



## King's Research Portal

[Link to publication record in King's Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

Biondi, A., & Agnolucci, I. (2019). Il contributo della Corte di giustizia in materia di aiuti di Stato. In G. Caggiano (Ed.), *AISDUE* (pp. 350-367).

### **Citing this paper**

Please note that where the full-text provided on King's Research Portal is the Author Accepted Manuscript or Post-Print version this may differ from the final Published version. If citing, it is advised that you check and use the publisher's definitive version for pagination, volume/issue, and date of publication details. And where the final published version is provided on the Research Portal, if citing you are again advised to check the publisher's website for any subsequent corrections.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the Research Portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognize and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the Research Portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the Research Portal

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact [librarypure@kcl.ac.uk](mailto:librarypure@kcl.ac.uk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



**Irene Agnolucci\* – Andrea Biondi\*\***

## Il contributo della Corte di giustizia in materia di aiuti di Stato\*\*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Le Corti UE e gli aiuti alle banche. - 2.1 Tre casi paradigmatici. - 2.2. La “giudizializzazione” delle questioni economiche sottese agli aiuti. - 2.3. La sovrapposizione della nozione di aiuto e di compatibilità.- 2.4. La protezione dei diritti individuali negli aiuti alle banche. - 3. Conclusioni.

1. Come molti settori del diritto europeo, anche la materia degli aiuti di Stato ha attraversato differenti fasi e momenti storici. Come auspicato dal Rapporto Spaak del 1956<sup>1</sup>, gli articoli del Trattato sugli aiuti sono stati strumenti efficaci al servizio del corretto funzionamento del mercato comune, con il fine di attuare una circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali che fosse libera e concorrenziale. Durante gli ultimi decenni, tuttavia, gli aiuti di Stato hanno assunto un ruolo sempre più preponderante nella definizione del processo di integrazione europea, attraverso una funzione di regolazione delle politiche economiche degli Stati membri, ancorché non fosse un obiettivo nei

---

\* Visiting Lecturer in EU law and PhD Candidate at King’s College London.

\*\* Professor of EU Law and Director at the Centre of European Law, King’s College London.

\*\*\* Relazione rivista e ampliata tenuta al I Convegno annuale AISDUE, Roma 28-29 ottobre 2019.

<sup>1</sup> Commissione Intergovernativa sull’integrazione europea, Il Rapporto Bruxelles sul mercato comune (“Rapporto Spaak”), 1956, Titolo II, Capitolo 2.

Trattati degli anni '60. Infatti, le regole sugli aiuti di Stato, proprio perché sovrintendono alla struttura concorrenziale del mercato europeo, tendono a sovrapporsi alle scelte di politica economica degli Stati membri, talvolta armonizzandole, talvolta collidendo con esse.

Pertanto, gli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) integrano un meccanismo complesso dal punto di vista legale e a volte rischioso dal lato politico-decisorio. La complessità deriva proprio dall'interazione dei fini che sottendono alla disciplina; da una parte, l'obiettivo della perfetta concorrenza in tutto il territorio dell'Unione e, dall'altra, la necessità di attuare politiche nazionali strategiche, come quelle sul lavoro, sulla politica industriale e sulla redistribuzione delle risorse statali. Quest'ultima considerazione, poi, si ricollega alla seconda caratteristica della materia degli aiuti, ossia l'azzardo politico, perché, quando le regole sugli aiuti sono perfettamente applicate, rimane scarso spazio di manovra per i governi nazionali, che vedono inevitabilmente diminuire i propri poteri sovrani. In conseguenza, la riuscita di questo meccanismo così potente, nei suoi effetti, e così fragile, al suo interno, risiede in alcuni accorgimenti da mantenere a livello europeo e nazionale. In primo luogo, deve essere preservato il ruolo della Commissione europea come arbitro *super partes* tra i vari attori, portatori di interessi diversi; in secondo luogo, la cooperazione degli Stati membri a livello politico e giurisdizionale deve essere rafforzata; inoltre, un giusto livello di discrezione va garantito agli Stati per implementare le proprie politiche nazionali<sup>2</sup>. Infine, e per quanto qui più attiene, un rigoroso ed effettivo controllo giurisdizionale sia sull'esercizio delle prerogative della Commissione che su quelle degli Stati membri deve essere assicurato. Anche la stessa Corte ha più volte riaffermato il suo ruolo centrale nelle controversie relative agli aiuti di Stato, assurgendo a interlocutore privilegiato delle Corti nazionali, che possono o devono devolverle una questione di diritto sull'interpretazione dell'articolo 107 TFEU, ma anche degli Stati membri e della Commissione, qualora una decisione della Commissione sia in tutto o in parte contestabile.<sup>3</sup>

Invero, negli anni più recenti, la rigidità degli articoli 107 e 108 TFEU, rimasti peraltro sostanzialmente invariati dal Trattato di Roma fino ad oggi, è stata messa alla prova dai mutamenti sistemici dell'Europa e dalla grave crisi della struttura del mercato interno. Di fronte a delle premesse economiche

---

<sup>2</sup> Per un'analisi più approfondita, si veda A. BIONDI, *State Aid, government spending and the virtue of loyalty*, in P. J. BIRKINSHAW, A. BIONDI (eds.), *Britain Alone! The implications and consequences of UK exit from the EU*, Alphen aan den Rijn 2016.

<sup>3</sup> Si veda, tra le altre, la sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2007, causa C-119/05, *Lucchini*, ECLI:EU:C:2007:434 e dell'11 luglio 1996, causa C-39/94, *SFEI e altri*, ECLI:EU:C:1996:285.

