

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
NIAL FENNELLY

presentate il 21 settembre 2000¹

I — Introduzione

1. La presente causa solleva alcune importanti questioni relative all'interpretazione del Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (in prosieguo: il «Trattato CECA»). In primo luogo, occorre precisare i rispettivi campi di applicazione dei divieti ivi previsti di discriminazione tra produttori, di oneri speciali imposti dagli Stati e di sovvenzioni o aiuti concessi dagli Stati. In secondo luogo, si chiede alla Corte di pronunciarsi sulla questione se tali divieti abbiano o meno effetto diretto e, pertanto, se sia possibile farli valere dinanzi ai giudici nazionali. In terzo luogo, si chiede alla Corte di dichiarare quale sia l'effetto su un procedimento nazionale di talune misure e taluni documenti della Commissione aventi ad oggetto questioni che, almeno in parte, sono strettamente connesse all'oggetto di detto procedimento, nonché del fatto che una delle parti non abbia proposto ricorso dinanzi al Tribunale di primo grado contro la risposta della Commissione o per il fatto che quest'ultima ha omesso di agire in risposta ad una denuncia presentata in precedenza da un'associazione professionale di cui detta parte è membro.

1 — Lingua originale: l'inglese.

II — Il contesto in fatto e in diritto

a) Il diritto comunitario

2. L'art. 4 del Trattato CECA dispone, in particolare, quanto segue:

«Sono riconosciuti incompatibili con il mercato comune del carbone e dell'acciaio e, per conseguenza, sono aboliti e proibiti, alle condizioni previste dal presente trattato, nell'interno della Comunità:

(...)

b) i provvedimenti o le pratiche che stabiliscano una discriminazione tra produttori, tra acquirenti o tra consumatori, specialmente per quanto concerne le condizioni di prezzo o di

consegna e le tariffe di trasporti, e parimenti i provvedimenti e le pratiche che ostacolano la libera scelta del fornitore da parte dell'acquirente;

- c) le sovvenzioni o gli aiuti concessi dagli Stati o gli oneri speciali imposti da essi, in qualunque forma;
- d) le pratiche restrittive tendenti alla ripartizione o allo sfruttamento dei mercati».

28 dicembre 1993, relativa al regime comunitario degli interventi degli Stati membri a favore dell'industria carboniera² (in prosieguo: il «codice degli aiuti all'industria carboniera»). A norma dell'art. 1 del codice, gli aiuti all'industria carboniera possono essere considerati aiuti comunitari, e pertanto compatibili con il buon funzionamento del mercato comune, solo se conformi al disposto degli artt. 2-9 del codice. Gli artt. 2-7 stabiliscono i criteri sostanziali per la valutazione dei vari tipi di aiuti da parte della Commissione. L'art. 9, n. 1, impone agli Stati membri di notificare, entro e non oltre il 30 settembre di ogni anno (o tre mesi prima della loro entrata in vigore), «tutti i provvedimenti di natura finanziaria che intendono prendere a favore dell'industria carboniera nel corso dell'anno seguente». L'art. 9, n. 4, dispone, tra l'altro, quanto segue:

3. L'art. 88 del Trattato CECA, dispone, in particolare, che:

«L'Alta Autorità, se reputa che uno Stato non ha adempiuto un obbligo cui è soggetto per effetto del presente trattato, accerta detto inadempimento con decisione motivata, dopo aver posto questo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni. Essa fissa allo Stato in argomento un termine per provvedere all'esecuzione del suo obbligo».

«Gli Stati membri possono erogare gli aiuti programmati solo dopo l'approvazione della Commissione che delibera, in particolare, in funzione degli obiettivi e dei criteri generali di cui all'articolo 2 e dei criteri specifici di cui agli articoli da 3 a 7. Se, a decorrere dalla data di ricevimento della notificazione dei provvedimenti programmati, trascorre un termine di tre mesi senza che la Commissione abbia deliberato, tali provvedimenti possono essere applicati quindici giorni lavorativi dopo l'invio alla Commissione di un preavviso per segnalare l'intenzione di metterli in atto (...)».

4. In virtù dell'art. 95 del Trattato CECA, la Commissione ha adottato la decisione

² — GU L 329, pag. 12.

d) Il diritto nazionale

5. La legge sulla nazionalizzazione dell'industria carboniera del 1946 (Coal Industry Nationalisation Act, 1946; in prosieguo: la «legge del 1946») ha trasferito la proprietà di quasi tutte le riserve di carbone del Regno Unito al National Coal Board, in seguito divenuto British Coal Corporation (in prosieguo: la «BCC»). L'art. 1 della legge del 1946 ha conferito alla BCC il diritto esclusivo all'estrazione e trasformazione del carbone nel Regno Unito; in deroga a tale disposizione, l'art. 36 autorizzava la BCC a concedere a terzi licenze per l'estrazione del carbone (in prosieguo: le «licenze ex art. 36») contro il pagamento di diritti commisurati alla produzione o la fornitura di carbone alla BCC ad un prezzo concordato. Le licenze di estrazione a cielo aperto sono state limitate ad un volume di 25 000 tonnellate di carbone all'anno per sito; tale limite è stato elevato a 250 000 tonnellate nel 1990.

6. Il Coal Industry Act del 1994 (in prosieguo: la «legge del 1994») è stato emanato al fine di privatizzare le attività di estrazione di carbone della BCC. Esso ha istituito un nuovo organismo regolatore, la Coal Authority, cui il 31 ottobre 1994 è stata trasferita la proprietà di tutto il carbone non lavorato e di tutte le miniere già acquisiti dalla BCC. L'art. 26 della legge del 1994 abilita la Coal Authority a rilasciare licenze e concessioni in cambio del pagamento di diritti; a differenza di quanto avveniva precedentemente per la BCC, la Coal Authority non ha il potere di espletare essa stessa le attività estrattive, in quanto la legge è volta a separare le

precedenti attività di produzione della BCC da quella di rilascio delle licenze. Per il rilascio delle licenze, la Coal Authority riscuote diritti all'atto della prima richiesta per coprire le spese amministrative e diritti di licenza su base annuale, conformemente ad un tariffario fisso; dette licenze non comportano limitazioni in termini di tonnellaggio. È necessario ottenere anche una concessione per poter divenire titolare dei diritti di proprietà sul carbone già acquisiti dalla Coal Authority, la quale, a norma dell'art. 3, n. 4, deve cercare di ottenere le migliori condizioni ragionevolmente possibili³. Il pagamento può essere effettuato tramite versamento di una somma forfettaria o di canoni legati alla produzione. Le licenze ex art. 36 già esistenti sono state mantenute, e con esse l'obbligo di versare i diritti alla Coal Authority, sebbene tali licenze possano essere sostituite con licenze rilasciate ai sensi della legge del 1994. Attualmente esistono solo due licenze di estrazione a cielo aperto ex art. 36. Tutte le somme riscosse dalla Coal Authority devono essere versate da quest'ultima al ministero del Commercio e dell'Industria (Secretary of State for Trade and Industry; in prosieguo: il «Secretary of State»).

7. La legge del 1994 autorizzava il Secretary of State a ristrutturare la BCC. A partire dalla data del trasferimento dei giacimenti di carbone alla Coal Authority, esso concedeva licenze alla BCC a nome della Coal Authority e chiedeva alla Coal Authority di trasferire alla BCC le concessioni, senza contropartita, per mettere quest'ultima in condizione di continuare le attività estrattive esistenti. La Coal

3 — V. l'analisi svolta *infra*, paragrafi 24-25.

Authority conservava importanti riserve di carbone già acquisite dalla BCC, al fine di distribuirle, in funzione delle esigenze, ad imprese di produzione. Tra il dicembre del 1994 e l'aprile del 1995 il Secretary of State trasferiva le attività estrattive della BCC, senza contropartita, ad alcune società subentranti di proprietà della Corona. Una di esse era la Central and Northern Mining Limited (in prosieguo: la «CNML»), cui veniva trasferita la quota inglese dell'attività della BCC, compreso il beneficio delle corrispondenti licenze e concessioni. In seguito ad una gara d'appalto pubblica aperta che prevedeva una preselezione degli offerenti, la CNML, con le sue licenze e concessioni esistenti, veniva venduta alla RJB Mining plc (in prosieguo: la «RJB») alla fine del 1994. La vendita è stata approvata dalla Commissione in base all'art. 66, n. 2, del Trattato CECA, con decisione 21 dicembre 1994⁴.

c) Il contesto di fatto

8. La H.J. Banks and Company Limited (in prosieguo: la «convenuta») è una società di diritto britannico che svolge attività di estrazione di carbone a cielo aperto. Essa è membro della National Association of Licensed Opencast Operators (in prosieguo: la «Naloo»). Il signor H. Banks è presidente sia della Naloo che della convenuta. La convenuta ha ottenuto 19 licenze e

concessioni a norma della legge del 1994, una delle quali è una licenza ex art. 36 convertita. Il 31 ottobre 1995, la convenuta deteneva alcune licenze ex art. 36 per le quali versava diritti pari a GBP 2 per tonnellata di carbone lavorato e trasportato. Essa riceveva l'invito alla gara relativa alla CNML ma non vi prendeva parte.

