

II

(Atti non legislativi)

DECISIONI

DECISIONE (UE) 2016/1208 DELLA COMMISSIONE

del 23 dicembre 2015

relativa all'aiuto di Stato SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) cui l'Italia ha dato esecuzione a favore di Banca Tercas

[notificata con il numero C(2015) 9526]

(Il testo in lingua italiana è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, paragrafo 2, primo comma,

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare l'articolo 62, paragrafo 1, lettera a),

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni a norma della disposizione o delle disposizioni succitate ⁽¹⁾,

considerando quanto segue:

1. PROCEDIMENTO

- (1) La Commissione è venuta a sapere dalla stampa e tramite le pagine web della banca Tercas-Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA e del sistema di garanzia dei depositi italiano («DGS»), ossia il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi («il FITD» o «il Fondo»), dell'intervento di sostegno del FITD a favore di tale banca.
- (2) L'8 agosto 2014 e il 10 ottobre 2014, la Commissione ha chiesto informazioni alle autorità italiane, che ha risposto in data 16 settembre 2014 e 14 novembre 2014.
- (3) Con lettera del 27 febbraio 2015 («decisione di apertura»), la Commissione ha comunicato all'Italia la propria decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, del trattato in relazione all'aiuto in oggetto.
- (4) La decisione di apertura è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 24 aprile 2015 ⁽²⁾. La Commissione ha invitato gli interessati a presentare osservazioni in merito all'aiuto.
- (5) Il 2 aprile 2015 la Commissione ha ricevuto le osservazioni dell'Italia.

⁽¹⁾ GU C 136 del 24.4.2015, pag. 17.

⁽²⁾ Cfr. nota a piè di pagina 1.

- (6) Il 22 maggio 2015 la Commissione ha ricevuto le osservazioni di due parti interessate, ossia Tercas-Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA e Banca Popolare di Bari S.C.p.A. («BPB»).
- (7) Lo stesso giorno ha ricevuto le osservazioni della Banca d'Italia («BOI») e del FITD.
- (8) Il 9 giugno 2015 la Commissione ha inoltrato tali osservazioni all'Italia, cui è stato dato modo di prendere posizione. L'Italia ha informato la Commissione di non avere nessun commento rispetto alle osservazioni inoltrate.
- (9) Il 13 agosto e il 17 settembre 2015 si sono tenute due riunioni con le autorità italiane e gli interessati, durante le quali l'Italia ha approfondito le argomentazioni fornite nelle sue precedenti comunicazioni ufficiali.

2. CONTESTO

2.1. Tercas

- (10) Tercas — Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA è la capogruppo di un gruppo bancario («Tercas») che opera principalmente nella Regione Abruzzo. Alla fine del 2011, il principale azionista della capogruppo era la Fondazione Tercas, che all'epoca deteneva il 65 % della capogruppo.
- (11) Alla fine del 2011, Tercas comprendeva Banca Caripe SpA («Caripe»), una banca regionale attiva soprattutto nella Regione Abruzzo che era stata acquisita da Tercas alla fine del 2010 (con una partecipazione del 90 %) e integrata nei bilanci consolidati di Tercas. Tercas disponeva di un capitale di 50 milioni di EUR e di riserve per 311 milioni di EUR.
- (12) Alla fine del 2011, Tercas evidenziava un totale attivo consolidato di 5,3 miliardi di EUR, 4,5 miliardi di EUR di crediti netti verso clientela, 2,7 miliardi di EUR di debiti verso clientela, 165 filiali e 1 225 dipendenti.
- (13) Il 17 aprile 2012, in seguito a un'ispezione presso Tercas ⁽³⁾, la Banca d'Italia ha proposto al ministro dell'Economia e delle finanze di sottoporre Tercas ad amministrazione straordinaria ex articolo 70 del Testo Unico Bancario («TUB»).
- (14) Il 30 aprile 2012, il ministro dell'Economia e delle finanze ha adottato un decreto per sottoporre Banca Tercas ad amministrazione straordinaria ⁽⁴⁾. La Banca d'Italia ha nominato un commissario straordinario al fine di accertare la situazione, porre fine alle irregolarità e promuovere soluzioni utili nell'interesse dei depositanti.
- (15) Il commissario straordinario di Tercas ha valutato diverse opzioni per porre fine alle difficoltà di Tercas. Inizialmente sono state prese in considerazione due opzioni per la ricapitalizzazione di Tercas, ossia l'intervento della Fondazione Tercas (principale azionista di Tercas) oppure del Credito Valtellinese (che deteneva una partecipazione del 7,8 %), ma tali opzioni sono state successivamente scartate.
- (16) Nell'ottobre 2013, in accordo con la Banca d'Italia, il commissario straordinario di Tercas ha instaurato contatti con BPB, che manifestava interesse verso un'iniezione di capitale in Tercas a condizione che gli attivi di Tercas e Caripe fossero soggetti a indagine di due diligence e che il FITD coprisse interamente il deficit patrimoniale di Tercas.
- (17) Il 25 ottobre 2013, in base all'articolo 29 dello Statuto del FITD, il commissario straordinario di Tercas ha trasmesso al FITD un'istanza di intervento di sostegno per un massimo di 280 milioni di EUR, che prevedeva una ricapitalizzazione a copertura del deficit patrimoniale di Tercas al 30 settembre 2013 e l'impegno del FITD ad acquistare attivi deteriorati.

