

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

PEDRO CRUZ VILLALÓN

presentate il 30 settembre 2010¹

I — Introduzione

1. Nella presente causa, il Landgericht Berlin chiede alla Corte di giustizia se una disposizione nazionale che prevede diversi metodi di calcolo del valore di mercato dei terreni agricoli, situati nei «nuovi Länder» e oggetto di privatizzazione, sia compatibile con l'art. 87 CE (divenuto art. 107 TFUE).

2. Tale questione richiede anzitutto di individuare esattamente i detti metodi di calcolo contemplati dalla disposizione controversa — punto sul quale dal fascicolo emergono opinioni discordanti — per poi esaminare se tali metodi consentano, nella pratica, di calcolare il valore di mercato effettivo dei terreni privatizzati. Quest'ultimo elemento è essenziale per garantire che nelle transazioni in questione non venga superato il valore massimo consentito dal diritto dell'Unione per gli aiuti di cui può beneficiare l'acquirente dei terreni (il 35% del valore di mercato).

3. Come vedremo più avanti, il carattere tecnico della presente causa e l'imprecisione di

alcuni dei suoi elementi principali obbligano, secondo me, la Corte di giustizia a dare alla questione in oggetto una risposta condizionata e dinamica, dipendente cioè, da un lato, da diverse valutazioni dei fatti di carattere evolutivo e, dall'altro, dall'interpretazione del diritto interno da parte del giudice nazionale, e fondata sull'applicazione concreta della disposizione controversa in ciascun caso specifico.

II — Contesto normativo

A — Le norme del diritto dell'Unione in materia di aiuti di Stato

4. Il 10 luglio 1997 la Commissione ha pubblicato una comunicazione relativa agli elementi di aiuto di Stato connessi alle vendite di terreni e fabbricati da parte di pubbliche autorità (in prosieguo: la «comunicazione»)², con l'obiettivo di chiarire la propria politica in

¹ — Lingua originale: lo spagnolo.

² — GU C 209, pag. 3.

materia e di ridurre in tal modo il numero dei casi da esaminare.

5. Nella titolo II, punto 2, lett. a), primo comma, di tale comunicazione, si stabilisce che, qualora le pubbliche autorità non intendano seguire la procedura di offerta aperta e incondizionata (che si presume avvenga al valore di mercato e non contenga pertanto aiuti di Stato), «prima delle trattative in vista della vendita deve essere eseguita una valutazione indipendente, da parte di uno o più periti estimatori indipendenti, per stabilire il valore di mercato sulla base di indicatori di mercato e di norme di valutazione generalmente riconosciuti. Il prezzo di mercato in tal modo determinato rappresenta il prezzo minimo di vendita che può essere accettato senza configurare un aiuto di Stato». E il successivo quinto comma specifica che «[p]er “valore di mercato” s’intende il prezzo a cui i terreni e i fabbricati potrebbero essere venduti con contratto privato tra un venditore ed un compratore entrambi in condizioni di uguaglianza, alla data della valutazione, presumendosi che il bene formi oggetto di un’offerta pubblica sul mercato, che le condizioni di mercato ne consentano la vendita regolare e che un periodo normale, tenuto conto della natura del bene, sia disponibile per le trattative di vendita».

6. Il regolamento (CE) n. 950/97, relativo al miglioramento dell’efficienza delle strutture agricole³, contiene alcune disposizioni specifiche sugli aiuti erogati nell’ambito della

3 — Regolamento del Consiglio 20 maggio 1997 (GU L 142, pag. 1).

politica agricola. L’art. 7, n. 2, lett. b), di tale regolamento dispone che il valore totale dell’aiuto, espresso nella percentuale del volume degli investimenti, è limitato al 35% per gli investimenti in beni immobili situati in zone non svantaggiate. Tale regolamento è stato modificato e sostituito dal regolamento (CE) n. 1257/1999⁴, il cui art. 7, al secondo comma, stabilisce che «[i]l valore totale degli aiuti, espresso in percentuale del volume d’investimento che può beneficiare degli aiuti, è limitato al 40% al massimo (...)».

B — *Il diritto tedesco*

7. Le disposizioni regolanti il programma di acquisizione dei terreni agricoli dei nuovi Länder sono contenute nella legge 27 settembre 1994 (Ausgleichsleistungsgesetz — Ausgl-LeistG; in prosiegua: la «legge sulle indennità compensative»)⁵, che, in merito a tale punto,

4 — Regolamento del Consiglio 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti (GU L 160, pag. 80).

