

## II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

## COMMISSIONE

## DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 20 gennaio 1999

relativa all'acquisto di terreni in virtù della legge tedesca sulle indennità compensative

[notificata con il numero C(1999) 42]

(Il testo in lingua tedesca è il solo facente fede)

(1999/268/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 93, paragrafo 2, primo comma,

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni e viste le osservazioni stesse,

considerando quanto segue:

## I

Con decisione del 18 marzo 1998, la Commissione ha avviato il procedimento d'esame di cui all'articolo 93, paragrafo 2 del trattato CE riguardo all'acquisto di terreni in virtù della legge sulle indennità compensative (Ausgleichsleistungsgesetz, di seguito denominata Ausgl-LeistG) [lettera n. SG(98) D/2532 del 30 marzo 1998].

Con la lettera suddetta la Commissione ha invitato le autorità tedesche a presentare osservazioni entro un mese dal ricevimento della stessa. Conformemente al disposto dell'articolo 93, paragrafo 2, essa ha informato gli altri Stati membri e le parti interessate tramite pubblicazione della lettera di ingiunzione<sup>(1)</sup> nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, invitandoli a comunicare le loro osservazioni.

La Commissione ha avviato il procedimento d'esame in quanto non ha potuto acquisire la certezza che la legge in vigore dal 1994 (AusglLeistG) non escluda l'applicazione di misure da considerarsi incompatibili con il mercato comune.

La Commissione ha formulato domande sulle misure in questione per stabilire se si tratta di aiuti ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato o di altre misure intese a compensare espropriazioni, non rilevanti ai fini della normativa in materia di aiuti di Stato. Essa ha riconosciuto la possibilità di concedere indennità ai cosiddetti «rifondatori», ma ha esplicitamente dubitato della legittimità di applicare la stessa misura ai cosiddetti «nuovi imprenditori» o a determinate persone giuridiche.

In relazione alle misure qualificate come aiuti, la Commissione ha inoltre espresso riserve circa il rispetto dei massimali d'intensità per l'acquisto di superfici agricole [35 % per le superfici agricole situate in regioni non svantaggiate, conformemente all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) del trattato CE].

Scopo del procedimento d'esame è inoltre di stabilire se ed eventualmente in quale misura le azioni proposte costituiscono una discriminazione incompatibile con gli articoli 6 e 52 e seguenti del trattato CE a detrimento dei cittadini della Germania occidentale o di altri cittadini della Comunità.

Con lettera del 29 maggio 1998 le autorità tedesche hanno trasmesso alla Commissione le loro osservazioni (v. sub II). Centinaia di interessati hanno fatto pervenire osservazioni, mentre nessuna comunicazione è stata effettuata da parte di altri Stati membri (v. sub III). Con lettere del 22 ottobre 1998 e del 16 dicembre 1998 e in occasione della riunione del 18 dicembre 1998, la Germania ha fornito alla Commissione ulteriori chiarimenti.

<sup>(1)</sup> GU C 215 del 10.7.1998, pag. 7.

## II

Le autorità tedesche hanno così replicato alla comunicazione della Commissione del 30 marzo 1998 relativa all'apertura del procedimento d'esame:

**1. Applicabilità degli articoli 92, 93 e 94 del trattato CE**

La Germania ritiene che l'acquisto di terreni non rientri nel campo d'applicazione della normativa sancita in materia di aiuti di Stato dagli articoli 92, 93 e 94 del trattato. Dal punto di vista cronologico, infatti, il regime considerato avrebbe in realtà dovuto essere adottato dalla RDT. Sotto il profilo del contenuto, inoltre, esso è inteso a disciplinare questioni patrimoniali in sospeso e costituisce quindi una misura di carattere generale, non soggetta alle disposizioni del trattato CE in materia di aiuti di Stato. Le autorità tedesche hanno formulato le seguenti osservazioni circostanziate:

Il regime relativo all'acquisto di terreni istituito dalla EALG Entschidigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz — Legge sui risarcimenti e le indennità compensative) fa parte del processo di riforma della normativa in materia di proprietà fondiaria nel settore agricolo e silvicolo, già avviato dalla RDT per adeguare tale disciplina a quella della Repubblica federale tedesca. Esso costituisce quindi una misura generale scaturita da circostanze storiche uniche. I suoi presupposti giuridici e i suoi orientamenti di base figuravano già nel primo «Staatsvertrag» della RDT e nel Trattato d'unificazione:

*1.1. «Staatsvertrag» del 18 maggio 1990*

La base essenziale dell'unione monetaria, economica e sociale istituita dallo «Staatsvertrag» del 18 maggio 1990 (Trattato sulla creazione di un'unione monetaria, economica e sociale tra la Repubblica federale di Germania e la Repubblica democratica tedesca) consisteva nell'istituzione di un regime di diritto privato in materia di proprietà. Nel trattato le due parti dichiarano di aderire all'ordine liberale, democratico, federale e sociale (articolo 2, paragrafo 1, primo comma) e alla proprietà privata (articolo 1, paragrafo 3). La RDT si impegna formalmente a conformare il proprio diritto ai principi di tale ordinamento giuridico (Protocollo congiunto sulle linee direttrici, A I punto 1). Attraverso lo «Staatsvertrag»; la RDT si è così impegnata ad istituire, per quella che fino ad allora era la proprietà pubblica, un regime di proprietà ispirato ai principi dello Stato di diritto e della proprietà privata.

*1.2. Dichiarazione congiunta del 15 giugno 1990*

Tuttavia, dati i particolari problemi connessi con le questioni patrimoniali in sospeso, il 15 giugno 1995 le parti aderenti allo «Staatsvertrag» hanno convenuto, prima ancora della ratifica del trattato, di rilasciare

una dichiarazione congiunta sul regime applicabile a tale materia. Per la natura stessa dell'obiettivo perseguito, il campo applicativo del regime proposto era ovviamente limitato al territorio della RDT, che non aveva mai fatto parte del mercato comune. Ne consegue che la disciplina sulle questioni patrimoniali in sospeso non era soggetta ai criteri stabiliti dal trattato CE in materia di aiuti di Stato. Essa non era neppure intesa a favorire l'adeguamento delle imprese ai mutamenti che cominciavano a prodursi nelle condizioni di concorrenza, ma proponeva una serie di misure destinate a riformare un regime di proprietà che, nell'arco di alcuni decenni, aveva seriamente danneggiato talune categorie di cittadini. La finalità del regime in questione era quindi del tutto avulsa dalla missione della Comunità ai sensi del trattato CE. L'obiettivo della misura proposta, limitato alla soluzione di questioni patrimoniali in sospeso, è precisato nel preambolo della dichiarazione congiunta:

«La divisione della Germania, i conseguenti flussi migratori da est ad ovest e i diversi ordinamenti giuridici nei due Stati tedeschi sono all'origine di numerosi problemi patrimoniali che affliggono molti cittadini della Repubblica democratica tedesca e della Repubblica federale tedesca.

La soluzione delle questioni patrimoniali in sospeso presuppone per entrambi i governi l'istituzione di un patto sociale che consenta di conciliare i diversi interessi. La sicurezza e la certezza giuridica, nonché il diritto di proprietà, sono principi cui si ispirano i governi della Repubblica democratica tedesca e della Repubblica federale tedesca nell'affrontare tale materia. Solo in questo modo sarà possibile garantire una pace giuridica duratura nella Germania di domani.»

Per quanto riguarda le imprese industriali e commerciali, è stata la stessa RDT a creare la base giuridica per la reintroduzione della proprietà privata: la legge per la privatizzazione e la ristrutturazione della proprietà pubblica (Treuhandgesetz) del 17 giugno 1990 ha istituito un mandato di privatizzazione delle imprese. Il fondamento giuridico per la ristrutturazione della proprietà si limitava però a questo settore. Convertite in società di capitali appartenenti alla società fiduciaria (Treuhandanstalt), le ex imprese collettive potevano essere liberamente vendute con la mediazione di quest'ultima secondo i principi dell'economia di mercato. Subito dopo, quando ancora la RDT era uno Stato indipendente, ha avuto inizio la privatizzazione delle imprese industriali e di altre imprese commerciali. Particolari difficoltà sono sorte nella ristrutturazione della proprietà di Stato nel settore agricolo e silvicolo, per il quale, pur disponendo in linea di principio la privatizzazione, la

«Treuhandgesetz» stabilisce una serie di condizioni restrittive. In particolare, essa precisa che la privatizzazione e la ristrutturazione del patrimonio pubblico nel settore agricolo e silvicolo devono tener conto delle peculiarità economiche, ecologiche, strutturali e di proprietà del settore in questione (articolo 1, paragrafo 1, primo comma e paragrafo 6 della «Treuhandgesetz»).

Viste le caratteristiche specifiche del territorio oggetto della riforma fondiaria, nell'elaborazione della dichiarazione congiunta i due governi hanno riconosciuto che solo tenendo conto dei drammatici conflitti di interessi tra gli imprenditori agricoli e gli ex proprietari sarebbe stato possibile instaurare una pace giuridica duratura. Nel preambolo della dichiarazione essi affermano la necessità di un compromesso sociale, che nel settore agricolo presupponeva da un lato il principio di non restituzione agli ex proprietari e dall'altro l'impossibilità di un'opzione unilaterale di proprietà a favore delle cooperative agricole. Tale patto sociale doveva quindi chiarire chi e a quali condizioni avrebbe potuto acquisire i terreni un tempo appartenenti allo Stato. La dichiarazione congiunta era di cruciale importanza per la RDT, che non aveva intravisto alcuna possibilità di riesaminare le espropriazioni effettuate tra il 1945 e il 1949 (punto 1 della dichiarazione congiunta) e nella destinazione delle superfici agricole desiderava tutelare i propri cittadini. La Repubblica democratica era inoltre tenuta ad affrontare la materia in questione istituendo un regime di proprietà di diritto privato (punto 13 della dichiarazione congiunta), ma, a causa del processo di unificazione in corso, non aveva avuto il tempo necessario per giungere alla soluzione di tali problemi patrimoniali.

### 1.3. Trattato di unificazione del 31 agosto 1990

Anche il trattato di unificazione risale al periodo dell'indipendenza della RDT e non rientra pertanto nel campo d'applicazione del trattato CE. Nei negoziati per la conclusione del trattato di unificazione, la Repubblica democratica ha ribadito con fermezza la posizione già espressa nella dichiarazione comune.

Dal momento che le questioni patrimoniali non erano ancora state risolte, la dichiarazione congiunta è divenuta parte integrante del trattato di unificazione (art. 41 del trattato). Solo l'adozione, nella Germania unificata, della normativa sancita dalla EALG in relazione all'acquisto delle superfici agricole ha consentito di raggiungere un compromesso sociale. Il legislatore della Germania unificata ha dovuto così realizzare un lavoro normativo che la stessa RDT non era più in grado di affrontare. La disciplina in questione riflette, per quanto riguarda il territorio dei nuovi Länder, le posizioni giuridiche

definite nella dichiarazione congiunta e confermate dal trattato di unificazione con la RDT sovrana. Il programma di acquisto delle superfici agricole riprende, soprattutto su iniziativa dei nuovi Länder, talune disposizioni del trattato di unificazione che favoriscono gli interessi dei cittadini della RDT e sono protette dalla clausola di salvaguardia di cui all'articolo 44 del trattato stesso. In relazione al compromesso sociale per la soluzione delle questioni patrimoniali in sospeso, il Bundesrat ha ribadito in una risoluzione del 19 dicembre 1996 che la dichiarazione congiunta forma parte integrante del trattato di unificazione, il cui rispetto può essere rivendicato dai nuovi Länder dinanzi alla Corte costituzionale federale (BR-Drs. 871/96).

Stando alle informazioni supplementari trasmesse dalle autorità tedesche sulla genesi della misura in questione, sembra che non sarebbe stato possibile raggiungere una maggioranza parlamentare a favore di una normativa modificata che non includesse nel programma di acquisto di terreni anche i nuovi imprenditori e le persone giuridiche residenti nell'ex RDT alla data del 3 ottobre 1990. Ciò avrebbe indefinitamente rimandato la soluzione dei problemi patrimoniali relativi ai terreni oggetto della riforma fondiaria, in quanto sarebbe stato necessario ridefinire ex novo la volontà politica in materia, affrontando ancora una volta un lungo e lacerante dibattito.

## 2. Compensazione dei danni subiti

Ribadendo il concetto di danno in senso lato, il governo federale spiega che la Germania ha dovuto creare i presupposti per un'attività economica esercitata in modo responsabile. Il ripristino, nella misura più ampia possibile, della proprietà privata e di strutture di proprietà equilibrate, indispensabile anche ai fini della crescita interna e della stabilità politica di un paese, va interpretato in senso lato come riparazione di un danno.

Secondo le autorità tedesche, le osservazioni formulate dalla Commissione in merito alla compensazione degli svantaggi subiti sono eccessivamente riduttive e non tengono conto delle esigenze specifiche connesse con il processo di trasformazione e di integrazione di un territorio soggetto ad economia di Stato in un contesto caratterizzato dall'economia di mercato.

Il governo tedesco sottolinea inoltre che un approccio incentrato sui singoli casi non sarebbe praticamente realizzabile e rischierebbe di compromettere la pace giuridica nei nuovi Länder, tanto più che un sistema basato sulla prova individuale del danno porterebbe ad un numero elevatissimo di notifiche individuali.

3. **Diritto d'acquisto dei nuovi imprenditori che alla data di riferimento non avevano ancora i requisiti di età necessari per l'esercizio di un'attività lavorativa o professionale**

In relazione a questa categoria di nuovi imprenditori le autorità tedesche hanno formulato le seguenti osservazioni:

Il caso in questione è concepibile solo in circostanze particolari e ha scarsissima rilevanza pratica. Oltre all'obbligo di residenza alla data del 3 ottobre 1990, infatti, la legge dispone che il beneficiario abbia fondato una nuova azienda agricola alla data del 1° ottobre 1996 (concetto di nuovo imprenditore) e affittato a lungo termine terreni soggetti ad amministrazione fiduciaria. La concessione di un contratto d'affitto a lungo termine presuppone inoltre che i terreni siano direttamente coltivati da imprenditori dotati delle qualifiche professionali necessarie alla gestione di un'azienda agricola.

Nel caso ipotizzato dalla Commissione, quindi, il nuovo imprenditore non avrebbe dovuto avere, nel 1990, i requisiti di età necessari per esercitare un'attività professionale o lavorativa, avrebbe dovuto conseguire una qualifica professionale tra il 1990 e il 1996, fondare successivamente una nuova azienda agricola e ottenere subito dopo, entro il 1° ottobre 1996, un contratto d'affitto a lungo termine. Nella stragrande maggioranza dei casi, i nuovi imprenditori hanno conseguito una qualifica professionale prima del 1990, ai tempi dell'ex RDT, e lavoravano come impiegati o operai presso cooperative agricole o aziende collettive. Non esistono tuttavia statistiche al riguardo.

4. **Persone giuridiche che non contano rifondatori tra i loro soci**

Secondo le autorità tedesche, la possibilità di acquisire superfici agricole è praticamente irrilevante per questa categoria. In primo luogo, infatti, non esistono aziende agricole sorte sulla base di ex cooperative che non contino tra i loro soci persone aventi i requisiti applicabili ai rifondatori. Se in passato si erano potuti (eccezionalmente) verificare casi di questo tipo, le informazioni nel frattempo trapelate dalla lettera della Commissione e, in ogni caso, la pubblicazione della stessa nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, hanno indotto le persone giuridiche a regolarizzare la loro situazione.

5. **Rinuncia a un reddito potenziale**

La Germania ha inizialmente stimato a 3 miliardi di DM la rinuncia ad un reddito potenziale, precisando che «tale importo sarà probabilmente ridimensionato

a seguito della flessione dei valori commerciali». Non vengono fornite ulteriori precisazioni al riguardo.

6. **Distorsione delle condizioni di concorrenza e perturbazione degli scambi comunitari**

A questo proposito viene precisato quanto segue:

L'acquisto a condizioni agevolate non influisce sulla situazione concorrenziale e di mercato dell'azienda interessata rispetto alle concorrenti, in quanto le aziende possono acquistare esclusivamente terreni in affitto che già coltivano. Ipotizzando un'acquisizione effettuata con capitali in prestito, il confronto tra le spese per gli interessi e i prezzi d'affitto allora in vigore evidenzia che tale operazione non incide sui profitti e lascia quindi invariate la struttura della produzione e quella dei costi dell'azienda. Ne consegue che l'acquisto di terreni non influisce in alcun modo sulla capacità di offerta delle aziende agricole; il livello dei prezzi e i margini rimangono invariati.

