietà garantito dall'articolo 17 di quest'ultima, di cui la Commissione deduce la violazione nel caso di specie.

1) *Sull'esistenza di una privazione di proprietà ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, della Carta*

67 Conformemente all'articolo 17, paragrafo 1, della Carta ogni persona ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquisito legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuna persona può essere privata 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 indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può, peraltro, essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale.

68 A tal riguardo, occorre preliminarmente ricordare che, come già rilevato dalla Corte, l'articolo 17 della Carta costituisce una norma giuridica preordinata a conferire diritti ai singoli (v., in tal senso, sentenza del 20 settembre 2016, Ledra Advertising e a./Commissione e BCE, da C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, punto 66).

69 Per quanto riguarda le condizioni sostanziali elencate all'articolo 17, paragrafo 1, della Carta, emerge, in primo luogo, dalla giurisprudenza della Corte che la tutela conferita da tale disposizione verte su diritti aventi valore patrimoniale da cui deriva, con riguardo all'ordinamento giuridico interessato, una posizione giuridica acquisita che consente l'esercizio autonomo di tali diritti da parte e a favore del loro titolare (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).

70 Orbene, contrariamente a quanto sostenuto dall'Ungheria a tal riguardo in udienza, è chiaro che i diritti di usufrutto su un bene immobile come quelli di cui trattasi, consentendo al loro titolare di usare il bene e di goderne, hanno un valore patrimoniale e conferiscono a tale titolare una posizione giuridica

acquisita che consente l'esercizio autonomo di tali diritti d'uso e di godimento, e ciò anche qualora la trasmissibilità di detti diritti fosse limitata o esclusa in forza del diritto nazionale applicabile.

71 Infatti, l'acquisto, per via contrattuale, di tali diritti di usufrutto su terreni agricoli si accompagna, in linea di principio, al versamento di un prezzo. I suddetti diritti consentono ai loro titolari di godere di tali terreni, in particolare per fini economici, oltretutto, eventualmente, di affittare questi ultimi a terzi, e rientrano pertanto nell'ambito di applicazione dell'articolo 17, paragrafo 1, della Carta.

72 Emerge, inoltre, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'articolo 1 del protocollo n. 1 alla CEDU, giurisprudenza che occorre prendere in considerazione in forza dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, ai fini dell'interpretazione dell'articolo 17 di quest'ultima, quale soglia di protezione minima (v., in tal senso, sentenze del 15 marzo 2017, *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, punto 37; del 13 giugno 2017, *Florescu e a.*, C-258/14, EU:C:2017:448, punto 49 nonché del 12 febbraio 2019, *TC*, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, punto 57), che i diritti di uso o di usufrutto su un bene immobile devono essere considerati come «beni» che possono beneficiare della protezione garantita da detto articolo 1 (v., in particolare, Corte EDU, 12 dicembre 2002, *Witek c. Germania*, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, §§ da 43 a 46; Corte EDU, 16 novembre 2004, *Bruncrona c. Finlandia* CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, § 78, nonché Corte EDU, 9 febbraio 2006, *Athanasiou e a. c. Grecia*, CE:ECHR:2006:0209JUD000253102, § 22).

73 In secondo luogo, i diritti di usufrutto di cui la normativa contestata ha operato la soppressione devono, contrariamente a quanto sostenuto dall'Ungheria, essere considerati «acquisiti legalmente», ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, della Carta.

74 A tale riguardo, occorre anzitutto rilevare che, come emerge dai punti 8 e 9 della presente sentenza, le modifiche legislative introdotte nel 1991 e nel 1994, al fine di impedire l'acquisto di terreni agricoli alle persone fisiche prive della cittadinanza ungherese ed alle persone giuridiche, non riguardavano l'acquisto di diritti d'usufrutto su tali terreni. Infatti, solo a partire dal 1° gennaio 2002 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.

75 Pertanto, i diritti di usufrutto oggetto della normativa contestata sono stati costituiti su terreni agricoli in un'epoca in cui la costituzione di tali diritti non era vietata dalla normativa nazionale in vigore.

76 Inoltre, l'Ungheria non ha dimostrato né che la normativa nazionale in materia di controllo dei cambi da essa dedotta fosse diretta a sottoporre gli acquisti di diritti di usufrutto da parte di non residenti ad un'autorizzazione di cambio a pena di invalidità di tali acquisti, né che i diritti di usufrutto acquisiti dai cittadini di altri Stati membri e soppressi dalla normativa contestata fossero, in forza del diritto nazionale applicabile, nulli ab initio per elusione delle norme applicabili in materia di acquisto della proprietà di terreni agricoli.

