CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO LA PERGOLA

presentate il 23 febbraio 1999 *

Introduzione

1. I quesiti sollevati dal Tribunale civile di Vienna concernono la conformità alla normativa comunitaria della disciplina dettata dal Land austriaco del Tirolo con riguardo all'acquisto di beni immobili e l'eventuale sussistenza degli estremi perché il ricorrente nel giudizio principale faccia valere davanti al giudice nazionale la responsabilità extracontrattuale dell'Austria, ove le disposizioni adottate dal legislatore tirolese comportino la violazione di obblighi scaturenti dal Trattato. Un delicato aspetto preliminare del problema rimesso alla Corte sta nel fatto che l'Atto di adesione dell'Austria all'Unione consente espressamente a tale Stato di mantenere in vigore, per il periodo transitorio ivi previsto, la legislazione evocata nell'ordinanza di rinvio.

La normativa nazionale sugli acquisti di beni immobili

2. La Costituzione federale austriaca attribuisce ai Länder la competenza a regolare il trasferimento di terreni agricoli e forestali e l'acquisto di immobili da parte di cittadini stranieri. In base al Bundes-Verfassungsgesetznovelle (legge di revisione costituzionale; BGBl, n. 276/1992, art. 1.1) i Länder sono abilitati, ed hanno infatti provveduto, ad introdurre controlli amministrativi sulle transazioni immobiliari. Più precisamente, le norme interne che concreterebbero l'asserita infrazione agli obblighi comunitari (ed il conseguente obbligo di risarcire l'interessato) sono quelle poste dalla Tiroler Grundverkehrsgesetz (legge tirolese sul trasferimento degli immobili del 1993; in prosieguo: la «TGVG 1993»), in vigore dal 1° gennaio 1994 fino al 1° ottobre 1996, e dalla successiva Tiroler Grundverkehrsgesetz (legge tirolese sul trasferimento degli immobili del 1996; in prosieguo: la «TGVG 1996»), entrata in vigore il 1° ottobre 1996 [1].

La TGVG 1993

3. Ai sensi degli artt. 9, n. 1, lett. a), e 12, n. 1, lett. a), della TGVG 1993, l'acquirente deve essere preliminarmente autorizzato dall'autorità competente ad acquistare l'immobile di cui si controverte nel

* Lingua originale: l'italiano.

1 — V., rispettivamente, Tiroler LGBl n. 82/1993 e Tiroler LGBl n. 61/1996.

caso in esame. L'autorizzazione può essere rifiutata se l'acquirente non dimostra in modo plausibile che l'immobile da acquistare non è destinato a residenza secondaria (art. 14, n. 1, della TGVG 1993). Dal suddetto obbligo di autorizzazione sono tuttavia esonerati i cittadini austriaci che abbiano dichiarato di non voler stabilire la residenza secondaria nell'immobile che essi acquistano (art. 10, n. 2, della TGVG 1993).

Ai sensi dell'art. 13, n. 1, della TGVG 1993, l'autorizzazione può essere concessa a stranieri, anche cittadini di altri Stati membri, solo se l'acquisto non lede gli interessi economici dello Stato austriaco e risponde, d'altra parte, a interessi di ordine economico, sociale o culturale.

Ai sensi dell'art. 3, entrato in vigore, come previsto all'art. 41, il 1° gennaio 1996, le disposizioni relative agli stranieri non sono applicabili alle persone che dimostrino di agire nell'ambito delle libertà garantite dall'Accordo sullo Spazio economico europeo (in prosieguo: l' «Accordo SEE») [2].

2 — GU 1994, L 1, pag. 420.

La TGVG 1996

4. Anche ai sensi della nuova disciplina l'autorizzazione non può essere concessa se non è dimostrato in modo plausibile che l'acquisto non è diretto allo stabilimento di una residenza secondaria (art. 11, n. 1a).

La nuova legge abolisce l'esenzione dal provvedimento autorizzativo precedentemente disposta a favore dei cittadini austriaci. L'autorizzazione è, ora, infatti richiesta per tutti gli acquirenti, a prescindere dalla loro cittadinanza. Essa può essere peraltro concessa anche mediante procedura accelerata. In virtù dell'art. 25, n. 2, qualora le condizioni per la concessione dell'autorizzazione all'acquisto di un terreno edificabile siano manifestamente soddisfatte, l'autorità competente dovrà adottare la sua decisione entro due settimane dal deposito della domanda.

Ai sensi dell'art. 3, la nuova legge si riferisce indistintamente ai cittadini austriaci e agli stranieri nell'ipotesi in cui i beni immobili siano acquistati nell'ambito della libera circolazione dei lavoratori, della libertà di stabilimento, della libera prestazione dei servizi e della libera circolazione dei capitali, ma questo sempre che una diversa soluzione non si imponga sulla base dell'art. 70 dell'Atto di adesione dell'Austria o dell'art. 40 dell'Accordo SEE. Per quel che, invece, concerne gli stranieri non assimilabili ai cittadini austriaci, a

parte le previsioni che valgono anche per questi ultimi, è stata tenuta ferma l'altra condizione specifica prevista nella normativa anteriore: l'acquisto non deve essere contrario agli interessi economici dello Stato e deve essere motivato da un interesse di ordine economico, culturale o sociale [v. l'art. 13, n. 1, lett. b)]. Tali disposizioni, però, non si applicano se risultano contraddire accordi internazionali.

La normativa comunitaria

5. La disposizione oggetto di rinvio interpretativo nel caso di specie è l'art. 70 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Norvegia, della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (in prosieguo: l'«Atto di adesione») [3]. La norma è così testualmente formulata:

«In deroga agli obblighi sanciti dai Trattati sui quali si fonda l'Unione europea, la Repubblica d'Austria può mantenere la sua legislazione relativa alle residenze secondarie per un periodo di cinque anni dalla data di adesione».

3 — GU 1995, L 1, pag. 1.

Nel caso, gli obblighi del Trattato di cui si prospetta una violazione concernono la libertà di stabilimento e la libera circolazione delle merci [4].

I fatti

6. Nell'ambito di un procedimento di vendita forzata all'incanto avviato dal Tribunale circondariale di Lienz l'11 agosto 1994, il signor Klaus Konle, cittadino della Repubblica federale di Germania, otteneva l'aggiudicazione di un immobile sito nel Tirolo dell'est. Al momento dell'aggiudicazione, vigente la TGVG 1993, il signor Konle aveva presentato la propria richiesta di autorizzazione dichiarando di voler utilizzare l'immobile acquisito per stabilirvi la residenza principale e la sede della propria attività commerciale, l'impresa EUVAT GmbH. Il signor Konle rendeva, dunque, una dichiarazione sostanzialmente analoga a quella che la legge tirolese consente ai cittadini austriaci di presentare in sostituzione della richiesta di autorizzazione. La Bezirkshauptmannschaft, l'ufficio di polizia circondariale di Lienz,autorità di

4 — L'art. 52 del Trattato è così formulato:
«Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono gradatamente soppresse durante il periodo transitorio. Tale graduale soppressione si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di uno Stato membro.
La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'articolo 58, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali».
Ai sensi dell'art. 73 B, primo comma, del Trattato:
«Nell'ambito delle disposizioni previste dal presente capo sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi».

primo grado competente in materia di trasferimenti immobiliari, negava, tuttavia, il richiesto nulla osta con provvedimento del 18 novembre 1994, in base al rilievo che non sussistevano i requisiti stabiliti con riferimento agli stranieri dall'art. 13 della TGVG 1993. Detta autorità riteneva, inoltre, che nell'istanza presentata dal signor Konle non avesse fornito la prova — cui la concessione del nulla osta era subordinata — del fatto che l'acquisto in questione non servisse a stabilire una residenza secondaria in contrasto con gli obiettivi della legge in materia di trasferimenti immobiliari.