⁽³⁾ Tra il 5 dicembre 2011 e il 23 marzo 2012, la Banca d'Italia ha sottoposto Tercas ad ispezione. Nel corso di tale ispezione la Banca d'Italia ha rilevato numerose irregolarità e anomalie diffuse circa: 1) la gestione e la governance della banca; 2) la funzione di audit interno; 3) il processo di credito; e 4) la comunicazione di informazioni agli organi di gestione e all'organo di vigilanza.

⁽⁴⁾ In ragione di gravi irregolarità amministrative e gravi violazioni normative.

- (18) In occasione della sua riunione del 28 ottobre 2013, il Comitato di gestione del FITD ha deciso di intervenire a sostegno di Tercas a norma dell'articolo 96-ter, comma 1, lettera d), del Testo Unico Bancario, per un importo massimo di 280 milioni di EUR. Il 29 ottobre 2013 la decisione a favore dell'intervento è stata ratificata dal Consiglio del FITD.
- (19) Il 30 ottobre 2013, il FITD ha richiesto alla Banca d'Italia l'autorizzazione per attuare tale intervento di sostegno, che la Banca d'Italia ha concesso il 4 novembre 2013. Tuttavia, il FITD alla fine non ha realizzato tale intervento di sostegno.
- (20) Il 18 marzo 2014, la indagine di due diligence sugli attivi di Tercas si è conclusa con un disaccordo tra gli esperti del FITD e quelli del gruppo bancario («BPB») controllato dalla capogruppo Banca Popolare di Bari S.C.p.A. La controversia è stata risolta dalle parti che hanno convenuto sull'intervento di un arbitro proposto dalla Banca d'Italia. Dalla due diligence sono emerse ulteriori rettifiche di valore sugli attivi.
- (21) Il 1° luglio 2014, il FITD ha trasmesso alla Banca d'Italia una seconda richiesta di autorizzazione a effettuare un intervento di sostegno a Tercas, ma a condizioni modificate.
- (22) La Banca d'Italia ha autorizzato tale intervento di sostegno a condizioni modificate ⁽⁵⁾ il 7 luglio 2014.
- (23) Il commissario straordinario di Tercas è stato autorizzato dalla Banca d'Italia a convocare una riunione straordinaria degli azionisti di Tercas il 27 luglio 2014, al fine di decidere in merito alla copertura delle perdite verificatesi nel corso dell'amministrazione straordinaria e in merito a un contestuale aumento di capitale di 230 milioni di EUR, riservato a BPB.
- (24) Le perdite di Tercas relative al periodo dal 1° gennaio 2012 al 31 marzo 2014 ammontavano a 603 milioni di EUR. In seguito alla svalutazione integrale della posizione patrimoniale residua pari a 337 milioni di EUR, il 31 marzo 2014 il patrimonio netto di Tercas era pertanto negativo e ammontava a -266 milioni di EUR ⁽⁶⁾.
- (25) Il 27 luglio 2014, l'assemblea degli azionisti di Tercas ⁽⁷⁾ ha deliberato quanto segue:
- 1) la copertura parziale delle perdite, tra l'altro azzerando il capitale e annullando tutte le azioni ordinarie in circolazione, e
 - 2) l'aumento del capitale fino a 230 milioni di EUR con l'emissione di nuove azioni ordinarie riservata a BPB. Questo aumento di capitale è stato realizzato il 27 luglio 2014 ed è stato pagato con una parziale compensazione di un credito di 480 milioni di EUR di BPB verso Tercas (corrispondente a un finanziamento erogato da BPB in data 5 novembre 2013).
- (26) Nel settembre 2014 Tercas ha ricapitalizzato la sua controllata Caripe con un'iniezione di capitale di 75 milioni di EUR.
- (27) Il 1° ottobre 2014 l'amministrazione straordinaria di Tercas è stata chiusa e BPB ha nominato i nuovi organi sociali.
- (28) Il 30 settembre 2014, al termine del periodo di amministrazione straordinaria, Tercas presentava 2 994 milioni di EUR di attivi, 2 198 milioni di EUR di debiti verso clientela, 1 766 milioni di EUR di prestiti netti in bonis, 716 milioni di EUR di accantonamenti per prestiti deteriorati e 182 milioni di EUR di capitale totale Tier 1 ⁽⁸⁾.
- (29) Nel marzo 2015 BPB ha sottoscritto un nuovo aumento di capitale di Tercas per un importo di 135,4 milioni di EUR (di cui 40,4 milioni di EUR per la controllata Caripe), al fine di fare fronte a ulteriori perdite subentrate nel 4° trimestre del 2014, di coprire costi di ristrutturazione nel 2015 e 2016 e di migliorare i coefficienti di capitale di Tercas.

