



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
PEDRO CRUZ VILLALÓN  
presentate il 17 marzo 2015<sup>1</sup>

**Causa C-39/14**

**BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH,  
con l'intervento di:  
Thomas Erbs  
Ursula Erbs  
Landkreis Jerichower Land**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Bundesgerichtshof (Germania)]

«Rinvio pregiudiziale — Aiuti di Stato — Programma di privatizzazione di terreni e fabbricati a uso agricolo o silvicolo nei nuovi Länder in Germania — Normativa nazionale che subordina ad autorizzazione la vendita di terreni agricoli — Legge sulle transazioni fondiarie (Grundstücksverkehrsgesetz) — Diniego di autorizzazione di un contratto di vendita di un terreno concluso, a seguito di una gara pubblica, con il miglior offerente — Prezzo concordato fortemente sproporzionato rispetto al valore commerciale del terreno — Modalità di determinazione del valore del terreno — Qualificazione come “aiuto di Stato”»

1. Nella presente causa, la Corte è chiamata ad interpretare l'articolo 107 TFUE nell'ambito di una controversia avente ad oggetto le condizioni e le modalità di vendita di terreni agricoli e silvicoli nell'ambito della privatizzazione dei terreni e dei fabbricati un tempo di proprietà statale, nei nuovi Länder della Germania<sup>2</sup>. Essa si colloca, pertanto, sulla scia della causa che ha dato origine alla sentenza Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe<sup>3</sup>, sollevando nel contempo questioni nuove che porteranno la Corte a precisare la propria giurisprudenza sulle condizioni che devono essere soddisfatte dalle vendite di terreni pubblici, alla luce delle norme del Trattato in materia di aiuti di Stato.

### I – Contesto normativo

2. Dalla decisione di rinvio emerge che tra le mansioni di legge della Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG)<sup>4</sup> vi è l'attuazione della privatizzazione di terreni e fabbricati a uso agricolo o silvicolo, un tempo beni di proprietà statale, nei Länder Brandeburgo, Meclenburgo-Pomerania anteriore, Sassonia, Sassonia-Anhalt e Turingia (nuovi Länder). La BVVG è una persona giuridica di diritto privato e agisce a tal fine per conto del Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben<sup>5</sup>, ente pubblico federale dotato di personalità giuridica.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — In termini molto generali, v. Kadner, Th., *Die Transformation des Vermögensrechts in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung*, ZEuP, 1997, pag. 86; Rohde, G., *Grundstückeigentums- und Bodennutzungsverhältnisse in den neuen Bundesländern nach dem Einigungsvertrag*, DNotZ, 1991, pag. 186.

3 — C-239/09, EU:C:2010:778.

4 — In prosieguo: la «BVVG».

5 — Ente pubblico competente per l'esecuzione di compiti specifici risultanti dalla riunificazione.

3. La vendita di terreni agricoli e silvicoli in Germania è, in termini generali, disciplinata dalle disposizioni della legge sulle transazioni fondiari (Grundstücksverkehrsgesetz)<sup>6</sup>, intesa a tutelare la struttura agraria.

4. L'articolo 2, paragrafo 1, del GrdstVG così dispone:

«La cessione di un terreno con atto negoziale e il relativo contratto avente ad oggetto tale cessione necessitano di autorizzazione (...)»

5. L'articolo 4 del GrdstVG precisa tuttavia quanto segue:

«L'autorizzazione non è necessaria, quando:

1. Lo Stato federale o un Land sono parte nella cessione (...)».

6. L'articolo 9 del GrdstVG così prevede:

«1. L'autorizzazione può essere rifiutata o subordinata a obblighi (articolo 10) o condizioni (articolo 11) solo nel caso in cui:

1. la cessione comporti una ripartizione inadeguata di un fondo o del suolo, oppure
2. la cessione determini una riduzione o una ripartizione non redditizia della superficie del fondo, o di una pluralità di terreni, collegati tra loro per motivi territoriali o economici, appartenenti al cedente, oppure

3. il corrispettivo sia fortemente sproporzionato rispetto al valore del fondo.

2. Suole configurarsi una ripartizione inadeguata di un fondo o del suolo ai sensi del paragrafo 1, punto 1, quando la cessione ostacola misure per il miglioramento della struttura agraria.

3. Suole configurarsi una riduzione della superficie di un fondo o una sua ripartizione non redditizia ai sensi del paragrafo 1, punto 2, quando, in seguito a divisione ereditaria, atto di trasferimento o altra forma giuridica di cessione:

1. un'azienda agricola autonoma non sia più in grado di proseguire la sua attività;
2. la superficie di un terreno a uso agricolo scenda al di sotto di un ettaro;

(...)

4. Se il terreno viene ceduto per usi diversi da quello agricolo o silvicolo, l'autorizzazione non può essere negata a titolo del paragrafo 1, punto 3.

(...)».

## II – Fatti della controversia principale

7. Dalla decisione di rinvio emerge che a seguito di una gara pubblica nell'ambito della quale sono risultati i maggiori offerenti, i coniugi Erbs, con atto notarile del 31 marzo 2008, hanno acquistato dalla BVVG un terreno agricolo di circa 2,6 ettari per la somma di EUR 29 000.

6 — In prosieguo: il «GrdstVG».

8. Con decisione del 5 giugno 2008, il Landkreis Jerichower Land, in qualità di autorità locale competente per l'autorizzazione dell'atto di vendita, ha però rifiutato tale autorizzazione, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, punto 3, del GrdstVG<sup>7</sup>, adducendo che il prezzo concordato fosse fortemente sproporzionato rispetto al valore del fondo in vendita.

9. Il ricorso proposto dai coniugi Erbs avverso la decisione controversa è stato respinto in primo grado e in appello. Il giudice dell'appello, nella fattispecie, ha ritenuto che il prezzo di acquisto concordato, pari a EUR 29 000, fosse fortemente sproporzionato rispetto al valore del fondo in vendita, dal momento che da una perizia risultava che il valore commerciale agricolo del terreno ammontava a EUR 14 168,61, tenendo conto di altre vendite precedentemente effettuate dalla BVVG, e ad EUR 13 648,19, senza tenere conto di tali vendite. Esso ha quindi considerato che il prezzo concordato superasse tali valori di oltre il 50% e che una compravendita a tale prezzo avrebbe prodotto effetti sfavorevoli sulla struttura agraria, posto che, da una parte, un agricoltore sentito come testimone, ma che non aveva partecipato alla gara pubblica, sarebbe stato disposto ad acquistare il terreno a un prezzo fino al 50% superiore al suo valore commerciale agricolo e, dall'altra parte, i coniugi Erbs non erano agricoltori professionisti.