Quindi, se non provoca alcuna distorsione delle condizioni di concorrenza, il programma di acquisto delle superfici agricole non rischia neppure di incidere sugli scambi comunitari.

Tutt'al più esso rafforza a lungo termine la stabilità alle aziende agricole, liberandole dall'incertezza derivante dalla necessità di prorogare i contratti d'affitto per le terre coltivate, senza per questo avvantaggiarle in termini di competitività. Aumenta invece la quota di proprietà delle superfici agricole coltivate. Nel territorio dell'ex Germania occidentale, tale quota ammontava al 51,8 %, contro l'8,9 % soltanto nei nuovi Länder. Il programma di acquisto delle terre intende contribuire al raggiungimento di un rapporto tra terreni in affitto e terreni di proprietà paragonabile a quello esistente nei vecchi Länder. Si osservi inoltre che, a causa delle limitazioni a disporre (limitazione del diritto di alienazione a favore della BVVG — Bodenverwertungs- und verwaltung GmbH, Società a responsabilità limitata per la valorizzazione e la gestione del suolo; divieto d'alienazione di durata ventennale), le terre possono fungere solo limitatamente da capitali di garanzia e servono principalmente a garantire il prezzo d'acquisto. Tuttavia, la presenza di una struttura patrimoniale più efficiente rispetto a quella di un'azienda in affitto può agevolare l'accesso ad altri capitali di prestito sotto forma di prestito personale.

**7. Deroga a norma dell'articolo 92, paragrafo 2, lettera c) del trattato CE**

A tale riguardo la Germania presenta le seguenti osservazioni:

Se è vero che lo stato di fatto relativo alla «compensazione degli svantaggi economici conseguenti alla divisione» è collegato alla scissione del paese, quest'ultima non deriva da circostanze naturali, che ostacolano o impediscono le relazioni tra Germania occidentale ed orientale, ma è il risultato di determinate «contingenze politiche» [Raccolta CdGCE 1960, pagg. 343 e segg. (415) in relazione all'articolo 92, paragrafo 2, lettera c)]. Se si considera la situazione effettiva in cui è stata formulata la clausola di separazione, la nozione di «divisione» non va semplicemente interpretata come definizione di un nuovo confine o creazione di una barriera artificiale. Essa designa invece il contesto politico generale scaturito dalla nuova delimitazione territoriale e dall'introduzione di un'economia dirigista. L'isolamento dell'ex RDT e la creazione di un'economia di Stato centralizzata erano indissolubilmente legati e vanno intesi come un processo unitario. Le perdite economiche subite dai nuovi Länder federali non possono pertanto essere imputate all'isolamento fisico da un lato e al sistema economico dirigista dall'altro.

L'argomento avanzato dalla Commissione, secondo il quale le difficoltà economiche che attualmente affliggono i nuovi Länder federali sono riconducibili non alla divisione della Germania, ma alla sua riunificazione, sarebbe plausibile solo se le cause della depressione economica dei Länder orientali fossero state definitivamente cancellate dalla riunificazione e se le difficoltà attuali dipendessero da circostanze nuove e del tutto avulse dall'isolamento e dall'economia di Stato che caratterizzavano l'ex RDT. È incontestabile che le carenze del sistema economico dirigista hanno prolungato i loro effetti oltre l'esistenza della RDT. Lungi dallo spezzare tale nesso causale, l'unificazione tedesca e la conseguente introduzione dell'economia di mercato nella Germania orientale hanno semplicemente messo in rilievo svantaggi economici che restano, quindi, retaggio della divisione del paese.

Tutti i casi contemplati dal programma di acquisto di terreni comportano svantaggi di cui le pagine che precedono recano una descrizione particolareggiata. Detti svantaggi sono tutti diretta conseguenza della divisione della Germania. Essi sono stati quindi cagionati da tale «incidente». L'adozione della EALG era pertanto giustificata dalla necessità di eliminare le suddette conseguenze, per riassorbire il ritardo accu-

mulato e raggiungere un livello comparabile a quello occidentale.

**8. Deroga a norma dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera a) del trattato CE**

La Germania non invoca la deroga prevista dall'articolo 92, paragrafo 3, lettera a) del trattato CE. L'eliminazione di una situazione passata di ingiustizia non è infatti assimilabile a un normale aiuto economico a favore di una determinata regione. La misura in questione potrebbe tutt'al più essere considerata come un aiuto settoriale da esaminare nel quadro dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c).

**9. Deroga a norma dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) del trattato CE**

In relazione all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) del trattato, le autorità tedesche comunicano quanto segue:

I limiti definiti dal legislatore tedesco (50 % massimo della quota di proprietà, indice massimo di produttività di 600 000 e 800 000 unità) sono intesi a garantire che il programma di acquisto a condizioni agevolate consenta di raggiungere un corretto equilibrio tra terreni in affitto e terreni di proprietà. Conferendo agli affittuari un'opzione d'acquisto, la misura in questione può inoltre contribuire all'eliminazione degli squilibri strutturali delle aziende agricole nei nuovi Länder.

Per quanto riguarda l'oggetto della vendita nel caso in esame, va osservato, ai fini della valutazione della misura alla luce della normativa sugli aiuti di Stato, che la cessione di superfici agricole a condizioni agevolate è subordinata ad importanti limitazioni a disporre, tra cui, in particolare, un divieto ventennale di alienazione e un obbligo di conduzione diretta di pari durata. La BVVG ha inoltre diritto di risoluzione se, durante il periodo di validità del divieto di alienazione, i terreni sono dichiarati edificabili e aumentano conseguentemente di valore.

Pertanto, se il terreno è acquistato da un operatore che ne sia stato affittuario per un lungo periodo, la situazione rimane in un primo tempo invariata per quanto riguarda:

- la struttura, il volume e l'intensità della produzione,
- la liquidità e la redditività (con un tasso di interesse del 7 %, il costo relativo al capitale di prestito equivale approssimativamente a un canone d'affitto pari a 5 DM/punti al suolo).

Il solo vantaggio per l'operatore è il fatto di entrare in possesso, al termine di un periodo ventennale, di un terreno esente da limitazioni a disporre e avente un adeguato valore commerciale, che solo a quel momento può essere interamente ipotecabile. Gli acquirenti beneficiari non potranno realizzare per questi terreni il normale prezzo di mercato.

Il vantaggio finanziario va quindi calcolato nel modo seguente:

Il valore commerciale, riferito a un indice di produttività di 4 300 unità, ammontava nel 1996 a 6 298 DM/ha. La differenza rispetto al prezzo previsto dalla EALG (3 010 DM/ha) è pari a 3 288 DM/ha. Tuttavia, tale «plusvalore» può essere realizzato dall'acquirente solo nell'arco di un ventennio. Supponendo che i valori d'acquisto rimangano invariati nei 20 anni a venire, la differenza di valore, applicati gli interessi maturati dalla data d'acquisto ( $i = 5\%$ ), corrisponde a 1 240 DM/ha. Ciò rappresenta il vantaggio ottenuto al momento dell'acquisto. L'intensità dell'aiuto al momento dell'acquisto è pertanto del 29,2%.

Si giunge ad un risultato analogo se si cerca di stabilire a quali condizioni il beneficiario avrebbe potuto ottenere lo stesso vantaggio, vale a dire l'incremento della sua quota di patrimonio fondiario, nell'attuale situazione di mercato. Anche in questo caso occorre tener conto del divieto ventennale di alienazione cui sono soggette le superfici agricole: il vantaggio derivante dall'aiuto è infatti realizzabile solo al termine di tale periodo, cosa che esclude per l'acquirente la possibilità di profitti di tipo speculativo. Rispetto al valore commerciale di un terreno esente da limitazioni a disporre, il valore di un terreno così vincolato deve essere opportunamente ridimensionato. Occorre quindi determinare un valore commerciale teorico per questo tipo di superfici agricole, per le quali non esiste alcun mercato, e confrontarlo con il prezzo preferenziale.

In tali circostanze un agricoltore in attività non è disposto a pagare un prezzo d'acquisto superiore al valore di rendimento del terreno, che può essere esclusivamente destinato all'utilizzo agricolo (l'acquirente è addirittura tenuto a presentare un programma di lavoro all'agenzia per le privatizzazioni).

L'agricoltore fisserà pertanto il prezzo d'acquisto che è disposto a pagare al valore attuale del canone di locazione a lungo termine, capitalizzato per un periodo di 20 anni. Il valore attuale del canone di locazione corrisponde infatti al valore di rendimento in termini di produzione agricola. Per un canone di locazione di 5 DM/punto al suolo, il valore attuale

del canone così calcolato corrisponde a 2 804 DM/ha ( $i = 5\%$ ). Dato che le limitazioni a disporre vengono a cadere al termine di un periodo ventennale, l'agricoltore sarà disposto a sostenere un costo supplementare a compensazione di tale vantaggio che, applicati gli interessi maturati dalla data d'acquisto, dovrà quindi essere sommato al valore attuale del canone di locazione (vedi sopra). Ne risulta un prezzo teorico di 4 044 DM/ha, che l'agricoltore sarebbe disposto a pagare, in condizioni di mercato, per un terreno soggetto a divieto di alienazione. Rispetto al prezzo preferenziale di 3 010 DM/ha, l'intensità dell'aiuto corrisponde quindi al 25,6%.

Si rammenta inoltre che il vantaggio derivante dalla privatizzazione di superfici agricole un tempo di proprietà dello Stato non può essere quantificato semplicemente sulla base del confronto con prezzi di mercato risultanti da condizioni del tutto diverse.

#### 10. Limitazione della possibilità di acquisto alle persone residenti alla data del 3 ottobre 1990

A questo riguardo le autorità tedesche hanno formulato le seguenti osservazioni:

- Limitando la riorganizzazione delle strutture sociali e di proprietà alla regione dei nuovi Länder, la legge sui risarcimenti e le indennità compensative instaura una relazione diretta da un lato con gli ex abitanti della RDT aventi legami con tale regione e dall'altro con gli ex proprietari. Fissando la data di riferimento del 3 ottobre 1990, il legislatore ha voluto garantire alle persone interessate, le quali, o le cui famiglie, hanno vissuto e lavorato per alcuni decenni nella Repubblica democratica, il diritto a partecipare al patto sociale che doveva essere stipulato tra queste e gli ex proprietari. Nel definire le modalità del patto sociale e le condizioni di acquisto ad esso connesse, il legislatore ha dovuto far riferimento alla situazione esistente nel territorio dei nuovi Länder alla data del 3 ottobre 1990.
- Anche per l'assoluta necessità di garantire un'ampia continuità sociale, lo sviluppo del settore agricolo e silvicolo, cui mira il programma di acquisto di terreni, deve tener conto in modo particolare degli acquirenti (diversi dagli ex proprietari) da lungo tempo insediati nella regione considerata. Nel ristrutturare l'economia agricola dell'ex Germania orientale, di cui le cooperative di produzione costituivano un elemento chiave, non si poteva ignorare l'impatto sociale che avrebbe comportato tale

operazione. Il crollo repentino del sistema avrebbe potuto tradursi nello smantellamento disordinato delle strutture sociali esistenti. Il buon esito del processo di riconversione presupponeva un graduale adattamento di tali strutture alla nuova situazione. Tale criterio si applicava per il legislatore anche alla questione di stabilire chi avrebbe partecipato alla ristrutturazione delle superfici agricole. Occorreva pertanto istituire un regime d'acquisto delle terre che consentisse ai cittadini dell'ex RDT di inserirsi in nuove strutture sociali in virtù del loro particolare legame con la regione. Anche per queste ragioni il legislatore aveva motivo di garantire la partecipazione dei nuovi imprenditori al processo di ristrutturazione delle terre divenute proprietà di Stato della RDT.

- Le autorità tedesche affermano inoltre che, se non fosse stata fissata una data di riferimento, la notevole differenza dei prezzi dei terreni (soprattutto forestali) all'interno e all'esterno del paese avrebbe favorito una vendita rapida e non coordinata delle superfici forestali della Germania orientale, probabilmente senza una partecipazione significativa dei cittadini di tale regione.

### III

A seguito della pubblicazione della comunicazione relativa all'avvio del procedimento <sup>(1)</sup>, sono pervenute alla Commissione le osservazioni e i commenti di centinaia di associazioni, aziende e privati interessati, provenienti sia da Stati membri (tra cui la Francia, il Regno Unito, la Germania e il Belgio) che da paesi terzi (come gli USA, il Canada, l'Argentina e il Brasile).

Oltre alle osservazioni della Germania espresse sub II, nessuna comunicazione è stata effettuata da parte di altri Stati membri.

I commenti e le osservazioni delle parti interessate sono stati trasmessi alle autorità tedesche alla scadenza del termine fissato nella succitata comunicazione <sup>(2)</sup>.

Essi possono essere sostanzialmente riassunti come segue:

Per quanto riguarda le osservazioni direttamente inerenti alle questioni sollevate nel quadro del procedimento, sono ravvisabili due tendenze principali.

Una parte degli interessati <sup>(3)</sup> ritiene che, purché siano applicate le vigenti regole di concorrenza, le misure in esame sono da considerarsi compatibili con il mercato comune. Le altre parti interessate condividono invece le perplessità espresse dalla Commissione, le enfatizzano o stimano addirittura che quest'ultima non sia andata sufficientemente a fondo. Esse reputano che, nella misura in

cui comprendono elementi di aiuto, gli interventi proposti siano da considerarsi incompatibili con il mercato comune.

#### 1. Applicazione degli articoli 92, 93 e 94 del trattato CE

Alcuni interessati fanno rilevare che, nella lettera del 25 gennaio 1995 e nei successivi pareri circa il diritto di risarcimento dei successori delle cooperative agricole e dei nuovi imprenditori, le stesse autorità tedesche hanno lasciato intendere che la EALG rientra nel campo di applicazione della normativa sancita dagli articoli 92, 93 e 94 in materia di aiuti di Stato. Secondo le dichiarazioni di tali interessati, non sussistono dubbi circa la pertinenza di tali disposizioni.

Uno degli interessati ha invece affermato che il programma di acquisto di terreni non è soggetto alle regole del trattato per l'esame degli aiuti di Stato, in quanto fa parte di un processo di integrazione privo di precedenti storici.

Tutti gli altri interessati non mettono in dubbio l'applicabilità delle disposizioni del trattato o la accettano implicitamente.

Molti di loro, di entrambi i gruppi di opinione, sostengono che il programma di acquisto di terreni è stato incorporato nella EALG solo in un secondo tempo, contrariamente all'intenzione originaria del legislatore. Come suggerisce la genesi stessa della legge, quest'ultima era finalizzata a conferire alle persone fisiche ampie possibilità di accesso alla proprietà fondiaria. In particolare, è stato specificato al riguardo che il governo federale non poteva definire l'intervento in questione come «una misura di carattere generale intesa a istituire un regime di proprietà conforme all'ordine giuridico della Germania federale, nel quadro di una situazione storica senza precedenti». È stato inoltre affermato che tale formulazione mirava ancora una volta a dissimulare la presenza di un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato CE, in quanto nel suo progetto del 31 marzo 1993 (Bundestagsdrucksache 244/1993 del 16 aprile 1993) relativo a una legge sui risarcimenti e le indennità compensative (EALG), il governo non aveva fatto alcun riferimento a un programma di acquisto di terreni. Secondo quest'ottica, «il trattato di unificazione non ha conferito alcun mandato al legislatore» di istituire, anche nel settore agricolo e silvicolo, un patto sociale inteso a conciliare i vari interessi sulla base di un programma di acquisto di terreni. Si afferma inoltre che detto programma è stato per la prima volta inserito nel progetto di legge su iniziativa non del governo federale, ma dei gruppi di coalizione CDU/CSU e FDP dopo la prima lettura della legge

<sup>(1)</sup> GU C 215 del 10.7.1998, pag. 7.

<sup>(2)</sup> Lettera n. VI/32143 del 19.8.1998.

<sup>(3)</sup> Un centesimo circa delle osservazioni pervenute.

in data 13 maggio 1993 (Bundestagsdrucksache 12/4887; relazione stenografica della 158ª riunione della 12ª legislatura — 13 maggio 1993). Tale iniziativa parlamentare non era finalizzata a «istituire anche nel settore agricolo e silvicolo un patto sociale inteso a conciliare i vari interessi», ma in un primo tempo riguardava esclusivamente la creazione di un «programma di acquisto di terreni» a favore di quanti avevano subito un'espropriazione o avevano diritto a un'indennità compensativa a titolo di risarcimento.

Solo dopo che il progetto di legge era stato respinto due volte dal Bundesrat e due volte esaminato dalla commissione di conciliazione, il programma di acquisto di terreni, in origine finalizzato al risarcimento delle vittime di espropriazioni, è stato riconvertito in un programma per l'insediamento a favore dei non aventi diritto a risarcimento (nuovi imprenditori e «successori di cooperative agricole»).