⁽⁵⁾ Cfr. il considerando 38.

⁽⁶⁾ Le cifre che figurano al presente punto si riferiscono solo a Tercas — Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA e non all'intero gruppo Tercas.

⁽⁷⁾ Verbale di assemblea, repertorio n. 125.149, raccolta n. 28.024 del 29 luglio 2014, notaio Dott. Vincenzo Galeota.

⁽⁸⁾ Cfr. nota a piè di pagina 6.

2.2. BPB

- (30) La Banca Popolare di Bari S.C.p.A. è la capogruppo del gruppo bancario BPB. BPB opera principalmente nel Sud Italia. Alla fine del 2013, BPB evidenziava un totale attivo pari a 10,3 miliardi di EUR, 6,9 miliardi di crediti verso clientela, 6,6 miliardi di debiti verso clientela, 247 filiali e 2 206 dipendenti, un coefficiente Tier 1 dell'8,1 % e un coefficiente di capitale totale dell'11 %.
- (31) Nel dicembre 2014, BPB ha realizzato un aumento di capitale pari a 500 milioni di EUR, comprensivo dell'emissione di nuove azioni per un massimo di 300 milioni di EUR e dell'emissione di un prestito subordinato Tier 2 per un massimo di 200 milioni di EUR. L'aumento di capitale è servito per rafforzare i coefficienti di capitale di BPB su cui ha inciso l'acquisizione di Tercas.

2.3. Il contesto dei sistemi di garanzia dei depositi italiani e il FITD

- (32) A norma della direttiva 94/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽⁹⁾, in vigore ai tempi in cui si è verificato l'intervento del FITD relativo a Tercas, nessun ente creditizio può accettare depositi a meno che non abbia aderito a un sistema di garanzia dei depositi ufficialmente riconosciuto ⁽¹⁰⁾. L'articolo 96 del Testo Unico Bancario stabilisce quanto segue: «*Le banche italiane aderiscono a uno dei sistemi di garanzia dei depositanti istituiti e riconosciuti in Italia. Le banche di credito cooperative aderiscono al sistema di garanzia dei depositanti costituito nel loro ambito*» ⁽¹¹⁾.
- (33) Attualmente in Italia operano due sistemi di garanzia dei depositi:
- 1) Il FITD, riconosciuto come sistema di garanzia dei depositi il 10 dicembre 1996, che ha la forma di consorzio obbligatorio di diritto privato ⁽¹²⁾. Allo stato attuale il FITD è l'unico sistema di garanzia dei depositi istituito e riconosciuto in Italia la cui adesione è aperta a banche diverse dalle banche di credito cooperativo ⁽¹³⁾. Secondo l'articolo 2 dello Statuto del FITD, approvato dalla Banca d'Italia: «*Aderiscono al Fondo le banche italiane, ad eccezione delle banche di credito cooperativo.*»;
 - 2) Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo («FGDCC»), un sistema di garanzia dei depositi istituito per legge la cui adesione è riservata, nonché imposta, a banche di credito cooperativo.
- (34) Conformemente all'articolo 96-bis del Testo Unico Bancario e all'articolo 29 dello Statuto del FITD, quest'ultimo può attuare, a determinate condizioni, interventi di sostegno a favore di consorziate soggette ad amministrazione straordinaria.
- (35) Tali interventi sono finanziati ex post tramite i contributi obbligatori delle banche consorziate. I contributi individuali sono quantificati in base alle pertinenti disposizioni statutarie ⁽¹⁴⁾ in proporzione all'importo dei depositi garantiti detenuti da ogni singola banca. I contributi non sono iscritti direttamente nel bilancio del FITD, ma figurano in conti distinti per ciascun intervento cui si riferiscono.
- (36) Le decisioni in merito agli interventi di sostegno sono prese dai due organi direttivi del FITD:
- 1) Il Consiglio ⁽¹⁵⁾, che delibera a maggioranza assoluta dei membri intervenuti alla riunione in cui è adottata la decisione. Il presidente del Consiglio è eletto dai membri del Consiglio. I restanti membri del Consiglio sono

⁽⁹⁾ Direttiva 94/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 1994, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (GU L 135 del 31.5.1994, pag. 5).

⁽¹⁰⁾ Cfr. articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 94/19/CE.

⁽¹¹⁾ Nelle altre versioni linguistiche del documento, la presente nota a piè di pagina riporta la citazione originaria in italiano. Nella versione italiana la nota è mantenuta per una mera esigenza di corrispondenza della numerazione tra le varie lingue.

⁽¹²⁾ Sul suo sito web, il FITD si presenta come consorzio obbligatorio.

