CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE L.A. GEELHOED

presentate il 10 aprile 2003 [1]

I — Introduzione

1. In questa causa il Verwaltungsgerichtshof ha proposto due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 12, 56 e segg. del Trattato CE. Segnatamente, le questioni riguardano una normativa nazionale che assoggetta a restrizioni amministrative l'alienazione di terreni agricoli e silvicoli, nell'interesse della conservazione di una struttura agraria su scala ridotta.

2. Le questioni sollevate offrono alla Corte l'occasione di affinare la giurisprudenza sulle condizioni poste dalla legislazione nazionale all'acquisto di beni immobili. Nella giurisprudenza precedente, e segnatamente nelle sentenze Konle [2] e Reisch e a. [3], la Corte ha indicato i limiti entro cui uno Stato membro può fissare siffatte condizioni, basandosi sulle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione dei capitali, sancita dagli artt. da 56 CE a 60 CE. In ambedue le sentenze erano in esame provvedimenti nazionali adottati nell'interesse del riassetto territoriale. Nel caso di specie è in gioco un altro interesse generale, nel settore dell'agricoltura.

3. In questa causa è rilevante anche un altro elemento, ossia il fatto che le ricorrenti nel procedimento principale provengono dal Principato del Liechtenstein. Occorre adesso chiedersi se i cittadini di un paese che sia parte contraente all'Accordo relativo allo Spazio economico europeo [4] (in prosieguo: «accordo SEE»), ma non Stato membro dell'Unione europea, possano trarre diritti da detto accordo in un caso per cui il Trattato CE prevede un'eccezione alla libera circolazione dei capitali tra Stati membri e paesi terzi.

II — Ambito normativo

A — *Diritto comunitario*

4. L'art. 56, n. 1, del Trattato CE così recita: «Nell'ambito delle disposizioni previste dal presente capo sono vietate tutte le

1 — Lingua originale: l'olandese.

2 — Sentenza 1 giugno 1999, C-302/97 (Racc. pag. I-3099)

3 — Sentenza 5 marzo 2002, cause riunite C-515/99, da C-519/99 a C-524/99 e da C-526/99 a C-540/99 (Racc. pag. I-2157).

4 — GU 1994 L 1, pag. 1.

restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi».

5. L'art. 57, n. 1, del Trattato CE, dispone quanto segue: «Le disposizioni di cui all'articolo 56 lasciano impregiudicata l'applicazione ai paesi terzi di qualunque restrizione in vigore alla data del 31 dicembre 1993 in virtù delle legislazioni nazionali o della legislazione comunitaria per quanto concerne i movimenti di capitali provenienti da paesi terzi o ad essi diretti, che implichino investimenti diretti, inclusi gli investimenti in proprietà immobiliari, lo stabilimento, la prestazione di servizi finanziari o l'ammissione di valori mobiliari nei mercati finanziari».

6. L'art. 40 dell'Accordo relativo allo Spazio economico europeo così recita: «Nel quadro delle disposizioni del presente accordo, non sussistono fra le Parti contraenti restrizioni ai movimenti di capitali appartenenti a persone residenti negli Stati membri della Comunità o negli Stati AELS (EFTA) né discriminazioni di trattamento fondate sulla nazionalità o sulla residenza delle parti o sul luogo del collocamento dei capitali. L'allegato XII contiene le disposizioni necessarie ai fini dell'applicazione del presente articolo».

7. Il citato allegato XII dichiara applicabile allo Spazio economico europeo la direttiva del Consiglio 24 giugno 1988, 88/361/CEE, per l'attuazione dell'art. 67 del Trattato [5]. Dalla nomenclatura dei movimenti di capitali, di cui all'allegato I di questa direttiva, emerge che tra i movimenti di capitali rientrano gli atti con cui non residenti investono in immobili sul territorio nazionale di uno Stato membro.

8. Cito infine l'art. 6 dell'accordo SEE: «Fatti salvi futuri sviluppi legislativi, le disposizioni del presente accordo, nella misura in cui sono identiche nella sostanza alle corrispondenti norme del trattato che istituisce la Comunità economica europea e del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e degli atti adottati in applicazione di questi due trattati, devono essere interpretate, nella loro attuazione ed applicazione, in conformità delle pertinenti sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia delle Comunità europee prima della data della firma del presente accordo».

B — *Diritto nazionale*

9. Ai sensi dell'art. VII della Bundes-Verfassungsgesetznovelle austriaca 1974 [6] (Legge di modificazione della costituzione federale del 1974), l'emanazione di norme dirette ad assoggettare a restrizioni ammi-

5 — GU L 178, pag. 5.
6 — BGBl, n. 444.

nistrative l'alienazione di terreni agricoli e silvicoli, nell'interesse della conservazione, consolidazione o creazione di un sufficiente livello di vita della popolazione agricola è riservata al legislatore regionale. Al caso di specie si applica la Grundverkehrsgesetz del Land Vorarlberg, del 23 settembre 1993 [7] (in prosieguo: «la VGVG»).

10. L'art. 1, n. 1, della VGVG così recita: «Alle disposizioni della presente legge sono soggetti i trasferimenti di:

a. terreni agricoli e silvicoli,

b. terreni edificabili,

c. immobili, qualora il trasferimento abbia ad oggetto l'acquisizione di diritti sui medesimi da parte di cittadini stranieri».

11. Ai sensi dell'art. 1, n. 3, la VGVG è diretta a:

«a. conservare i terreni agricoli e silvicoli a favore delle aziende agricole familiari,

nell'interesse di un miglioramento delle loro condizioni strutturali con riguardo alle caratteristiche naturali del paese,

(...)

c. mantenere una distribuzione della proprietà immobiliare il più possibile ampia, socialmente sostenibile e commisurata alle dimensioni del paese, e

d. assoggettare a restrizioni l'acquisizione di proprietà immobiliari da parte di cittadini stranieri non equiparati, in base al diritto comunitario, ai cittadini nazionali».

12. L'art. 3 VGVG, per quanto rilevante, dispone: «Fatte salve le disposizioni di cui al seguente n. 2, le norme relative all'acquisto di proprietà immobiliari da parte di cittadini stranieri non si applicano, laddove ciò risulti dal diritto dell'Unione europea, nei confronti di (...) e) persone e società che operino ai fini di investimenti diretti, investimenti immobiliari ed altre operazioni di movimento di capitali».

13. L'art. 4, n. 1, VGVG, stabilisce: «Il trasferimento di terreni agricoli o silvicoli è

7 — Al momento dell'emanazione dell'ordinanza in esame la VGVG era in vigore nella versione delle Vorarlberger Novellen LGBl. 1995/11, 1996/9 e 1997/85, e della Vorarlberger Kundmachung LGBl. 1997/21.

soggetto a relativo nulla osta amministrativo quando abbia ad oggetto uno dei seguenti diritti:

a. il diritto di proprietà,

b. (...) diritti che permettono di edificare su terreni altrui,

c. l'uso o l'usufrutto,

d. l'affitto ad imprese agricole,

(...)».

14. L'art. 5 VGVG così recita:

«1. Il nulla osta all'acquisizione può essere rilasciato solamente:

a. quanto ai terreni agricoli, qualora risponda all'interesse generale al mantenimento di un'economia agricola efficiente e l'acquirente gestisca in proprio il terreno nell'ambito di un'azienda agricola, ivi collocando la propria residenza ovvero, laddove ciò non risulti possibile, qualora l'acquisizione stessa non si ponga in contrasto con la conservazione e la creazione di una piccola e media proprietà fondiaria agricola economicamente sana,

b. quanto ai terreni silvicoli, qualora non si ponga in contrasto, in particolare, con gli interessi dell'economia forestale in particolare nonché con gli interessi generali dell'economia nazionale

(...).

2. La sussistenza dei requisiti indicati al precedente primo comma è esclusa, in particolare, qualora

a. il terreno sia stato sottratto senza giustificato motivo all'uso agricolo o silvicolo,

b. il corrispettivo risulti notevolmente superiore al prezzo corrente dell'immobile sul mercato locale,

c. debba presumersi che il terreno sia stato acquisito unicamente ai fini della costituzione o dell'ampliamento di proprietà latifondiaria o di riserve di caccia,

d. debba presumersi che non possa essere garantita, a lungo termine, la gestione in proprio del terreno, ovvero che non sussistano le relative necessarie conoscenze tecniche,

e. risulti di nuovo alterata, in assenza di motivo imperativo, una favorevole distribuzione della proprietà fondiaria realizzata nell'ambito di un procedimento di riunione dei terreni agricoli (...)».

15. L'art. 11 della VGVG enumera alcune deroghe alla condizione del nulla osta per alcuni tipi di acquisti immobiliari, segnatamente tra familiari e in caso di successioni e legati.

16. Ai sensi dell'art. 25 VGVG, un atto di trasferimento perde i suoi effetti, con efficacia retroattiva, nel caso di rifiuto del nulla osta.

III — Contesto fattuale

17. La prima ricorrente nel procedimento principale, la sig.ra Margaretha Ospelt (in prosieguo: «la prima ricorrente»), in base alle risultanze del Catasto è proprietaria dell'immobile sito in Austria, con una superficie complessiva di 43 532 m^2. Ella possiede la cittadinanza del Principato del Liechtenstein.

18. Tale immobile comprende varie particelle, la maggior parte delle quali è censita dal piano regolatore del comune di Zwischenwasser come terreno agricolo non edificato. Le particelle oggetto della controversia sono confinanti. I terreni agricoli sono attualmente concessi in affitto a due aziende agricole.

19. Con atto 9 aprile 1998 veniva costituita la Schlössle Weissenberg Familiestiftung, con sede nel Principato del Liechtenstein, che è la seconda ricorrente nel procedimento principale. La prima ricorrente è amministratrice, con potere di firma singola, della fondazione e prima beneficiaria. Con rogito 16 aprile 1998 dinanzi ad un notaio in Feldkirch (Austria) l'immobile oggetto della controversia veniva ricompreso nel patrimonio della fondazione, mentre l'affitto agricolo veniva continuato.

20. Nell'interesse di un giudizio ponderato sui fatti della causa, mi sembra utile accennare alla struttura del Land Vorarlberg e, segnatamente, ad alcune caratteristiche salienti dell'agricoltura, rilevabili in questa regione della Repubblica austriaca. Mi avvalgo a questo fine dei dati presentati dal governo austriaco nel presente procedimento.

21. La struttura agraria austriaca che è in linea generale di scala ridotta, lo è sicuramente nel Land montuoso del Vorarlberg. Complessivamente la superficie del Vorarlberg ricopre 260 144 ettari. Il 47% di questa superficie è adibita a terreno agricolo, di cui il 94,58% si trova in zone di montagna a termini dell'art. 18 del regolamento n. 1257/99 [8], e il 3,55% fa parte di zone in cui ricorrono svantaggi specifici, ai sensi dell'art. 20 dello stesso. Complessivamente pertanto il 98,13% del terreno agricolo consiste di zone svantaggiate ai sensi dell'art. 17 del regolamento.

22. Grazie alle caratteristiche regionali, questa zona è idonea alla produzione del latte. Altre forme di produzione, come l'allevamento di bestiame, sono praticamente impossibili. Nel Vorarlberg la produzione di latte è strutturata su tre livelli (3 Stufen Wirtschaft), il che implica che in autunno, in inverno e in primavera i contadini lavorano a valle. D'estate invece i contadini trasferiscono le loro bestie nei pascoli a metà o in cima alla montagna. Con questo metodo si conserva l'ambiente paesaggistico e naturale.

8 — Regolamento (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1257, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti (GU L 160, pag. 80). V. anche il successivo paragrafo 107.

IV — Procedimento

23. Il 22 aprile 1998 gli interessati hanno presentato un'istanza per ottenere l'autorizzazione amministrativa per una transazione immobiliare, ai sensi dell'art. 4 VGVG. Con decreto 19 ottobre 1998 l'amministrazione adita, l'Unabhängiger Verwaltungssenat (Tribunale amministrativo indipendente) del Land Vorarlberg, negava l'autorizzazione, motivando il provvedimento con l'argomento secondo cui non sarebbero stati soddisfatti i requisiti posti dall'art. 5, n. 1, lett. a) e dall'art. 5, n. 2, lett. a) e d), VGVG.

