



Déjà-(pre)vu?
Alle radici della nozione di «aiuto di stato»:
la sentenza *Steenkolenmijnen*

LUCA RUBINI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il Trattato CECA e le norme sugli aiuti di Stato: negoziati, testo e ... Paul Reuter. – 3. La sentenza *Steenkolenmijnen*: alle origini della definizione di aiuto di Stato. – 3.1. Il contesto economico-politico della causa. – 3.2. La causa, le questioni giuridiche e gli argomenti delle parti. – 3.3. L'Avvocato generale Lagrange e le sue conclusioni. – 3.4. La composizione della Corte: note su Catalano e Reuff. – 3.5. La pronuncia della Corte di giustizia sulla nozione di «aiuto di Stato». – 4. Conclusioni: analisi storica ed attualità.

1. *Introduzione*

Il 2021 ha segnato non solo l'importante anniversario dei 70 anni dalla firma del Trattato CECA ma anche il meno noto anniversario dei 60 anni della sentenza *Steenkolenmijnen*, la prima, nel sistema giuridico CECA, a fornire una definizione di aiuto di Stato.

Questo lavoro ha due obiettivi. Da una parte, abbozzare la storia delle origini della disciplina sugli aiuti nella CECA. Si cercano, in primo luogo, gli intendimenti e le percezioni che gli attori dell'epoca (specie i negoziatori) avevano del intervento pubblico in

* Luca Rubini è ricercatore in diritto internazionale presso l'Università di Torino; Center for Transnational Legal Studies (CTLS), Londra. Il presente scritto si inserisce nel PRIN 2022 Rediscovering European Integration through Legal Storytelling (Codice progetto: E53D2300662 0006).

economia. Dall'altra, si focalizza sulla controversia *Steenkolenmijnen*, oggetto di due distinte pronunce della Corte di giustizia, del 1957 e del 1961¹. In particolare, oggetto della presente analisi è la sentenza del 1961 (in prosieguo: la sentenza *Steenkolenmijnen*) che, come detto, è stata la prima occasione per la giurisprudenza europea per affrontare la difficile questione della definizione di aiuto di Stato.

Come si vedrà, la vicinanza temporale alla firma del Trattato CECA rende tale analisi particolarmente interessante, specie perché, tra gli attori principali della controversia giudiziaria alcuni (l'Avvocato generale Lagrange) parteciparono ai negoziati di Parigi mentre altri (il giudice Nicola Catalano) lavorarono in un ambiente istituzionalmente votato ad attuare le norme giuridiche del Trattato CECA (il Servizio giuridico degli esecutivi europei) per cui, in tale posizione, ebbero certamente diversi canali di collegamento con le dinamiche dei negoziati². Un ulteriore fattore di interesse è la recente (ai tempi della causa) entrata in vigore del Trattato CEE. Sarà interessante vedere in che misura il nuovo quadro normativo generale, seppur, a stretto rigore, incluso in un trattato separato ed indipendente, abbia influenzato l'interpretazione del di poco più risalente Trattato CECA.

La sentenza *Steenkolenmijnen* conferma come la 'questione' della nozione di aiuto non sia nuova³. Il dibattito internazionale va ancora più indietro rispetto al periodo post-bellico⁴. Nel contesto europeo, la prassi decisionale della Commissione e la giurisprudenza della Corte di giustizia sul punto, successive alla sentenza in esame, sono vaste, così come numerosissimi sono i contributi della dottrina⁵. Anche in tempi più recenti, nel contesto dei negoziati tra Regno Unito ed Unione europea per il *Trade and Cooperation Agreement* concluso il 30 dicembre 2020, il controllo degli aiuti pubblici ha costituito uno dei punti più controversi e la 'questione' della nozione di sovvenzione è stata, da ultimo, la prima ad essere posta all'attenzione dei giudici inglesi⁶.

Ciò non sorprende viste le varie dimensioni (economica, politica, sociale) che

¹ Corte giust., 4 febbraio 1957, causa 17/57, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg c. Alta Autorità*, ECLI:EU:C:1959:3; Corte giust., 23 febbraio 1959, causa 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg c. Alta Autorità*, EU:C:1961:2 in *Racc.* 1961, p. 7 e ss.

² Uno dei principali era rappresentato da uno dei primi quattro membri del Servizio Giuridico, Walter Much, che aveva fatto parte della delegazione tedesca. Vedi M. RASMUSSEN, *Establishing a Constitutional Practice of European Law: The History of the Legal Service of the European Executive, 1952-1915*, in *Contemporary European History*, p. 375.

³ Sulla 'questione' della nozione di aiuto si veda OECD, *Competition Policy in Subsidies and State Aid*, Competition Policy Roundtable, DAFFE/CLP, Parigi, 2001, p. 24.

⁴ Per il dibattito nell'Ottocento vittoriano su come reagire agli aiuti francesi, tedeschi, austriaci e russi allo zucchero (che condusse alla conclusione della Convenzione sullo zucchero di Bruxelles del 1902), si veda A. HOWE, *Subsidies, Bounties, and Free Trade: Issues and Perspectives, 1880-1940*, in L. RUBINI e J. K. HAWKINS (a cura di), *What Shapes the Law? Reflections on the history, law, politics and economics of international and European subsidy disciplines*, Firenze, 2016, p. 5.

⁵ Basti consultare le opere specialistiche sull'argomento. Tra i tanti, nella letteratura italiana, E. TRIGGIANI, *Gli aiuti statali alle imprese nel diritto internazionale e comunitario*, Bari, 1989; G. M. ROBERTI, *Gli aiuti di stato nel diritto comunitario*, Padova, 1997; T. BALLARINO e L. BELLODI, *Gli aiuti di stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1997. Nella letteratura straniera, J.P. KEPPELNE, *Guide des aides d'Etat en droit communautaire*, Bruxelles, 1999; M. DONY, *Contrôle des aides d'Etat*, Bruxelles, 2006; K. BACON, *European Union Law of State Aid*, Oxford, 2017; L. HANCHER, T. OTTERVANGER, P. J. SLOT (a cura di) *EU State Aids*, Londra, 2021.

⁶ Si veda P. FOSTER, *Boris Johnson's post-Brexit trade policy faces first High Court test*, *The Financial Times*, 1° luglio 2021.

l'intervento pubblico in economia implica e, soprattutto in un'ottica giuridica, la difficoltà nel definire in termini sufficientemente precisi tale realtà⁷. Nonostante il dibattito e gli sforzi normativi risalgano nel tempo e ricorrano in vari ordinamenti giuridici, non sono numerosi i contributi della dottrina che affrontano la questione da un punto di vista storico e soprattutto storico-legale, interrogandosi sulle origini delle norme, sugli attori che hanno dato forma a tali norme, sulle motivazioni che li hanno animati e, in ultima analisi, sull'attualità del discorso storico. Si tratta di una significativa lacuna, colmata solo parzialmente da alcuni recenti studi⁸, ai quali il presente lavoro intende affiancarsi fornendo alcune brevi riflessioni.

2. *Il Trattato CECA e le norme sugli aiuti di Stato: negoziati, testo e ... Paul Reuter*

L'oggetto del presente paragrafo è di delineare le innovazioni introdotte dal Trattato CECA, specie in materia di disciplina degli aiuti pubblici⁹.

La dichiarazione Schuman¹⁰, che contiene già *in nuce* gli elementi centrali della CECA, chiamava le parti, *in primis* Francia e Germania, ai negoziati, che iniziarono poche settimane dopo il 20 giugno 1950 e si conclusero formalmente il 19 marzo 1951. Alla luce di questi principi, in soli nove mesi di lavoro fu concluso un trattato di 100 articoli, per vari aspetti rivoluzionario. Da una parte, era caratterizzato da una forte sovranazionalità, che si concretizzava nella creazione dell'Alta Autorità. Dall'altro prevedeva una disciplina robusta per creare e gestire i due mercati comuni di carbone ed acciaio.

Il Trattato, che entrò in vigore il 25 luglio 1952, assicurava la «fusione dei mercati» nazionali creando, ai sensi dell'art. 2, un «mercato comune nelle condizioni stabilite dall'articolo 4». «[C]'est l'article 4 qui présente le plus d'importance» (secondo Reuter)¹¹, «l'articolo più importante di tutto il trattato» (gli fa eco Catalano)¹², la norma che definisce «le condizioni imprescindibili per la realizzazione di un mercato comune» (Quadri, Monaco, Trabucchi)¹³, il cuore – si potrebbe dire – della disciplina sostanziale di integrazione dei mercati. L'art. 4 così recita:

All'interno della Comunità sono ritenuti incompatibili con il mercato comune del

⁷ Si veda, a tale riguardo, L. RUBINI, *The Definition of Subsidy and State Aid: WTO Law and EC Law in Comparative Perspective*, Oxford, 2010.

⁸ Si veda in particolare J. J. PIERNAS LÓPEZ, *The Concept of State Aid under EU Law – From internal market to competition and beyond*, Oxford, 2015 (che analizza la sentenza *Steenkolenmijnen* a p. 67); L. RUBINI e J. K. HAWKINS, *op. cit.*.