### III – La questione pregiudiziale e il procedimento dinanzi alla Corte

10. In tali circostanze, il Bundesgerichtshof, adito dalla BVVG con ricorso per cassazione, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE osti a una normativa nazionale quale l'articolo 9, paragrafo 1, punto 3, del [GrdstVG], che, in definitiva, a scopo di miglioramento della struttura agraria, vieta a un ente da considerare emanazione dello Stato, quale la BVVG, di attribuire un terreno agricolo posto in vendita al miglior offerente nell'ambito di una gara pubblica, se l'offerta più alta è fortemente sproporzionata rispetto al valore del fondo».

11. Il giudice del rinvio ha cura di precisare che, dal suo punto di vista, tale questione comprende tre quesiti. In primo luogo, ci si deve chiedere se la vendita di un bene fondiario pubblico da parte della BVVG a un prezzo inferiore a quello definito nell'ambito di una gara pubblica comporti un vantaggio per l'acquirente, ove la compravendita al prezzo determinato nell'ambito della gara pubblica sia preclusa da una legge generale, applicabile anche ai venditori privati. In secondo luogo, supponendo la sussistenza di un siffatto vantaggio, sorgerebbe l'ulteriore questione se esso possa essere giustificato dallo scopo della legge, ossia il miglioramento della struttura agraria. In terzo luogo ed infine, si dovrebbe accertare se il rifiuto di vendere al prezzo stabilito nell'ambito di una gara pubblica sia di per sé illegale, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, anche se tale rifiuto non costituisce ancora un aiuto, per l'effetto anticipato che esso produce.

12. La BVVG, i coniugi Erbs, il governo tedesco e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte. La BVVG, il Landkreis Jerichower Land, il governo tedesco nonché la Commissione hanno altresì presentato osservazioni orali durante l'udienza pubblica tenutasi l'11 dicembre 2014.

### IV – Sintesi delle osservazioni delle parti

13. La BVVG ritiene, in termini molto generali, che si debba rispondere in modo affermativo alla questione pregiudiziale sottoposta dal Bundesgerichtshof, giacché sussistono tutti gli elementi costitutivi di un aiuto di Stato.

7 — In prosieguo: la «disposizione controversa».

14. L'applicazione della disposizione controversa implicherebbe innanzitutto l'uso di risorse dello Stato federale, nella misura in cui i proventi della privatizzazione dei terreni e dei fabbricati un tempo di proprietà statale vengono versati nel bilancio federale. Pertanto, qualsiasi rifiuto di vendere un terreno al prezzo massimo offerto nell'ambito di una procedura di gara comporterebbe una perdita di ricavi dello Stato federale, producendo nel contempo un effetto più generale di compressione dei prezzi. La sua applicazione agevolerebbe, inoltre, gli agricoltori professionisti, che avrebbero l'opportunità di acquistare terreni oggetto di gare pubbliche a un prezzo inferiore al prezzo dell'offerta migliore.

15. Tale vantaggio deriverebbe dalle modalità di determinazione del valore commerciale dei terreni sulla base del quale le autorità locali competenti possono accertare la sussistenza di una forte sproporzione ai sensi della disposizione controversa e quindi adottare una decisione di diniego di autorizzazione. La BVVG ritiene che la determinazione di tale valore mediante perizia possa avvicinarsi al valore commerciale solo ove essa si basi sui risultati di un ampio numero di procedure di gara, fatto che non si verificherebbe nella fattispecie.

16. I coniugi Erbs ritengono, in sostanza, che la compravendita del terreno non abbia comportato una riduzione o una ripartizione non redditizia dei terreni e non abbia danneggiato un'azienda agricola autonoma né la capacità di un agricoltore di proseguire la sua attività.

17. Il governo tedesco ritiene che debba risponderci negativamente alla questione pregiudiziale, poiché la disposizione controversa non comporta la concessione di alcun vantaggio, né sotto forma di sovvenzione né di riduzione di un onere. Esso considera che, in ogni caso, nessuna impresa particolare sia avvantaggiata, posto che la BVVG non ha alcun obbligo di vendere all'agricoltore che si sia candidato come acquirente. Se è vero che la decisione di diniego di autorizzazione produce un effetto restrittivo nei confronti della BVVG e dei coniugi Erbs, essa non determina, per contro, alcun effetto favorevole.

18. La Commissione, infine, ricordando che, in linea di principio, non compete al giudice nazionale decidere sulla compatibilità con il Trattato di un eventuale aiuto, ritiene che la normativa nazionale possa costituire un «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, concentrando le proprie osservazioni sull'esame della questione della sussistenza di un vantaggio selettivo, invitando nel contempo il giudice del rinvio a riesaminare se, nella fattispecie, sia ravvisabile un intervento mediante risorse statali.

## V – Osservazioni preliminari

19. L'esame della questione pregiudiziale del giudice del rinvio richiede una serie di osservazioni preliminari. Esaminerò anzitutto la portata della questione pregiudiziale sottoposta, che mi condurrà a proporre alla Corte una riformulazione di quest'ultima. Cercherò poi di esporre le ragioni per le quali una legge sulle transazioni fondiarie come il GrdstVG, di applicazione generale anche sul piano territoriale, possa, e nel caso di specie debba, essere valutata con riguardo alle disposizioni del Trattato concernenti gli aiuti di Stato. Ciò detto, esporrò il contenuto della disposizione controversa. Infine, affronterò, da ultimo, l'eccezione di principio sollevata dal governo tedesco, secondo la quale la disposizione controversa non costituirebbe un aiuto di Stato data l'assenza di vantaggi effettivi a un'impresa.

### A – Sulla portata della questione pregiudiziale

20. Mediante la sua questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiama formalmente la Corte a pronunciarsi sulla questione se l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE osti alla disposizione controversa, ossia se la misura prevista dalla stessa costituisca un aiuto incompatibile con il mercato interno.

21. Orbene, come ricordato dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, non spetta né alla Corte né al giudice del rinvio pronunciarsi sulla compatibilità di una misura nazionale con l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, dal momento che la Commissione dispone, sotto il controllo del giudice dell'Unione europea<sup>8</sup>, di una competenza esclusiva in materia. Di conseguenza, un giudice nazionale non può, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE, interrogare la Corte sulla compatibilità con il mercato interno di un aiuto statale o di un regime di aiuti di Stato<sup>9</sup>. Da questo punto di vista, la Corte non può rispondere, nell'ambito del presente procedimento pregiudiziale, alla seconda questione sottoposta dal giudice del rinvio.