24. Nella motivazione l'Unabhängiger Verwaltungssenat approfondisce i fatti della causa e la normativa applicabile, rilevando che la maggior parte del terreno oggetto della controversia è censito come terreno agricolo, per cui, ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. a) VGVG, esso è soggetto a nulla osta amministrativo. Siffatti terreni, secondo le intenzioni del legislatore della VGVG, avrebbero dovuto essere gestiti ed acquistati da agricoltori nell'ambito dell'esercizio di un'azienda agricola. Secondo una giurisprudenza costante del Verfassungsge-

richtshof, dall'interesse pubblico tutelato dalla VGVG consegue che i terreni agricoli acquistati mediante trasferimento immobiliare devono essere gestiti direttamente dagli acquirenti. La Schlössle Weissenberg Familiestiftung non costituisce un'impresa agricola né intende svolgere attività agricola. L'acquisto di terreni adibiti ad uso agricolo con lo scopo di concederli nuovamente in affitto sarebbe in contrasto con l'interesse generale tutelato dalla VGVG, insito nel mantenimento di una popolazione agricola efficiente e nella conservazione e creazione di una proprietà fondiaria agricola piccola e media economicamente sana. Il rifiuto del nulla osta per chi non esercita in proprio un'azienda agricola ricorre anche qualora il terreno non venga gestito in proprio dal suo proprietario attuale.

25. Le ricorrenti impugnavano tale decreto in prima istanza dinanzi al Verfassungsgerichtshof (Corte costituzionale) austriaco. Questa Corte, con ordinanza 26 settembre 2000, dichiarava improcedibile la domanda rimettendo la causa, ai sensi dell'art. 144, n. 3, del Bundes-Verfassungsgesetz al Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo). Nel ricorso integrativo le ricorrenti sostenevano, inter alia, che il diniego del nulla osta amministrativo al trasferimento immobiliare si poneva in contrasto con le disposizioni contenute nell'accordo SEE in materia di libera circolazione dei capitali.

26. Con ordinanza 19 ottobre 2001, registrata nella Cancelleria della Corte il 21 novembre 2001, il Verwaltungsgerichtshof ha sottoposto le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 12 CE (ex art. 6 del Trattato CE) e gli artt. 56 CE e segg. (ex art. 73 B e segg. del Trattato CE) siano da interpretare nel senso che una normativa nazionale, che assoggetti a restrizioni amministrative i trasferimenti di terreni agricoli e silvicoli nell'interesse generale della conservazione, consolidazione o creazione di un sufficiente livello di vita della popolazione agricola, sia applicabile anche nei confronti di Stati contraenti del SEE in qualità di "paesi terzi" ai sensi dell'art. 56, n. 1, CE tenendo conto delle libertà fondamentali garantite da una vigente disposizione dell'Unione europea, in particolare la libera circolazione dei capitali.

2) Nell'ipotesi di soluzione affermativa della prima questione:

Se l'art. 12 CE e gli artt. 56 e segg. CE siano da interpretare nel senso che il fatto che le ricorrenti hanno dovuto essere assoggettate in forza del [VGVG], ai fini del trasferimento di terreni agricoli, ad un procedimento di autorizzazione già prima di poter procedere alla trascrizione nei libri fondiari del diritto di proprietà acquisito

comporti una violazione del diritto comunitario, nonché di una libertà fondamentale delle ricorrenti, garantita da disposizioni dell'Unione europea applicabili anche nei confronti degli Stati contraenti del SEE in qualità di "paesi terzi" ai sensi dell'art. 56, n. 1, CE».

27. A questa Corte sono state presentate osservazioni scritte dalla prima ricorrente, dai governi di Austria, Liechtenstein e Norvegia, dall'Autorità di vigilanza EFTA e dalla Commissione. Il 7 gennaio 2003 si è svolta la trattazione orale.

V — La prima questione

A — *In generale*

28. Nella prima questione proposta il giudice del rinvio chiede sostanzialmente di precisare in che limiti la libera circolazione dei capitali, garantita tra gli Stati membri dagli artt. 56 e segg. CE, si applichi anche ai movimenti di capitali tra uno Stato membro dell'Unione europea e un paese che sia parte all'Accordo relativo allo Spazio economico europeo, ma non membro dell'Unione stessa. Segnatamente, vanno esaminati nell'ordine:

— L'art. 56 CE e i movimenti di capitale con paesi terzi. In merito approfondisco anche il significato dell'art. 56 CE in relazione alla realizzazione dell'Unione Economica e Monetaria. Passo quindi ad esaminare la questione se i cittadini di paesi terzi possano trarre diritti dall'art. 56 CE.

— In caso di soluzione affermativa di siffatta questione, giungo all'interpretazione della clausola di stand-still contenuta all'art. 57, n. 1, CE. A tal fine rileva accertare se, nel caso di specie, una restrizione ai movimenti di capitali esistitesse già il 31 dicembre 1993. Occorre poi esaminare se, ai fini della qualificazione del Principato del Liechtenstein come paese terzo ai sensi dell'art. 57 CE, sia rilevante la circostanza che il principato stesso è parte contraente dell'accordo SEE.

— La terza questione verte sui diritti derivanti dall'art. 40 SEE, segnatamente a favore dei cittadini di paesi

SEE che non sono Stati membri. Possono essi derivare dall'art. 40 SEE diritti invocabili dinanzi al giudice? L'esistenza di siffatti diritti ha conseguenze per uno Stato membro che mantiene in essere una disposizione, in virtù della clausola di stand-still di cui all'art. 57, n. 1, CE? In altri termini, l'art. 57, n. 1, CE deve in questo caso essere disatteso?

29. Ciò mi porta ad una considerazione preliminare. La Corte esamina l'acquisto di beni immobili in primo luogo alla luce della libera circolazione dei capitali, come emerge dalle sentenze Konle e Reisch e a. [9] Nella sentenza Konle la Corte invoca anche una possibile rilevanza della libertà di stabilimento, senza peraltro approfondire questo elemento. Nelle conclusioni da me presentate per la sentenza Reisch e a. [10], ho spezzato una lancia a favore di un controllo della normativa nazionale che mira a contenere l'acquisto di residenze secondarie alla luce della libertà di prestazione di servizi. A mio avviso infatti la transazione di capitali costituiva in primo luogo il corrispettivo di un servizio reso.

30. Nella presente causa, invece, le circostanze del procedimento principale non giustificano l'invocazione di altre libertà fondamentali garantite dal Trattato CE. Qualunque sia l'obiettivo della VGVG, la transazione in esame è primariamente rivolta all'investimento in immobili e non ad uno stabilimento o ad una prestazione di servizi transfrontalieri. Ciò significa che il controllo del rispetto delle altre libertà per il procedimento principale è puramente ipotetico. È evidente che le altre disposizioni considerate del diritto comunitario non possono essere applicabili né direttamente né indirettamente alle circostanze del caso di specie [11]. Non prendo in considerazione pertanto la possibile violazione di altre libertà fondamentali del Trattato CE. Lo stesso vale anche per le osservazioni presentate in merito dinanzi alla Corte dalla prima ricorrente.

B — *Art. 56 CE*

31. L'art. 56, n. 1, CE, che detta la norma di base per la libera circolazione dei capitali, ha due caratteristiche principali: in primo luogo esso ha efficacia diretta, e in secondo luogo ha effetto «erga omnes», ossia non fa alcuna distinzione tra i movimenti di capitali all'interno dell'Unione Europea e quelli con paesi terzi.

9 — Cit., rispettivamente, alle note 2 e 3.

10 — V. in particolare i paragrafi 67 e segg. di quelle conclusioni.

11 — V. la giurisprudenza della Corte sull'obbligo di rispondere ad una domanda di pronuncia pregiudiziale, ad esempio sentenza 17 luglio 1997, causa C-130/95, Giloy (Racc. pag. I-4291).

32. Nella sentenza Sanz de Lera e a. [12], la Corte ha dato la seguente interpretazione della prima caratteristica dell'art. 56 CE, sopra citata: «Occorre rilevare prima di tutto che il disposto dell' art. 73 B, n. 1, del Trattato (attualmente divenuto art. 56 CE) enuncia un divieto chiaro e incondizionato, che non necessita di provvedimenti di attuazione. È bene poi sottolineare che l' uso, nell'art. 73 B, dei termini "nell'ambito delle disposizioni previste dal presente capo" fa rinvio a tutto il capo in cui tale norma si trova inserita. Essa dev'essere pertanto interpretata in tale cornice».

33. Per quanto riguarda la seconda caratteristica, l'art. 56 CE opera «erga omnes» in quanto questo, diversamente dalle altre libertà fondamentali di circolazione garantite dal Trattato CE, si rivolge anche alla circolazione con paesi terzi. L'applicabilità di questo articolo ai movimenti con paesi terzi è unica. La libera circolazione dei capitali crea sostanzialmente una condizione essenziale per le altre tre libertà tutelate dal Trattato, relative alle persone, alle merci e ai servizi, che perdono il loro significato se non è libera la circolazione dei capitali — e anche quella dei pagamenti.

34. La libera circolazione dei capitali non costituisce soltanto una condizione per la realizzazione del mercato comune, ma esprime anche il principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, menzionato agli artt. 4 CE e 105 CE. Siffatta economia di mercato aperta non viene delimitata dai confini concreti del territorio dell'Unione europea.

35. Ciò tuttavia non significa che la libera circolazione dei capitali, operante direttamente, abbia gli stessi effetti all'interno dell'Unione europea e al suo esterno. Esiste infatti una differenza nel grado di libertà, che all'interno dell'Unione è quasi totale, mentre verso l'esterno è soggetta a deroghe. Gli artt. 56 CE, 59 CE e 60 CE prevedono possibili restrizioni alla libera circolazione dei capitali, che possono applicarsi soltanto ai movimenti di capitali con paesi terzi. Oltre alla clausola di stand still, di cui all'art. 57, n. 1, CE, in esame nel caso di specie, si tratta dei poteri del Consiglio e degli Stati membri di assoggettare a restrizioni la libertà tutelata dal Trattato, qualora ricorrano determinate circostanze.

36. Queste distinzioni dipendono dall'ambito in cui va collocata la libera circolazione dei capitali. Osservo al riguardo che nel Trattato di Maastricht è stata inclusa una libertà di circolazione dei capitali operante direttamente, che viene descritta all'art. 56 CE. L'entrata in vigore dell'art. 56 (e degli articoli successivi) è

12 — Sentenza della Corte 14 dicembre 1995, cause riunite C-163/94, C-165/94 e C-250/94 (Racc. pag. I-4821).

stata prevista per il 1° gennaio 1994 — ossia dopo l'entrata in vigore dello stesso Trattato di Maastricht —, data di inizio della seconda fase dell'Unione Economica e Monetaria. Anche la data citata all'art. 57, n. 1, va vista in questo contesto. La libera circolazione dei capitali deve essere considerata come un elemento costitutivo dell'Unione Economica e Monetaria.

37. Al momento della realizzazione dell'Unione Economica e Monetaria, all'interno della zona dell'euro non sono più concepibili restrizioni di diritto pubblico alle transazioni di capitali. La politica monetaria è fissata dalla Banca Centrale Europea, il che presuppone un'assoluta unità di circolazione di denaro e capitali. Una politica monetaria centralizzata non è compatibile con il mantenimento di essere di differenze tra transazioni transfrontaliere e transazioni interne di uno Stato membro. Ciò significa, in termini di poteri, che all'interno di un'unione monetaria realizzata, gli Stati membri hanno rinunciato alla loro sovranità monetaria; essi non possono pertanto nemmeno invocare il potere di adottare misure di salvaguardia in caso di problemi nella bilancia dei pagamenti. L'art. 119, n. 4 CE, e l'art. 120, n. 4, CE lo stabiliscono esplicitamente.

38. Nella relazione tra l'unione monetaria e gli Stati membri che — ancora — non vi partecipano, siffatti Stati membri conservano tuttavia il potere di invocare gli artt. 119 CE e 120 CE, in caso di problemi nella bilancia dei pagamenti. In forza di questi articoli gli Stati membri possono essere autorizzati ad adottare misure di salvaguardia, ovvero in caso di improvvisa crisi nella bilancia dei pagamenti, possono adottarle autonomamente. Questi Stati membri sono peraltro tenuti ad allineare la propria politica di cambio, obbligo imposto dall'art. 124 CE e elaborato del c.d. SME II[13]. Siffatto obbligo di allineamento è indispensabile a causa del fatto che l'unione monetaria e gli Stati membri di cui sopra partecipano allo stesso mercato comune dei capitali.

39. Per i movimenti di capitali con i paesi EFTA questi obblighi non valgono. Osservo che l'accordo SEE per la politica monetaria prevede unicamente una forma di collaborazione molto rudimentale, mirante solo allo scambio di informazioni (art. 46 SEE).