⁹ Tra le varie opere sulla CECA si vedano: P. REUTER, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Parigi, 1953; P. MATHIJSEN, *Le droit de la Communauté Européenne du Charbon et de l'acier – Une étude des sources*, L'Aia, 1957; G. SPERDUTI, *La CECA, ente sopra-nazionale*, Padova, 1960; N. CATALANO, *Manuale di diritto delle Comunità Europee*, Milano, 1965; R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI (a cura di), *Commentario CECA*, Milano, 1970.

¹⁰ Il testo della dichiarazione si trova su: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_fr.

¹¹ Come sottolineava Paul REUTER, *op. cit.*, p. 179.

¹² N. CATALANO, *op. cit.*, p. 186.

¹³ R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI, *op. cit.*, vol. I, p. 78.

carbone e dell'acciaio e, in conseguenza, sono aboliti e vietati nei modi previsti dal presente Trattato:

- a) i dazi di entrata o di uscita, o le tasse di effetto equivalente e le restrizioni quantitative alla circolazione dei prodotti;
- b) le disposizioni e i sistemi che creino, una discriminazione fra produttori, fra acquirenti o fra consumatori, specie per quanto concerne le condizioni di prezzo o di consegna e le tariffe dei trasporti, come pure le disposizioni e i sistemi che ostacolano la libera scelta del fornitore da parte dell'acquirente;
- c) le sovvenzioni o gli aiuti accordati dagli Stati o gli oneri speciali da essi imposti sotto qualsiasi forma;
- d) i sistemi restrittivi tendenti alla ripartizione o allo sfruttamento dei mercati.

Tale norma presenta vari profili di interesse e si distacca in maniera significativa dalla disciplina multilaterale del commercio internazionale, negoziata ed entrata in vigore pochi anni prima (nel 1948), con l'accordo GATT¹⁴, e da altri accordi regionali allora presenti, *in primis* l'unione doganale del BENELUX (anch'esso entrato in vigore nel 1948)¹⁵. L'art. 4 elenca gli strumenti fondamentali per eliminare discriminazioni, barriere al commercio e ostacoli alla concorrenza, e lo fa attraverso una serie di proibizioni apparentemente assolute, sia nel senso che non viene richiesta prova di un impatto negativo sul mercato sia nel senso che non si fa menzione di possibili eccezioni (fermo restando l'inciso «nei modi previsti dal presente Trattato»). Ciò che traspare, anche ad una lettura veloce, è l'idea di mercato comune nella sua versione più pura, radicale e visionaria.

Per prima cosa, l'alternativa «sovvenzioni o aiuti» è di per sé innovativa. Mentre l'espressione «sovvenzione» faceva al tempo parte del linguaggio comune nel riferirsi al finanziamento pubblico di entità economiche, l'utilizzo del termine «aiuto» è una novità – e non soltanto dal punto di vista terminologico. Sembra già chiaro che i negoziatori, introducendo l'alternativa «sovvenzioni o aiuti», avessero in mente due realtà almeno in parte diverse, con l'intenzione, quindi, di catturare diverse (e molte) misure di finanziamento pubblico. Ciò è in linea con le parole finali della lettera c) che, nel rendere rilevanti le misure «sotto qualsiasi forma», sembrano indicare un campo di applicazione piuttosto ampio¹⁶. Ciò detto, non ci sono altre indicazioni testuali che possano aiutare

¹⁴ Ciò detto, mettere in parallelo la CECA e GATT non è pienamente corretto perché si tratta di due trattati con finalità molto diverse. Mentre il primo costituisce una Comunità regionale «basata su un mercato comune, su finalità comuni e su organi comuni» (articolo 1 del Trattato CECA), il secondo crea un quadro normativo multilaterale volto a stabilire regole minime a regolazione del commercio internazionale. La possibilità che alcune Parti Contraenti del GATT decidano di integrarsi ulteriormente tra di loro, costituendo ad esempio aree di libero scambio o unioni doganali, è espressamente prevista e regolata nell'articolo XXIV GATT.

¹⁵ Convenzione doganale tra Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo, firmato a Londra il 5 settembre 1944 (qui di seguito "BENELUX").

¹⁶ Che tale inciso sia riferibile a tutte le misure contemplate dalla lettera c) (sovvenzioni, aiuti e oneri speciali), e non soltanto agli «oneri speciali», trova conferma nelle altre versioni linguistiche del Trattato (quelle dei primi Paesi contraenti – francese, tedesco, olandese), che rendono il riferimento molto chiaro tramite l'utilizzo della punteggiatura («les subventions ou aides accordées par les États ou les charges spéciales imposées par eux, sous quelque forme que ce soit»; «von den Staaten bewilligte Subventionen oder Beihilfen oder von ihnen auferlegte Sonderlasten, in welcher Form dies auch immer geschieht»; «door de Staten verleende subsidies of hulp, of door deze opgelegde bijzondere lasten, in welke vorm ook»).

l'interprete a comprendere con precisione *quali* realtà politico-economiche siano regolate. Se si può infatti ipotizzare che già i due termini evocano, anche se in modo approssimativo, che si deve, per forza di cose, trattare di misure che comportano un vantaggio economico¹⁷, una nozione espressa, che indichi in modo preciso i requisiti dei concetti di «sovvenzione» e di «aiuto», non c'è.

Tale mancanza non deve, però, stupire, in quanto è perfettamente in linea con la prassi internazionale prevalente ai tempi. Nessuno degli accordi commerciali sopramenzionati (GATT e BENELUX) include una definizione di aiuto pubblico¹⁸. L'art. 92 del Trattato CEE (ora 107 TFUE) sarà la prima norma internazionale ad introdurre una definizione di aiuto di Stato o, comunque, ad indicare alcuni requisiti in presenza dei quali il controllo della Commissione è azionato e la disciplina specifica degli aiuti di Stato trova applicazione.

A parte i profili definatori, la lettera c) (e in parte anche le altre lettere) dell'art. 4 del Trattato CECA sono originali nella loro disciplina sostanziale. Le sovvenzioni e gli aiuti sono vietati *tout court*, senza che sia necessario provare un impatto sul commercio o sulla concorrenza nel mercato comune¹⁹. Altri accordi allora in vigore non prevedevano divieti. Il già citato accordo istitutivo del BENELUX prevedeva in maniera significativa che commissioni specializzate valutassero, in via consultiva, progetti di «*primes ou subventions à la production que les parties contractantes se proposeraient de prendre*»²⁰. Se non è chiaro che il sistema prevedesse un sistema autorizzatorio, è certo che era ben lungi da vietare *tout court* gli aiuti. Da parte sua, a livello multilaterale, in linea con un approccio di deferenza nei confronti di tutte le misure domestiche, il GATT non prevedeva alcuna proibizione per le sovvenzioni²¹.

L'analisi testuale può essere sicuramente arricchita dalle osservazioni di Paul Reuter che aveva svolto l'incarico di consigliere giuridico aggiunto di Schuman durante la

¹⁷ Aiuterebbe in tal senso anche la contrapposizione che l'interprete può leggere tra la suddetta alternativa e l'ultimo tipo di misure proibite dalla lettera c) («gli oneri speciali»).

¹⁸ Ad esempio, la Convenzione istitutiva del BENELUX parla semplicemente di «*primes ou subventions à la production*» senza definirli in alcun modo. Da parte sua, l'accordo GATT del 1947 usa prevalentemente il termine «subsidy» (sovvenzione), oltre che il più risalente nel tempo «bounty», ma, cosa significativa, non ne fornisce mai una definizione (anche se indica gli effetti in presenza dei quali le relative discipline trovano applicazione: vedi articoli VI e XVI). I lavori preparatori nonché la pratica dell'organizzazione nei suoi primi anni dimostra che la questione della definizione fosse controversa e che le Parti Contraenti del GATT non misero mano alla definizione del termine fino all'Uruguay Round degli anni Ottanta e novanta che portò alla creazione dell'OMC. Per la prima volta, infatti, l'Accordo OMC sulle Sovvenzioni e sulle Misure Compensative introduce nel sistema una definizione molto elaborata, anche se permangono numerosi elementi di *creative ambiguity*. Si veda J. H. JACKSON, *World Trade and the Law of GATT*, Indianapolis, Kansas City, New York, 1969, cap. 15; D. A. IRWIN, P. C. MAVROIDIS e A. O. SYKES, *The Genesis of the GATT*, Cambridge, 2008.

¹⁹ Si veda, però, il regime transitorio per gli aiuti in vigore al momento dell'entrata in vigore del Trattato CECA, regolato dal par. 11 della Convenzione sulle disposizioni transitorie, nonché la deroga speciale per il carbone belga (par. 26, n. 4). Per un commento si veda R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI, *op. cit.*, p. 98. Soltanto la pratica successiva condurrà ad una interpretazione più flessibile dell'art. 4, lett. c), consentendo l'utilizzo dell'articolo 95 del Trattato per autorizzare sovvenzioni che non distorcono la concorrenza. Si veda *infra* nel testo del contributo.

²⁰ Norme antesignane del sistema di controllo degli aiuti del Trattato CEE.

²¹ P. MAVROIDIS, *The Regulation of International Trade – Volume 2: The WTO Agreements on Trade in Goods*, Cambridge (Massachusetts), Londra, 2016, capitolo 3.

