

**Causa C-714/23****Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

23 novembre 2023

**Giudice del rinvio:**

Landesverwaltungsgericht Tirol (Austria)

**Data della decisione di rinvio:**

22 novembre 2023

**Ricorrente:**

Abbazia benedettina di Ettal

**Amministrazione interessata:**

Bezirkshauptmannschaft Innsbruck

**Oggetto del procedimento principale**

Compatibilità con la libera circolazione dei capitali del vincolo consistente nel fatto che l'acquisto di terreni agricoli da parte di un agricoltore è subordinato alla possibilità per quest'ultimo di gestirli, singolarmente o congiuntamente, il che implica che l'azienda principale dell'agricoltore non si trovi a una distanza irragionevole da tali terreni.

**Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale**

Articolo 263 TFUE

**Questioni pregiudiziali**

- 1) **Se l'articolo 63 TFUE debba essere interpretato nel senso** che esso osta a una disposizione nazionale come l'articolo 6, paragrafo 3, del TGVG 1996 [Grundverkersgesetz 1996, Tiroler (legge del Tirolo del 1996 sul commercio di beni immobili)], in virtù del quale l'acquisto di diritti su terreni agricoli da parte di un soggetto qualificabile come agricoltore ai sensi dell'articolo 2,

paragrafo 5, lettera a), della medesima legge può essere autorizzato dall'autorità di vigilanza sui negozi fondiari solo se detto acquisto non è in contrasto con i principi enunciati nell'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), di tale legge e se l'acquirente fornisce una prova credibile del fatto che egli gestisce congiuntamente, in modo sostenibile e regolare, il terreno agricolo nell'ambito della sua azienda.

- 2) **In caso di risposta affermativa alla questione precedente:** se siano oggettivamente paragonabili tra loro, da un lato, la situazione di un agricoltore la cui azienda agricola sia geograficamente vicina ai terreni da acquistare e il quale intenda gestire congiuntamente questi ultimi nell'ambito della sua azienda e, dall'altro, quella di un agricoltore la cui azienda agricola non sia geograficamente vicina (secondo criteri di ragionevolezza economica) ai terreni da acquistare e il quale non intenda gestire tali terreni nell'ambito della sua azienda al fine di contribuire al sostentamento della stessa, bensì affidi la gestione dei terreni in questione ad agricoltori residenti sul posto, tramite contratti di affitto oppure a tempo indeterminato mediante comodati precari.
- 2.a) **In caso di risposta affermativa alla questione precedente:** se la limitazione della libera circolazione dei capitali possa trovare giustificazione nella necessità di creare, conservare o rafforzare aziende agricole o forestali efficienti, considerato che le disposizioni degli articoli 6, 7 e 7a del TGVG 1996 mirano a fare in modo che i terreni agricoli vengano gestiti in modo sostenibile e conforme alla loro destinazione da agricoltori nell'ambito delle loro aziende, nell'ottica di rafforzare le aziende agricole e di impedire la frammentazione e lo snaturamento delle superfici agricole.

#### **Disposizioni di diritto dell'Unione richiamate**

TFUE, articoli da 63 a 65.

#### **Disposizioni nazionali richiamate**

Tiroler Grundverkehrsgesetz (TGVG 1996), articoli da 1 a 7a.

#### **Breve esposizione dei fatti e del procedimento, nonché principali argomenti delle parti nel procedimento principale**

- 1 Mediante contratto in forma notarile, un convento di monache benedettine ha donato a un'abbazia benedettina situata a Ettal, Germania, dei terreni ubicati a Scharnitz, Austria. Alcuni degli appezzamenti di cui trattasi sono terreni liberi, e su alcuni di questi sono costruiti dei fienili.