diverse, è arduo negare che, a loro volta, la Commissione e la Corte non abbiano modificato il proprio *modus operandi*. Pertanto, in armonia con uno scenario globale inedito, la Commissione ha dovuto elaborare sempre nuovi (e complicati!) criteri di valutazione che sono contenuti principalmente in atti giuridici non vincolanti sia per affrontare nuove questioni in settori di mercato precedentemente meno esposti – ad esempio in materia di aiuti alle banche e soprattutto per riorientare e adattare la nozione stessa di aiuto di stato alle nuove realtà. Già nel Piano d’Azione del 2005<sup>4</sup>, d’altronde, veniva introdotto il concetto di aiuto mirato agli obiettivi comunitari, che in quel caso erano investimenti in innovazione, ricerca e sviluppo tecnologico, piccole-medio imprese e *start-up*, le regioni più remote dell’Unione e il miglioramento delle condizioni ambientali. Solo nel bel mezzo della crisi finanziaria, poi divenuta, in Europa, banco-sovrana, la Commissione ha declinato, con maggiore chiarezza, la nozione di aiuto di Stato, cercando di mantenere sempre come obiettivo la concorrenza del mercato unico. Pertanto, attraverso la riforma del 2012, *State Aid Modernisation Package* (SAM)<sup>5</sup>, la Commissione intendeva rendere l’Europa «a smart, sustainable and inclusive economy with the objective of enabling the EU and its Member States to deliver high levels of employment, productivity and social cohesion». La Commissione ha inteso focalizzarsi sulla promozione di «good aid», ossia dell’aiuto che mira a realizzare gli obiettivi dell’Unione europea, e sulla penalizzazione, invece, di «bad aid», quello che, in effetti, non apportando nessun beneficio diffuso, ha il solo risultato di distorcere la competenza e di inficiare gli scambi tra gli Stati membri. Inoltre, con l’occasione, veniva suggerito ai governi di programmare le loro politiche di spesa sulla base di un obiettivo di crescita di lungo termine, in modo più efficiente e più effettivo. In tal modo, gli aiuti di Stato assurgevano, per la prima volta esplicitamente, a strumento di rafforzamento delle politiche economiche nazionali. Più recentemente con la Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato<sup>6</sup>, la Commissione ha da un lato cercato di dare conto dei grandi sviluppi in settori quali quello degli aiuti fiscali o delle infrastrutture e dall’altro ha cercato di proporre agli Stati membri e ai portatori di interessi un quadro generale e conciliante che rafforzi le buone pratiche, lasci agli Stati un giusto margine di controllo politico e, di conseguenza, eviti scollamenti volontari dalle regole

---

<sup>4</sup> Commissione europea, *Piano di Azione nel Settore degli aiuti di Stato Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005-2009*, COM(2005)107.

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *sulla modernizzazione degli aiuti di stato dell’UE*, COM(2012)209 final.

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione *sulla nozione di aiuto di Stato di cui all’articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea*, GU 2016/C 262/01.

del Trattato<sup>7</sup>. Al moltiplicarsi delle fonti normative non poteva che corrispondere un aumento esponenziale del contenzioso. Ad esempio, per quel che concerne il solo Tribunale nel 2018, delle 834 cause promosse, 70 riguardavano gli aiuti di Stato, mentre, nell'arco dello stesso anno solare, 123 sono state definite<sup>8</sup>.

Nell'impossibilità di analizzare una così vasta giurisprudenza, si tratterà più nel dettaglio di un settore degli aiuti molto contemporaneo, il quale è caratterizzato da un'evoluzione dinamica e assai rapida, ossia gli aiuti alle banche.

2. Gli aiuti di Stato alle banche in difficoltà finanziarie sono diventati particolarmente rilevanti durante gli anni della crisi. Dal 1° ottobre 2008 al 1° ottobre 2014 la Commissione ha adottato più di 450 decisioni che hanno autorizzato misure di aiuti alle banche dell'Unione europea: 112 banche sono state esaminate individualmente dalla Commissione a seguito di una notifica *ex ante* o *ex officio*. In totale, sono stati stimati 1,5 mila miliardi di euro di aiuti approvati dalla Commissione ed usati dalle stesse banche nazionali<sup>9</sup>.

L'aumento di contenzioso che ne è derivato occupa, invero, aree tematiche trasversali. Alcune cause riguardano norme di "settore", come ad esempio la solidità di un piano di ristrutturazione<sup>10</sup>. Altre sentenze, invece, vertono sulla questione più generale, ma fondamentale, della definizione di una misura statale come aiuto di Stato. Come è noto, l'articolo 107 TFEU, è diviso in due blocchi ben distinti. Da un lato, il paragrafo 1 individua le caratteristiche che integrano una misura statale come aiuto di Stato, la cui nozione viene estrapolata attraverso un "test oggettivo": l'aiuto deve integrare un intervento dello Stato o, ad ogni modo, provenire da risorse statali, deve essere tale da poter incidere sugli scambi tra gli Stati membri e distorcere la concorrenza e, allo stesso tempo, concedere un vantaggio selettivo al suo beneficiario. I paragrafi 2 e 3 del medesimo articolo 107 TFEU, invece, contengono un "test soggettivo": un aiuto di Stato risulta comunque compatibile con il mercato

---

<sup>7</sup> O. STEFAN, *Hibridity before the Court: a hard look at soft law in the EU competition and State aid case law*, in *European Law Review*, vol. 37, 2012, p. 49; M. BLAUBERGER, *Of good and bad State subsidies. European State aid control through soft and hard law*, in *West European Politics*, vol. 32, n. 4, 2009, p. 719.

<sup>8</sup> Dati disponibili: [curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/20190650\\_ra\\_pan\\_it\\_2019-06-06\\_09-48-21\\_183.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/20190650_ra_pan_it_2019-06-06_09-48-21_183.pdf).

<sup>9</sup> European Commission, *Economic review of the financial regulation agenda*, Staff Working Document, SWD(2014)158 final.

<sup>10</sup> Ad esempio, sentenza del Tribunale del 2 marzo 2012, cause T-29 e 33/10, *ING*, ECLI:EU:T:2012:98 e ordinanza del Tribunale del 6 dicembre 2012, causa T-332/12 *ING Groep*, ECLI:EU:T:2012:655; sentenza della Corte di giustizia del 3 aprile 2014, causa C-224/12 P, *ING*, ECLI:EU:C:2014:213.

unico se, ad avviso della Commissione, determinate condizioni risultano soddisfatte.

Oltre al Trattato, la Corte di giustizia deve prendere in considerazione altre disposizioni fondamentali, come la direttiva 2014/59/UE<sup>11</sup> (*BRRD Banks Recovery and Resolution*), nota perché introduce a livello europeo il meccanismo del “*bail-in*”, ma, in realtà, consente agli Stati di ricorrere comunque all’aiuto pubblico (“*bail-out*”) in determinate circostanze. Ad esempio, l’articolo 56 prevede che gli Stati possano fornire sostegno finanziario pubblico straordinario mediante strumenti di stabilizzazione finanziaria che siano conformi non solamente alle norme della direttiva, ma anche alle regole sugli aiuti di Stato.