5 — Legge relativa alle indennità corrisposte dallo Stato a titolo di compensazione delle confische di beni non restituibili effettuate tra il 1945 ed il 1949 dalla potenza di occupazione sovietica, sulla base del diritto di occupazione o delle sue prerogative di potenza occupante (Gesetz über staatliche Ausgleichsleistungen für Enteignungen auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage, die nicht mehr rückgängig gemacht werden können) (BGBl. I 1994, pag. 2624).

è stata ulteriormente sviluppata attraverso il regolamento 20 dicembre 1995 (Flächenwerbsverordnung; in prosieguo: il «regolamento sull'acquisizione di terreni») ⁶.

istituito in loco [Gutachtersausschuss] ai sensi dell'art. 192 del codice dell'edilizia [Baugesetzbuch], sempreché esistano elementi concreti per ritenere che i valori stabiliti a livello regionale non siano idonei come base per l'accertamento del valore di acquisizione» ⁷.

8. Ai sensi dell'art. 3, n. 7, della legge sulle indennità compensative, il valore dei terreni agricoli viene calcolato applicando al valore di mercato una riduzione del 35%.

9. All'art. 5, n. 1, del regolamento sull'acquisizione di terreni, nella versione applicabile al presente caso, si leggeva:

C — Le decisioni della Commissione in merito al regime tedesco di privatizzazione di terreni

«Il valore di mercato delle superfici agricole ai sensi dell'art. 3, n. 7, prima e sesta frase (...), dell'Ausgleichsleistungsgesetz viene determinato in base alle indicazioni del regolamento per l'accertamento di valore [Wertermittlungsverordnung] 6 dicembre 1988 (BGBl. I, pag. 2209) (...). Ove esistano valori di riferimento regionali [regionale Wertansätze] per le superfici coltivabili e per i pascoli, il valore di acquisizione è determinato sulla base di questi. I valori di riferimento regionali sono pubblicati dal ministero federale delle Finanze nella Gazzetta ufficiale federale [Bundesanzeiger]. L'acquirente o l'ente di privatizzazione possono richiedere una diversa valutazione del valore di mercato tramite perizia del comitato di valutazione competente

10. In seguito ad una prima decisione in cui la Commissione ha dichiarato incompatibile con il mercato comune il regime di aiuti istituito con il programma tedesco di

6 — Regolamento relativo all'acquisizione di terreni agricoli e silvicolici, alla procedura ed al comitato consultivo costituito in conformità della legge sulle indennità compensative (Verordnung über den Erwerb land- und forstwirtschaftlicher Flächen, das Verfahren sowie den Beirat nach dem Ausgleichsleistungsgesetz) (BGBl. I 1995, pag. 2072).

7 — Tale versione è rimasta in vigore fino al 10 luglio 2009. La nuova versione, in vigore a partire dall'11 luglio dello stesso anno, è del seguente tenore (le modifiche sono sottolineate): «Il valore di mercato delle superfici agricole ai sensi dell'art. 3, n. 7, prima e sesta frase (...), dell'Ausgleichsleistungsgesetz viene determinato in base alle indicazioni del Wertermittlungsverordnung [regolamento per l'accertamento di valore] 6 dicembre 1988 (BGBl. I, pag. 2209) (...). Ove esistano valori di riferimento regionali [regionale Wertansätze] per le superfici coltivabili e per i pascoli, il valore di acquisizione è determinato sulla base di questi. I valori di riferimento regionali sono pubblicati dal ministero federale delle Finanze nella Gazzetta ufficiale federale [Bundesanzeiger] (...). Qualora vi siano ragioni per ritenere che i valori stabiliti a livello regionale non siano idonei come base per l'accertamento del valore di acquisizione, l'ente di privatizzazione lancia un'offerta tenendo conto dell'evoluzione del valore. L'acquirente o l'ente di privatizzazione possono richiedere che venga effettuata una diversa valutazione del valore di mercato tramite perizia del comitato di valutazione competente istituito in loco ai sensi dell'art. 192 del Baugesetzbuch, o di un perito giurato, in cui si deve parimenti tenere conto delle ultime variazioni del valore registrate nell'ambito delle procedure d'asta per la vendita di terreni analoghi».

privatizzazione dei terreni⁸, le autorità tedesche hanno adottato alcune modifiche legislative, talché la normativa tedesca, nei termini poc'anzi descritti, è stata dichiarata compatibile con l'art. 87 CE con una nuova decisione della Commissione in data 22 dicembre 1999⁹.

III — Causa principale e questione pregiudiziale

11. La BVVG (Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, in prosieguo: la «BVVG»), società convenuta nella causa principale, è una società interamente controllata dal Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, ente pubblico competente per gli incarichi specifici derivanti dall'unificazione della Germania. Quest'ultimo aveva incaricato la BVVG di procedere alla privatizzazione di determinate superfici agricole e forestali.