9. Il 19 agosto 1994, la Naloo inviava una denuncia alla Commissione (in prosieguo: la «denuncia») avente ad oggetto l'aiuto di Stato di cui la BCC beneficiava sin dal 1973, nonché le condizioni e le tariffe eccessivamente onerose praticate dalla BCC nei confronti dei suoi concorrenti. Essa faceva riferimento anche all'imminente privatizzazione della BCC, affermando che le società subentranti avrebbero conseguito un indebito vantaggio dal perdurare degli effetti di aiuti illegittimi erogati in passato alla BCC. Il riassunto riportato all'inizio della denuncia cita, tra l'altro, la «cessione di attivo sotto costo». Nella sezione intitolata «Il contesto», la Naloo afferma che «qualsiasi diritto su estrazioni a cielo aperto superiore a 40 pence per tonnellata è discriminatorio e irragionevolmente elevato». Nella sezione 5 della denuncia si afferma che «mentre la Naloo riconosce il diritto della BCC a recuperare i costi amministrativi, il livello dei diritti sulle licenze va chiaramente oltre (...). L'introito del diritto di concessione per tonnellata da estrazione a cielo aperto ha superato talvolta, in passato, gli stessi

4 — Tale decisione non è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale.

profitti della BCC per tonnellata sulla sua estrazione di carbone a cielo aperto».

accordi di privatizzazione, valutandoli alla luce del contesto storico in cui erano stati concessi gli aiuti alla BCC ed in relazione «all'aiuto che costituisce parte essenziale del pacchetto di privatizzazione».

10. Al paragrafo 6.3 della denuncia, intitolato «Le intese transitorie [per la privatizzazione]», la Naloo prevedeva l'abolizione dei diritti di concessione e la conversione delle vecchie licenze in licenze nuove, non soggette al pagamento di diritti, ma aggiungeva che il governo aveva annunciato che tali diritti avrebbero dovuto essere pagati fino alla privatizzazione e forse anche dopo la piena operatività della Coal Authority. Ciò avrebbe determinato il pagamento di diritti per un importo annuo pari a GBP 5 milioni per 2,5 milioni di tonnellate di carbone proveniente da estrazione a cielo aperto prodotte annualmente in base a licenza. La Naloo concludeva che:

«La BCC e/o le nuove società saranno quindi sgravate da un costo notevole, che continuerà ad essere sopportato dal resto dei loro concorrenti».

Nei paragrafi successivi, la Naloo afferma che le recenti proposte di privatizzazione avrebbero avuto l'effetto di perpetuare ed aggravare gli effetti dell'aiuto di Stato illegittimo per molti anni, attraverso la vendita del patrimonio della BCC, esente da debiti e passività. Essa chiede alla Commissione di indagare in merito agli

11. A seguito della notifica di alcuni progetti di aiuti da parte del Regno Unito, la Commissione adottava la decisione 3 novembre 1994, 94/995/CECA, sulle disposizioni finanziarie adottate dal Regno Unito relativamente all'industria carboniera per gli esercizi 1994/1995 e 1995/1996⁵. I provvedimenti di natura finanziaria e di aiuto in questione, autorizzati dalla Commissione ai sensi del codice degli aiuti all'industria carboniera, riguardavano la responsabilità per danni ambientali, varie prestazioni sociali e diritti di ex dipendenti della BCC, nonché costi di ristrutturazione, inclusa una somma non superiore alla differenza tra i debiti indicati nel bilancio della BCC e l'eventuale ricavato del processo di privatizzazione.

12. Il Direttore generale ed il Direttore generale ad interim della DG per l'Energia della Commissione rispondevano in merito agli aspetti della denuncia della Naloo relativi all'aiuto di Stato rispettivamente con lettere 4 maggio 1995 e 14 luglio 1995. Essi osservavano che in passato gli aiuti alla BCC erano stati autorizzati in forza di codici degli aiuti all'industria carboniera succedutisi nel tempo al fine di

⁵ — GU L 379, pag. 6.

consentire un ampio programma di ristrutturazione. Quanto al processo di privatizzazione, la RJB aveva acquisito la CNML al suo valore di mercato ed in esito ad una procedura d'aggiudicazione aperta e concorrenziale, e pertanto non beneficiava di alcun aiuto di Stato. Nella sua lettera del 4 maggio 1995, il Direttore generale dichiarava espressamente che altre questioni, «quali le attività di rilascio delle licenze della British Coal» formavano oggetto di un'indagine separata di altri servizi della Commissione. Nella sua lettera del 14 luglio 1995, il Direttore generale ad interim dichiarava che «le questioni relative ai diritti e ai contratti di fornitura di carbone» erano ancora oggetto d'indagine a parte della DG per la Concorrenza.

d) La causa a qua

13. La convenuta cessava di pagare alla Coal Authority i diritti relativi alle proprie licenze ex art. 36 il 31 ottobre 1995. La Coal Authority adiva la High Court of England and Wales per recuperare i diritti non riscossi. La convenuta proponeva domanda riconvenzionale in relazione ai diritti già versati sia per le licenze ex art. 36 che per quelle rilasciate ai sensi della legge del 1994, nonché per il risarcimento dei danni. Essa faceva valere che detti diritti costituivano una discriminazione vietata dall'art. 4, lett. b), del Trattato CEECA o, in subordine, oneri speciali proibiti dall'art. 4, lett. c). La High Court si pronunciava a favore della Coal Authority, senza

esaminare il merito della controversia, in base al fatto che la memoria di difesa e la domanda riconvenzionale della convenuta costituivano un abuso di procedura: infatti, essa non aveva proposto ricorso di annullamento avverso le decisioni della Commissione del 4 maggio 1995 e del 14 luglio 1995 che respingevano analoghe denunce della Naloo, di cui la Banks faceva parte.

14. La convenuta interponeva appello dinanzi alla Court of Appeal. Essa faceva valere che la denuncia della Naloo riguardava il periodo transitorio dell'attività della BCC ai sensi della legge del 1994, e non il periodo successivo alla privatizzazione, che era oggetto del procedimento nazionale. Inoltre, sino a quel momento la corrispondenza con la Commissione non aveva riguardato tali aspetti della denuncia.

15. La Court of Appeal ha dichiarato che occorreva stabilire se la denuncia riguardasse, tra l'altro, le questioni sollevate nella memoria di difesa e nella domanda riconvenzionale della convenuta, prima di adire la Corte in via pregiudiziale, ma era divisa su tale punto: uno dei giudici propendeva per la soluzione affermativa, un altro per quella negativa ed il terzo riteneva che la questione del perdurare dell'obbligo di versare i diritti dopo la privatizzazione, mentre ciò non era richiesto al suo principale concorrente, la RJB, fosse stata sollevata «in una certa misura» nella denuncia della Naloo. La Court of Appeal ha deferito alla Corte, in forza dell'art. 41 del

Trattato CECA, le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se la disparità di trattamento cui si fa riferimento nella sentenza di rinvio di questa Court of Appeal possa costituire:

— “discriminazione tra i produttori”, ai sensi dell’art. 4, lett. b), del Trattato CECA;

— un “onere speciale” ai sensi dell’art. 4, lett. c), dello stesso Trattato, e/o

— un “aiuto” ai sensi dell’art. 4, lett. c), dello stesso Trattato o dell’art. 1 della decisione della Commissione n. 3632/93/CECA (GU 1993, L 329, pag.12).

2. Se le lett. b) o c) dell’art. 4 del Trattato CECA o i nn. 1 o 4 dell’art. 9 della decisione della Commissione n. 3632/93/CECA (GU 1993, L 329, pag. 12) abbiano effetto diretto e conferiscano a imprese private il diritto, che esse possono far valere dinanzi ai giudici nazionali, di opporsi a una richiesta di pagamento di canoni di concessione mineraria proveniente

da un ente pubblico e di domandare la restituzione dei canoni già pagati a questo stesso ente, in particolare in assenza di una decisione della Commissione ai sensi dell’art. 67 o dell’art. 88 del Trattato CECA o della decisione della Commissione n. 3632/93/CECA o di un’altra disposizione, con l’effetto che i fatti asseriti costituiscono “discriminazione”, “onere speciale” o “aiuto”.

3. In caso di soluzione affermativa della questione precedente, se un giudice nazionale possa dichiarare l’esistenza di una “discriminazione”, ai sensi della lett. b) dell’art. 4 del Trattato CECA, o di un “onere speciale”, ai sensi della lett. c) dello stesso articolo o di un “aiuto”, ai sensi della stessa lett. c) dello stesso articolo o dell’art. 1 della decisione della Commissione n. 3632/93/CECA, nonostante:

— la decisione della Commissione 94/995/CECA (GU 1994, L 379, pag. 6);

— la decisione della Commissione 21 dicembre 1994, che autorizza l’acquisizione della Central and Northern Mining Limited da parte della RJB Mining plc.,

— le comunicazioni della DG XVII della Commissione alla NALOO in data 4 maggio e [14] luglio 1995.

Trattato CECA o della decisione della Commissione n. 3632/93/CECA in un procedimento dinanzi ai giudici nazionali».