Nessuno dei testi legislativi proposti fra il 1991 e il 1994 faceva riferimento alla motivazione attualmente adottata dalle autorità tedesche a favore del programma di acquisto di terreni.

## 2. Compensazione dei danni subiti

### 2.1. Rifondatori senza diritto di restituzione

Nessuna delle parti interessate ha contestato in modo motivato la necessità e la possibilità di concedere, nel quadro del diritto tedesco, una compensazione ai rifondatori senza diritto di restituzione<sup>(1)</sup>. Taluni hanno ulteriormente sottolineato il carattere compensativo della EALG nei confronti di tale categoria di beneficiari. Questo vale anche per buona parte di quanti difendono le argomentazioni della Germania, i quali riconoscono che «la EALG conferisce solo una compensazione o un risarcimento inadeguati alle vittime di espropriazioni».

### 2.2. Rifondatori aventi diritto di restituzione

È stata richiamata l'attenzione della Commissione sul fatto che, in base alla legge tedesca, la «mera svalutazione del patrimonio» non può essere considerata un danno che conferisce agli interessati il diritto ad acquistare superfici agricole o forestali a condizioni agevolate a norma dell'articolo 3 della legge sulle indennità compensative. Essendo rientrati in possesso delle loro ex proprietà, infatti, i rifondatori aventi diritto di restituzione<sup>(2)</sup> sono esclusi a priori, in virtù della legge, dalla possibilità di acquistare superfici agricole e forestali a condizioni agevolate, fatta salva un'unica eccezione: conformemente all'ar-

ticolo 3, paragrafo 2, terzo comma, prima frase della AusglLeistG, ai rifondatori aventi diritto di restituzione è riconosciuta la facoltà di acquistare superfici agricole o forestali a condizioni agevolate solo nel caso in cui, sussistendo una delle cause di esclusione previste dagli articoli 4 e 5 della legge patrimoniale, non abbiano potuto far valere il diritto di restituzione di cui godono in virtù della medesima. Tuttavia, se questo si verificasse, non avrebbe luogo alcuna restituzione. I rifondatori aventi diritto di restituzione verrebbero così eccezionalmente a trovarsi nella stessa situazione dei rifondatori privi di tale diritto, ai quali non è stata restituita alcuna proprietà. In questi casi la svalutazione di una proprietà (non) restituita sarebbe quindi concettualmente impossibile.

Se invece un rifondatore avente diritto di restituzione è rientrato in possesso della sua ex proprietà, l'ipotesi di un danno patrimoniale (residuo) (conseguente a svalutazione) è esclusa nel quadro del diritto tedesco. Questa è la ragione per cui i rifondatori aventi diritto di restituzione non vengono favoriti dalla disposizione contestata di cui all'articolo 3 della AusglLeistG.

Quanto sopra enunciato non risulta solo dalla disposizione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, terzo comma, prima frase della AusglLeistG, ma anche dall'articolo 349, paragrafo 3 della legge sulla perequazione degli oneri (Lastenausgleichsgesetz, LAG), in base al quale, in caso di restituzione di un bene economico espropriato, il danno subito si ritiene interamente compensato anche qualora intervenga una «notevole svalutazione del bene restituito». Pertanto, secondo la legge tedesca, non sussiste in tal caso alcun «danno residuo» passibile di compensazione. Tale categoria di persone è quindi esclusa dal diritto di acquistare superfici agricole o forestali a condizioni agevolate a norma dell'articolo 3 della AusglLeistG. È inoltre evidente che la perdita di beni aziendali non può essere legalmente compensata con l'acquisto agevolato di terreni. È stato altresì fatto osservare che, nel caso dei rifondatori aventi diritto di restituzione, eventuali perdite patrimoniali sono già state compensate in misura notevolmente superiore alla loro effettiva entità, in quanto la categoria in questione ha beneficiato a partire dal 1990 di cospicui aiuti annuali a favore dell'adeguamento. Tuttavia tale affermazione non è stata documentata con maggiore precisione.

<sup>(1)</sup> Si veda la definizione di cui alla GU C 215 del 10.7.1998, pag. 9: I rifondatori senza diritto di restituzione sono i titolari di un'azienda agricola espropriata tra il 1945 e il 1949.

<sup>(2)</sup> Si veda la definizione di cui alla GU C 215 del 10.7.1998, pag. 9: I rifondatori con diritto di restituzione sono i titolari di un'azienda agricola espropriata dopo il 1949, ai quali compete un diritto di restituzione ai sensi della legge patrimoniale e che hanno rifondato l'azienda in questione.

Taluni rifondatori (insediatisi a seguito della riforma agraria) non potevano essere inclusi nella categoria degli aventi diritto a compensazione, in quanto non



avevano mai avuto pieno possesso delle loro terre, le quali non potevano essere vendute, trasmesse in eredità o ipotecate. Il diritto a restituzione è stato quindi negato a tale categoria nell'ambito della giurisprudenza delle corti supreme.

### 2.3. Rifondatori locali

Per alcuni interessati è inammissibile che le autorità tedesche ritengano legittimo compensare i danni relativi ai beni aziendali subiti dai rifondatori locali<sup>(1)</sup>, in quanto in questo caso non è possibile affermare che «spesso i beni ceduti alle cooperative agricole non sono stati risarciti per la totalità del loro valore». A tale riguardo, ai fini di una valutazione degli elementi di aiuto contenuti nella legge tedesca, è rilevante la posizione giuridica risultante dall'articolo 44, punto 1 della legge sull'adeguamento del settore agricolo, che dispone che i rifondatori locali hanno diritto alla restituzione della totalità del valore dei beni. In tal senso si è recentemente pronunciato il tribunale costituzionale nella sentenza del 22 aprile 1998 (1 BvR 2146/94 e 2189/94), come indicato in un articolo della *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 6 maggio 1998, pagina 19.

Tuttavia, se i rifondatori locali avevano diritto al completo risarcimento dei beni aziendali, si dovrebbe supporre di diritto che i beni ceduti alle cooperative agricole sono stati o avrebbero dovuto essere risarciti per la totalità del loro valore. Ciò sarebbe del tutto realistico, in quanto i successori delle cooperative agricole, che dal 1990 hanno tra l'altro beneficiato di ingenti sovvenzioni da parte della Comunità, disponevano generalmente di mezzi sufficienti per far fronte alle rivendicazioni presentate in tal senso dai rifondatori locali. In base alla legge tedesca, la Commissione non avrebbe quindi motivo di ritenere che «spesso i beni ceduti alle cooperative agricole non sono stati risarciti per la totalità del loro valore» e non potrebbe negare, in quest'ottica, che il trattamento preferenziale riservato ai rifondatori locali contiene elementi di aiuto.

Alle categoria in questione sarebbe invece applicabile il giustissimo riferimento, fatto dalla Commissione nell'avviare il procedimento d'esame<sup>(2)</sup>, alla sentenza pronunciata dalla Corte costituzionale federale il 21 maggio 1996 in EuGRZ 1996, pag. 332 e segg, in base al quale lo stesso governo federale ha invocato dinanzi alla Corte costituzionale federale il fatto che l'articolo 3 della AusglLeistG non prevede alcun risarcimento, bensì «un programma di sostegno indi-

pendente a favore del settore agricolo e silvicolo nei nuovi Länder federali».

Uno degli interessati ha però obiettato che la proprietà degli ex agricoltori individuali nella RDT è stata enormemente depauperata a causa del diritto di godimento illimitato conferito dalla legge alle cooperative agricole. Restrizioni di questo tipo, cui sono andati soggetti tutti i cittadini della RDT, dovrebbero essere almeno in parte compensate dalla possibilità di acquistare terreni a condizioni agevolate per una categoria di persone che ha operato nel settore agricolo.

### 2.4. Nuovi imprenditori

Uno degli interessati ha fatto osservare che si opererebbe una grave discriminazione se i circa 800 — 1 000 nuovi imprenditori<sup>(3)</sup>, cui spetta approssimativamente un decimo delle terre da privatizzare e ai quali, al pari degli altri beneficiari, l'organizzazione economico-sociale del sistema comunista ha impedito di acquisire proprietà e di esercitare una professione autonoma, fossero oggetto, nel quadro della EALG, di un trattamento meno favorevole di quello riservato agli altri aventi diritto all'acquisto. Le difficoltà incontrate da questi nuovi imprenditori nel fondare nuove aziende superano di gran lunga quelle di tutte le altre categorie. Contrariamente ad altri cittadini dell'Unione, infatti, essi non hanno potuto accumulare capitale nel corso degli ultimi 40 anni, né, diversamente da altri beneficiari, disponevano di parti restituite di ex proprietà da utilizzare come capitale di rischio. I nuovi imprenditori non hanno neppure ricevuto un capitale iniziale come quello attribuito ai rifondatori a seguito della redistribuzione dei beni disposta dalla legge sull'adeguamento del settore agricolo. Non è quindi ammissibile riservare alla categoria in questione un trattamento diverso da quello degli altri beneficiari.

Altri ritengono invece che non vi sia motivo di riservare ai nuovi imprenditori un trattamento migliore rispetto a tutti gli altri operatori dei nuovi Länder che hanno fondato una nuova azienda industriale o commerciale successivamente alla riunificazione.

### 2.5. Persone giuridiche

In primo luogo viene fatto generalmente osservare che, contrariamente alla maggior parte dei cittadini dell'ex RDT, le persone giuridiche non hanno subito alcun danno a titolo individuale e sono sicuramente classificabili come «categoria meno colpita».

<sup>(1)</sup> Si veda la definizione di cui alla GU C 215 del 10.7.1998, pag. 9.

<sup>(2)</sup> GU C 215 del 10.7.1998, pag. 14.

<sup>(3)</sup> Si veda la definizione di cui alla GU C 215 del 10.7.1998, pag. 10.

Più in particolare, è stato fatto osservare alla Commissione che, per quanto riguarda la delimitazione tra compensazione e aiuto per le persone giuridiche che contano tra i loro soci un rifondatore avente diritto di restituzione o un rifondatore locale, sono applicabili, *mutatis mutandis*, le osservazioni formulate a riguardo dei rifondatori aventi diritto di restituzione e i rifondatori locali.

Diverse parti hanno contestato quanto affermato dalla Commissione nella decisione relativa all'apertura del procedimento <sup>(1)</sup>, secondo la quale, nel caso di persone giuridiche aventi rifondatori tra i loro soci, potrebbero non sussistere elementi di aiuto ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato CE. Una disposizione di questo tipo costituisce un incitamento all'abuso: vi è infatti il rischio che le persone giuridiche eludano le disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato accogliendo successivamente dei rifondatori tra i loro soci e ottenendo in questo modo agevolazioni cui non avrebbero diritto (non sussistendo i requisiti atti a giustificare una compensazione). È stato quindi proposto di fissare una data di riferimento alla quale deve aver avuto luogo la costituzione della società o l'adesione del rifondatore alla persona giuridica o, in alternativa, un quorum minimo di partecipazione per i soci rifondatori. Nel caso in cui tale partecipazione sia del tutto irrilevante, il fatto di considerare l'intera persona giuridica come parte lesa e di ammetterla a beneficiare del regime preferenziale costituisce una violazione del principio della proporzionalità.

Altri hanno invece chiesto che solo il rifondatore interessato possa fruire, in qualità di consociato, del diritto di acquisto e che lui solo, e non la società (persona giuridica) cui appartiene, possa essere iscritto al catasto. In questo modo la società non potrebbe beneficiare dell'aiuto neppure in modo indiretto.

**3. Diritto d'acquisto dei nuovi imprenditori che alla data di riferimento non avevano ancora i requisiti di età necessari per l'esercizio di un'attività lavorativa o professionale**

A questo proposito, uno degli interessati ha riferito che tra gli aventi diritto all'acquisto figurano quasi esclusivamente persone che nel 1990 avevano sia i requisiti di età che sufficiente esperienza per gestire un'azienda agricola. L'acquisto di terreni è infatti subordinato alla condizione che, alla data del 1° ottobre 1996, l'acquirente beneficiario (purché non appartenente alla categoria delle persone espropriate durante l'occupazione sovietica, vale a dire i cosiddetti *ex proprietari*) fosse affittuario di un terreno agricolo dato in locazione dalla BVVG con un contratto di lunga durata. Secondo le direttive in

materia di affitti dei terreni emanate dalla società fiduciaria di concerto con i dipartimenti federali competenti, la possibilità di affittare terreni agricoli era subordinata alla presentazione di un valido progetto di gestione.

Sussistendo l'obbligo di conduzione diretta, solo le persone dotate di sufficiente esperienza in campo agricolo e di adeguate conoscenze in campo economico potevano affittare terreni e successivamente acquistarli nel quadro della EALG. Non è improbabile che solo pochissime persone (secondo alcune stime, un totale di 10-15 per l'insieme dei cinque nuovi Länder) soddisfacessero il requisito della residenza nella RDT alla data del 3 ottobre 1990 senza appartenere alla categoria degli *ex proprietari* o degli agricoltori operanti nell'ambito del sistema vigente nella RDT.

Il numero delle persone che alla data del 3 ottobre 1990 risiedevano stabilmente nella RDT, ma non ne avevano la cittadinanza, sembra essere trascurabile ai fini del procedimento d'esame.

**4. Distorsione della concorrenza e perturbazione degli scambi comunitari**

Le osservazioni formulate a questo riguardo dalla Commissione sono state criticate da uno solo degli interessati, il quale sostiene che la vendita di terreni a condizioni agevolate non migliora la situazione concorrenziale dell'acquirente beneficiario. L'acquisto agevolato di superfici agricole e forestali non consente la costituzione di un capitale di rischio a condizioni più favorevoli rispetto a quelle delle aziende concorrenti, in quanto il fatto di disporre di capitali propri e di convertirli in valori fondiari non accresce il capitale di rischio di un'azienda. Tuttavia, poiché, a causa dei modesti redditi agricoli, la maggior parte delle aziende ha dovuto far ricorso a prestiti per l'acquisto di terreni, il conseguente pagamento degli interessi ha addirittura ulteriormente ridotto la già scarsa liquidità delle aziende e indebolito la competitività degli operatori economici beneficiari nel settore agricolo.

Inoltre le banche esitano a concedere prestiti per i terreni acquistati, a causa del divieto ventennale di alienazione iscritto nel catasto. Le terre acquisite non offrono quindi alcuna sicurezza supplementare ai fini della costituzione del capitale.

Il documento Bohl, approvato il 16 novembre 1992 su iniziativa della cancelleria federale, ha indicato il valore di rendimento dei terreni come base per la determinazione del prezzo d'acquisto agevolato. Per motivi di semplificazione, la EALG ha adottato il triplo del valore unitario (inizialmente — nel 1935 — basato sul valore di rendimento).

<sup>(1)</sup> GU C 215 del 10.7.1998, pag. 12.

In questo modo è escluso che l'acquisto di terreni a condizioni agevolate consenta ai beneficiari di ridurre i costi relativi ai mezzi di produzione e di commercializzare prodotti agricoli a prezzi più convenienti.

In ogni caso, il mercato dei terreni agricoli non è subordinato alle possibilità di rendimento, che né in Germania, né nella stragrande maggioranza degli altri Stati membri, incidono sui prezzi dei terreni. In quasi tutte le regioni dell'Unione l'acquisto di terreni agricoli comporta un aumento dei costi di produzione, che riduce la competitività delle aziende interessate.

Nel settore agricolo i costi di produzione non sono determinati dai prezzi di acquisto, ma dai canoni di affitto dei terreni. È fuor di dubbio che le aziende che, nel corso dei decenni e spesso addirittura dei secoli, hanno potuto, grazie alla parsimonia dei loro gestori, acquisire la proprietà dei terreni, dispongono di maggiore stabilità e sicurezza.

Tuttavia tale considerazione non è applicabile alle aziende in via di costituzione nei nuovi Länder, su cui gravano comunque elevati costi di interessi, né, in particolare, all'acquisto di terreni a condizioni preferenziali.

A questo si aggiunge il fatto che all'interno della Comunità i prezzi dei terreni sono soggetti a notevoli variazioni a seconda delle regioni e degli Stati membri e non sono in alcun modo correlati con le possibilità di rendimento.

Il triplo del valore unitario, corrispondente al prezzo d'acquisto delle terre per i beneficiari della EALG, supera il valore commerciale medio dei terreni in Francia, Spagna, Galles e Scozia. A fronte delle critiche formulate dalle associazioni dei proprietari terrieri dei suddetti Stati membri, va quindi precisato che in tali paesi i terreni possono essere acquistati a prezzi più convenienti. Inoltre i canoni d'affitto, determinanti ai fini della competitività delle aziende agricole, sono approssimativamente equivalenti nei nuovi Länder e in tutti gli altri Stati membri, ad eccezione della Germania occidentale.