22. Tuttavia, i giudici nazionali rimangono competenti a pronunciarsi sulla qualificazione di una misura come aiuto di Stato e a trarne le conseguenze in applicazione dell'articolo 108, paragrafo 3, ultimo periodo, TFUE<sup>10</sup>. Essi debbono assicurare, in particolare, agli amministrati che saranno tratte tutte le conseguenze di una violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, ultimo periodo, TFUE, conformemente al loro diritto nazionale, sia per quanto concerne la validità degli atti di esecuzione, sia per quanto concerne il recupero degli aiuti finanziari concessi in violazione di tale disposizione o di eventuali misure provvisorie<sup>11</sup>.

23. Più precisamente, la Corte ha dichiarato che la competenza della Commissione ad esaminare la compatibilità di un aiuto con il mercato interno non osta a che un giudice nazionale sottoponga alla Corte una questione pregiudiziale sull'interpretazione della nozione di aiuto<sup>12</sup>. Pertanto, la Corte può, in particolare, fornire al giudice del rinvio gli elementi di interpretazione di diritto dell'Unione che gli consentano di stabilire se una misura nazionale possa essere qualificata come aiuto di Stato ai sensi di tale diritto<sup>13</sup>.

24. Occorre altresì ricordare, in tale contesto, che la Corte ha affermato che, qualora un giudice nazionale abbia dubbi sulla qualificazione di una misura, lo stesso può chiedere alla Commissione chiarimenti in merito. Nella sua comunicazione del 23 novembre 1995 relativa alla cooperazione tra i giudici nazionali e la Commissione in materia di aiuti di Stato<sup>14</sup>, la Commissione ha apertamente invitato i giudici nazionali a contattarla ove l'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, dia luogo a difficoltà, e ha spiegato che tipo di assistenza essa possa fornire<sup>15</sup>. In proposito va sottolineato che, in forza dell'obbligo di leale collaborazione tra le istituzioni comunitarie e gli Stati membri sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE<sup>16</sup>, la Commissione deve rispondere senza indugio alle domande dei giudici nazionali<sup>17</sup>.

8 — V., segnatamente, sentenza Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, punto 52).

9 — V., segnatamente, sentenza Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, punto 23) e ordinanza Acanfora (C-181/13, EU:C:2014:127, punto 22).

10 — V., segnatamente, sentenze Steinike & Weinlig (78/76, EU:C:1977:52, punto 2); Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (C-354/90, EU:C:1991:440, punti da 8 a 14), nonché Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, punti da 26 a 29).

11 — V., segnatamente, sentenze Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (EU:C:1991:440, punto 12), nonché SFEI e a. (C-39/94, EU:C:1996:285, punto 40).

12 — V., segnatamente, sentenza DM Transport (C-256/97, EU:C:1999:332, punto 15).

13 — V., segnatamente, sentenze Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, punto 24) nonché Paint Graphos e a. (da C-78/08 a C-80/08, EU:C:2011:550, punto 35).

14 — GU C 312, pag. 8.

15 — V. altresì la comunicazione della Commissione, del 9 aprile 2009, relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali (GU C 85, pag. 1, punti 89 e seguenti).

16 — V. ordinanza Zwartveld e a. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punti 17 e 18).

17 — V., in particolare, sentenza SFEI e a. (EU:C:1996:285, punto 50).

25. Pertanto, ove si ritenesse che il meccanismo di autorizzazione istituito dalla disposizione controversa possa celare elementi di aiuti di Stato, spetterebbe quindi alle autorità competenti tedesche notificarlo alla Commissione affinché essa si pronunci sulla sua compatibilità con il mercato interno. In attesa di una decisione definitiva della Commissione, spetterebbe al giudice del rinvio applicare l'effetto diretto dell'articolo 108, paragrafo 3, ultimo periodo, TFUE, ossia salvaguardare i diritti degli interessati ai sensi di tale disposizione, opponendosi al rifiuto di autorizzare la conclusione del contratto di compravendita stipulato tra la BVVG e i coniugi Erbs e ai suoi effetti<sup>18</sup>.

26. Occorre altresì ricordare che, ad eccezione degli aiuti de minimis<sup>19</sup>, gli Stati membri devono altresì trasmettere alla Commissione<sup>20</sup>, ai fini della loro pubblicazione sul suo sito Internet<sup>21</sup>, una sintesi delle informazioni relative alle misure eventualmente rientranti in un'esenzione per categoria, ivi compresi gli aiuti concessi nel settore agricolo<sup>22</sup>.

27. Sulla base delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di riformulare la questione pregiudiziale sottoposta dal Bundesgerichtshof come segue: «se l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE debba essere interpretato nel senso che una norma di diritto nazionale che, a scopo di miglioramento della struttura agraria, vieta a un ente da considerare emanazione dello Stato di vendere, nell'ambito di una procedura di gara, un terreno agricolo al miglior offerente qualora la migliore offerta sia fortemente sproporzionata rispetto al valore del terreno, possa essere qualificata come aiuto di Stato».

#### B – Sulla specificità della normativa controversa

28. La disposizione controversa<sup>23</sup>, esposta sommariamente, consente alle autorità locali competenti di opporsi alle vendite di terreni agricoli o silvicoli concluse nell'ambito di procedure di gara qualora esse ritengano che i prezzi concordati siano fortemente sproporzionati rispetto al loro valore.

29. La normativa nella quale essa si colloca<sup>24</sup>, si fonda, nella fattispecie, su un meccanismo di autorizzazione preventiva per taluni trasferimenti di proprietà di terreni agricoli o silvicoli oggetto di contratti di compravendita, la cui attivazione è subordinata al superamento di una soglia di prezzo, la cui valutazione si fonda su un sistema di determinazione del valore commerciale agricolo di tali terreni. Il giudice del rinvio definisce peraltro la disposizione controversa come «una regolamentazione dei prezzi che contiene un vincolo legale sulla proprietà».

18 — V., segnatamente, sentenze SFEI e a. (EU:C:1996:285, punto 28), nonché Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, punti da 29 a 32).