Le norme della direttiva BRRD si sovrappongono, in questo e in altri casi, alle norme sugli aiuti di Stato, talvolta creando assonanze e norme di armonizzazione, ma più frequentemente discrepanze e sovrapposizioni di funzioni, ad esempio tra la Commissione europea e il *Single Resolution Board*.

Infine, la Corte ha anche il compito di considerare una serie di atti non vincolanti, progressivamente adottati dalla Commissione *ex* articolo 107, par. 3, lett. *b*), TFUE che autorizzano, in via eccezionale, gli aiuti destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell’economia di uno Stato membro. Tali misure, negli anni della crisi banco-sovrana e in quelli immediatamente seguenti, sono stati molteplici. Ad esempio, è attraverso tale strumento che si è cercato di dare risposte di tipo emergenziale nel momento più drammatico della crisi finanziaria; infine, si è proceduto all’elaborazione di norme e criteri più sofisticati quali quelli contenuti nella Comunicazione del 2013<sup>12</sup>. Il principio di base rende i vari interventi, quali ad esempio le misure di ricapitalizzazione e di rilascio di garanzie su attività deteriorate, le garanzie sulle passività o gli schemi di garanzia dei depositi (“DGS”), compatibili con il mercato unico, purché vengano rispettati alcuni principi quali la condivisione degli oneri oppure la necessità di un piano di ristrutturazione della banca interessata.

Peraltro, gli atti non vincolanti producono, ad ogni modo, effetti legali e pratici. In primo luogo, come ribadito dalla Corte di giustizia nella sentenza

---

<sup>11</sup> Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 *che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio*, GU L 173/190, 12.6.2014.

<sup>12</sup> Comunicazione della Commissione *relativa all’applicazione, dal 1 ° agosto 2013 , delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria* (“La comunicazione sul settore bancario”), GU C 216, 30.7.2013.

*Kotnik*, una comunicazione è comunque vincolante per l'istituzione che la emana, in questo caso la Commissione stessa<sup>13</sup>. In particolare, se è vero che, adottando la comunicazione sul settore bancario, la Commissione si è autolimitata nell'esercizio del suo potere, questo tuttavia non la dispensa da una legittima valutazione discrezionale in caso uno Stato membro invochi specifiche circostanze eccezionali. Nel caso di specie, la giusta condivisione degli oneri, prevista agli articoli 41, 42, 43 della comunicazione sul settore bancario, è subordinata all'assorbimento, in via prioritaria, delle perdite per mezzo del capitale e poi, in linea di principio, al contributo dei creditori subordinati. A questa regola, come statuisce la Corte, può essere applicata un'eccezione, qualora tale contributo metta a repentaglio la stabilità finanziaria o determini risultati sproporzionati<sup>14</sup>.

In secondo luogo, proprio per le ragioni sopra esposte, è realtà consolidata quella che vede i governi dei paesi membri considerare gli atti non vincolanti ai fini dell'emanazione delle proprie leggi e del perseguimento degli obiettivi di politica economica.

Infine, è bene ricordare che oltre a questo puzzle di norme, vige sempre l'obbligo di rispettare il Trattato ed in particolare l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

**2.1.** Ai fini della trattazione, si farà riferimento a tre casi in particolare che fungeranno da spunto per discutere di problematiche più generali. La prima questione riguarda il grado di sindacato giurisdizionale che la CGUE di recente esercita anche su questioni prettamente economiche, sintomo di una "giudizializzazione" a largo raggio di settori di diritto economico, tradizionalmente estranei al sindacato del giudice, come ad esempio gli atti e i poteri che derivano dagli organi della BCE. La seconda questione, invece, riguarda la quasi impercettibile ma progressiva sovrapposizione tra concetto di aiuto e compatibilità dello stesso. Sicuramente, una tale affermazione merita adeguato approfondimento nel corso della trattazione. Infine, si si analizzerà la questione della protezione dei diritti individuali di azionisti e correntisti, che è ormai all'attenzione dei governi europei, dopo il verificarsi, in sequenza, di numerose crisi bancarie negli Stati membri.

---

<sup>13</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 30 settembre 2016, causa C-526/14, *Kotnik*, ECLI:EU:C:2016:570, paragrafo 40; dell'8 marzo 2016, C-431/14 P, *Grecia c. Commissione*, ECLI:EU:C:2016:145.

<sup>14</sup> Sentenza *Kotnik*, paragrafo 42.

**2.2.** Tradizionalmente, l'intensità del sindacato giurisdizionale su temi di economia non è di *full review* ma di *marginal review*. Ovvero, per citare la giurisprudenza consolidata «nell'ambito del controllo che i giudici dell'Unione europea esercitano sulle valutazioni economiche complesse compiute dalla Commissione nel settore degli aiuti di Stato, non spetta al giudice dell'Unione sostituire la propria valutazione economica a quella della Commissione»<sup>15</sup>. Tuttavia, la recente giurisprudenza dimostra che il controllo su tali valutazioni economiche si è fatto quanto meno più preciso e puntuale. Così, ad esempio, la CGUE ha recentemente precisato che il giudice europeo è tenuto, in particolar modo, a verificare non solo l'esattezza materiale degli elementi di prova adottati, la loro attendibilità e coerenza, ma «altresì ad accertare se tali elementi costituiscano l'insieme dei dati rilevanti che devono essere presi in considerazione per valutare una situazione complessa e se siano di natura tale da corroborare le conclusioni che ne sono tratte»<sup>16</sup>. In *Fùtbol Club*, la Corte, ha rilevato che la Commissione, al momento di adottare la decisione, avrebbe potuto condurre un'analisi sulla presenza di un vantaggio in modo del tutto differente, dato che «era in possesso di elementi che mettevano in evidenza la specificità del settore [...], il che avrebbe dovuto condurla a dubitare della possibilità di applicare a detto settore le contestazioni effettuate, per tutti i settori, sulla tassazione effettiva rispettiva degli enti senza scopo di lucro e degli enti assoggettati al regime generale»<sup>17</sup>.

Tuttavia, la prova dell'inesattezza o dell'errore di valutazione su situazioni economiche complesse può risultare più agevole nella fase di notifica e di negoziazione con la Commissione, piuttosto che *ex post* in sede di sindacato giurisdizionale.