D'altro canto, un altro interessato ha fatto rilevare che l'acquisto di terreni a condizioni agevolate migliora la situazione concorrenziale dei beneficiari, in quanto i terreni così acquisiti fungono da capitale di garanzia, dato che la prevista limitazione del diritto di alienazione a favore della BVVG è general-

mente poco efficace e finisce per essere abolita. Nulla vieta, inoltre, il ricorso a crediti di grado posteriore.

#### 5. **Deroga in virtù dell'articolo 92, paragrafo 2, lettera c) del trattato CE**

Nessuno ha contestato le perplessità espresse dalla Commissione circa l'applicabilità della deroga prevista dall'articolo 92, paragrafo 2, lettera c) del trattato CE al programma di acquisto di terreni. Uno degli interessati ritiene che le autorità tedesche non abbiano presentato argomenti contrari convincenti, in special modo a riguardo di quanto affermato dalla Commissione circa il fatto che le disposizioni contestate non sono una conseguenza della divisione della Germania, bensì della fine della divisione stessa. La Germania non ha contestato tale affermazione neppure sostenendo «che le carenze del sistema economico dirigista hanno prolungato i loro effetti oltre l'esistenza della RDT» o che «l'introduzione dell'economia di mercato nella Germania orientale» è stata determinata dalla divisione, la quale giustifica quindi il trattamento preferenziale contestato.

L'«incidente» della divisione è ormai superato dal 1990. È quindi legittimo sostenere che la fine della divisione del paese è all'origine del trattamento preferenziale riservato agli affittuari grazie alla possibilità di gestire immense superfici agricole secondo i criteri dell'economia privata e di costituire così un patrimonio proprio. Non vi è ragione, neppure tenendo conto della divisione, di trasferire inoltre la proprietà dei terreni in questione a condizioni agevolate.

#### 6. **Deroga in virtù dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera a) del trattato CE**

Nessuno dei partecipanti ritiene che la misura in esame costituisca un aiuto destinato a favorire lo sviluppo economico di regioni aventi un tenore di vita estremamente basso o afflitte da gravi problemi di disoccupazione conformemente all'articolo 92, paragrafo 3, lettera a) del trattato CE.

#### 7. **Deroga in virtù dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) del trattato CE**

##### 7.1. *Sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche/interesse comune*

A questo riguardo è stato riferito che le autorità tedesche non possono sostenere che «le aziende agricole dei nuovi Länder (presentano) uno squilibrio strutturale in termini di proprietà fondiaria, in quanto

operano prevalentemente (91,1 %) su terre in affitto», poiché tale circostanza è dovuta al fatto che alle aziende in questione è stata data la possibilità di affittare superfici agricole troppo vaste, contrariamente agli altri richiedenti e in special modo ai reclamanti. Inoltre, anche contratti d'affitto a lungo termine relativi a vaste superfici agricole possono costituire una sufficiente garanzia per la salvaguardia degli investimenti e dell'occupazione. Se si tiene conto soltanto dei successori delle cooperative agricole, l'acquisto agevolato potrebbe condurre «a un rapporto equilibrato tra terreni in affitto e di proprietà». Tuttavia, se si considera la struttura agricola dei nuovi Länder federali nel suo insieme, la ripartizione delle proprietà agricole e silvicole tra le categorie interessate è tutt'altro che equilibrata.

### 7.2. *Intensità degli aiuti nel caso di superfici agricole non situate in regioni svantaggiate*

Uno degli interessati ha sottolineato che l'acquisto agevolato di superfici agricole è soggetto a restrizioni legali che incidono significativamente sul valore commerciale dei terreni rispetto a quelli acquistati sul libero mercato.

In applicazione della normativa sull'acquisto di terreni, i contratti di vendita recano regolarmente, oltre al divieto di alienare e di disporre del bene, l'obbligo di rimborsare eventuali plusvalenze e diritti di rescissione per almeno 20 anni a decorrere dalla conclusione del contratto.

In materia di valutazione delle superfici agricole è generalmente riconosciuto che, in quanto attributi giuridici, gravi limitazioni a disporre e oneri di questo tipo incidono durevolmente sulla fissazione del prezzo del terreno. Non è pertanto ammissibile confrontare il prezzo d'acquisto agevolato nell'ambito del programma in esame, corrispondente al triplo del valore unitario, con quello di procedure d'acquisto «non vincolate» effettuate sul libero mercato.

Se si determina il valore commerciale effettivo delle superfici agricole in questione tenendo conto delle limitazioni a disporre cui esse sono soggette, l'intensità dell'aiuto risulta generalmente inferiore al 35 %, anche in presenza di un prezzo d'acquisto agevolato pari al triplo del valore unitario.

Tuttavia lo stesso interessato riconosce, concludendo, che in alcuni casi l'intensità dell'aiuto potrebbe superare il 35 %.

Altri accusano le autorità tedesche di aver calcolato in modo scorretto l'intensità degli aiuti. Essi contestano il tentativo di «sottostimare» l'entità dell'agevo-

lazione concessa per giungere ad un'intensità di aiuto del 29,2 % al momento dell'acquisto, tenendo conto del fatto che la Commissione ha fissato un massimale d'intensità del 35 % per le regioni non svantaggiate. Infatti, per il titolare di un contratto di affitto di lunga durata che intenda acquistare i terreni (soprattutto a garanzia del credito), tale divieto di alienazione, limitato nel tempo, non costituisce un fattore di disturbo, in quanto nel periodo considerato egli non ha comunque intenzione, né necessità, di vendere i terreni in questione. Alcuni interessati hanno dimostrato che l'intensità dell'aiuto superava talvolta il 70 %.

### 7.3. *Data di riferimento del 3 ottobre 1990 — Discriminazione*

Uno degli interessati fa rilevare che, esaminando la genesi della legge e le riflessioni che l'hanno preceduta, condotte sotto la direzione della cancelleria federale, risulta evidente che il governo, con il sostegno del parlamento, ha cercato di limitare la possibilità di acquistare terreni a condizioni agevolate a persone residenti nella RDT. Sono così stati esclusi gli ex cittadini della Repubblica federale di Germania non appartenenti alla categoria delle persone espropriate durante l'occupazione sovietica o dalla RDT e che non possedevano proprietà fondiaria nella RDT. Ad essi è stato riservato lo stesso trattamento degli altri cittadini della Comunità.

La Commissione non ha il diritto di escludere dal programma in esame i nuovi imprenditori, che negli ultimi 40 anni, contrariamente ad altri cittadini dell'Unione, non hanno avuto la possibilità di accumulare capitale.

Altri interessati hanno invece lamentato una notevole sproporzione tra la misura proposta e il danno subito, ravvisandovi una forma di discriminazione: sia gli ex proprietari con e senza diritto di restituzione (in qualità di rifondatori o di persone che non coltivavano direttamente i terreni) che i rifondatori locali hanno subito dei danni. È tuttavia difficile quantificare con precisione i danni cui sono andati incontro i diversi gruppi di beneficiari, soprattutto nel caso dei rifondatori aventi diritto di restituzione e dei rifondatori locali, per i quali il pregiudizio consiste nella svalutazione del bene e nella mancanza di possibilità di sviluppo. Se si volessero confrontare e classificare in ordine di priorità i danni subiti, il pregiudizio più grave sarebbe sicuramente quello arrecato alle persone espropriate non aventi diritto di restituzione, mentre i meno colpiti sarebbero i rifondatori locali che non hanno mai subito espropriazioni.

Ferma restando tale premessa, vi è motivo di temere che le agevolazioni concesse a compensazione dei danni subiti seguano un ordine di priorità opposto a quello poc'anzi indicato. Nel quadro della Ausgl-LeistG, i rifondatori locali (vale a dire le persone che non sono mai state vittime di espropri e il cui pregiudizio si limita alla perdita di opportunità) beneficiano di un diritto di prelazione e di un diritto all'acquisto di terreni per un indice di produttività pari a 600 000 unità. Agli ex proprietari non in attività, che in alcuni casi non hanno potuto recuperare le loro aziende in quanto i residenti «erano già lì», è stata invece conferita solo la facoltà di acquistare i beni per i quali non era stato esercitato alcun diritto di prelazione e di rilevare superfici agricole per un indice di produttività di 300 000 unità. Quanti avevano subito i danni maggiori e avevano pertanto diritto a una compensazione più elevata hanno quindi ottenuto il risarcimento minore (per lo meno se erano nel contempo affittuari), mentre i meno colpiti hanno beneficiato del trattamento più favorevole.

Il fatto che chi ha subito un pregiudizio relativamente modesto abbia ottenuto una compensazione più elevata rispetto a persone più gravemente danneggiate dà luogo a una situazione di squilibrio.

Alcuni ravvisano nel programma di acquisto di terreni un arbitrio di Stato: nel quadro di tale normativa, non sono ammessi all'acquisto i cittadini dell'ex RDT fuggiti a causa delle repressioni e dei disordini del 1989 e rientrati nella loro regione d'origine solo dopo il 3 ottobre 1990, benché, prima del periodo considerato, questi possano aver vissuto tutta la loro vita nella Germania democratica. D'altro canto, sono ammesse a partecipare al regime d'acquisto le persone provenienti dal territorio dell'ex Repubblica federale trasferitesi «appena in tempo» nella RDT, prima del 3 ottobre 1990. A causa di questo stato di fatto, il firmatario in questione si è trovato nell'impossibilità di ampliare la propria azienda agricola in un modo economicamente ragionevole (neppure al valore commerciale), in quanto tutti i terreni limitrofi erano stati venduti a prezzo agevolato nel quadro della EALG.

Gli altri interessati ritengono discriminatoria la misura in questione e invocano un'infrazione agli articoli 52, 6 e 40, paragrafo 3 del trattato CE. Essi condividono espressamente le perplessità formulate dalla Commissione nella comunicazione relativa all'apertura del procedimento d'esame. Taluni affermano inoltre che le autorità tedesche tentano invano di giustificare oggettivamente, «sulla base di circostanze esistenti nella RDT», l'incontestabile disparità di trattamento nei confronti di altri cittadini della Germania occidentale e della Comunità. A questo riguardo si è inoltre ignorato che la EALG è entrata in vigore solo cinque anni dopo la riunificazione della Germania, quando non vi era più alcun motivo, di diritto o di fatto, di discriminare gli altri cittadini della Germania occidentale e dell'Unione europea rispetto ai successori delle cooperative agricole e ai nuovi imprenditori.

Sempre in questo contesto, le autorità tedesche si limitano a far riferimento, sebbene in modo infondato, all'«istituzione di un patto sociale di compensazione» e alla presunta «assoluta necessità di garantire un'ampia continuità sociale» in relazione allo sviluppo del settore agricolo e forestale. A questo proposito gli interessati sostengono che il trattamento preferenziale riservato ai successori delle cooperative agricole è arbitrario, socialmente squilibrato e profondamente ingiusto, per cui il riferimento della Germania a una presunta compensazione realizzata sulla base di un patto sociale non deve essere confuso con la constatazione che l'acquisto di terreni a condizioni agevolate produce effettivamente tale risultato.

Ciò risulta evidente dall'osservazione delle autorità tedesche, secondo la quale nel ristrutturare l'economia agricola dell'ex Germania orientale, di cui le cooperative di produzione costituivano un elemento chiave, non si poteva «ignorare l'impatto sociale che avrebbe comportato tale operazione». Ciò che in questo contesto è definito come uno «smantellamento disordinato delle strutture sociali esistenti» rappresentava in realtà la perdita effettiva di diverse centinaia di migliaia di posti di lavoro nel settore agricolo, cosa che era comunque inevitabile. In particolare, tale perdita non ha potuto essere evitata attraverso il trattamento preferenziale riservato ai successori delle cooperative agricole e ai nuovi imprenditori per quanto riguarda l'aggiudicazione di contratti d'affitto o l'acquisizione di proprietà.

Il trattamento preferenziale contestato non ha quindi alcun rapporto con la necessità, invocata dalla Germania, di preservare «strutture sociali esistenti». Al contrario, il massiccio esodo di mano d'opera agricola proveniente dalle cooperative ha messo in evidenza la pretestuosità di tale riferimento. L'affermazione del governo federale, secondo la quale si volevano creare possibilità di acquisto «che consentissero ai cittadini dell'ex RDT di inserirsi in nuove strutture sociali in virtù del loro particolare legame con la regione», ha dovuto sembrare decisamente ipocrita agli interessati che risiedono tuttora nei nuovi Länder federali ma che non hanno beneficiato di un analogo trattamento preferenziale. Anche in questo caso, infatti, il governo non ha pensato alle «persone» residenti nei nuovi Länder federali (e quindi a tali interessati), ma ha tenuto conto esclusivamente dei circa 3 000 successori delle cooperative agricole. È effettivamente «per queste ragioni» che il legislatore non ha istituito alcun patto sociale.

Alla Commissione è stato inoltre espressamente riferito che nel 1996 la stragrande maggioranza dei contratti d'affitto a lungo termine era stata comunque stipulata con cittadini della Germania dell'est. I cittadini della Germania occidentale e gli altri cittadini della Comunità, che generalmente non presentavano il requisito in questione (essere in possesso di un contratto d'affitto a lungo termine alla data del 1° ottobre 1996), sarebbero quindi stati esclusi dal programma di acquisto di terreni anche se non fosse stata fissata la data di riferimento del 3 ottobre 1990. Ne consegue che la suddetta data di riferimento non è necessaria.

## IV

Con lettera del 22 ottobre 1998, le autorità tedesche hanno così replicato alle osservazioni formulate dalle parti interessate:

### 1. Rifondatori aventi diritto di restituzione

Contrariamente alle osservazioni dei reclamanti e alle affermazioni di altri interessati, i rifondatori aventi diritto di restituzione e i rifondatori locali, che possono nuovamente disporre liberamente delle terre apportate alle cooperative agricole per loro tramite, sono autorizzati all'acquisto ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, primo comma della AusglLeistG.

Il riferimento all'articolo 3, paragrafo 2, terzo comma, prima frase della AusglLeistG, dal quale risulterebbe che ai rifondatori aventi diritto di restituzione è riconosciuta la facoltà di acquistare superfici agricole o forestali a condizioni agevolate solo nel caso in cui, sussistendo una delle cause di esclusione previste dagli articoli 4 e 5 della legge patrimoniale, non abbiano potuto far valere il diritto di restituzione di cui godono in virtù della medesima, non è pertinente. La semplice frase di cui all'articolo 3, paragrafo 2, terzo comma della AusglLeistG « Per rifondatori ai sensi del primo comma si intende anche... » dimostra che tale disposizione non definisce in modo esaustivo la categoria dei rifondatori, ma si limita a precisare che anche le categorie di persone ivi citate, che per diverse ragioni non hanno potuto rientrare in possesso del bene espropriato, appartengono al gruppo dei rifondatori ammissibili al programma d'acquisto.

Secondo la volontà del legislatore, sono appunto rifondatori ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, primo comma della AusglLeistG anche le persone cui è stata restituita l'azienda un tempo di loro proprietà e gli ex soci di cooperative agricole che coltivano direttamente le terre. In caso contrario, sarebbero esclusi dal programma di acquisto numerosi rifondatori locali che hanno affittato una quota considerevole di terreni della BVVG.

Ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, paragrafo 2 e dell'articolo 3, paragrafo 1 della AusglLeistG, per essere autorizzato all'acquisto in qualità di rifondatore, l'interessato deve semplicemente aver rilevato un'azienda agricola e, nell'ambito di tale

operazione, esteso la coltivazione alle terre di cui all'articolo 3, paragrafo 1 della AusglLeistG.

Inoltre, contrariamente a quanto affermato da taluni interessati, la facoltà di acquistare terre ai sensi dell'articolo 3 della AusglLeistG non è esclusa da altre leggi tedesche (legge sulla perequazione degli oneri, legge sull'adeguamento del settore agricolo).

Solo nell'ipotesi di una richiesta di risarcimento/compensazione degli oneri, l'articolo 349, paragrafo 3 della legge sulla perequazione degli oneri dispone un indennizzo totale (fittizio) dei danni a carico degli aventi diritto, ai quali in realtà non è stata restituita un'azienda in attività. Tale finzione costituisce esclusivamente un accorgimento tecnico-giuridico adottato per motivare la richiesta di risarcimento. Infatti il risarcimento della perequazione degli oneri è sempre limitato al valore effettivo dei beni oggetto di restituzione.