40. Sono dell'avviso che queste differenze nel livello dell'integrazione monetaria si ripercuotano sull'interpretazione dell'art. 56 CE, nonché dell'art. 40 SEE. In sintesi: sebbene l'art. 56 CE non faccia alcuna distinzione tra i movimenti dei capitali all'interno dell'Unione europea e quelli con paesi esterni, ciò non significa che il divieto di restrizioni abbia lo stesso effetto per le due situazioni. Deroghe al

13 — Il secondo Sistema Monetario Europeo, le cui linee principali sono stabilite nella risoluzione del Consiglio Europeo 16 giugno 1997 sull'istituzione di un meccanismo di cambio nella terza fase dell'Unione economica e monetaria (GU C 236, pag. 5).

divieto giustificate da ragioni monetarie possono essere applicate soltanto ai movimenti di capitali con l'esterno. Le deroghe contemplate agli artt. 40 e segg. SEE vanno viste in questa luce ed hanno una portata maggiore rispetto alle deroghe contenute nel Trattato CE — si veda in particolare l'art. 43 SEE.

41. Ciò mi porta alla circolazione dei capitali esterna in sé. Anche a livello mondiale ha avuto luogo una liberalizzazione dei movimenti di capitali — sia pure non totale. A favore di siffatta liberalizzazione globale ha visto la luce una serie di strumenti di diritto internazionale nell'ambito, tra l'altro, dell'Organizzazione per la Collaborazione e lo Sviluppo Economici (OCSE), l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e il Fondo Monetario Internazionale (FMI).

42. In merito alla relazione tra l'art. 56 CE e questi strumenti di diritto internazionale occorre osservare che l'art. 56 sancisce una libertà direttamente applicabile e incondizionata, e pertanto anche un divieto incondizionato per gli Stati membri ad assoggettare a restrizioni tale libertà [14], salve restando talune deroghe esplicitamente descritte nel Trattato CE. Gli strumenti creati nel contesto dell'OCSE, dell'OMC e del FMI non hanno un effetto tanto estremo. Nell'ambito dell'OCSE è stato emanato un codice mirante alla liberalizzazione della circolazione dei capitali [15]. Esso contiene norme vincolanti non discriminatorie. Il suo art. 10 consente agli Stati membri di liberalizzare ulteriormente i movimenti reciproci di capitali — tra l'altro nell'ambito dell'Unione europea. Per quanto riguarda l'OMC, rinvio all'allegato dell'accordo del GATS sui servizi finanziari, che consente agli Stati di adottare provvedimenti restrittivi nell'interesse dell'integrità e della stabilità del loro sistema finanziario [16]. L'accordo FMI in questo contesto mira soprattutto ad abolire gli ostacoli al traffico internazionale dei pagamenti. Esso consente agli Stati di adottare le misure necessarie per il controllo dei movimenti internazionali di capitali [17].

43. Gli sviluppi nell'ambito delle diverse organizzazioni internazionali al fine di liberalizzare i movimenti di capitali si ripercuotono sull'interpretazione delle deroghe alla libera circolazione dei capitali con paesi terzi, previste dagli artt. 57 e segg. CE. Siffatte deroghe non possono essere interpretate tanto ampiamente da porsi in contrasto con obblighi di diritto internazionale sorti in capo alla Comunità europea e agli Stati membri.

14 — V. sentenza Sanz de Lera e a., cit. alla nota 12, punto 41.

15 — OECD Code of Liberalisation of Capital Movements. La versione corrente, attualizzata al 1° gennaio 2003, è reperibile sul sito internet dell'OCSE.

16 — Allegato 2 al General Agreement on Trade in Services (Accordo generale sugli scambi di servizi).

17 — Art. VI, n. 3, Trattato FMI.

44. Vedo in questa luce anche il significato dell'accordo SEE per la presente causa. Il fatto che uno Stato membro faccia ricorso al regime derogatorio previsto dall'art. 57, n. 1, CE, non può avere la conseguenza che i cittadini di uno stato parte all'accordo SEE non possano esercitare i diritti loro spettanti in virtù di tale accordo, o non possano esercitarli pienamente. È pertanto essenziale stabilire quali diritti possano farsi derivare dalle disposizioni rilevanti dell'accordo SEE, come farò nella seguente sezione D.

45. Esamino adesso in che limiti i cittadini di paesi terzi possano far valere l'art. 56 CE. L'articolo stesso conferisce loro questo diritto. In virtù di questo articolo, infatti, la circolazione di capitali non può essere assoggettata a restrizioni. Il Trattato non fa nascere alcun diritto soggettivo limitato ai cittadini degli Stati membri. Sotto questo aspetto l'art. 56 si distingue — per esempio — dall'art. 18 CE, che conferisce ai cittadini dell'Unione europea il diritto di circolare e soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri, o dall'art. 39 CE che si rivolge ai lavoratori degli Stati membri [18]. Lo stesso tipo di limitazione ratione personae vale per le libertà di prestazione di servizi e di stabilimento.

46. La libera circolazione dei capitali abbraccia pertanto tutte le transazioni di capitali all'interno dell'Unione europea, quelle verso l'Unione da paesi terzi e viceversa. Nemmeno il principio della territorialità, contemplato dall'art. 299 CE, limita l'applicabilità del diritto CE. Se un atto giuridico è effettuato sul territorio dell'Unione europea, può essere applicabile il diritto comunitario, prescindendo dalla residenza o dalla nazionalità dell'avente diritto.

47. In sintesi: i cittadini di paesi terzi e le persone giuridiche con sede in paesi terzi possono invocare la libera circolazione dei capitali in forza del Trattato CE. Ove il diritto comunitario, in un caso specifico, preveda una deroga a questa libertà nei loro confronti, occorre stabilire in che misura siffatta deroga possa limitare un diritto loro spettante in forza di un obbligo di diritto internazionale incombente alla Comunità europea.

C — *Art. 57, n. 1, CE*

48. Nella sentenza Sanz de Lera e a. [19], la Corte dichiara a proposito dell'art. 57, n. 1, CE: «In merito all' eccezione di cui all' art. 73 C, n. 1, del Trattato (attualmente divenuto art. 57, n. 1, CE), riguardante l' applicazione ai paesi terzi di qualsiasi restrizione in vigore alla data del

18 — L'art. 39, n. 2, CE, così recita: «Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda (...)».

19 — Sentenza cit. alla nota 12, punto 44.

31 dicembre 1993 in virtù delle legislazioni nazionali o della legislazione comunitaria per quanto concerne i movimenti di capitali ivi elencati, provenienti da paesi terzi o ad essi diretti, occorre constatare che essa è formulata in modo preciso, tale da non concedere agli Stati membri o al legislatore comunitario nessun margine di discrezionalità in merito sia alla data di vigenza delle restrizioni ammesse sia alle categorie di movimenti di capitali che possono essere oggetto delle restrizioni stesse. (...) Ne discende che detta eccezione non può ostare a che l' art. 73 B, n. 1, del Trattato attribuisca ai privati diritti che essi possono far valere in giudizio». La sentenza Sanz de Lera costituisce a mio avviso la base per approfondire alcuni elementi particolari dell'art. 57 CE.

49. L'art. 57, n. 1, CE, ha il carattere di una clausola di stand still. Se alla data di riferimento del 31 dicembre 1993 in uno Stato membro vigeva una normativa nazionale che assoggettava a restrizioni la libera circolazione dei capitali, questo Stato non ha alcun obbligo di emendare la propria normativa nazionale al fine di favorire la libera circolazione dei capitali. Siffatto obbligo può derivare unicamente da provvedimenti presi dal Consiglio in forza dell'art. 57, n. 2, CE. D'altro lato, ad uno Stato membro non è consentito, dopo la citata data di riferimento, emanare nuova normativa nazionale che limiti la libera circolazione dei capitali con paesi terzi.

50. Ciò mi porta a considerare il significato dell'accordo SEE a questo riguardo. Nel presente procedimento, l'Autorità di vigilanza EFTA ha rilevato che, in conseguenza dell'entrata in vigore dell'accordo SEE, le parti contraenti di tale accordo non possono essere considerate come paesi terzi ai sensi dell'art. 57, n. 1, CE. Non condivido siffatta tesi. Come sancito dalla sentenza Sanz de Lera, si tratta di una deroga formulata in modo preciso, che non lascia alcun margine di discrezionalità. Inoltre è giurisprudenza costante della Corte interpretare restrittivamente le deroghe alle libertà fondamentali tutelate dal Trattato CE.

51. Ogni paese che non sia membro dell'Unione europea è un paese terzo. L'accordo SEE non cambia nulla a ciò. Anche nel caso in cui a cittadini di paesi parti all'accordo SEE spettino, in virtù di questo accordo, diritti analoghi o addirittura identici a quelli spettanti ai cittadini dell'Unione europea in virtù del Trattato CE, resta il fatto che questi paesi non sono membri dell'Unione europea. Sotto questo aspetto l'accordo SEE non è diverso da altri accordi di associazione conclusi dalla Comunità europea con paesi non membri, come quelli con paesi dell'Europa centrale e orientale. Anche questi accordi possono conferire ai cittadini di quei paesi diritti che possono essere fatti valere negli Stati membri dell'Unione europea.

52. Come ho già sottolineato al paragrafo 49, gli Stati membri non hanno alcun obbligo di emendare le restrizioni alla circolazione dei capitali che fossero eventualmente già in vigore nella loro norma-

tiva nazionale alla data di riferimento del 31 dicembre 1993. Nella sentenza Konle la Corte ha poi dichiarato che anche una normativa nazionale posteriore al 31 dicembre 1993 può rientrare nella clausola di stand still. Questa normativa infatti non è automaticamente esclusa dalla clausola di stand still a causa di una data posteriore di entrata in vigore. Anche se essa è stata adottata dopo il 31 dicembre 1993 ed è sostanzialmente identica alla normativa anteriore, si tratta sempre di «normativa esistente». Occorre peraltro che il provvedimento, nei suoi aspetti principali, sia identico alla normativa precedente, o che sia ridotto o eliminato un ostacolo all'esercizio dei diritti e delle libertà comunitarie che esistevano nella normativa precedente. Per contro, una nuova normativa che si basi su una logica diversa da quella del diritto precedente e istituisca nuove procedure non può essere equiparata alla legislazione vigente al momento dell'adesione [20].

53. Più in generale, gli Stati membri, in forza della clausola di stand still, hanno il potere di adeguare la normativa vigente senza modificare la situazione giuridica esistente. Al riguardo occorre tenere conto anche della prassi amministrativa vigente e dai fatti accertati si deve dedurre che la nuova normativa nazionale non modifica la situazione giuridica esistente [21].

54. Laddove gli Stati membri abbiano la scelta di abrogare un'eccezione, possono anche decidere di abrogarla parzialmente o gradualmente. Considero una revoca parziale anche un emendamento della normativa con cui il legislatore nazionale abolisce determinati ostacoli all'esercizio dei diritti e delle libertà comunitarie che esistevano nella legislazione precedente [22]. Chi può fare di più, generalmente può fare anche di meno. Tuttavia la situazione è completamente diversa se uno Stato membro ricomincia ad applicare in modo più ampio un'eccezione il cui uso ad un certo momento era stato limitato da una disposizione di legge [23].

55. Il 31 dicembre 1993 la VGVG non era ancora in vigore. In linea di massima pertanto in questa situazione una clausola di stand still non sarebbe applicabile. Tuttavia, se la nuova normativa nazionale non modifica la situazione giuridica esistente, essa resta applicabile. Nelle sue osservazioni il governo austriaco dichiara, senza essere smentito, che la normativa precedente la VGVG, la Grundverkehrsgesetz [24], sostanzialmente era di contenuto pressoché identico alla VGVG e perseguiva lo stesso obiettivo. Nella VGVG sarebbero stati aboliti soltanto gli ostacoli all'esercizio dei diritti e delle libertà comunitarie esistenti nella legislazione precedente. Come stabilito nella sentenza Konle, in un caso del genere si può invocare la deroga di cui all'art. 57, n. 1 [25].

20 — Sentenza Konle, cit. alla nota 2, punto 53.

21 — Conclusioni presentate dall'avvocato generale Geelhoed per la sentenza 8 gennaio 2002, causa C-409/99, Metropol Treuhand e Stadler (Racc. pag. I-81, paragrafi 36 e 37).

22 — V. in questo senso anche sentenza Konle, cit. alla nota 2.

23 — Conclusioni congiunte dell'avvocato generale Geelhoed, presentate per le sentenze 14 giugno 2001, causa C-345/99, Commissione/Francia (Racc. pag. I-4493), e causa C-40/00, Commissione/Francia (Racc. pag. I-4539, tra l'altro paragrafo 63).

24 — LGBl. n. 18/1977, e LGBl. n. 63/1987.

25 — Cit. alla nota 2, punto 52.

56. Giungo pertanto alla conclusione che le disposizioni della VGVG in esame possono essere mantenute in forza della clausola di stand still contenuta nell'art. 57, n. 1, CE. La modifica della legislazione nazionale in Austria dopo il 31 dicembre 1993 rientra nel margine di discrezionalità lasciato agli Stati membri dall'art. 57, n. 1, CE. Il Principato del Liechtenstein deve essere considerato come paese terzo, nei cui confronti il disposto dell'art. 57, n. 1, CE è applicabile.