77 A tale riguardo, come rilevato dalla Commissione e come riconosciuto dall'Ungheria durante la fase precontenziosa del procedimento, non vi è alcuna decisione giudiziaria che abbia constatato una siffatta nullità in merito a tali diritti di usufrutto. Al contrario, la Commissione ha menzionato dinanzi alla Corte una sentenza della Kúria (Corte suprema, Ungheria) del 26 gennaio 2010, la cui motivazione indica chiaramente che la mera costituzione di un diritto di usufrutto su un terreno agricolo non implica che le parti abbiano inteso eludere la normativa applicabile in materia di vendita di tali terreni.

78 Inoltre, benché sembri certamente emergere dalla sentenza n. 25, del 21 luglio 2015, dell'Alkotmánybíróság (Corte costituzionale) che la normativa contestata era diretta, quantomeno parzialmente, ad eliminare gli effetti giuridici di una pratica di acquisto dei terreni agricoli in forza della quale il diritto di usufrutto sarebbe stato applicato «in modo disfunzionale», una siffatta constatazione non sembra equivalere a una constatazione di abuso da parte dell'insieme dei titolari di diritti di usufrutto di cui trattasi, ove detta sentenza sottolinea del resto che la normativa contestata aveva posto fine ai diritti di usufrutto di cui trattasi per il futuro, ma senza qualificare alcun comportamento anteriore come illegale.

79 Infine, è pacifico che i diritti di usufrutto così acquistati da non residenti sono stati oggetto di iscrizioni sistematiche nei registri fondiari da parte delle autorità ungheresi competenti. Orbene, come riconoscono le parti, una siffatta iscrizione richiede che l'atto in questione rivesta la forma o di un atto pubblico o di una scrittura privata controfirmata da un avvocato e ha come conseguenza, conformemente all'articolo 5 della legge relativa al registro fondiario, che il dato immobiliare di cui trattasi esista fino a prova contraria. La Commissione ha sottolineato, inoltre, senza essere contraddetta su tale punto dall'Ungheria, che, in forza dell'articolo 3 di tale legge, nella versione in vigore fino al 15 marzo 2014, una siffatta iscrizione aveva carattere costitutivo.

80 Pertanto, è pacifico che gli interessati hanno potuto, in generale, godere di tali diritti senza turbative, comportandosi come usufruttuari, eventualmente da moltissimi anni. Quanto alla certezza del diritto connessa ai loro titoli, gli

interessati hanno trovato conforto, innanzitutto, nella registrazione di questi ultimi nei registri fondiari, poi, nella mancanza di azioni delle autorità nazionali adottate entro un termine ragionevole al fine eventuale di far accertare la nullità di tali titoli e cancellare la loro iscrizione in tali registri e, infine, nella conferma, per via legislativa, dell'esistenza di detti titoli, avendo infatti la legge n. CCXIII del 2012, adottata poco più di un anno prima della normativa contestata, disposto il mantenimento di tali titoli fino al 1° gennaio 2033.

81 In terzo luogo, e come l'avvocato generale ha sottolineato ai paragrafi 136 e 157 delle sue conclusioni, i diritti di usufrutto di cui trattasi costituiscono uno smembramento del diritto di proprietà, in quanto conferiscono ai loro titolari due attributi essenziali di quest'ultimo diritto, vale a dire il diritto di servirsi del bene e il diritto di percepirne i redditi. Orbene, la normativa contestata elimina ex lege tutti i diritti di usufrutto esistenti e relativi ai terreni di cui trattasi, ad eccezione di quelli che siano stati costituiti tra prossimi congiunti. Una siffatta soppressione priva quindi, per definizione, in modo coatto, integrale e definitivo gli interessati di tali diritti di usufrutto a favore dei nudi proprietari di tali terreni.

82 Ne consegue che la normativa contestata comporta non restrizioni all'uso dei beni, bensì una privazione di proprietà, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, della Carta.

83 Non può essere accolto, al riguardo, l'argomento dedotto dall'Ungheria in udienza secondo il quale i titolari di diritti di usufrutto così spossessati conserverebbero la possibilità di continuare a fruire dei terreni di cui trattasi mediante la conclusione di un contratto di affitto con il proprietario. Infatti, una siffatta conclusione dipende esclusivamente dal consenso del proprietario e non consente di restituire all'ex titolare del diritto di usufrutto il diritto reale che era suo in precedenza e che è di natura diversa dal diritto personale risultante da un contratto di affitto. Inoltre, essa pone a suo carico inconvenienti che egli non avrebbe subito se avesse conservato il proprio titolo.