La perequazione degli oneri è una disposizione riguardante casi particolari e, come la disciplina delle questioni patrimoniali in sospenso contenuta nel trattato di unificazione, non comporta una compensazione totale dei danni subiti nell'accezione del diritto civile o un indennizzo a seguito di esproprio ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 3 della Costituzione.

Essa non esclude pertanto l'applicazione di altri regimi aventi una diversa base giuridica come, nella fattispecie, la disciplina in materia di proprietà.

Inoltre, partendo dal principio che l'articolo 44, punto 1 della legge sull'adeguamento del settore agricolo conferisce agli ex soci di cooperative agricole il diritto al risarcimento integrale del valore dei beni da questi ceduti alle cooperative agricole, i reclamanti hanno dedotto che è necessario supporre «di diritto» che detti beni sono stati risarciti per la totalità del loro valore. In questo modo, essi assimilano il diritto a una prestazione all'esecuzione della stessa. Tuttavia è noto che in molti casi i beni ceduti alle cooperative agricole non sono stati risarciti per la totalità del loro valore.

### 2. Compensazione di perdite patrimoniali

Diversi interessati sostengono che, a partire dal 1990, le aziende agricole dei nuovi Länder «(hanno beneficiato di) cospicui aiuti annuali a favore dell'adeguamento

mento, che hanno compensato le perdite patrimoniali in misura notevolmente superiore alla loro effettiva entità».

Tale supposizione si basa su presupposti errati. È vero che, a partire dal 1990, le aziende agricole dei nuovi Länder federali hanno ricevuto ingenti sovvenzioni. Tuttavia tali finanziamenti non erano destinati a compensare perdite patrimoniali subite dalle aziende stesse o dai loro titolari prima della riunificazione tedesca. L'introduzione dell'unione economica, monetaria e sociale, l'adozione del regime dell'organizzazione comune dei mercati della CE e l'allineamento dei prezzi agricoli a quelli vigenti nei vecchi Länder federali, infatti, hanno determinato una notevole flessione dei prezzi alla produzione dei nuovi Länder, che ai tempi della RDT erano fissati dallo Stato. Tuttavia, il contemporaneo ribasso dei costi relativi ai mezzi di produzione non ha neppure lontanamente compensato la diminuzione del reddito agricolo, al punto che la maggior parte delle aziende non era in grado di onorare i propri impegni di pagamento. Gli aiuti a favore dell'adeguamento miravano pertanto a compensare tali svantaggi. Essi sono stati notificati alla Commissione e da essa autorizzati.

### 3. Discriminazione

Per quanto riguarda l'esistenza di una grave discriminazione ai sensi del diritto comunitario, le autorità tedesche fanno osservare che, anche qualora un ex proprietario (in un ipotetico caso specifico) fosse stato effettivamente leso, nella locazione e nel conseguente acquisto di superfici agricole o nell'acquisto di superfici forestali, rispetto ad un altro operatore beneficiario della misura in esame, ciò non avrebbe nulla a che fare con la nazionalità. Tale forma di concorrenza riguarda esclusivamente gli ex cittadini della RDT. La fissazione di una data di riferimento (il 3 ottobre 1990) per l'applicazione del regime di acquisto di terreni è giustificata da motivi oggettivi. Rispetto ai cittadini della RDT, i cittadini della Germania occidentale hanno avuto ottime opportunità di orientare il loro percorso professionale in funzione delle loro aspirazioni e attitudini personali, e, conseguentemente, di costituire un loro patrimonio. Se i cittadini dell'ex Germania occidentale (e quelli di altri Stati membri), che non sono stati personalmente colpiti dalla divisione del paese, fossero ammessi a partecipare al programma di acquisto di terreni, sarebbe data loro la possibilità di investire nei nuovi Länder, a condizioni vantaggiose, i capitali acquisiti in occidente (ad esempio avviando un'attività secondaria nel settore silvicolo). Nel contempo, gli ex cittadini della RDT, cui è mancata la possibilità di costituire un patrimonio personale,

sarebbero privati dell'opportunità di creare un nuovo capitale di esercizio (e non un capitale privato). L'esclusione da qualsiasi modello di investimento ha costituito uno dei principali orientamenti politici nell'elaborazione del patto sociale di compensazione.

Il fatto che solo le persone direttamente colpite dalla divisione del paese sono ammissibili al programma di acquisto di terreni dimostra inoltre che l'obiettivo di creare nuove strutture di proprietà, suscitando in questo modo un potenziale economico e sociale, non è in contrasto con il principio della compensazione dei vantaggi subiti dai cittadini della Germania democratica.

Il programma di acquisto di terreni non comporta un'arbitraria disparità di trattamento tra i cittadini della Germania dell'est e quelli della Comunità. Nel definire le modalità del patto sociale e le condizioni di acquisto ad esso connesse, il legislatore della EALG ha dovuto far riferimento alla situazione esistente nel territorio dei nuovi Länder alla data del 3 ottobre 1990. Per realizzare l'unità interna e salvaguardare la pace giuridica era necessario conferire il diritto ad acquistare terreni a condizioni agevolate anche agli agricoltori residenti in loco a tale data di riferimento. Questo garantiva inoltre che solo gli operatori personalmente e direttamente colpiti dalla divisione della Germania potessero beneficiare del regime in esame.

## V

Nell'avviare il procedimento d'esame, la Commissione ha constatato che il programma di acquisto di terreni non era stato notificato come regime di aiuti ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 3 del trattato CE, il quale dispone che gli aiuti di Stato siano comunicati alla Commissione sin dalla fase di progetto. In caso di violazione della suddetta disposizione, l'aiuto, se ne è riconosciuta l'esistenza, è da considerarsi illegale.

Le autorità tedesche hanno tuttavia replicato che l'articolo 93, paragrafo 3 e le altre disposizioni del trattato in materia di aiuti di Stato non sono applicabili al caso in esame. A questo proposito la Commissione fa osservare che con l'adesione della RDT alla Repubblica federale tedesca, il 3 ottobre 1990, il trattato CE è entrato in vigore anche nei nuovi Länder, per cui, a decorrere da tale data, la normativa comunitaria in materia di concorrenza era ugualmente applicabile nella parte orientale e in quella occidentale della Germania.

Le disposizioni della EALG relative al programma di acquisto di terreni sono entrate in vigore il 1° dicembre 1994<sup>(1)</sup>, vale a dire dopo il 3 ottobre 1990, in un periodo in cui il trattato CE era applicabile in tutto il territorio nazionale. Ne consegue che la legge sui risarcimenti e le indennità compensative rientra nel campo d'applicazione dell'articolo 93, paragrafo 3, nonché delle altre disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato.

A titolo cautelativo, la Commissione fa osservare quanto segue: le autorità tedesche hanno affermato che l'adozione della misura in questione rappresentava per la Germania,

<sup>(1)</sup> BGBI. I, pag. 2624.

già prima del 3 ottobre 1990, un impegno non solo politico, ma anche legale. Tale affermazione è stata contestata da un certo numero di parti interessate, che sostengono che in origine il programma di acquisto di terreni non faceva neppure parte del progetto relativo alla EALG e che nessuno dei testi di legge faceva riferimento a detto impegno giuridico.

La questione non merita comunque di essere approfondita, in quanto irrilevante ai fini della presente decisione: anche qualora, anteriormente al 3 ottobre 1990, il governo federale si fosse politicamente e legalmente impegnato ad adottare successivamente (vale a dire dopo l'entrata in vigore del trattato CE nei nuovi Länder) misure di aiuto ben determinate a favore di tali Länder, dette misure avrebbero dovuto essere notificate alla Commissione a norma dell'articolo 93, paragrafo 3 prima che fosse assunto l'impegno suddetto, essendo la Germania tenuta al rispetto delle disposizioni del trattato sin dal 1958. È tuttavia incontestabile che tale notifica non è stata mai effettuata.

Nella misura in cui contiene elementi di aiuto, il programma di acquisto di terreni è quindi illegale.

## VI

L'illegalità di un aiuto non pregiudica la questione della compatibilità del medesimo con il mercato comune a norma dell'articolo 92 del trattato CE, il quale è applicabile al settore agricolo, analogamente agli articoli 93 e 94, in virtù dell'articolo 42 del trattato. Tale questione sarà esaminata successivamente. In un primo tempo è opportuno chiarire in quale misura il programma di acquisto di terreni comprende disposizioni che non presentano gli elementi di fatto di cui all'articolo 92, paragrafo 1 del trattato CE e che non implicano quindi una valutazione della loro compatibilità o incompatibilità con il mercato comune.

Tale circostanza può verificarsi qualora uno Stato si limiti a restituire a un operatore economico quanto gli aveva precedentemente sottratto (in modo illegale). Un esempio tipico a questo proposito è rappresentato dal risarcimento (in natura o in denaro) dei danni subiti da taluni operatori economici a seguito di un esproprio o di un intervento analogo. Nell'avviare il procedimento, la Commissione ha indicato chiaramente che, purché l'entità del risarcimento non superi quella del pregiudizio arrecato all'operatore economico dagli interventi in questione, la misura

proposta non è tale da favorire i suoi beneficiari ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato CE e non costituisce quindi un aiuto di Stato. In tale contesto, la Commissione fa innanzi tutto rilevare che né la Germania, né le altre parti interessate hanno contestato il principio suddetto.

Nella stessa occasione la Commissione aveva tuttavia espressamente dichiarato che la possibilità di acquistare terreni a condizioni agevolate poteva dar luogo alla presunzione dell'esistenza di un aiuto.

A tale proposito, essa constata che né le autorità tedesche, né le altre parti interessate hanno contestato l'ipotesi suddetta.

La Commissione non crede pertanto di dover modificare il proprio parere al riguardo. In linea di principio, essa continua a ritenere che la misura in esame sia tale da favorire i suoi destinatari, salvo qualora si dimostri che essa è esclusivamente finalizzata a compensare i danni derivanti da espropriazioni o interventi analoghi.

Il criterio adottato dalla Commissione è quello del rispetto del diritto nazionale, rappresentato in questo caso dal diritto tedesco. Alla Commissione deve essere pertanto dimostrato in modo inequivocabile che, a prescindere dalla EALG, il diritto nazionale riconosce la legittimità e la possibilità di una compensazione a favore delle varie categorie di persone destinatarie del programma di acquisto di terreni. Tali categorie sono sostanzialmente cinque.

### 1. Rifondatori senza diritto di restituzione

Vengono definiti rifondatori senza diritto di restituzione i titolari di un'azienda agricola espropriata tra il 1945 e il 1949<sup>(1)</sup>. Si tratta generalmente di aziende con una superficie agricola di almeno 100 ha.

Tale categoria non ha fino ad ora ripreso possesso delle aziende espropriate. Il danno subito corrisponde almeno al valore patrimoniale delle aziende stesse.

Nell'avviare il procedimento d'esame, la Commissione aveva fatto osservare che il vantaggio conferito si limitava «alla facoltà di riacquistare parte dei terreni a condizioni agevolate».

Né le autorità tedesche, né le altre parti interessate hanno contestato tale osservazione. Lo stesso vale per la conclusione che ne consegue, secondo la quale «il vantaggio accordato è quindi inferiore al valore della proprietà espropriata»<sup>(2)</sup>.

In mancanza di contestazioni o di altri punti di riferimento, la Commissione non ha alcun motivo di riesaminare la propria posizione iniziale. Essa aveva chiaramente stabilito che le compensazioni in esame si limitavano a rispecchiare i principi giuridici condivisi da tutti gli Stati membri in materia di protezione del diritto di proprietà.

<sup>(1)</sup> Compresi i cosiddetti «ex proprietari».

<sup>(2)</sup> GU C 215 del 10.7.1998, pag. 12, sub III.1.



Per le ragioni suesposte, la Commissione dichiara che nel caso dei rifondatori senza diritto di restituzione non sussistono elementi di aiuto ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato.

## 2. Rifondatori aventi diritto di restituzione

Vengono definiti rifondatori aventi diritto di restituzione i titolari di un'azienda agricola espropriata dopo il 1949, ai quali compete un diritto di restituzione in forza della legge patrimoniale.

Per questa categoria la legge opera una distinzione tra rifondatori che possono far valere il proprio diritto di restituzione e rifondatori per i quali tale diritto non può essere attuato.

Nel caso dei rifondatori aventi diritto di restituzione, ma per i quali tale diritto non può essere esercitato, è evidente che un proprietario espropriato cui compete un diritto di restituzione non attuabile si trova di fatto nella medesima situazione di un proprietario espropriato senza diritto di restituzione. Ai fini del presente esame, i rifondatori aventi un diritto di restituzione non attuabile devono essere quindi equiparati ai rifondatori senza diritto di restituzione.

Ne consegue che per tale sottogruppo specifico dei rifondatori aventi diritto di restituzione valgono le stesse conclusioni formulate al punto 1.

Per quanto riguarda il diritto di acquisto degli altri rifondatori aventi diritto di restituzione, vale a dire i proprietari che possono esercitare tale diritto, le osservazioni formulate dalle autorità tedesche divergono da quelle della maggior parte degli interessati. Le prime sostengono infatti la legittimità del diritto di acquisto per il sottogruppo in questione, gli altri la contestano. Tale controversia verte sull'interpretazione del diritto nazionale, in merito alla quale nessuna delle due parti ha citato esempi di giurisprudenza delle corti supreme. A questo proposito, la Commissione non è tenuta a pronunciarsi sull'interpretazione del diritto nazionale.

Tuttavia, poiché le autorità tedesche sostengono la legittimità del diritto di acquisto, non si può escludere che la categoria considerata possa effettivamente trarre profitto dalla possibilità di acquistare terreni a condizioni agevolate.

In tal caso è impossibile escludere l'esistenza di un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1. Per questo sottogruppo specifico dei rifondatori aventi

diritto di restituzione la valutazione va effettuata su base individuale, in quanto la Commissione non dispone di elementi che le consentano di stabilire con certezza che in tutti i casi il vantaggio economico derivante dall'acquisto di terreni a condizioni agevolate in virtù di un diritto (esercitato) di restituzione sia (sempre) uguale o inferiore al danno subito a causa dell'esproprio (o al danno arrecato ai beni aziendali).

I «cospicui» aiuti a favore dell'adeguamento concessi dal 1990 alle aziende agricole, invocati dalle parti interessate, non incidono in alcun modo su tale risultato. Tali aiuti non sono finalizzati a compensare le perdite patrimoniali subite dai beneficiari prima della riunificazione e non vanno quindi presi in considerazione. Nella misura in cui, tenuto conto di quanto precede, gli interventi in esame possono costituire un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, la valutazione della loro compatibilità è rimandata ai successivi capitoli.

## 3. Nuovi imprenditori

Vengono definiti nuovi imprenditori locali le persone operanti in cooperative agricole o in aziende collettive prima dell'unificazione che hanno attualmente fondato una nuova azienda agricola, pur non essendo stati titolari di una precedente azienda.

I nuovi imprenditori non sono mai stati vittime di un'espropriazione. Ai tempi della RDT, ad essi era semplicemente preclusa ogni possibilità di fondare una proprietà agricola o silvicola. Le autorità tedesche parlano in questo caso di «perdita di opportunità»<sup>(1)</sup>.

Pertanto, secondo il diritto tedesco, tale categoria di persone non ha alcun diritto ad un risarcimento finanziario<sup>(2)</sup>.

Ciò costituisce uno stato di fatto incontestato.

Nell'avviare il procedimento d'esame, la Commissione si è così pronunciata a tale riguardo:

«In tale contesto la Commissione rileva in primo luogo che, vivendo in un regime di dirigismo economico, quasi tutti i cittadini della RDT sono stati vittima di un'analoga perdita di opportunità, indipendentemente dal settore in cui operavano.

Pertanto, tenendo conto del concetto di danno definito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, la Commissione non può assolutamente escludere l'esistenza di un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato CE.»

La Commissione, esaminate le osservazioni e i commenti di tutte le parti interessate, non ha alcun motivo di abbandonare il punto di vista fin ad ora sostenuto. Nessuna delle comunicazioni pervenute ha fornito elementi atti a dimostrare che il diritto tedesco sancisce un obbligo di compensazione per questo genere di «danni». Se è ammissibile considerare il ripristino della proprietà privata e di strutture

<sup>(1)</sup> GU C 215 del 10.7.1998, pag. 13, sub III.5

<sup>(2)</sup> GU C 215 del 10.7.1998, pag. 10, sub II.2

di proprietà equilibrate come riparazione di un danno in senso lato, il diritto tedesco non prevede che un intervento di questo tipo debba essere necessariamente finanziato mediante fondi pubblici, cosa che sembra peraltro difficilmente praticabile. In caso contrario, tutti gli operatori economici, indipendentemente dal settore d'attività, dovrebbero beneficiare di un «risarcimento» per il fatto di non aver potuto liberamente esercitare un'attività economica per un periodo di 40 anni.