- 2 La ricorrente (nonché donataria) è una persona giuridica costituita in base al diritto canonico. A Ettal, Germania, tale abbazia gestisce un'azienda agricola, dedicata alla coltivazione ortofrutticola e all'allevamento, che detiene in media 65 vacche da latte. Detta azienda si trova a una distanza compresa tra 40 e 45 km dai fondi agricoli ubicati a Scharnitz che sono stati donati.
- 3 Il valore di mercato delle superfici dei fondi utilizzate per fini agricoli ammonta a circa EUR 330 500.
- 4 A tutt'oggi i terreni agricoli a Scharnitz sono coltivati da agricoltori locali tramite comodato precario.
- 5 Nel quadro dell'apposita procedura, diverse persone hanno manifestato interesse all'acquisto dei terreni agricoli.
- 6 La ricorrente gestisce a Ettal, Germania, un'azienda agricola con allevamento di bestiame. Vengono utilizzate superfici agricole per un'estensione di circa 120 ha e superfici forestali per circa 200 ha. Sono presenti le infrastrutture a tal fine necessarie (fabbricati, macchinari ed attrezzature). Il lavoro pratico nell'azienda viene svolto da lavoratori dipendenti.
- 7 Il convento delle monache benedettine di Scharnitz è in possesso di superfici per un'estensione complessiva di 59 923 m<sup>2</sup> di terreni utilizzati per fini agricoli, 1 036 m<sup>2</sup> di superfici forestali e 9 809 m<sup>2</sup> di superfici edificate e di altro tipo, inclusi giardini. Da oltre 20 anni i terreni agricoli del convento delle monache benedettine di Scharnitz non vengono più sfruttati in proprio, bensì vengono coltivati a titolo gratuito da 4 o 5 agricoltori attivi. In base alle informazioni fornite dal Comune di Scharnitz, nel 2003 è stata rilasciata, per l'edificio situato più a sud, un'autorizzazione ad eseguire lavori edilizi – poi effettivamente realizzati – per l'adattamento della parte restante del fabbricato rurale. Stando ai rilevamenti sul posto, il fabbricato non è mai stato utilizzato a fini agricoli, ma solo come magazzino e deposito.
- 8 La ricorrente non intende gestire (neppure in parte) i terreni donatili nell'ambito della sua azienda agricola. Rispetto alla gestione precedente a Scharnitz non cambia nulla. I terreni agricoli sono coltivati, come è avvenuto fino ad oggi, a titolo gratuito da agricoltori locali tramite comodati d'uso (comodati precari).
- 9 Con decisione del 30 aprile 2020, la Bezirkshauptmannschaft Innsbruck [governatorato del distretto di Innsbruck, Austria], quale autorità di vigilanza sui negozi fondiari, ha negato l'autorizzazione al trasferimento di proprietà mediante atto negoziale, adducendo sostanzialmente la motivazione che l'acquirente, sulla scorta della volontà manifestata di affittare i terreni, non era intervenuta nel procedimento come agricoltore e che per tale motivo si era dovuto realizzare la procedura per la manifestazione di interesse. Poiché nell'ambito di tale procedura erano stati individuati diversi agricoltori interessati quali potenziali acquirenti dei terreni agricoli, sarebbe sussistito uno specifico motivo di rifiuto di autorizzazione

al trasferimento fondiario ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera d), del TGVG 1996.