84 Inoltre, disponendo che «nessuno può essere privato della proprietà», l'articolo 17, paragrafo 1, seconda frase, della Carta non riguarda soltanto privazioni di proprietà che abbiano ad oggetto il trasferimento di quest'ultima alle autorità pubbliche. Pertanto, contrariamente a quanto ha sostenuto inoltre l'Ungheria a tale riguardo, la circostanza che i diritti di usufrutto di cui trattasi non siano acquisiti dall'autorità pubblica, ma che la loro estinzione abbia come conseguenza che si ricostituisca la piena proprietà dei terreni di cui trattasi a favore dei proprietari, non incide minimamente sul fatto che la soppressione di tali diritti ha come conseguenza la privazione di questi ultimi per i loro ex titolari.

85 A tale riguardo occorre parimenti osservare che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha considerato che la cessione obbligatoria, in forza di una normativa nazionale, della proprietà di immobili tra il proprietario degli stessi e il titolare di un diritto di enfiteusi sui medesimi beni si risolveva in una privazione di proprietà ai sensi dell'articolo 1, primo comma, seconda frase, del protocollo n. 1 alla CEDU (Corte EDU, 21 febbraio 1986, James e a. c. Regno Unito, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, §§ 27, 30 e 38) così come, il trasferimento obbligatorio di una proprietà agricola da una persona ad un'altra per fini di razionalizzazione dell'agricoltura (Corte EDU, 21 febbraio 1990, Håkansson e Sturesson c. Svezia, CE:ECHR:1990:0221JUD001185585, §§ da 42 a 44).

86 Dalle considerazioni esposte ai punti da 69 a 85 della presente sentenza risulta che la soppressione di diritti di usufrutto operata dalla normativa contestata costituisce una privazione di proprietà, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, della Carta.

87 Tale disposizione, benché non vieti, in modo assoluto, privazioni della proprietà, prevede, tuttavia, che queste ultime possano intervenire soltanto per motivi di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti da una legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita di tale proprietà.

88 Per quanto riguarda tali requisiti, occorre parimenti tener conto delle precisazioni di cui all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, disposizione secondo la quale possono essere apportate limitazioni all'esercizio dei diritti sanciti da quest'ultima, purché tali limitazioni siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale di detti diritti e, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

89 Un'interpretazione combinata dell'articolo 17, paragrafo 1, della Carta e dell'articolo 52, paragrafo 1, di quest'ultima porta a considerare, da un lato, che, quando per giustificare una privazione di proprietà è invocata una causa di pubblico interesse, è alla luce di tale causa e degli obiettivi di interesse generale che essa ricomprende che occorre vigilare al rispetto del principio di proporzionalità di cui all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta. Dall'altro lato, una siffatta interpretazione implica che, in mancanza di una tale causa di pubblico interesse idonea a giustificare una privazione di proprietà, o, supponendo che tale causa di pubblico interesse sia dimostrata, ove non siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 17, paragrafo 1, seconda frase, della Carta, si configurerebbe una lesione del diritto di proprietà garantito da tale disposizione.

2) *Sulle giustificazioni e sulle cause di pubblico interesse*

i) *Sulla giustificazione fondata su obiettivi di interesse generale connessi allo sfruttamento dei terreni agricoli*

90 Come risulta dai punti 31 e 43 della presente sentenza, l'Ungheria sostiene che, supponendo che la normativa contestata sia ritenuta costitutiva di una restrizione alla libera circolazione dei capitali, tale normativa, in quanto subordina ogni mantenimento di diritti esistenti di usufrutto su terreni agricoli alla condizione che l'usufruttuario abbia la qualità di prossimo congiunto del proprietario dei terreni di cui trattasi, è diretta, al tempo stesso, a riservare la proprietà dei terreni agricoli alle persone che li sfruttano e ad impedire l'acquisto di tali terreni per fini puramente speculativi, a consentire lo sfruttamento di tali terreni da parte di nuove imprese, a facilitare la creazione di aziende agricole di dimensioni redditizie e concorrenziali e ad evitare un frazionamento dei fondi agricoli nonché l'esodo rurale e lo spopolamento delle campagne.