Conferenza di Parigi e la cui *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, pubblicata nel 1953, è presto diventata l'opera di riferimento sul Trattato CECA²². Come si vedrà, Reuter è, a suo modo, anche un "attore" importante in questa storia²³.

Dopo aver sottolineato – come riferito – l'importanza dell'art. 4 del Trattato CECA, Reuter si affrettava a notare come «on peut regretter l'ensemble de sa rédaction qui est très défectueuse»²⁴. Per prima cosa, sottolineava come fosse necessario essere cauti nel concludere che la norma prevedesse sempre dei divieti assoluti. L'inciso «nei modi previsti dal trattato» avrebbe infatti reso necessario coordinare il disposto dell'art. 4 del Trattato CECA con quello di altre norme nel Trattato. Nel caso degli aiuti, il dettato dell'art. 4, lett. c) dovrebbe, almeno in linea di ipotesi, essere letto insieme all'art. 67 del Trattato CECA, il cui primo paragrafo così recita:

Qualsiasi azione di uno Stato membro che possa esercitare una ripercussione sensibile sulle condizioni della concorrenza fra le industrie del carbone o dell'acciaio, deve essere portata a conoscenza dell'Alta Autorità da parte del Governo interessato.

Analizzando una delle questioni oggetto della causa in esame (nonché la direzione della pronuncia della Corte di giustizia), Reuter si affrettava subito a sottolineare come le due norme facessero riferimento a misure e situazioni diverse. L'art. 4, lett. c) si riferirebbe a interventi *specifici* mentre l'art. 67 a misure *generali*. Ai fini della presente analisi, è interessante notare come un negoziatore assolutamente chiave e, in quanto consigliere giuridico, ben conscio dell'importanza delle distinzioni tecnico-legali, sottolinei che "sovvenzioni e aiuti" siano necessariamente misure specifiche²⁵. In altre parole, nonostante la lettera non preveda in maniera esplicita il carattere di specificità degli aiuti di Stato, alla luce delle osservazioni di Reuter, è più che plausibile ritenere che tale caratteristica fosse prevista dai redattori e sia, per così dire, da inferire implicitamente dalla norma.

Reuter anticipa anche un'altra delle questioni più complicate nel settore della regolazione degli aiuti, sia nell'UE che nel GATT/WTO, ossia il fatto che anche misure generali possano comportare di fatto un effetto discriminatorio, avvantaggiando alcune imprese a scapito di altre.

Secondo Reuter, tali misure non sono assoggettate all'art. 4, lett. c) ma all'art. 67. Al fine di chiarire ulteriormente il diverso campo di applicazione, giunge addirittura a suggerire una modifica del testo dell'art. 4, lett. c):

²² I suoi scritti, ed in particolare la già citata opera sulla CECA, sono stati citati da diversi avvocati generali, attraversando tutta la storia della giurisprudenza europea. Si parte dalle conclusioni dell'Avvocato generale Roemer del 19 novembre 1955, 7 e 9/54 *Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises c. Alta Autorità*, EU:C:1955:11, passando per le conclusioni dell'Avvocato generale Lagrange nella causa *Steenkolenmijnen*, fino alle più recenti conclusioni dell'Avvocato generale Yves Bot dell'11 settembre 2007, causa C-408/04 P, *Commissione c. Salzgitter AG*, EU:C:2007:491.

²³ Per un'analisi della figura e dell'opera di Reuter si veda J. COMBACAU, *Paul Reuter, le juriste*, in *Annuaire français de droit international*, 1989, p. 7.

²⁴ REUTER, *op. cit.*, p. 179.

²⁵ REUTER, *op. cit.*, p. 194.

[i]l semble donc qu'il faille ajouter un critère intentionnel à la définition des mesures interdites au titre de ce dernier texte, et considérer que sont interdites *toutes les mesures comportant une charge ou un avantage spécial, accordé dans le but de fausser le jeu de la concurrence*²⁶.

Come si vedrà, nelle sue conclusioni nella causa in esame, l'Avvocato generale Lagrange si confronterà con tale proposta. Ciò che, ai fini dell'oggetto del presente lavoro, si può subito notare è che, nel pensiero di un commentatore autorevole come Reuter, già compaiono elementi come il vantaggio, la sua specificità e la capacità (nella sua proposta, più radicale, l'intenzione) di distorcere il gioco della concorrenza – elementi che si troveranno anni dopo nel Trattato di Roma del 1957.

La proposta di Reuter è particolarmente interessante anche da un altro punto di vista perché, in un certo senso, precorre l'interpretazione che l'Alta Autorità e il Consiglio adotteranno formalmente nel 1965, sulla base della quale il divieto dell'art. 4 verrà temperato utilizzando l'art. 95 del Trattato CECA²⁷. In altre parole, verranno vietati solo gli aiuti che modificano i dati naturali della concorrenza. Tale pratica allineerà il sistema di controllo settoriale degli aiuti del sistema del Trattato CECA a quello generale del Trattato CEE. Come si vedrà, la sentenza *Steenkolenmijnen* giocherà un ruolo importante nel precorrere il dibattito che porterà a tale assetto²⁸.

In conclusione, il Trattato CECA si presenta con un paradosso: ad una disciplina, sulla carta, molto articolata e rigorosa corrisponde una significativa ambiguità delle fattispecie regolate, nel nostro caso, gli aiuti pubblici.

3. *La sentenza Steenkolenmijnen: alle origini della prima definizione di aiuto di Stato*

3.1. *Il contesto economico-politico della causa*

In un intervento accorato, tenuto alla *Academy of Political Science* di New York nel 1946, Charles Potter, *Deputy Solid Fuels Administrator for War* del Ministero dell'Interno statunitense, osservava come:

²⁶ P. REUTER, *op. cit.*, p. 195 (corsivo nell'originale).

²⁷ Alta Autorità e Consiglio, Decisione n. 3/65 del 17 febbraio 1965 relativa al regime degli interventi degli Stati Membri a favore dell'industria carbonifera, in GUCE del 25 febbraio 1965, p. 480. Si veda anche il parere del Servizio giuridico del 21 ottobre 1963, CE- CA_SEJU-192 "Subvention Interdite", ASUE, a firma di Robert Krawielicki, l'alter ego di Gaudet, e Gerard Olivier (vedi nota seguente). Vale la pena ricordare come il primo paragrafo dell'art. 95 del Trattato CECA così recita: «In tutti i casi non previsti dal presente Trattato nei quali una decisione o una raccomandazione dell'Alta Autorità appare necessaria per attuare, durante il funzionamento del mercato comune del carbone e dell'acciaio e conformemente alle disposizioni dell'art. 5, uno degli obiettivi della Comunità, quali sono definiti dagli articoli 2, 3 e 4, tale decisione o tale raccomandazione può essere presa su parere conforme del Consiglio deliberante all'unanimità e dopo consultazione del Comitato Consultivo».

²⁸ È molto interessante, a questo riguardo, leggere il commento all'art. 4 del Trattato CECA in R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI, *op. cit.*, in particolare p. 99. È utile notare come la voce sull'art. 4 del Trattato CECA fu redatto da Gérard Olivier, consigliere giuridico dell'Alta Autorità (1955-1967), direttore e poi direttore generale aggiunto del Servizio Giuridico della Commissione (1967-1973).

In my opinion, Europe's greatest headache has been created by the urgent need of obtaining large quantities of export coal from a Germany physically devastated and suffering from the economic convulsions of defeat in a major war²⁹.

Il resoconto di Potter conferma come, nell'immediato dopoguerra, la Ruhr fosse ancora il maggior produttore europeo e come, a meno che i livelli di produzione non fossero tornati a livelli ante-guerra, l'intera Europa come acquirente (e la Germania come utilizzatore e venditore) ne avrebbero risentito in misura significativa. Tale situazione era resa particolarmente grave vista la centralità occupata dal carbone nel sistema energetico dell'epoca.

La Germania uscì velocemente dalla crisi, con un aumento significativo della capacità produttiva, specie fino a metà degli anni '50³⁰. Nel 1951, per fronteggiare l'assenza di investimenti in vari settori, tra cui il carbone, il governo introdusse un programma di aiuti finanziato con una tassa imposta a vari settori produttivi e i cui proventi venivano gestiti dalle stesse associazioni imprenditoriali di categoria (rafforzando così già diffuse tendenze collusive in quel mercato). Nonostante un aumento degli stipendi dei minatori del 9 e del 10% nel 1950, l'austerità salariale cominciò a produrre i suoi effetti solo a metà degli anni '50, in un momento in cui i ritmi sostenuti della ripresa economica post-bellica stavano ormai rallentando. Ciò che, tuttavia, rimase costante era l'intervento dello Stato per finanziare settori chiave come il carbone, l'acciaio, i servizi pubblici e i trasporti.

Da parte sua, il settore carbonifero nei Paesi Bassi verso la fine degli anni '50 sperimentava delle serie difficoltà³¹. Molte miniere, localizzate nell'area di Limburg, adiacente alla Ruhr tedesca, operavano in perdita. Molto ricorrenti erano i discorsi sulle chiusure che, poi, vennero realizzate dal governo olandese nel 1965. Hans Kasper riassume bene il quadro economico del settore carbonifero nei Paesi Bassi stretto tra un'intensa concorrenza estera (sia intra-europea, spesso sovvenzionata, sia americana), un aumento dei costi domestici di estrazione e una continua dipendenza dalla produzione estera³².