Il caso dell'applicazione del principio dell'operatore di mercato è emblematico. Secondo la definizione della Commissione nella Comunicazione sulla nozione di aiuto<sup>18</sup>, il criterio dell'operatore di mercato è il «metodo di riferimento per valutare se una serie di operazioni economiche svolte da enti pubblici avvenga in condizioni normali di mercato». <sup>19</sup> Se, dunque, da una parte, la conformità della misura statale al criterio dell'operatore economico è un compito che spetta alla Commissione, come ad

<sup>15</sup> Sentenza *ING*; sentenza della Corte di giustizia del 20 settembre 2017, causa C-300/16 P, *Frucona Kosice*, ECLI\_EU:C:2017:706; del 2 settembre 2010, causa C-290/07 P, *Commissione c. Scott*, ECLI:EU:C:2010:480, paragrafi 64 e 65.

<sup>16</sup> Sentenza del Tribunale del 25 agosto 2007, causa T-282/06, *Sun Chemical Group BV*, ECLI:EU:2007:203, paragrafo 60.

<sup>17</sup> Sentenza del Tribunale del 26 febbraio 2019, causa T-865/16, *Fùtbol Club*, ECLI:EU:T:2019:113, paragrafo 66.

<sup>18</sup> Comunicazione della Commissione *sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, GU 2016/C 262/01.

<sup>19</sup> *Ibidem*, paragrafo 75.



esempio l'analisi della corrispondenza dei livelli di remunerazione delle garanzie statali a quelli applicati sul mercato, è d'uopo dire che la recente giurisprudenza della Corte ritiene la soddisfazione del principio dell'operatore di mercato un passaggio logico e giuridico fondamentale per determinare se una certa misura possa qualificarsi come aiuto, *ex* paragrafo 1 dell'articolo 107 TFUE. Pertanto, siccome non ricade sulla valutazione circa la compatibilità dell'aiuto, bensì sulla qualificazione della misura come aiuto, la Corte ha giurisdizione nel rivedere l'analisi effettuata dalla Commissione. In passato, la Corte si era limitata a sanzionare o la totale mancanza di valutazione da parte della Commissione o l'errata qualificazione del corretto termine di comparazione, poichè, come è noto, tale comparazione deve avvenire tra operatori di mercato simili, dato che lo Stato può sempre agire in qualità di investitore, creditore, venditore, garante, acquirente o prestatore.

La vicenda *EDF* ha cercato di delineare meglio i confini dell'esercizio regolatorio dello Stato. La Commissione aveva rifiutato di applicare il criterio dell'operatore di mercato all'attività del governo francese che aveva finanziato 888.89 milioni di EURO all'impresa Electricité de France (EDF), perché riteneva che tale criterio si applicasse alle sole attività commerciali imputabili allo Stato e non anche all'esercizio dei propri poteri regolatori. Tuttavia, la Corte aveva reputato che, invece, spettasse allo Stato dimostrare che non agisse come operatore economico, bensì all'interno dei confini dei propri poteri statuali. Inoltre, secondo la Corte, spettava allo Stato anche provare che le misure fossero assunte sulla base di un'analisi economica dettagliata, comparabile alle strategie che, in condizioni normali di mercato, un operatore di mercato razionale deciderebbe di adottare, al fine di valutare la profittabilità dell'investimento e i rischi sottesi a questo<sup>20</sup>.

In tema di aiuti alle banche, la complessità delle valutazioni ha costretto la Corte a elaborare un controllo più puntuale, non strettamente procedurale ma sostanziale. Invero, molti degli interventi statali di salvataggio non sono una tantum, ma sono frequentemente provvedimenti ed operazioni che si scaglionano nel tempo e che dipendendo molto dall'esito dell'aiuto, ad esempio, se consegua o meno un ritorno ad uno stato di salute della banca in questione. Pertanto ci si è chiesti se, una volta che sia stato concesso un aiuto ad una banca, anche nel caso questo fosse stato qualificato come compatibile, le eventuali ulteriori misure a favore della stessa siano da considerarsi anch'esse come singoli aiuti. Su questo tema verte il recente caso della banca

---

<sup>20</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2010, causa C-124/10 P, *Commissione c. EDF*, ECLI:EU:C:2012:318, paragrafi 82-85 e 105.

danese *FIH*<sup>21</sup> che aveva beneficiato di alcune misure, tra le quali un apporto di capitale e alcune garanzie statali. Tali interventi erano state dichiarati dalla Commissione come aiuti e tuttavia compatibili con il mercato unico. Successivamente, il governo danese aveva poi varato una serie di ulteriori misure, compresa la creazione di una *newco* e lo stanziamento di un finanziamento da parte dell'ente pubblico designato alle crisi bancarie, la *FIH*. Ancora una volta, la Commissione aveva stabilito che le misure integrassero aiuti di Stato. Di conseguenza, la Banca aveva contestato questa conclusione ed il Tribunale in primo grado le aveva dato ragione. La Corte di giustizia, tuttavia, in appello, aveva annullato la sentenza del Tribunale, spingendosi ad un'analisi puntuale sull'applicazione del principio dell'operatore economico.

In primo luogo, la Corte ha reiterato il proprio sindacato, non solo sull'opportunità dell'applicazione del test dell'operatore privato, ma anche sulle modalità. In secondo luogo, ha chiarito una questione fondamentale, ossia che i rischi ai quali è esposto lo Stato e che derivano da aiuti che lo Stato ha precedentemente concesso sono direttamente collegati alla sua qualità di potere pubblico e, quindi, non rientrano tra gli aiuti quelle operazioni che, in condizioni normali di mercato, un operatore privato avrebbe preso in considerazione nei suoi calcoli economici, «ovvero allorché le autorità statali mirino esclusivamente a ridurre l'esposizione finanziaria derivante da una misura di aiuto di Stato già adottata, il criterio dell'operatore privato non può applicarsi, perché l'intervento precedente ha già determinato condizioni di mercato non concorrenziali»<sup>22</sup>.

Infine, non ogni intervento successivo a quello principale deve necessariamente e automaticamente qualificarsi come aiuto. Invece, si deve operare un'analisi puntuale circa la distinzione tra il perseguimento di obiettivi di redditività e il tentativo di minimizzare perdite connesse ad aiuti già concessi. Nel caso di *FIH*, secondo la Corte, le misure adottate dal governo danese rientravano in questa seconda categoria.