4. Se, sotto il profilo del diritto comunitario, il fatto che la Banks non abbia:

III — Osservazioni dinanzi alla Corte

— impugnato, ai sensi dell'art. 33 del Trattato CECA, la decisione della Commissione 94/995/CECA o la decisione della Commissione 21 dicembre 1994, che autorizza l'acquisizione della Central and Northern Mining Limited da parte della RJB Mining plc o le lettere inviate dalla DG XVII della Commissione alla NALOO in data 4 maggio e 14 luglio 1995, e/o

— avviato la procedura prevista dall'art. 35 del Trattato CECA per obbligare la Commissione a prendere una decisione in merito alle questioni ora sollevate dinanzi al giudice nazionale,

precluda alla Banks di dedurre asserite violazioni dell'art. 4, lett. b) o c) del

16. Hanno presentato osservazioni scritte e orali la convenuta, la Coal Authority, il Regno Unito e la Commissione. Nella mia analisi delle questioni deferite dalla Court of Appeal, in generale farò riferimento ai punti esaminati nelle osservazioni delle parti, ove risulti utile. A questo stadio delle conclusioni, è sufficiente dire che la convenuta nega che la sua censura sia essenzialmente diretta contro il fatto che la RJB abbia percepito aiuti di Stato; per converso, fa valere che i diritti cui essa era soggetta avrebbero dovuto essere adeguati alla luce del prezzo di mercato pagato dalla RJB per l'acquisizione della CNML, compresi i diritti di estrazione, e che, poiché tale adeguamento non ha avuto luogo, ciò significa ch'essa è vittima di una discriminazione illegittima oppure che è costretta a pagare un onere speciale vietato. La Coal Authority, da parte sua, qualifica l'argomento della convenuta come motivo verterente sull'erogazione di un aiuto di Stato, cui avrebbero già risposto le misure ed i documenti della Commissione citati nella terza questione.

IV — Analisi

Sulla prima questione

17. L'accusa di abuso di procedura, sottintesa in particolare dalla terza e dalla quarta questione, è stata sollevata nella presente causa dalle presunte dichiarazioni della Naloo contenute nella sua denuncia alla Commissione e relative alla concessione di aiuti di Stato, dopo la privatizzazione, alle società subentranti alla BCC/CNML. Per tale motivo, ed anche perché sia gli aiuti che gli oneri speciali sembrano costituire forme particolari di discriminazione vietata tra imprese ad opera delle autorità pubbliche⁶, è opportuno iniziare con l'analisi dei termini impiegati all'art. 4, lett. c), del Trattato CECA (e, per estensione, di quelli impiegati nel Coal Aid Code) prima di passare all'esame, in via subordinata, dell'eventuale applicazione dell'art. 4, lett. b), dello stesso Trattato.

18. Come ha dichiarato la Corte nella sentenza Ecotrade⁷, nell'ambito del Trattato CECA «il concetto di aiuto (...) vale a designare non soltanto prestazioni positive del genere delle sovvenzioni stesse, ma anche 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». Tale definizione viene ripresa, in una forma adattata, all'art. 1, n. 2, del codice degli aiuti all'industria carboniera. Essa è stata adottata anche nell'ambito del Trattato CE⁸. In altre circostanze, l'aiuto è stato qualificato conformemente al criterio consistente nel verificare «se l'impresa beneficiaria ricev[a] un vantaggio economico che non avrebbe ottenuto in condizioni *normali* di mercato»⁹.

19. L'applicazione pratica di tali definizioni di aiuto è diversa a seconda che lo Stato o altro ente pubblico agisca nell'esercizio dei suoi poteri sovrani o pubblici o semplicemente in qualità di operatore di mercato. Ciò ha dato origine a due nozioni diverse di «normalità». Nel primo caso, in settori come quello fiscale, previdenziale o fallimentare, il diritto comunitario non ha elaborato nozioni aprioristiche di ciò che costituisce il livello «normale» degli oneri o dei benefici, né, come nel caso ad esempio della causa Ecotrade, delle circostanze in cui le società devono essere poste in liquidazione; la Corte esaminerà semplicemente se un determinato regime nazionale operi una distinzione tra le imprese di modo che alcune di esse siano avvantaggiate rispetto alla norma generalmente applicabile. Pertanto, occorre stabilire se una certa misura abbia carattere generale, ovvero riguardi (e avvantaggi) un'impresa o un settore particolare. Ciò presuppone, inevitabilmente, che la posizione delle imprese o dei settori favoriti e quella delle altre imprese o settori siano sufficientemente comparabili. L'ap-

6 — V., ad esempio, sentenza 24 febbraio 1987, causa 304/85, Falck/Commissione (Racc. pag. 871, punto 27; in prosieguo: «Falck»), e infra, paragrafo 21.

7 — Sentenza 1° dicembre 1998, causa C-200/97 (Racc. pag. I-7907, punto 34; il corsivo è mio) v. anche sentenza 23 febbraio 1961, causa 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autorità (Racc. pag. 3; in prosieguo: «Steenkolenmijnen»).

8 — V., ad esempio, sentenza 14 febbraio 1990, causa 301/87, Francia/Commissione (Racc. pag. I-307, punto 41).

9 — Sentenza 11 luglio 1996, causa C-39/94, SFEI e a. (Racc. pag. I-3547, punto 60; il corsivo è mio).

plicazione del regime di aiuti istituito dal Trattato CE non dipende necessariamente dalla circostanza che gli operatori economici avvantaggiati nel caso specifico siano in minoranza rispetto a quelli soggetti al regime «normale» o generale; qualunque distinzione tra imprese o settori al fine di avvantaggiare alcuni di essi va considerata come un aiuto a favore di quelli tra essi che beneficiano di un trattamento più favorevole¹⁰.

20. Nel caso dell'attività commerciale dello Stato, in materie come i trasferimenti patrimoniali o gli investimenti pubblici il diritto comunitario impone un criterio di riferimento (sebbene si tratti di un criterio la cui applicazione concreta dipende dalle circostanze particolari di ciascun caso): quello dell'«operatore commerciale ordinario» o dell'operatore commerciale privato in un'economia di mercato¹¹. Pertanto, è possibile formulare una distinzione tra, in sostanza, il criterio descrittivo e quello normativo ai fini della definizione della «normalità», a seconda del tipo di aiuto presunto considerato.

21. Sino ad ora la Corte non ha adottato una definizione generale di oneri speciali. Nella sentenza *Industries Sidérurgiques*

Luxembourgeoises/Alta Autorità¹², la Corte ha dichiarato che «si potrà presumere che un onere è speciale e quindi abolito e vietato dal Trattato, qualora esso, incidendo in modo disuguale sui costi di produzione di produttori che si trovano in situazioni comparabili, provoca nella ripartizione della produzione degli sviaamenti non derivanti da variazioni nei rendimenti» ma ha precisato che tale criterio non poteva essere considerato decisivo. Un onere che gravava allo stesso modo su tutti i consumatori di combustibili solidi in un determinato contesto ovviamente non costituiva un onere speciale. Nella sentenza *Pont-à-Mousson*/Alta Autorità, la Corte ha dichiarato che l'onere controverso non poteva essere considerato «speciale» e anzi aveva carattere generale, poiché colpiva tutte le imprese della Comunità che consumavano rottame¹³. A me sembra che gli oneri di cui all'art. 4, lett. c), del Trattato CECA debbano essere quanto meno «speciali» nel senso che non hanno portata generale e implicano un trattamento diverso di produttori «che si trovano in una situazione comparabile».

22. La Commissione sostiene che la giustapposizione dei termini «aiuti» e «oneri speciali» di cui all'art. 4, lett. c), del Trattato CECA implica che la nozione di onere speciale dev'essere interpretata come l'inverso di quella di sovvenzione o di aiuto. Pertanto, un onere speciale può essere definito come svantaggio economico

10 — Per quanto riguarda la situazione ai sensi del Trattato CECA v. *infra*, paragrafi 22 e 23.

11 — V., ad esempio, sentenze 21 marzo 1991, causa C-305/89, *Italia/Commissione* (Racc. pag. I-1603, punto 19), e 29 febbraio 1996, causa C-56/93, *Belgio/Commissione* (Racc. pag. I-723, punto 10).

12 — Sentenza 23 aprile 1956, cause riunite 7/54 e 9/54 (Racc. 1955/56, pag. 53; in prosieguo: «*Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises*»), in particolare pagg. 89-90.

13 — Sentenza 17 dicembre 1959, causa 14/59 (Racc. pag. 435, in particolare pag. 466).

speciale, consistente nell'imporre oneri che un'impresa normalmente non dovrebbe sopportare¹⁴. Tale proposta mi sembra coerente sia con la lettera e la finalità dell'art. 4, lett. c), del Trattato CECA che con la giurisprudenza. Sono anche incline a ritenere che il divieto di cui all'art. 4, lett. c), vada applicato a oneri di natura essenzialmente pubblica. Il riferimento ad oneri «imposti dagli Stati» sembrerebbe dimostrarlo e ciò costituirebbe — considerata la natura pubblica, non di mercato, degli interventi menzionati — un elemento logico che accomuna i divieti sanciti dalla predetta disposizione. Ciò, tuttavia, ha la conseguenza di ridurre la simmetria tra aiuti ed oneri speciali: l'imposizione di prezzi artificialmente bassi da parte di imprese commerciali pubbliche ricadrebbe nel divieto di aiuti (alle imprese acquirenti) di cui all'art. 4, lett. c), del Trattato CECA, ma il fatto di fatturare prezzi eccessivi o discriminatori non costituirebbe un onere speciale, quanto piuttosto una discriminazione vietata od un abuso della posizione dominante dell'impresa pubblica sul mercato.