Il signor Konle ha, in primo luogo, proposto appello alla Landesgrundverkehrskommission (la commissione regionale in materia di trasferimenti immobiliari istituita presso il governo del Land del Tirolo; in prosieguo: la «LGvK»). Con decisione del 12 giugno 1995 la LGvK confermava il provvedimento del 18 novembre 1994, ritenendo che il signor Konle avesse mancato di dimostrare l'intento di non voler costituire una residenza secondaria o quello di esercitare la libertà di stabilimento. Il signor Konle ricorreva, allora, dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo). Anche quest'ultimo organo si pronunziava, con sentenza del 19 maggio 1996, per l'infondatezza della domanda. Esauriti i ricorsi amministrativi, il signor Konle ricorreva al Verfassungsgerichtshof (Corte costituzionale; in prosieguo: il «VfGH»), sulla base dell'art. 144, n. 1, della Costituzione. Con sentenza del 25 febbraio 1997, il VfGH estendeva al signor Konle gli effetti della propria sentenza del 10 dicembre 1996, nella quale era stata dichiarata l'incostituzionalità della TGVG 1993 nel suo complesso; conseguentemente, decideva di annullare la decisione della LGvK.

Il procedimento di impugnazione promosso dall'interessato è così ritornato all'esame della LGvk, la quale, questa volta, ha applicato la TGVG 1996, entrata in vigore il 1° gennaio 1996. Le disposizioni di tale ultima legge rilevanti per il giudizio principale sono state sopra richiamate. Nel caso del signor Konle non è stato peraltro utilizzato il procedimento accelerato previsto dall'art. 25. Come abbiamo appreso in corso di causa, l'autorizzazione è stata concessa nel febbraio 1998. È solo a quel punto che il perfezionamento dell'acquisto è stato consentito.

7. Ritenendo che l'applicazione nei suoi confronti della TGVG 1993 e della TGVG 1996 avesse leso libertà fondamentali garantitegli dal Trattato CE, il signor Klaus Konle ha, altresì, adito il Tribunale civile di Vienna (il Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien), proponendo un'azione di responsabilità avverso la Repubblica d'Austria. Come si legge nell'ordinanza di rinvio, «il ricorrente sostiene che, per effetto dell'applicazione della TGVG 1993, sarebbe stato vittima di una discriminazione e che avrebbe subito una compressione della propria libertà di stabilimento nonché dei propri diritti alla libera circolazione dei capitali, essendogli stato richiesto di fornire la prova di non voler costituire una residenza secondaria, mentre, ove si fosse trattato di un cittadino austriaco, sarebbe stata sufficiente la semplice dichiarazione prevista dall'art. 10, secondo comma, della TGVG 1993 (...). Con riguardo alla TGVG 1996 (...) il ricorrente sostiene di essere stato leso nelle proprie libertà fondamentali riconosciutegli dal diritto comunitario, essendo tenuto a sottoporsi, prima dell'acquisizione dell'immobile (vale a dire prima della trascrizione del diritto di proprietà nei registri immobiliari), ad un procedimento di autorizza-

zione». L'esperimento delle procedure di autorizzazione aveva sospeso il perfezionamento dell'acquisto del signor Konle, impedendogli di entrare in possesso dell'immobile.

Nel procedimento *a quo* l'Austria ha dal canto suo sostenuto che la normativa dedotta in giudizio è coperta dalla deroga disposta dall'art. 70 dell'Atto di adesione.

I quesiti

8. Il Tribunale di Vienna ha ritenuto, nel procedimento promosso dal signor Konle, di dover sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se gli artt. 6, 52 e seguenti (parte terza, titolo III, capo 2), nonché 73 B e seguenti (parte terza, titolo III, capo 4) del Trattato CE e l'art. 70 dell'Atto di adesione [atto relativo alle condizioni di adesione (...) della Repubblica d'Austria (...) ed agli adattamenti dei Trattati istitutivi dell'Unione europea] debbano essere interpretati nel senso che la circostanza che

a) nella vigenza della TGVG 1993 (legge tirolese sul trasferimento degli immobili del 1993) sia stato imposto al ricorrente, ai fini dell'ottenimento del nulla osta da parte dell'autorità competente in materia di trasferimenti immobiliari, l'onere della prova di non voler costituire una residenza secondaria — mentre in caso di acquisizione da parte di un cittadino nazionale sarebbe stata sufficiente la mera dichiarazione di cui all'art. 10, secondo comma, della legge medesima — e che tale nulla osta gli sarebbe stato negato, e che

b) nella vigenza della TGVG 1996 il ricorrente sia tenuto a sottoporsi, già prima della trascrizione del diritto di proprietà nei registri immobiliari — al pari di un cittadino nazionale —, ad un procedimento di autorizzazione, ove la possibilità di attestare, mediante semplice dichiarazione, di non voler costituire una residenza secondaria è ora venuta meno anche per i cittadini nazionali, costituisce una violazione del diritto comunitario e che il ricorrente è stato leso in una delle libertà fondamentali tutelate da norme comunitarie.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione: se alla Corte di giustizia delle Comunità europee competa, nell'ambito del procedimento ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, anche la valutazione se la violazione del diritto comunitario sia "sufficientemente caratterizzata" (nel senso di cui alla sentenza della stessa Corte 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur).

3) In caso di risposta affermativa alla prima e alla seconda questione: se la violazione sia sufficientemente "caratterizzata".

4) Se, alla luce di una corretta interpretazione dell'art. 5 del Trattato CE, il principio della responsabilità degli Stati membri per danni derivanti ai singoli da violazioni del diritto comunitario possa ritenersi garantito anche nel caso in cui la legge nazionale di uno Stato membro, strutturato secondo uno schema federale, preveda, in materia di responsabilità, che in presenza di violazioni imputabili a uno Stato federato (o altro ente autonomo) il soggetto leso possa agire solo nei confronti di quello Stato federato o ente e non nei confronti dello Stato nel suo complesso».