Da queste poche note, è chiaro come qualsiasi politica di incentivazione di un formidabile concorrente appena "al di là del confine", come quella in discussione nella causa in esame, nel contesto di un mercato comune tendenzialmente senza barriere, e in presenza

²⁹ C. J. POTTER, *Europe's Coal Problem*, in *Proceedings of the Academy of Political Science*, vol. 21, fasc. 4, European Recovery, Gennaio 1946, pp. 28-40, a p. 39. Nel 1953 REUTER confermava che «la production actuelle de la Communauté n'est pas suffisante pour faire face à ses besoins. ... Reste comme source normale d'approvisionnement de la Communauté le charbon allemand dont la production devra être développée. ... La situation de l'Allemagne est celle du seul grand exportateur de charbon qui puisse ravitailler l'Europe occidentale. La réalisation du marché commun doit donner à la production allemande les garanties de stabilité qui justifieront les investissements de certains charbonnages» (P. REUTER, *op. cit.*, pp. 164-165).

³⁰ L'analisi di questo paragrafo è tratta da B. EICHENGREEN, A. RITSCHL, *Understanding West German Economic Recovery in the 1950s*, Berlino, SFB 649 Discussion Paper 2008-068.

³¹ H. KASPER, *The aftermath of the closure of the Dutch coal mines in South Limburg: regional economic and social reconstruction*, Maastricht, 2012, disponibile su: https://nowa-energia.com.pl/wp-content/uploads/2013/03/raport_uniwersytet_w_maastricht_en.pdf.

³² *Ibid.*

di sovraccapacità produttiva, fosse considerata come una distorsione del gioco concorrenziale³³.

A tale riguardo, è utile esaminare le osservazioni della ricorrente nella sua memoria di replica³⁴, in parte riportate *verbatim* dalla Corte di giustizia, secondo le quali vi sarebbe stata una forte concorrenza tra Germania e Olanda nel settore carbonifero, e, in tale contesto, la misura tedesca in oggetto avrebbe spinto molti minatori olandesi ad emigrare in Germania per beneficiare dell'incentivo in questione; le dimissioni di massa avrebbero spinto le miniere olandesi ad una politica di assunzioni basata soprattutto su aumenti salariali³⁵.

La *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen* concludeva

[t]utti questi fattori non hanno alcun ruolo, o al massimo un ruolo molto minore, per le imprese minerarie degli altri paesi della Comunità. Il mantenimento o meno delle sovvenzioni pubbliche nella Repubblica federale di Germania riguarda precisamente e in particolare le imprese minerarie olandesi affiliate al ricorrente³⁶.

Più avanti nella replica si notava lapidariamente che

l'industria mineraria tedesca considerava necessario aumentare i salari dei lavoratori sotterranei. Il governo federale tedesco, tuttavia, desiderava mantenere il prezzo del carbone basso in ogni caso e quindi decise di sostenere il costo dell'aumento salariale. Questo ha distorto la concorrenza, le cui gravi conseguenze si fanno sentire ancora oggi sulle compagnie minerarie olandesi³⁷.

3.2. *La causa, le questioni giuridiche e gli argomenti delle parti*

La Repubblica Federale Tedesca aveva adottato una serie di misure che riguardavano: a) la modifica delle direttive per la valutazione delle attrezzature di fondo delle miniere di carbone, b) la riduzione dell'imposta sulle entrate; c) l'alleggerimento del contributo dei

³³ Nella causa in esame, la ricorrente nota come «i Paesi Bassi sono un mercato importante per le miniere tedesche. In ambito comunitario, le vittime sono soprattutto le imprese associate alla ricorrente, le quali subiscono un danno dimostrabile per il fatto che i loro concorrenti nelle regioni limitrofe della Repubblica federale beneficiano di una sovvenzione che deprime artificialmente i prezzi del carbone, falsando così la concorrenza», pagina 8 del ricorso in data 3 giugno 1959, in Dossier Causa 30/59 (CJUE-661), ASUE. N.B.: tutte le traduzioni in italiano delle memorie delle parti presentate nella causa 30/59 sono state effettuate dall'Autore a partire dall'olandese.

³⁴ Ovviamente, nel contesto della discussione sulla legittimazione ad agire della stessa, poiché, a differenza dell'art 107, paragrafo 1, del TFUE, l'articolo 4 lett. c) non richiede prova di distorsione della concorrenza.

³⁵ Vedi sentenza della Corte, *Steenkolenmijnen*, p. 35; Memoria di replica, pp. 13-14, in Dossier Causa 30/59 (CJUE-661), ASUE.

³⁶ Memoria di replica, p. 14 in Dossier Causa 30/59 (CJUE-661), ASUE. Diversa è la descrizione dei fatti avanzata dall'Alta Autorità che, nella memoria di difesa notava: «[t]uttavia, questo apparente svantaggio è condiviso dalle miniere olandesi e da tutti gli altri produttori di carbone della Comunità che sono in concorrenza con il carbone tedesco. È risaputo che non si tratta solo delle compagnie minerarie dei Paesi Bassi, ma anche, almeno in parte, delle miniere belghe e francesi». Memoria di difesa, p. 13 in Dossier Causa 30/59 (CJUE-661), ASUE.

³⁷ Memoria di replica, pp. 20-21, in Dossier Causa 30/59 (CJUE-661), ASUE.

datori di lavoro alla Cassa pensioni dei minatori; d) l'assegnazione di un premio di squadra, esente dall'imposta sui salari, il «Bergmannsprämie» (premio ai minatori).

Queste misure furono adottate con il consenso dell'Alta Autorità. In particolare, a seguito di notifica tedesca in data 4 febbraio 1956, l'Alta Autorità aveva azionato la procedura prevista dall'art. 88 del Trattato CECA³⁸, durante la quale, come riporta la lettera del 21 giugno 1957 del Presidente dell'Alta Autorità al Ministro degli Affari Economici della Repubblica Federale, la stessa

formulò delle critiche circa il finanziamento di una parte del premio di squadra mediante pubblico denaro, senza che venisse imposto alle imprese carbonifere un onere corrispondente.

Il governo tedesco si «propose d'istituire (...) un onere compensativo sotto forma di soppressione del rimborso del contributo alla Cassa pensioni dei minatori». La lettera si concludeva con la seguente frase:

In conseguenza di ciò l'Alta Autorità ritiene che la soppressione del rimborso del contributo alla Cassa pensioni dei minatori sia un onere, imposto all'industria mineraria, adatto e sufficiente a compensare la corresponsione del premio da parte dello Stato in luogo delle imprese³⁹.

La controversia si sviluppò in due cause, 17/57 e 30/59, con le stesse parti, la Corte nella stessa composizione, lo stesso *juge rapporteur* e lo stesso Avvocato generale. Nella prima causa (17/57), dopo uno scambio di corrispondenza con l'Alta Autorità, la *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen* presentava ricorso alla Corte di giustizia il 13 settembre 1957, chiedendo l'annullamento della decisione di rigetto dell'Alta Autorità e criticando il rifiuto di agire della stessa⁴⁰. Il ricorso veniva dichiarato inammissibile con sentenza del 4 febbraio 1959. In particolare, la Corte rilevava sia l'assenza di una decisione dell'Alta Autorità di cui all'articolo 88 del Trattato CECA che potesse essere oggetto di ricorso *ex* articolo 33 del Trattato CECA⁴¹ sia il mancato rispetto, da parte della ricorrente, della procedura dell'articolo 35, utile a chiamare all'azione l'Alta Autorità⁴².

³⁸ Il primo paragrafo dell'articolo 88 del Trattato CECA così recita: «L'Alta Autorità, se ritiene che uno Stato abbia mancato ad uno degli impegni che gli incombono in virtù del presente Trattato, constata detta mancanza con decisione motivata, dopo avere posto detto Stato in condizione di presentare le sue osservazioni. Essa assegna allo Stato in causa un termine per provvedere alla esecuzione del suo impegno».

³⁹ Gli estratti della lettera sono riportati nella sentenza.

⁴⁰ Dal rapporto d'udienza della causa 17/57 si nota subito come la controversia avesse mosso i poteri più alti degli Stati Membri coinvolti. Soltanto due giorni prima del deposito del ricorso, il Ministero per gli Affari Economici del governo olandese aveva chiesto al Presidente dell'Alta Autorità copia della decisione finale presa.

⁴¹ L'articolo 33 del Trattato CECA prevede il ricorso in annullamento delle decisioni e raccomandazioni dell'Alta Autorità per, tra i vari, violazione del Trattato e sviamento di potere.

