CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCIS G. JACOBS
presentate il 13 aprile 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. L'articolo unico del decreto presidenziale greco 22-24 giugno 1927 stabilisce che l'acquisto da parte di persone fisiche o giuridiche straniere del diritto di proprietà o di altro diritto reale, con esclusione delle ipoteche, su beni immobili situati nelle zone di confine del paese è vietato a pena di sanzioni e di nullità assoluta del negozio giuridico relativo. Le sanzioni consistono in ammende e/o pene detentive, nonché la destituzione dall'ufficio per i notai responsabili. Le stesse sanzioni sono comminate per la trasgressione del divieto di dare in locazione beni immobili urbani o di concederne alle suddette persone, in qualsiasi forma, per un periodo superiore a tre anni, nelle zone di confine del paese. A norma di tale articolo, è fatto altresì divieto, a pena delle sanzioni anzidette, di dare in affitto o concedere in qualsiasi forma l'uso di fondi rustici di ogni sorta, compresi i pascoli, le foreste, i laghi e le riserve ittiche. Tale divieto può essere rimosso solo mediante decisione dei ministri degli interni, dell'agricoltura e della difesa nazionale, previo parere conforme di una commissione speciale. Le zone considerate come regioni di confine sono quelle designate come tali per decreto.

2. Gli articoli 1, 2, 3, 4 e 5 del decreto greco di eccezione 2-7 settembre 1938, n. 1366, come modificato, vieta la conclusione di qualsiasi negozio relativo a beni immobili o immateriali situati nelle regioni di confine, ovvero in un'isola o isolotto della Grecia, o in una regione costiera o in una zona interna del paese designata per decreto come regione di confine, vale a dire ogni negozio col quale venga trasferita la proprietà o un altro diritto reale o venga instaurato un rapporto di locazione o un altro rapporto obbligatorio con una persona fisica o giuridica, ad eccezione dello Stato, dei comuni o dei distretti rurali. Affinché la conclusione di tali negozi sia valida, e limitatamente alle persone fisiche aventi la cittadinanza greca o alle persone giuridiche i cui amministratori siano cittadini greci, l'interessato deve fornire un attestato rilasciato dal ministro dell'agricoltura su proposta di una commissione speciale, certificante che non sussistono motivi di sicurezza che ostino alla conclusione del negozio. Gli stranieri sono autorizzati a concludere tali negozi solo qualora il decreto che designa la zona come regione di confine venga abrogato da un nuovo decreto.

3. Con vari decreti sono state designate come regioni di confine, ai sensi del decreto presidenziale del 1927 e della legge di eccezione del 1938, zone aventi una superficie pari a circa il 55% del territorio greco.

* Lingua originale: l'inglese.

4. Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte di giustizia il 5 ottobre 1987, la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica ellenica, mantenendo in vigore ed applicando talune norme del proprio ordinamento, in particolare l'articolo unico del decreto presidenziale 22-24 giugno 1927 e gli artt. 1, 2, 3, 4 e 5 della legge di eccezione n. 1366/1938, riguardanti la conclusione, da parte di stranieri cittadini di Stati membri, di negozi giuridici relativi a beni immobili situati in regioni di confine, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del trattato CEE, in particolare dei suoi artt. 7, 48, 52 e 59.

5. La Commissione suddivide le norme greche sopra descritte in due gruppi: il primo (decreto presidenziale 22-24 giugno 1927) che si applica soltanto agli stranieri; il secondo (legge di eccezione 2-7 settembre 1938, n. 1366) che si applica in apparenza sia agli stranieri che ai cittadini greci, ma che contempla tuttavia la possibilità per i cittadini greci di acquistare beni immobili assoggettandosi alla necessaria procedura di controllo amministrativo. La Commissione fa valere che entrambe le discipline costituiscono una discriminazione fondata sulla nazionalità, contraria all'art. 7 del trattato, e creano un ostacolo alla libera circolazione delle persone e dei servizi (artt. 48, 52 e 59). La Commissione si astiene espressamente dal prendere posizione sull'incompatibilità di dette norme anche con le norme del trattato relative alla libera circolazione dei capitali (artt. 67 e seguenti).