⁽¹³⁾ Le banche di credito cooperativo non possono aderire al FITD. Queste ultime devono affiliarsi al Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo, il sistema di garanzia dei depositi istituito nell'ambito del credito cooperativo.

⁽¹⁴⁾ Cfr. articolo 25 dello Statuto e articoli da 9 a 14 dell'allegato dello Statuto.

⁽¹⁵⁾ Cfr. articoli da 3 a 15 dello Statuto del FITD.

scelti in proporzione all'importo di depositi garantiti detenuti da ciascuna banca, privilegiando pertanto i soggetti che versano maggiori contributi, ma garantendo comunque che siano rappresentate anche banche di minori dimensioni ⁽¹⁶⁾. Gli altri membri del Consiglio, allo stato attuale 23, sono in prevalenza rappresentanti delle principali banche consorziate ⁽¹⁷⁾, al momento con due rappresentanti di Unicredit, Intesa Sanpaolo e Monte dei Paschi di Siena. Anche il presidente dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI) è membro del Consiglio;

- 2) Il Comitato di Gestione ⁽¹⁸⁾, che delibera a maggioranza dei membri intervenuti alla riunione in cui è adottata la decisione. Il Comitato di Gestione è composto dal presidente del Consiglio, dal Vice presidente del Consiglio, con funzione di Vice presidente del Comitato stesso, e da altri sei membri del Consiglio.
- (37) Il Comitato di gestione ha potere decisionale per gli interventi di sostegno sotto forma di finanziamenti e garanzie ⁽¹⁹⁾, mentre per assunzioni di partecipazioni e altre forme tecniche di sostegno il potere decisionale compete al Consiglio, su proposta del Comitato di gestione ⁽²⁰⁾.

3. LE MISURE

- (38) L'intervento di sostegno del FITD autorizzato dalla Banca d'Italia il 7 luglio 2014 prevede le seguenti misure:
- 1) *Misura 1*: 265 milioni di EUR a titolo di contributo a fondo perduto a copertura del deficit patrimoniale di Banca Tercas;
 - 2) *Misura 2*: 35 milioni di EUR a titolo di garanzia (per tre anni) a copertura del rischio di credito associato a determinate esposizioni di Tercas verso [...] ⁽²¹⁾. Le esposizioni (due finanziamenti «bullet» (a rimborso in soluzione unica) in scadenza il 31 marzo 2015) sono state integralmente rimborsate dai debitori alla scadenza e pertanto la garanzia è scaduta senza venire escussa;
 - 3) *Misura 3*: fino a 30 milioni di EUR a titolo di garanzia a copertura dei costi supplementari derivanti da versamenti fiscali sulla misura 1. Tali versamenti fiscali si renderebbero necessari qualora la misura 1 non fosse esente da imposta a norma della legislazione italiana (*). Questa esenzione fiscale specifica per gli interventi di sostegno del FITD secondo le pertinenti disposizioni legislative sarebbe subordinata a un'autorizzazione da parte della Commissione europea. Nel caso di specie, il FITD ha versato l'intero importo di 30 milioni di EUR a Tercas prima che la Commissione prendesse una decisione in merito all'esenzione fiscale.

4. MOTIVI CHE HANNO DETERMINATO L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO

- (39) Nella sua decisione di apertura, la Commissione ha concluso in via preliminare che le misure non notificate potrebbero comportare un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, e hanno sollevato dubbi circa la compatibilità delle misure con il mercato interno.
- (40) In via preliminare, la Commissione è giunta alla conclusione che l'intervento di sostegno del FITD è imputabile allo Stato italiano e che le risorse del FITD sono soggette al pubblico controllo. Nello specifico, gli interventi del FITD fanno seguito a un pubblico mandato stabilito dallo Stato: il Testo Unico Bancario è la base per il riconoscimento del FITD come sistema obbligatorio di garanzia dei depositi; l'articolo 96-bis del Testo Unico Bancario

⁽¹⁶⁾ Cfr. articolo 12, comma 3, dello Statuto del FITD.

⁽¹⁷⁾ Cfr. articolo 13, comma 10, dello Statuto del FITD. Attualmente Unicredit, Intesa Sanpaolo e MPS sono rappresentati ciascuno da 2 membri. Credem, Credito Valtellinese, BNL, Deutsche Bank, Cariparma, Veneto Banca, CheBanca, BPM, Banco Desio e della Brianza, UBI, Banca di Credito Popolare Torre del Greco, Cassa di Risparmio di Rimini, Banca Popolare Pugliese, Unipol Banca, Banco popolare, Banca Popolare dell'Emilia Romagna e banca del Piemonte sono rappresentati ciascuno da un membro.

⁽¹⁸⁾ Cfr. articoli da 16 a 18 dello Statuto del FITD.

⁽¹⁹⁾ Articolo 17, comma 1, lettera a), dello Statuto del FITD.

⁽²⁰⁾ Articolo 14, comma 1, lettera e), dello Statuto del FITD.