12. Con un contratto del 18 dicembre 2007, la BVVG vendeva alla Seydaland alcuni terreni per uso agricolo che in passato erano stati di proprietà della Repubblica democratica

tedesca. Il prezzo di acquisto ammontava complessivamente ad EUR 245 907,91, di cui EUR 210 810,18 riguardavano superfici agricole.

13. La Seydaland proponeva un ricorso avverso la BVVG dinanzi al Landgericht Berlin, sostenendo che il prezzo di vendita era eccessivo, in quanto sarebbe stato calcolato in base ad una procedura irregolare. Secondo la ricorrente, se fossero stati applicati i valori di riferimento regionali il prezzo si sarebbe attestato in EUR 146 850,24. Tuttavia, la parte convenuta ribatte che una vendita a tale prezzo avrebbe costituito un aiuto di Stato contrario all'art. 87 CE.

14. Ritenendo che la soluzione della causa dipenda dalla questione se l'art. 5 del regolamento sull'acquisizione di terreni violi o meno l'art. 87 CE, il Landgericht Berlin ha sottoposto alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 5, n. 1, seconda e quarta frase¹⁰, del regolamento sull'acquisizione di terreni, adottato in applicazione dell'art. 4, n. 3, punto 1, della legge sulle indennità compensative, sia contrario all'art. 87 CE».

8 — Decisione della Commissione 20 gennaio 1999, 1999/268/CE, relativa all'acquisto di terreni in virtù della legge tedesca sulle indennità compensative (GU L 107, pag. 21).

9 — Decisione relativa all'aiuto di Stato N 506/99 — Germania, comunicata alla Repubblica federale di Germania con lettera della Commissione in data 19 gennaio 2000.

10 — Benché nella versione originale della questione pregiudiziale sia indicato «frase seconda e terza», si tratta di un errore.

IV — Procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

15. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale è pervenuta nella cancelleria della Corte di giustizia il 1° luglio 2009.

16. Hanno presentato osservazioni scritte la Seydaland, la BVVG, la Commissione ed il governo tedesco.

17. Il 30 aprile 2010, la Corte di giustizia ha rivolto al governo tedesco due quesiti relativi al comitato di esperti immobiliari previsto dall'art. 192 del codice dell'edilizia, richiedendo una risposta scritta. Il primo quesito riguardava le norme per la designazione dei membri del comitato e le norme di funzionamento applicate da quest'ultimo allorché interviene nell'ambito della privatizzazione di terreni agricoli in base all'art. 5 del regolamento sull'acquisizione di terreni; con il secondo quesito si chiedeva se, in tale contesto, quando stabilisce il valore di mercato dei terreni, il comitato debba attenersi ai valori di riferimento o se, al contrario, disponga di potere discrezionale. Il governo tedesco ha risposto ad entrambi i quesiti con un documento presentato il 28 maggio 2010. Rispetto alla composizione dei comitati di esperti immobiliari esso afferma, in sintesi, che i loro membri devono possedere una specializzazione in materia ed essere indipendenti (nel senso che, per esempio, l'attività principale di questi non può consistere nella gestione di immobili dell'ente locale interessato) e che le regole per la designazione di tali esperti sono stabilite dai diversi Länder. In merito al

secondo quesito, il governo tedesco afferma che i comitati di esperti sono organismi liberi ed indipendenti e che non sono vincolati ad alcun valore di riferimento, benché esistano alcuni parametri che possono essere presi in considerazione. In una prima fase vengono decisi i parametri da tenere in considerazione nella valutazione del terreno di cui si tratti e poi si discute del valore che deve essere attribuito a tali parametri.

V — Questione pregiudiziale. Riformulazione

A — I termini della controversia nella causa principale

18. Nella causa a qua il Landgericht Berlin dovrà stabilire se la BVVG, società incaricata della privatizzazione dei terreni agricoli della ex Repubblica democratica tedesca, abbia agito in conformità della legge nell'ambito dell'operazione effettuata con la Seydaland.

19. Posta in tali termini, la causa si impernia su un elemento strumentale del regime di privatizzazione, ossia sul metodo di calcolo del valore di mercato che deve servire come base

per la determinazione del prezzo di vendita dei terreni in parola.

20. Nessuno mette in questione il fatto che, conformemente al diritto dell'Unione, la massima intensità dell'aiuto che può ricevere il compratore sia pari al 35% del valore di mercato dei terreni acquisiti¹¹. Di conseguenza, l'art. 3, n. 7, della legge tedesca sulle indennità compensative ha stabilito che il valore dei terreni agricoli debba essere calcolato applicando al valore di mercato una riduzione pari a tale limite massimo del 35%.