19 — V. articolo 3 del regolamento (CE) n. 1535/2007 della Commissione, del 20 dicembre 2007, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti de minimis nel settore della produzione dei prodotti agricoli (GU L 337, pag. 35). L'articolo 4, paragrafo 1, secondo comma, del predetto regolamento afferma tuttavia che, in caso di superamento del massimale di cui all'articolo 3, paragrafo 2, (ossia EUR 7 500 per una medesima impresa nell'arco di tre esercizi fiscali), lo Stato membro provvede a che la misura di aiuto che ha determinato il superamento sia notificata alla Commissione oppure che l'importo dell'aiuto sia recuperato presso il beneficiario. Ai sensi del suo articolo 7, secondo comma, detto regolamento è applicabile dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2013. Esso è stato sostituito dal regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti de minimis nel settore agricolo (GU L 352, pag. 9), entrato in vigore il 1° gennaio 2014. Tale nuovo regolamento, oltre a modificare il massimale de minimis, prevede al suo articolo 6 un nuovo meccanismo di controllo, che non comporta più l'obbligo di notifica previsto all'articolo 4, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 1535/2007.

20 — V. articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 994/98 del Consiglio, del 7 maggio 1998, sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del Trattato che istituisce la Comunità europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali (GU L 142, pag. 1).

21 — V. articolo 1, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 733/2013 del Consiglio, del 22 luglio 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 994/98 sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del Trattato che istituisce la Comunità europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali (GU L 204, pag. 11), che modifica segnatamente l'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 994/98.

22 — Regolamento (CE) n. 1857/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese attive nella produzione di prodotti agricoli e recante modifica del regolamento (CE) n. 70/2001 (GU L 358, pag. 3); tale regolamento è stato abrogato dal regolamento (UE) n. 702/2014 della Commissione, del 25 giugno 2014, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali (GU L 193, pag. 1), in vigore dal 1° luglio 2014.

23 — V., segnatamente, Schramm, L., *Probleme der Grundstücksverkehrsgenehmigung und des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts in den neuen Bundesländern*, NL-BzAR, 2005, n. 8, pag. 322.

24 — Nel prosieguo: la «normativa controversa».

30. L'autorizzazione al trasferimento della proprietà di un terreno agricolo o silvicolo oggetto di un contratto di compravendita non è richiesta, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, del GrdstVG, qualora lo Stato federale o un Land sia parte della compravendita, ma è, invece, richiesta ai sensi della stessa giurisprudenza del Bundesgerichtshof<sup>25</sup>, qualora la BVVG sia parte della compravendita, come avviene nel procedimento principale. Nonostante la sua mansione di legge, che consiste nel dare attuazione alla privatizzazione dei terreni nei nuovi Länder, la BVVG, persona giuridica di diritto privato, non rientra nella clausola di esenzione prevista dall'articolo 4, paragrafo 1, del GrdstVG.

31. Occorre altresì osservare che il GrdstVG, una legge che, in termini molto generali, subordina ad autorizzazione i trasferimenti di proprietà dei terreni agricoli e silvicoli che hanno luogo in Germania tra soggetti privati, si applica altresì a tutte le transazioni fondiari che hanno luogo nell'ambito del processo di privatizzazione dei terreni un tempo di proprietà statale, che amministra la BVVG, poiché quest'ultima non rientra nella clausola di esenzione prevista dall'articolo 4, paragrafo 1, del GrdstVG.

32. È, pertanto, tale clausola di esenzione che subordina le compravendite di terreni agricoli e silvicoli pubblici a un'autorizzazione, qualora, in particolare, le condizioni di cui alla disposizione controversa siano soddisfatte. E, dato che la BVVG procede alla vendita di terreni un tempo di proprietà dello Stato e versa i proventi di tale vendita al bilancio federale, la normativa controversa può riguardare risorse statali e, pertanto, può rientrare nelle disposizioni del Trattato relative agli aiuti di Stato.

33. Occorre tuttavia esaminare più dettagliatamente il contenuto della disposizione controversa.

#### *C – Sul contenuto della disposizione controversa*

34. L'autorizzazione al trasferimento della proprietà di un terreno può essere rifiutata solo a condizione che, da una parte, si tratti di un terreno agricolo o silvicolo e, dall'altra, concorrano talune circostanze, in particolare, per quanto concerne la disposizione controversa, che il prezzo offerto e concordato nel contratto di compravendita sia fortemente sproporzionato rispetto al valore commerciale agricolo del terreno.

35. Il GrdstVG non definisce la nozione di «fortemente sproporzionato», ma sono stati i giudici tedeschi e in particolare il giudice del rinvio ad averla definita. Si ha forte sproporzione quando il prezzo di acquisto concordato supera il valore commerciale agricolo del terreno di oltre il 50%<sup>26</sup>.

36. Il giudice del rinvio indica, al riguardo, che la disposizione controversa ha lo scopo di impedire che gli agricoltori professionisti siano gravati da costi di acquisizione di nuovi terreni che possono minacciare la redditività della loro azienda. Essa mira dunque a far cessare le operazioni di speculazione sui terreni agricoli e silvicoli e a promuovere il miglioramento della struttura agraria.

37. Il governo tedesco ha affermato che la decisione di diniego di autorizzazione ha l'effetto di arrestare la registrazione dell'acquirente come proprietario del terreno, il che impedisce il trasferimento della proprietà, cosicché il contratto di compravendita concluso rimane provvisoriamente inefficace fino a quando interviene una decisione giudiziaria definitiva su tale decisione. Se la decisione di diniego è annullata, il contratto di compravendita provvisoriamente inefficace diventa efficace al prezzo di compravendita concordato e l'acquirente può essere registrato come proprietario. In caso contrario, la decisione di diniego diventa definitiva e il contratto concluso diventa nullo e inefficace. Tuttavia, il fatto che la decisione di diniego diventi definitiva non comporterebbe alcun diritto ad acquistare il terreno per un agricoltore che manifesta il proprio interesse nell'ambito della procedura di gara pubblica o del procedimento contenzioso avverso la decisione di diniego di autorizzazione.

25 — Sentenza del 27 novembre 2009 (BLw 4/09, NJW-RR 2 010,886 Rn. 12).

26 — V. sentenza del Bundesgerichtshof del 27 aprile 2001 (BLw 14/00, NJW-RR 2001, 1021), citata dal governo tedesco.

38. La disposizione controversa mira quindi ad impedire che le vendite di terreni agricoli o silvicoli eseguite nell'ambito di una procedura di gara pubblica abbiano luogo a prezzi che si discostano sostanzialmente, di oltre il 50%, dai prezzi che le autorità locali competenti considerano «accettabili», ossia proporzionati a ciò che dette autorità ritengono essere il loro valore commerciale agricolo.

39. Ciò detto, occorre rilevare che l'attuazione della normativa controversa, che comporta, per ipotesi, che il prezzo massimo offerto per un dato terreno nell'ambito di una procedura di gara pubblica superi di oltre il 50% il valore commerciale agricolo stimato dalle autorità locali competenti, può teoricamente avvenire in fattispecie molto diverse, che variano segnatamente in funzione del numero di offerte presentate e della struttura dei prezzi proposti.