Il merito

Applicabilità dell'art. 70 dell'Atto di adesione

9. Il signor Konle fa valere nel giudizio *a quo* che l'aver dovuto subire i procedimenti di autorizzazione prescritti, prima dalla TGVG 1993, poi dalla TGVG 1996, gli avrebbe recato il lamentato pregiudizio, conseguente alla violazione delle norme del Trattato CE sul diritto di stabilimento, sulla libera circolazione dei capitali e sul divieto di discriminazione. Ho già ricordato, tuttavia, che, secondo il governo austriaco, né le norme della TGVG 1993 né quelle della TGVG 1996 potrebbero determinare la prospettata violazione del Trattato. Rispetto all'uno e all'altro corpo normativo opererebbe, infatti, il disposto dell'art. 70 dell'Atto di adesione, a norma del quale la Repubblica d'Austria può mantenere la sua legislazione relativa alle residenze secondarie per un periodo di cinque anni dalla data dell'adesione, *in deroga* agli obblighi sanciti dai Trattati sui quali si fonda l'Unione europea. Il punto che l'Austria qui eccepisce è preliminare e va subito visto. Il quesito concernente la conformità al Trattato della legislazione tirolese (e l'eventuale responsabilità dell'Austria in caso di illecito) può essere, infatti, affrontato evidentemente soltanto rispetto alla normativa che non ricade nel campo di applicazione riservato all'art. 70 dell'Atto di adesione.

10. Il quadro normativo del caso di specie ha, come riferivo, subìto varie modifiche. Ai fini dell'applicazione della deroga consentita all'Austria dall'Atto di adesione importa, dunque, stabilire quale significato riveste la nozione di legislazione esistente, che può essere mantenuta in vigore a norma dell'art. 70. A mio avviso, il criterio per la corretta lettura di quest'ultimo disposto si desume chiaramente dalla vostra giurisprudenza. L'art. 70 è norma di deroga e non può altrimenti essere inteso che tenendo in conto le sue finalità, ed in ogni caso restrittivamente, come esigono le pronunce della Corte che qui vanno tenute presenti [5]. In primo luogo, le Parti contraenti hanno riconosciuto all'Austria la

5 — L'esigenza di interpretare le norme di deroga in senso restrittivo è stata di recente ribadita dalla Corte nella sentenza 3 dicembre 1998, KappAhl Oy, causa C-233/97 (non ancora pubblicata in Raccolta, in particolare punti 15 e 21).

facoltà di mantenere, per un periodo di cinque anni, le proprie leggi al fine di consentire, o comunque agevolare, l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle norme della Comunità. La deroga è stata tuttavia concessa, nella prospettiva di un progressivo avvicinamento alla normativa comunitaria, *espressamente* ed *esclusivamente* con riferimento alle norme vigenti al momento dell'adesione. All'Austria è quindi preclusa qualsiasi possibilità di fruire della deroga se, rispetto a quelle norme così come esse sono state individuate sul piano temporale, sono intervenute successive modifiche che non sarebbero coperte dal consenso espresso dalle parti contraenti in seno all'Atto di adesione, in particolare quelle modifiche che comportano ulteriori restrizioni nell'ambito delle libertà di circolazione garantite agli individui dal Trattato [6].

11. Ciò detto, consideriamo il nostro caso più da vicino, alla luce delle vicende normative sopra richiamate. Comincio dalla normativa Tirolese (TGVG) del 1993. La Bezirkshauptmannschaft Lienz l'aveva applicata nella specie per negare al signor Konle la richiesta autorizzazione. Il provvedimento di diniego è stato inizialmente confermato, in sede di impugnazione, dalla Landesgrundverkehrskommission e dal Verwaltungsgerichtshof. Con sentenza del 10 dicembre 1996 la Corte costituzionale austriaca aveva però dichiarato l'incostituzionalità della TGVG 1993 nel suo complesso. Il signor Konle è ricorso a tale Collegio, il quale, dichiarata l'inapplicabilità della TGVG 1993 nei confronti dell'interessato, ha conseguentemente annullato il provvedimento di diniego adottato dalla polizia di Lienz [7]. Ora, quel che interessa è l'eventuale rilevanza delle pronunce rese dal giudice costituzionale austriaco al fine di stabilire se la TGVG 1993 ricada, oppur no, nella nozione di «legislazione esistente». Come avvertivo, tale nozione va riferita alla normativa interna effettivamente vigente in Austria al momento della sua adesione all'Unione. Le pronunce di incostituzionalità qui considerate sono intervenute successivamente a quel momento. Con quali effetti temporali, tuttavia? Secondo l'ordinamento austriaco, le sentenze che annullano leggi contrastanti con la Costituzione operano in via di principio *ex nunc* e *pro futuro*. Ai sensi dell'art. 140, quinto comma, della Costituzione, tali sentenze producono i loro effetti precisamente dal giorno in cui esse vengono pubblicate nella Gazzetta ufficiale, salvo che la Corte non stabilisca una data diversa [8]. Nella specie, la sentenza del

6 — Dato l'espresso riferimento alla «legislazione» esistente, non si può condividere l'interpretazione dell'art. 70 prospettata dall'Austria — nella veste di Stato intervenuto — secondo la quale il mantenimento delle restrizioni esistenti agli acquisti delle residenze secondarie sarebbe in ogni caso necessariamente autorizzato dal 1° gennaio 1995 fino alla fine del 1999. Per le stesse ragioni, d'altra parte, non può neppure reggere la tesi della Commissione, per la quale — essendo la deroga prevista sotto il capo 2, la cui rubrica fa espresso riferimento soltanto alla «libera circolazione dei lavoratori, dei servizi e dei capitali» — resterebbero fuori dal relativo campo di applicazione le garanzie relative alla libertà di stabilimento e al principio di discriminazione. Ora, un tale punto di vista non si accorda con il dettato testuale della norma ed infatti trascura che la rubrica del capo 2 corrisponde alla lettera alla rubrica del titolo III del Trattato CE, sotto il quale è disciplinato anche il diritto di stabilimento. Quanto al principio di non discriminazione, esso costituisce un elemento essenziale della disciplina delle libertà fondamentali: qualsiasi deroga che interessi l'esercizio di tali libertà si riflette per inevitabile implicazione sulla sfera dei diritti scaturenti dal Trattato.

7 — Il signor Konle ha esperito ricorso sulla base dell'art. 144, primo comma, della Costituzione ai sensi del quale «La Corte costituzionale giudica sui ricorsi contro provvedimenti delle autorità amministrative (...) qualora il ricorrente ritenga di essere stato leso (...) nei suoi diritti dall'applicazione di una legge incostituzionale (...). Il ricorso può essere proposto solo dopo l'esaurimento dei ricorsi in via amministrativa».

8 — V. Öhlinger, *Verfassungsrecht*, terza ed. 1997, pag. 398 ss., Peyrou-Pistouley, *La Cour constitutionnelle et le contrôle de la constitutionnalité des lois en Autriche*, 1993, pag. 325 e ss., e Palermo, *Codice di diritto costituzionale austriaco*, Padova, 1998, pag. 27. Peraltro, per quanto concerne i procedimenti aventi ad oggetto l'impugnazione di provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione, la Corte costituzionale aveva inizialmente escluso la possibilità di fare retroagire gli effetti della sentenza di annullamento; tale possibilità è stata però ammessa a partire dalla sentenza VfSlg 10.203, v. Öhlinger, cit., pag. 410 ss.