23. Inoltre, nonostante l'apparente equivalenza delle definizioni di aiuto contenute nel Trattato CECA e nel Trattato CE, la combinazione della nozione di aiuto ai sensi del Trattato CECA con quella di onere speciale incide in pratica sulle moda-

lità di identificazione dell'aiuto nei casi in cui le autorità pubbliche agiscano in qualità di poteri pubblici o sovrani. A differenza del Trattato CE, il Trattato CECA prevede due diverse forme di divergenza dal regime di controllo «normale», ossia, da un lato, il fatto di imporre oneri (speciali) più gravosi a determinate imprese, e, dall'altro, il fatto di alleviare oneri che i concorrenti dovrebbero altrimenti sostenere o di concedere sovvenzioni dirette o vantaggi materiali (aiuti). Sebbene tali comportamenti siano entrambi vietati, il fatto che una norma nazionale venga considerata come appartenente all'una o all'altra categoria comporta effetti diversi: i beneficiari di aiuti illegittimi devono restituirli, mentre le autorità pubbliche presumibilmente devono rimborsare gli oneri speciali alle imprese che li hanno versati. Inoltre, mentre il codice degli aiuti all'industria carboniera (e analoghe misure riguardanti il settore dell'acciaio) prevede alcune forme di aiuti che possono essere dichiarate compatibili con il mercato comune, non esiste alcun regime di questo tipo per gli oneri speciali. Pertanto, ai fini dell'applicazione dell'art. 4, lett. c), del Trattato CECA ad un regime di oneri pubblici assertivamente imposti in maniera non equa, non basta accertare tale applicazione iniqua ad imprese comparabili, come accadrebbe nell'ambito del Trattato CE. Occorre anche stabilire quale sia il criterio di riferimento o la norma, ovvero quale sia la regola e quale l'eccezione, per stabilire se un gruppo di imprese sia stato soggetto ad oneri speciali o se un altro abbia beneficiato di aiuti. A seconda dei casi, ciò può richiedere un approccio descrittivo (ad esempio, accertare il regime cui è soggetta la maggior parte delle imprese) o un'analisi normativa (stabilire che cosa vada considerato normale date le circostanze). Anche taluni aspetti temporali, come l'istituzione di una deroga ad un regime preesistente di portata generale, possono assumere rilevanza.

14 — Si potrebbero forse qualificare come «speciali» anche gli oneri di natura pubblica che appaiano, senza alcun confronto con un regime generale, oggettivamente «eccessivi» per la loro natura. Tuttavia, poiché ciò non trova corrispondenza nei fatti di causa, non esaminerò tale eventualità in questa sede; v. *infra*, paragrafo 31.

24. Passo ora all'esame dei fatti della presente causa. In limine, è importante stabilire se i pagamenti oggetto della controversia dinanzi al giudice a quo abbiano carattere pubblico o commerciale. I pagamenti di natura pubblica possono essere analizzati, se del caso, alla luce delle definizioni sopra indicate di aiuti e di oneri speciali; i pagamenti di natura prettamente privata e commerciale effettuati come contropartita per l'esercizio di diritti di proprietà non possono costituire oneri speciali, sebbene il fatto di esentare un concorrente dal pagamento di tali diritti possa costituire un aiuto¹⁵. La situazione, di fatto, non è molto chiara. L'art. 2 della legge del 1994 affida alla Coal Authority il compito di rilasciare le licenze per le attività di estrazione del carbone in modo da assicurare, tra l'altro, il mantenimento e lo sviluppo di un'industria carboniera redditizia in Gran Bretagna e la promozione della concorrenza tra le imprese di estrazione di carbone. Il rilascio di dette licenze è soggetto al pagamento di diritti iniziali all'atto della domanda, destinati alla copertura dei costi amministrativi e di diritti di licenza annuali, calcolati in base ad un tariffario prestabilito. Alla luce dei criteri che regolano l'attività di rilascio delle licenze della Coal Authority, mi sembra che i suddetti diritti abbiano, almeno in parte, natura pubblica. Dall'altro lato, ai sensi dell'art. 26, n. 2, della legge del 1994, chi ha fatto richiesta di una licenza deve anche acquisire diritti sul carbone da estrarre. Poiché tutte le riserve di carbone non lavorato e le miniere di carbone della Gran Bretagna sono di proprietà della Coal Authority, il richiedente, in linea di principio, deve acquisire diritti di proprietà mediante il rilascio di una concessione da parte della Coal Authority. L'art. 3, n. 4, della legge del 1994 impone alla Coal

Authority di cercare di ottenere le migliori condizioni ragionevolmente possibili ai fini della cessione di tali diritti. Tuttavia, la Coal Authority, nell'esercizio delle funzioni di gestione e di cessione dei beni, deve rispettare anche determinati obblighi, tra i quali quello di coordinare la propria prassi con il compito di rilasciare le licenze. Ciò potrebbe avere una conseguenza pratica sul carattere altrimenti privato e commerciale delle funzioni di rilascio delle concessioni della Coal Authority.

25. La Commissione ed il Tribunale di primo grado sembrano avere considerato l'applicazione di diritti da parte della BCC per l'estrazione di carbone dalle miniere sfruttate in forza di licenze ex art. 36 della legge del 1946 una normale pratica commerciale, sempre che i diritti non fossero eccessivi¹⁶, ma sono state fornite informazioni molto meno precise in merito ai criteri di rilascio delle licenze ed al calcolo dei diritti ai sensi di tale legislazione. Sembra che le licenze ex art. 36 abbinassero la funzione di licenza a quella di concessione, mentre la legge del 1994 le assoggettava ad un regime separato. Se la causa andasse risolta in ultima analisi sulla base del divieto di oneri speciali, spetterebbe al giudice a quo stabilire se ed in quale misura tali pagamenti abbiano effettivamente carattere pubblico o privato, alla luce della

15 — Questo è un esempio concreto dell'applicazione asimmetrica dei divieti di aiuti e di oneri speciali menzionata supra, paragrafo 22.

16 — V. punto 83 della decisione della Commissione 23 maggio 1991, impugnata nella causa T-37/91, Naloo/Commissione conclusasi con sentenza 24 novembre 1996 (Racc. pag. II-1019). V. anche le lettere della Commissione 28 agosto 1990 e 30 ottobre 1990, citate rispettivamente ai punti 37 e 47 della sentenza pronunciata in detta causa, ed il punto 191 della stessa sentenza.

sua interpretazione delle funzioni della Coal Authority ai sensi della legislazione applicabile. Ai fini dell'analisi, li considererò come aventi natura ibrida, ossia come composti da oneri di natura in parte pubblica e in parte commerciale.

i) Sull'aiuto

26. Inizierò il mio esame nel merito dalla questione dell'aiuto. La Court of Appeal ha strutturato la sua prima questione in modo da chiedere se la «discriminazione» cui si fa riferimento «possa costituire», tra l'altro, un «aiuto». Nella mia analisi, pertanto, partirò dall'ipotesi che il prezzo pagato dalla RJB per l'acquisizione della CNML implicasse una considerevole riduzione dei diritti e degli oneri ch'essa avrebbe altrimenti dovuto versare per le licenze di estrazione e le concessioni così ottenute. Tuttavia, tale circostanza è lungi dal condurre ad una soluzione affermativa della questione posta. Quando una autorità pubblica cede un patrimonio in un contesto aperto, trasparente e concorrenziale, il regime di aiuti previsto dal Trattato non può imporle di vendere tale patrimonio a quello che, in base ad analisi diverse, potrebbe essere considerato come il suo «valore effettivo». Da ciò potrebbe derivare semplicemente l'impossibilità di vendere il patrimonio. In un contesto di domanda debole, rapida innovazione tecnologica e forte concorrenza o di un'alta percezione di rischio, il prezzo di mercato che può essere ottenuto per un pacchetto di

attività, quale quello di un'impresa carboniera operativa, mediante una procedura di aggiudicazione aperta e non falsata, può risultare sensibilmente inferiore a quello effettivamente pagato o che in condizioni normali potrebbe essere versato per acquisire o sviluppare le predette attività. Poiché non sono stati espressi dubbi circa il carattere aperto e concorrenziale della licitazione, sono indotto a condividere la conclusione del Direttore generale della DG per l'Energia della Commissione, secondo cui le società carboniere regionali della BCC sono state vendute al loro valore di mercato, senza alcun elemento di aiuto di Stato, «anche se i costi di sviluppo sostenuti in precedenza dalla British Coal (...) erano superiori al loro prezzo finale di vendita»¹⁷. In un'operazione complessa non sempre è possibile distinguere il prezzo pagato per i vari elementi dell'insieme, quali il patrimonio materiale, i contratti di fornitura in corso e i diritti di estrazione relativi alle riserve di carbone. In tali condizioni, esigere il pagamento di un «prezzo pieno» per le licenze e le concessioni della Coal Authority avrebbe probabilmente l'unico effetto di ridurre l'importo nominalmente versato per altri elementi del pacchetto. Inoltre, nessun elemento sembra indicare che il prezzo d'acquisto sarebbe stato diverso qualora la BCC avesse effettivamente versato alla Coal Authority una somma forfettaria per oneri e diritti di concessione prima della privatizzazione. Sembra che né il passivo né le riserve di liquidità della BCC siano state trasferite alla CNML, di modo che un eventuale peggioramento della situazione finanziaria della BCC legato a tali pagamenti non avrebbe avuto alcuna ripercussione sul valore dell'insieme delle attività produttive

17 — Lettera 4 maggio 1995 agli avvocati della Naloo. Le frasi citate riguardano la vendita di alcune miniere di carbone inutilizzate, ma valgono allo stesso modo, a mio parere, per la vendita delle imprese regionali di cui al paragrafo seguente.