⁴² Il primo e il terzo paragrafo dell'articolo 35 del Trattato CECA così recitano: «Qualora l'Alta Autorità, tenuta da una disposizione del presente Trattato o dei regolamenti di esecuzione a prendere una decisione od a formulare una raccomandazione, non si attenga a questo obbligo, possono adirla, secondo il caso, gli Stati, il Consiglio o le imprese e associazioni. (...) Se, alla scadenza del termine di due mesi, l'Alta Autorità non ha preso alcuna decisione né formulato alcuna raccomandazione, può essere proposto ricorso avanti la Corte, entro il termine di un mese, contro l'implicita decisione di rifiuto che si presume derivare da tale silenzio».

All'incirca un mese dopo, il 9 marzo 1959, la ricorrente chiedeva all'Alta Autorità, in conformità con l'articolo 35 del Trattato CECA, di constatare mediante decisione che la Repubblica Federale di Germania, ponendo a carico dell'erario il *Bergmannsprämie*, fosse venuta meno ad uno degli obblighi ad essa imposti dal Trattato. In risposta, con lettera del 30 aprile 1959, l'Alta Autorità dichiarava che le misure tedesche erano in linea con il Trattato CECA e non erano «tali da ledere gli interessi materiali della Vostra associazione o delle imprese che ne hanno fatto parte»; confermava, infine, che per questi motivi non aveva adottato alcuna decisione contro la Repubblica Federale Tedesca. Il 3 giugno 1959, la *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg* presentava il suo secondo ricorso alla Corte (causa 50/59), chiedendo sia di annullare la decisione di rigetto dell'Alta Autorità ex art. 35 del Trattato CECA sia di ordinare all'Alta Autorità di constatare mediante decisione l'inadempienza della Repubblica Federale Tedesca ai sensi dell'art. 88 del Trattato CECA. Dopo sei mesi dal deposito del ricorso principale, la Repubblica Federale Tedesca presentava il proprio ricorso in intervento.

Risolta, positivamente, la questione sulla legittimazione ad agire della ricorrente, la Corte si concentrava sulle questioni sostanziali.

In particolare, la Corte era chiamata a chiarire a) il concetto di sovvenzione nel Trattato CECA; b) se l'art. 67 del Trattato CECA costituisse una norma di attuazione dell'art. 4, lett. c), del Trattato CECA; c) se, infine, la soppressione del rimborso del contributo alla Cassa pensioni dei minatori, effettuata in compensazione del premio minatori, potesse rimuovere dallo stesso il carattere di aiuto o sovvenzione.

In considerazione dei limiti di spazio, ci si limiterà a fornire alcune istantanee, se così si può dire, degli argomenti delle parti riguardo alla questione specifica della nozione di aiuto di Stato.

Primo, tutte e tre le parti concordano nell'asserire che la definizione di sovvenzione e aiuto fosse molto difficile. Dopo aver definito l'art. 4, lett. c), del Trattato CECA una disposizione «breve e quasi laconica», l'Alta Autorità notava come «[i]n nessuno dei sei paesi del trattato è stato ancora sviluppato un concetto chiaro e generalmente accettato di sovvenzione. Tanto meno nel diritto della Comunità»⁴³.

Secondo, uno dei punti fondamentali del contendere riguardava la possibilità che, attraverso una misura compensativa, gli effetti negativi della sovvenzione o dell'aiuto fossero eliminati e, quindi, non fosse opportuno classificare la misura principale come una sovvenzione o un aiuto. Alla ricorrente, che sosteneva che la lettera dell'art. 4, lett. c) fosse chiara nel proibire sovvenzioni e aiuti e che, quindi, non fosse in alcun modo possibile, a livello giuridico, considerare alcun tipo di compensazione, l'Alta Autorità replicava come ciò che contava fosse l'effetto, e non la forma, della sovvenzione. Poiché

lo scopo del divieto di sovvenzioni di cui all'articolo 4, lettera c), [è] quello di impedire distorsioni artificiali della concorrenza tra imprese (...) [i]l criterio decisivo per il carattere di sovvenzione vietata dal regime [è] la riduzione dei costi

⁴³ Memoria di difesa, p. 19, in Dossier Causa 30/59 (CJEU-661), ASUE.

di produzione e *quindi* l'impatto sulla concorrenza naturale (corsivo aggiunto).

Ne conseguiva logicamente, secondo l'Alta Autorità, che «[s]e questi effetti fossero eliminati (...) non ci sarebbe più un conflitto con il trattato» e «non sarebbe più possibile parlare di una sovvenzione, che il trattato proibisce per evitare una concorrenza non falsata». L'inevitabile conclusione di questa premessa era che «qualsiasi misura che ponga rimedio agli effetti contestati di una sovvenzione deve essere presa in considerazione dall'Alta Autorità» (purché, ovviamente, non si trattasse di misura essa stessa contraria al Trattato)⁴⁴.

È proprio attraverso tale dibattito sul piano degli *effetti* dell'aiuto, che le parti ebbero l'opportunità di offrire le loro opinioni sulla nozione di aiuto di Stato ed in particolare sulla necessità o meno di provare un effetto negativo sulla concorrenza. A tale riguardo, l'Alta Autorità osservava:

si può parlare di una sovvenzione proibita quando questa conferisce *un vantaggio economico* ad una impresa *che distorce le condizioni della concorrenza* con altre imprese nei settori del carbone o dell'acciaio⁴⁵.

Gli echi della nozione generale di aiuto di Stato nell'art. 107, par. 1, del TFUE, da poco entrata in vigore ai tempi della causa, sono chiari. Mentre il governo tedesco insisteva sulla necessità che, perché sussistesse un aiuto, fosse necessario provare una distorsione della concorrenza, come previsto dal nuovo Trattato di Roma⁴⁶, la ricorrente si limitava a sottolineare come l'art. 4, lett. c) del Trattato CECA non facesse riferimento alcuno agli effetti della misura, e negava qualsiasi rilevanza della diversa nozione del Trattato di Roma che creava una organizzazione molto diversa dalla CECA⁴⁷. La posizione dell'Alta Autorità era, come visto, più ambigua. Da una parte, la menzione degli effetti sulla concorrenza dell'aiuto sembrava descrivere la conseguenza inevitabile degli aiuti stessi (e quindi la *ratio* del loro divieto) piuttosto che chiederne una prova; dall'altra, gli effetti a cui veniva data una rilevanza pratica erano quelli della misura compensativa che avrebbe eliminato la capacità distorsiva dell'aiuto.

3.3. *L'Avvocato generale Lagrange e le sue conclusioni*

Il ruolo di Avvocato generale nella causa 30/59, inizialmente ricoperto da Karl Roemer, veniva poi affidato a Maurice Lagrange, a seguito di un accordo tra gli stessi⁴⁸. Lagrange, primo Avvocato generale alla Corte, carica che coprirà dal 1952 al 1964, svolse inoltre un ruolo molto importante durante i negoziati del Trattato CECA e, più in generale, nelle

⁴⁴ Ibid., p. 20.

⁴⁵ Risposta alla memoria di intervento della Repubblica Federale di Germania, del 2 giugno 1960, p. 13, in Dossier Causa 30/59 (CJEU-661), ASUE (corsivo aggiunto).

⁴⁶ Ricorso in intervento del 9 aprile 1960, p. 65, in Dossier Causa 30/59 (CJEU-661), ASUE.

⁴⁷ Osservazioni della ricorrente sulle conclusioni dell'interveniente del 4 giugno 1960, p. 6, in Dossier Causa 30/59 (CJEU-661), ASUE.

⁴⁸ Si veda la comunicazione congiunta dei due Avvocati generali, nonché l'Ordinanza del Presidente della Corte, entrambi con data 24 marzo 1960, in Dossier Causa 30/58 (CJEU-661), ASUE. La stessa situazione si era verificata nella prima causa, con richiesta dei due Avvocati generali, in data 27 ottobre 1958, di consentire un avvicendamento «per una migliore ripartizione del lavoro». Si veda Dossier Causa 17/57 (CJEU-588) ASUE, p. 286.

attività della nuova organizzazione, almeno fino alla metà degli anni '50⁴⁹.

Con riferimento alla questione di aiuto, dopo aver chiarito che l'art. 4, lett. c) «vaut par elle-même», e che gli articoli 4 e 67 hanno campi di applicazione diversi, Lagrange, nelle proprie conclusioni del 3 novembre 1960⁵⁰, concordava con le parti come fosse difficile definire il termine 'sovvenzione'. Sugeriva, quindi, che il punto di partenza dello sforzo interpretativo dovesse essere costituito dal contesto, ossia dalle varie norme che regolano gli aiuti, nel Trattato CECA.

Notava quindi subito come: «Il faut d'abord, très certainement, se placer à un point de vue surtout économique, plus qu'à un point de vue juridique ou même financier». Questo approccio era suggerito soprattutto «de l'ensemble de l'article 4, qui est d'assurer les conditions de l'établissement du marché commun». In secondo luogo, Lagrange evidenziava che, sebbene non fosse esplicitato dal testo della norma, sovvenzioni e aiuti fossero normalmente caratterizzati da un'idea di specialità. In terzo luogo, l'Avvocato generale sottolineava l'importanza di distinguere tra chi riceve e chi beneficia dell'aiuto, la cui identità non è necessariamente la stessa. Lagrange concludeva come «il faut considérer l'objet réel de la mesure pour pouvoir déterminer son véritable caractère»⁵¹.