⁽²¹⁾ Articolo 1, comma 627 e comma 628, della Legge di Stabilità 2014 (Legge 147/2013): «627. Ai fini del riassetto economico e finanziario dei soggetti in amministrazione straordinaria, gli interventi di sostegno disposti dal Fondo interbancario di tutela dei depositi non concorrono alla formazione del reddito dei medesimi soggetti. 628. L'efficacia delle disposizioni del comma 627 è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea».

(*) Informazioni riservate

autorizza il FITD ad intervenire con modalità diverse rispetto al rimborso dei depositanti in caso di liquidazione; lo Statuto del FITD è approvato dalla Banca d'Italia. Inoltre, se il FITD interviene in casi diversi dalla liquidazione e con altri mezzi, tali interventi sono sempre soggetti ad autorizzazione da parte dello Stato italiano tramite la Banca d'Italia.

- (41) Per quanto riguarda la sussistenza di un vantaggio selettivo, la Commissione ha osservato che negli interventi il FITD non ha agito nella sua qualità di operatore in un'economia di mercato, visto che il FITD ha concesso un sostegno per mezzo di un contributo a fondo perduto a copertura di un deficit patrimoniale e non ha applicato nessuna commissione per le garanzie emesse a favore di Tercas. Tali misure hanno permesso a Tercas di non uscire dal mercato, contrariamente a quanto sarebbe successo in assenza di tale sostegno.
- (42) In via preliminare, la Commissione ha concluso che le misure sono selettive in ragione del fatto che si riferiscono solamente a Tercas e hanno un effetto distorsivo sulla concorrenza evitando la bancarotta e l'uscita dal mercato del beneficiario. Al tempo stesso, Tercas è in concorrenza con imprese estere, il che ha inciso sugli scambi tra Stati membri.
- (43) La Commissione ha ritenuto che se le misure 1, 2 e 3 dovessero costituire aiuto di Stato, sarebbero state concesse in violazione degli obblighi stabiliti all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato.

5. OSSERVAZIONI DELL'ITALIA E DEGLI INTERESSATI

5.1. Risorse dello Stato e imputabilità allo Stato

5.1.1. Osservazioni dell'Italia ⁽²²⁾

- (44) L'Italia ritiene che le misure relative all'intervento di sostegno non abbiano natura obbligatoria poiché il FITD avrebbe avuto la piena libertà di decidere in quale fase intervenire, in quale misura e con quali modalità concrete. Inoltre, tali misure non si porrebbero in un rapporto di diretta fungibilità con le finalità obbligatorie previste dal testo unico bancario, bensì mirerebbero a perseguire in via diretta una finalità diversa o comunque ulteriore, quale appunto il risanamento della banca in difficoltà. Qualsiasi finalità che possa aver coinciso con quella della tutela dei depositanti avrebbe avuto carattere esclusivamente casuale. In questo contesto il richiamo della Commissione alla causa T-251/11 *Austria/Commissione (Austrian Green Electricity Act)* ⁽²³⁾ sarebbe fuori luogo. Il caso citato avrebbe riguardato una norma che stabilirebbe un'esenzione fiscale, che avrebbe natura pubblica per definizione e giustificerebbe la presunzione di imputabilità della misura allo Stato.
- (45) L'Italia sostiene inoltre che l'interpretazione fornita dalla Commissione, che sarebbe basata su una sorta di presunzione dell'esistenza di un aiuto di Stato in presenza di qualsiasi intervento di un sistema di garanzia dei depositi, non sia fondata sulla direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽²⁴⁾ (che non era stata ancora recepita e il cui termine di recepimento non era ancora scaduto quando sono state adottate le misure). Questa interpretazione della Commissione non troverebbe fondamento nemmeno nella comunicazione sul settore bancario del 2013 ⁽²⁵⁾. Nello specifico, conformemente al punto 63 di tale comunicazione, l'eventuale imputabilità allo Stato delle decisioni relative all'uso di fondi di garanzia dei depositi sarebbe subordinata a una valutazione caso per caso, mentre l'articolo 11 della direttiva 2014/49/UE non determinerebbe un obbligo generalizzato di notifica preventiva di qualsiasi intervento dei fondi di garanzia. Una notifica preventiva alla Commissione sarebbe necessaria solamente nel caso in cui a seguito di una verifica concreta fosse accertato che una misura di sostegno costituisca un aiuto di Stato.
- (46) Per quanto riguarda l'imputabilità dell'intervento del FITD all'Italia, le autorità italiane fondano la loro analisi sul criterio di imputabilità sviluppato nel quadro della causa *Stardust Marine* ⁽²⁶⁾, che non sarebbe soddisfatto nel caso di specie per le ragioni qui di seguito esposte. Innanzitutto, il FITD sarebbe un'ente di diritto privato che delibererebbe esclusivamente tramite la sua Assemblea e i suoi organi direttivi, i cui membri sarebbero interamente costituiti da rappresentanti delle banche consorziate e agirebbero in piena autonomia. Il processo decisionale

⁽²²⁾ L'autorità pubblica italiana che ha inoltrato osservazioni alla Commissione è il ministro dell'Economia e delle finanze.