È quindi impossibile riconoscere che, come sostengono le autorità tedesche, le osservazioni formulate dalla Commissione in merito alla compensazione degli svantaggi subiti sono eccessivamente riduttive e non tengono conto delle esigenze specifiche connesse con il processo di trasformazione e di integrazione di un territorio soggetto ad economia di Stato in un contesto caratterizzato dall'economia di mercato.

La Commissione conferma pertanto la propria valutazione, ribadendo che la vendita sovvenzionata di superfici agricole o forestali ai nuovi imprenditori, essendo limitata ad un particolare settore economico, costituisce, in quanto misura specifica, un aiuto ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato CE. La questione della compatibilità della misura considerata con il mercato comune formerà oggetto d'esame nei successivi capitoli.

È evidente che le precedenti considerazioni si applicano, a maggior ragione, alle due sottocategorie dei nuovi imprenditori, vale a dire quelli provenienti dal territorio occidentale e stabilitisi nella Repubblica democratica poco prima del 3 ottobre 1990 (ai quali non è stata mai preclusa la possibilità di fondare una proprietà agricola o silvicola) e quelli che alla data di riferimento non possedevano ancora i requisiti di età necessari per l'esercizio di un'attività professionale o lavorativa (ad esempio i giovani in età scolare).

#### 4. Rifondatori locali

Vengono definiti rifondatori locali i proprietari di superfici agricole che hanno recuperato i loro terreni dopo lo scioglimento delle cooperative agricole e vi hanno rifondato la loro azienda. Secondo le autorità tedesche, il danno subito da questa categoria di persone consiste generalmente in una notevole svalutazione dell'azienda espropriata, cui non ha fatto riscontro alcun risarcimento pecuniario. Spesso, inoltre, i beni ceduti alle cooperative agricole non sono stati risarciti per la totalità del loro valore.

Riferendosi alla giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca, taluni interessati hanno obiettato che il diritto al risarcimento del danno relativo ai beni aziendali è già contemplato dall'ordine giuridico tedesco. Tale affermazione non è stata contestata dalle autorità tedesche, che hanno però replicato che

il diritto ad una prestazione non può essere assimilato alla sua esecuzione. La Commissione condivide tale opinione.

Tuttavia la Germania non ha presentato elementi di fatto dai quali si deduca che normalmente il diritto di cui trattasi non viene applicato. Secondo la Commissione, è invece presumibile che in uno Stato di diritto, quale è la Germania, le leggi siano di norma scrupolosamente rispettate dall'amministrazione.

In mancanza di elementi contrari, la Commissione è quindi costretta a supporre che vengano generalmente concesse compensazioni a quanti abbiano subito danni relativi ai beni aziendali. Essa riconosce tuttavia che possono esistere casi in cui il danno non è stato risarcito o lo è stato solo in misura insufficiente. Concludendo, la Commissione ha pertanto motivo di ritenere che i danni relativi ai beni aziendali diano generalmente luogo a compensazione in virtù della legge sull'adeguamento del settore agricolo, per cui il beneficio conferito dalla presente misura non è inferiore, ma supera il danno derivante dalla perdita o dalla distruzione dei beni in questione. In questa ipotesi, sempre se si considera il caso generale, si potrebbe supporre l'esistenza di un aiuto ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato CE. Occorre tuttavia esaminare ogni singolo caso, tanto più che esiste l'ulteriore possibilità di svalutazioni del patrimonio. In tale situazione è necessario effettuare calcoli precisi per ogni singolo caso. Infatti un operatore può aver subito danni relativi ai beni aziendali e danni patrimoniali, sia alternativamente che cumulativamente. Dal momento che i vantaggi (conferiti in virtù della legge sull'adeguamento del settore agricolo e della legge sulle indennità compensative) sono cumulabili, è necessario determinare per ogni singolo caso se i benefici sono complessivamente inferiori alla totalità dei danni. In funzione del risultato ottenuto, la misura concessa si configurerà come una semplice compensazione o come un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato CE. La compatibilità di un eventuale aiuto con il mercato comune dovrà formare oggetto di una valutazione separata.

#### 5. Persone giuridiche

Anche le persone giuridiche sono ammesse a partecipare al programma di acquisto di terreni a condizioni agevolate, a condizione che il 75 % del capitale sia detenuto da persone residenti alla data del 3 ottobre 1990.

Talune parti interessate hanno fatto osservare che, contrariamente alla maggior parte dei cittadini dell'ex RDT, le persone giuridiche non hanno subito alcun danno a titolo individuale. Le autorità tedesche non hanno contestato tale affermazione.

Se e nella misura in cui le persone giuridiche beneficiarie della misura in esame non hanno subito espropriazioni o interventi analoghi, è lecito ritenere, in conformità con la precedente ipotesi, che non sia possibile escludere a priori l'esistenza di un aiuto ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato CE. Ciò è stato chiaramente precisato dalla Commissione per la categoria considerata all'apertura del procedimento d'esame <sup>(1)</sup>.

Tuttavia, pur temendo eventuali abusi, la Commissione ritiene che, in condizioni ben determinate e chiaramente definite, possano non sussistere elementi di un aiuto di Stato, anche nel caso in cui una persona giuridica non lesa partecipi all'acquisto agevolato di terreni. Questo può verificarsi se un rifondatore senza diritto di restituzione o una persona residente ad esso equiparabile (vale a dire un rifondatore avente un diritto di restituzione che non può essere esercitato) decidono di cedere alla persona giuridica di cui sono soci il diritto ad acquistare terreni a condizioni agevolate.

Il fatto che un rifondatore senza diritto di restituzione o la persona residente ad esso equiparabile decidano di far registrare al catasto, in loro vece, la persona giuridica cui appartengono e irrilevante ai fini della normativa comunitaria.

La Commissione ha esaminato con particolare attenzione le numerose osservazioni trasmesse dalle parti interessate, in cui si fa rilevare che una disposizione di questo tipo potrebbe indurre ad abusare o ad eludere le disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato. In primo luogo occorre ribadire in questa sede che, nel caso considerato, si tratta solo di stabilire se la misura in questione costituisce una semplice compensazione o un aiuto ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato e non di valutarne la compatibilità con il mercato comune.

Per quanto riguarda il timore di eventuali abusi, la Commissione dichiara che non sussiste aiuto di Stato solo se e nella misura in cui si possa escludere con certezza una doppia acquisizione da parte del socio della persona giuridica. In tale contesto si intende per doppia acquisizione il fatto che l'acquisto sia effettuato da parte sia del socio che della persona giuridica. Se così fosse, la Commissione non potrebbe in alcun modo escludere l'esistenza di un aiuto di Stato in relazione alla persona giuridica. Se invece non vi è doppia acquisizione, il volume massimo d'acquisto di cui dispone la persona giuridica (in media 140 ha max.) non supera quello che spetterebbe al socio (se fosse stato autorizzato all'acquisto).

Tenuto conto di tali condizioni, la Commissione ritiene che non sia indispensabile fissare una data di riferimento, come richiesto dalle parti interessate, alla quale deve aver avuto luogo la costituzione della società o l'adesione della persona residente alla società stessa. Le autorità tedesche dovranno tuttavia trasmettere alla Commissione una relazione annuale in cui si dimostri che sono state rispettate le suddette condizioni.

Fatte salve le precitate condizioni, la Commissione ritiene infondate le obiezioni presentate dagli interessati, secondo le quali, se la partecipazione alla persona giuridica è del tutto irrilevante, viene violato il principio della proporzionalità, in quanto l'intera persona giuridica sarebbe considerata come lesa e fruirebbe quindi dell'aiuto.

Come già precisato, la Commissione non reputa assolutamente che l'esistenza di un danno a carico della persona giuridica (nel senso di un esproprio o di un intervento analogo) costituisca un presupposto necessario. Inoltre alla persona giuridica non spetta un volume d'acquisto superiore a quello di cui disporrebbero i rifondatori senza diritto di restituzione (o le persone ad essi assimilate) in qualità di soci. La Commissione rammenta infine la disposizione relativa al 75 % delle quote.

Si fa infine osservare che, secondo il modello suesposto, l'esistenza di un aiuto ai sensi dell'articolo 92 paragrafo 1 del trattato CE a favore della persona giuridica può essere esclusa con sufficiente sicurezza soltanto nella misura e nei casi in cui la persona giuridica conti tra i suoi soci almeno un rifondatore senza diritto di restituzione (o un rifondatore avente un diritto di restituzione non attuabile), il quale detenga le quote di partecipazione previste dalla legge.

Nel caso delle altre categorie di soci descritte ai punti 2, 3 e 4, la Commissione non solo non può escludere, ma ha addirittura motivo di sospettare, per le ragioni suesposte, che la persona giuridica possa trarre vantaggio dal regime in questione. In questi casi occorre valutare la compatibilità della misura con il mercato comune.

In relazione alla problematica esposta nel presente capitolo si può concludere quanto segue: la Commissione può escludere con sicurezza la presenza di un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato CE soltanto nel caso dei rifondatori senza diritto di restituzione, dei rifondatori aventi diritto di restituzione assimilabili ai precedenti e delle persone giuridiche che contano tra i loro soci almeno una delle persone summenzionate. Ciò non si applica a nessun'altra categoria di beneficiari.

<sup>(1)</sup> GU C 215 del 10.7.1998, pag. 12.

Nella misura in cui non sia possibile escludere l'esistenza di elementi di aiuto, sono d'applicazione le disposizioni in materia di concorrenza di cui agli articoli 92, 93 e 94 del trattato.

L'articolo 92, paragrafo 1 del trattato CE vieta in linea di principio, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

Come è stato precisato nella comunicazione relativa all'avvio del procedimento <sup>(1)</sup>, l'esistenza di un aiuto di Stato deve essere valutata in funzione del vantaggio prodotto dalla misura in esame a favore del destinatario e non sulla base degli obiettivi e delle considerazioni di natura economica addotte dagli Stati membri. Le autorità tedesche contestano l'esistenza di tale vantaggio nell'ambito del programma di acquisto di terreni.

Conformemente alla comunicazione relativa agli elementi di aiuto di Stato connessi alle vendite di terreni e fabbricati da parte di pubbliche autorità <sup>(2)</sup>, la Commissione può presumere l'esistenza di elementi di aiuto nelle vendite di terreni:

- a) se queste non sono concluse nell'ambito di una procedura di offerta aperta e incondizionata aggiudicata al migliore o all'unico offerente

oppure

- b) se, in assenza di tale procedura, le vendite non sono effettuate almeno al valore di mercato stabilito da periti indipendenti.

Nel caso in esame la Commissione è invece portata a ritenere che il programma di acquisto di terreni produca un vantaggio a favore dei suoi destinatari.

Se è vero che il beneficiario poteva disporre delle superfici in questione già prima in qualità di affittuario, alla detenzione viene ora ad aggiungersi la proprietà. Al semplice diritto di detenzione si contrappone quello, più importante, di proprietà, conferito all'affittuario.

Il proprietario non solo ha maggiori diritti rispetto al detentore, ma soprattutto acquisisce una migliore posizione economica. Se il programma di acquisto di terreni non comportasse alcun tipo di vantaggio, sarebbe difficile trovare persone interessate e acquirenti per le terre che ne formano oggetto. Il programma in questione ha invece suscitato vivo interesse.

<sup>(1)</sup> GU C 215 del 10.7.1998, pag. 17.

<sup>(2)</sup> GU C 209 del 10.7.1997, pag. 3.

Lo stesso governo federale ha riconosciuto nelle sue osservazioni che i terreni acquistati possono servire da capitale di garanzia e consentire inoltre un più facile accesso ad ulteriori capitali di prestito.

Questo conferma l'opinione espressa dalla Commissione nell'avviare il procedimento d'esame <sup>(3)</sup>, secondo la quale l'acquisto a condizioni agevolate di superfici agricole e forestali conferisce ai beneficiari la possibilità di costituire un capitale d'esercizio e conseguentemente un capitale di garanzia. La Commissione ribadisce in questa sede tale osservazione.

Neppure il riferimento alle limitazioni gravanti sui terreni acquistati (in particolare il divieto ventennale di alienazione) dà motivo di modificare la constatazione secondo la quale sussiste in linea di principio un aiuto di Stato.

La Commissione ha già incontrato clausole di questo tipo, applicate, in altri contesti, ad aiuti agli investimenti e all'acquisto di terreni a prezzo agevolato.

La finalità di una clausola di questo tipo, intesa a scongiurare il rischio di speculazioni, consiste precisamente nell'impedire che il vantaggio acquisito possa essere direttamente monetizzato. L'agricoltore/silvicoltore è tenuto a coltivare direttamente i terreni acquistati a condizioni preferenziali e a ricavare in questo modo i propri mezzi di sussistenza. Non sono consentiti guadagni speculativi. L'esistenza di una clausola siffatta è precisamente indice del fatto che il programma di acquisto di terreni comporta un vantaggio economico. L'entità (intensità) di tale vantaggio formerà oggetto d'esame nelle pagine seguenti.

Uno degli interessati sostiene che i terreni così acquisiti non costituiscono una garanzia supplementare ai fini della costituzione del capitale, in quanto le banche «esitano» a concedere crediti per le superfici acquistate.

Neppure questa argomentazione può essere accolta dalla Commissione. Pur costituendo un onere, il divieto di alienazione previsto nel catasto è limitato nel tempo. Anche le proprietà esenti da oneri possono esserne gravate come tutte le altre. D'altro canto, come un altro interessato ha fatto giustamente osservare, nulla impedisce di far ricorso a crediti di grado posteriore anche durante il divieto ventennale di alienazione (e nonostante la prevista limitazione del diritto di alienazione a favore della BVVG, che è generalmente scarsamente efficace e finisce per essere abolita). Le autorità tedesche non hanno contestato tale osservazione.

<sup>(3)</sup> GU C 215 del 10.7.1998, pag. 13.

Nella misura in cui il procedimento d'esame ha rivelato l'esistenza di aiuti, questi falsano o minacciano di falsare la concorrenza favorendo talune imprese o talune produzioni. Secondo l'articolo 92, paragrafo 1 del trattato CE, è sufficiente a tale riguardo la nozione di possibilità.

La perturbazione, potenziale o effettiva, delle condizioni di concorrenza risulta dalla migliore situazione economica in cui vengono a trovarsi gli acquirenti di terreni a condizioni agevolate rispetto ai concorrenti esclusi dal regime.

Le autorità tedesche hanno replicato che, nell'ipotesi di un'acquisizione effettuata con capitali in prestito, confrontando le spese per gli interessi con i prezzi d'affitto in vigore nel periodo considerato si riscontra che l'acquisto non incide sui profitti e lascia quindi invariate la struttura della produzione e quella dei costi dell'azienda.

Tale argomentazione non sembra convincente, in quanto tiene conto di una sola fra le diverse ipotesi d'acquisto. Molti interessati hanno fatto rilevare che i beneficiari (in particolare le aziende sorte sulla base delle ex cooperative agricole) erano sicuramente in grado di pagare con mezzi propri il prezzo d'acquisto, cosa che esclude la necessità di un ricorso sistematico al credito.

Va inoltre osservato che la «neutralità in termini di profitti» non è stata né documentata né affermata in relazione ai singoli casi, per cui non è assolutamente escluso che l'acquisto di terreni a condizioni agevolate possa incidere sulla struttura dei costi dell'azienda.

Quanto al fatto che il livello dei prezzi e i margini rimanano inalterati, la Commissione non dispone di elementi sufficienti per valutare la veridicità di tale asserzione. Lo stesso vale per l'affermazione secondo la quale è escluso che l'acquisto agevolato di terreni consenta un risparmio in termini di mezzi di produzione e permette alle aziende beneficiarie di commercializzare prodotti agricoli a prezzi più convenienti.

Uno degli interessati ha inoltre asserito, senza fornire alcuna prova al riguardo, che «in quasi tutte le regioni dell'UE l'acquisto di superfici agricole si traduce in un rincaro della produzione, con conseguenti effetti negativi sulla concorrenza». Se con questo si intende seriamente affermare che l'acquisto agevolato di terreni nella Germania dell'est (e solo di questa regione si tratta) riduce la competitività delle aziende interessate, è inevitabile chiedersi il motivo per cui tali aziende partecipano al programma di acquisto di terreni.

Non risulta pertinente neppure l'altra argomentazione presentata, secondo la quale il prezzo di acquisto di terreni per i beneficiari della EALG, pari al triplo del

valore unitario, è di gran lunga superiore alla media dei prezzi d'acquisto in Francia, Spagna, Galles e Scozia.