91 A tale riguardo, si deve rammentare che la Corte ha ammesso che le normative nazionali possono restringere la libera circolazione dei capitali in nome di obiettivi come quelli volti a preservare lo sfruttamento dei terreni agricoli in conduzione diretta e a tendere a far sì che i fondi agricoli siano abitati e sfruttati in maniera prevalente dai loro proprietari, nonché a mantenere, a fini di pianificazione del territorio, una popolazione permanente in ambiente rurale e a favorire un uso ragionevole dei terreni disponibili lottando contro la pressione fondiaria (sentenza del 6 marzo 2018, SEGRO e Horváth, C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157, punto 82 e giurisprudenza ivi citata).

92 Lo stesso vale per gli obiettivi consistenti nel conservare una ripartizione della proprietà fondiaria che consenta lo sviluppo di aziende economicamente sane e la gestione armoniosa dello spazio e dei paesaggi (sentenza del 6 marzo 2018, SEGRO e Horváth, C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157, punto 83 e giurisprudenza ivi citata).

93 Nel caso di specie, occorre tuttavia verificare, come è stato rammentato al punto 59 della presente sentenza, se la normativa contestata persegua effettivamente gli obiettivi legittimi di interesse generale allegati e se sia idonea a garantirne la realizzazione e non ecceda quanto necessario per il loro raggiungimento.

94 In tale contesto, si deve parimenti rammentare che le giustificazioni che possono essere addotte da uno Stato membro devono essere corredate da prove adeguate o da un'analisi dell'idoneità e della proporzionalità della misura restrittiva adottata da detto Stato, nonché da elementi circostanziati che consentano di suffragare la sua argomentazione (sentenza del 26 maggio 2016, Commissione/Grecia, C-244/15, EU:C:2016:359, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

95 A tal riguardo, si deve, in primo luogo, osservare che la normativa contestata, laddove abolisce tutti i diritti di usufrutto esistenti sui terreni agricoli, ad eccezione di quelli di cui è titolare un prossimo congiunto del proprietario di questi ultimi, non appare appropriata al fine di perseguire gli obiettivi dedotti dall'Ungheria e con i quali essa non presenta alcun rapporto diretto.

96 L'Ungheria non ha infatti dimostrato le ragioni per le quali il tipo di titolo di cui gode una persona su un terreno agricolo consentirebbe di determinare se l'interessato sfrutti o meno egli stesso detto terreno, risieda o meno in prossimità di quest'ultimo, l'abbia o meno acquisito per eventuali fini speculativi, o sia tale da contribuire allo sviluppo di un'agricoltura redditizia e concorrenziale, in particolare evitando un frazionamento dei terreni.

97 Inoltre, come già statuito dalla Corte al punto 87 della sentenza del 6 marzo 2018, *SEGRO e Horváth* (C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157), l'esistenza del vincolo di parentela richiesto nella fattispecie tra l'usufruttuario e il proprietario non è idonea a garantire che l'usufruttuario gestisca egli stesso il fondo di cui trattasi e che non abbia acquisito il diritto di usufrutto in questione per fini puramente speculativi. Allo stesso modo, nulla consente di ritenere, a priori, che una persona, estranea alla famiglia del proprietario, che abbia acquistato un diritto di usufrutto su tale terreno non sia in grado di sfruttarlo essa stessa e che l'acquisto sia stato necessariamente effettuato per fini puramente speculativi, in assenza di qualsiasi volontà di coltivare detto terreno.

98 Del resto, l'Ungheria non ha neppure dimostrato in che modo tale requisito relativo al vincolo di stretta parentela potrebbe essere idoneo a contribuire al sostegno e allo sviluppo di un'agricoltura redditizia e concorrenziale, in particolare evitando un frazionamento dei terreni, o a consentire di evitare un esodo rurale e lo spopolamento delle campagne.

99 In secondo luogo, la normativa contestata eccede, in ogni caso, quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi dedotti dall'Ungheria.

100 Infatti, risulta che altre misure, meno lesive della libertà di circolazione dei capitali rispetto a quelle previste da detta normativa, avrebbero potuto essere adottate al fine di garantire che all'esistenza di un diritto di usufrutto su un terreno destinato allo sfruttamento agricolo non faccia seguito la cessazione di tale sfruttamento. Al riguardo sarebbe, ad esempio, stato possibile esigere dall'usufruttuario il mantenimento della destinazione agricola, eventualmente assicurando egli stesso lo sfruttamento del terreno, in condizioni idonee a garantire la sostenibilità di tale sfruttamento (v., in tal senso, sentenza del 6 marzo 2018, *SEGRO e Horváth*, C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157, punti 92 e 93).