21. Le opinioni divergono allorché si tratta di stabilire il metodo di calcolo che debba essere utilizzato in un caso come quello di specie, per riuscire ad ottenere il valore effettivo di mercato dei terreni oggetto di privatizzazione, conciliando le esigenze del diritto interno con i requisiti imposti dai Trattati.

22. La Seydaland ritiene che, in base all'art. 5 del regolamento tedesco sull'acquisizione di terreni, la BVVG avrebbe dovuto calcolare il prezzo di vendita dei terreni utilizzando i valori di riferimento regionali pubblicati ufficialmente, oppure ricorrendo all'intervento di un comitato di valutazione ai sensi dell'art. 192 del codice dell'edilizia. Avendo optato per una

terza via non espressamente prevista nel citato art. 5, ossia ricavando il prezzo di vendita dalla situazione corrente del mercato secondo un proprio sistema di calcolo, la convenuta avrebbe agito illegalmente.

23. Al riguardo, la BVVG replica che, all'epoca della vendita, i valori di riferimento regionali non erano aggiornati, in quanto non era stato possibile adattare tali valori con sufficiente rapidità alla nuova situazione del mercato nei nuovi Länder, che era caratterizzata da uno straordinario aumento dei prezzi dei terreni agricoli¹². I citati valori non riflettevano una situazione aggiornata del mercato, ma un contesto di prezzi più bassi, che si riferivano alla situazione di uno o due anni prima. Di conseguenza, se il prezzo di vendita fosse stato calcolato in applicazione dei valori di riferimento regionali, si sarebbe ottenuto un valore inferiore a quello di mercato e, una volta apportata la riduzione del 35%, si sarebbe configurata la concessione di un aiuto di Stato illegale.

24. D'altra parte, lo stesso ministero federale delle Finanze sarebbe stato al corrente di tale situazione quando, il 10 luglio 2007, ha ordinato alla BVVG di esaminare i valori di riferimento regionali pubblicati nella Gazzetta ufficiale federale (*Bundesanzeiger*), talché, qualora vi fosse stato uno scarto superiore al 20% rispetto ai prezzi medi applicati in operazioni analoghe nel mercato, i detti valori

11 — Non si mette in discussione neppure il fatto che l'utilizzo di un prezzo di vendita inferiore a quello di mercato costituisca in questo caso un «aiuto di Stato» ai sensi della giurisprudenza, in quanto soddisfa tutti i requisiti di cui all'art. 87 CE. Un altro esempio di questo tipo di aiuti è fornito nella sentenza 11 dicembre 2008, causa C-295/07 P, Commissione/Département du Loiret (Racc. pag. I-9363).

12 — La convenuta sostiene che i prezzi erano aumentati di un 18% nel 2007 e di un 15% nel 2008.

regionali potevano non essere presi come base per calcolare il valore di mercato.

25. Secondo i calcoli effettuati dalla convenuta, siffatta situazione si è verificata nel caso di specie. Per tale ragione, e date le difficoltà che avrebbe comportato l'effettuazione di una valutazione indipendente per ciascuna vendita nell'ambito di un programma di privatizzazione di tale ampiezza, la BVVG ha utilizzato un insieme di valori di riferimento che essa stessa aveva elaborato sulla base dei dati ottenuti in altre vendite di terreni effettuate recentemente, nonché sulla base dei dati forniti dallo stesso comitato di esperti costituito conformemente all'art. 192 del codice dell'edilizia.

26. Nel loro intervento dinanzi alla Corte di giustizia, la BVVG ed il governo tedesco sostengono che la convenuta nella causa a qua ha agito nel rispetto del diritto dell'Unione, nei limiti in cui la determinazione di un valore di mercato aggiornato ed effettivo costituisce un requisito ineludibile di quest'ultimo (in particolare, ai sensi dell'art. 87 CE e della comunicazione della Commissione del 1997). Peraltro, essi confermano la regolarità del comportamento della convenuta anche alla luce del diritto interno, in quanto l'art. 5, n. 1, del regolamento sull'acquisizione di terreni non osta all'impiego di un metodo di valutazione diverso da quelli ivi espressamente citati.

27. Orbene, nella questione pregiudiziale il Landgericht Berlin non esprime dubbi, se

non indirettamente, circa la regolarità del comportamento del BVVG nel caso di specie. Quello che intende chiarire il giudice del rinvio è se «l'art. 5, n. 1, seconda e quarta frase», del regolamento sull'acquisizione di terreni sia, in astratto, compatibile con l'art. 87 CE.

28. Non si tratta pertanto di stabilire se il metodo di calcolo utilizzato in questo caso dalla BVVG permetta di ottenere il valore di mercato dei terreni (ciò che non sembra essere in discussione), ma piuttosto se anche gli altri metodi espressamente previsti dal citato art. 5 consentissero di ottenerlo. Solo in caso affermativo sarebbe possibile dichiarare che il detto precetto è compatibile con il diritto dell'Unione¹³.