Le disposizioni per l'esame degli aiuti di Stato devono tener conto della situazione economica reale di ciascuno Stato membro e di ogni regione della Comunità. La funzione e la finalità del diritto in materia di concorrenza non possono essere di uniformare l'oggettiva diversità delle condizioni di concorrenza<sup>(1)</sup> e di instaurare una situazione di assoluta uguaglianza.

Nella comunicazione relativa all'avvio del procedimento d'esame, la Commissione si è così pronunciata: «È lecito ritenere che gli interventi proposti incidano sul mercato comune qualora i loro destinatari siano in concorrenza con imprese di altri Stati membri. La Commissione ritiene che la possibilità di acquistare terreni a condizioni agevolate istituita dalla legge in esame produca ripercussioni sugli altri Stati membri, soprattutto nel caso delle imprese costituitesi sui terreni precedentemente gestiti da cooperative agricole, a causa delle loro notevoli dimensioni. Le imprese straniere non possono beneficiare di tale agevolazione e risultano quindi svantaggiate.»

A tale riguardo occorre sottolineare che l'entità relativamente modesta di un aiuto non consente di escludere a priori che esso possa incidere sugli scambi tra gli Stati membri.

Sulla base delle osservazioni sino ad ora formulate, la Commissione non ha motivo di modificare il proprio parere.

Il programma di acquisto di terreni risponde pertanto ai criteri sanciti dall'articolo 92, paragrafo 1 del trattato CE, ad eccezione delle misure destinate ai rifondatori senza diritto di restituzione, ai rifondatori aventi diritto di restituzione assimilabili ai precedenti e alle persone giuridiche che contino fra i loro soci rappresentanti delle suddette categorie.

## VII

Il principio di incompatibilità sancito dall'articolo 92, paragrafo 1 del trattato CE si presta tuttavia ad alcune eccezioni.

### 1. Deroga in virtù dell'articolo 92, paragrafo 2, lettera c) del trattato CE

Conformemente all'articolo 92, paragrafo 2, lettera c) del trattato CE, sono compatibili con il mercato comune gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione.

<sup>(1)</sup> Cause 6/69 e 11/69, Banque de France, Racc. 1969 — pag. 523 e seguenti.

Nella comunicazione relativa all'avvio del procedimento d'esame, la Commissione ha affermato al riguardo che l'articolo 92, paragrafo 2, lettera c) del trattato CE, nella formulazione e negli intenti, ha tenuto conto esclusivamente delle conseguenze dirette della divisione geografica della Germania, senza considerare la compensazione globale per la cattiva situazione economica dei nuovi Länder. Secondo la Commissione, manca inoltre il necessario rapporto causale tra la divisione e gli svantaggi economici, dal momento che le imprese dell'ex RDT non hanno risentito tanto della divisione, quanto della riunificazione. Il deficit economico è stato causato dall'attuazione del sistema comunista di pianificazione economica, e non dalla divisione della Germania.

L'assenza di patrimoni aziendali e di capitali sociali trae origine dall'organizzazione socialista della proprietà privata nella RDT e non è una conseguenza della divisione della Germania.

Le autorità tedesche affermano che l'isolamento dell'ex RDT e la creazione di un'economia di Stato centralizzata sono indissolubilmente legati e vanno intesi come un processo unitario. È tuttavia incontestabile che le carenze del sistema economico dirigista hanno prolungato i loro effetti oltre l'esistenza della RDT. Gli svantaggi economici continuano a essere determinati dalla divisione, ma rientrano in tutte le categorie di svantaggi contemplate dal programma di acquisto di terreni.

A questo proposito occorre innanzi tutto precisare che la disposizione di cui trattasi va interpretata in senso stretto. Essa costituisce semplicemente una deroga al principio del divieto di aiuti enunciato al paragrafo 1.

Prima della riunificazione il contenuto normativo di tale disposizione era limitato ai territori dell'ex Repubblica federale situati in prossimità della frontiera interna (zone di confine RDT/RFT e Berlino ovest) che risentivano della divisione della Germania. Dopo la riunificazione tedesca, il mantenimento di tale disposizione potrebbe tutt'al più giustificare l'inclusione dei territori dell'ex RDT un tempo situati in prossimità di tale zona di confine.

In nessun caso può essere giustificata un'estensione della deroga suddetta all'intero territorio dell'ex RDT. Tuttavia il programma di acquisto di terreni riguarda

precisamente la vendita sovvenzionata con fondi pubblici di superfici agricole nella totalità del territorio dell'ex RDT.

La Commissione fa inoltre osservare che non è stata dimostrata l'esistenza di un nesso causale vincolante tra la divisione della Germania e gli svantaggi che affliggono l'intero territorio dell'ex RDT. Le difficoltà che la divisione ha incontestabilmente provocato, soprattutto nel settore delle infrastrutture (soluzione di continuità) e dei mercati (isolamento), possono nel frattempo considerarsi superate. I problemi economici che tuttora affliggono l'ex RDT sono una conseguenza diretta del precedente sistema politico ed economico (e non della divisione della Germania), o, tutt'al più, della riunificazione, in quanto dipendono in realtà da altre cause intervenute successivamente.

Per le ragioni suesposte la Commissione si attiene alla propria prassi consolidata, dichiarando che l'articolo 92, paragrafo 2, lettera c) non può essere applicato nella totalità del territorio dell'ex RDT<sup>(1)</sup>.

## 2. Deroga in virtù dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera a) del trattato CE

In virtù dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera a) del trattato CE possono essere autorizzati gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni in cui il tenore di vita sia anormalmente basso in confronto alla Comunità nel suo complesso. Come è già stato precisato nella comunicazione relativa all'avvio del procedimento d'esame<sup>(2)</sup>, tale disposizione disciplina esclusivamente gli aiuti regionali a favore delle regioni particolarmente svantaggiate della Comunità. Le misure in questione devono essere applicate nell'ambito di programmi globali e mirati di politica regionale e sono generalmente finalizzate alla creazione di posti di lavoro in tutti i settori e alla promozione di nuovi investimenti.

La Commissione ribadisce al riguardo che tale componente di promozione della politica regionale non è stata dimostrata. Attualmente il programma di acquisto di terreni disciplina esclusivamente i futuri rapporti di proprietà dei terreni un tempo «nazionalizzati» nell'ex RDT. Non sono concretamente riscontrabili effetti sullo sviluppo economico di determinate regioni.

Manca inoltre un collegamento tra il programma di acquisto di terreni e le succitate condizioni economiche delle imprese beneficiarie.

Non è stato chiarito in quale misura l'acquisto di terreni a prezzi agevolati da parte dei nuovi imprenditori e dei successori delle cooperative agricole possa

<sup>(1)</sup> SG(94) D/5981, pag. 2 (comunicazione Tettau/Bayern); decisione del 14 aprile 1992 («Potsdamer Platz»), GU L 263 del 9.9.1992, pag. 15; Opel-Eisenach (GU C 43 del 16.2.1993, pag. 14); Carl-Zeiss-Jena (GU C 97 del 6 aprile 1993, pag. 7); Rhone-Poulenc Rhotex (GU C 210 del 4 agosto 1993, pag. 11); SST-GarnG (GU L 114 del 5.5.1994, pag. 21); Volkswagen I (GU L 385 del 31.12.1994, pag. 1) e Deggendorf (GU L 386 del 31.12.1994, pag. 13).

<sup>(2)</sup> GU C 215 del 10.7.1998, pag. 15.

contribuire a migliorare il tenore di vita o la situazione del mercato del lavoro nei nuovi Länder federali. Una sostanziale idoneità dell'aiuto al riguardo rappresenta tuttavia il presupposto della giustificazione ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera a) del trattato CE.

La deroga di cui trattasi non è pertanto applicabile per i motivi suesposti. Essa non è stata addotta come motivazione né dalle autorità tedesche, né da altre parti interessate.

### 3. Deroga in virtù dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) del trattato CE

In virtù dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) del trattato CE, possono essere concessi aiuti a favore dello sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

L'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) è segnatamente applicabile se l'aiuto è atto a eliminare carenze strutturali delle attività o delle regioni economiche.

In base alla situazione giuridica vigente al momento dell'entrata in vigore della EALG, secondo la prassi abituale della Commissione, era di norma possibile, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 35, paragrafo 1 e dell'articolo 12, paragrafo 5<sup>(1)</sup> del regolamento (CEE) n. 2328/91 del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie<sup>(2)</sup>, considerare gli aiuti all'acquisto di terreni come aiuti all'investimento<sup>(3)</sup> compatibili con il mercato comune e autorizzarli a condizione che l'intensità dell'aiuto non superasse il 35 % [ovvero il 75 % nelle regioni svantaggiate<sup>(4)</sup>].

Per quanto riguarda le misure di silvicoltura in generale, gli Stati membri possono, a norma dell'articolo 8, paragrafo 2 del regolamento (CEE) n. 2080/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo, concedere aiuti le cui modalità di

autorizzazione si discostino da quelle previste dal regolamento suddetto o i cui importi superino i massimali stabiliti da tale regolamento, a condizione che tali misure siano conformi agli articoli 92, 93 e 94 del trattato CEE. È prassi corrente della Commissione in questo settore non sollevare obiezioni, in determinati casi, agli aiuti per investimenti fino al 100 % dei costi ammissibili<sup>(5)</sup>. Va tuttavia precisato, a titolo preventivo, che tale politica potrebbe essere entro breve modificata.

Nella fattispecie, la vendita a condizioni agevolate di superfici forestali è da considerare come una modalità di autorizzazione che si discosta da quelle previste dal regolamento sopra menzionato.

Tuttavia gli aiuti di Stato, a prescindere dalla loro natura, non possono beneficiare di una deroga in virtù dell'articolo 92, paragrafo 3 del trattato CE se e nella misura in cui costituiscono una discriminazione e quindi un'infrazione alle disposizioni del trattato.

Pertanto, prima di accertare se siano state rispettate le suddette regole specifiche della Commissione per gli aiuti a favore dell'acquisto agevolato di superfici agricole e forestali, è necessario stabilire se le misure proposte costituiscono una discriminazione ai sensi delle pertinenti disposizioni del trattato CE.

#### 3.1. Discriminazione

Nell'avviare il procedimento d'esame, la Commissione ha dubitato della compatibilità del requisito di residenza dei nuovi imprenditori, ovvero del 75 % delle quote azionarie detenute da persone giuridiche alla data fissata del 3 ottobre 1990, con taluni articoli del trattato CE (tra cui l'articolo 52 e l'articolo 6). Essa ha fatto rilevare che gli articoli da 52 a 58 prevedono la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento. Ciò vale per la fondazione o la costituzione di imprese, agenzie generali e succursali o filiali. Nel concetto di libertà di stabilimento, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia delle Comunità europee<sup>(6)</sup> può rientrare anche l'acquisto di beni immobili per scopi economici<sup>(7)</sup>. Nel vietare restrizioni al libero stabilimento di cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro, la disposizione opera un chiaro collegamento con la nazionalità<sup>(8)</sup> e vieta pertanto ogni discriminazione al riguardo. Il divieto di discriminazione riguarda del resto non soltanto la discriminazione diretta, ma anche quella indiretta. Si ha

<sup>(1)</sup> Divenuto ora l'articolo 12, paragrafo 2, lettera a) del regolamento (CE) n. 950/97.

<sup>(2)</sup> Cfr. aiuti N 682/97, N 156/97, N 797/96 e N 940/96.

<sup>(3)</sup> Cfr. i criteri nella comunicazione della Commissione del 1979 al punto 18, lettera i) (GU C 31 del 3.2.1979).

<sup>(4)</sup> Nei nuovi Länder federali solo la metà circa di tutte le regioni è stata classificata come svantaggiata; cfr. gli articoli 2 e 3 della direttiva 75/268/CEE [ora sottotitolo III del regolamento (CE) n. 950/97].

<sup>(5)</sup> Aiuti N 567/97, N 752/96, N 750/96, N 646/96 e N 153/96.  
<sup>(6)</sup> Causa 305/87, Commissione/Grecia, Racc. 1989, pag. 1461 e seguenti.

<sup>(7)</sup> Cfr. Programma generale per la soppressione delle restrizioni della libertà di stabilimento del 1962, GU 2 del 15.1.1962, pag. 36/62.

<sup>(8)</sup> Nel caso delle persone giuridiche, a norma dell'articolo 58, la nazionalità di una società va determinata secondo la legislazione dello Stato membro in conformità alla quale essa è stata fondata, nonché sulla base della sede, dell'amministrazione centrale e del centro di attività principale.

discriminazione indiretta in base alla nazionalità quando «il criterio di distinzione produce lo stesso risultato giuridico di quello basato sulla nazionalità»<sup>(1)</sup> ossia quando ne consegue una discriminazione non basata direttamente sulla nazionalità, ma su criteri che normalmente solo i cittadini o solo gli stranieri possono soddisfare (ad es. requisiti relativi alla provenienza o al luogo di residenza).

L'articolo 54, paragrafo 3, lettera h) del trattato CE prevede inoltre che la Commissione si accerti che le condizioni di stabilimento non vengano alterate mediante aiuti concessi dagli Stati membri. In applicazione di tale disposizione e in virtù del programma generale di soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento del 1962<sup>(2)</sup>, il Consiglio ha stabilito che debbano essere soppresse le disposizioni e le pratiche che soltanto nei confronti degli stranieri eliminano, limitano o rendono dipendente da determinate condizioni la facoltà di esercitare i diritti normalmente connessi ad un'attività autonoma. Tra tali disposizioni e pratiche rientrano anche gli aiuti di Stato diretti o indiretti, come ad esempio la sovvenzione per l'acquisto di terreno.

Con il divieto di imporre restrizioni alla libertà di stabilimento, gli articoli da 52 a 58 prescrivono tra l'altro che le imprese interessate devono essere trattate alla stessa stregua delle imprese aventi sede nello Stato di accoglienza. Secondo il regime in questione, tuttavia, possono beneficiare dell'aiuto solo i residenti in loco a norma del paragrafo 3, secondo comma della legge sulle indennità compensative. Per poterne fruire, le società che non avevano la loro sede nei nuovi Länder avrebbero dovuto trasferirla nelle regioni interessate e le persone fisiche avrebbero dovuto trasferirvi la loro residenza principale. Ciò non era tuttavia praticamente possibile per le imprese straniere alla data del 3 ottobre 1990, a causa delle circostanze politiche ed economiche allora esistenti. La legge avvantaggia pertanto le persone fisiche e giuridiche dei nuovi Länder rispetto a quelle che non hanno sede o residenza in Germania e può quindi violare il divieto di discriminazione di cui all'articolo 52 e seguenti<sup>(3)</sup>, come ha stabilito la Corte di giustizia delle Comunità europee nella sentenza del 7 giugno 1996 (causa C-107/94 Asscher).

In teoria qualunque cittadino dell'Unione avrebbe potuto dimostrare di possedere la residenza principale nei nuovi Länder alla data del 3 ottobre 1990. Di

fatto, tuttavia, tale condizione era soddisfatta quasi esclusivamente da cittadini tedeschi, soprattutto da quelli che risiedevano precedentemente nei nuovi Länder.

Tale condizione potrebbe pertanto avere un effetto di esclusione nei confronti delle persone che non soddisfano il criterio della sede o della residenza principale nei nuovi Länder.

Facendo riferimento alla pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee<sup>(4)</sup>, la Commissione ha tuttavia ammesso che gli elementi di differenziazione quali la residenza non costituiscono, nei loro effetti reali, una discriminazione indiretta illecita sulla base della nazionalità quando tali elementi di distinzione (e il trattamento differenziato che ne consegue) sono oggettivamente giustificati.

L'elemento di distinzione della «residenza in loco alla data del 3 ottobre 1990» può essere giustificato solo nel caso in cui esso sia non solo necessario, ma anche idoneo al conseguimento dello scopo perseguito dal legislatore. Una misura non è necessaria se la finalità stabilita dal legislatore può essere raggiunta anche con una misura più blanda, vale a dire meno radicale ma altrettanto idonea.

Secondo quanto affermato dal governo federale, «fissando la data di riferimento del 3 ottobre 1990, il legislatore ha voluto garantire alle persone interessate, le quali, o le cui famiglie, hanno vissuto e lavorato per alcuni decenni nella Repubblica democratica, il diritto a partecipare al patto sociale che doveva essere stipulato tra queste e gli ex proprietari».

L'obiettivo era quindi di consentire l'accesso al programma alle persone interessate le quali, o le cui famiglie, hanno vissuto e lavorato per alcuni decenni nella RDT.