- 10 Con sentenza del 20 agosto 2020, il Landesverwaltungsgericht [Tribunale amministrativo regionale del Tirolo, Austria] ha respinto il ricorso proposto contro detta decisione in quanto infondato. Esso ha motivato in sostanza la propria pronuncia con il fatto che alla ricorrente non spetta la qualità di agricoltore ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 5, del TGVG 1996. Già in base alla qualificazione come persona giuridica verrebbe meno il criterio essenziale consistente nel contributo al sostentamento dell'agricoltore e della sua famiglia, e pertanto la qualità di agricoltore sarebbe esclusa già ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, del TGVG 1996. Visto che la ricorrente, con riferimento all'acquisto del diritto, non potrebbe essere considerata quale agricoltore ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 5, del TGVG 1996, si sarebbe correttamente applicata anche la disposizione di cui all'articolo 7a del TGVG 1996 avviando una procedura per la manifestazione di interesse. Con il modello della manifestazione di interesse si seguirebbe la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Con ciò si sarebbe eliminato l'obbligo di gestione in proprio, mentre sarebbe possibile che non risultino soggetti interessati al terreno disposti a pagare il prezzo praticato nella zona.
- 11 La ricorrente ha proposto ricorso contro tale sentenza dinanzi al Verfassungsgerichtshof [Corte costituzionale, Austria].
- 12 Con sentenza del 10 marzo 2021, il Verfassungsgerichtshof ha annullato la sentenza impugnata. Esso ha motivato la propria pronuncia dichiarando in sostanza che, considerati i requisiti per l'autorizzazione indicati all'articolo 6, paragrafo 1, del TGVG 1996, si dovrebbe tener conto del fatto che la ricorrente gestisce da molto tempo un'azienda agricola presso la sua sede. A tale riguardo sarebbe necessario (da parte del Tribunale amministrativo giudicante) verificare in che misura l'attività agricola viene espletata da un membro designato dell'ordine monastico dotato di conoscenze specialistiche in agricoltura, e stabilire se ciò soddisfi i requisiti per l'autorizzazione di cui all'articolo 6, paragrafo 1, del TGVG 1996 e possa essere equiparato all'attività agricola svolta da persone giuridiche.
- 13 Con sentenza del 26 luglio 2022, il ricorso proposto dinanzi al Landesverwaltungsgericht Tirol è stato nuovamente respinto. Il Landesverwaltungsgericht Tirol ha motivato la propria decisione principalmente con il fatto che, sulla base degli accertamenti contenuti nella perizia effettuata dagli esperti agronomi, si doveva partire dal presupposto che la ricorrente è un agricoltore ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 5, lettera a), del TGVG 1996 e che l'amministrazione interessata ha indebitamente eseguito la procedura per la manifestazione di interesse. Pertanto, non sussisterebbe la fattispecie di rifiuto dell'autorizzazione che è (ora) disciplinata dall'articolo 7, paragrafo 1, lettera e), del TGVG 1996.

- 14 Tuttavia, l'acquisto di terreni agricoli a Scharnitz da parte di un grande proprietario terriero di Ettal, Germania, il quale intenda affidare la gestione ad agricoltori locali di Scharnitz facendo ricorso a comodati precari, sarebbe in contrasto con i principi sanciti dall'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), del TGVG 1996.
- 15 La ricorrente non avrebbe inoltre fornito una prova credibile del fatto che essa gestirà congiuntamente, in modo sostenibile e regolare, i terreni agricoli nell'ambito della sua azienda, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, del TGVG 1996, tanto più che essa non avrebbe intenzione di gestire i terreni in questione dalla sua azienda agricola a Ettal.
- 16 Contro tale sentenza la ricorrente ha proposto nuovamente ricorso dinanzi al Verfassungsgerichtshof.
- 17 La ricorrente ha sostenuto in sintesi nel suo ricorso che gli attuali proprietari avrebbero già affidato da molti anni (e comunque da più di dieci anni) la gestione dei terreni agricoli mediante comodati d'uso a contadini residenti sul posto. La dazione in affitto ad agricoltori locali sarebbe stata ostacolata solo dal destino incerto dei terreni agricoli in questione, a causa dei cambiamenti per motivi di età dei membri dell'ordine della donatrice, e in particolare dal possibile esito dell'attuale procedimento. Sarebbero già pervenute manifestazioni di interesse da parte di potenziali agricoltori residenti sul posto. Tale situazione sarebbe nota anche al Landesverwaltungsgericht Tirol. Non sarebbe pertanto condivisibile la conclusione del Landesverwaltungsgericht Tirol, secondo cui l'acquisto del diritto da parte della ricorrente sarebbe contrario alla creazione, alla conservazione e al rafforzamento di aziende agricole efficienti. Infine, la decisione sarebbe basata su fondamenti giuridici contrari al diritto dell'Unione e alla Costituzione. L'articolo 6, paragrafi 1 e 3, e l'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), del TGVG 1996, alla luce della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 23 settembre 2003, Ospelt, C-452/01, sarebbero in contrasto con il diritto dell'Unione, in quanto si sarebbe introdotta una gestione in proprio o in forma congiunta. Inoltre, l'articolo 6, paragrafo 3, e l'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), del TGVG 1996 violerebbero il principio di uguaglianza in quanto sussisterebbe una violazione qualificata del diritto dell'Unione.
- 18 Con sentenza del 15 giugno 2023, il Verfassungsgerichtshof ha annullato la sentenza del Landesverwaltungsgericht Tirol del 26 luglio 2022.
- 19 Il Verfassungsgerichtshof ha fondato sostanzialmente la sua decisione sulle considerazioni esposte qui di seguito.