101 L'Ungheria non ha quindi dimostrato né che la normativa contestata persegua effettivamente gli obiettivi di interesse generale connessi allo sfruttamento dei terreni agricoli cui essa si richiama, né, in ogni caso, che essa sia idonea a garantire in modo coerente la realizzazione di siffatti obiettivi e limitata alle misure necessarie a tali fini.

ii) *Sulla giustificazione fondata sulla violazione della normativa nazionale in materia di controllo dei cambi*

102 L'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE dispone che l'articolo 63 TFUE non pregiudica il diritto degli Stati membri di prendere tutte le misure necessarie per impedire le violazioni della legislazione e delle regolamentazioni nazionali, di stabilire procedure per la dichiarazione dei movimenti di capitali a scopo di informazione amministrativa o statistica, o di adottare misure giustificate da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza. Ai sensi dell'articolo 65, paragrafo 3, TFUE, dette misure o procedure non devono tuttavia costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata alla libera circolazione dei capitali e dei pagamenti di cui all'articolo 63 TFUE.

103 A tale riguardo, occorre ricordare che, in quanto deroga al principio fondamentale della libera circolazione dei capitali, l'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE deve essere oggetto di interpretazione restrittiva (sentenza del 6 marzo 2018, SEGRO e Horváth, C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157, punto 96 e giurisprudenza ivi citata).

104 Nel caso di specie, l'Ungheria sostiene che, dal momento che acquisti di diritti di usufrutto su terreni agricoli hanno avuto luogo prima del 1° gennaio 2002 e che sono stati effettuati da non residenti, ai sensi della normativa nazionale all'epoca applicabile in materia di controllo dei cambi, essi erano soggetti, in forza di detta normativa, ad un'autorizzazione rilasciata dalla Banca nazionale d'Ungheria. Orbene, tali autorizzazioni di cambio non sarebbero mai state richieste per detti acquisti, cosicché essi sarebbero stati invalidi.

105 A tal riguardo, si deve rilevare, in primo luogo, come risulta dal punto 76 della presente sentenza, che l'Ungheria non ha dimostrato che la normativa nazionale in materia di controllo dei cambi a cui essa si riferisce sarebbe stata diretta a sottoporre gli acquisti di diritti di usufrutto da parte di non residenti ad un'autorizzazione di cambio, pena l'invalidità di tali acquisti. Essa non ha neppure dimostrato che l'adozione della normativa contestata fosse stata ispirata alla volontà di porre rimedio a violazioni di detta normativa nazionale in materia di controllo dei cambi.

106 Per quanto riguarda il primo di tali due aspetti, occorre inoltre rilevare che, anche supponendo che la validità ab initio di taluni diritti di usufrutto

soppressi dalla normativa contestata fosse subordinata alla condizione di possedere un'autorizzazione di cambio, la Commissione ha prodotto dinanzi alla Corte alcuni estratti del parere n. 1/2010 del 28 giugno 2010 e di una sentenza (causa BH2000.556) resi dalla Kúria (Corte suprema), la cui interpretazione letterale indica che, in forza dell'articolo 237, paragrafo 2, della legge n. IV del 1959 che istituisce il codice civile, disposizione in vigore all'epoca in cui la normativa nazionale in materia di controllo dei cambi dedotta è stata abrogata, a partire dalla data in cui un'autorizzazione cessa di essere necessaria per la formazione di un contratto, un contratto concluso senza che essa sia stata ottenuta deve essere considerato definitivamente e validamente perfezionato.

107 Per quanto riguarda il secondo aspetto, occorre ricordare che la normativa contestata prevede l'estinzione sistematica dei diritti di usufrutto detenuti, su terreni agricoli, da soggetti che non siano in grado di dimostrare un vincolo di stretta parentela con il proprietario del fondo di cui trattasi. Orbene, tale criterio di parentela non ha alcun nesso con la normativa nazionale in materia di controllo dei cambi. Inoltre, è pacifico, come risulta, in particolare, dal punto 42 della presente sentenza, che la soppressione di diritti di usufrutto disposta dalla normativa contestata si applica non solo nei confronti di non residenti, ma anche nei confronti di persone residenti in Ungheria e di persone giuridiche con sede in tale Stato membro, che però non sono soggette alla normativa nazionale in materia di controllo dei cambi dedotta.