A ben vedere, la vicenda della banca danese *FIH* sembrerebbe chiarire i contorni del principio dell'operatore economico, ma, in realtà, anticipa il campo di battaglia tra la Commissione e le parti interessate.

**2.3.**La seconda questione sui confini della nozione di aiuto richiama una vicenda nota, quella di Banca Tercas<sup>23</sup>. I fatti riguardano la ricapitalizzazione

<sup>21</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 6 marzo 2018, causa C-579/16 P, *FIH*, ECLI:EU:C:2018:159.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Sentenza del Tribunale del 19 marzo 2019, cause riunite T-98, 196 e 198/16, *Banca Tercas SpA*, ECLI:EU:T:2019:167.

di tale banca ad opera del Fondo interbancario di tutela dei depositi (FITD). L'alternativa alla ricapitalizzazione sarebbe stata solamente quella radicale, ossia il fallimento della banca e della conseguente compensazione dei depositi (fino a 100mila). Pertanto, il FITD scelse la ricapitalizzazione e la prestazione di garanzie. La questione giuridica in Banca Tercas verte sulla nozione di Stato e di risorse statali, ossia se tale misura sia stata emanata a livello centrale. Anche se, secondo la Commissione, lo era stata e pertanto la misura era da considerarsi un aiuto di Stato in base ai criteri stabiliti nell'articolo 107 paragrafo 1, TFUE, il Tribunale, invece, ha recentemente annullato tale decisione della Commissione europea. La sentenza del Tribunale è peraltro interessante sia dal punto di vista sostanziale, sia dal punto di vista formalistico e pertanto si presta ad una riflessione più attenta. Preliminarmente, infatti, occorrerà dire che il Tribunale qualifica il fondo interbancario FITD come ente privato in possesso di un'autonomia gestionale, pur dando per scontato un'analisi puntuale circa la sua valutazione. Infatti, per quanto riguarda la sostanza, secondo il Tribunale, la Commissione non aveva provato sufficientemente che la condotta del FITD fosse ascrivibile direttamente allo Stato. A tal fine, i giudici citano la giurisprudenza più classica in materia di qualificazione di risorse statali. In *Stardust Maritime*<sup>24</sup>, adottata nel 2002, la Corte ha stabilito che non è sufficiente per la Commissione stabilire l'imputabilità allo Stato di una certa misura solo perché sia stata adottata da un ente pubblico ma che è tuttavia necessario provare, attraverso una serie di indicatori, che l'ente in questione sia sottoposto ad un effettivo controllo da parte dello Stato. Tuttavia, nonostante la Corte citi tale autorevole precedente, ne ribalta, allo stesso tempo, l'impostazione, stabilendo che in caso di ente privato la Commissione «non può limitarsi a dimostrare, tenuto conto delle circostanze del caso di specie, che la mancanza d'influenza e di controllo effettivo delle autorità pubbliche su tale ente privato sia improbabile»<sup>25</sup>.

Da un punto di vista testuale, l'uso di una doppia negativa non è mai un buon segno. Per quanto riguarda il contenuto, sembra che il Tribunale reinterpreti *Stardust Maritime* in maniera più rigida, in modo da sottoporre la Commissione ad un onere della prova maggiormente gravoso, o, per dirla con le parole della Corte, «solo un grado sufficientemente elevato di intervento consente di concludere nel senso dell'imputabilità delle misure di cui trattasi allo Stato italiano»<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, causa C-482/99, *Francia c. Commissione*, ECLI:EU:C:2002:294.

<sup>25</sup> Sentenza *Banca Tercas SpA*, paragrafo 89.

<sup>26</sup> *Ibidem*, paragrafo 91.

Con questa sentenza, il Tribunale indica alla Commissione di ricercare non già una serie di indicatori, bensì una prova decisiva – la prova regina – dell'imputabilità allo Stato. Un onere ben più gravoso rispetto al dettato di *Stradust Maritime*.

Inoltre, secondo il Tribunale «occorre constatare che gli interventi di sostegno del FITD mirano principalmente a perseguire gli interessi privati delle banche che sono membri del FITD»<sup>27</sup> e pertanto non ci sarebbe alcun intervento statale coinvolto nella vicenda. Tuttavia, il Tribunale sembra ignorare una circostanza decisiva, ossia che in mancanza di capitalizzazione sarebbe scattato per legge l'obbligo di rimborso. Come è noto, la giurisprudenza ormai consolidata indica che, nel caso ci sia un sufficiente nesso casuale tra la misura e la condotta dello Stato, si tratta di aiuto<sup>28</sup>.

Con riferimento alla condizione riguardante il finanziamento dell'intervento mediante risorse statali, secondo il Tribunale l'intervento del FITD, che utilizzava fondi forniti dagli istituti bancari membri del FITD nell'interesse dei membri del FITD, non configura un onere finanziario sullo Stato. L'analisi, che impegna più di venti paragrafi, menziona un unico precedente, ma non il fatto che i contributi utilizzati dal FITD per finanziare l'intervento abbiano avuto carattere obbligatorio<sup>29</sup>. Infatti, le banche che erano parti del Fondo non avevano altra scelta che aderirvi ed inoltre non potevano nemmeno opporre il loro veto sulle decisioni del FITD o dissociarsi dall'intervento da esso deciso. Come stabilito ad esempio nelle sentenze *Essent*<sup>30</sup> e *Vente des Colere*<sup>31</sup>, il fattore rilevante per determinare se si tratti di un aiuto non è l'origine delle risorse, ma il livello dell'intervento dell'autorità pubblica nella definizione della misura e anche in caso di risorse private se la destinazione di tali contributi versati da soggetti privati è determinata dallo Stato.

Attestato che le parti Tercas, Banca d'Italia e FITD si avvalevano di esperti ed ottimi avvocati, e riconosciuto che la stessa giurisprudenza della Corte in materia non sia cristallina, in quanto oscilla tra un approccio formalistico ed uno "teleologico", la soluzione del Tribunale sembra propendere per una rilettura della nozione stessa di aiuto. Il Tribunale suggerisce esplicitamente l'idea che gli interventi di sostegno mirassero ad

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, paragrafo 96.