29. Orbene, prima di iniziare tale analisi, dobbiamo procedere ad una riformulazione della questione.

13 — L'argomento secondo cui la decisione della Commissione 22 dicembre 1999 avrebbe avallato i due metodi di calcolo previsti dall'art. 5 è irrilevante a tal fine, poiché nulla impedirebbe alla Corte di giustizia di esprimere in questa sede un'opinione contraria a tale teorica approvazione da parte della Commissione. Non ritengo necessario, pertanto, esaminare il tenore di tale decisione. In ogni caso, come ammettono lo stesso governo tedesco e la Commissione, la detta decisione non avrebbe approvato i citati metodi di calcolo in maniera incondizionata, bensì alla condizione che essi permettessero, una volta applicati ad un caso concreto, di ricavare il valore di mercato dei terreni in questione.

B — *Riformulazione della questione*

30. Si deve anzitutto ricordare che il Landgericht Berlin si riferisce unicamente alla seconda e quarta frase dell'art. 5, n. 1, che, nella versione vigente al momento della stipula del contratto, indicavano espressamente due metodi di valutazione, rispettivamente, i valori di riferimento regionali ed il comitato di valutazione di cui all'art. 192 del codice dell'edilizia.

31. Pertanto, in linea di principio il Landgericht Berlin ha escluso dalla questione pregiudiziale la prima frase dell'art. 5, a termini del quale «il valore di mercato delle superfici agricole (...) viene determinato in base alle indicazioni del Wertermittlungsverordnung [regolamento per l'accertamento di valore] 6 dicembre 1988». Tuttavia, il governo tedesco sostiene che tale parte della disposizione in parola risulta indispensabile al fine di interpretare correttamente la disposizione medesima, e soprattutto per garantire la sua completa compatibilità con il diritto dell'Unione. Pertanto, al fine di offrire una risposta utile al giudice nazionale, ritengo opportuno includere nell'analisi l'intero art. 5, n. 1, del regolamento sull'acquisizione di terreni.

32. In secondo luogo, si deve ricordare che, nell'ambito di un procedimento pregiudiziale, la Corte di giustizia non può pronunciarsi direttamente sulla compatibilità di una disposizione nazionale con il diritto dell'Unione. Di conseguenza, il riferimento all'art. 5 del

regolamento sull'acquisizione di terreni dovrà essere indiretto.

33. Alla luce delle precedenti considerazioni, ritengo che la questione pregiudiziale in esame possa essere riformulata nei seguenti termini:

«Se sia contraria all'art. 87 CE una disposizione nazionale come l'art. 5, n. 1, del Flächenerwerbsverordnung».

VI — **Analisi della questione pregiudiziale**

A — *Sulla questione se i metodi di calcolo di cui all'art. 5, n. 1, consentano di calcolare il valore di mercato effettivo*

34. Come ho rilevato nei precedenti paragrafi, la valutazione della compatibilità dell'art. 5 del regolamento sull'acquisizione di terreni con l'art. 87 CE implica stabilire se i metodi di calcolo contemplati da tale disposizione risultino idonei al fine di determinare il reale valore di mercato dei terreni agricoli di cui trattasi. Solo in caso di risposta affermativa sarà possibile garantire che non venga fissato un prezzo talmente basso da comportare la concessione di un aiuto di Stato a favore del compratore.

35. Ai fini di tale analisi, mi sembra opportuno svolgere alcune considerazioni preliminari.

l'altra, a carattere sussidiario, che comporta la valutazione dei terreni da parte dell'omonimo comitato il quale, almeno parzialmente, sembra parimenti riferirsi ad una propria tabella dei valori.

36. È sufficiente ricordare che l'importanza di determinare il valore di mercato dei detti terreni deriva dal fatto che la Germania ha scelto di applicare al prezzo di vendita di questi ultimi la riduzione massima consentita, in questo caso del 35 %, calcolata su tale valore¹⁴. Se il detto Stato membro avesse optato per l'applicazione di una riduzione sostanzialmente minore, il rischio che una determinazione errata del valore di mercato dei terreni si traducesse immediatamente in un aiuto di Stato illegale sarebbe stato considerevolmente ridotto. Al contrario, allorché, come nel caso presente, lo Stato decide di utilizzare l'intera deduzione che gli è consentita, ogniqualvolta si possa legittimamente affermare che la determinazione del prezzo di mercato dei terreni non riflette il reale valore di mercato, risultando inferiore a quest'ultimo, tale discrepanza si traduce in un aiuto illegale.