La Germania ha motivato l'inclusione di questa categoria con «l'assoluta necessità di garantire un'ampia continuità sociale». Essa sostiene che occorre giungere a un «compromesso sociale» e tener conto in modo particolare degli «acquirenti da lungo tempo insediati nella regione considerata». Secondo le autorità tedesche, «il legislatore aveva fondato motivo di garantire la partecipazione dei nuovi imprenditori al processo di ristrutturazione delle terre divenute proprietà di Stato della RDT».

<sup>(1)</sup> Sentenza del 23 febbraio 1994, causa C-419/92, Scholz contro Opera Universitaria, Racc. 1994, I-505, punto 7; sentenza del 23 maggio 1996, causa C-237/94, O'Flynn, Racc. 1996, I-2617, punto 17.

<sup>(2)</sup> GU 2 del 15.1.1962, pag. 36/62.

<sup>(3)</sup> Causa C-107/94, Asscher, Racc. 1996, pag. I-3089 e seguenti, punto 36 e seguenti.

<sup>(4)</sup> Sentenza del 23 maggio 1996, causa C-237/94, O'Flynn, Racc. 1996, I-2617, punti 20 e 21; sentenza del 12 settembre 1996, causa C-278/94, CommissioneBelgio, Racc. 1996, I-4307, punto 20.



A questo proposito la Commissione sottolinea espressamente di riconoscere la finalità delle misure in questione. L'adeguamento delle strutture di proprietà della Germania orientale al nuovo sistema economico è un obiettivo assolutamente legittimo perseguito dal legislatore tedesco. Di fatto la maggior parte degli Stati membri ha attuato riforme fondiari che hanno consentito agli agricoltori di acquistare le terre da essi coltivate. La Commissione rispetta l'intenzione di tener conto di tale esigenza di attacco al territorio.

Tuttavia, per raggiungere tale obiettivo non sarebbe stato necessario fissare la data del 3 ottobre 1990 in relazione al requisito della residenza in loco. I nuovi imprenditori e le persone giuridiche in questione, infatti, potevano partecipare al programma di acquisto di terreni in virtù dell'articolo 3, paragrafo 1 della AusglLeistG se alla data del 1° ottobre 1996 avevano affittato a lungo termine terreni un tempo di proprietà collettiva, in via di privatizzazione da parte della Treuhandanstalt<sup>(1)</sup>.

Nel corso del procedimento principale d'esame taluni interessati hanno espressamente segnalato alla Commissione che la stragrande maggioranza dei contratti di affitto a lungo termine era stata stipulata con cittadini della Germania dell'Est. La Germania ha risposto in modo esauriente e deciso a tutti i quesiti in materia di discriminazione. Tuttavia essa non ha smentito, né tanto meno contestato in modo motivato tale affermazione.

Risulta quindi evidente che il conseguimento dell'obiettivo perseguito dal legislatore, di cui si riconosce peraltro la legittimità (vale a dire la partecipazione dei cittadini della Germania dell'est al programma di acquisto di terreni) non sarebbe stato di fatto compromesso dalla mancata fissazione della data di riferimento del 3 ottobre 1990.

Nella misura in cui l'acquisto di superfici agricole e forestali è subordinato alla data di riferimento del 3 ottobre 1990, la Commissione reputa che tale disposizione non è necessaria né, quindi, giustificata.

Dal momento che la disposizione riguardante la residenza in loco non coincide con il requisito relativo

ad un contratto di affitto a lungo termine<sup>(2)</sup> vale quanto qui di seguito specificato.

Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, sussiste una discriminazione incompatibile con le norme del trattato qualora si riservi un diverso trattamento a situazioni simili o un trattamento analogo a situazioni differenti<sup>(3)</sup>.

La parità e la diversità di trattamento devono essere giustificate da motivi oggettivi e plausibili risultanti da un adeguato stato di fatto.

La Commissione ha già spiegato che l'adeguamento delle strutture di proprietà al nuovo sistema economico costituisce a suo avviso un obiettivo assolutamente legittimo.

In questa prospettiva, il fatto di conferire una possibilità di acquisto preferenziale a quanti già lavoravano le terre da privatizzare potrebbe, in linea di principio, essere ammissibile in virtù della stretta correlazione oggettiva esistente (affittuario-futuro proprietario).

Tuttavia la data del 3 ottobre 1990 non è legata all'esistenza di un contratto di affitto (a lungo termine).

Alla luce di tali considerazioni, non è possibile giustificare, di fatto e a priori, l'esclusione di altri cittadini della Comunità.

Dalle osservazioni relative ai nuovi imprenditori<sup>(4)</sup> risulta chiaramente che è altrettanto inammissibile applicare un trattamento differenziato fondato sui danni subiti. Come taluni interessati hanno fatto giustamente osservare, i nuovi imprenditori non hanno mai subito un esproprio, analogamente ai loro concorrenti in altri Stati membri. Questo punto era già stato chiarito dalla Commissione nell'avviare la procedura d'esame<sup>(5)</sup>.

Per le ragioni suesposte, la Commissione non può condividere la critica formulata da uno degli interessati, secondo la quale essa avrebbe voluto «escludere» i nuovi imprenditori. La Commissione si adopera semplicemente, in conformità con la sua missione, per vigilare sull'applicazione delle disposizioni del trattato. In conclusione, essa ribadisce che la differenza ingiustificata di trattamento riservata a categorie di interessati fondamentalmente identiche [potenziali acquirenti della Germania (dell'est/di altri Stati membri)] dà luogo ad una discriminazione contraria agli articoli da 52 a 58 del trattato CE.

<sup>(2)</sup> Articolo 3, paragrafo 8, lettera b) AusglLeistG.

<sup>(3)</sup> Per es. per la prima categoria: Fédération Charbonnière de la Belgique/Haute Autorité, cause 8/55 e 9/55, Racc. 1955/56, pag. 297 e seguenti e 331 e seguenti; Société des Fonderies de Pont à Mousson, causa 14/59, Racc. 1958/59, pag. 465 e seguenti; Kiihlhaus-Zentrum, causa 79/77, Racc. 1978, pag. 611 e seguenti e per la seconda categoria: Italia/Commissione, causa 13/63, Racc. 1963, pag. 357 e seguenti; Milac, causa 8/78, Racc. 1978, pag. 1721 e seguenti; Eridania, causa 230/78, Racc. 1979, pag. 2749 e seguenti; Wagner, causa 8/82, Racc. 1983, pag. 371 e seguenti.

<sup>(4)</sup> Capitolo VI, punto 3; le persone giuridiche non possono procedere all'acquisto di terreni, conformemente all'articolo 3, paragrafo 8, lettera b) della AusglLeistG.

<sup>(5)</sup> GU C 215 del 10.7.1998, pag. 18 capitolo IV, punto 5 (penultimo paragrafo).

<sup>(1)</sup> Ad eccezione dell'acquisto di superfici forestali da parte di nuovi imprenditori a norma dell'articolo 3, (paragrafo 8, lettera b) AusglLeistG.

Come già esposto nella decisione relativa all'avvio del procedimento d'esame, tale discriminazione indiretta viola anche l'articolo 6 del trattato CE <sup>(1)</sup>.

Nel quadro della stessa decisione, la Commissione non aveva escluso, in linea di principio, neppure un'infrazione all'articolo 40, paragrafo 3 del trattato <sup>(2)</sup>.

A tale riguardo le autorità tedesche hanno giustamente obiettato che, pur essendo destinata anche agli Stati membri, la disposizione di cui trattasi è applicabile soltanto nella misura in cui questi ultimi operano nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati.

Effettivamente, il programma di acquisto di terreni costituisce una misura nazionale e non la realizzazione di un'organizzazione comune dei mercati <sup>(3)</sup>. Esso non rientra pertanto nel campo di applicazione dell'articolo 40, paragrafo 3 del trattato CE. In merito alla problematica in questione non sono state presentate altre osservazioni motivate.

Per le ragioni suesposte non si ritiene di dover approfondire le numerose osservazioni presentate dagli interessati, in cui si afferma che i principali beneficiari del programma di acquisto di terreni sono stati i successori delle cooperative agricole, cosa che viene giudicata «arbitraria», socialmente squilibrata e profondamente ingiusta. La Commissione si astiene altresì dal commentare la critica secondo la quale sussiste una totale disparità di trattamento tra i beneficiari, in quanto il regime in questione avrebbe riservato ai meno svantaggiati compensazioni più elevate di quelle conferite a persone più gravemente danneggiate a seguito di espropri. Per le stesse ragioni, la Commissione non entra nel merito delle accuse mosse al governo federale, e da questo non contestate, secondo le quali il regime controverso non sarebbe atto a preservare le «strutture sociali esistenti» e non terrebbe conto delle «persone» residenti nei nuovi Länder federali, ma soltanto dei circa 3 000 successori di cooperative agricole.

Concludendo, la Commissione constata che gli aiuti subordinati alla condizione della residenza in loco alla data del 3 ottobre 1990 (nuovi imprenditori e persone giuridiche) costituiscono un'infrazione agli articoli 6 e da 52 a 58 del trattato CE e non sono quindi compatibili con il mercato comune ai sensi degli articoli 92, 93 e 94.

<sup>(1)</sup> GU C 215 del 10.7.1998, pag. 17 ed altri riferimenti.

<sup>(2)</sup> GU C 215 del 10.7.1998, pag. 17.

<sup>(3)</sup> Corte di giustizia, Graff, causa C-351/92 — Racc. 1994, I-3361, 3379; Klensch et al./Lussemburgo, cause 201/85 e 202/85 — Racc. 1986, 3477.

Infine, per quanto riguarda la data di riferimento del 1° ottobre 1996, la Commissione rileva che essa non ha formato oggetto di obiezioni da parte degli interessati, né di commenti da parte delle autorità tedesche.

### 3.2. Intensità degli aiuti

La Commissione segnala, a titolo sussidiario, di non aver potuto accertare con sufficiente sicurezza che il programma di aiuto rispetti in ogni caso i massimali di intensità da essa stabiliti.

Secondo il metodo di calcolo proposto dalle autorità federali (capitolo II, punto 9) l'intensità degli aiuti corrisponde per la Germania dell'est al 29,2 %. Anche se la Commissione accettasse incondizionatamente tale metodo di calcolo, i valori così determinati rappresenterebbero soltanto una media di quelli reali.

Tuttavia i dati trasmessi dalle autorità tedesche alla Commissione con lettera del 25 luglio 1997, elaborati dall'ufficio federale di statistica, evidenziano nette oscillazioni della media suindicata, sia verso l'alto (in media +8,7 % per il Land Brandeburgo) che verso il basso (-7,8 % per il Land Meclemburgo-Pomerania occidentale). Tenuto conto di tale margine di fluttuazione dei tassi medi da un Land federale all'altro, non si può ignorare il rischio che, con il metodo di calcolo comunicato dalla Germania, venga superato il massimale del 35 % nelle regioni non svantaggiate di taluni Länder federali. Considerando che tali valori, a loro volta, rappresentano unicamente delle medie (relative ai vari Länder federali), non è da escludere, sempre sulla base del metodo di calcolo recentemente trasmesso dalle autorità tedesche, che in determinati casi si possa verificare un netto superamento del suddetto massimale.

La Commissione nutre inoltre serie perplessità circa la legittimità dei metodi di calcolo comunicati dalla Germania. Essa riconosce espressamente che i vincoli cui sono soggette le superfici agricole in questione (divieto ventennale di alienazione, diritti di rescissione nel caso in cui i terreni siano dichiarati edificabili) possono ridurre in una certa misura il valore commerciale dei terreni. Il difetto dei metodi di calcolo comunicati dalle autorità tedesche consiste tuttavia nel presumere che l'acquisto agevolato dei terreni non consenta agli agricoltori di realizzare alcun «plusvalore» nei 20 anni durante i quali è in vigore il divieto di alienazione. Come è stato fatto

giustamente osservare da alcuni interessati, tale divieto di alienazione, limitato nel tempo, non costituisce di norma un fattore di disturbo per il titolare di un contratto d'affitto di lunga durata, che generalmente nel periodo in questione non ha comunque intenzione, né necessità, di vendere i terreni che affitta con un contratto di lunga durata.

La Commissione ritiene pertanto che sarebbe più corretto partire, in linea di principio, dall'equivalente-sovvenzione del 55,5 %, espressamente citato dalle autorità tedesche nella lettera summenzionata, eventualmente corretto in base a un coefficiente medio di vendita o di rescissione. Tale coefficiente di vendita o di rescissione (corrispondente alla media delle vendite di superfici agricole nell'arco di 20 anni o dei terreni dichiarati edificabili) non è stato comunicato dalle autorità federali.

La Commissione non dispone pertanto di elementi che le consentano di stabilire se gli equivalenti-sovvenzione espressamente indicati dalla Germania rispettano, per i singoli Länder, (Brandeburgo 64,2 %; Sassonia 61,9 %; Sassonia-Anhalt 61,3 %, Turingia 59,4 %; Meclemburgo-Pomerania occidentale 47,7 %) il massimale del 35 % fissato dalla Commissione. Ciò rappresenta un ulteriore motivo per cui il programma di acquisto di terreni non può, in tal senso<sup>(1)</sup>, essere considerato compatibile con la politica della Commissione relativa ai massimali di intensità.

Per le ragioni suesposte la Commissione non può concedere una deroga in virtù dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) del trattato CE.

Poiché, inoltre, il regime di aiuti in esame non risponde a nessuna delle altre finalità di cui all'articolo 92, paragrafi 2<sup>(2)</sup> e 3 del trattato CE, la Commissione è costretta a concludere che la misura di cui trattasi non può essere considerata compatibile con il mercato comune.

## VIII

In conclusione, la Commissione constata che la Germania ha dato esecuzione all'aiuto in esame in violazione dell'articolo 93, paragrafo 3 del trattato CE.

Gli aiuti versati illegalmente devono formare oggetto di una domanda di recupero presso i beneficiari, onde ristabilire la situazione economica che si sarebbe verificata senza la concessione dell'aiuto controverso. Il recupero avviene conformemente alle disposizioni e alle procedure del diritto tedesco e comprende gli interessi calcolati a decorrere dalla data di concessione dell'aiuto, al tasso di

<sup>(1)</sup> I massimali d'intensità per le regioni svantaggiate (75 %) e per gli aiuti a favore dell'acquisto di superfici forestali (100 %) sono chiaramente rispettati.

<sup>(2)</sup> Compresa la deroga di cui alla lettera b) per gli altri eventi eccezionali.

riferimento utilizzato per valutare i regimi di aiuto regionali.

La Germania deve quindi esigere il rimborso degli aiuti concessi nel quadro del programma di acquisto di terreni, che erano subordinati alla condizione della residenza in loco alla data del 3 ottobre 1990 o che superavano il massimale d'intensità del 35 % previsto per le superfici agricole situate in regioni non svantaggiate ai sensi del regolamento (CE) n. 950/97. Entro due mesi dalla notificazione della presente decisione, la Germania informa la Commissione circa i provvedimenti presi per conformarvisi,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

### *Articolo 1*

Il programma di acquisto di terreni previsto dall'articolo 3 della legge tedesca sulle indennità compensative non contiene elementi di aiuto, nella misura in cui le relative disposizioni si limitano a istituire compensazioni a seguito di espropri o di interventi analoghi effettuati sulla base del principio di sovranità e i vantaggi concessi sono equivalenti o inferiori ai danni patrimoniali cagionati da tali interventi.

### *Articolo 2*

Gli aiuti sono compatibili con il mercato comune nella misura in cui non sono subordinati alla condizione della residenza in loco alla data del 3 ottobre 1990 e rispettano il massimale d'intensità del 35 % per le superfici agricole situate in regioni non svantaggiate a norma del regolamento (CE) n. 950/97.

Gli aiuti subordinati alla condizione della residenza in loco alla data del 3 ottobre 1990 e quelli che superano il massimale d'intensità del 35 % per le superfici agricole situate in regioni non svantaggiate a norma del regolamento (CE) n. 950/97 sono incompatibili con il mercato comune.

La Germania è tenuta a sopprimere gli aiuti di cui al secondo comma e a non concederli più in futuro.

### *Articolo 3*

Entro un termine di due mesi, la Germania recupera gli aiuti di cui all'articolo 2, paragrafo 2. Il recupero viene eseguito secondo le disposizioni e le procedure del diritto tedesco e comprende gli interessi calcolati a decorrere dalla data di concessione dell'aiuto, al tasso di riferimento utilizzato per valutare i regimi di aiuto regionali.

### *Articolo 4*

Entro due mesi dalla notificazione della presente decisione, la Germania informa la Commissione circa i provvedimenti presi per conformarvisi.

*Articolo 5*

La Repubblica federale di Germania è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 20 gennaio 1999.

*Per la Commissione*

Franz FISCHLER

*Membro della Commissione*

---