40. Di conseguenza, si deve sottolineare che non è possibile valutare la normativa controversa e risolvere la questione della sua qualificazione con riguardo all'articolo 107 TFUE senza prendere in considerazione le condizioni effettive della sua attuazione e più precisamente le circostanze nelle quali la stessa trova applicazione. Come avrò modo di mostrare, la valutazione del carattere sproporzionato del prezzo offerto nell'ambito di una procedura di gara pubblica per un dato terreno cambia a seconda del fatto che la predetta procedura abbia dato luogo ad una sola offerta o ad un numero molto ridotto di offerte oppure ad un numero significativo di offerte.

41. Ne consegue che, per valutare se ciò avvenga nella fattispecie, sarà senz'altro necessario esaminare le effettive modalità di determinazione del valore commerciale agricolo dei terreni adottate dalle autorità locali competenti, ma occorrerà altresì prendere in considerazione il numero di offerte presentate e la struttura dei prezzi proposti nell'ambito della procedura di gara pubblica.

#### *D – Sulla particolarità della situazione di cui al procedimento principale*

42. Occorre, da ultimo, insistere sulla particolarità della situazione di cui al procedimento principale, oggetto della terza questione sottoposta dal giudice del rinvio<sup>27</sup>, che fornisce al governo tedesco uno degli argomenti principali che gli hanno consentito di concludere che la normativa controversa non può essere qualificata come aiuto di Stato.

43. Quest'ultimo sostiene, infatti, che la decisione di diniego di autorizzazione di cui al procedimento principale non comporta alcun obbligo per la BVVG di vendere il terreno controverso all'agricoltore professionista che abbia manifestato il proprio interesse ad acquistarlo. Non si può quindi ritenere che il terreno controverso sia stato venduto a un prezzo inferiore al prezzo di mercato stabilito nell'ambito della gara pubblica. La disposizione controversa non potrebbe, di conseguenza, essere qualificata come aiuto di Stato, in assenza di interventi effettivi mediante risorse statali.

44. È pur vero che, in assenza di vendita del terreno controverso all'agricoltore professionista che ha manifestato il proprio interesse nell'ambito della procedura di gara pubblica di cui al procedimento principale, a un prezzo inferiore all'offerta più elevata, non si può ritenere che sussista concessione di un aiuto effettivo.

45. Tuttavia, se tale vendita non ha effettivamente avuto luogo nella causa su cui verte il procedimento principale, ciò è avvenuto anzitutto ed essenzialmente in ragione del fatto che le due parti del contratto che forma oggetto della decisione di diniego di autorizzazione hanno contestato tale decisione dinanzi ai giudici tedeschi, avendo la BVVG sollevato proprio la questione se la disposizione controversa si qualifichi come aiuto di Stato, questione che ha dato origine al presente procedimento pregiudiziale.

27 — V. paragrafo 11 delle presenti conclusioni.



46. Inoltre, il fatto che le autorità locali competenti non abbiano ancora dato seguito alla loro decisione di diniego di autorizzazione in un dato caso non consente di concludere che la questione della qualificazione della disposizione controversa come aiuto di Stato è ipotetica. Non si può in particolare ritenere che l'asserito comportamento delle autorità locali competenti si ripeterà sistematicamente e indefinitamente nel tempo, salvo privare la disposizione controversa di ogni contenuto ed effetto.

47. In ogni caso, il fatto che le autorità locali competenti dispongano di un potere discrezionale sul seguito da riservare alla loro decisione di diniego di autorizzazione non incide sulla questione se la normativa controversa possa celare elementi di aiuti di Stato. La qualificazione di una misura come aiuto di Stato non può, salvo rimettere in discussione il sistema di controllo permanente degli aiuti di Stato previsto dagli articoli 107 TFUE e 108 TFUE, essere subordinata né alla preventiva constatazione della sua effettiva esecuzione né alla valutazione in prospettiva della sua frequenza di esecuzione.

48. Alla luce di queste prime considerazioni, posso affrontare il fulcro del problema sollevato dalla controversia principale, consistente nello stabilire se ed in quale misura l'attuazione della normativa controversa possa essere qualificata come aiuto di Stato.

## VI – Sulla qualificazione della normativa controversa come misura di aiuto di Stato

49. Affinché una misura nazionale possa essere qualificata come «aiuto» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, è necessario in particolare e anzitutto che essa costituisca un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali e che la stessa conceda un vantaggio al suo beneficiario<sup>28</sup>.

50. Dalla giurisprudenza della Corte risulta che solo i vantaggi concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali vanno considerati aiuti ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. La distinzione stabilita da questa disposizione tra gli «aiuti concessi dagli Stati» e gli aiuti concessi «mediante risorse statali» non significa che tutti i vantaggi concessi da uno Stato costituiscano aiuti, che siano o meno finanziati mediante risorse statali, ma è intesa solamente a ricomprendere in tale nozione non solo i vantaggi direttamente concessi dagli Stati, ma anche quelli concessi da enti pubblici o privati designati o istituiti dagli Stati<sup>29</sup>.

51. Ciò detto, la nozione di «aiuto» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, vale a designare non soltanto prestazioni positive del genere delle sovvenzioni, ma anche, in maniera più ampia, interventi i quali, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, ne hanno la natura e producono identici effetti<sup>30</sup>. A tal riguardo, basta dimostrare un nesso sufficientemente diretto tra, da un lato, il vantaggio accordato al beneficiario e, dall'altro e in particolare, una riduzione delle entrate del bilancio statale<sup>31</sup>.

52. Va altresì ricordato, per completare la risposta da fornire alla seconda questione sottoposta dal giudice del rinvio<sup>32</sup>, che il mero fatto che una misura persegua uno scopo sociale non è sufficiente per sottrarla ipso facto alla qualifica di «aiuto» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, dal momento che tale disposizione non distingue gli interventi statali a seconda della loro causa o del loro scopo, ma li definisce in funzione dei loro effetti<sup>33</sup>.

28 — V., segnatamente, sentenze *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, EU:C:2003:415, punti 74 e 75) nonché *Libert e a.* (C-197/11 e C-203/11, EU:C:2013:288, punto 74).

29 — V., segnatamente, sentenze *van Tiggele* (82/77, EU:C:1978:10, punti 24 e 25) e *PreussenElektra* (C-379/98, EU:C:2001:160, punto 58).