<sup>28</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2013, causa C-262/12, *Vent de Colère*, ECLI:EU:C:2013:851; del 17 luglio 2008, causa C-206/06, *Essent Netwerk Noord*, ECLI:EU:C:2008:413; sentenza *Francia c. Commissione*; del 13 marzo 2001, causa C-379/98, *PreussenElektra*, ECLI:EU:C:2001:160.

<sup>29</sup> Sentenza *Banca Tercas SpA*, paragrafi 133-161.

<sup>30</sup> Si veda nota 29.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

evitare le conseguenze negative nei confronti delle banche che partecipavano al FITD e per l'intero settore bancario, soprattutto in termini di reputazione e di rischio di panico tra i correntisti. Il principio cardine che informa la materia degli aiuti di Stato è tuttavia quello per cui la nozione di aiuto ha un'accezione oggettiva<sup>32</sup> e pertanto lo scopo di un certo intervento è irrilevante. Nondimeno, il fine della misura può essere preso in considerazione dalla Commissione in sede di compatibilità ma non a livello di nozione di aiuto. Invece, l'analisi del Tribunale, peraltro non supportata da alcun precedente, è indice della difficoltà di applicare le norme sugli aiuti nel settore delle banche in difficoltà. E' infatti chiaro, come emerge dalla comunicazione 2013 e della direttiva BRRD<sup>33</sup>, che altri obiettivi pubblici, oltre a quelli della preservazione del mercato unico e della concorrenza, cardini del sistema di controllo sugli aiuti, vadano presi in considerazione, come ad esempio la sicurezza sociale o la prevenzione di ulteriori stress macroeconomici sul tessuto produttivo.<sup>34</sup> Nella sentenza Tercas si nota, insomma, la tendenza a sussumere siffatti aspetti di politica pubblica nella nozione oggettiva di aiuto.

In realtà, «la distinzione fondamentale tra aiuti vietati e politica sociale ed economica generale è piuttosto vaga»<sup>35</sup>. Il fenomeno di una certa sovrapposizione tra la nozione di aiuto e quella di compatibilità è presente non solo nella materia degli aiuti alle banche ma anche nel settore di applicazione degli aiuti fiscali. La fiscalità è, infatti, tipicamente, quella porzione di sovranità nazionale attraverso cui gli Stati membri realizzano obiettivi di politica pubblica. La coesistenza di due mondi che si ruotano attorno appare ancora più lapalissiana; un lato, la protezione del mercato unico, delle libertà fondamentali che lo strutturano e della concorrenza e, dall'altro, il perseguimento di obiettivi meritevoli di tutela, da realizzarsi per mezzo della fiscalità generale. Pertanto, se nel caso degli aiuti alle banche l'interesse sotteso è quello di ridurre l'impatto delle crisi degli istituti finanziari nel tessuto produttivo ed evitare un "effetto domino", con gli aiuti fiscali, parallelamente, gli Stati scelgono il proprio indirizzo di politica economica, favorendo o sgravando alcune attività produttive meritevoli di tutela pubblica. Non per questo, tuttavia, tale settore è esente dall'applicazione delle regole del Trattato ed in particolare la Corte dovrà verificare se l'aiuto in questione rientra tra gli obiettivi della fiscalità generale di un dato Stato membro o se, invece, conceda un indebito vantaggio selettivo al suo beneficiario.

---

<sup>32</sup> causa C-73/1973 *Italia c. Commissione*, ECLI:EU:C:1974:71.

<sup>33</sup> Si veda nota 12.

<sup>34</sup> Cfr. la sentenza *Kotnik*.

<sup>35</sup> Conclusioni dell'avvocato generale Jacobs del 7 maggio 1996, causa C-124/94, *Francia c. Commissione*, ECLI:EU:C:1996:195, paragrafo 30.

Infatti, il tema degli aiuti fiscali si è sviluppato attorno alla definizione del criterio della selettività, contenuto nella nozione di aiuto. La Commissione definisce selettività materiale ogni misura statale che si applichi solo a determinate imprese o gruppi di imprese o a determinati settori dell'economia in uno Stato membro<sup>36</sup>. Il criterio della selettività, così come definito dalla Commissione e dalla Corte, opera infatti come una garanzia dei principi di uguaglianza e di legalità, in quanto distingue le politiche di spesa orizzontali, quelle cioè destinate ad apportare un beneficio economico ad una pluralità indeterminata di soggetti, da quelle settoriali, che, invece, distorcono la concorrenza senza peraltro generare investimenti proficui per il paese. La linea di demarcazione appare tanto semplice a parole quanto impervia nella pratica, per almeno due ordini di motivi. In primo luogo, la tassazione diretta rientra tra le competenze statali, poiché non è conferita esplicitamente dal Trattato all'Unione. Tuttavia, come ha precisato la Corte sin dagli albori della sua attività, il solo fatto che una misura rientri in un regime nazionale fiscale non esclude l'applicabilità delle norme in materia di aiuti<sup>37</sup>. Dunque, si applica il principio secondo cui bisogna distinguere la titolarità della competenza dal suo esercizio che deve essere comunque compatibile con i Trattati UE<sup>38</sup>.

In secondo luogo, il concetto di selettività è arduo da applicare a molti degli aiuti fiscali che gli Stati mettono in pratica. Pertanto, la Commissione ha elaborato, sin dalla sentenza *Adria Wein*, un approccio più analitico, concependo un test a tre fasi<sup>39</sup>. Al fine di determinare se una misura statale si debba considerare come selettiva: a) deve essere individuato il sistema di riferimento dello Stato membro; b) occorre stabilire se una determinata misura costituisca una deroga a tale sistema, in quanto distingue tra operatori economici che si trovano in una situazione di fatto e di diritto analoga, alla luce dell'obiettivo perseguito dal sistema tributario di riferimento di tale Stato; c) in caso la misura risulti selettiva, occorre valutare se la deroga sia giustificata dalla natura e della struttura generale del sistema in cui tale deroga si inserisce.

---

<sup>36</sup> Comunicazione della Commissione *sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, (GU 2016/C 262/01), par 5. 1.

<sup>37</sup> Sentenza *Italia c. Commissione*, paragrafi 26 e 27.