D — *L'Accordo sullo Spazio economico europeo*

Osservazioni presentate

57. Nelle osservazioni presentate alla Corte, è stata ampiamente esaminata l'efficacia diretta dell'art. 40 SEE, con la correlata questione se l'art. 56 CE e l'art. 40 SEE debbano essere interpretati allo stesso modo.

58. Secondo la prima ricorrente, l'art. 40 SEE non consente restrizioni alla libera circolazione dei capitali sul territorio dello SEE. La questione se il Liechtenstein sia un paese terzo ai sensi dell'art. 56 CE non sarebbe pertanto rilevante.

59. A giudizio del governo norvegese, l'accordo SEE si applica alla presente fattispecie. Anche se non sono redatti in termini identici, l'art. 40, n. 1, SEE e l'art. 56, n. 1, CE devono essere interpretati nello stesso modo, a meno che non sussistano ragioni per interpretarli in modo diverso. Dato che siffatte ragioni non sussistono, i motivi di restrizione autorizzati dall'art. 56 CE sono consentiti anche in forza dell'art. 40, n. 1, SEE. Ne consegue che gli Stati che sono parti contraenti dell'accordo SEE devono essere trattati come gli Stati membri.

60. Secondo il governo del Liechtenstein, l'art. 40 SEE vieta che la circolazione di capitali, relativa a persone residenti o stabilite negli Stati membri o in stati facenti parte dell'accordo SEE, sia assoggettata a restrizioni o ad un trattamento discriminatorio a seconda della nazionalità o del luogo di stabilimento. L'art. 40 SEE, in combinato disposto con l'allegato XII, ha efficacia diretta in quanto, con riguardo alla sua formulazione e all'obiettivo e alla natura dell'accordo, contiene un obbligo chiaro e descritto con precisione per la cui

esecuzione e per i cui effetti non sono richiesti ulteriori adempimenti.

61. Sostanzialmente, prosegue il governo del Liechtenstein, l'art. 40 SEE e l'art. 56 CE coincidono, in quanto entrambe le disposizioni vietano qualsiasi restrizione ai movimenti di capitali. Per garantire un'interpretazione univoca delle disposizioni sostanzialmente corrispondenti del Trattato CE e dell'accordo SEE, occorre prendere in considerazione anche la giurisprudenza della Corte in relazione all'art. 56 CE.

62. Secondo la Commissione, va applicato l'art. 40 SEE, che è sostanzialmente identico all'art. 56 CE. Le restrizioni alla libera circolazione dei capitali causate da restrizioni al trasferimento di terreni sarebbero consentite, in determinate circostanze, tra gli Stati membri. Esse sarebbero ammesse anche con riguardo alla circolazione con paesi terzi, e, di conseguenza, negli scambi con i paesi dello SEE che non sono Stati membri.

63. Secondo l'Autorità di vigilanza EFTA, dall'accordo SEE consegue che i paesi SEE devono partecipare al mercato comune come se fossero Stati membri dell'Unione europea. L'accordo SEE prevede un livello di integrazione avanzato, i cui obiettivi vanno oltre quelli di un semplice accordo di libero scambio[26]. Dall'art. 6 SEE e dalla giurisprudenza consegue che l'art. 40 SEE, in combinato disposto con la direttiva 88/361/CE, deve essere interpretato alla luce della giurisprudenza della Corte relativa all'art. 56.

64. Il governo austriaco ha avanzato una tesi completamente diversa. Secondo questo governo, l'accordo SEE non sarebbe rilevante ai fini del giudizio sulla causa in esame. In subordine, il governo austriaco sostiene che l'agricoltura non rientra nella libera circolazione dei capitali tutelata dall'accordo SEE. L'art. 42 SEE parla dei movimenti dei capitali «liberalizzati in conformità delle disposizioni del presente accordo». La politica agricola non rientra nell'ambito dell'accordo SEE, e la libera circolazione dei capitali non è pertanto applicabile al settore dell'agricoltura.

65. In ulteriore subordine, il governo austriaco ritiene che le restrizioni all'acquisto di terreni agricoli e silvicoli siano compatibili con l'accordo SEE. Esso invoca l'art. 6 SEE, da cui, a suo avviso, consegue che non si deve tenere conto della giurisprudenza della Corte sul Trattato CE successiva alla sottoscrizione dell'accordo SEE, ossia al 2 maggio 1992. Secondo questo governo l'art. 67 CE, nella sua formulazione precedente l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, prevede sol-

26 — L'Autorità rinvia alla sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 22 gennaio 1997, causa T-115/94, Opel Austria/Consiglio (Racc. pag. II-39, punto 107). V. in merito, più estesamente, il successivo paragrafo 70.

tanto un divieto di discriminazione alla libera circolazione dei capitali tra gli Stati membri. La giurisprudenza successiva della Corte, in cui questa traccia un parallelo tra la libera circolazione dei capitali e le altre libertà di circolazione fondamentali, non può pertanto essere applicata alla libera circolazione dei capitali nell'accordo SEE.

Valutazione

66. Comincio con alcune osservazioni sull'interpretazione che va data all'accordo SEE. L'art. 6 di questo accordo stabilisce che le sue disposizioni, nella misura in cui sono sostanzialmente identiche alle corrispondenti norme del trattato CE, devono essere interpretate in conformità delle pertinenti sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia prima della data della firma dell'Accordo stesso. L'accordo SEE non contiene una disposizione analoga che si riferisca alla giurisprudenza posteriore, né una siffatta disposizione era esplicitamente voluta, come emerge dal parere della Corte 1/92 [27].

67. L'accordo SEE deve peraltro essere interpretato il più uniformemente possibile, come si evince dagli artt. 105 e segg. CE dell'Accordo stesso. La Corte ha il potere di interpretare l'Accordo per quanto riguarda il territorio della Comunità, mentre la Corte AELS (EFTA) ha siffatto potere riguardo all'applicazione negli Stati AELS (EFTA) [28]. L'accordo SEE prevede a tal fine una collaborazione tra la Corte di Giustizia e la Corte AELS (EFTA). Spetta alla Corte, a mio avviso, accertare non solotanto che sia garantita l'uniformità nell'interpretazione dell'accordo SEE in sé, ma che siffatta interpretazione coincida con quella data a disposizioni identiche o analoghe del Trattato CE. L'avvocato generale Cosmas afferma in merito, nelle sue conclusioni presentate per la sentenza Andersson e Wåkerås-Andersson [29], che le diverse disposizioni che devono essere applicate all'interno degli Stati membri della Comunità europea vanno interpretate in maniera uniforme.

68. Nelle sue osservazioni, la Commissione rinvia alla sentenza Pokrzeptowicz-Meyer [30], in cui la Corte osserva che «secondo costante giurisprudenza, una semplice analogia nel tenore di una disposizione di uno dei Trattati istitutivi delle Comunità e di un accordo internazionale tra la Comunità ed un paese terzo non è sufficiente ad attribuire ai termini di tale accordo lo stesso significato che a tali termini deve essere attribuito nell'ambito dei Trattati (...). Secondo tale giurisprudenza, l'estensione dell'interpretazione di una disposizione del Trattato ad una disposizione, redatta in termini analoghi, simili o addirittura identici, figurante in un accordo concluso dalla Comunità con un paese terzo, dipende in

27 — Parere 10 aprile 1992 (Racc. pag. I-2821).

28 — V. in merito sentenza della Corte 15 giugno 1999, causa C-321/97, Andersson e Wåkerås-Andersson (Racc. pag. I-3551, punto 28).

29 — Conclusioni presentate per la sentenza cit. alla nota 28, paragrafo 30.

30 — Sentenza 29 gennaio 2002, causa C-162/00 (Racc. pag. I-1049, punti 32 e 33).

particolare dallo scopo perseguito da ciascuna di queste disposizioni nel suo ambito specifico. Assume al riguardo notevole importanza il raffronto tra gli obiettivi e il contesto dell'accordo, da un lato, e quelli del Trattato, dall'altro».

69. Il preambolo dell'accordo SEE definisce come uno degli obiettivi principali dell'accordo stesso realizzare nella massima misura possibile la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali nell'intero Spazio economico europeo. L'Accordo mira pertanto ad estendere ai paesi AELS (EFTA) il mercato comune realizzato all'interno del territorio dell'Unione Europea. Gli obiettivi ed il contesto dell'accordo sono pertanto analoghi a quelli del Trattato CE.

70. A fondamento di questa tesi rinvio alla sentenza del Tribunale di primo grado Opel Austria/Consiglio[31], in cui il Tribunale dichiara: «L'accordo SEE implica un'integrazione avanzata, i cui obiettivi vanno oltre quelli di un semplice accordo di libero scambio. Così, risulta all'art. 1, n. 2, che l'accordo SEE comporta, in particolare, la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (...). Le regole applicabili nelle relazioni tra le parti contraenti nei settori coperti dall'accordo sono nella sostanza quelle delle corrispondenti disposizioni dei trattati CE e CECA e degli atti adottati in forza di tali trattati».

31 — Cit. alla nota 26.

71. Sono dell'avviso — anche alla luce della giurisprudenza della Corte e del Tribunale — che le disposizioni dell'accordo SEE relative alla libera circolazione dei capitali vadano interpretate quanto più analogamente possibile ai corrispondenti articoli del Trattato CE. Ciò vale sia per il contenuto della libertà, sia per i motivi che consentono agli Stati membri di imporre restrizioni a siffatta libertà, che costituiscono l'oggetto della seconda questione sottoposta dal giudice del rinvio. Non condivido pertanto la tesi del governo austriaco secondo cui la giurisprudenza della Corte sulla libera circolazione dei capitali posteriore al 2 maggio 1992 non potrebbe essere presa in considerazione.

72. L'elemento successivo è il contenuto dell'accordo SEE. L'art. 40 di detto accordo è sostanzialmente analogo all'art. 56, n. 1, CE. Restrizioni ai movimenti di capitali sono vietate, né possono esserci discriminazioni fondate sulla nazionalità o sulla residenza. È tuttavia limitata la cerchia dei beneficiari di siffatto divieto, che sono solo coloro che risiedono o sono stabiliti sul territorio dello Spazio economico europeo. L'ultimo periodo dell'art. 40 SEE menziona poi le disposizioni necessarie ai fini dell'applicazione dell'articolo stesso. Quest'ultima frase potrebbe significare che l'art. 40, diversamente dall'art. 56 CE, non è applicabile direttamente. Questa interpretazione a mio avviso non è corretta. Il rinvio all'allegato XII — l'applicazione dell'articolo — è rilevante soltanto per gli atti, aventi ad oggetto capitali, ricompresi nella libertà. Se un atto è menzionato

nell'allegato, per esso vige un divieto, direttamente operante, di limitare la relativa libertà. Ciò vale pertanto anche per gli atti con cui persone non residenti effettuano investimenti immobiliari sul territorio di uno Stato membro.

73. Non mi sembra sostenibile, come fa il governo austriaco, raffrontare l'art. 40 SEE e l'art. 67 CE, nella sua formulazione precedente all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht [32]. L'art. 67 CE prevedeva un obbligo per gli Stati membri, privo di efficacia diretta, di abolire restrizioni alla libera circolazione dei capitali. Rinvio al testo dei due articoli citati: laddove l'art. 40 SEE statuisce che non sussistono restrizioni ai movimenti di capitali, l'art. 67 CE (precedente) afferma che gli Stati membri aboliscono gradualmente le restrizioni alla circolazione dei capitali. Si aggiunge che la portata di tale obbligo degli Stati membri variava nel tempo e dipendeva dall'apprezzamento della necessità del mercato comune [33]. La liberalizzazione della circolazione dei capitali è stata prevalentemente attuata tramite normativa comunitaria derivata, come la direttiva 88/361. I cittadini traevano i loro diritti direttamente operanti in primo luogo dalla normativa derivata, e non dallo stesso art. 67.

32 — Comunque anche la Corte EFTA raffronta l'art. 40 SEE con l'art. 67 CE (precedente), rilevando che le due disposizioni sono formulate in termini analoghi. Ciononostante la Corte EFTA riconosce (implicitamente) l'effetto diretto dell'art. 40, in combinato disposto con l'allegato XII SEE. V. causa E-1/00 Islandsbanki-FBA [2000] EFTA Court Rep. 2000-2001, 8, punti 16 e segg. della sentenza.

33 — Sentenza 11 novembre 1981, causa C-203/80, Casati (Racc. pag. 2595, punto 10).

74. In sintesi, ai cittadini di paesi che sono parti contraenti dell'accordo SEE, detto accordo conferisce diritti che essi possono far valere negli Stati membri dell'Unione europea.