30 — V., segnatamente, sentenze *Banco Exterior de España* (C-387/92, EU:C:1994:100, punto 13); *SFEI e a.* (EU:C:1996:285, punto 58); *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe* (EU:C:2010:778, punto 30), nonché *Eventech* (C-518/13, EU:C:2015:9, punto 33).

31 — V., segnatamente, sentenza *Eventech* (EU:C:2015:9, punto 34).

32 — V. paragrafi 11 e 20 delle presenti conclusioni.

33 — V. segnatamente, sentenza *Heiser* (C-172/03, EU:C:2005:130, punto 46).

53. Come la Corte ha già sottolineato, non può escludersi che una vendita di terreni pubblici a un prezzo inferiore a quello di mercato possa costituire un aiuto di Stato<sup>34</sup>. Nel caso di specie la Corte ha precisato che la vendita di terreni o edifici da parte di un'autorità pubblica ad un'impresa o a un soggetto privato che eserciti un'attività economica, come l'agricoltura o la silvicoltura, può celare elementi di aiuti di Stato, segnatamente quando non sia effettuata al valore di mercato, vale a dire, al prezzo che un investitore privato, che agisce in normali condizioni di concorrenza, avrebbe potuto fissare<sup>35</sup>.

54. La Corte ne ha dedotto che, laddove il diritto nazionale fissi regole di calcolo del valore di mercato dei terreni per la vendita da parte delle pubbliche autorità, l'applicazione di dette regole deve, ai fini della loro conformità con l'articolo 107 TFUE, sfociare in ogni caso in un prezzo il più vicino possibile al valore di mercato<sup>36</sup>.

55. È alla luce di questi diversi elementi che occorre valutare se e in quale misura l'applicazione della disposizione controversa implichi la concessione di un vantaggio ad un'impresa e possa pertanto essere qualificata come aiuto di Stato, il che mi porta ad analizzare anzitutto il sistema di determinazione del valore commerciale agricolo dei terreni agricoli e silvicoli da parte delle autorità locali competenti.

#### *A – Il sistema di determinazione del valore commerciale agricolo dei terreni*

56. Il valore commerciale agricolo dei terreni, che non è definito dal GrdstVG, è, come emerge dall'ordinanza di rinvio (punto 32), il prezzo che deve essere ottenuto per terreni dello stesso tipo e con la stessa ubicazione al momento della conclusione del contratto nell'ambito di una transazione contrattuale libera tra agricoltori, ossia una transazione fondiaria nell'ambito del settore agricolo, posto che le cessioni a soggetti non agricoltori devono altresì essere prese in considerazione qualora siano effettuate per un altro uso agricolo del terreno.

57. Né il giudice del rinvio né gli interessati che hanno presentato osservazioni scritte e orali hanno fornito indicazioni molto precise sulle modalità secondo le quali l'autorità locale competente, legittimata a rifiutare l'autorizzazione richiesta dalla disposizione controversa, ha determinato il valore commerciale agricolo del terreno oggetto del contratto, valore sulla base del quale è stata accertata la forte sproporzione che ha giustificato il diniego di autorizzazione. Dalle osservazioni scritte della BVVG emerge tuttavia che tale valore è determinato partendo dai prezzi di riferimento stabiliti dai comitati di valutazione secondo indicatori e valori di riferimento regionali (punti 41 e 42).

58. Il giudice del rinvio si limita a precisare che, nella controversia principale, il giudice dell'appello ha confermato la decisione di diniego di autorizzazione dell'autorità locale competente sulla base di una perizia che lo stesso aveva ordinato, senza fornire tuttavia ulteriori chiarimenti. La BVVG ha cionondimeno affermato nelle sue osservazioni scritte che le offerte presentate dalle aziende agricole nell'ambito della procedura di gara pubblica non sono prese in considerazione.

59. L'attivazione del meccanismo di autorizzazione preventiva presuppone quindi che, nell'ambito di una procedura di gara pubblica per la vendita di un terreno agricolo che sia sfociata nella conclusione di un contratto di compravendita con un acquirente non agricoltore o con un agricoltore non professionista, un agricoltore professionista abbia manifestato il proprio interesse ad acquistare il terreno oggetto del predetto contratto e che il prezzo concordato in quest'ultimo superi di oltre il 50% il prezzo al quale il predetto agricoltore ha dichiarato di essere disposto ad acquistare il terreno.

34 — Sentenza Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe (EU:C:2010:778, punto 31).

35 — V. sentenza Commissione/Scott (C-290/07 P, EU:C:2010:480, punto 68) e Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe (EU:C:2010:778, punto 34).

36 — V. sentenza Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe (EU:C:2010:778, punto 35).

*B – La sussistenza di un intervento mediante risorse statali*

60. È indubbio che l'attuazione della disposizione controversa possa comportare un intervento mediante risorse statali, giacché essa può implicare una perdita di ricavi dello Stato sui proventi della privatizzazione dei terreni che sono oggetto di una decisione di diniego di autorizzazione al trasferimento della proprietà. Come ha sostenuto la BVVG, dal momento che il suo utile annuo viene versato al bilancio federale, ne consegue che l'applicazione della disposizione controversa può portare automaticamente ad una rinuncia da parte dello Stato alle risorse corrispondenti alla differenza tra il valore commerciale agricolo stimato dalle autorità locali competenti e il prezzo massimo offerto nell'ambito della gara pubblica<sup>37</sup>.

*C – Le condizioni di sussistenza di un vantaggio concesso ad un'impresa*

61. Il governo tedesco sostiene in sostanza che la normativa controversa non può essere qualificata come aiuto di Stato in quanto non favorisce nessuna impresa, o non comporta la concessione di alcun vantaggio concreto a un'impresa o a una produzione. Esso ritiene, in particolare, che sarebbe errato considerare che il prezzo di mercato del terreno controverso corrisponda all'offerta più elevata presentata nell'ambito della procedura di gara pubblica, dal momento che la giurisprudenza della Corte e la comunicazione della Commissione del 10 luglio 1997 relativa agli elementi di aiuto di Stato connessi alle vendite di terreni e fabbricati da parte di pubbliche autorità (comunicazione n. 97/C 209/03)<sup>38</sup> ammettono che il prezzo di mercato possa essere perfettamente stabilito da una perizia indipendente.

62. A tal riguardo occorre anzitutto ricordare che nella sua comunicazione del 1997 la Commissione riconosce che la vendita di terreni e di fabbricati appartenenti allo Stato sarà considerata priva di elementi di aiuto di Stato qualora essa abbia luogo al termine di una procedura di gara aperta e incondizionata o qualora, in assenza di una siffatta procedura, essa sia preceduta da una valutazione da parte di un o più periti indipendenti per stabilire il valore di mercato degli attivi in questione sulla base di indicatori di mercato e di criteri di valutazione generalmente riconosciuti.