(compresi i diritti di estrazione) effettivamente vendute¹⁸.

ii) Oneri speciali

27. La convenuta sostiene di essere soggetta ad un onere speciale e/o vittima di una discriminazione in quanto la Coal Authority, dopo la privatizzazione, ha continuato ad imporle il pagamento di diritti e a pretendere pagamenti per le concessioni ed i diritti di licenza (di cui alcuni, in ogni caso, vengono fatturati ad un importo fisso, apparentemente non negoziabile) senza tenere conto del prezzo ridotto cui le licenze ed i diritti di concessione erano stati ceduti nel corso del processo di privatizzazione. Non mi sembra che ciò possa essere agevolmente considerato come imposizione di un onere speciale, anche tenendo conto soltanto dei pagamenti di carattere pubblico. Sebbene poc'anzi abbia concluso nel senso che il prezzo ipoteticamente scontato ottenuto in contropartita per tali diritti all'atto della vendita della CNML era «normale», ai fini della nozione di aiuto di Stato, ciò a mio parere non basta per qualificare detto prezzo, per quanto riguarda tali imposizioni, come la norma rispetto a cui i pagamenti successivamente imposti alla convenuta debbano essere considerati come eccezioni.

18 — Ciò avrebbe semplicemente determinato un aumento dell'aiuto che il Regno Unito avrebbe dovuto erogare per compensare la differenza tra i prestiti registrati nel bilancio della BCC alla fine dell'esercizio 1994/95 e i ricavi ottenuti dalla vendita delle società carboniere regionali, approvata dalla Commissione con la decisione 94/995/CECA, citata. La denuncia della convenuta non riguarda un eventuale aiuto alla BCC in quanto tale, poiché quest'ultima non è più un produttore di carbone concorrente.

28. Sarebbe difficile sostenere, ad esempio, che la Coal Authority dovrebbe modificare le sue tariffe se il patrimonio (compresi i diritti di estrazione) di un'impresa carboniera privata insolvente venisse venduto ad un prezzo relativamente basso su richiesta dei suoi creditori. Sia prima che dopo la privatizzazione della CNML, le imprese che hanno ottenuto singole licenze per determinati siti minerari e la corrispondente concessione delle riserve di carbone sono state assoggettate alla stessa procedura di determinazione degli oneri¹⁹. Tali procedure di rilascio delle licenze e di determinazione degli oneri sono, in senso descrittivo, normali ai fini dell'attribuzione di diritti di estrazione aventi ad oggetto siti specifici²⁰. Inoltre, il diritto comunitario non sembra indicare che tali procedure non siano normali, in senso normativo, ossia che non costituiscano per i pubblici poteri le modalità appropriate per la concessione dei suddetti diritti di carattere pubblico, né che tali oneri pubblici debbano variare automaticamente in funzione del valore di mercato nei confronti di imprese che, in altre circostanze, sarebbero in grado di presentare un'offerta per il loro acquisto²¹. Pertanto, non si può affermare che un prezzo (quello pagato per i diritti della CNML) fosse normale e l'altro anormale. Le situazioni non sono comparabili. La RJB ha pagato, nell'ambito di un'operazione più ampia, un prezzo che si deve ritenere tenga

19 — Le possibili differenze tra il regime del 1946 e quello del 1994 per quanto riguarda le imprese diverse dalla BCC e dai suoi successori non sono pertinenti al caso di specie, soprattutto perché le vecchie licenze ex art. 36 possono essere sostituite con altre licenze negoziate ai sensi del regime più recente. In prosieguo esaminerò ancora [al punto (iii), Discriminazione], le modalità di cessione dei diritti di proprietà privata sulle riserve di carbone, nei limiti in cui questa può essere separata dal rilascio di licenze di estrazione di carattere pubblico.

20 — La situazione della BCC prima della privatizzazione non era comparabile, in quanto la legge del 1946 le attribuiva il compito di rilasciare le licenze e di ripartire le riserve di carbone da essa detenute, nonché di espletare le attività estrattive.

21 — Per il momento tralascio la questione del calcolo dell'aliquota riscossa come contropartita di diritti privati, in quanto essa, in ogni caso, non può essere qualificata come onere speciale.

conto della mancanza di futuri obblighi di versare diritti sulle attività di produzione carboniera esistenti. La situazione sarebbe diversa se la Coal Authority rinunciasse semplicemente ai diritti di licenza in alcuni casi o chiedesse il pagamento di diritti più o meno elevati, a seconda dei casi, in presenza di domande comparabili. Ciò che manca nella fattispecie è il termine di paragone tra i due metodi di acquisizione di tali diritti — la procedura normale di richiesta e la privatizzazione della CNML — che consentirebbe di concludere nel senso che coloro i quali ricorrono al metodo di acquisizione più oneroso sono soggetti ad oneri sproporzionatamente gravosi, che possono essere qualificati come speciali ai fini del Trattato CECA. In tali circostanze, pertanto, non è necessario esaminare le eventuali implicazioni di elementi quali la ben maggiore ampiezza delle operazioni delle società regionali distaccatesi dalla BCC rispetto a quelle della convenuta e degli altri membri della Naloo.

iii) Discriminazione

29. Buona parte delle considerazioni che ho svolto in precedenza circa la qualifica come oneri speciali degli oneri pubblici dovuti dalla convenuta vale allo stesso modo per la valutazione, sotto il profilo della discriminazione, degli oneri di carattere privato. Di fronte a due metodi così diversi di cessione dei diritti privati sulle riserve di carbone da parte della Coal Authority, risulta a dir poco difficile concludere che uno di essi è discriminatorio per il semplice fatto che non implica il pagamento di un

prezzo effettivamente equivalente a quello proposto e accettato nell'ambito dell'altro metodo. Il rilascio di un diritto di concessione sulle riserve di carbone mediante negoziazione su siti specifici e la cessione di tale diritto mediante la vendita dell'intero patrimonio di un'impresa carboniera non sono così agevolmente comparabili da far immediatamente sorgere un sospetto di discriminazione qualora il prezzo effettivamente pagato non sia lo stesso nei due casi.

30. Si potrebbe sostenere che la vendita della CNML sia stata organizzata in modo tale da escludere, di fatto e senza giustificazione, le società minerarie di dimensioni più ridotte, come la convenuta, dalla licitazione. Il fatto che la convenuta sia stata preselezionata per una parte della procedura di privatizzazione non basta necessariamente a confutare tale argomento. In ogni caso, non sembra che la convenuta nella presente causa faccia valere tali considerazioni, né la Court of Appeal ha deferito alcuna questione del genere.

31. Come ho già detto, si potrebbe anche sostenere che il prezzo pagato dalla convenuta per le licenze e le concessioni di riserve di carbone sia oggettivamente eccessivo, tenuto conto dell'attuale valore di mercato del carbone, dei costi, eccetera; il prezzo pagato dalla RJB per la CNML potrebbe fornire indicazioni utili ai fini di tale indagine, senza che ciò debba essere inteso in termini di discriminazione. È irrilevante che un argomento del genere possa essere considerato alla luce sia della disposizione

relativa agli oneri speciali di cui all'art. 4, lett. c)²² che alla luce dell'art. 4, lett. d) (eventualmente letto congiuntamente all'art. 66, n. 7, del Trattato CECA)²³. Tuttavia, alla Corte non è stato chiesto di pronunciarsi sull'eventuale applicazione di quest'ultima disposizione e, in ogni caso, sebbene tale argomento potrebbe presentare punti in comune con la posizione della convenuta nella presente causa, non sembra far parte dei suoi argomenti. Di conseguenza, propongo di non approfondire la questione.

32. Alla luce delle considerazioni che precedono, degli argomenti delle parti nella causa a qua e degli elementi di prova fattuali prodotti dinanzi alla Corte, concludo quindi che la differenza addotta dalla convenuta tra gli importi effettivamente fatturati per l'acquisizione delle licenze di estrazione del carbone e delle concessioni di riserve di carbone non costituisce una discriminazione tra produttori ai sensi dell'art. 4, lett. b), del Trattato CECA, né un onere speciale ai sensi del suo art. 4, lett. c), né un aiuto ai sensi dell'art. 4, lett. c), dello stesso Trattato o dell'art. 1 del codice degli aiuti all'industria carboniera.