Esso parte dal presupposto che l'obbligo previsto dall'articolo 6, paragrafo 3, del TGVG 1996 di gestione in forma congiunta dei terreni agricoli implica un obbligo almeno parziale di gestione in proprio. Ciò risulterebbe tra l'altro dal fatto che, con l'articolo 6, paragrafo 3, del TGVG 1996, il legislatore mirava ad assicurare un rapporto di vicinanza geografica dell'agricoltore acquirente al terreno agricolo

da acquistare. Per contro, la dazione in affitto (anche successiva) di un terreno agricolo o un comodato precario ad agricoltori locali porterebbe appunto al risultato che non sempre si potrebbe assicurare un rapporto di vicinanza geografica. Se il legislatore avesse inteso ricomprendere anche una dazione in affitto o, ad esempio, un comodato precario nella nozione di gestione congiunta, anche agricoltori di altri Land federali o di altri Stati avrebbero avuto la possibilità di ottenere un'autorizzazione dell'autorità di vigilanza sui negozi fondiari.

Nella sentenza Ospelt la Corte di giustizia dell'Unione europea ha dichiarato che la condizione restrittiva della gestione in proprio non è sempre necessaria per raggiungere le finalità perseguite mediante la legge sulla proprietà fondiaria (del Land del Vorarlberg). Il requisito della gestione in proprio osterebbe infatti ad una cessione di un terreno anche nel caso in cui, al momento della vendita, tale terreno non sia gestito dal proprietario, ma da un agricoltore affittuario, e il nuovo proprietario (che non gestirebbe in proprio il fondo) si impegni a mantenere le condizioni di gestione di questo terreno da parte del medesimo affittuario (sentenza Ospelt, punto 51). Inoltre, nella sentenza Ospelt (punto 53), la Corte ha dichiarato che le condizioni restrittive per l'acquisto di terreni agricoli non sono in tutti i casi necessarie in vista degli obiettivi perseguiti dalla legge sui trasferimenti fondiari (del Land del Vorarlberg). Se tale legge fosse interpretata dalle autorità nazionali nel senso che l'autorizzazione preventiva può essere rilasciata a soggetti che non sono agricoltori e silvicoltori indipendentemente dalla gestione in proprio e dall'obbligo di residenza, qualora essi forniscano le garanzie necessarie per il mantenimento della destinazione agricola o silvicola dei detti terreni, la libera circolazione dei capitali non risulterebbe limitata al di là di quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi perseguiti (v. sentenza Ospelt, punti da 48 a 52).

Secondo il Verfassungsgerichtshof, nella sentenza impugnata del Landesverwaltungsgericht Tirol la domanda della ricorrente volta ad ottenere l'autorizzazione dell'autorità di vigilanza sui negozi fondiari sarebbe stata respinta, in sostanza, per il fatto che essa non avrebbe fornito una prova credibile del fatto che avrebbe congiuntamente gestito i terreni agricoli, nell'ambito della propria azienda, in modo sostenibile e regolare, come richiesto dall'articolo 6, paragrafo 3, del TGVG 1996, sebbene fosse previsto come in precedenza di far gestire i terreni in questione da agricoltori residenti sul posto tramite comodati precari. Allo stesso modo, la ricorrente non rientrerebbe nell'ambito di applicazione della normativa sulla manifestazione di interesse a norma dell'articolo 6, paragrafo 4, in combinato disposto con l'articolo 7a del TGVG 1996, a motivo della sua qualità di agricoltore ai sensi del TGVG 1996.