75. Occorre adesso chiedersi quale sia la portata effettiva di siffatti diritti. Si tratta al riguardo della rilevanza dell'art. 40 SEE. Infatti ai cittadini di Stati contraenti dell'accordo SEE spettano diritti sul territorio dell'Unione europea anche direttamente, in virtù dell'art. 56 CE, articolo che, come ho in precedenza affermato, è soggetto a limitazioni minori.

76. I fatti in esame nella presente causa riguardano tuttavia un caso in cui una specifica disposizione del diritto comunitario — l'art. 57, n. 1, CE, contenente una deroga alla regola principale dell'art. 56, n. 1, CE — impedisce l'esercizio di diritti derivanti dall'art. 40 SEE. Osservo in merito che l'accordo SEE non contiene norme di stand still analoghe all'art. 57, n. 1, CE. Le disposizioni di stand still contenute all'allegato XII dell'accordo SEE — l'allegato con le norme di attuazione dell'art. 40 SEE — hanno una portata e una durata molto più limitate. Inoltre, ed è questo l'aspetto più importante

del caso di specie, queste non hanno alcun significato per la presente causa, come non lo hanno le deroghe alla libera circolazione dei capitali, previste tra l'altro dall'art. 143 SEE.

77. Giungo adesso alla relazione tra gli accordi internazionali stipulati dalla Comunità europea e le disposizioni sostanziali del Trattato CE. Secondo una giurisprudenza costante, gli accordi internazionali costituiscono un elemento essenziale dell'ordinamento comunitario e le istituzioni comunitarie, compresa la Corte, devono garantirne il rispetto. Segnatamente la Comunità europea è vincolata all'accordo SEE, dopo l'approvazione a suo nome con decisione 94/1/CE, CECA [34]. L'Accordo va considerato come un accordo di associazione ai sensi dell'art. 310 CE [35] caratterizzato — tra l'altro — da diritti ed obblighi reciproci. Per le istituzioni comunitarie e per gli Stati membri dall'accordo deriva l'obbligo per cui i cittadini dei paesi SEE possono far valere sul territorio dell'Unione europea i diritti loro conferiti. Ciò rimane fermo anche se la normativa comunitaria non conferisce siffatti diritti ai cittadini di paesi SEE che non siano Stati membri. Non è importante nemmeno se i diritti spettino ai cittadini degli Stati membri in virtù della normativa comunitaria.

34 — Decisione del Consiglio e della Commissione del 13 dicembre 1993 relativa alla conclusione dell'accordo sullo Spazio economico europeo tra le Comunità europee, i loro Stati membri e la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Finlandia, la Repubblica d'Islanda, il Principato del Liechtenstein, il Regno di Norvegia, il Regno di Svezia e la Confederazione elvetica (GU L 1, pag. 1).

35 — Questo articolo costituiva (con altri) la base normativa della decisione 94/1/CE, CECA.

78. Ciò premesso, giungo alla conclusione che, l'art. 57, n. 1, CE debba essere disapplicato in circostanze come quelle in esame nella causa principale, in cui il ricorso a siffatta norma da parte di uno Stato membro impedisce ad un cittadino di un paese SEE l'esercizio di un diritto conferitogli dall'accordo SEE.

79. Osservo ancora che il mio giudizio implica inoltre che anche cittadini degli Stati membri possono far valere l'accordo SEE. Se questi invocano la libera circolazione dei capitali in relazione ad una transazione di capitale da o verso un paese — terzo — che sia parte contraente dell'Accordo relativo allo Spazio economico europeo, ma che non sia uno Stato membro dell'Unione europea, l'art. 57, n. 1, CE non può essere applicato ove si ponga in contrasto con l'art. 40 SEE.

80. Aggiungo — ad abundantiam — due ulteriori osservazioni. In primo luogo non si deve sopravvalutare l'importanza della mia valutazione per il funzionamento dell'ordinamento comunitario: non capita spesso che l'accordo SEE conferisca ai cittadini dell'Unione europea diritti sostanziali che non siano loro già conferiti dal diritto comunitario. In secondo luogo, il mio giudizio implica che paesi che sono parti contraenti dell'Accordo sullo Spazio economico europeo, ma che non sono Stati membri dell'Unione europea, pur avendo lo status di paesi terzi ai sensi dell'art. 57, n.

1, CE, in pratica sono spesso assimilati a Stati membri. Questa situazione rispecchia il carattere particolare dell'accordo SEE, definito, nella felice formulazione del Tribunale nella sentenza Opel Austria [36]: un'integrazione avanzata, i cui obiettivi vanno oltre quelli di un semplice accordo di libero scambio.

VI — La seconda questione

A — *In generale*

81. Questa questione va risolta soltanto se la Corte condivide la mia tesi secondo cui la restrizione alla libera circolazione dei capitali nel caso di specie non è sanata dall'art. 57, n. 1, CE.

82. La seconda questione riguarda sostanzialmente un problema classico di diritto comunitario. La disciplina del diritto di proprietà è riservata agli Stati membri dall'art. 295 CE. Ciò non significa però che un regime nazionale che riservi la proprietà di immobili a persone che possiedano determinati requisiti esuli dall'ambito di applicazione delle norme fondamentali del Trattato CE [37], come il divieto di discriminazione e la tutela delle quattro libertà fondamentali. Lo stesso vale, mutatis mutandis, per l'art. 125 SEE, invocato dal governo norvegese. Con riferimento alla presente causa: l'assoggettamento a condizioni dell'acquisto di beni immobili rientra nella competenza del Land Vorarlberg, ma siffatte condizioni devono essere controllate alla luce della libertà di circolazione di capitali.

83. Posto che non è controverso che la VGVG introduca una restrizione alla libertà di circolazione dei capitali, come tale tutelata dal Trattato CE — in quanto subordina a condizioni l'investimento in beni immobili — occorre stabilire se questa restrizione sia ammissibile.

84. Io valuto l'ammissibilità della VGVG alla luce della costante giurisprudenza della Corte, come formulata ad esempio nella sentenza Gebhard [38], «i provvedimenti nazionali che possono ostacolare o scoraggiare l' esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato devono soddisfare quattro condizioni: essi devono applicarsi in modo non discriminatorio, essere giustificati da motivi imperiosi di interesse pubblico, essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non

36 — V. il precedente paragrafo 70.

37 — V. sentenza 6 novembre 1984, causa 182/83, Fearon (Racc. pag. 3677, punto 7) e sentenza Konle (cit. alla nota 2, punto 38).

38 — Sentenza 30 novembre 1995, causa C-55/94 (Racc. pag. I-4165, punto 37).

andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo». Nella più recente sentenza Reisch e a. la Corte considera insieme questi ultimi due criteri per valutare il rispetto del principio di proporzionalità [39].

85. La Corte ha indicato nelle sentenze Konle e Reisch e a. taluni criteri per l'ammissibilità di normative nazionali che assoggettino a restrizioni l'acquisto di immobili in uno Stato membro. Segnatamente, essa ha dato un contenuto al principio di proporzionalità che può costituire il fondamento per la valutazione del caso di specie. Ciò vale in misura inferiore per l'obiettivo dell'interesse generale che deve costituire la giustificazione della restrizione alla libera circolazione di capitali. L'obiettivo principale della VGVG è la tutela dell'interesse dell'agricoltura — su scala ridotta —, mentre ambedue le altre cause vertevano sul riassetto del territorio.

86. Proseguo il mio ragionamento con l'esame delle osservazioni presentate, per poi passare al contesto del regime nazionale, la politica agricola. Nella sezione D giungo alla valutazione vera e propria della VGVG.

39 — Cit. alla nota 3, punto 33.

B — *Osservazioni presentate*

87. Il governo austriaco fornisce un'ampia giustificazione del regime di cui è causa. Considerata l'importanza che questa ricopre ai fini della soluzione della seconda questione, comincio con l'esporne i punti principali. Riassumerò poi gli argomenti principali derotti dagli altri intervenienti e che sostengono parzialmente la tesi austriaca.

88. Gli obiettivi perseguiti dalla VGVG — indicati tra l'altro all'art. 1, n. 3, lett. a) e all'art. 5, n. 1, lett. a) — trovano origine nella struttura agricola e geografica dell'Austria e mirano a creare una gestione su scala ridotta. Il Land Vorarlberg è montuoso, e la gestione delle sue superfici non può essere aumentata illimitatamente. La crescita della sua popolazione è molto superiore alla media austriaca, e va di pari passo con l'aumento del prezzo del terreno. Questi problemi derivanti dall'insufficienza del terreno non possono essere risolti affidandosi al meccanismo del mercato, in quanto il latifondo e l'investimento a lungo termine sono molto ambiti. La concorrenza e il libero commercio non danno il risultato sperato.

89. L'art. 5 VGVG vuole contrastare il latifondo. Con sentenza 22 marzo 1993 il Verfassungsgerichtshof austriaco ha dichiarato che l'obiettivo perseguito dal legisla-

tore del Vorarlberg, ostacolare la concentrazione e il monopolio del terreno agricolo e silvicolo, costituisce un motivo politico legittimo, pienamente compatibile con il diritto costituzionale. Una sana economia agricola è realizzabile unicamente se i terreni agricoli e silvicoli sono in mano a persone che possono efficacemente gestirli. Inoltre, e anche per evitare alte spese di trasporto, è importante che il terreno da sfruttare si trovi vicino all'impresa. Infine la produzione di latte richiede investimenti particolarmente elevati.

90. Le limitazioni poste all'acquisto di terreni agricoli mirano — in poche parole — ad evitare che questi cadano in mani indesiderate. Occorre evitare che l'interesse pubblico sia compromesso qualora:

— lo scarso terreno venga sfruttato a fini speculativi e chi lo gestisce, per ragioni economiche, possa disporre solo del valore della resa;

— chi non è agricoltore possa estendere la sua proprietà solo perché dispone di rilevanti fonti di finanziamento e non deve tenere conto di una gestione aziendale economica;

— il terreno non venga sfruttato, o venga sfruttato in maniera non adeguata. Ciò costituisce un rischio per i terreni confinanti (erbacce, animali nocivi e malattie);

— il mantenimento dei diversi terreni in una struttura agraria favorevole sia compromesso a causa dell'opposizione alla formazione di enclave e al frazionamento dei terreni. Una struttura agraria sfavorevole ostacola l'efficace sfruttamento del terreno;

— obiettivi di riassetto del territorio siano compromessi se i terreni non sono lavorati.

91. A giudizio del governo austriaco, quando una fondazione vuole acquistare terreno agricolo o silvicolo occorre guardare l'obiettivo da essa perseguito. Per una persona giuridica, sono i subordinati o i dipendenti che devono lavorare la terra.

92. Secondo questo governo, il requisito della residenza di cui all'art. 5, n. 1, lett. a), VGVG non sarebbe discriminatorio, come emergerebbe dalla sentenza Fearon [40]. Inoltre l'interesse pubblico tutelato dalla VGVG sarebbe conforme agli obiettivi della politica agricola comune.

40 — Cit. alla nota 37.

93. Il governo austriaco descrive la procedura di nulla osta preventivo come una procedura di controllo. I criteri per i residenti in Austria, per i cittadini comunitari e per i cittadini SEE sono stati assimilati. La procedura di nulla osta per l'acquisto di terreni agricoli e silvicoli sarebbe proporzionata al suo scopo: non sarebbe infatti possibile disciplinare l'acquisto di questi terreni tramite la presentazione di una dichiarazione, in quanto le autorità non sarebbero in grado di controllarne la plausibilità. La struttura agricola e la campagna non sopportano danni di lunga durata. Solo dopo parecchi anni si può accertare che il terreno non è gestito efficacemente. Questa indesiderata situazione può protrarsi per anni senza che sia possibile opporvisi.

94. L'art. 5 VGVG non lascerebbe alle autorità alcun margine di apprezzamento, e i criteri per ottenere un nulla osta non si opporrebbero alla circolazione dei capitali. In sintesi, il requisito di nulla osta preventivo sarebbe oggettivo, non discriminatorio e nell'interesse generale.

95. Esamino adesso le principali altre osservazioni.

96. Secondo la prima ricorrente l'art. 4 VGVG sarebbe discriminatorio in quanto potenziali acquirenti di altri Stati membri potrebbero acquistare terreno agricolo nel Vorarlberg solo se lo gestiscono in proprio ed hanno la residenza permanente nel Land. I governi di Norvegia e Liechtenstein, come anche la Commissione e l'Autorità di vigilanza EFTA, sono invece dell'avviso che le disposizioni della VGVG non siano discriminatorie, in quanto i residenti in Austria e i non residenti ricevono lo stesso trattamento.