⁽²³⁾ Causa T-251/11, *Austria/Commissione (Austrian Green Electricity Act)*, ECLI:EU:T:2014:1060.

⁽²⁴⁾ Direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 149).

⁽²⁵⁾ 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 del 30.7.2013, pag. 1).

⁽²⁶⁾ Causa C-482/99, *Francia/Commissione («Stardust Marine»)*, ECLI:EU:C:2002:294

relativo agli interventi di sostegno sarebbe stato pienamente indipendente, senza che fosse previsto alcun coinvolgimento attivo della Banca d'Italia o di un qualsiasi altro ente pubblico. Il fatto che un rappresentante della Banca d'Italia partecipi alle riunioni degli organi direttivi del FITD non potrebbe essere addotto come indizio della compartecipazione attiva della Banca d'Italia ai processi decisionali del Fondo, poiché il ruolo di rappresentanza sarebbe stato completamente relegato al ruolo passivo di osservatore.

- (47) L'Italia sostiene inoltre che il potere della Banca d'Italia di approvare lo Statuto del FITD ed eventuali modifiche allo stesso nonché di autorizzare i singoli interventi non incida sull'autonomia del FITD poiché sarebbe limitato a una mera attività d'autorizzazione successiva, da essa svolta in qualità di autorità che vigila e dirige la gestione delle crisi ai sensi del Testo Unico Bancario. La decisione della Banca d'Italia costituirebbe un provvedimento di ratifica limitato a un controllo formale successivo di legalità di un atto di natura privata già compiuto in tutti i suoi elementi. Questa analisi sarebbe suffragata dai fatti, in particolare dal provvedimento di autorizzazione addotto dalla Banca d'Italia nei confronti del FITD, in cui la stessa Banca avrebbe riconosciuto di non effettuare alcun sindacato in merito alle scelte operate dal FITD. Per avvalorare questa argomentazione, l'Italia sostiene che il caso di specie presenti evidenti analogie con il caso *Sicilcassa* ⁽²⁷⁾, in cui la Commissione avrebbe concluso che l'intervento non costituisse aiuto di Stato alla luce della partecipazione decisiva di enti privatistici.
- (48) Per quanto concerne le prove cui la Commissione fa riferimento nella decisione di apertura, secondo l'Italia non dimostrerebbero l'intromissione della Banca d'Italia nel processo decisionale del FITD. Secondo l'Italia, il commissario straordinario, seppur nominato dalla Banca d'Italia, non avrebbe il potere di influenzare direttamente la decisione assunta dal FITD di stanziare i fondi a favore di una banca in difficoltà. Il commissario avrebbe invece agito nella qualità di gestore e rappresentante legale della banca in amministrazione straordinaria e non per conto della Banca d'Italia. In altre parole avrebbe rilevato tutti i poteri di diritto privato degli organi direttivi sciolti. In secondo luogo, l'Italia contesta la presenza di un indizio a favore di un'ingerenza della Banca d'Italia. L'Italia ritiene che il passaggio di una nota del direttore generale del FITD, che risale al 28 maggio 2014 e in cui si menziona che il rappresentante della Banca d'Italia «ha invitato il Fondo a ricercare un'intesa equilibrata con BPB per la copertura del deficit patrimoniale [...]», vada interpretato alla stregua di un auspicio e non certo di un ordine. Infine, secondo l'Italia in nessun verbale relativo alle delibere assunte dagli organi direttivi del FITD in relazione all'intervento a favore di Tercas si ritroverebbe una presa di posizione della Banca d'Italia che faccia pensare a delle influenze esercitate da questa nei confronti del Fondo.

5.1.2. Osservazioni della Banca d'Italia ⁽²⁸⁾

- (49) Nelle sue osservazioni relative alla decisione di apertura, la Banca d'Italia nega che l'intervento di sostegno del FITD sia imputabile allo Stato, poiché:
- 1) il FITD non adempirebbe un mandato di politica pubblica nel quadro del sostegno degli enti creditizi;
 - 2) la Banca d'Italia non deciderebbe insieme al FITD, né in linea generale né nel caso di specie, in merito agli interventi di sostegno a favore di determinate imprese e non controllerebbe la conformità dell'operato del FITD con i mandati pubblici eventualmente a questo conferiti;
 - 3) il caso di specie si differenzerebbe in maniera significativa dalle misure di aiuto di Stato adottate da Danimarca, Spagna e Polonia, citate nella nota a piè di pagina 28 della decisione di apertura, per le quali la Commissione aveva concluso che le risorse usate negli interventi dei sistemi di garanzia dei depositi fossero a disposizione delle autorità pubbliche e che pertanto gli interventi fossero imputabili allo Stato.
- (50) Per quanto riguarda il primo punto, secondo la Banca d'Italia l'unico mandato pubblico del sistema di garanzia dei depositi sarebbe stato rappresentato dal rimborso dei depositanti: l'ultima frase dell'articolo 96-bis, comma 1, del Testo Unico Bancario, che autorizza il FITD a intervenire con modalità diverse rispetto al rimborso dei depositanti in caso di liquidazione, non potrebbe costituire né un indice di imputabilità allo Stato degli interventi del FITD che non siano rimborsi di depositanti, né un conferimento di un mandato di politica pubblica al FITD. Questa disposizione si limiterebbe a consentire il ricorso ad altre forme di intervento.