Tale situazione sarebbe in contrasto con le prescrizioni di diritto dell'Unione, che la Corte ha precisato nella sentenza Ospelt (punti 50 e segg.).

Sempre secondo il Verfassungsgerichtshof, le autorità nazionali devono disapplicare delle norme nazionali che subordinino in ogni caso il rilascio dell'autorizzazione al trasferimento di proprietà da parte dell'autorità di vigilanza sui negozi fondiari al requisito dell'esercizio in proprio dell'attività agricola. Ciò

può verificarsi, per esempio, se nessun agricoltore manifesta il proprio interesse all'acquisto o se è applicabile una delle ipotesi di deroga previste dall'articolo 7a, paragrafo 8, del TGVG 1996.

L'articolo 7a, paragrafo 8, lettera f), del TGVG 1996 stabilirebbe che può essere rilasciata un'autorizzazione dell'autorità di vigilanza sui negozi fondiari senza espletare una procedura per la manifestazione di interesse qualora venga acquistato da un non agricoltore un terreno agricolo che negli ultimi dieci anni è stato congiuntamente gestito nell'ambito della stessa azienda agricola e che riveste fondamentale importanza per l'azienda dell'affittuario, purché continui ad essere garantita per un ulteriore periodo di almeno dieci anni la gestione in affitto da parte dell'agricoltore che ha coltivato nell'ultimo periodo i terreni di cui trattasi.

Qualora, invece, un agricoltore ai sensi del TGVG 1996 intenda acquistare un terreno agricolo e, in modo speculare alla fattispecie di deroga di cui all'articolo 7a, paragrafo 8, lettera f), del TGVG 1996, non voglia gestire in proprio il terreno da acquistare (per esempio a causa della notevole distanza dalla sede della sua «azienda madre»), ma voglia continuare ad affittarlo, l'autorizzazione dell'autorità di vigilanza sui negozi fondiari dovrà essere negata all'agricoltore acquirente per mancanza di gestione congiunta dei terreni, anche se gli obiettivi (legittimi) previsti dall'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), del TGVG 1996 – la conservazione e il rafforzamento di una vitale comunità di agricoltori nel Tirolo mediante la creazione, la conservazione o il rafforzamento di aziende agricole o forestali efficienti, la creazione, la conservazione o il rafforzamento di una proprietà fondiaria agricola o forestale economicamente sana e il mantenimento o il raggiungimento su tutto il territorio di una gestione sostenibile delle superfici agricole o forestali – potrebbero essere raggiunti, ad esempio tramite una gestione specialistica da parte di un affittuario, allo stesso modo che con un'adeguata gestione (gestione congiunta) da parte dell'acquirente stesso, oppure ad esempio, in caso di subaffitto, da un non agricoltore, ove esso soddisfi le condizioni di cui all'articolo 7a, paragrafo 8, lettera f), del TGVG 1996. Il rilascio, da parte dell'autorità di vigilanza sui negozi fondiari, dell'autorizzazione ad un trasferimento di proprietà di un terreno agricolo a un agricoltore sarebbe dunque in ogni caso subordinato alla sussistenza di una gestione in proprio da parte dell'agricoltore, condizione che la Corte di giustizia UE ha tuttavia ritenuto contraria al diritto dell'Unione.

- 20 A seguito della sentenza del Verfassungsgerichtshof del 15 giugno 2023, una nuova procedura di ricorso relativa alla presente causa è attualmente pendente dinanzi al Landesverwaltungsgericht Tirol.