38. Senza dubbio, il modo migliore per ottenere un valore di mercato consiste nel sottomettere la transazione ad una procedura di offerta aperta ed incondizionata. Così, la comunicazione della Commissione 10 luglio 1997 presume che le dette vendite all'asta siano sempre effettuate al valore di mercato, e che quindi non presentino alcun elemento dell'aiuto di Stato. Qualora non venga seguita la procedura d'asta, tuttavia, la citata comunicazione esprime chiaramente una preferenza per una valutazione indipendente del bene, effettuata sulla base di «indicatori di mercato e di norme di valutazione generalmente riconosciut[e]».

37. È chiaro che nessun metodo di determinazione ex ante del valore di mercato è infallibile; ed è altresì evidente che non tutti i metodi possibili risultano parimenti adeguati. Nella versione originale della disposizione controversa, la Germania aveva rinunciato sia alla gara pubblica sia alla valutazione individuale, optando per due procedure, una principale, consistente nell'applicazione dei cosiddetti valori di riferimento regionali, e

39. Di conseguenza, il solo fatto che l'art. 5 del regolamento sull'acquisizione di terreni non preveda in tali casi il ricorso a una procedura d'asta — difficilmente eseguibile nell'ambito di un programma di privatizzazione tanto ampio come quello in questione — non implica l'incompatibilità della detta disposizione con il diritto dell'Unione.

40. D'altra parte, a mio giudizio, neppure l'utilizzo di tabelle o di valori di riferimento costituisce di per sé un fattore determinante per concludere che il metodo di calcolo di cui trattasi è inidoneo al fine di stabilire il valore di mercato: come abbiamo visto, la stessa comunicazione della Commissione si

14 — Art. 3, n. 7, della legge sulle indennità compensative.

riferisce all'utilizzo di «indicatori di mercato» e di «norme di valutazione comunemente riconosciute». Orbene, la detta comunicazione si fonda sulla premessa che siffatti indicatori o criteri devono essere il più possibile aggiornati, per evitare che gli stessi perdano validità e attualità a causa delle nuove circostanze del mercato¹⁵. Il rischio che ciò accada è indubbiamente maggiore in un contesto di prezzi che tendono particolarmente al rialzo come quello della fattispecie.

41. Infine, la maggiore o la minore probabilità che una determinata procedura di calcolo del valore di mercato realizzi l'obiettivo perseguito comporta indubbiamente conseguenze dal punto di vista della compatibilità del metodo utilizzato con il diritto dell'Unione. Orbene, poiché la questione è stata formulata, come nel caso presente, nei termini di un giudizio generale ed astratto su una determinata procedura, si dovrà rilevare un certo grado di «improbabilità» che il risultato desiderato, cioè la determinazione del valore di mercato, possa essere ottenuto prima di poter dichiarare una violazione del diritto dell'Unione.

42. Ciò detto, il fatto che tale «improbabilità» non possa essere valutata in termini generali non significa che qualsiasi modalità di applicazione della disposizione controversa risulti compatibile con il diritto dell'Unione.

¹⁵ — Per tale ragione nel titolo II, punto 2, lett. a), quinto comma, della comunicazione, si indica che il valore di mercato è costituito dal prezzo cui i terreni possono essere liberamente venduti «alla data della valutazione».

Di conseguenza, la risposta che può dare la Corte di giustizia in questo caso potrebbe non essere idonea a risolvere tutti i problemi che possono presentarsi al giudice nazionale in conseguenza dell'applicazione della disposizione medesima. Al contrario, sarà proprio il detto giudice a dover esaminare se, nelle circostanze di ciascun caso specifico, si configurano o meno un'ipotesi di aiuto illegale.

43. In un'ottica di questo tipo ed in tale prospettiva dinamica devono essere esaminati i metodi di calcolo espressamente menzionati all'art. 5 del regolamento sull'acquisizione di terreni.

1. Il metodo di calcolo basato sui «valori di riferimento regionali» (regionale Wertansätze)

44. Il punto debole di qualsiasi valore di riferimento — e tale aspetto è stato appena discusso — consiste nel possibile, e direi perfino prevedibile, «invecchiamento», vale a dire nell'incapacità del valore stesso di riflettere l'evoluzione del mercato o, in altri termini, nella sua ostentata rigidità a fronte di un fenomeno essenzialmente fluttuante. Ne deriva che la possibilità di «aggiornare» tali valori assume un'importanza cruciale, e ciò a prescindere dal fatto che non si possa mai garantire l'adeguatezza di tali aggiornamenti.

45. Il fascicolo contiene pochi dati concreti circa la procedura di elaborazione dei valori di riferimento regionali¹⁶ e, ciò che è più importante, non si indica con quale frequenza o tempestività tali valori vengono aggiornati (dati questi, che potrebbero variare in funzione del Land).