10 dicembre 1996, che ha dichiarato l'incostituzionalità della TGVG 1993, ha preso effetto in un momento successivo all'adesione del Trattato. Resta da vedere quale conclusione dobbiamo trarre da tale circostanza. La legislazione che esisteva al momento dell'adesione, la TGVG 1993, e che il giudice *a quo* è vincolato a tenere in conto per via dell'espressa previsione del citato art. 70, è stata, oppure no, investita dall'effetto temporale, che si riconnette, nella specie, con la sentenza pronunciata dalla Corte costituzionale? A mio avviso la risposta è negativa. La sentenza di cui si tratta va vista, nel caso che ci concerne, come *evento normativo*. Mi riferisco, precisamente, all'effetto caducatorio *erga omnes* proprio della dichiarazione di incostituzionalità, di cui, com'è risaputo, l'ordinamento austriaco ha offerto per primo l'esempio in Europa. Ai sensi dell'Atto di adesione, la pronunzia di incostituzionalità può, infatti, venire in rilievo, a me pare, solo in quanto comporta l'*oggettivo risultato di rimuovere* le norme dichiarate illegittime dall'ordinamento giuridico. La sua possibile incidenza sulla «legislazione esistente», di cui è consentito il mantenimento in vigore, va valutata nell'ottica, direi, in cui codesto Collegio si è in altri giudizi collocato quando, con riguardo all'ordinamento interno degli Stati membri, ha configurato (o almeno sottinteso) come equivalenti il procedimento costituzionale di abrogazione delle leggi e quello che culmina nell'eliminazione della legge attraverso la declaratoria di illegittimità costituzionale [9]. Se così è, la pronuncia della Corte austriaca può incidere sulla legislazione esistente, ai sensi dell'Atto di adesione, *in quanto* e soltanto *dal momento* in cui essa spiega effetto come atto del legislatore; e, sia pure, come diceva Hans Kelsen, di un legislatore «negativo» [10]. Ciò posto, possiamo prescindere dal fatto che la stessa Corte ha statuito, nella sentenza del 25 febbraio 1997, in applicazione dell'art. 140, settimo comma, della Bundesverfassungsgesetz, che nei confronti del Konle si dovesse provvedere «come se la disposizione dichiarata incostituzionale [dalla precedente sentenza del 10 dicembre 1996, pronunziata in riferimento a tutta la normativa tirolese del 1993] non facesse parte dell'ordinamento giuridico all'epoca in cui si sono verificati i fatti di specie» [11]. Non perdiamo di vista che la deroga qui considerata è soltanto diretta ad esonerare da responsabilità lo Stato austriaco se nel periodo consentito esso lascia ferme le disposizioni esistenti, pur se incompatibili con gli obblighi comunitari. Così disponendo, i contraenti dell'Atto di adesione non hanno, certo, inteso subordinare la permanenza in vigore della normativa interna presa in considerazione all'osservanza dei precetti della Costituzione statale. La deroga riguarda soltanto la compatibilità fra le norme che si lasciano sopravvivere ed il diritto comunitario. Non potrebbe essere diversamente. Nel nostro caso non viene, dunque, in considerazione la pronuncia con la quale il giudice costituzionale ha accertato il diritto, garantito al signor Konle dall'ordinamento austriaco, a non vedersi applicare disposizioni dichiarate illegittime. Ai fini della presente indagine può rilevare, ripeto, unicamente l'altra pronuncia di incostituzionalità che ha travolto la normativa tirolese del 1993 nella sua interezza: e questo sempre in ragione del suo effetto ablatorio — equivalente, diciamo, a quello di un'eventuale abrogazione legislativa — che ha inciso sulla permanenza in vigore della

9 — V. sentenza 9 marzo 1978, causa 106/77, Simmenthal (Racc. pag. 643, punto 24).

10 — H. Kelsen, *Giustizia costituzionale*, Milano, 1981, pag. 300.

11 — Così si legge al punto III.1 dei motivi della sentenza.

normativa in parola solo a partire dalla data in cui essa è stata fatta operare.

La TGVG 1993 può, pertanto, essere considerata legislazione esistente ai fini della deroga [12].

12. Occorre in secondo luogo considerare che la Landesgrundverkehrskommission, alla quale il caso Konle era tornato in seguito alla decisione resa il 25 febbraio 1997 dalla Corte costituzionale, si è trovata a dover applicare la TGVG 1996, che ha sostituito la TGVG 1993. La suddetta e più recente normativa tirolese è entrata in vigore il 1° ottobre 1996, dunque, dopo l'adesione dell'Austria all'Unione. Il governo austriaco deduce che anche tale legge ricade nel campo di applicazione della deroga. La TGVG 1996 introdurrebbe modifiche meramente formali nel sistema della TGVG 1993, lasciandone sostanzialmente immutate le previsioni. L'assunto non può, tuttavia, essere condiviso. La TGVG 1996 stabilisce, infatti, procedure diverse da quelle previste dalla TGVG 1993 al momento dell'adesione. In luogo della procedura di dichiarazione (riservata agli austriaci e — a partire dal 1° gennaio 1996 — ai soggetti che usufruiscono in base all'Accordo SEE delle libertà di circolazione), la TGVG 1996 contempla l'obbligo generalizzato dell'autorizzazione e consente altresì alla competente autorità amministrativa di autorizzare gli acquirenti degli immobili in questione mediante procedure abbreviate. Le due leggi prevedono, dunque, modalità di controllo oggettivamente diverse. Inoltre, la soppressione della procedura di dichiarazione, unitamente all'introduzione per tutti di una procedura di autorizzazione, ha ulteriormente limitato la trasferibilità degli immobili a svantaggio, vuoi dei cittadini austriaci, vuoi degli altri soggetti ad essi assimilabili sulla base dell'art. 3 della legge 1993.

La sussistenza di una violazione del Trattato

13. Dal momento che la TGVG 1996 non rientra nel campo di applicazione della deroga, occorre rispondere al quesito, posto nell'ordinanza di rinvio, sub 1 b), se la circostanza che «nella vigenza della TGVG 1996 il ricorrente sia tenuto a sottoporsi, già prima della trascrizione del diritto di proprietà nei registri immobiliari — al pari di un cittadino nazionale —, ad un procedimento di autorizzazione, ove la possibilità di attestare, mediante semplice dichiarazione, di non voler costituire una residenza secondaria è ora venuta meno anche per i cittadini

12 — Dal momento che la responsabilità dell'Austria non può essere determinata dall'applicazione della TGVG 1993, non occorre esaminare se, come sostiene il signor Konle, il regime di dichiarazione e di autorizzazione previsto dalla TGVG 1993 costituisca oppure no una violazione del principio di discriminazione e delle libertà fondamentali. Nemmeno occorre esaminare l'obiezione mossa dall'Austria — in qualità di governo intervenuto — secondo la quale il signor Konle non avrebbe comunque potuto far valere la lamentata violazione del Trattato. L'Austria aveva infatti sostenuto che se il signor Konle avesse ritenuto di aver diritto, in base a norme comunitarie aventi effetti diretti, a richiedere l'autorizzazione nelle stesse forme consentite ai cittadini austriaci, egli avrebbe conseguentemente dovuto rendere una dichiarazione nelle forme previste dall'art. 10.

nazionali, costituisca violazione del diritto comunitario» e comporti la conseguenza che «il ricorrente sia stato leso in una delle libertà fondamentali tutelate da norme comunitarie». Il giudice *a quo* richiama in particolare gli artt. 6, 52 e seguenti e 73 B e seguenti del Trattato, relativi al principio di non discriminazione, alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei capitali [13].