A questo punto, la restante parte delle conclusioni sulla questione della nozione di aiuto di Stato, costituiscono un "dialogo a distanza" con le osservazioni svolte da Paul Reuter nella sua citata opera sulla CECA. Lagrange sottolineava come la difficoltà principale emersa in dottrina riguardasse il caso di una misura che, sebbene derivante dalla legislazione generale in un campo riservato alla giurisdizione degli Stati membri (come la tassazione o la normativa sociale), trovava tuttavia applicazione soltanto nei settori del carbone o dell'acciaio. Lagrange diceva di concordare con Reuter: non era sufficiente che la misura generale si applicasse *specialmente* al settore del carbone. Nelle sue parole: «sans doute, l'article 67 a été de toute évidence rédigé en pensant à l'incidence sur le marché commun du charbon et de l'acier de l'application de dispositions de caractère général prises par exemple en matière fiscale». Proseguiva, quindi, notando come, poiché non si poteva utilizzare l'art. 4, lett. c), per disciplinare tutte le norme legislative che potevano avere un impatto sulle industrie carbonifere, fosse necessario introdurre «un autre critère».

A questo punto, però, il pensiero di Lagrange si differenziava da quello di Reuter: non si poteva far ricorso ad un criterio di tipo soggettivo che esaminasse l'intenzione – «le but» – di distorcere la concorrenza, quanto piuttosto un test che si focalizzasse su «l'objet réel» – economico o sociale – della misura. Infatti, la presenza di regole speciali per certi settori non eliminava di per sé la generalità della misura, «car il peut exister des raisons légitimes, dans le cadre de la législation générale et eu égard aux objets qu'elle poursuit, de comporter» delle regole particolari.

⁴⁹ V. FRITZ, *Juges et avocats généraux de la Cour de Justice de l'Union européenne (1952-1972). Une approche biographique de l'histoire d'une révolution juridique*, Francoforte, 2018, p. 239. Si veda anche M. RASMUSSEN, *Establishing a constitutional practice*, cit.

⁵⁰ Il riferimento è alla versione delle conclusioni nella lingua originale francese. Conclusioni dell'Avvocato generale Lagrange del 3 novembre 1960, *Steenkolenmijnen*, causa 30/59, EU:C:1961:2, pp. 74-79.

⁵¹ Corsivo nell'originale.

A che cosa si riferiva, quindi, Lagrange quando parlava di obiettivo economico? Questo indicherebbe:

soit à imposer aux entreprises des charges qui ne leur incombent pas *normalement*, soit au contraire à les dispenser d'une charge qu'elles doivent *normalement* supporter.

Quindi, per definire una misura di intervento pubblico come economica, Lagrange rimandava a dei parametri economici di riferimento, ossia a quanto accade *normalmente* nella prassi commerciale e legislativa. Si può a buona ragione ritenere che l'utilizzo di questo avverbio («normalmente»), che verrà ripreso nella pronuncia della Corte, rappresenti il contributo più significativo della causa in esame alla definizione della nozione di aiuto.

3.4. *La composizione della Corte: note su Catalano e Reuff*

La Corte era composta da Donner (presidente), Hammes e Catalano, Presidenti di Sezione, Riese, Delvaux, Reuff (*juge rapporteur*) e Rossi⁵². È utile offrire alcune note biografiche su due componenti della Corte che ha pronunciato la sentenza in esame: Nicola Catalano e Jacques Reuff.

Come per Lagrange, la partecipazione di Catalano è fortemente significativa dal punto di vista politico, simbolico e giuridico. Entrambi avevano partecipato alle esperienze negoziali che hanno rispettivamente condotto al Trattato CECA, per il primo, e ai Trattati CEE ed EURATOM, per il secondo. Sono entrambi «testimoni diretti e attori» dei negoziati⁵³. In particolare, conoscevano bene l'intenzione delle parti, nonché le difficoltà e le resistenze incontrate durante la redazione dei trattati⁵⁴. Inoltre, Catalano, aveva lavorato sin dall'inizio presso il Servizio Giuridico dell'Alta Autorità, costituendone uno dei quattro membri iniziali (insieme a Jean Poincare, Jean Blondeel e Walter Much – quest'ultimo parte del gruppo di negoziatori tedeschi del Trattato CECA). La vicinanza lavorativa a Much doveva, in particolare, essere stata particolarmente significativa perché aveva certamente esposto Catalano, e gli altri membri del Servizio Giuridico, alla ricchezza delle questioni politico-legali sottese ai negoziati che hanno condotto al Trattato CECA.

Jacques Reuff, il *juge rapporteur*, alla Corte sin dal 1952, non era invece, un giurista: «polytechnicien, il passe la totalité de sa carrière dans la haute fonction publique française et internationale»⁵⁵. Economista, liberale, pur riconoscendo allo Stato un ruolo fondamentale nel fornire la necessaria regolazione del mercato ed assicurarne i fini

⁵² La causa era stata inizialmente attribuita alla seconda sezione. Come visto, l'Avvocato generale della seconda sezione era Roemer. Si veda Ordinanza del Presidente della Corte del 25 giugno 1959, IIa sezione, p. 33 del Dossier Causa 30/58 (CJEU-661), ASUE.

⁵³ V. FRITZ, *op. cit.*, p. 63. Si vedano anche P. PESCATORE, *Les travaux du 'groupe juridique' dans la négociation des traités de Rome*, in *Studia diplomatica*, 1981, p. 159; A. BOERGER, DE SMETD, *Negotiating the Foundations of European Law: 1950-57: The Legal History of the Treaties of Paris and Rome*, in *Contemporary European History*, 2012, p. 339.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ V. FRITZ, *op. cit.*, p. 40.

collettivi⁵⁶, era rinomato per l'avversione nei confronti di ogni intervento dello Stato in economia⁵⁷.

Come spesso accadeva nei primi anni di vita della Corte, molti giudici spesso erano richiamati a svolgere specifiche missioni per i loro governi. Il caso più famoso è proprio quello di Jacques Reuff. Durante il suo mandato come giudice alla Corte fu richiamato due volte in patria, nel 1958 e nel 1959⁵⁸. La seconda chiamata ebbe luogo durante la causa 30/59. Inizialmente nominato *juge rapporteur* nel giugno del 1959⁵⁹, lascerà la Corte per tornare in Francia nel novembre di quell'anno⁶⁰, per poi ritornare alla Corte nell'autunno 1960⁶¹.

Sarà, quindi, Jacques Reuff, alla conclusione della fase in contraddittorio, a dare il via alla fase istruttoria della procedura con la redazione del *rapport préalable*, il documento confidenziale, che il *juge rapporteur* prepara per la Corte e dal quale emerge la prima analisi delle questioni sollevate dalla causa⁶². Va da sé che tale documento, e in generale il ruolo del *juge rapporteur*, spesso incide in misura significativa sulla soluzione della controversia. Si può soltanto speculare in quale misura le convinzioni di Reuff in merito all'intervento dello Stato in economia abbia potuto in qualche modo influenzare l'Avvocato generale ed il *délibéré* della Corte.

Abbiamo, però, a nostra disposizione discorsi e scritti successivi di Reuff e di chi (Roger Chevallier) lavorò nel suo *cabinet* come *référendaire*. Tali interventi, che si focalizzano sulla pronuncia della Corte (30/59), fanno intuire il pensiero di Reuff sulle questioni specifiche della causa⁶³. Chevallier, ad esempio, nota come l'art 4 sia "l'article libéral par excellence". La lettura "economica" fattane da Reuter, Lagrange e in definitiva dalla Corte sembrano confermare tale definizione.

3.5. La pronuncia della Corte di giustizia sulla nozione di «aiuto di Stato»

Dopo aver accertato l'ammissibilità del ricorso, ed in particolare la legittimazione ad

⁵⁶ Uno degli esempi più significativi di intervento a fini collettivi concepiti da Reuff è proprio il mercato comune europeo. Si veda J. REUFF, *Une mutation dans les structures politiques: le marché institutionnel des communautés européennes*, in *Revue d'économie politique*, 1958, p. 1.

⁵⁷ V. FRITZ, *op. cit.*, p. 304; per un'analisi del pensiero di Reuff si veda M. DAOU, *Jacques Reuff and the liberal social order: a liberal interventionist*, in *Journal of the History of Economic Thought*, 2019, p. 573.

⁵⁸ Si veda A. COHEN, *Juge et expert. L'«affaire Rueff» ou la codification des règles de la circulation internationale*, in *Critique internationale*, aprile-giugno 2013, p. 69.

⁵⁹ Comunicazione del Presidente della Corte a Jacques Reuff in data 25 giugno 1959, in Dossier Causa 30/59 (CJEU-661), ASUE, p. 34.

⁶⁰ V. FRITZ, *op. cit.*, p. 308. Reuff sarà sostituito nelle funzioni di *juge rapporteur* da Rino Rossi il 18 novembre 1959. Comunicazione del Presidente della Corte a Reuff e Rossi in data 18 novembre 1959, in Dossier Causa 30/59 (CJEU-661), ASUE, pp. 244-247.

⁶¹ Comunicazioni del Presidente della Corte a Reuff e Rossi datati rispettivamente 21 e 22 settembre 1960, in Dossier Causa 30/59 (CJEU-662), ASUE, pp. 22-23.