108 In secondo luogo, e in ogni caso, la soppressione ex lege dei diritti di usufrutto iscritti da lunga data nei registri fondiari, intervenuta più di dieci anni dopo che detta normativa nazionale in materia di controllo dei cambi è stata abrogata, non costituisce una misura proporzionata. Infatti, altre misure, con effetti meno estesi, avrebbero potuto essere adottate al fine di sanzionare ab initio eventuali infrazioni della normativa nazionale in materia di controllo dei cambi, come le ammende amministrative (sentenza del 6 marzo 2018, SEGRO e Horváth, C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157, punto 106 e giurisprudenza ivi citata).

109 Alla luce di quanto precede, l'Ungheria non ha dimostrato né che la normativa nazionale in materia di controllo dei cambi cui essa si richiama sia tale da aver inciso sulla validità dei diritti di usufrutto oggetto della normativa contestata, né che quest'ultima sia stata adottata al fine di porre rimedio a tali eventuali violazioni di detta normativa in materia di controllo dei cambi, né, in ogni caso, e supponendo che una simile finalità sia stata effettivamente perseguita dalla normativa contestata, che la soppressione di diritti di usufrutto da essa operata sia proporzionata a tale scopo e ammissibile ai sensi dell'articolo 65 TFUE.

iii) *Sulla giustificazione fondata sul contrasto, condotto a titolo di tutela dell'ordine pubblico, alle pratiche dirette ad eludere la legge nazionale*

110 Come è stato rammentato al punto 102 della presente sentenza, l'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE dispone, in particolare, che l'articolo 63 TFUE non pregiudica il diritto degli Stati membri di adottare misure giustificate da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

111 Nel caso di specie, l'Ungheria sostiene che i diritti di usufrutto di cui la normativa contestata determina la soppressione sono stati acquisiti eludendo il divieto imposto dalla legge alle persone fisiche aventi la cittadinanza di altri Stati membri e alle persone giuridiche di acquistare la proprietà di terreni agricoli e che erano pertanto nulli ab initio, ragion per cui il legislatore ungherese ha deciso di porre rimedio ex lege a tali abusi.

112 A tale riguardo, quanto al contrasto alle pratiche dirette ad aggirare la legge nazionale, si deve rammentare come la Corte abbia certamente già riconosciuto che una misura che restringe una libertà fondamentale può eventualmente essere giustificata, allorché mira a contrastare le costruzioni puramente artificiali finalizzate ad eludere l'applicazione della legislazione nazionale (sentenza del 6 marzo 2018, SEGRO e Horváth, C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157, punto 114 e giurisprudenza ivi citata).

113 Tuttavia, in primo luogo, e come già constatato ai punti da 76 a 80 della presente sentenza, l'Ungheria non ha dimostrato che i diritti di usufrutto oggetto della normativa contestata, ossia quelli che sono stati costituiti, prima dell'anno 2002, su terreni agricoli da persone giuridiche e da cittadini di altri Stati membri, fossero invalidi, in forza del diritto nazionale applicabile, per elusione di determinate norme di quest'ultimo.

114 In secondo luogo, una giustificazione come quella menzionata al punto 112 della presente sentenza è ammissibile, secondo la giurisprudenza, solo se riguarda specificamente le costruzioni artificiali finalizzate ad eludere l'applicazione della legislazione nazionale. Ciò esclude in particolare qualsiasi introduzione di una presunzione generale di pratiche abusive che sia sufficiente a giustificare una restrizione alla libera circolazione dei capitali (sentenza del 6 marzo 2018, SEGRO e Horváth, C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157, punti 115 e 116 nonché giurisprudenza ivi citata).

115 Per essere conforme al principio di proporzionalità, una misura volta al raggiungimento di tale obiettivo specifico di contrasto alle costruzioni puramente artificiali dovrebbe, al contrario, permettere ai giudici nazionali di procedere ad un esame caso per caso, prendendo in considerazione le peculiarità di ciascuna

fattispecie, e sulla base di elementi oggettivi, al fine di tener conto del comportamento abusivo o fraudolento dei soggetti interessati (sentenza del 6 marzo 2018, SEGRO e Horváth, C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157, punto 117 e giurisprudenza ivi citata).

116 Orbene, si deve constatare che la normativa contestata non soddisfa nessuno dei requisiti richiamati ai punti 114 e 115 della presente sentenza.

117 In primo luogo, la sentenza n. 25, del 21 luglio 2015, dell'Alkotmánybíróság (Corte costituzionale), menzionata al punto 78 della presente sentenza, non contiene alcuna constatazione di abuso da parte dei titolari di diritti di usufrutto in questione e sottolinea che la soppressione di tali diritti di usufrutto da parte della normativa contestata è stata ritenuta necessaria, soprattutto, al fine di realizzare pienamente l'obiettivo strategico nazionale perseguito mediante il nuovo dispositivo normativo istituito, vale a dire che i terreni coltivabili fossero esclusivamente di proprietà delle persone fisiche che li lavorano.