63. Come ho già ricordato<sup>39</sup>, la Corte, nella sua sentenza *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe*<sup>40</sup>, ha statuito che se, per la vendita da parte delle pubbliche autorità di terreni agricoli, il diritto nazionale poteva fissare regole di calcolo del loro valore di mercato, l'applicazione di tali regole poteva essere considerata conforme all'articolo 107 TFUE solo purché sfociasse in ogni caso in un prezzo il più vicino possibile al valore di mercato<sup>41</sup>. Essa ha confermato che i metodi del miglior offerente e della perizia erano idonei a fornire prezzi corrispondenti ai valori reali del mercato, senza escludere tuttavia che si potesse egualmente conseguire il medesimo risultato con altri metodi<sup>42</sup>. Essa ha cionondimeno precisato a tale riguardo che un metodo di valutazione del valore dei terreni agricoli che non sia accompagnato da un meccanismo di attualizzazione che consenta un avvicinamento il più possibile preciso al valore commerciale del prezzo di vendita dei terreni, segnatamente in periodi di forti aumenti, non è idoneo a riflettere la realtà dei prezzi di mercato<sup>43</sup>.

37 — V., segnatamente, a contrario, sentenza *Eventech* (EU:C:2015:9, punto 44).

38 — GU C 209, pag. 3; in prosieguo: la «comunicazione del 1997».

39 — V. paragrafi 53 e 54 delle presenti conclusioni.

40 — EU:C:2010:778.

41 — V. punti 35 e 48.

42 — Punto 39.

43 — V. punto 43.

64. Nella fattispecie, se la normativa controversa presenta caratteristiche che la avvicinano a una procedura di valutazione del valore commerciale degli attivi da parte di periti indipendenti, come descritta al titolo II, punto 2, della comunicazione del 1997, essa presenta altresì e soprattutto la particolarità di neutralizzare gli effetti di una procedura di offerta pubblica incondizionata, come prevista al titolo II, punto 1, della comunicazione del 1997.

65. Come ho già rilevato, la Corte dispone solo di informazioni estremamente limitate sul metodo seguito dalle autorità locali competenti o dai periti designati dai giudici nazionali per valutare il prezzo dei terreni nell'ambito dell'attuazione della disposizione controversa e, in particolare, sugli indicatori di mercato e sui criteri di valutazione che essi utilizzano. Essa non è quindi in grado di stabilire se la procedura di valutazione sia, di per sé, idonea a soddisfare i requisiti della sua giurisprudenza e le linee guida della comunicazione del 1997.

66. Si tratta, tuttavia, di una valutazione che spetta solo al giudice del rinvio, mentre la Corte deve cercare di fornirgli ogni elemento interpretativo del diritto dell'Unione rilevante a tal fine. Occorre in proposito insistere sul fatto che tale valutazione deve avere a oggetto la normativa controversa in sé, ma anche la sua applicazione concreta, posto che il giudice del rinvio deve garantire, in particolare, che la valutazione del valore commerciale dei terreni da parte delle autorità locali competenti o da parte dei periti designati dai giudici nazionali non sfoci in un risultato che si discosta dal valore di mercato<sup>44</sup>.

67. Orbene, come ho già sottolineato<sup>45</sup>, tale valutazione dipende sia dal metodo e dai criteri di valutazione utilizzati, sia dalle circostanze specifiche di ciascuna procedura di gara pubblica e, in particolare, dal numero di offerte presentate e dalla struttura dei prezzi proposti.

68. A tal riguardo, va osservato anzitutto che il metodo di valutazione del valore commerciale agricolo dei terreni, nello spirito della sentenza *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe*<sup>46</sup> e dei requisiti di attualizzazione che essa impone, può di per sé essere considerato conforme a tali requisiti purché esso tenga conto dei prezzi proposti nell'ambito delle procedure di gara pubblica, dal momento che tale considerazione sarà tanto più importante quanto più elevato sarà il numero delle offerte proposte.

69. Invero, e per definizione, i prezzi proposti nell'ambito di una procedura di gara pubblica aperta e incondizionata forniscono in ogni caso l'indicazione più affidabile e più attuale del valore di mercato di un dato terreno. Pertanto, il valore commerciale agricolo di un terreno, quando è stabilito dalle autorità locali competenti o dai periti a seguito di una procedura di gara pubblica, potrà essere il più vicino possibile al valore di mercato<sup>47</sup> soltanto se il metodo di valutazione tenga conto di tutti i prezzi proposti nell'ambito della suddetta procedura.

70. In secondo luogo, e come ho già osservato, la qualificazione della normativa controversa non dipende solo dal metodo di valutazione del valore commerciale agricolo adottato dalle autorità locali competenti o dai giudici nazionali, ma anche dalle circostanze specifiche di ciascuna fattispecie, secondo le diverse ipotesi che possono teoricamente prospettarsi.

71. Pertanto, in una prima ipotesi, il valore commerciale agricolo stimato dalle autorità locali competenti può essere vicino alla grande maggioranza delle offerte presentate nell'ambito di una procedura di gara pubblica e l'offerta più elevata può essere da sola nettamente superiore sia agli altri prezzi proposti sia al valore commerciale stimato. In tal caso, si può ritenere che l'offerta più elevata sia speculativa e che il valore stimato corrisponda al prezzo di mercato, cosicché se ne potrebbe dedurre che l'applicazione della normativa controversa non celi elementi di aiuti di Stato.

44 — V. sentenza *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe* (EU:C:2010:778, punto 52).

45 — V. paragrafo 40 delle presenti conclusioni.

46 — EU:C:2010:778, punto 43.

47 — Sentenza *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe*, EU:C:2010:778, punto 35.

72. In una seconda ipotesi, l'offerta più elevata può essere vicina a tutte le altre offerte presentate nell'ambito di una procedura di gara pubblica e il valore commerciale agricolo stimato dalle autorità locali competenti può essere da solo nettamente inferiore a tutte le offerte. In un caso siffatto, è difficile considerare che il valore commerciale stimato corrisponda al prezzo di mercato e si potrebbe, quindi, ritenere che l'applicazione della normativa controversa celi elementi di aiuti di Stato.

73. Pertanto, quando le autorità locali competenti e/o i giudici nazionali esaminano se le condizioni per l'applicazione della disposizione controversa siano soddisfatte e valutano il carattere sproporzionato del prezzo più elevato offerto nell'ambito di una procedura di gara pubblica confrontandolo con il valore commerciale agricolo che hanno stimato, devono tener conto delle circostanze specifiche di ciascuna fattispecie, prendendo segnatamente in considerazione la struttura dei prezzi proposti.