⁶² Si veda N. BROWN, T. KENNEDY, *The Court of Justice of the European Communities*, Londra, 2000, p. 277.

⁶³ Si veda R. M. CHEVALLIER, *L'arrêt 30/59 de la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Revue générale de droit international public*, 1962, p. 546; si veda anche J. REUFF, *La Cour et l'économie politique*, in *Dix ans de jurisprudence de la Cour de Justices de Communautés Européennes*, Colonia, Berlino, Bonn, Monaco, 1965, p. 13.

agire della ricorrente, la Corte di giustizia si concentra sulle questioni di diritto.

Con particolare riferimento alla nozione di aiuto di Stato, la Corte sottolinea subito come «[i]l Trattato non definisce espressamente il concetto di sovvenzione o aiuto contemplato nell'art. 4 c». Poi procede con una serie di affermazioni che faranno della sentenza un *locus classicus*. In primo luogo, il concetto di sovvenzione viene definito in relazione alla «terminologia corrente» secondo la quale esso si risolverebbe in «una prestazione in danaro o in natura» a sostegno di un'impresa «*indipendentemente da quanto i clienti di questa pagano per i beni o servizi da essa prodotti*»⁶⁴. In secondo luogo, seppur vicino a quello di sovvenzione, il concetto di aiuto sottolineerebbe l'obiettivo della misura, e cioè «il conseguimento di un determinato fine il quale *non potrebbe essere raggiunto senza un impulso esterno*». In terzo luogo, il concetto di aiuto sarebbe anche «più comprensivo» di quello di sovvenzione, includendo non solo prestazioni positive «ma anche degli 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 stessa natura e producono identici effetti*»⁶⁵.

Giova soffermarsi su questi *dicta*, di importanza a dir poco rivoluzionaria. La Corte distingue per la prima volta le nozioni di “sovvenzione” e di “aiuto”, in ciò innovando rispetto alla letteratura scientifica precedente (Reuter incluso) e anche rispetto alle conclusioni dell'Avvocato generale. Tale distinzione è rilevante perché rappresenta, nella motivazione della Corte, lo strumento analitico utilizzato per cogliere il significato della norma e, soprattutto attraverso il concetto di aiuto, identificarne l'essenza. Già Lagrange aveva introdotto l'idea che la nozione di “aiuto” fosse oggettiva e dovesse essere definita da un punto di vista economico. Prendendo spunto da un'indicazione di Lagrange, sopra citata, la Corte fa un passo decisivo nel concretizzare tale idea, indicando chiaramente come il parametro di riferimento nella valutazione della misura sia quello di una situazione di *normalità* che sarebbe *altrimenti* prevalsa⁶⁶. Tale parametro di normalità è il punto di arrivo del ragionamento della Corte. Se si leggono con attenzione le espressioni enfatizzate in corsivo nei passi precedenti, si nota un crescendo concettuale e di formulazioni diverse che culmina con la formula che include l'avverbio “normalmente”, o, meglio, come vedremo nel prossimo paragrafo, con il processo logico-concettuale che tale avverbio sottende e che, a parere di chi scrive, costituisce l'essenza della nozione legale di aiuto di Stato.

È interessante notare come la Corte non si esprima sulla considerazione che il concetto stesso di aiuto ne implichi la specialità, che invece Lagrange (e prima di lui Reuter) davano per scontata. Inoltre, pur ragionando sugli effetti di sovvenzioni e aiuti sui costi di produzione, la Corte non mostra aperture riguardo alla necessità di provare positivamente un danno alla concorrenza, confermando quindi, da questo punto di vista,

⁶⁴ Sentenza *Steenkolennijnen*, corsivo aggiunto.

⁶⁵ Sentenza *Steenkolennijnen*, in *Racc.* 1961, p. 38. A conferma di tale interpretazione dei concetti di sovvenzione e di aiuto, la Corte di giustizia richiama il testo degli articoli 2, 5 e 54 del Trattato CECA. *Ibid.*, p. 38-40.

⁶⁶ Tale approccio concettuale non si trova nelle memorie delle parti, neanche dell'Alta Autorità. Usando un *benchmark* di “normalità” la Corte si dimostra più precisa rispetto ad un'altra terminologia che si trova diffusa negli argomenti delle parti, e cioè alla “artificialità” dell'aiuto rispetto ad una presunta “naturalità” del mercato. Il punto è ben sottolineato da J.J. PIERNAS LÓPEZ, *op. cit.*, p. 71. Tra l'altro, il termine “normale” si trova anche nell'art. del Trattato CECA («normali condizioni di concorrenza»).

il carattere assoluto della proibizione⁶⁷. Infine, nel prosieguo della sentenza la Corte rigetta l'argomento 'compensativo' portato avanti dall'interveniente e, significativamente, dall'Alta Autorità. Lo fa soprattutto sulla base di considerazioni fattuali relativi alla misura tedesca e senza pronunciarsi in via di diritto sul quesito giuridico generale⁶⁸. Non chiude quindi completamente la porta alla possibilità che tale argomento possa essere risollevato in futuro.

4. Conclusioni: analisi storica ed attualità

Nella sua dettagliata analisi della pronuncia nella causa 30/59, Chevallier (al tempo della causa referendario nel *cabinet* di Reuff) notava che la Corte aveva offerto «un moule juridique qui pourra, étant donné l'habilité des formules employées, “servir” longtemps – du moins nous le pensons»⁶⁹. Il tempo e la ricca giurisprudenza della Corte in materia di nozione di aiuto di Stato gli hanno dato sicuramente ragione.

Il primo indicatore di importanza e di successo della sentenza della Corte sta nel fatto che essa ha assunto il ruolo di *controlling precedent*. La sentenza 30/59 viene infatti citata spesso nella giurisprudenza successiva, sempre all'inizio della motivazione, ogniqualvolta la Corte stessa è stata chiamata a ribadire i contorni della nozione di aiuto di Stato. E ciò accade soprattutto con riferimento alla nozione di aiuto che si trova nell'art. 107, par. 1, del TFUE. Tale continuità interpretativa dimostra la forte integrazione fra i sistemi creati dai due trattati, e il contributo del Trattato CECA allo sviluppo dell'*acquis communautaire* del diritto della concorrenza⁷⁰.

Ci si può legittimamente domandare il perché di un tale successo. A parere di chi scrive, tale successo dipende dal fatto che, con quella formula, la Corte di giustizia colse ed evidenziò l'essenza stessa, il cuore del concetto di aiuto, che consiste nella capacità di una misura pubblica di creare un vantaggio economico *derogando rispetto a parametri oggettivi di normalità* che, altrimenti (cioè in assenza della misura stessa), prevarrebbero⁷¹.

L'osservatore attento sicuramente identificherà in tale formula i richiami a molte questioni giuridiche che si sono poste negli anni a venire, nella prassi della Commissione e nella giurisprudenza della Corte.

⁶⁷ Sentenza *Steenkolenmijnen*, in *Racc.* 1961, p. 38.

⁶⁸ La Corte così conclude: «[l']abolizione ed il divieto stabiliti dall'art. 4 c), avendo carattere generale ed assoluto, non possono in alcun caso essere annullati col semplice ricorso ad una procedura di compensazione approssimativa ed incerta» (p. 53).

⁶⁹ R. M. CHEVALLIER, *op. cit.*, p. 546.

⁷⁰ T. BALLARINO, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2001, p. 38, notava come «l'ordinamento giuridico comunitario è unico, avendo un solo e medesimo fondamento nel “fatto” della cooperazione tra i membri che è all'origine di tutta la valenza giuridica della Comunità». Si deve, tuttavia, notare come l'utilizzo della nozione di aiuto di Stato chiarita nella causa 30/59 non produce l'effetto di cambiare, in particolare aggiungendo, requisiti alla nozione di aiuto espressamente delineata nell'art. 107, paragrafo 1, del TFUE. Come notato nel testo, il grande valore della pronuncia *Steenkolenmijnen* sta nell'aver individuato, se così si può dire, l'essenza logico-concettuale della nozione di aiuto, andando tendenzialmente al di là di qualsiasi formulazione positiva della stessa.

⁷¹ Sul punto si veda, diffusamente, L. RUBINI, *op. cit.*, capitolo 7.

In particolare, considerare come punto di riferimento essenziale un *benchmark* oggettivo di normalità anticipa la giurisprudenza sulla giustificazione della «logica del sistema» (che si sviluppò a partire da metà degli anni '70)⁷², nonché, calandosi nell'ottica dell'intervento dello Stato nel mercato (come investitore), le decisioni sul criterio dell'investitore privato di mercato (che fiorirono a partire dagli inizi degli anni '80)⁷³. Nel non chiudere completamente la porta alla possibilità di compensazione degli effetti di due misure, ai fini della conclusione che non vi è aiuto, la Corte anticipa anche la giurisprudenza futura sul finanziamento dei servizi pubblici che, dopo una «lotta tra Titani», trovò la sua soluzione giuridica nella decisione *Altmark* del 2003⁷⁴. Tuttavia, il punto di equilibrio è già segnato dalla Corte nella decisione *Steenkolenmijnen* quando sottolinea come una vaga e non ben definita misura di compensazione non può prevalere sulla generalità e assolutezza di una proibizione⁷⁵.