Sulla seconda questione

33. La soluzione della prima questione da me proposta, qualora venisse accolta dalla Corte, renderebbe superflue le altre que-

stioni deferite dalla Court of Appeal. Per il caso in cui la Corte fosse di diverso avviso, in particolare per quanto riguarda la questione, relativamente poco approfondita in passato, della definizione degli oneri speciali ai sensi dell'art. 4, lett. c), del Trattato CECA, propongo nondimeno di esaminare la seconda questione in modo relativamente circostanziato e di analizzare rapidamente le altre due questioni.

34. Nella sentenza Banks I²⁴, la Corte ha dichiarato che, per risolvere la questione se determinate disposizioni del Trattato CECA, nella specie gli artt. 4, lett. d), 60, 65 e/o 66, n. 7, avessero «effetto diretto» e fossero «tali da dare origine a diritti che possono essere fatti valere da privati e che devono essere tutelati dal giudice nazionale», occorre verificare se tali disposizioni fossero «disposizioni chiare e incondizionate che attribuiscono direttamente ai singoli diritti che i giudici nazionali devono tutelare». La Corte ha osservato che le disposizioni «dell'art. 4 [del Trattato CECA] si applicano autonomamente solo in mancanza di norme più specifiche; quando esse sono riportate o integrate in altre disposizioni del Trattato, i testi che si riferiscono ad una stessa disposizione devono essere considerati nel loro insieme e applicati simultaneamente»²⁵. L'art. 60 del Trattato CECA non era pertinente in detta causa, ma la Corte ha concluso nel senso che gli artt. 65 e 66, n. 7, danno

22 — V. supra, nota 14.

23 — In tal caso, l'art. 4, lett. d), non avrebbe effetto diretto; v. l'analisi della sentenza 13 aprile 1994, causa C-128/92, Banks (Racc. pag. I-1209; in prosieguo: «Banks I») svolta infra, paragrafo 34.

24 — Citata, punti 7 e 15.

25 — Sentenza Banks I, citata, punto 11; a tale proposito la Corte ha citato la sentenza Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises, citata, e 21 giugno 1958, causa 13/57, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie e a./Alta Autorità (Racc. pag. 253).

attuazione all'art. 4, lett. d)²⁶. Ha pertanto dichiarato che «il fatto che [l'art. 4, lett. d)] non trovi applicazione autonoma (...) esclude che esso possa avere effetto diretto»²⁷. Gli artt. 65 e 66, n. 7, riservano alla Commissione il potere esclusivo di pronunciarsi, rispettivamente, sugli accordi tra imprese e sull'abuso di una posizione dominante sul mercato²⁸. Pertanto, gli artt. 4, lett. d), 65 e 66, n. 7, non fanno sorgere diritti che i singoli possano far valere direttamente dinanzi ai giudici nazionali²⁹.

35. Dalla sentenza *Banks I* emerge chiaramente che le disposizioni del Trattato CECA hanno effetto diretto e danno origine a diritti che i privati possono far valere dinanzi ai giudici nazionali qualora rispondano ai criteri già definiti dalla Corte in pronunce relative alla stessa questione con riferimento a disposizioni del Trattato CE e che, a prescindere dal carattere chiaro e incondizionato ch'esse, lette separatamente, possono comportare, non si può ritenere che le disposizioni dell'art. 4 del Trattato CECA abbiano effetto diretto quando la loro applicazione dipende dall'esercizio di poteri decisionali attribuiti esclusivamente alla Commissione da disposizioni più specifiche che disciplinano lo stesso settore. Dall'altro lato, ritengo che non si possa affermare con sicurezza, in base ad una lettura a contrario della sentenza *Banks I*, che la Corte avrebbe attribuito effetto diretto all'art. 4, lett. d),

in mancanza delle disposizioni di cui agli artt. 65 e 66, n. 7, del Trattato CECA.

36. Per quanto riguarda l'eventuale effetto diretto dell'art. 4, lett. b) e c), del Trattato CECA, vorrei rilevare anzitutto che a mio avviso dette disposizioni, lette separatamente, possono avere effetto diretto. Ho già espresso tale parere nelle mie conclusioni nella causa *Ecotrade*³⁰, a proposito del divieto di aiuti di cui all'art. 4, lett. d). Non vedo alcun motivo per non giungere alla medesima conclusione per quanto riguarda tutti e tre i divieti ai fini della presente causa.

37. Di conseguenza, occorre stabilire se una di tali disposizioni sia (eventualmente) applicabile in modo autonomo ai fatti di specie, o se essa sia stata integrata da disposizioni più specifiche, insieme alle quali debba essere considerata ed applicata. Desidero anzitutto richiamarmi al potere, conferito alla Commissione dall'art. 88 del Trattato, di accertare con decisione motivata l'inadempimento da parte di uno Stato membro di un obbligo ad esso incombente e di fissargli un termine per l'adempimento. Tale disposizione, a mio parere, non può essere considerata come una «norma più specifica» che osta all'applicazione in via autonoma di altre disposizioni del Trattato, come l'art. 4. In primo luogo, essa è applicabile in generale a tutti gli obblighi imposti dal Trattato CECA o in forza di esso, senza alcun nesso specifico con nessuna norma in particolare. Essa prevede

26 — *Ibidem*, punti 12 e 13.

27 — *Ibidem*, punto 16.

28 — *Ibidem*, punti 17 e 18.

29 — *Ibidem*, punto 19.

30 — Citate alla nota 7, paragrafo 17 delle conclusioni.

una procedura volta a garantire l'attuazione di obblighi la cui natura ed il cui contenuto sostanziale (o i mezzi che consentono di identificarli) sono definiti altrove. In secondo luogo, se tutte le disposizioni del Trattato CECA andassero lette congiuntamente all'art. 88, nell'ambito di detto Trattato non potrebbe esistere alcuna forma di effetto diretto; orbene, la Corte ha chiaramente affermato il contrario nella sentenza Banks I.

38. Non sembra vi siano obiezioni serie al rilievo secondo cui il Trattato CECA non contiene alcuna disposizione più specifica dell'art. 4, lett. b), per quanto riguarda il tipo di discriminazione lamentato nella specie, ossia una discriminazione tra produttori in materia di prezzi da parte della Coal Authority. Gli artt. 60 e 63 del Trattato CECA riguardano, rispettivamente, le pratiche discriminatorie in materia di prezzi da parte dei venditori e le discriminazioni da parte degli acquirenti. L'art. 65 del Trattato CECA, che vieta gli accordi volti a falsare il gioco della concorrenza, e l'art. 4, lett. b), possono essere applicati congiuntamente agli stessi fatti e le due disposizioni sono, in questo senso, complementari³¹. Tuttavia, i fatti della presente causa non riguardano un accordo tra imprese. L'art. 66, n. 2, del Trattato CECA impone alla Commissione di conformarsi «al principio di non discriminazione stabilito all'articolo 4, comma b)» ai fini della valutazione di progetti di concentrazione. Tuttavia, ciò richiede di tenere conto delle dimensioni di imprese della medesima natura esistenti nella Comunità al fine di stabilire se la concentrazione

attribuisca un potere eccessivo sul mercato alle imprese interessate, il che non ha alcun nesso apparente con le pratiche della Coal Authority denunciate dalla convenuta, consistenti nell'imporre tariffe che essa asserisce discriminatorie.

39. L'art. 4, lett. c), del Trattato CECA è stato oggetto di un dibattito più vivace rispetto agli altri due gruppi di disposizioni: l'art. 67 del Trattato CECA, per quanto riguarda sia gli aiuti che gli oneri speciali, ed il codice degli aiuti all'industria carboniera, in relazione agli aiuti.

40. Nella sentenza Steenkolenmijnen³², la Corte ha dichiarato che gli artt. 4 e 67 del Trattato CECA hanno sostanzialmente lo stesso scopo, ossia assicurare condizioni normali di concorrenza, ma riguardano campi diversi e si valgono di modalità diverse. Dato il potere discrezionale conferito alla Commissione ed agli Stati membri dall'art. 67, nn. 2 e 3, volto a contrastare l'azione di uno Stato membro atta a provocare notevoli ripercussioni sulle condizioni della concorrenza nei settori del carbone e dell'acciaio mediante aiuti compensatori o altre misure di attenuazione, la Corte ha concluso nel senso che detto potere non poteva avere ad oggetto gli stessi interventi che l'art. 4, lett. c), abolisce e vieta. La Corte ha interpretato l'art. 67 nel senso che riguarda aspetti residuali delle politiche economiche nazionali, non direttamente interessati dalla parziale integrazione realizzata dal Trattato CECA, ma che nondimeno possono avere ripercussioni

31 — Sentenza 20 marzo 1957, causa 2/56, Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft e a./Alta Autorità (Racc. pag. 11).

32 — Citata, pag. 41.

sulle condizioni della concorrenza nei settori disciplinati dal Trattato. Secondo la Corte, i vari strumenti che l'art. 67 mette a disposizione della Commissione sono conformi a tale impostazione, in quanto essa non ha il potere di imporre una politica ad uno Stato membro nei settori che esulano dalla competenza della Comunità³³.