14. Secondo il richiedente il subordinare l'acquisto di un immobile alla concessione di un'autorizzazione amministrativa offende la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei capitali. L'Austria oppone — nella memoria presentata in qualità di governo presente in giudizio — che le previste procedure di autorizzazione non rivestono carattere discriminatorio né comportano indebite restrizioni all'esercizio delle libertà garantite dal Trattato. L'art. 222 del Trattato lascerebbe, infatti, del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri.

Ritengo, dal canto mio, di non poter condividere la pretesa del governo austriaco quando eccepisce che le norme tirolesi dedotte in giudizio rimangono, per il semplice fatto di concernere la materia sulla quale verte l'art. 222, sciolte dal vincolo di conformità al Trattato e dalla conseguente soggezione al sindacato di codesta Corte [14]. Se così fosse, non sarebbe stato neanche necessario prevedere la deroga che troviamo configurata all'art. 70 dell'Atto di adesione. L'accesso alla proprietà di immobili discende, per vero, dalle libertà garantite dal Trattato, oltre che dallo stesso diritto di soggiornare e risiedere in altro Stato membro, nei limiti in cui l'art. 8 A del Trattato lo riconosce. Dove le disposizioni del diritto interno evocate nell'ordinanza di rinvio non sono coperte e giustificate dalla deroga, non vi sono ragioni per escludere il controllo della Corte sulla loro rispondenza alle prescrizioni del diritto comunitario e, in particolare, alle condizioni richieste per limitare l'esercizio delle libertà garantite dal Trattato.

15. Ciò posto, cominciamo con il chiederci se le norme in esame comprimono indebitamente la sfera della libertà di stabilimento. Questo Collegio ha precisato — lo ricorda anche la Commissione — che «il diritto di acquistare, godere e alienare immobili nel territorio di un altro Stato membro costituisce il complemento necessario della libertà di stabilimento, come risulta dall'art. 54, n. 3, lett. e), del Trattato e dal programma generale per la soppressione delle restrizioni alle libertà di

13 — Quanto all'art. 6, la Corte ha già precisato che tale norma tende ad «applicarsi autonomamente solo nelle situazioni disciplinate dal diritto comunitario per le quali il Trattato non stabilisce norme specifiche di non discriminazione». V. sentenza 30 maggio 1989, causa 305/87, Commissione/Grecia (Racc. pag. 1461).

14 — Nell'interpretare l'art. 222 la Corte ha dichiarato che «per quanto l'art. 222 del Trattato non metta in discussione la facoltà degli Stati membri di istituire un regime di espropriazione pubblica, un siffatto regime non sfugge però al principio fondamentale di non discriminazione che è alla base del capo del Trattato relativo al diritto di stabilimento». V. sentenze 13 dicembre 1979, causa 44/79, Hauer (Racc. pag. 3727, punto 17); e 17 luglio 1997, cause riunite C-248/95 e C-249/95, SAM Schiffart e Stapf (Racc. pag. I-4475, punto 72).

stabilimento del 18 dicembre 1961 » [15]. Un regime di autorizzazioni preventive ai fini dell'acquisto, come quello previsto dalla TGVG 1996, può dunque costituire un ostacolo all'esercizio della libertà di stabilimento. Le norme che configurano una tale disciplina nel nostro caso non fanno, è vero, alcun riferimento alla cittadinanza dei relativi destinatari e si atteggiano, in questo senso, come indistintamente applicabili. Esse non possono, tuttavia, contraddire i criteri enunciati dalla giurisprudenza comunitaria, secondo cui misure del genere devono essere giustificate da motivi cogenti di interesse pubblico, idonee e proporzionate allo scopo cui servono, comunque applicate in modo non discriminatorio [16].

16. Il primo punto da controllare è, dunque, se il regime autorizzativo dedotto in controversia è ispirato da esigenze imperative rimesse all'apprezzamento del legislatore tirolese. Ora, che vi siano ragioni giustificative, anche serie, delle disposizioni in esame non si può, a mio avviso, negare. Esse si ricavano dai lavori preparatori della normativa concernente la costruzione delle residenze secondarie, la Tiroler Raumordnungsgesetz 1994, con la quale la qui considerata disciplina delle transazioni immobiliari è strettamente connessa [17]. La Corte costituzionale austriaca ha riconosciuto l'importanza delle esigenze perseguite dal legislatore tirolese nella pronunzia relativa alla Tiroler Raumordnungsgesetz [18]. In buona sostanza, si tratta di esigenze afferenti al governo del territorio e determinate dalle particolari caratteristiche della regione interessata: limitatezza delle superfici abitabili e necessità di economizzare la relativa utilizzazione; pressante bisogno di garantire alloggi sufficienti alla popolazione residente di fronte al rischio che l'eventuale accrescimento del numero, già molto rilevante, di residenze secondarie faccia lievitare i prezzi degli immobili e ne renda più difficile l'acquisto; convenienza di risparmiare costi ulteriori di urbanizzazione ed altri oneri che si riverserebbero sugli enti territoriali se la domanda di residenze secondarie non fosse adeguatamente arginata. Di tali esigenze è stato, del resto, tenuto conto anche in sede comunitaria, nel momento in cui l'Austria aderiva all'Unione. Gli Stati membri hanno, per vero, dichiarato che «*l'acquis* comunitario non vieta ai singoli Stati membri l'adozione di misure nazionali, regionali o locali aventi ad oggetto le residenze secondarie, a condizione che tali misure siano necessarie per l'assetto territoriale e la tutela dell'ambiente e la loro applicazione non comporti discriminazioni dirette o indirette tra i cittadini degli Stati membri, conformemente all'*acquis* » [19].

15 — Sentenza 30 maggio 1989, causa C-305/87, Commissione/Grecia (cit., punto 22); tale qualificazione muove dal presupposto che le garanzie previste dal Trattato in materia di stabilimento non riguardano unicamente «le norme specifiche relative all'esercizio delle attività professionali, ma anche quelle relative alle varie facoltà generali utili all'esercizio delle attività», richiamando a riguardo le affermazioni rese nella sentenza 14 gennaio 1988, Commissione/Italia, causa 63/86 (Racc. pag. 29).

16 — Tali principi, inizialmente elaborati in materia di libera circolazione delle merci, sono stati applicati anche con riferimento alle altre libertà. *Ex multis*, v., in materia di stabilimento, sentenza 30 novembre 1995, C-55/94, Gebhard (Racc. pag. I-4165, punto 37), e, in materia di servizi, sentenza 9 luglio 1997, causa C-222/95, Parodi (Racc. pag. I-3899, punto 21).

17 — V. annesso ai rapporti stenografici del Landtag del Tirolo, undicesima legislatura, sesta sessione, quarta seduta, del 6, 7 e 8 luglio 1993, pag. 45 e ss.

18 — Sentenza del Verfassungsgerichtshof del 28 novembre 1996, punto 3.3.3.2.