<sup>38</sup> Sentenza della Corte dell'8 marzo 2001, cause riunite C-397 e 410/98 *Metallgesellschaft*, ECLI:EU:C:2001:134, paragrafo 37; del 12 dicembre 2013, causa C-362/12, *Test Claimants*, ECLI:EU:C:2013:834. Si veda, inoltre, A. BIONDI, *Towards a theory of selectivity of fiscal measures*, in AA. VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour Ceca à La Cour de L'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 126.

<sup>39</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'8 novembre 2001, causa C-143/99, *Adria-Wein Piepline*, ECLI:EU:C:2001:598.

In *Paint Graphos* la Corte ha delineato i contorni del test più precisamente. Il caso concerne il regime italiano di tassazione delle cooperative, che è in deroga alla normale tassazione delle altre imprese, poiché la cooperativa è tenuta alle remunerazioni verso i suoi associati. Secondo la sentenza, le cooperative non sono paragonabili agli altri tipi di impresa, in ragione del loro scopo, delle loro attività e gli obblighi a cui sono sottoposte per statuto e pertanto, la selettività sarebbe da interpretare *strictu sensu*<sup>40</sup>. Più recentemente, invece, la regione delle Asturie ha introdotto delle norme che imponevano una tassa sui grandi stabilimenti commerciali, la cui superficie fosse superiore ai 4.000 m<sup>2</sup>. In *ANGED*<sup>41</sup>, la Corte ha reputato tale misura conforme all'articolo 107 TFUE, in quanto non selettiva, perché, pur introducendo un regime tribuario più gravoso per quelle attività commerciali la cui superficie di vendita sia superiore a 4000m<sup>2</sup>, il solo fatto che un regime fiscale benefici un gruppo di imprese che rientrano nei requisiti posti per legge, non integra necessariamente una misura selettiva. Per di più, come sostenuto nelle conclusioni dell'avvocato generale Kokott, il regime generale varia «a seconda della disparità di trattamento presa in considerazione»<sup>42</sup>, sostenendo la necessità di operare un esame obiettivo della legge e della giustificazione della differenziazione<sup>43</sup>. Questo stesso esame è condotto dalla Corte che conseguentemente esclude che la misura integri aiuto di Stato, in quanto la differenziazione tra imprese commerciali grandi e medio-piccole è «intrinseca all'obiettivo della legge» cioè la compensazione degli effetti negativi delle loro attività commerciali sull'ambiente.

Vedremo in che direzione andrà la Corte. Nel frattempo ci sarebbe bisogno di domandarsi se in alcuni settori, tra cui gli aiuti alle banche in difficoltà e gli aiuti fiscali, la nozione oggettiva e ortodossa di aiuto sia perfino troppo ortodossa e si debba invece accettare un'applicazione differenziata della nozione di aiuto.

**2.4.** Il tema della protezione dei diritti dei correntisti e degli azionisti a seguito delle crisi bancarie occupa la vicenda di *Banco Espírito Santo (BES)*<sup>44</sup>. Lo Stato portoghese aveva optato per l'attuazione di un modello alternativo di

---

<sup>40</sup> J. L. BUENDIA SIERRA, *Finding selectivity or the art of comparison* *Joined cases C-78 to C-80/08*, in *EStAL*, n. 1, 2018 p. 85 ss., spec. p. 88.

<sup>41</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 26 aprile 2018, cause riunite C-234/16, C-236/16, C-237/16, *ANGED*, ECLI:EU:C:2018:291.

<sup>42</sup> Conclusioni dell'avvocato generale Kokott del 9 novembre 2017, C-234, 236 e 237/16, *ANGED*, ECLI:EU:C:2017:854, paragrafo 86.

<sup>43</sup> *Ibidem*, paragrafi 88-100.

<sup>44</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 7 novembre 2018, causa C-544/17 P, *BPC Lux 2 e a. c. Commissione*, ECLI:EU:C:2018:880.

risoluzione della crisi, ossia la creazione immediata e conseguente capitalizzazione di un istituto di credito temporaneo – denominato “*bridge bank*” – a cui furono trasferite le attività commerciali “sane” del BES. Al contrario, le attività e passività rimanenti vennero mantenute in capo all’istituto originario, trasformato pertanto in una “*bad bank*”. La Commissione aveva reputato tali misure aiuti di Stato, sebbene compatibili con il mercato unico<sup>45</sup>. La decisione aveva suscitato forti contestazioni da parte degli azionisti e obbligazionisti della banca, in quanto tale decisione autorizzava di fatto il trasferimento delle azioni e delle obbligazioni subordinate alla *bad bank*, senza che gli interessati potessero vantare alcun diritto sui beni detenuti dalla *bridge bank*. Intentata dunque un’azione di annullamento davanti al Tribunale, esso dismetteva l’azione per mancanza di legittimità ad agire<sup>46</sup>. I ricorrenti, infatti, avevano portato a fondamento dell’azione di annullamento davanti al Tribunale l’interesse a risolvere le conseguenze negative che la creazione della *bridge bank* aveva arrecato loro<sup>47</sup>. Tuttavia, il Tribunale aveva invece sostenuto che il deprezzamento dei bond posseduti dai ricorrenti era stato causato non già dal trasferimento di questi alla *bridge bank*, ma dalla decisione delle autorità portoghesi di ricorrere ad una procedura di risoluzione che andava inevitabilmente contestata davanti al giudice portoghese<sup>48</sup>.

La Corte, nell’annullare la sentenza del Tribunale ha invece riconosciuto la legittimità ad agire per i ricorrenti, in base alla circostanza che l’annullamento della decisione della Commissione avrebbe potuto avere un impatto sull’accoglimento di un eventuale ricorso per responsabilità che essi avrebbero potuto proporre nell’ambito di un procedimento giudiziario nazionale<sup>49</sup>. La Corte infatti statuisce che, da una parte, «l’eventualità di un ricorso per risarcimento è sufficiente a fondare un interesse ad agire, semprechè non sia ipotetico»<sup>50</sup> e, dall’altra, che «l’interesse ad agire può derivare da qualsiasi azione intentata dinanzi ai giudici nazionali nel cui ambito l’eventuale annullamento possa procurare un vantaggio al ricorrente»<sup>51</sup>.

---

<sup>45</sup> Decisione della Commissione europea di autorizzazione degli aiuti di Stato ai sensi degli articoli 107 e 108 TFUE (SA.39250 Monitoring of Banco Espírito Santo, GU C 393, 7 novembre 2014).