46. La Seydaland ha prodotto una lettera dell'Ufficio catastale regionale (Landesamt für Vermessung) del Land de Sachsen-Anhalt, in cui si afferma che esiste un aggiornamento tempestivo (almeno annuale) dei valori immobiliari di riferimento (Bodenrichtwerte) ai sensi dell'art. 196 del codice dell'edilizia alla base dei valori di riferimento regionali. Anche se venisse confermato, tale dato rifletterebbe unicamente la situazione nel citato Land.

47. Quanto al resto, durante il procedimento è stato fatto presente unicamente che, alla data di stipulazione del contratto controverso, le tabelle ufficialmente pubblicate non riflettevano l'attuale valore di mercato. Pertanto, secondo un'ottica dinamica, si può concludere nel senso che i citati valori di riferimento regionali possono non corrispondere al valore di mercato qualora non vengano aggiornati

con sufficiente tempestività, specialmente in un contesto di prezzi tendenti al rialzo.

2. Il calcolo demandato ad un «comitato di valutazione» (Gutachtersausschuss)

48. Tuttavia, lo stesso art. 5 del regolamento sull'acquisizione di terreni sembra eliminare quest'ultimo inconveniente, prevedendo la possibilità che, in tali casi, il metodo di calcolo basato sui valori di riferimento regionali, che deve essere applicato in via principale, venga sostituito dall'intervento di un comitato di valutazione competente istituito in loco, che effettuerà una stima del valore di mercato ai sensi dell'art. 192 del codice dell'edilizia.

49. L'intervento di tali comitati di valutazione potrebbe essere uno strumento più flessibile, con una maggiore capacità di adattamento alle rapide variazioni del livello dei prezzi. Tuttavia, dal fascicolo non emerge un'opinione unanime in proposito.

50. Da una parte, il Landgericht Berlin afferma che i comitati calcolano il valore di mercato «sulla base non delle condizioni attuali del mercato, ma di un listino dei prezzi di acquisto che, ai sensi dell'art. 195 del codice dell'edilizia, è gestito dal comitato e può

16 — Oltre al fatto che si basano su taluni «valori di riferimento immobiliari» (Bodenrichtwerte) di cui all'art. 196 del codice dell'edilizia. I valori di riferimento regionali e questi ultimi valori di riferimento immobiliari sembrano differire a seconda dell'area territoriale coperta dagli uni o dagli altri (in tal senso, v. Columbus, C., «Die Gemeinschaftskonformität des regionalen Wertansatzes», *Briefe zum Agrarrecht*, 1/2009, pagg. 14 e 15).

essere vecchio di qualche anno». I comitati di valutazione opererebbero anche, in definitiva, con tabelle di valori prestabiliti e idonei a causare lo stesso problema di mancanza di attualità dei valori di riferimento regionali¹⁷.

applicato o debba applicare siano sufficientemente aggiornati e se il comitato medesimo goda di una libertà sufficiente per discostarsi, eventualmente, dai detti valori prestabiliti.

51. In tale contesto, tuttavia, il governo tedesco sostiene che i membri del comitato di valutazione non sono vincolati ad alcun valore di riferimento e potrebbero adattare la loro decisione sul valore alla luce di altre circostanze. In particolare, la prima frase dello stesso art. 5 del regolamento sull'acquisizione di terreni, secondo il governo tedesco¹⁸, consentirebbe al comitato di valutazione di applicare metodi di valutazione diversi e più flessibili. Ma tornerò su tale possibilità più avanti.

B — In merito a se l'art. 5, n. 1, contempli altri metodi di calcolo alternativi

53. Orbene, anche se pervenissimo alla conclusione che i metodi di calcolo poc'anzi esaminati non consentono di garantire adeguatamente una corretta valutazione del valore di mercato, l'art. 5, n. 1, del regolamento sull'acquisizione di terreni potrebbe ancora risultare compatibile con il diritto dell'Unione qualora potesse essere interpretato nel senso che il suo tenore letterale non osta all'applicazione di un meccanismo alternativo per la determinazione del suddetto valore di mercato (per esempio, il metodo applicato dalla BVVG).

52. Anche con tali indizi favorevoli, tale metodo di calcolo può essere considerato compatibile con l'art. 87 CE solo alla condizione che esso permetta, una volta applicato al caso concreto, di ottenere un risultato adeguato. Ancora una volta, sarà compito del giudice nazionale stabilire fino a che punto gli indici o le tabelle che il comitato di valutazione abbia

54. Dagli atti non si evince chiaramente se tale metodo di calcolo alternativo sia una possibilità implicitamente contemplata dal citato art. 5, o se, invece, sia stato necessario disapplicare tale disposizione per trovare una soluzione che fosse conforme ai requisiti di cui all'art. 87 CE.