### **Breve illustrazione della motivazione del rinvio pregiudiziale**

- 21 La presente causa presenta alcuni paralleli con la causa Ospelt (C-452/01). In tale sentenza la Corte di giustizia ha dichiarato che un'autorizzazione all'acquisto di un terreno agricolo non può essere rifiutata solo per il motivo che l'acquirente non

gestisce in proprio il terreno nell'ambito di un'azienda agricola e non ha in quest'ultima la sua residenza (v. punto 54 della sentenza Ospelt).

- 22 Tuttavia, la presente causa presenta una situazione diversa, nel senso che il TGVG qui rilevante distingue tra agricoltori e non agricoltori, e nella specie l'acquirente è un agricoltore.
- 23 Ai sensi del TGVG, l'agricoltore deve almeno gestire congiuntamente il terreno da acquistare (quindi deve almeno in parte gestirlo in proprio). Ciò significa, da un lato, che egli sarebbe intenzionato ad integrarlo nella propria azienda principale e, dall'altro, che tale azienda principale non deve trovarsi a una distanza eccessiva dal terreno in questione.
- 24 Entrambi i requisiti non sono soddisfatti nella specie, per cui occorre chiarire se essi siano conformi al diritto dell'Unione e se quindi sia stata giustamente negata alla ricorrente l'autorizzazione all'acquisto dei terreni agricoli.
- 25 Il TGVG 1996 mira a conservare il più possibile le superfici agricole e a indirizzarle verso un utilizzo agricolo sostenibile e regolare, in conformità della destinazione d'uso prevista. L'acquisto di diritti su terreni agricoli deve servire a rafforzare e a mantenere una comunità locale di agricoltori efficiente, e in particolare le aziende dei piccoli agricoltori, la cui conservazione in ultima analisi va a vantaggio della comunità [articolo 1, paragrafo 1, lettera a), del TGVG 1996].
- 26 Conformemente a tale obiettivo, i terreni agricoli devono essere acquisiti in primo luogo da agricoltori titolari di un'azienda agricola esistente o strutturati secondo un concetto aziendale prefissato, per garantire una gestione sostenibile e regolare dei terreni agricoli, in particolare mediante l'integrazione nell'azienda dell'acquirente dei terreni di nuova acquisizione. Con l'acquisto di ulteriori superfici agricole, le aziende agricole dovrebbero ingrandirsi o diventare più competitive, in modo tale da evitare, di conseguenza, anche una frammentazione, uno snaturamento ed una dissipazione di terreni agricoli. A tale riguardo, le autorità di esecuzione sono anche tenute a impedire nel miglior modo possibile eventuali transazioni fraudolente, per esempio l'acquisto di terreni agricoli a fini speculativi o la creazione di nuove residenze per il tempo libero da parte di investitori stranieri.
- 27 Il TGVG 1996 ha come ulteriore obiettivo quello di assicurare un'agricoltura sostenibile e rispettosa dell'ambiente. Pertanto, l'applicazione della legge deve avvenire anche alla luce della Convenzione internazionale per la protezione delle Alpi del 1994 (Convenzione delle Alpi), compresi i protocolli aggiuntivi e gli obiettivi e le strategie ivi stabiliti. La Repubblica d'Austria e l'Unione europea sono parti contraenti della Convenzione delle Alpi. Uno dei protocolli di attuazione è il Protocollo di attuazione della convenzione delle Alpi nell'ambito dei trasporti – Protocollo sui trasporti. L'Unione europea ha sottoscritto e stipulato il Protocollo sui trasporti sulla base delle decisioni del Consiglio 2007/799/CE e 2013/332/UE.

- 28 In sintesi, pertanto, a parere del giudice del rinvio, si rende comunque necessaria un'interpretazione dell'articolo 63 TFUE da parte della Corte di giustizia UE, al fine di stabilire se le condizioni previste per il rilascio dell'autorizzazione nell'articolo 6, paragrafo 3, del TGVG 1996, tenuto conto degli articoli 7, 7a e 6, paragrafo 4, del TGVG 1996 e con riguardo alle finalità del TGVG 1996, siano giustificate e proporzionate.

DOCUMENTO DI LAVORO