97. Sempre a giudizio della prima ricorrente, la disposizione non sarebbe giustificata da ragioni imperative di interesse generale, dato che la politica agricola rientrerebbe nella competenza esclusiva della Comunità, mentre gli Stati membri avrebbero solo poteri esecutivi. Gli artt. 32 e segg. CE tengono già conto delle aziende a conduzione familiare medie e piccole. Non sussisterebbero pertanto ragioni imperative di interesse generale, essendo la tutela dell'economia agricola già garantita a livello comunitario.

98. La Commissione non vede invece alcun motivo per presupporre che la conservazione, la consolidazione o la creazione di un sufficiente livello di vita dell'economia agricola siano obiettivi meno importanti del riassetto del territorio o della tutela dell'ambiente. Le disposizioni sarebbero compatibili anche con l'art. 33, n. 2, CE, e sarebbero inoltre necessarie per garantire il raggiungimento di obiettivi nel settore del riassetto del territorio, come il manteni-

mento in talune zone, nell'interesse generale, di una popolazione permanente e di attività economiche indipendenti dal turismo.

99. A giudizio della prima ricorrente la VGVG non sarebbe idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito. La normativa sulle transazioni immobiliari non impedisce la riduzione dell'economia agricola, di modo che sempre più terreno agricolo arriva sul mercato, mentre ci sono sempre meno contadini che possono acquistarlo, il che favorisce l'aumento del latifondo.

100. Secondo la prima ricorrente il provvedimento non è nemmeno proporzionale, in quanto sono pensabili altre misure meno restrittive. La regola «terra contadina ai contadini» risale all'epoca in cui i contadini erano sfruttati, cosa che adesso non succede più. Non l'acquisto della proprietà, ma l'accesso alla terra deve essere garantito. Esempi di provvedimenti che frappongono meno ostacoli ai movimenti di capitali sono l'adattamento della normativa sulle locazioni, il riassetto del territorio, la protezione del paesaggio e l'assoggettamento della revoca di contratti di affitto rurale a condizioni più severe.

101. A giudizio del governo norvegese, nella Comunità europea e in diversi paesi EFTA è generalmente accettato che l'agricoltore possieda la sua terra, per opporsi ad un sistema feudale. Per questo governo l'obbligo che l'acquirente gestisca in proprio la terra nell'ambito di un'azienda agricola non andrebbe pertanto oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo, consistente nella conservazione di una sana economia agricola, mentre non sarebbe possibile ottenere questo scopo mediante provvedimenti meno restrittivi.

102. Secondo il governo del Liechtenstein il terreno agricolo, grazie alla sua eccezionale importanza come fonte di risorse, è di interesse fondamentale per un paese e per la sopravvivenza della sua popolazione. Per questi motivi pertanto l'art. 40 SEE non osterebbe ad una procedura di nulla osta preventivo per l'acquisto di terreni agricoli.

103. L'art. 40 SEE osta invece, sempre a giudizio del citato governo, all'obbligo per l'acquirente del terreno di coltivarlo in proprio, perché un siffatto obbligo escluderebbe le persone giuridiche dalla possibilità di acquistare terreno agricolo. Questa condizione non sarebbe indispensabile per tutelare la realizzazione dell'obiettivo perseguito e andrebbe oltre quanto a tal fine necessario. Gli agricoltori finanziariamente non in grado di acquistare terreno agricolo, a causa di una siffatta condizione non

possono nemmeno affittarlo. Meno restrittivo sarebbe consentire alle persone giuridiche l'acquisto di terreno agricolo, in quanto i contadini con risorse finanziarie più limitate verrebbero così messi in grado di affittarlo. La questione se una procedura di nulla osta preventivo sia legittima è risolta negativamente dalle sentenze Konle e Reisch e a. Secondo la Commissione invece siffatta procedura nel caso di specie sarebbe giustificata, in quanto la VGVG ha scopi complessi, per cui il controllo a posteriori può essere tardivo e causare danni non sanabili, o non completamente. La procedura di nulla osta preventivo è una procedura di controllo che assoggetta ad una restrizione la libera circolazione dei capitali.

104. Anche secondo l'Autorità di vigilanza EFTA la procedura è idonea e proporzionata per tutelare l'interesse generale. Il governo norvegese sottoscrive questa tesi. Una procedura di rilascio di un'autorizzazione a posteriori non potrebbe garantire che gli acquirenti adempiano i loro obblighi. Gli acquirenti sarebbero inoltre esposti a perdite inutili se non riescono ad ottenere l'autorizzazione successiva. Il governo del Liechtenstein non condivide questo giudizio e rileva che un sistema di autorizzazioni presuppone necessariamente un certo margine di discrezionalità e costituisce una fonte di incertezza per gli operatori economici. Infatti un siffatto sistema farebbe dipendere l'esercizio della libertà di circolazione dei capitali dal benestare del potere amministrativo, rendendo pertanto illusoria la libertà stessa.

C — *Il contesto: la politica agricola comune e la VGVG*

105. L'agricoltura costituisce da sempre uno dei settori più importanti dell'intervento comunitario. Il suo carattere particolare ha fatto sì che la produzione e la struttura del settore non fossero lasciati totalmente in balia dei meccanismi di mercato. Gli artt. 32 e segg. del Trattato CE costituiscono il fondamento normativo dell'intervento; nel contesto della presente causa, che non verte sull'ordinamento dei mercati agricoli, ma sulla struttura del settore agrario, rinvio all'obiettivo della politica agricola comune, menzionato all'art. 33, n. 1, lett. b), del Trattato: assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola. È anche importante che, ai sensi dell'art. 33, n. 2, nell'elaborazione della politica agricola comune si debba considerare «il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole».

106. Nella riforma della politica agricola comune, realizzata in misura rilevante nell'Agenda 2000[41], l'accento si sposta gradualmente dall'ordinamento dei mercati agricoli vero e proprio ai provvedimenti volti a migliorare la struttura agricola, come gli aiuti diretti agli agricoltori e lo sviluppo rurale. In Agenda 2000 la politica di sviluppo rurale è definita il secondo pilastro della politica agricola comune, nel

41 — COM/97/2000/def.

cui ambito talune regioni sono indicate come svantaggiate, in quanto in esse lo sviluppo dell'agricoltura è più difficile a causa di handicap naturali. Le regioni montuose, come è in gran parte il Land Vorarlberg, sono menzionate esplicitamente.

107. Un elemento importante relativo alla politica di sviluppo rurale, ai sensi del regolamento n. 1257/99 [42], è che questa non consiste solo di misure comunitarie, ma che anche gli Stati membri possono adottare misure complementari. Essi possono ad esempio aumentare con mezzi propri gli aiuti di Stato erogati con fondi comunitari [43].

108. Occorre sottolineare che l'intensità dell'intervento comunitario non significa che la politica agricola sia di competenza esclusiva della Comunità europea. Al contrario, proprio nel settore della politica sulla struttura agricola, che tiene conto delle circostanze particolari caratterizzanti l'agricoltura nelle varie regioni europee, è lasciato molto spazio ai provvedimenti nazionali integrativi. Ciò vale non solo per la concessione di sussidi, ma anche per svariati tipi di provvedimenti normativi diversi, che tutelano gli obiettivi della politica agricola comunitaria. La tesi della prima ricorrente, secondo cui gli Stati membri avrebbero soltanto poteri esecutivi, è pertanto errata.

109. A mio giudizio, anche un regime normativo nazionale che imponga restrizioni all'acquisto di terreno da parte di persone diverse dagli agricoltori, nell'interesse del mantenimento del livello della popolazione agraria in una determinata regione, può costituire un supporto per realizzare gli obiettivi della politica agricola comunitaria.

110. Nei limiti in cui un siffatto regime ostacolasse la libertà di stabilimento, tutelata dal Trattato CE, occorre rilevare che già in sede di adozione del Trattato CE è stata prevista una possibile concorrenza tra, da un lato, l'acquisto e lo sfruttamento della proprietà fondiaria sul territorio di un altro Stato membro e, dall'altro, il carattere particolare dell'attività agricola, ai sensi dell'art. 33, n. 2, CE. L'art. 44, n. 1, in combinato disposto con l'art. 44 n. 2, lett. e), CE, stabilisce che nell'adozione delle direttive miranti a realizzare la libertà di stabilimento e riguardanti l'acquisto e lo sfruttamento di proprietà fondiaria non devono essere lesi i principi stabiliti dall'art. 33, n. 2, CE. Una siffatta direttiva non è peraltro mai stata adottata.

42 — Cit. alla nota 8.

43 — V. artt. 51 e 52 regolamento n. 1257/99.

111. Traccio questo schema per dimostrare che l'agricoltura non è considerata come un settore economico normale, in cui la sopravvivenza delle imprese è strettamente legata alle leggi dei meccanismi di mercato ed il Trattato CE mira unicamente ad impedire che provvedimenti legislativi nazionali ostacolino il funzionamento di tali meccanismi all'interno della Comunità. Al contrario, l'intensità dell' intervento pubblico è elevata. Ciò vale sia per gli interventi a livello comunitario sia per quelli a livello nazionale. In secondo luogo faccio presenti i diversi obiettivi perseguiti dalla politica agricola comune, per cui l'aumento della produttività dell'agricoltura perde gradualmente rilevanza, mentre aumenta di pari passo l'importanza dello sviluppo rurale e della tutela dell'agricoltura in regioni svantaggiate.

D — *Valutazione della VGVG*

Il contenuto della VGVG

112. Ciò mi porta a constatare che gli obiettivi perseguiti dalla VGVG non sono in contrasto con quelli della politica agricola comune, in particolare se si considera come questa viene attuata adesso. Ricordo a questo proposito il primo obiettivo della VGVG, secondo la definizione data dal suo art. 1, n. 3: la conservazione dei terreni agricoli e silvicoli a favore delle aziende agricole familiari, nell'interesse del miglioramento delle loro condizioni strutturali con riguardo alle caratteristiche naturali del paese. La VGVG non interferisce nemmeno con la ripartizione dei poteri tra la Comunità e gli Stati membri in relazione all'esecuzione della politica agricola comune.

113. Aggiungo che il diritto comunitario non osta ad un regime in cui una particolare forma di attività agricola venga avvantaggiata rispetto ad un'altra. Nella sentenza Denkavit[44], una siffatta disparità di trattamento, purché non arbitraria e basata su criteri obiettivi, non è considerata come una discriminazione vietata dal Trattato. In questa sentenza la Corte accetta come criterio obiettivo la differenza nella dipendenza dai rischi inerenti alla coltivazione del suolo. Un criterio analogo è rilevante nel caso di specie. La VGVG tutela — avvantaggiandoli — gli imprenditori agrari nelle zone svantaggiate.

114. Sebbene non sia compito della Corte interpretare la normativa nazionale, per risolvere la seconda questione sollevata dal giudice del rinvio ritengo necessario analizzare sinteticamente i punti principali della VGVG. Ciò per consentire alla Corte di concretizzare i limiti posti al margine di discrezionalità nazionale nel caso in cui un regime nazionale assoggetti a restrizioni l'acquisto di beni immobili, ostacolando pertanto la libera circolazione dei capitali.

44 — Sentenza 13 giugno 1978, causa 139/77 (Racc. pag. 1317, punto 15).

Nell'analisi della VGVG guardo soltanto al trasferimento di proprietà dei terreni agricoli e silvicoli. Questa legge contiene anche norme per il trasferimento, inter alia, di diritti di pegno e di usufrutto, che non trovano tuttavia applicazione nella causa principale. Nella mia analisi distinguo tra gli obiettivi perseguiti dalla legge e gli strumenti con cui si cerca di realizzarli.

115. L'art. 1 della VGVG definisce lo scopo perseguito dalla legge. Per quanto rilevante, la legge ha due obiettivi: il primo è quello della conservazione della struttura agricola su scala ridotta esistente, con riguardo alle caratteristiche naturali del Land Vorarlberg [art. 1, n. 3, lett. a) della legge], mentre il secondo riguarda la tutela della distribuzione della proprietà immobiliare, nell'interesse — come spiega il governo austriaco — di un'economia agricola sana [art. 1, n. 3, lett. c].

116. Occorre comunque osservare che il governo austriaco, nelle sue osservazioni, non opera una netta distinzione tra i due obiettivi, ma cerca invece di accentuarne l'interdipendenza. Anch'io ritengo che essi vadano considerati nel loro legame reciproco. La legge mira soprattutto a conservare la struttura produttiva e la proprietà fondiaria esistenti, sia nell'interesse di una gestione duratura del suolo, sia a tutela delle piccole aziende familiari. In questo contesto la riserva di proprietà prevista dalla legge non è tanto un obiettivo della medesima quanto uno strumento per ottenere siffatto scopo.