<sup>46</sup> Ordinanza del Tribunale del 19 luglio 2017, causa T-812/14 RENV, *BPC Lux 2 e a. c. Commissione*, ECLI:EU:T:2017:560.

<sup>47</sup> *Ibidem*, paragrafo 27.

<sup>48</sup> *Ibidem*, paragrafi 28-30.

<sup>49</sup> Sentenza *BPC Lux 2 e a. c. Commissione*, paragrafo 44; sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 2015, causa C-33/14, *Mory e a. c. Commissione*, ECLI:EU:C:2015:609.

<sup>50</sup> *Ibidem*, paragrafo 43.

<sup>51</sup> *Ibidem*, paragrafo 44.



*Banco Espirito Santo* riguarda dunque un punto strettamente procedurale in quanto spetterà ora di nuovo agli attori dimostrare di fronte al Tribunale la sostanza dei loro argomenti. E' una sentenza importante sotto molteplici aspetti: in precedenza le Corti avevano sempre rigettato le azioni di annullamento, a parte l'accoglimento della richiesta in un caso portoghese, sostenendo che ogni conseguenza giuridica su azionisti o correntisti, ed eventuali azioni danni, erano da imputarsi alle decisioni degli Stati membri<sup>52</sup>. Insomma, avevano sbagliato indirizzo. Nella sentenza *Banco Espirito Santo*, invece, la Corte prende atto delle conseguenze di un eventuale annullamento, ossia la possibilità che esso possa essere usato come argomento per corroborare un'eventuale azione di risarcimento di danni di fronte al giudice nazionale. La sentenza, tuttavia, non è di agevole lettura e non esonera investitori e correntisti dall'onere di provare davanti alla corte nazionale il danno subito, nonostante siano soggetti con rischi e profili molto diversi tra loro.

La questione fondamentale, ancora una volta, appare il bilanciamento degli interessi. Fino ad oggi la Corte aveva ritenuto che l'interesse a garantire la stabilità del sistema finanziario prevalesse sulla tutela dei diritti degli azionisti di una banca. Infatti, nella sentenza *Kotnik*, già ricordata, la Corte aveva negato che il principio del *burden sharing*, ossia della ripartizione delle responsabilità, potesse configurare una violazione del principio del legittimo affidamento o del diritto di proprietà<sup>53</sup>. Con *Banco Espirito Santo*, tuttavia, si aprono scenari giurisprudenziali inediti e nuovi possibili livelli di interazione tra le corti, quelle nazionali e quella europea.

3. Alla luce delle considerazioni svolte e della giurisprudenza analizzata, è facile predire come la materia degli aiuti di Stato stia conquistando un posto preponderante tra le politiche europee. Certamente, il Trattato di Roma era basato su obiettivi di politica liberale, come «steady, steady expansion, balanced trade and fair competition»<sup>54</sup>, ma anche su una contemporanea presunzione, senza dubbio ottimismo, che i Trattati e la legislazione europea avrebbero saputo istaurare un'economia di mercato efficiente ma equa. Allo stesso tempo, la legislazione sarebbe stata capace di assicurare “*checks and balances*” tra la promozione di un'economia virtuosa e la conservazione di politiche strategiche di *welfare* nazionale. Tale orientamento economico è rimasto immutato negli anni, almeno sulla carta. Tuttavia, a questa

---

<sup>52</sup> V. la sentenza della Corte di giustizia del 20 settembre 2016, causa C-8/15, *LEDRA c. Commissione e BCE*, ECLU:EU:C:2016:701.

<sup>53</sup> Cfr. la sentenza *Kotnik*.

<sup>54</sup> Preambolo del Trattato della Comunità economica europea, 1957.

presunzione non sono quasi mai seguite adeguate politiche europee di implementazione. A ben vedere, l'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE) menziona esplicitamente l'obiettivo, per le Istituzioni, di provvedere sia alla crescita economica e alla stabilità dei prezzi, quanto però anche alla realizzazione di un'economia di mercato sociale altamente competitiva, che miri alla piena occupazione, al progresso sociale e alla protezione dell'ambiente, insieme al progresso tecnologico e scientifico. Insomma, come la giurisprudenza succitata dimostra, gli aiuti di Stato soffrono di una bipolarità intrinseca, dovuta non già al fallimento delle politiche di coesione, quanto bensì al successo delle regole sugli aiuti. Proprio l'abilità degli articoli 107-109 TFUE di assicurare la salute del mercato interno ha incoraggiato le Istituzioni a servirsene per orientare le politiche economiche nazionali.

In quanto al punto di diritto, se, come le sentenze *FIH* e *Tercas* dimostrerebbero, si accetta che il sindacato giurisdizionale possa o debba farsi sempre più intenso e puntuale, possibilmente anche innovativo, a questo deve per forza corrispondere una tutela maggiore dei diritti individuali connessi. Certamente, i problemi derivanti dall'applicazione di norme complesse come quelle in materia di aiuti alle banche e la faticosa applicazione della direttiva BRRD sono molteplici, ma, come sostenuto dalla Corte: «L'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca ad uno Stato di diritto»<sup>55</sup>.

La Corte deve mantenere la sua parola anche quando si tratta di azionisti e riparatori.

---

<sup>55</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, paragrafo 36.

**ABSTRACT**

*The Court of Justice's contribution on State aid*

EU State aid rules have become one of the hotspots of EU law especially since the financial crisis that has engulfed Europe for over a decade. Although Treaty rules are almost unchanged since 1957, new provisions were added, such as EU regulations, directives and soft law issued by the European Commission. The increasing volume of legal instruments led inevitably to a simultaneous rise in litigation. This paper discusses the role of the EU courts with a specific focus on state aid in the banking sector. In particular, it analyses three case studies, which are linked to three more general aspects of the ongoing debate in EU State aid law. First, the CJEU is progressively extending its jurisdiction to economic topics, such as the market operator principle, which were traditionally left to the sole Commission scrutiny. Second, there is a growing tendency in the case law of the EU courts to merge the notion of aid and the compatibility with the internal market, in particular in the sectors of banking and fiscal aid. Third, the cases analysed raise the question of what an adequate judicial protection for the individual rights affected such as those of shareholders and depositors should be. In conclusion, as regards EU State aid law and the banking sector more specifically; the Court's jurisdiction has become more precise and detailed on technical issues. Consequently, a higher level of protection of individual rights shall be guaranteed.