19 — A tale dichiarazione non può tuttavia riconoscersi valore autonomo. La Corte ha infatti recentemente ribadito che una dichiarazione comune, al pari di una presa di posizione individuale, può essere valorizzata soltanto quando il suo contenuto trovi un qualche riscontro nella normativa da interpretare (v. punto 23 della sentenza 3 dicembre 1998, C-233/97, KappAhl Oy, cit.). Anche in tale dichiarazione sono peraltro richiamati i criteri di proporzionalità e applicazione non discrezionale indicati dalla Corte.

17. Anche se in astratto ascrivibili a imperiose esigenze di interesse pubblico, le disposizioni restrittive da sindacare nel nostro caso risultano, però, giustificate secondo i canoni della giurisprudenza comunitaria solo se proporzionate: deve trattarsi di misure effettivamente adeguate allo scopo previsto dal legislatore nazionale, che non eccedano, d'altra parte, quel che occorre per perseguirlo [20]. Mi sia al riguardo consentita qualche osservazione.

Un primo rilievo cade opportuno riguardo ai dati dell'ordinamento interno, di cui il giudice *a quo* deve tener conto nell'applicare il vigente regime dell'autorizzazione, e quindi nell'appurare se esso, com'è attualmente congegnato, urti, oppure no, contro gli *standard* prescritti dalla giurisprudenza comunitaria.

La Corte costituzionale austriaca ha statuito, nella sentenza sul Tiroler Raumordnungsgesetz, che il divieto delle residenze secondarie lede il principio di proporzionalità, risultando eccessivo rispetto al conseguimento degli scopi di tutela ambientale e gestione del territorio, ai quali, come si è visto, la normativa tirolese si ispira [21]. Tali ragioni di pubblico interesse, ha ritenuto quella Corte, potevano giustificare le misure restrittive in questione solo limitatamente ad aree ben definite, laddove esse sono state adottate indiscriminatamente per l'intero ambito della regione. In qual senso viene in rilievo, ai nostri fini, il criterio così sancito? È chiaro che i parametri invocati davanti al giudice costituzionale sono distinti ed autonomi da quelli del diritto comunitario. Quel che mi preme, tuttavia, è rilevare che la pronunzia della Corte viennese può riflettersi sull'applicazione della normativa alla quale si riferisce l'ordinanza di rimessione. Spetta allo stesso giudice del rinvio controllare se l'inosservanza del principio di proporzionalità, accertata dal giudice costituzionale, comporti l'eventuale infrazione agli obblighi imposti dal Trattato. Per parte mia, tenendo presenti i criteri della giurisprudenza comunitaria, direi di sì, e spiego subito perché. Il regime dell'autorizzazione, che andrebbe applicato nel caso di specie, concerne gli acquisti di immobili destinati alla residenza principale, ma serve, per quel che qui importa, evidentemente ad impedire che l'acquirente eluda il divieto di stabilire in Tirolo una residenza secondaria. Ora, sarà il giudice investito della causa principale ad accertare se l'immobile da acquistare è in un'area per la quale il divieto della residenza secondaria non è giustificato, secondo la sentenza della Corte costituzionale. Se così fosse, il sottoporre l'acquisto alle strettoie della procedura di autorizzazione concreterebbe, ritengo, una radicale offesa al principio di proporzionalità rispetto alle finalità da perseguire: il vincolo gravante sulla libertà di stabilimento sarebbe addirittura ultroneo, o incompatibile, rispetto agli scopi che il legislatore tirolese era costituzionalmente abilitato a perseguire.

18. Circa i criteri di sindacato che possono sovvenire per l'aspetto ora in esame del

20 — V., fra tutte, sentenza 23 novembre 1989, causa 145/88, Torfaen (Racc. pag. 3851, punto 15).

21 — Sentenza del Verfassungsgerichtshof del 28 novembre 1996, cit., punto 3.3.3.2.

nostro caso, questa Corte ha, del resto, formulato chiare e opportune indicazioni di principio nella sentenza *Bordessa*. Tale pronunzia riveste speciale interesse anche ai fini del presente giudizio, in quanto concerne procedure di controllo amministrativo preventivo, il cui effetto è quello di limitare libertà di circolazione garantite dal Trattato [22]. È una decisione in materia di libera circolazione dei capitali e distingue tra il regime dell'autorizzazione, che la Corte ha censurato per via dell'effetto sospensivo introdotto nella formazione dell'atto giuridico oggetto del provvedimento autorizzativo e della discrezionalità riconosciuta all'autorità amministrativa nell'ambito della procedura, e quello della dichiarazione previa, che avrebbe, invece, consentito di esercitare un controllo egualmente efficace sull'attuazione dello scopo da perseguire, ma meno restrittivo della libertà di cui devono fruire gli operatori economici [23]. Questo Collegio ha avvertito come lo scopo contemplato dal legislatore fosse da salvaguardare entro e non oltre i limiti in cui occorreva perseguirlo anche nelle sentenze *Sanz de Lera*, in materia di libera circolazione delle merci, e *Parodi*, in materia di servizi [24]. Analogo ordine di valutazioni può dunque concernere la libertà di stabilimento, come è qui di seguito precisato.

19. Sarà necessariamente il giudice nazionale a dover apprezzare se sia eccessiva — e perciò ingiustificata ai sensi del diritto comunitario — l'interferenza nella libertà di stabilimento che può conseguire all'applicazione del controllo amministrativo previsto nella specie. Ciò non toglie, però, che questa Corte possa e debba indicare a tale giudice i criteri di valutazione che essa ritiene utili per chiarire come il requisito della non eccessiva ingerenza risulterebbe soddisfatto in conformità del Trattato.

Anzitutto, il giudice dovrà considerare il concreto funzionamento dell'onere della prova, essendo il rilascio dell'autorizzazione subordinato alla dimostrazione che l'acquirente non intende destinare l'immobile a residenza secondaria.

In secondo luogo, il difetto di proporzionalità può essere accertato nella specie sotto un altro e saliente profilo. Guardiamo alle vicende della normativa dedotta in controversia. Vedremo che un chiaro punto di riferimento per valutare la proporzionalità delle misure adottate è offerto dal regime della dichiarazione previa, prima previsto in alternativa a quello dell'autorizzazione ed ora soppresso del tutto. La Commissione ha osservato davanti a codesto Collegio che sempre *quel legislatore* aveva, nel 1993, giudicato la dichiarazione preliminare un mezzo di efficace controllo, idoneo ad evitare che l'immobile acquistato venisse destinato a residenza secondaria. Il fatto è che la procedura della dichiarazione era stata prevista soltanto a beneficio dei cittadini austriaci. Gli acquisti degli stranieri, ancorché cittadini comunitari, rima-

22 — Sentenza 23 febbraio 1995, cause riunite C-358/93 e C-416/93, Bordessa (Racc. pag. I-361, punto 23), rinviante alla sentenza 31 gennaio 1984, Luisi e Carbone, cause riunite 286/82 e 26/83 (Racc. 1984, pag. 377).

23 — Punti 24 e 27.