Come osservava Chevallier,

L'arrêt 30/59 a le grand mérite de contenir une définition des subventions et aides, basée sur la terminologie économique usuelle et utilisable dans le domaine communautaire. ...

Ces définitions sont sans doute très générales mais elles peuvent constituer une base de départ utile pour l'étude des notions de subvention et aide, et leur clarté les rend aisément utilisables.

Ces définitions sont typiquement plus économiques que juridiques. Le but et l'effet réel de la subvention et de l'aide sont mis en avant et non pas la forme du transfert, la nature des fonds ou leur origine. Une définition trop rigide, trop juridique, aurait permis aux contrevenants de contourner l'interdiction par l'emploi de méthodes occultes évitant à la démarche interdite de correspondre aux critères formels dénoncés.

Ancora una volta, le parole di chi – come referendario del *juge rapporteur* – è stato il più vicino al processo di deliberazione della Corte sono illuminanti e profetiche. In poche righe, sono inquadrati le questioni principali che verranno sollevate nei decenni a venire e le statuizioni che la Corte emetterà in casi celeberrimi. Si può veramente dire che, in nuce, abbiamo già tutti gli assi concettuali principali della nozione di aiuto di Stato.

Tuttavia, l'importanza della causa va al di là della pronuncia della Corte di giustizia. Nel dibattito che ha avuto luogo tra le parti durante la causa e nelle conclusioni dell'Avvocato generale si trovano infatti altri spunti fondamentali, non ripresi nella sentenza, ma che

⁷² Corte di giustizia, sentenza del 2 luglio 1974, *Italia c. Commissione (assegni familiari)*, 173/74, EU:C:1974:71.

⁷³ Si veda, ad esempio, Corte di giustizia, sentenza del 10 luglio 1986, *Belgio c. Commissione*, 234/84, EU:C:1986:302.

⁷⁴ Corte di giustizia, sentenza del 24 luglio 2003, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg c. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, in presenza di *Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, C-280/00, EU:C:2003:415. Sulla questione della compensazione dei costi degli obblighi di servizio pubblico si veda A. BIONDI, L. RUBINI, *Aims, Effects and Justifications: EC State Aid Law and its Impact on National Social Policies*, in M. DOUGAN, E. SPAVENTA (a cura di), *Social Welfare and EU Law*, Oxford, 2005, p. 79.

⁷⁵ Sentenza *Steenkolenmijnen*, in *Racc.* 1961, p. 53.

sono stati, poi, sviluppati nella giurisprudenza successiva.

Se molte delle innovazioni della Corte di giustizia erano *in primis* state proposte nelle ricche e puntuali conclusioni dell'Avvocato generale Lagrange, e, in precedenza, nel commento di Paul Reuter, altri spunti provenivano dalle memorie dell'Alta Autorità, il cui Servizio giuridico ha sempre costituito un vero e proprio laboratorio giuridico per lo sviluppo del diritto comunitario⁷⁶.

Ad esempio, sono soprattutto Paul Reuter e Lagrange a chiarire il carattere «speciale» degli aiuti, anticipando (per Reuter)⁷⁷ o confermando (per Lagrange)⁷⁸ il criterio di specificità espressamente incluso nella definizione di aiuto del Trattato di Roma, e a contrapporli quindi alle «misure generali» che sono regolate dall'art. 67 del Trattato CECA. Lagrange offrì anche un criterio per distinguere le «misure generali» dagli «aiuti» che corrisponde, quasi letteralmente, al criterio della «logica del sistema»⁷⁹. Altrettanto importante è il chiarimento della distinzione tra colui che formalmente riceve il sussidio e colui che ne beneficia, che è l'unico fattore rilevante a livello giuridico⁸⁰.

In secondo luogo, il dibattito relativo al ruolo che l'oggetto o la finalità di distorcere la concorrenza dovrebbero giocare – che si trova nelle memorie delle parti, nell'opera di Reuter e nelle conclusioni di Lagrange –⁸¹ anticipa quanto verrà statuito, questa volta nel contesto dell'art. 107, par. 1, del TFUE, nella sentenza *Philip Morris*⁸², e che, in maniera ciclica, si è riproposto in vari momenti successivi nella definizione dell'approccio della Commissione agli aiuti di Stato⁸³. Il dibattito sulla compensazione degli effetti, fortemente sostenuto dall'Alta Autorità, è anche in qualche modo antesignano della flessibilità che la Commissione introdurrà all'art. 4, lett. c), consentendo esenzioni sulla base dell'art. 95⁸⁴, ed è, in generale, in linea con la logica del controllo degli aiuti nella UE.

⁷⁶ Si veda M. RASMUSSEN, *Establishing a constitutional practice*, cit.

⁷⁷ P. REUTER, *op. cit.*, p. 194.

⁷⁸ Conclusioni, p. 78.

⁷⁹ Si veda Corte giust., 2 luglio 1974, causa 173/74, *Italia c. Commissione (assegni familiari)*, EU:C:1974:71, par. 33; Corte giust., sentenza dell'8 novembre 2001, causa C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH e Wietersdorfer C Peggauer Zementwerke GmbH c. Finanzlandesdirektion für Kärnten*, EU:C:2001:598, par. 41.

⁸⁰ Conclusioni, p. 78.

⁸¹ P. REUTER, *op. cit.*, pp. 194-195; Conclusioni, p. 76.

⁸² Corte giust., sentenza del 17 settembre 1980, causa 730/79, *Philip Morris Holland BV c. Commissione*, EU:C:1980:209. Conferma di tale influenza si trova nelle conclusioni dell'Avvocato generale Capotorti che fa espresso rinvio alle conclusioni di Lagrange nel caso *Steenjolenmijnen*.

⁸³ Si può citare come esempio *Il Piano di Azione nel Settore degli Aiuti di Stato* della Commissione del 7 giugno 2005, COM (2005) 207. In letteratura, si vedano C.D. EHLERMANN, A. VALLERY, *Giving Meaning to the Condition of Effect on Trade: the Court's Judgment in Xunta de Galicia, a Missed Opportunity?*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2005, p. 709; C. OSTI, *Di alcuni problemi degli aiuti di Stato*, in *Mercato, Concorrenza e Regole*, 2006, p. 429; V. DI BUCCI, *Comments on the Paper "Selectivity, Economic Advantage, Distortion of Competition and Effect on Trade"*, in J. DERENNE e M. MEROLA (a cura di) *Economic Analysis of State Aid Rules – Contributions and Limits*, Berlino, 2007, p. 156; J.L. BUENDÍA SIERRA e B. SMULDERS, *The Limited Role of the "Refined Economic Approach" in Achieving the Objectives of State Aid Control: Time for Some Realism*, in V. DI BUCCI, J.L. BUENDÍA SIERRA e B. SMULDERS e altri (a cura di), *Liber Amicorum Francisco Santaolalla Gadea*, L'Aia, 2008, p. 191.

⁸⁴ Si veda paragrafo 2 *supra*.

In conclusione, l'analisi storico-giuridica della causa fa emergere, in tutta evidenza, l'attualità assoluta della sentenza *Steenkolenmijnen*, nella quale emergono già quasi tutti gli elementi fondamentali della nozione di aiuto sia a livello formale sia, soprattutto, a livello logico-sostanziale. Tali elementi sono stati poi sviluppati negli anni e nei casi a venire, e ci accompagnano ancora oggi nella prassi e nella giurisprudenza. *Steenkolenmijnen* rappresenta quindi un "precedente" nel senso più profondo del termine, ossia il precursore di temi e argomenti costantemente – se non perennemente – rilevanti.

Ciò suscita un'osservazione più generale sull'analisi legale, e storico-legale: per il giurista, non solo l'investigazione storica contribuisce ad identificare l'origine e il significato passato di un determinato testo, ma aiuta, soprattutto, a chiarirne l'operatività e il significato attuali⁸⁵.

È in definitiva l'attualità (o meno) di tale analisi che acquista rilevanza per il giurista, specie in un mondo sempre più complesso e conflittuale. Certamente, ci possono essere questioni e letture che non possono essere trasferite nel dibattito attuale pena l'anacronismo. Di queste non si può che rispettarne il contesto specifico e lo storicismo. Ciò detto, è sicuramente possibile che molti concetti e argomenti siano tuttora attuali. È anche ovvio come l'analisi dei dibattiti e delle deliberazioni passate non possa che arricchire la comprensione delle nostre discussioni, soprattutto se si tratta delle stesse norme oggi in vigore. Spesso ciò di cui si dibatte oggi è stato già dibattuto, ciò che si vive oggi è già stato vissuto.

In altre parole, la ricerca storico-legale fa emergere una ricchezza di significato assolutamente preziosa, e che non può, non deve essere persa.

⁸⁵ In altre parole, parafrasando Anne Orford, l'analisi legale, a differenza di quella storica, è per definizione "anacronistica". Vedi A. ORFORD, *On International Legal Method*, in *London Review of International Law*, 2013, p. 172: «as lawyers (...) we are trained in the art of making meaning move across time».