17 — Di fatto, il repertorio dei prezzi di acquisto redatto in applicazione dell'art. 195 del codice dell'edilizia (Kaufpreissammlung) serve ad elaborare i «valori immobiliari di riferimento» di cui all'art. 196 della legge medesima (Bodenrichterte), che, a loro volta, sono alla base dei valori di riferimento regionali (regionale Wertansätze) (v. la nota precedente).

18 — Tale opinione è stata espressa dal governo tedesco nella sua prima memoria di intervento relativa al presente procedimento.

55. Il giudice del rinvio e la Commissione partono dalla premessa che l'art. 5, n. 1, contempla

solamente due metodi di calcolo del valore di mercato. Al contrario, il governo tedesco ritiene che la citata disposizione consenta di applicare altri metodi di calcolo poiché, nella prima frase, rinvia alle disposizioni generali del regolamento sull'accertamento di valore (Wertermittlungsverordnung), che contiene tre metodi di valutazione supplementari. La BVVG, da parte sua, aggiunge che, in ogni caso, l'art. 5 non esclude il ricorso ad una valutazione individuale dei terreni, effettuata da un perito conformemente alle norme generali che regolano le controversie in materia civile (art. 404, n. 2, del Zivilprozessordnung, codice di procedura civile).

56. D'altra parte, la nuova formulazione dell'art. 5, n. 1, del regolamento sull'acquisizione di terreni, che è entrato in vigore l'11 luglio 2009, contempla già espressamente la possibilità di ricorrere alla valutazione del valore di mercato effettuata da un perito, che dovrà tenere conto delle «ultime variazioni del valore registrate nell'ambito delle procedure d'asta per la vendita di terreni analoghi»¹⁹.

57. La scelta dell'una o dell'altra possibile interpretazione della disposizione controversa, anche ammettendo che risulti essenziale per risolvere la questione pregiudiziale nei termini in cui è stata formulata, non spetta alla Corte di giustizia, ma è compito del giudice nazionale che è autore del rinvio.

58. A prescindere da quanto esposto poc'anzi, si deve ricordare che la giurisprudenza ha costantemente indicato che il giudice nazionale è tenuto a dare della legge nazionale un'interpretazione per quanto possibile conforme ai precetti del diritto dell'Unione²⁰. Il governo tedesco e la BVVG propongono, come ho indicato, un'interpretazione dell'art. 5 del regolamento sull'acquisizione di terreni conforme a detti precetti, ma sarà il Landgericht Berlin a dover stabilire se tale interpretazione sia o meno possibile.

19 — È chiaro che la modifica della disposizione può essere considerata un indicatore della presenza di lacune nella formulazione anteriore, ma il governo tedesco sostiene che la riforma ha unicamente chiarito il tenore letterale della disposizione in parola, senza ampliarne il contenuto.

20 — Sentenze 26 settembre 2000, causa C-262/97, Engelbrecht (Racc. pag. I-7321, punto 39); 27 ottobre 2009, causa C-115/08, ĆEZ (Racc. pag. I-10265, punto 138); 13 aprile 2010, causa C-91/08, Wall (Racc. pag. I-2815, punto 70), e 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10, Aziz Melki e Sélim Abdeli (Racc. pag. I-5667, punti 49 e 50).

VII — Conclusione

59. Conformemente alle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di giustizia di risolvere la questione pregiudiziale formulata dal Landgericht Berlin dichiarando che:

«1) Procedure di determinazione dei valori di mercato dei terreni agricoli come quelle stabilite all'art. 5, n. 1, del regolamento tedesco sull'acquisizione di terreni 20 dicembre 1995 non sono contrarie all'art. 87 CE, nei limiti in cui:

- a) i valori di riferimento indicati come primo criterio di determinazione del valore di mercato siano aggiornati con la frequenza richiesta dall'evoluzione del mercato, oppure

- b) l'intervento del comitato di valutazione indipendente previsto in via sussidiaria non risulti necessariamente vincolato da criteri di valutazione che rischiano di non tenere il passo con l'evoluzione del mercato.

Spetta al giudice nazionale stabilire, caso per caso, se risultino soddisfatte le condizioni sub a) e b).

2) La questione se una norma nazionale come quella contenuta nel citato regolamento autorizzi o meno il ricorso ad altri criteri di determinazione del valore diversi da quelli espressamente previsti nella citata disposizione, semmai dovesse acquistare rilevanza in conseguenza di quanto esposto precedentemente, dovrà essere risolta dal giudice nazionale, in base ad un'interpretazione conforme con il diritto dell'Unione».