24 — Rispettivamente sentenze 14 dicembre 1995, cause riunite C-163/94, C-250/94 e C-259/94, (Racc. pag. I-4821, punto 23), e 9 luglio 1997, causa C-222/95, (Racc. pag. I-3899, punto 21).

nevano necessariamente sottoposti ad autorizzazione. La normativa del 1996 ha rimosso tale disparità di regime, prescrivendo l'autorizzazione dell'acquisto in ogni caso, indipendentemente dalla cittadinanza dell'acquirente. Sebbene sia in certi casi consentita una procedura semplificata, il nuovo regime aggrava comunque le condizioni per l'acquisto degli immobili e l'esercizio del diritto di stabilimento da parte dei cittadini degli altri Stati membri: le aggrava, s'intende, se lo confrontiamo con il regime della previa dichiarazione che quello stesso legislatore aveva ritenuto *pienamente adeguato ad assolvere le necessarie finalità di controllo* e che esso avrebbe, dunque, potuto mantenere in vigore, con le modifiche e gli adattamenti occorrenti per estenderlo agli stranieri comunitari. Una tale soluzione sarebbe stata, rispetto a quella oggi accolta, almeno altrettanto rispondente alle finalità che andavano osservate, epperò meno invasiva della sfera garantita dal Trattato alla libertà di stabilimento.

Anche quest'ultimo ordine di considerazioni depone, a me pare, nel senso che misure restrittive come quelle adottate nel 1996 dal legislatore tirolese offrono il fianco a fondate censure, se si scende a sindacarle — come occorre, secondo la giurisprudenza comunitaria — in relazione al parametro della proporzionalità. Debbo dunque concludere che, sotto tale profilo, si delinea la violazione della libertà di stabilimento.

20. Resta, infine, da considerare se le misure in questione vengano applicate in modo discriminatorio. La TGVG 1996 ha, come si è detto, soppresso la procedura di dichiarazione in precedenza riservata ai cittadini austriaci e sottopone tutti i tipi di acquisto al procedimento di autorizzazione. L'art. 25, n. 2, dispone, tuttavia, che l'autorizzazione debba essere concessa entro il termine di due settimane dalla domanda nell'ipotesi in cui «le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione sono manifestamente presenti», con decisione non motivata e non sindacabile dal Landesgrundverkehrsreferent. Secondo il richiedente, la previsione di una procedura semplificata di autorizzazione, a fianco di quella ordinaria, consentirebbe di perpetuare di fatto anche a danno dei cittadini degli Stati membri della Comunità la politica discriminatoria che la TGVG 1993 aveva consentito di attuare fino al 1° gennaio 1996. In tale data, appunto, prendeva effetto l'art. 3 che — in attuazione dell'Accordo SEE e del relativo Atto di adesione — ha esteso il regime previsto per i cittadini austriaci ai soggetti che si avvalgono delle libertà di circolazione stabilite dall'Accordo SEE. Che questo sia stato effettivamente l'intento perseguito dal legislatore sarebbe, secondo la difesa del signor Konle, anche comprovato dalla relazione alla TGVG 1996. Nel commento alla norma (l'art. 25) che prevede la procedura accelerata, l'introduzione di tale procedura viene collegata con la soppressione della dichiarazione prima riservata ai citta-

dini austriaci [25]. Si avrebbe, così, la sostituzione di una discriminazione diretta con una discriminazione dissimulata, consentita dalla lettera della legge.

21. Non è questa la sede opportuna per stabilire se, come ha affermato in corso di causa la difesa del signor Konle, «la procedura semplificata si applica soltanto ai cittadini austriaci» [26]. Questa possibilità sembra contraddetta dalla ricostruzione del quadro normativo operata dal giudice *a quo*, dal quale risulta che il regime dell'autorizzazione all'acquisto è ora previsto indistintamente per tutti coloro che intendono acquistare un immobile in Tirolo, a prescindere da ogni requisito di cittadinanza. Non vi è, invece, alcun elemento che induca a ritenere che l'amministrazione austriaca, nell'applicare la legge in questione, operi una discriminazione in via di fatto, nel senso che essa riconosce o nega la possibilità di avvalersi della procedura abbreviata, a seconda che l'interessato sia cittadino austriaco ovvero di altro Stato membro della Comunità. Certo, se così fosse, saremmo in presenza di una palese infrazione agli obblighi comunitari. Ma si tratta, ripeto, di una eventualità teorica, prospettata dalla difesa del signor Konle e che non trova riscontri nella ricostruzione del contesto fattuale e normativo operato dal giudice di rinvio. Sulla base delle risultanze del fascicolo di causa, quindi, la Corte non è in grado di valutare se sussistano, o no, discriminazioni indirette nella previsione normativa della c.d. procedura abbreviata, nonché nella prassi applicativa di tale istituto.

22. Il giudice remittente chiede, inoltre, alla Corte se le disposizioni nazionali in causa collidano con le norme comunitarie poste a tutela della libertà di circolazione dei capitali; senonché, non ritengo che occorra affrontare anche tale profilo della questione. Nel giudizio principale, infatti, si controverte sulla responsabilità patrimoniale dell'Austria. E ad integrare gli estremi dell'asserita responsabilità — sulla quale mi soffermerò più avanti — è necessaria e sufficiente la violazione delle norme in tema di stabilimento. Pertanto, considerata la risposta che ritengo di dover dare a tale profilo della questione, diviene superfluo analizzare anche la possibile incidenza sulla specie in esame delle disposizioni sulla libera circolazione dei capitali.

25 — V. i processi verbali del Landtag del Tirolo, dodicesima legislatura, sesta sessione, quarta seduta, del 3 e 4 luglio 1996, Annesso 1 (Relazione al disegno di legge presentato dal governo. Commento agli artt. 11 e 25 della TGVG 1996, pag. 13). Rendendo chiarimenti richiesti dalla Corte, l'Austria precisa che le relazioni al disegno di legge non costituiscono fonti di diritto. Inoltre, possono essere utilizzate per interpretare la legge solo quando la lettera della legge dia luogo ad incertezze, diversamente da quanto risulta per la normativa in oggetto.

26 — A dimostrazione del fatto che il divieto di stabilire residenze secondarie venga applicato in modo effettivo indipendentemente dal tipo di procedura utilizzata per concedere l'autorizzazione, l'Austria, rispondendo a un quesito della Corte, illustra le sanzioni applicabili nel caso in cui, concessa l'autorizzazione all'acquisto, l'immobile venga adibito a residenza secondaria. In particolare, è prevista una ammenda di 500 000 ÖS [art. 36, n. 6, lett. c), della TGVG 1996]. Sono inoltre previsti limiti alla trasferibilità e utilizzazione dell'immobile.

La responsabilità patrimoniale dell'Austria

23. Occorre ora considerare i quesiti sulla responsabilità. Nel secondo e terzo quesito si chiede alla Corte se essa sia competente, nell' ambito del procedimento *ex* art. 177, a valutare se una violazione del diritto comunitario sia, oppure no, sufficientemente caratterizzata, e, in caso affermativo, se, nella specie, integri tali estremi l'eventuale illecito commesso dall'Austria.