⁽²⁷⁾ Decisione 2000/600/CE della Commissione, del 10 novembre 1999, recante approvazione condizionata dell'aiuto accordato dall'Italia alle banche pubbliche siciliane Banco di Sicilia e Sicilcassa (GU L 256 del 10.10.2000, pag. 21).

⁽²⁸⁾ La Banca d'Italia ha inoltrato le sue osservazioni come soggetto terzo e pertanto nella presente sezione della decisione le stesse non vengono presentate come osservazioni dell'Italia. Tuttavia, poiché la Banca d'Italia è un istituto di diritto pubblico la cui condotta in quanto tale corrisponde a quella dello Stato membro e non esula dall'ambito di applicazione dell'articolo 107 del trattato per il fatto di essere un organo costituzionalmente indipendente, quando nella sezione della decisione intitolata «Valutazione delle misure» si nomina l'Italia ci si riferisce anche a questo istituto.

- (51) Il riferimento fatto nella direttiva 2014/49/UE al fallimento dell'ente creditizio indicherebbe meramente che le misure hanno in genere il ruolo di contenere i costi dell'intervento dei sistemi di garanzia prevenendo i rimborsi dei depositanti e con ciò il fallimento delle banche. Il fatto che la direttiva 2014/49/UE non ponga come condizione che le misure di sostegno dei sistemi di garanzia dei depositi siano sottoposte alla Commissione implicherebbe che l'esercizio della discrezionalità decisionale sulle misure non possa costituire di per sé la prova del conferimento al sistema di garanzia dei depositi di un mandato pubblico.
- (52) La Banca d'Italia ritiene inoltre che l'articolo 29 dello Statuto del FITD secondo cui quest'ultimo può intervenire a sostegno di una banca soggetta ad amministrazione straordinaria soltanto «quando sussistano prospettive di risanamento e ove sia prevedibile un minor onere rispetto a quello riveniente dall'intervento in caso di liquidazione» dica tutt'altro rispetto al passaggio della decisione di apertura in cui la Commissione avrebbe asserito che l'Italia ha consentito al suo sistema di garanzia dei depositi di intervenire al fine di «prevenire il fallimento di un ente creditizio».
- (53) Infine, il fatto che la Banca d'Italia debba autorizzare gli interventi di sostegno del FITD non indicherebbe che il FITD stia perseguendo un obiettivo di interesse pubblico. Sostenere il contrario equivarrebbe a considerare che tutte le attività bancarie soggette alla vigilanza della Banca centrale europea o della Banca d'Italia sono attività determinate dall'interesse pubblico. La Banca d'Italia sarebbe inoltre tenuta ad agire in modo indipendente dallo Stato a norma dell'articolo 19 del regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio ⁽²⁹⁾.
- (54) Per quanto concerne il secondo punto, la Banca d'Italia si limiterebbe a esercitare i poteri di vigilanza in relazione agli obiettivi di tutela dei risparmiatori, della stabilità del sistema bancario e della sana e prudente gestione delle banche (articolo 5 del Testo Unico Bancario). La disposizione dell'articolo 96-ter, comma 1, lettera b), del Testo Unico Bancario, secondo cui la Banca d'Italia «coordina l'attività dei sistemi di garanzia con la disciplina delle crisi bancarie e con l'attività di vigilanza», non farebbe che attribuire alla Banca d'Italia il potere generale volto a garantire la coerenza dell'attività dei sistemi di garanzia dei depositi con l'attività di vigilanza; tale potere sarebbe esercitato solo attraverso l'autorizzazione dell'intervento.
- (55) Poiché la Banca d'Italia è tenuta ad agire in maniera indipendente dallo Stato, l'esercizio dei suoi poteri sul FITD nel contesto di un intervento di sostegno a una banca non potrebbe essere considerato come un controllo pubblico sulle risorse o legato ad un mandato pubblico. Per questo motivo la fattispecie in esame presenterebbe indubbe analogie con la causa *Doux Élevage* ⁽³⁰⁾.
- (56) Inoltre, la Banca d'Italia sostiene di non contribuire né all'elaborazione, né all'attuazione dell'intervento di sostegno del FITD e che eventuali contatti tra la Banca e il FITD nella fase antecedente la formalizzazione dell'istanza di autorizzazione del FITD alla Banca d'Italia non possano essere classificati come contributi a tali misure. La Banca d'Italia si sarebbe limitata a fornire un primo orientamento, esclusivamente alla luce dei parametri normativi che ne avrebbero guidato il successivo intervento autorizzativo.
- (57) Il fatto che la Banca d'Italia abbia nominato il commissario straordinario e ne vigili l'attività sarebbe irrilevante nel caso di specie, visto che i compiti e le finalità di un commissario straordinario non si discostano sostanzialmente da quelle di un amministratore ordinario di un'impresa privata in crisi e tale commissario non ha pertanto agito a nome della Banca d'Italia.
- (58) Il rappresentante della Banca d'Italia parteciperebbe alle riunioni del Consiglio e del Comitato di gestione del FITD solo come osservatore e senza diritto di voto. Il fatto che una controversia tra il FITD e BPB relativa all'importo del deficit patrimoniale di Tercas sia stata risolta da un arbitro nominato dalla Banca d'Italia sarebbe irrilevante, dato che sarebbero state le parti, in piena autonomia e di comune accordo, a richiedere alla Banca d'Italia di indicare loro un nominativo che le stesse hanno in seguito nominato come arbitro. BPB non sarebbe stata disposta a chiedere alla Banca d'Italia di nominare un arbitro se quest'ultima avesse svolto un ruolo «di direzione e indirizzo» del FITD.
- (59) Per quanto riguarda il terzo punto, il caso di specie sarebbe diverso da quelli citati al punto 44 della decisione di apertura, in cui la Commissione ha concluso che gli interventi del sistema di garanzia dei depositi nella ristrutturazione e nella liquidazione costituivano aiuto di Stato.