41. La Commissione ha sostenuto che la Corte dovrebbe riconsiderare tale impostazione alla luce degli sviluppi del diritto comunitario successivi al 1961. Essi avrebbero condotto ad una definizione degli aiuti, ai fini del Trattato CECA, che comprenderebbe anche, ad esempio, i provvedimenti nazionali che favoriscano le imprese CECA rispetto alle imprese di altri settori dell'economia; aderire all'impostazione esistente equivarrebbe a rendere l'art. 67 lettera morta. La Commissione si richiama anche alla breve analisi dell'effetto diretto dell'art. 4, lett. c), del Trattato CECA da me svolta nella causa *Ecotrade*³⁴, affermando che potrebbe essere necessario considerare lo stesso provvedimento alla luce dell'art. 4, lett. c), o dell'art. 67, a seconda delle circostanze, senza con ciò escludere l'effetto diretto dell'art. 4, lett. c).

42. Per quanto riguarda le mie osservazioni relative alla causa *Ecotrade*, vorrei rilevare

33 — *Ibidem*, pagg. 42-43. Per un'applicazione recente di questa massima, v. sentenza del Tribunale 25 marzo 1999, causa T-37/97, *Forges de Clabecq/Commissione* (Racc. pag. II-859, punto 141). La Corte ha assunto una posizione diversa per quanto riguarda il rapporto tra queste due disposizioni nella sentenza *Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises*, citata, pag. 90 e segg., considerando l'art. 67, n. 3, come un'applicazione particolare dell'art. 4, lett. c).

34 — Citata, paragrafo 17 delle mie conclusioni.

di essermi limitato a precisare che i fatti di causa non potevano essere considerati come rientranti nel campo di applicazione dell'art. 67, n. 2 o n. 3, e che l'obbligo ex art. 67, n. 1, di comunicare alla Commissione ogni provvedimento atto ad avere ripercussioni sulla concorrenza di per sé non potrebbe incidere sull'applicazione del divieto di cui all'art. 4, lett. c). Pertanto, in ogni caso, l'effetto diretto dell'art. 4, lett. c), in detta causa non poteva essere compromesso dall'eventuale obbligo di leggere tale disposizione congiuntamente all'art. 67³⁵. Pertanto, non occorre esaminare ex novo la decisione adottata nella sentenza *Steenkolenmijnen*, da me riassunta in precedenza, in merito al rapporto tra gli artt. 67 e 4, lett. c) del Trattato CECA, né le mie osservazioni vanno interpretate nel senso che mettono necessariamente in dubbio tale decisione.

43. Quanto all'argomento più generale sviluppato dalla Commissione, non mi convince. Anche se la nozione di aiuto si è ampliata nel corso degli anni successivi alla sentenza *Steenkolenmijnen*, con un conseguente cambiamento dell'importanza relativa dei campi di applicazione delle due disposizioni, rimane obbligatoria la distinzione tracciata dalla Corte tra il divieto assoluto di aiuti e di oneri speciali di cui all'art. 4, lett. c) e l'implicita presunzione di

35 — La situazione era quindi diversa da quella di cui alla causa *Banks I*, citata, in cui gli artt. 4, lett. d), 65 e 66, n. 7, venivano applicati congiuntamente, e da quella di cui alla sentenza 2 maggio 1996, causa C-18/94, *Hopkins e a.* (Racc. pag. I-2281), riguardante l'interpretazione degli artt. 4, lett. b) e 63, n. 1, del Trattato CECA.

legittimità delle misure statali oggetto dell'art. 67.

44. Passando ora al codice degli aiuti all'industria carboniera, date le circostanze del caso in esame ritengo che le sue disposizioni non possano essere interpretate nel senso che stabiliscono regole più specifiche da leggersi congiuntamente al divieto di aiuti di cui all'art. 4, lett. c), del Trattato CECA, il che imporrebbe di considerarle come un tutt'uno e di applicarle simultaneamente. Il codice degli aiuti all'industria carboniera è stato adottato in base all'art. 95 del Trattato CECA, che autorizza la Commissione ad adottare, in tutti i casi non previsti dal Trattato, con parere conforme del Consiglio deliberante all'unanimità, i provvedimenti necessari per attuare uno degli scopi della Comunità definiti agli artt. 2, 3 e 4 del Trattato. A mio avviso, il semplice fatto che in futuro l'art. 95 del Trattato CECA possa eventualmente essere utilizzato in futuro per ridurre ulteriormente il campo di applicazione dei divieti di cui all'art. 4, lett. b) e c), non è pertinente alla questione se tali disposizioni siano dotate di effetto diretto. D'altro canto, possono assumere rilevanza provvedimenti già adottati su tale base nei settori disciplinati dall'art. 4. Ho già avuto occasione di esaminare la portata di un codice di aiuti adottato per l'industria dell'acciaio in forza dell'art. 95 nelle mie conclusioni congiunte nelle cause *Wirtschaftsvereinigung Stahl/Commissione e British Steel/Commissione*³⁶. Ho concluso — tenendo conto, in particolare,

della sentenza della Corte nella causa *Paesi Bassi/Alta Autorità*³⁷ — che, data la sua natura residuale, l'art. 95 del Trattato CECA non costituiva base giuridica adeguata per una semplice riformulazione degli obblighi incombenti agli Stati membri in forza del Trattato³⁸. Di conseguenza, il codice degli aiuti esaminato «non potrebbe legittimamente sancire e quindi non potrebbe essere interpretato, in caso di ambiguità, nel senso che sancisce un divieto generale dei tipi di aiuti di Stato diversi da quelli che autorizza espressamente»³⁹; tale codice degli aiuti poteva essere interpretato solo nel senso che «contiene un elenco "positivo" dei tipi di aiuti che, qualora siano conformi alle condizioni ivi enunciate, la Commissione può dichiarare compatibili con il mercato comune, senza ulteriore intervento del Consiglio»⁴⁰.

45. Qualora la Corte accolga tale impostazione nelle predette cause, allora, sulla scorta dello stesso ragionamento, l'art. 9, nn. 1 e 4 del codice degli aiuti all'industria carboniera — che impone agli Stati membri di notificare alla Commissione entro un determinato termine tutti i provvedimenti di natura finanziaria che intendono prendere a favore dell'industria carboniera nel corso dell'anno successivo e di erogare gli aiuti programmati solo dopo l'approvazione della Commissione — non può essere interpretato nel senso che impone, *in forza di tali disposizioni*, un divieto di concessione degli aiuti non notificati. L'art. 9, a mio avviso, può legittimamente stabilire procedure che consentano alla Commissione di esercitare i poteri attribui-

36 — Conclusioni presentate il 27 gennaio 2000 nelle cause C-441/97 P e C-1/98 P, decise con sentenze 23 novembre 2000, rispettivamente (Racc. pag. I-10322 e pag. I-10353).

37 — Sentenza 12 luglio 1962, causa 9/61 (Racc. pag. 405).

38 — Conclusioni nelle cause *Wirtschaftsvereinigung Stahl/Commissione e British Steel/Commissione*, citate, paragrafo 45.

39 — *Ibidem*, paragrafo 47.

40 — *Ibidem*, paragrafo 46.

tile dal codice degli aiuti all'industria carboniera di stabilire che determinati aiuti sono compatibili con il mercato comune e gli Stati membri possono essere tenuti a rispettare tali procedure onde poter beneficiare della suddetta approvazione in via derogatoria di misure di aiuto che, altrimenti, sarebbero vietate dall'art. 4, lett. c), del Trattato CECA. Inoltre, l'art. 9, n. 4, che consente agli Stati membri di dare legittimamente attuazione ad un provvedimento di aiuto qualora la Commissione non abbia deliberato entro tre mesi a decorrere dalla data di ricevimento della notifica, nonché l'ampiezza di termini con cui gli artt. 2-7 del codice degli aiuti all'industria carboniera definiscono i tipi di aiuti suscettibili di approvazione rendono poco plausibile che un giudice nazionale possa stabilire, in base al divieto generale dell'art. 4, lett. c), del Trattato CECA, che un determinato provvedimento di aiuto notificato, sul quale la Commissione non si è pronunciata, è in realtà illegittimo. La situazione cambia, tuttavia, per quanto riguarda gli aiuti non notificati. La Corte ha recentemente confermato che la Commissione, nell'ambito di tale codice degli aiuti, non può autorizzare nemmeno un aiuto notificato dopo la scadenza del termine specificamente previsto senza rivolgersi al Consiglio per ottenerne l'assenso in conformità dell'art. 95 del Trattato CECA⁴¹. Un provvedimento di aiuto notificato tardivamente o, come nella specie, non notificato affatto, esula dal campo di applicazione del codice degli aiuti pertinente. In tali circostanze, il divieto di un siffatto aiuto discende direttamente dall'art. 4, lett. c), del Trattato CECA, la cui efficacia non richiede alcun altro provvedimento adottato in base all'art. 95 del Trattato CECA. In realtà, ciò varrebbe

anche se la Commissione potesse legittimamente decidere che aiuti notificati tardivamente o non notificati affatto sono compatibili con il mercato comune⁴². In mancanza di una decisione della Commissione in materia, i giudici nazionali devono trarre direttamente dall'art. 4, lett. c), del Trattato CECA le necessarie conclusioni quanto allo status giuridico degli aiuti non notificati.