118 In tali condizioni, non è stato dimostrato che la normativa contestata persegua la finalità specifica di contrastare comportamenti che si sono concretizzati nella creazione di costruzioni artificiali il cui scopo fosse di eludere l'applicazione della legislazione nazionale relativa agli acquisti di fondi agricoli.

119 In secondo luogo, e in ogni caso, non si può ragionevolmente dedurre dalla sola circostanza che il titolare di un diritto di usufrutto su un terreno agricolo sia una persona giuridica o una persona fisica priva della qualità di prossimo congiunto del proprietario di tale terreno che detto soggetto abbia agito abusivamente al momento in cui ha acquistato il menzionato diritto di usufrutto. Come è stato ricordato al punto 114 della presente sentenza, non può essere ammessa l'introduzione di una presunzione generale di pratiche abusive (v., in tal senso, sentenza del 6 marzo 2018, SEGRO e Horváth, C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157, punto 121).

120 Infatti, al fine di contrastare eventuali elusioni accertate della legislazione nazionale, potrebbero essere previste altre misure, meno pregiudizievoli per la libera circolazione dei capitali, quali sanzioni o azioni specifiche di nullità dinanzi al giudice nazionale, purché siano rispettate le altre condizioni previste dal diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 6 marzo 2018, SEGRO e Horváth, C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157, punto 122).

121 A tal riguardo, non può essere accolto l'argomento dell'Ungheria fondato su considerazioni di bilancio e di economia delle risorse giudiziarie. Infatti, secondo costante giurisprudenza i motivi di natura puramente economica non possono costituire ragioni imperative di interesse generale idonee a giustificare una

limitazione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato. Lo stesso vale per le considerazioni di ordine meramente amministrativo (sentenza del 6 marzo 2018, SEGRO e Horváth, C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157, punto 123 e giurisprudenza ivi citata).

122 Ne risulta che la restrizione alla libera circolazione dei capitali derivante dalla normativa contestata non può essere giustificata dalla volontà di contrastare costruzioni puramente artificiose, finalizzate ad eludere la normativa nazionale applicabile in materia di acquisto di proprietà agricole.

iv) *Sull'assenza di cause di pubblico interesse e di un regime di indennizzo ai sensi dell'articolo 17 della Carta*

123 Per quanto riguarda la privazione di proprietà, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, della Carta, generata dalla soppressione dei diritti di usufrutto in questione, occorre aggiungere, tenuto conto dei requisiti rammentati ai punti da 87 a 89 della presente sentenza, al cui rispetto è subordinata l'ammissibilità di una siffatta privazione, che tale soppressione è prevista dalla legge.

124 Inoltre, se è vero che obiettivi di interesse generale relativi allo sfruttamento dei terreni agricoli, come quelli menzionati ai punti 91 e 92 della presente sentenza, o obiettivi come quelli intesi a porre rimedio a violazioni di una normativa nazionale in materia di controllo dei cambi o a combattere pratiche abusive che abbiano lo scopo di eludere una normativa nazionale applicabile, possono certamente rientrare in una o più cause di pubblico interesse, ai sensi di detta disposizione, dal punto 101 della presente sentenza emerge, tuttavia, che l'Ungheria non ha affatto dimostrato, nel caso di specie, né che la soppressione ex lege dei diritti di usufrutto operata dalla normativa contestata persegua effettivamente i detti obiettivi relativi allo sfruttamento dei terreni agricoli, né, in ogni caso, che essa sia idonea a raggiungerli o, ancora, che sia necessaria in tale prospettiva. Inoltre, e alla luce delle constatazioni effettuate, rispettivamente, ai punti 109 e 122 della presente sentenza, una soppressione di diritti di usufrutto come quella operata ex lege dalla normativa contestata non può nemmeno essere considerata effettuata al fine di porre rimedio a violazioni del diritto nazionale in materia di controllo dei cambi o a fini di contrasto di tali pratiche abusive, in mancanza di una dimostrazione di tali violazioni e pratiche, né, in ogni caso, come conforme al requisito di proporzionalità ricordato al punto 89 della presente sentenza.

125 In ogni caso, la normativa contestata non soddisfa il requisito di cui all'articolo 17, paragrafo 1, seconda frase, della Carta, secondo il quale per una privazione di proprietà come la perdita dei diritti di usufrutto di cui trattasi deve essere versata in tempo utile una giusta indennità.