74. Deve ancora essere discussa l'ipotesi in cui la procedura di gara pubblica dà luogo ad una sola proposta. In un caso del genere, il metodo di valutazione del valore commerciale agricolo adottato dalle autorità locali competenti e dai giudici nazionali riveste certamente un'importanza decisiva.

75. Nell'ambito della valutazione che il giudice del rinvio dovrà effettuare a tal riguardo, esso potrà tenere utilmente conto, a fini comparativi, del sistema di determinazione del valore dei terreni elaborato dalla stessa BVVG, il Vergleichspreissystem (VPS)<sup>48</sup>, che la Repubblica federale di Germania ha avuto cura di notificare alla Commissione<sup>49</sup>. Quest'ultima ha, nella fattispecie, considerato, dopo averlo fatto valutare da un perito<sup>50</sup>, che l'applicazione del metodo VPS escludeva la presenza di elementi di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. La Commissione ha, in particolare, ritenuto che il metodo VPS non accordava alcun vantaggio all'acquirente di un terreno in quanto esso consentiva di riflettere il valore di mercato del predetto terreno, posto che tale valutazione riguarda solo le vendite concluse dalla BVVG nell'ambito della privatizzazione dei terreni agricoli e silvicoli dei nuovi Länder della Germania.

76. Il metodo VPS, che si fonda sul metodo di valutazione comparativa (Vergleichswertverfahren) utilizzato da alcuni periti indipendenti in Germania<sup>51</sup>, si basa sulla fissazione di un prezzo di vendita medio mediante il raffronto dei dati pertinenti che riguardano un significativo numero di precedenti transazioni simili. I dati pertinenti, che riguardano, tra l'altro, la localizzazione regionale, l'ubicazione, la dimensione e la qualità dei terreni venduti<sup>52</sup>, sono inseriti in una banca dati costantemente aggiornata, almeno una volta al mese e più frequentemente se necessario, con nuove transazioni e indicatori di mercato<sup>53</sup>.

48 — Nel prosieguo: il «metodo VPS».

49 — Decisione n. C(2012) 9457 della Commissione, del 19 dicembre 2012, concernente una proposta di metodo alternativo di valutazione di terreni agricoli e silvicoli venduti in Germania dall'ente pubblico BVVG, ([http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/246093/246093\\_1396874\\_125\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/246093/246093_1396874_125_2.pdf))

50 — V. punti da 21 a 23 della decisione, in cui si precisa che il perito incaricato doveva valutare se il metodo VPS consentisse di stabilire il valore commerciale dei terreni agricoli e silvicoli e se si fondasse su principi di valutazione comunemente accettati, conformemente al titolo II, paragrafo 2, lettera a), della comunicazione del 1997.

51 — Gli standard di valutazione sono, nella fattispecie, registrati nelle Allgemeine Grundsätze der Immobilienwertermittlungsverordnung («ImmoWertV»); v. punto 28 di tale decisione.

52 — V. punti 17 e 29 di detta decisione.

53 — V. punto 32 della decisione.

77. È segnatamente alla luce di tali elementi che il giudice del rinvio deve valutare se la normativa controversa e la sua applicazione favoriscano talune imprese o talune produzioni ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, posto che, come emerge dalla giurisprudenza della Corte, una misura deve essere considerata selettiva, anche se riguarda tutto un settore economico<sup>54</sup>, laddove essa favorisca imprese che si trovano in una situazione fattuale e giuridica analoga, tenuto conto dell'obiettivo perseguito<sup>55</sup> e a condizione che essa non sia giustificata dalla natura o dalla struttura generale del sistema nel quale si inserisce<sup>56</sup>.

78. Orbene, l'applicazione della disposizione controversa è tale da favorire gli agricoltori professionisti che, a seguito delle procedure di gara pubblica organizzate dalla BVVG in vista della vendita di terreni agricoli, hanno la possibilità di acquistarli ad un prezzo inferiore all'offerta più elevata, ossia a tutte le offerte presentate.

79. Da tutte le suesposte considerazioni consegue che l'articolo 107 TFUE deve essere interpretato nel senso che una norma di diritto nazionale come quella in questione nel procedimento principale che, a scopo di miglioramento della struttura agraria, vieta a un ente da considerare emanazione dello Stato di vendere un terreno agricolo al miglior offerente nell'ambito di una procedura di gara pubblica, qualora la migliore offerta sia fortemente sproporzionata rispetto al valore del terreno, può essere sottratta alla qualifica di aiuto di Stato solo a condizione che il predetto valore sia il più vicino possibile al valore di mercato, il che implica segnatamente che la sua stima tenga conto dei prezzi proposti durante la gara pubblica. Spetta al giudice del rinvio valutare se una norma del genere soddisfi tali requisiti e se la sua concreta applicazione possa sfociare nella fissazione di un prezzo che si discosta dal valore di mercato e trarne le conseguenze.

## VII – Conclusione

80. Propongo alla Corte di rispondere alla domanda di pronuncia pregiudiziale sottoposta dal Bundesgerichtshof come segue:

L'articolo 107 TFUE deve essere interpretato nel senso che una norma di diritto nazionale come quella in questione nel procedimento principale che, a scopo di miglioramento della struttura agraria, vieta a un ente da considerare emanazione dello Stato di vendere un terreno agricolo al miglior offerente nell'ambito di una procedura di gara pubblica, qualora la migliore offerta sia fortemente sproporzionata rispetto al valore del terreno, può essere sottratta alla qualifica di aiuto di Stato solo a condizione che il predetto valore sia il più vicino possibile al valore di mercato, il che implica segnatamente che la sua stima tenga conto dei prezzi proposti durante la gara pubblica. Spetta al giudice del rinvio valutare se una norma del genere soddisfi tali requisiti e se la sua concreta applicazione possa sfociare nella fissazione di un prezzo che si discosta dal valore di mercato e trarne le conseguenze.

54 — V., segnatamente, sentenza Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774, punto 45).

55 — V., segnatamente, sentenze *Adria-Wien Pipeline* e *Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (EU:C:2001:598, punto 41), *GIL Insurance* e a. (C-308/01, EU:C:2004:252, punto 68), *Heiser* (C-172/03, EU:C:2005:130, punto 40), nonché *Eventech* (EU:C:2015:9, punto 55).

56 — V., segnatamente, sentenza *Adria-Wien Pipeline* e *Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (EU:C:2001:598, punto 42).