6. Il governo greco non ha seriamente contestato le violazioni addebitategli. Nelle sue difese scritte, esso si limita ad osservare che è stato sottoposto al Parlamento un disegno di legge, dichiara che l'esistenza di tale disegno di legge non implica necessariamente l'ammissione da parte greca della fondatezza del punto di vista sostenuto dalla Commissione e propone alla Corte di respingere il ricorso che questa ha intentato. Cionondimeno, il governo greco non adduce alcun argomento volto a confutare le censure mosse dalla Commissione. Durante l'udienza, per la prima volta, il governo greco ha tentato di sostenere che le norme contestate potrebbero trovare giustificazione alla luce di motivi di sicurezza, in particolare in base all'art. 224 del trattato. A mio parere, tale argomento non va preso in considerazione dalla Corte in quanto esso è stato fatto valere troppo tardivamente nel corso del procedimento: si veda l'articolo 42, § 2, del regolamento di procedura. In ogni caso, comunque, tale argomento non è stato concretizzato se non con vaghi riferimenti fatti in udienza. Il governo greco ha altresì ricordato, in udienza, gli sforzi da esso sostenuti e le difficoltà da esso incontrate per modificare le norme contestate in armonia con il diritto comunitario. È tuttavia giurisprudenza costante che tali difficoltà non possono essere invocate da uno Stato membro per giustificare la mancata osservanza del diritto comunitario.

7. Va rilevato che il governo greco, in risposta alla lettera di diffida rivoltagli dalla Commissione nel 1984 e al parere motivato da questa emesso nel 1985, ha già affermato che la normativa di modifica era già in corso di predisposizione. Infatti l'udienza relativa alla presente causa, originariamente fissata per il 6 dicembre 1988, è stata pertanto rinviata, su richiesta del governo greco, al 14 marzo 1989, al fine di lasciare un margine di tempo per l'adozione della legge di modifica. Tuttavia, tale legge non è stata ancora adottata.

8. Le disposizioni del trattato più apertamente violate dai due tipi di restrizioni cui la normativa greca sottopone le operazioni immobiliari sono le disposizioni relative alla

libertà di stabilimento, in particolare quelle dell'art. 52. Il diritto di acquistare o di prendere in affitto beni immobili in un altro Stato membro è chiaramente un indispensabile presupposto del diritto di stabilirsi in esso, se tale diritto deve avere un contenuto concreto. Inoltre, il diritto di acquistare o di prendere in affitto beni immobili, per avere un senso, deve altresì comprendere il diritto di usare e di disporre liberamente di tali beni. Che tale sia la portata dell'art. 52 viene confermato dal tenore dell'art. 54, n. 3, lett. e), del trattato, nonché da quello del programma generale del 1961 per l'abolizione delle restrizioni alle libertà di stabilimento del 1961 (GU 1962, n. 2, pag. 36). Di conseguenza, ritengo che entrambi i gruppi di norme greche oggetto della presente controversia siano in contrasto con l'art. 52 del trattato.

9. Il diritto di possedere o di disporre di beni immobili mi sembra meno direttamente connesso con la libera circolazione dei servizi che con la libertà di stabilimento. Cionondimeno è evidente che le norme nazionali di cui trattasi possono seriamente restringere il diritto di cittadini di altri Stati membri a prestare in Grecia servizi, che presuppongono l'acquisto o il godimento di beni immobili. Infatti il programma generale del 1961 per l'abolizione delle restrizioni alla libera prestazione di servizi (GU 1962, n. 2, pag. 32) include tra le restrizioni da eliminare le disposizioni che, nei confronti dei soli stranieri, escludono o limitano il potere di acquistare, godere o alienare diritti e beni immobili; inoltre, la direttiva 67/43/CEE del Consiglio (GU 1967, n. 10, pag. 140) impone agli Stati membri di abolire le restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi nei confronti dei lavoratori autonomi che svolgono attività nel settore degli affari immobiliari. Dalla fine del periodo transitorio stabilito all'art. 8 del trattato, tali restrizioni vanno considerate vietate in forza dell'efficacia diretta dell'art. 59. Inoltre l'art. 59 ha una portata più ampia: le restrizioni greche del diritto di acquistare o di prendere in affitto beni immobili potrebbe altresì ostacolare una persona che desideri venire in Grecia temporaneamente allo scopo di prestare un servizio di un altro tipo, in base al diritto riconosciutole dall'art. 60, terzo comma, del trattato. Al riguardo la Corte ha ritenuto che i prestatori di servizi non possano essere esclusi dal principio della parità di trattamento con i cittadini di uno Stato membro in materia di alloggi: si veda la sentenza 14 gennaio 1988, causa 63/86, Commissione/Italia, punto 19 della motivazione. Ritengo di conseguenza che le norme nazionali di cui trattasi siano contrarie all'art. 59 del trattato.