24. La prima parte del quesito, a mio avviso, richiede una risposta affermativa. Quel che si chiede alla Corte, in sostanza, è se la sussistenza del requisito della violazione sufficientemente caratterizzata del diritto comunitario — che costituisce uno dei presupposti per attivare una pretesa risarcitoria nei confronti di uno Stato membro inadempiente [27] — debba essere accertata dalla Corte ovvero dal giudice nazionale. La risposta, a me pare, discende dalla giurisprudenza di questo Collegio. La stessa Corte ha, infatti, più volte affermato che la competenza ad accertare l'esistenza delle condizioni alle quali è subordinato il riconoscimento della responsabilità patrimoniale degli Stati membri spetta ai giudici nazionali [28]. Il che si comprende agevolmente, tenendo conto del fatto che, nel sistema normativo comunitario, la tutela giurisdizionale del singolo è affidata precisamente a tali giudici. Ciò non significa, però, che la Corte non debba precisare essa stessa la portata dei principi e delle norme comunitari che i giudici nazionali dovranno, poi, applicare in concreto. Questo compito, per così dire, di controllo centralizzato è riservato alla Corte e connesso all'esigenza di garantire la corretta applicazione e l'uniforme interpretazione del diritto comunitario, esigenza che si realizza grazie al continuo dialogo tra giudice comunitario e giudice nazionale nel quadro del ben noto strumento di cooperazione giudiziaria rappresentato dal meccanismo del rinvio pregiudiziale, disciplinato dall'art. 177 del Trattato. Non può, quindi, essere altri che la Corte a rischiarare, in via interpretativa generale, la nozione che qui rileva, cioè a definire l'ambito della violazione «sufficientemente caratterizzata», stabilendo quali siano i presupposti perché il singolo possa pretendere una tutela risarcitoria nei confronti di uno Stato membro; ed è sempre la Corte a dover precisare come tali presupposti debbano essere intesi. Compete, poi, al giudice nazionale verificare se la fattispecie sottoposta al suo esame integri, oppur no, gli estremi del concetto precisato dalla Corte. Resta fermo, naturalmente, che lo stesso giudice, in caso di dubbio, può sempre

27 — V. sentenza 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pecheur (Racc. pag. I-1029, punto 51).

28 — V. sentenza Brasserie du pecheur, cause riunite C-46/93 e C-48/93, cit. (punto 58), nel quale, peraltro, si rileva che «la Corte non può sostituire la propria valutazione a quella dei giudici nazionali, unici competenti ad accertare i fatti delle cause a quibus e a qualificare le violazioni del diritto comunitario di cui trattasi». Il principio secondo il quale la competenza ad accertare le condizioni per l'insorgere della responsabilità in capo allo Stato spetta ai giudici nazionali è stato affermato anche in situazioni nelle quali la Corte ha ritenuto di avere tutti i dati a quibus per qualificare la violazione. V. le sentenze 26 marzo 1996, causa C-392/93, British Telecommunications (Racc. pag. I-1631, punto 41), e 17 ottobre 1996, cause riunite C-283/94, C-291/94 e C-292/94, Denkavit (Racc. pag. I-5063, punto 49).

adire la Corte in via pregiudiziale per ottenere ulteriori chiarimenti interpretativi, utili a risolvere il caso.

25. Vediamo ora la natura della violazione rispetto alla quale il giudice remittente chiede precisazioni. Al riguardo la Corte ha già indicato alcuni elementi di cui il giudice nazionale deve tener conto nel valutare se una violazione sia «sufficientemente caratterizzata»: vengono in rilievo «il grado di chiarezza e precisione della norma violata, l'ampiezza del potere discrezionale che tale norma riserva alle autorità nazionali o comunitarie, il carattere intenzionale o involontario della trasgressione commessa o del danno causato, la scusabilità o l'inescusabilità di un eventuale errore di diritto, la circostanza che i comportamenti adottati da un'istituzione comunitaria abbiano potuto concorrere all'omissione, all'adozione o al mantenimento in vigore di provvedimenti o di prassi nazionali contrari al diritto comunitario. In ogni caso, una violazione del diritto comunitario è manifesta e grave quando continua nonostante la pronuncia di una sentenza che ha accertato l'inadempimento contestato, di una sentenza pregiudiziale o di una giurisprudenza consolidata della Corte in materia, dalle quali risulti l'illegittimità del comportamento in questione» [29]. Si tratta di ipotesi in cui, come osserva l'avvocato generale Tesauro, i limiti posti all'azione dello Stato risultano non ben definiti [30].

26. Nel caso di specie, occorre considerare che la definizione degli obblighi comunitari rispetto ai quali la legislazione tirolese relativa alle seconde case deve essere valutata è di difficile ricostruzione, appunto perché sorge il problema, sottoposto alla Corte nel presente giudizio, di definire la portata della deroga stabilita all'art. 70 dell'Atto di adesione. Ora, nelle circostanze della specie, la normativa comunitaria invocata in giudizio non risulta applicabile con il grado di chiarezza e precisione da cui il diritto comunitario fa dipendere l'obbligo per quello Stato di risarcire i danni eventualmente subiti dal singolo. Sebbene le norme nazionali debbano trovare un'applicazione conforme a quella voluta dal Trattato, l'errore di diritto commesso in tali circostanze dall'Austria può, per le cose dette prima, considerarsi scusabile. Il che basta ad escludere che le violazioni degli obblighi che le incombono ai sensi del Trattato siano sufficientemente caratterizzate.

Quarto quesito

27. La soluzione che ho proposto con riguardo al secondo e al terzo quesito mi esonera dal dover rispondere al quarto.

29 — Sentenza 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, cit. (punti 56 e 57).

30 — V. punto 78 delle conclusioni.

Conclusioni

28. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo pertanto alla Corte di rispondere come segue ai quesiti posti dal Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien:

«1) Una legislazione nazionale quale la TGVG 1996 non può considerarsi ricompresa nella deroga prevista all'art. 70 dell'Atto di adesione. Una legislazione di tal genere, nell'imporre un procedimento di autorizzazione già prima della trascrizione del diritto di proprietà nei registri immobiliari, può ostacolare l'esercizio della libertà di stabilimento.

Le finalità di garantire il governo del territorio e la salvaguardia dell'ambiente costituiscono esigenze imperative di interesse pubblico. Tuttavia, una legislazione nazionale ispirata a tali finalità deve soddisfare le condizioni individuate dalla giurisprudenza della Corte: essa deve, dunque, applicarsi in modo non discriminatorio, risultare idonea allo scopo perseguito, senza eccedere quanto al riguardo è necessario.

Le eventuali limitazioni di libertà garantite dal Trattato apportate da una legislazione nazionale che sia ispirata alle finalità di assicurare il governo del territorio e la salvaguardia ambientale possono considerarsi proporzionate solo nella misura in cui esse siano circoscritte alle aree territoriali nelle quali le suddette esigenze sono effettivamente cogenti e non sia, d'altra parte, possibile perseguire dette finalità mediante misure meno restrittive.

2) e 3) Benché in linea di massima spetti ai giudici nazionali accertare le condizioni per l'insorgere della responsabilità patrimoniale di uno Stato

membro, la Corte, nell'ambito del procedimento *ex* art. 177 del Trattato, chiarisce i principi in base ai quali tali condizioni vanno definite.

Una violazione non può considerarsi sufficientemente caratterizzata allorché la normativa comunitaria in questione non presenti un sufficiente grado di chiarezza e di precisione».