117. Ciò mi porta ad esaminare gli strumenti della legge, elencati all'art. 5, distinguendo al riguardo tra i requisiti sostanziali indicati all'art. 5, n. 1 e quelli menzionati all'art. 5, n. 2, VGVG, per poi esaminare lo strumento amministrativo scelto, il nulla osta preventivo al trasferimento.

118. La norma principale contenuta nell'art. 5, n. 1, è che l'acquirente del terreno deve risiedere su di esso e gestirlo in proprio. La legge prevede una deroga ad entrambi i requisiti, nel caso in cui l'acquisto non si ponga in contrasto con la conservazione e la creazione di una piccola e media proprietà fondiaria economicamente sana.

119. L'art. 5, n. 2, elenca taluni requisiti sostanziali imposti all'acquisto del terreno, al fine di contrastare alcune situazioni indesiderate, come la speculazione, il latifondo e il mancato sfruttamento del suolo. Nelle sue osservazioni il governo austriaco sostiene che queste condizioni garantiscono

che i terreni agricoli non cadano in mani indesiderate.

120. Devo constatare che i requisiti di cui all'art. 5, n. 1, impongono restrizioni più severe di quelli elencati all'art. 5, n. 2. La condizione di risiedere sul terreno e di gestirlo in proprio va infatti molto oltre una valutazione se siano rispettati gli obiettivi della VGVG.

121. La legge vieta di acquistare terreni senza una previa autorizzazione, che viene peraltro rilasciata soltanto se l'acquisto possiede i requisiti imposti dall'art. 5, n. 1, VGVG. Anche i requisiti di cui all'art. 5, n. 2, VGVG devono essere soddisfatti.

122. Per spiegare le conseguenze inibitorie della VGVG è bene applicarne la normativa al procedimento principale. La situazione che si crea è la seguente: la Schlössle Weissenberg Familienstiftung vuole concedere in affitto a due aziende agricole appezzamenti di terreno agricolo da essa posseduti. Ciò non comporta alcuna modifica nella gestione dei terreni. La costruzione è tuttavia vietata dalla VGVG, anche se l'obiettivo da essa perseguito, come sopra descritto, continua ad essere garantito. La costruzione non ha nessuno degli effetti indesiderati a cui l'art. 5, n. 2, VGVG vuole opporsi.

123. Ad abundantiam osservo che le deroghe previste alla regola principale contenuta all'art. 5, n. 1, VGVG, evidentemente non bastano a consentire il rilascio di un nulla osta per una transazione come quella in esame nel procedimento principale, in cui la situazione di fatto resta identica. Non escludo che il giudice austriaco, tenuto conto delle deroghe previste dalla VGVG e, in particolare, dell'immutata gestione dei terreni in questione, sarebbe potuto pervenire ad un giudizio diverso. Tuttavia, nella valutazione della proporzionalità del regime, mi baso sul suo testo e sull'interpretazione che di esso danno le autorità nazionali competenti.

Discriminazione

124. Secondo una giurisprudenza costante, solo le disposizioni nazionali che prevedono una disparità di trattamento in base alla nazionalità vengono formalmente definite discriminatorie. Se invece una normativa è rivolta a tutti coloro che esercitano l'attività in questione sul territorio di un determinato Stato membro, questa viene considerata applicabile senza distinzione,

anche se impone un particolare requisito di residenza o di stabilimento. Inoltre talune disposizioni nazionali possono avere effetti discriminatori, anche se sono applicate senza distinzione.

125. Sulla scia del governo austriaco nelle sue osservazioni scritte, desidero fare un raffronto con la sentenza Fearon [45]. Proprio come nel caso di specie, nella causa Fearon l'obbligo di residenza non valeva per l'intero territorio nazionale (irlandese), ma era geograficamente limitato ad una determinata regione. La condizione poteva essere soddisfatta unicamente se gli interessati, compresi i cittadini irlandesi, abitavano entro un raggio di tre miglia dal terreno in questione. Nel caso di specie la condizione è soddisfatta se gli interessati risiedono sul terreno stesso.

126. Nella sentenza della Corte Jokela e Pitkäranta [46] il requisito di residenza era condizione per il riconoscimento di un'indennità compensativa. Siffatta indennità era diretta a garantire la prosecuzione dell' attività agricola e, per tale via, a mantenere un livello minimo di popolazione nonché a preservare la vitalità dell'ambiente rurale in talune zone svantaggiate. Il governo finlandese accordava un'indennità compensativa agli agricoltori che risiedevano ad una distanza massima di dodici chilometri dalle loro aziende. La ricorrente in quella causa sosteneva che il governo finlandese, imponendo la condizione di residenza entro un perimetro di dodici chilometri di distanza massima dall'azienda, ha implicitamente stabilito la condizione di residenza fissa in Finlandia. Secondo la Corte, peraltro, un agricoltore residente in Finlandia a più di dodici chilometri dalla sua azienda si trova nella medesima situazione di colui che risiede in un altro Stato membro. Per fruire dell'indennità compensativa entrambi devono soddisfare le condizioni speciali richieste dall'articolo contestato. Situazioni uguali non sono state trattate in modo diverso.

127. Da un altro punto di vista le due sentenze ricordate sono diverse dal caso di specie: né nella causa Fearon, né nella causa Jokela e Pitkäranta era assoggettato all'obbligo di residenza il diritto di esercitare un'attività economica: nella causa Fearon si trattava dell'esenzione da provvedimenti di espropriazione, nella causa Jokela e Pitkäranta di un'indennità. Nel caso di specie il diritto di esercitare l'agricoltura come attività economica è assoggettato alla condizione della residenza. Orbene, siffatta differenza non mi sembra decisiva per accertare la sussistenza di una discriminazione vietata. In entrambe le circostanze si tratta di un vantaggio conferito dal legislatore a persone che risiedono (o risiederanno) in un determinato luogo. Ammesso che la residenza sia rilevante per la concessione del

45 — Cit. alla nota 37.

46 — Sentenza 22 ottobre 1998, cause riunite C-9/97 e C-118/97 (Racc. pag. I-6267).

beneficio e che non comporti un vantaggio dissimulato per gli abitanti di un determinato Stato membro non sussiste alcuna discriminazione.

128. Concludo pertanto che l'art. 4 VGVG non è una norma discriminatoria. Un agricoltore austriaco che non risieda nel Land Vorarlberg si trova nella stessa situazione di chi risiede in un altro Stato membro. Il provvedimento indistinto non ha nemmeno un effetto discriminatorio indiretto.

Ragioni imperative di interesse generale

129. Nella sentenza Konle[47] la Corte ha consentito che un regime nazionale imponesse restrizioni alle possibilità di acquistare beni immobili, purché dettate da obiettivi relativi al riassetto del territorio, come la conservazione, nell'interesse generale, di una popolazione permanente e delle attività economiche non dipendenti dal settore turistico. Nella sentenza Reisch e a.[48] la Corte aggiunge ancora che anche considerazioni relative alla tutela dell'ambiente possono servire da fondamento a siffatte restrizioni. Ritengo che questo fondamento vada interpretato estesamente, in conformità degli obiettivi enunciati all'art. 174 CE; può pertanto trattarsi dell'intenzione di limitare lo scarico di sostanze nocive in una determinata zona, ma anche della conservazione di valori naturali o paesaggistici.

130. Gli obiettivi come quelli accettati dalla Corte nelle sentenze Konle e Reisch e a. sono rilevanti anche per la presente causa. Come emerge dagli argomenti avanzati dal governo austriaco in questo procedimento[49], la VGVG tutela anche interessi di riassetto del territorio, quali la conservazione di una popolazione permanente — nel caso di specie agraria -, la conservazione di determinate attività economiche, la tutela dell'ambiente con riguardo ai rischi derivanti ai terreni limitrofi da una gestione inadeguata.

131. L'obiettivo centrale tuttavia resta quello di conservare la struttura produttiva agricola e la proprietà fondiaria esistenti, sia nell'interesse dell'utilizzazione permanente del terreno agricolo, sia a tutela della piccola azienda familiare. Come ho già esposto ai precedenti paragrafi 105-113, un regime nazionale dettato da un siffatto scopo costituisce un supporto della politica agricola comune, a maggior ragione considerando il modo in cui questa è attuata più di recente. Ho infatti già spiegato che lo sviluppo agrario e la tutela dell'agricoltura nelle regioni svantaggiate acquistano un rilievo sempre maggiore.

47 — Cit. alla nota 2, punto 40.

48 — Cit. alla nota 3, punto 34.

49 — V. i precedenti paragrafi 87-94.

132. Ciò mi porta — senza bisogno di un esame più approfondito — a considerare che il regime nazionale in esame è giustificato da un interesse generale vincolante. Posto infatti che la Corte nelle sentenze Konle e Reisch e a. ha accettato obiettivi più generici relativi al riassetto del territorio e alla tutela ambientale, non si può arrivare ad un giudizio diverso per un regime che mira a tutelare i medesimi interessi, ma che sostiene inoltre, e soprattutto, la politica agricola comune.

Proporzionalità

133. Gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità nell'emanazione di normative, ma devono tuttavia tenere conto delle condizioni dettate dalla libera circolazione. Segnatamente, una normativa nazionale rientra nel divieto di ostacolare la libera circolazione dei capitali, qualora l'obiettivo da essa perseguito possa essere raggiunto mediante provvedimenti meno restrittivi per il commercio intracomunitario.

134. Considero in questa luce anche l'effetto del principio di proporzionalità, che non implica la necessità di operare una scelta tra due interessi, ma riguarda soltanto la scelta del provvedimento che sarà adottato. È idoneo questo provvedimento e non è disponibile un'altra misura — meno restrittiva — che possa parimenti raggiungere il fine perseguito?

135. La valutazione della proporzionalità del provvedimento abbraccia, nel caso di specie, due elementi. Occorre chiedersi, in primo luogo, se le condizioni sostanziali poste dall'art. 5, nn. 1 e 2, VGVG siano proporzionali all'obiettivo perseguito dalla legge stessa. In particolare, la questione è se siano proporzionali le condizioni poste dall'art. 5, n. 1, che sono più restrittive di quelle poste dall'art. 5, n. 2 [50]. Non sarebbe bastato che il legislatore austriaco si limitasse al disposto dell'art. 5, n. 2?

136. In secondo luogo va accertata la proporzionalità delle formalità da adempiere prima dell'acquisto dell'immobile, ossia dello strumento amministrativo del nulla osta preventivo richiesto dalla VGVG.

137. Con riguardo al primo elemento, occorre in primo luogo stabilire se l'art. 5, n. 1, VGVG sia idoneo. Come già per la valutazione dell'eventuale discriminazione,

50 — V. precedente paragrafo 120.

anche qui sembra ovvio un raffronto con la sentenza Fearon, che riguardava un regime nazionale irlandese, mirante ad aumentare le dimensioni di aziende agricole altrimenti non redditizie, ad ostacolare la speculazione immobiliare e — qui è evidente l'analogia con il caso di specie — a garantire il più possibile la proprietà dei terreni agricoli a coloro che li coltivano. Secondo la Corte, nell'ambito di una siffatta normativa si può imporre l'obbligo di risiedere sul terreno o nelle sue vicinanze [51].

138. La VGVG si distingue dalla citata normativa irlandese per il fatto che il suo scopo è proprio quello di mantenere in vita le piccole aziende agricole, assicurando agli agricoltori la proprietà dei terreni appartenenti all'azienda. L'idoneità di un siffatto regime è messa in dubbio sia dalla prima ricorrente sia dal governo del Liechtenstein.

139. La tesi della prima ricorrente non mi sembra convincente. Essa afferma sostanzialmente che l'economia agricola si riduce comunque e che pertanto — almeno così interpreto la tesi - il provvedimento mira soltanto a ribaltare una tendenza ineluttabile. Comunque sia, siffatta tendenza è considerata indesiderabile dal legislatore del Vorarlberg, che prende dei provvedimenti per contrastarla. Non vedo perché una normativa mirante a conservare i terreni rurali nelle mani di agricoltori non potrebbe contribuire a rafforzare la posizione dei piccoli agricoltori.

140. Diversa è la portata degli argomenti avanzati dal governo del Liechtenstein, nei limiti in cui esso sostiene che gli agricoltori che non dispongono dei mezzi finanziari per acquistare i terreni in conseguenza del provvedimento non potrebbero nemmeno affittarli. Le circostanze in esame nel giudizio principale costituiscono un buon esempio della rilevanza di questo argomento. Il terreno contestato, infatti, è di proprietà di un non-agricoltore, la prima ricorrente nel giudizio principale, che lo cede in affitto a (due) aziende agricole. Se il proprietario, per qualsiasi motivo, si vede costretto ad alienare il terreno, può essere vantaggioso per l'esercizio dell'agricoltura che il terreno sia trasferito ad un terzo con cui sia possibile prorogarne il contratto di affitto. L'acquisto di proprietà non deve essere necessariamente nell'interesse dell'agricoltura. Il legislatore del Vorarlberg vuole infatti favorire i piccoli agricoltori di cui non è certo che dispongano dei fondi necessari. Se si nega loro la possibilità di gestire il terreno come affittuari, né essi d'altra parte dispongono dei mezzi per acquistarne la proprietà, esiste, a mio parere, un rischio reale che il terreno vada perduto per l'agricoltura.