Sulla terza questione

46. A mio avviso, nessun elemento della decisione della Commissione 94/995/CECA o della decisione della Commissione 21 dicembre 1994 che autorizza l'acquisizione della CNML da parte della RJB è pertinente ai fini delle affermazioni della convenuta nella presente causa.

47. Pertanto, la decisione che autorizza la privatizzazione della CNML, conformemente all'art. 66, n. 2, del Trattato CECA, non riguarda né direttamente né indirettamente il prezzo pagato per l'acquisizione della CNML, e quindi non può essere interpretata nel senso che incide sulla questione dell'erogazione di un aiuto di Stato alla RJB. Essa non dice nulla a proposito della questione generale degli oneri imposti per le licenze e le concessioni. Vi si fa riferimento ad altre imprese minerarie operanti su licenza solo per dichiarare ch'esse danno vita ad una concorrenza

41 — Sentenza 13 luglio 2000, causa C-210/98 P, Salzgitter/Commissione (Racc. pag. I-5843, punti 49, 54 e 55); v. anche sentenze 3 ottobre 1985, causa 214/83, Germania/Commissione (Racc. pag. 3053, punti 45-47), e Falck, citata, punto 16.

42 — V. sentenza 9 settembre 1999, causa T-110/98, RJB Mining/Commissione (Racc. pag. II-2585).

vivace per quanto riguarda le forniture alle società erogatrici di elettricità e potrebbero compensare rapidamente qualsiasi carenza, per precisare che la RJB non occuperebbe una posizione dominante sul mercato nazionale e per dichiarare che la Coal Authority aveva conservato riserve sufficienti per i concorrenti della RJB.

48. Neppure la decisione della Commissione 94/955/CECA è direttamente pertinente al caso di specie, in quanto concerne varie forme di aiuti da concedere alla BCC, a regimi previdenziali per i suoi ex dipendenti o ai suoi stessi dipendenti o ex dipendenti, e non aiuti alla CNML o alla RJB sotto forma di licenze e concessioni, a titolo gratuito (nel primo caso) o per una somma inferiore a quella forfettaria normalmente fatturata (come avverrebbe, assertivamente, nel secondo caso). La parte IX della decisione enuncia che la vendita delle attività estrattive della BCC mediante licitazione garantisce che il patrimonio sarà venduto a prezzo di mercato. Tuttavia, tale osservazione viene formulata nel contesto dell'erogazione di un aiuto alla BCC, la venditrice, ammontante alla differenza tra il ricavato della vendita ed i suoi debiti. Inoltre, nessuna delle parti contesta nella presente causa che il prezzo pagato per l'acquisizione della CNML corrispondesse al suo valore di mercato; la controversia verte semmai sulle conseguenze derivanti dalla sua vendita a prezzo di mercato in relazione al trattamento riservato alle altre imprese minerarie operanti su licenza.

49. Le lettere inviate alla Naloo, rispettivamente, dal Direttore generale e dal

Direttore generale ad interim della DG per l'Energia della Commissione il 4 maggio 1995 ed il 4 luglio 1995 rivestono un interesse più diretto. Nella prima lettera, l'autore esprime l'idea, cui ho già fatto riferimento in precedenza, che la vendita delle società minerarie regionali della BCC mediante una gara d'appalto aperta ha consentito di ottenere, per il patrimonio di queste, un valore di mercato «senza aiuti di Stato alle società minerarie regionali e ai rispettivi acquirenti». Non occorre stabilire se tale lettera possa essere considerata come una decisione della Commissione o come un atto sui generis annullabile, in quanto il suo contenuto è perfettamente compatibile con il parere che ho espresso in precedenza in merito al regime di aiuti quale dev'essere applicato, se del caso, dal giudice nazionale. Una controversia può sorgere solo qualora si contesti dinanzi al giudice nazionale la premessa della Commissione per quanto riguarda il carattere aperto e concorrenziale della licitazione; ciò non sembra verificarsi nel caso di specie. Infine, l'ultima frase indica che le questioni relative al rilascio delle licenze formavano ancora oggetto di esame da parte di altri servizi della Commissione.

50. Poiché le questioni sollevate dalla convenuta in merito ai pagamenti per le licenze e le concessioni trovano corrispondenza nella denuncia inviata dalla Naloo alla Commissione il 19 agosto 1994 — questione sulla quale tornerò in prosieguo —, la lettera 14 luglio 1995 della Commissione ha confermato che i suoi servizi non avevano ancora preso posizione su tale aspetto della denuncia.

51. Di conseguenza, concludo nel senso che l'analisi del giudice a quo relativa all'eventuale applicazione dell'art. 4, lett. b) e c), del Trattato CECA e del codice degli aiuti all'industria carboniera nella specie non è infirmata dai provvedimenti o dai documenti menzionati nella terza questione.

Sulla quarta questione

52. Dalla mia conclusione relativa alla terza questione discende che il diritto comunitario non osta a che la convenuta deduca i suoi attuali argomenti dinanzi al giudice a quo anche se non ha impugnato uno dei provvedimenti o dei documenti sopra esaminati. Pertanto, non occorre esaminare se, o in quale misura, il ragionamento seguito dalla Corte in sentenze quali TWD Textilwerke Deggendorf⁴³ relativamente all'art. 173 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE) ed all'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), possa essere applicato al disposto, parzialmente diverso, degli artt. 33 e 41 del Trattato CECA, o se i fatti di specie soddisfino le condizioni stabilite da tale giurisprudenza.

53. La seconda parte di tale questione verte sul fatto che né la convenuta né la Naloo hanno avviato il procedimento previsto

all'art. 35 del Trattato CECA nei confronti della Commissione per non avere preso posizione sugli aspetti della denuncia della Naloo corrispondenti alle questioni successivamente sollevate nella causa a qua. Tale questione sembra essere stata deferita in base alla tesi (sostenuta dalla maggioranza dei giudici della Court of Appeal) secondo cui la denuncia riguardava, almeno in una certa misura, l'oggetto della presente causa. Come nelle cause quali TWD, tale questione verte sull'eventuale incidenza sui procedimenti nazionali — in cui i giudici nazionali effettuano gli accertamenti dei fatti — della circostanza che una parte abbia omissso di proporre ricorso dinanzi al Tribunale di primo grado, il quale procede in tale ambito all'accertamento dei fatti necessario per verificare la propria competenza. Occorre evitare le situazioni in cui il giudice nazionale competente si rifiuti di accogliere un ricorso in quanto la parte interessata ha omissso di proporre un altro ricorso la cui ricevibilità rimanga dubbia. Pertanto, nella sentenza TWD la Corte ha considerato rilevante il fatto che la ricorrente nel procedimento principale «avrebbe potuto senza alcun dubbio impugnare la decisione controversa» a norma dell'art. 173 del Trattato [CE]⁴⁴.

54. Nelle circostanze del caso di specie, e nonostante le dichiarazioni (non unanimi) della Court of Appeal, non ritengo di poter affermare *senza alcun dubbio* che la Commissione è stata adita con una denuncia in parte corrispondente all'oggetto della presente causa, e che il suo mancato intervento al riguardo avrebbe potuto formare oggetto di un procedimento ai sensi dell'art. 35. Di

43 — Sentenza 9 marzo 1994, causa C-188/92 (Racc. pag. I-833; in prosieguo: «TWD»).

44 — *Ibidem*, punto 24.

conseguenza, il fatto che la Naloo o la convenuta non abbiano avviato tale procedura, a mio avviso, non deve compromettere il normale svolgimento della causa principale. Pertanto, in questa sede non occorre esaminare la questione di principio se il ragionamento seguito nella sentenza TWD possa essere applicato, in un contesto

CECA, al mancato avvio di un procedimento per carenza, né le questioni relative alla pertinenza dei rapporti tra la convenuta e la Naloo e delle informazioni a disposizione della convenuta per quanto riguarda la denuncia ed il suo esame da parte della Commissione al momento considerato, ossia l'ottobre del 1995.

V — Conclusione

55. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di risolvere così le questioni sottoposte dalla Court of Appeal:

«La differenza tra gli importi effettivamente imposti per il rilascio di licenze di estrazione di carbone e di concessioni relative alle riserve di carbone contestata nella memoria di difesa e nella domanda riconvenzionale presentate nella causa a qua non costituisce una discriminazione tra produttori ai sensi dell'art. 4, lett. b), del Trattato CECA, né un onere speciale ai sensi del suo art. 4, lett. c) e neppure un aiuto ai sensi dell'art. 4, lett. c) dello stesso o dell'art. 1 della decisione della Commissione 28 dicembre 1993, relativa al regime comunitario degli interventi degli Stati membri a favore dell'industria carboniera».

56. In subordine, nell'ipotesi in cui la Corte dovesse ritenere che la differenza di trattamento contestata rientri nella definizione di una delle citate disposizioni, propongo alla Corte di dichiarare che, nelle circostanze del caso di specie, l'art. 4, lett. b) o, se del caso, l'art. 4, lett. c), del Trattato CECA ha effetto diretto e può essere fatto valere dinanzi ai giudici nazionali. In tali circostanze, propongo anche alla Corte di risolvere in senso affermativo la terza questione deferita dalla Court of Appeal ed in senso negativo la quarta questione, nei limiti in cui esse riguardano una discriminazione od oneri speciali.