10. La Commissione assume inoltre la violazione dell'art. 48 del trattato. L'art. 48 trova applicazione in Grecia dal 1° gennaio 1981, fatte salve le disposizioni transitorie contenute negli artt. da 45 a 47 dell'atto di adesione (GU 1979, L 291, pag. 17). Queste disposizioni transitorie non riguardano direttamente l'art. 48 ma solo determinate norme comunitarie, in particolare il regolamento (CEE) n. 1612/68, sulla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU 1968, n. 257, pag. 2). L'art. 45, n. 1, dell'atto di adesione stabilisce che gli articoli da 1 a 6 e da 13 a 23 del regolamento (CEE) n. 1612/68 « sono applicabili soltanto dal 1° gennaio 1988 (...) in Grecia nei confronti dei cittadini degli Stati membri attuali », e l'art. 45, n. 2, differisce l'applicazione dell'art. 11 del regolamento, ma le disposizioni transitorie non fanno menzione alcuna dell'art. 9, n. 1, del regolamento, che così dispone:

« Il lavoratore cittadino di uno Stato membro occupato sul territorio di un altro Stato membro gode di tutti i diritti e vantaggi accordati ai lavoratori nazionali per quanto riguarda l'alloggio, ivi compreso l'accesso alla proprietà dell'alloggio di cui necessita. »

11. L'applicazione dell'art. 9, n. 1, non era quindi sospesa dalle disposizioni transitorie anzidette. Esso era pertanto in vigore in Grecia dal 1° gennaio 1981, con la conseguenza che i lavoratori degli altri Stati membri già regolarmente occupati in Grecia al 1° gennaio 1981 o già occupati regolarmente in Grecia successivamente a tale data possono beneficiare del disposto dell'art. 9, n. 1. Le restrizioni, imposte dalla normativa greca di cui trattasi al diritto di acquistare o di prendere in affitto beni immobili da parte di stranieri, sono manifestamente in contrasto con le disposizioni dell'art. 9, n. 1, e la Commissione avrebbe potuto legittimamente chiedere alla Corte di pronunciarsi in tal senso; tuttavia, la Commissione chiede che si dichiari l'inadempimento non già di dette disposizioni, bensì dall'art. 48 del trattato.

12. Poiché nessuna delle norme menzionate nelle disposizioni transitorie si riferiscono a problemi relativi all'alloggio, l'applicazione dell'art. 48 del trattato, nei limiti in cui esso riguarda l'alloggio e il diritto di acquistare e di prendere in affitto beni immobili, non era stata sospesa, nei confronti della Grecia, dalle disposizioni transitorie dell'atto di adesione. (In ogni caso, l'art. 48 trova piena applicazione in Grecia dal 1° gennaio 1988, data in cui le ultime disposizioni transitorie previste dagli artt. da 45 a 47 dell'atto di adesione sono venute a scadere).