51 — Cit. alla nota 37, punto 10. La Corte pone tuttavia la condizione che un siffatto obbligo non discrimini a seconda della nazionalità.

141. Anzi, a mio giudizio gli obblighi di residenza e di gestione in proprio sono in contrasto con l'obiettivo perseguito dalla normativa. Ripeto che il legislatore del Vorarlberg si è preoccupato di tutelare la struttura agricola su scala ridotta esistente. Un regime come quello imposto dall'art. 5, n. 1, VGVG, che limita di fatto le possibilità di finanziare una siffatta struttura agricola, - ostacolando investimenti privati nelle aziende agricole — rende più difficile, l'esercizio dell'agricoltura da parte delle piccole imprese.

142. Mi avvalgo come esempio del caso in esame nel giudizio principale. La Schlössle Weissenberg Familiestiftung vuole cedere in affitto i terreni di sua proprietà a due aziende agricole. A causa delle restrizioni imposte dalla VGVG questa costruzione non è consentita e occorre pertanto chiedersi se le due aziende agricole in questione siano adesso in grado di acquistare in proprio i terreni e di conservarne la gestione come proprietarie.

143. Devo concludere che le condizioni di residenza e di gestione in proprio, imposte dall'art. 5, n. 1, VGVG, non sono idonee a raggiungere l'obiettivo perseguito.

144. Diversa è la situazione con riguardo alle condizioni poste dall'art. 5, n. 2, VGVG, che invece ritengo idonee. Esse costituiscono, in sintesi, una concretizzazione dell'obiettivo perseguito dalla legge e offrono alle autorità competenti uno strumento per valutare se l'acquisto del terreno sia compatibile con l'obiettivo stesso. Siffatte condizioni possono rafforzare l'agricoltura su piccola scala e sono anche nell'interesse della certezza del diritto.

145. Ove la Corte non condividesse la mia valutazione sull'inidoneità dell'art. 5, n. 1, VGVG, ritengo che detta disposizione non sia idonea anche per un altro motivo. Esistono infatti altre misure, meno restrittive, che possono garantire un'analoga tutela dell'obiettivo perseguito.

146. A mio avviso esiste un'asimmetria tra il contenuto e l'effetto dell'art. 5, n. 1, VGVG e l'obiettivo da esso perseguito. Si può infatti evitare che l'agricoltore sia lasciato in balia dei meccanismi del mercato in maniera meno restrittiva. Proprio in questo sta il rischio asserito dal governo austriaco: se questi piccoli agricoltori vengono obbligati a concorrere con latifondisti e/o speculatori, la conservazione della struttura agricola potrebbe essere compromessa.

147. Con provvedimenti meno restrittivi si può pensare, ad esempio, a rendere più difficile la revoca di un contratto di affitto rurale, come ha proposto la prima ricorrente. Tuttavia — e questo è decisivo per la mia valutazione — anche le condizioni per l'acquisto del terreno imposte dall'art. 5, n. 2, VGVG possono da sole garantire gli scopi della legge, pur avendo effetti meno restrittivi. Siffatte condizioni vietano tra l'altro che il suolo sia sottratto all'uso agricolo [lett. a)], la speculazione sul terreno [lett. b)] e la costituzione o l'ampliamento di proprietà latifondiaria. Le condizioni poste dall'art. 5, n. 1, VGVG, per cui l'acquirente del terreno deve risiedere su di esso e gestirlo in proprio, non sono necessarie per raggiungere gli scopi perseguiti dalla legge.

148. A mio giudizio lo scopo perseguito dalla VGVG non è compromesso qualora il suolo venga concesso in affitto agli agricoltori che possono efficacemente gestirlo, come dimostra chiaramente la fattispecie in esame. Rinvio al precedente paragrafo 143. La libera circolazione viene così limitata anche in casi in cui il trasferimento di proprietà non lede l'interesse protetto.

149. Concludo pertanto che le limitazioni all'acquisto di proprietà imposte dall'art. 5, n. 1, VGVG non sono proporzionali allo scopo perseguito.

150. Ciò non vale per l'art. 5, n. 2, VGVG, su cui posso essere breve: come ho già affermato al paragrafo 144, il suddetto articolo mira a concretizzare lo scopo perseguito dalla legge, offrendo alle autorità competenti un fondamento per valutare se un trasferimento di terreno garantisca il raggiungimento dello scopo medesimo. Questa disposizione offre inoltre certezza per l'acquirente del terreno in merito a quanto gli si richiede. In sintesi, il disposto dell'art. 5, n. 2, VGVG è proporzionale.

151. Esamino adesso il secondo elemento della proporzionalità basandomi sui presupposti scelti dalla Corte nella causa Reisch e a. [52]. Come dichiarato dalla Corte, un controllo preventivo per l'acquisto di immobili ha il vantaggio, rispetto ai controlli successivi, di offrire all'acquirente un certo margine di certezza del diritto. Esso permette inoltre di evitare che l'interesse protetto dalla normativa subisca danni difficilmente sanabili. Nella causa Reisch era a rischio l'obiettivo di riassetto del territorio a causa della rapida realizzazione di progetti edilizi. Nel caso di specie potrebbero prodursi danni se il suolo venisse sottratto all'uso agricolo.

52 — Cit. alla nota 3, punti 36-38.

152. Mi spingo ancora oltre: a mio avviso, per l'acquisto di beni immobili, gli adempimenti preventivi costituiscono in genere una restrizione meno rigorosa alla libera circolazione dei capitali che non i controlli successivi. L'acquirente deve poter fare affidamento sul godimento indisturbato dell'immobile acquistato. L'acquisto di beni immobili è infatti, in genere, un atto giuridico volto all'acquisto della proprietà per un lungo termine.

153. Con questo non è detto tuttavia che il requisito della previa autorizzazione, come imposto dall'art. 4 VGVG, sia proporzionale. Anzi, nella sentenza Konle la Corte rileva [53]: «che disposizioni che sottoponevano a previa autorizzazione le esportazioni di valute per consentire agli Stati membri di effettuare controlli non potevano avere l'effetto di assoggettare alla discrezionalità dell'amministrazione l'esercizio di una libertà garantita dal Trattato, vanificandola (...). La Corte ha precisato che la restrizione alla libera circolazione dei capitali derivante dalla richiesta di una previa autorizzazione poteva essere eliminata, grazie ad un sistema di dichiarazione adeguato, senza per questo nuocere all'efficacia degli scopi perseguiti da tale disciplina (...)» [54]. In questa sentenza la Corte conclude pertanto che la previa autorizzazione per l'acquisto di terreni non è in proporzione alla tutela dell'obiettivo perseguito con la normativa contestata. A conclusioni analoghe la Corte perviene anche nella sentenza Reisch e a., in cui dichiara che il relativo procedimento di autorizzazione può essere avviato sulla base di semplici supposizioni dell'amministrazione.

154. Da questa giurisprudenza deduco che le critiche mosse dalla Corte alla previa autorizzazione riguardano soprattutto il potere discrezionale dell'amministrazione. Sebbene, come la Corte ha dichiarato, un sistema di autorizzazioni presupponga sempre un certo potere discrezionale [55], mi sembra che una procedura di nulla osta in cui l'amministrazione è tenuta a rispettare criteri ben definiti e conoscibili non sia di per sé incompatibili con il diritto comunitario, in quanto mira a garantire la certezza del diritto dell'acquirente dell'immobile. Essa può rivelarsi sproporzionata, a mio avviso, soltanto se i criteri sostanziali che l'acquisto del terreno deve soddisfare vanno oltre lo scopo perseguito dalla normativa. Ecco pertanto il primo elemento della proporzionalità, da me rilevato in precedenza. Ad abundantiam osservo ancora che, ovviamente, nemmeno gli adempimenti burocratici inerenti alla procedura del nulla osta devono superare i

53 — Cit. alla nota 2, punto 44.

54 — La Corte conferma così le precedenti sentenze 31 gennaio 1984, cause riunite 286/82 e 26/83, Luisi e Carbone (Racc. pag. 377, punto 34); 23 febbraio 1995, cause riunite C-358/93 e C-416/93, Bordessa e a. (Racc. pag. I-361, punti 25 e 27), e 14 dicembre 1995, Sanz de Lera e a. (cit. alla nota 12, punti 25-27).

55 — V. tra l'altro sentenza 8 febbraio 1983, causa 124/81, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. 203, punto 18).

limiti della ragionevolezza, il che vale anche per il termine entro cui il nulla osta stesso deve essere concesso.

155. Nelle conclusioni presentate per la causa Salzmann [56], l'avvocato generale Léger osserva che la condizione di una previa autorizzazione non è giustificata proprio quando criteri non esattamente definiti lascino all'amministrazione una certa libertà di valutazione. In tal caso infatti l'interessato diventa troppo dipendente dal benestare dell'amministrazione. Questa tesi di per sé mi sembra giusta. Ritengo tuttavia che, segnatamente in una situazione del genere, sia utile per l'interessato ottenere certezza sui suoi diritti prima dell'acquisto del terreno. Un sistema che imponga un nulla osta preventivo può contribuire a questo scopo.

156. Ciò mi porta al sistema di autorizzazioni contemplato dalla VGVG. Devo constatare che i criteri elencati all'art. 5, n. 2, pur essendo descritti chiaramente, lasciano all'amministrazione una certa discrezionalità. Menziono in particolare i criteri come «senza giustificato motivo» (lett. a), «notevolmente superiore» (lett. b), «debba presumersi che» (lett. c e d), e «favorevole distribuzione» (lett. e).

56 — Conclusioni presentate il 30 gennaio 2003 nella causa C-300/01 (sentenza 15 maggio 2003, Racc. pag. I-4899, paragrafi 67 e segg.).

157. Queste considerazioni mi suggeriscono la seguente valutazione: data la sussistenza di un ampio potere discrezionale per l'amministrazione, ritengo che l'obbligo di autorizzazione imposto dagli artt. 4 e 5 VGVG non sia proporzionale al raggiungimento dello scopo perseguito dalla normativa e si ponga pertanto in contrasto con il diritto comunitario.

158. La mia valutazione è ulteriormente corroborata dalla circostanza che esiste un'alternativa logica per un'autorizzazione, ossia una previa dichiarazione in cui l'interessato conferma che utilizzerà il terreno in un certo modo. Qualcosa di simile avveniva nella causa Reisch e a. [57], in cui la Corte ha affermato che una dichiarazione è uno strumento adeguato, con effetti meno restrittivi del requisito dell'autorizzazione.

159. A mio avviso un sistema con una dichiarazione preventiva obbligatoria può tutelare altrettanto bene lo scopo perseguito dalla VGVG. In questo senso la normativa contenuta nella VGVG non è diversa da quella della Salzburger Grundverkehrsgesetz 1997, che assoggettava a restrizioni l'acquisto di terreni nel Land Salzburg e che costituiva l'oggetto della sentenza Reisch e a. Gli argomenti del governo austriaco, che afferma sostanzialmente che una dichiarazione non è controllabile, non mi sembrano rilevanti.

57 — Cit. alla nota 3, punto 36.

VII — Conclusione

160. In base alle considerazioni che precedono suggerisco alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali sottoposte dal Verwaltungsgerichtshof nei seguenti termini:

«1) Per quanto riguarda la prima questione: la libera circolazione dei capitali garantita dall'art. 56 CE vale anche per i movimenti di capitali con paesi terzi. La deroga a siffatta libertà, consentita in forza dell'art. 57, n. 1, CE, deve essere disattesa in circostanze come quelle in esame nella causa principale, in cui il ricorso ad una deroga da parte dello Stato membro ha l'effetto che un cittadino di uno Stato SEE non può esercitare un diritto ad essi conferito dall'accordo SEE.

2) Per quanto riguarda la seconda questione: gli obblighi imposti all'acquirente del terreno agricolo dalla Grundverkehrsgesetz del Land Vorarlberg del 23 settembre 1993, ossia che questi deve gestire in proprio il terreno nell'ambito di un'azienda agricola e deve risiedere sul terreno stesso, non sono proporzionati all'obiettivo perseguito dalla normativa e sono pertanto incompatibili con il diritto comunitario. Lo stesso vale per il requisito imposto dalla stessa legge di una previa autorizzazione alla transazione».