126 Secondo la formulazione stessa della predetta disposizione, una privazione di proprietà può avvenire solo «in casi e condizioni previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa», di modo che detta indennità, che costituisce quindi una delle condizioni cui la Carta subordina tale privazione, deve essere prevista dalla legge. Ne consegue che una normativa nazionale che opera una privazione di proprietà deve prevedere, in modo chiaro e preciso, che tale privazione dia diritto ad un indennizzo nonché le relative condizioni. Orbene, si deve constatare che la normativa contestata non contiene nessuna disposizione che preveda l'indennizzo dei titolari di diritti di usufrutto spossessati e che ne disciplini le modalità.

127 A tal riguardo, il rinvio alle norme generali di diritto civile richiamate dall'Ungheria nel suo controricorso non può soddisfare i requisiti derivanti dall'articolo 17, paragrafo 1, della Carta. Del resto, anche supponendo che fosse legittimamente possibile per uno Stato membro, alla luce di detta disposizione, scaricare sui privati l'indennizzo per privazioni di proprietà alla cui origine vi è esclusivamente lo Stato stesso, si deve constatare che un siffatto rinvio, nel caso di specie, farebbe gravare sui titolari di diritti di usufrutto l'onere di dover agire per recuperare, mediante procedimenti che possono risultare lunghi e costosi, eventuali indennità che potrebbero essere loro dovute dal proprietario del fondo. Siffatte norme di diritto civile non consentono di determinare in modo agevole e sufficientemente preciso o prevedibile se le indennità potranno effettivamente essere ottenute al termine di tali procedimenti, né di sapere, eventualmente, quali ne saranno la natura e l'entità.

128 Su tale piano, occorre parimenti rilevare che, per quanto riguarda l'articolo 1 del protocollo n. 1 alla CEDU, emerge dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che la stessa considera che, quando i beni di un individuo sono oggetto di un'espropriazione, deve esistere un procedimento che assicuri una valutazione globale delle conseguenze di tale espropriazione, vale a dire la concessione di un'indennità che sia rapportata al valore del bene espropriato, la determinazione degli aventi diritto all'indennità e ogni altra questione relativa all'espropriazione (Corte EDU, 9 ottobre 2003, *Biozokat A.E. c. Grecia*, CE:ECHR:2003:1009JUD006158200, § 29).

129 Alla luce delle considerazioni esposte ai punti da 123 a 128 della presente sentenza, si deve constatare che la privazione di proprietà operata dalla normativa contestata non è giustificata da ragioni di pubblico interesse, né, del resto, accompagnata da un regime di pagamento di una giusta indennità in tempo utile. Pertanto, detta normativa lede il diritto di proprietà garantito dall'articolo 17, paragrafo 1, della Carta.

c) **Conclusione**

130 Alla luce di quanto precede, si deve concludere, da un lato, che l'Ungheria non ha dimostrato che la soppressione di diritti di usufrutto detenuti direttamente o indirettamente da cittadini di Stati membri diversi dall'Ungheria operata dalla normativa contestata miri a garantire la realizzazione di obiettivi di interesse generale ammessi dalla giurisprudenza della Corte o menzionati all'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE, né che tale soppressione sia appropriata e coerente, o ancora, limitata alle misure necessarie, al fine di perseguire tali obiettivi. Dall'altro lato, detta soppressione non è conforme all'articolo 17, paragrafo 1, della Carta. Di conseguenza, gli ostacoli alla libera circolazione dei capitali così sorti dalla privazione di beni acquisiti mediante capitali che beneficiano della tutela instaurata dall'articolo 63 TFUE non possono essere giustificati.

131 Ciò considerato, occorre constatare che l'Ungheria, avendo adottato la normativa contestata e, così facendo, avendo soppresso ex lege i diritti di usufrutto su terreni agricoli situati in Ungheria direttamente o indirettamente detenuti da cittadini di altri Stati membri, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del combinato disposto dell'articolo 63 TFUE e dell'articolo 17 della Carta.

Sulle spese

132 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. L'Ungheria, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

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

1) **L'Ungheria, avendo adottato l'articolo 108, paragrafo 1, della *mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 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) e, così facendo, avendo soppresso ex lege i diritti di usufrutto su terreni agricoli e forestali situati in Ungheria direttamente o indirettamente detenuti da cittadini di altri Stati membri, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del combinato disposto dell'articolo 63 TFUE e dell'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.**

2) **L'Ungheria è condannata alle spese.**

Firme

* Lingua processuale: l'ungherese.