13. Ritengo che l'art. 48 del trattato riguardi senz'altro il problema dell'alloggio nonché il diritto di acquistare e di prendere in affitto beni immobili. Il regolamento (CEE) n. 1612/68, il cui art. 9, n. 1, riguarda l'alloggio, è stato adottato in base all'art. 49 del trattato, secondo cui il Consiglio adotta tramite direttive o regolamenti « le misure necessarie per attuare (...) la libera circolazione dei lavoratori, quale è definita dall'articolo precedente ». Ciò indica almeno che la parità di trattamento rispetto ai cittadini di uno Stato membro in materia di alloggio viene richiesta allo scopo di attuare la libera circolazione dei lavoratori quale è definita all'art. 48. I punti 15 e 16 della motivazione della sentenza pronunciata dalla Corte nella causa 63/86, Commissione/Italia, benché vertenti sul diritto di stabilimento, confermano del pari la tesi secondo cui il diritto dei lavoratori alla libera circolazione comporta un diritto di accedere all'alloggio alle stesse condizioni riservate ai cittadini dello Stato ospitante. Inoltre, a norma del n. 3 dello stesso art. 48, la libera circolazione dei lavoratori importa il diritto « di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgervi un'attività di lavoro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali ». Dato che le restrizioni contenute dalla normativa greca in ordine al diritto degli stranieri di acquistare e di prendere in affitto beni immobili in pratica impediscono l'esercizio del diritto di un lavoratore di un altro Stato membro di prendere dimora in Grecia al fine di svolgervi un'attività lavorativa, si può affermare che esse sono in contrasto con l'art. 48. Pertanto, a mio parere la Commissione può a giusto titolo ottenere che venga dichiarata la violazione dell'art. 48 del trattato.

14. La Commissione chiede che si dichiari altresì che la normativa greca di cui è causa viola l'art. 7 del trattato. Tale normativa opera una manifesta discriminazione fondata sulla nazionalità, tuttavia nutro dubbi sull'opportunità che la Corte constati una violazione dell'art. 7 qualora, come da me proposto, essa rilevi una violazione degli artt. 48, 52 e 59 del trattato. È pacifico che questi articoli sono manifestazioni specifiche, nelle materie da essi trattate, del principio generale di non discriminazione sancito all'art. 7: si veda ad esempio la sentenza pronunciata nella causa 63/86, Commissione/Italia, al punto 12 della motivazione. Ove la Corte dichiari la violazione delle norme specifiche, appare superfluo che essa dichiari, in aggiunta, la violazione del principio generale; tanto più che l'art. 7 si applica espressamente « senza pregiudizio delle disposizioni particolari » contenute nel trattato. Una declaratoria di violazione dell'art. 7 mi sempra appropriata nei casi in cui non esista un fondamento più specifico (come nella causa 293/83 Gravier/Liegi, Racc. 1985, pag. 593) ma non è di alcuna utilità ove si disponga di un fondamento più specifico (come nella causa 38/87, Commissione/Grecia, sentenza 14 luglio 1988, nella quale l'art. 7 era stato invocato, ma le conclusioni delle parti e la declaratoria della Corte erano limitate agli artt. 52 e 59). Una declaratoria fondata sull'art. 7 potrebbe essere opportuna nel caso di discriminazione a danno di persone non tutelate da una più specifica norma del diritto comunitario. Tuttavia la Commissione si è espressamente astenuta, nella fattispecie, dall'addurre argomenti su tale punto e si è limitata a far valere che l'art. 7 è stato violato così come lo sono stati gli artt. 48, 52 e 59. Di conseguenza, riterrei inopportuno nel presente caso dichiarare che l'art. 7 sia stato violato.

15. Nonostante ciò, i mezzi dedotti dalla Commissione sono nel complesso fondati. Sono del parere, di conseguenza, che la Corte debba constatare che la Repubblica ellenica, mantenendo in vigore ed applicando l'articolo unico del decreto presidenziale 22-24 giugno 1927 e gli artt. 1, 2, 3, 4 e 5 del decreto di eccezione n. 1366 del 1938, relativi alla conclusione di negozi giuridici su beni immobili situati in regioni di confine da parte di stranieri cittadini di altri Stati membri, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 48, 52 e 59 del trattato CEE, e che essa disponga il rimborso delle spese sostenute dalla Commissione.