⁽²⁹⁾ Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, (GUL 287 del 29.10.2013, pag. 63).

⁽³⁰⁾ Causa C-677/11, *Doux Élevage Snc e altri* ECLI:EU:C:2013:348, in particolare il punto 41.

- (60) Nel caso del regime di aiuti alla liquidazione danese ⁽³¹⁾, 1) la normativa interna avrebbe disciplinato in dettaglio le condizioni per gli interventi di sostegno, 2) il comitato incaricato di valutare i costi delle diverse opzioni sarebbe stato nominato dal ministro per l'Economia e gli Affari Commerciali, 3) lo stesso comitato sarebbe stato tenuto a valutare se l'acquirente fosse in grado di gestire la banca in crisi e la soluzione fosse sostenibile sul piano commerciale, 4) la decisione del sistema di garanzia dei depositi sarebbe stata basata sulla valutazione e sulla raccomandazione del suddetto comitato, 5) il Consiglio di amministrazione del sistema di gestione dei depositi sarebbe stato nominato dal ministro per l'Economia e gli Affari Commerciali e 6) quest'ultimo avrebbe dovuto anche approvare l'accordo tra la banca acquirente e il sistema di garanzia dei depositi.
- (61) Nel caso che riguardava il regime di liquidazione delle unioni di credito polacche ⁽³²⁾, gli incentivi forniti dal sistema di garanzia dei depositi avrebbero costituito parte integrante di un regime di liquidazione delle unioni di credito, che sarebbe stato elaborato dalle autorità polacche e notificato alla Commissione come aiuto di Stato. Inoltre, il sistema di garanzia dei depositi sarebbe «sottoposto al controllo del governo mediante diritti di voto nel Consiglio del Fondo e mediante una serie di circostanze in cui il ministro delle Finanze avrebbe diritto di intervenire e prendere decisioni dirette che inciderebbero sul funzionamento del Fondo». Al presidente del Consiglio del Fondo, nominato dal ministro delle Finanze, competerebbe inoltre il voto decisivo in caso di parità di voti.
- (62) Per quanto attiene alla decisione in merito alla ristrutturazione della banca spagnola CAM e di Banco CAM ⁽³³⁾, le autorità spagnole avrebbero usufruito dell'assistenza finanziaria del Fondo per la ristrutturazione ordinata delle banche ⁽³⁴⁾, un fondo dedicato agli aiuti alla liquidazione controllato dallo Stato e dal fondo di garanzia dei depositi spagnolo. La decisione del fondo favorevole all'intervento non sarebbe stata basata su una decisione autonoma dello stesso, poiché l'intervento di tale fondo sarebbe rientrato nel quadro di un'operazione di salvataggio più ampia, che sarebbe stata decisa e attuata dalle autorità spagnole.

5.1.3. Osservazioni di altre parti interessate

- (63) Innanzitutto, gli altri interessati, ossia il FITD, BPB e Tercas, ritengono in via generale che il carattere pubblico delle risorse e l'imputabilità allo Stato siano due condizioni cumulative distinte. Pertanto, le risorse di origine privata non potrebbero essere considerate come pubbliche a seguito di una valutazione secondo cui l'uso di tali risorse sarebbe imputabile allo Stato.
- (64) Gli altri interessati ritengono che la Commissione abbia erroneamente affermato che è altamente probabile che i sistemi di garanzia dei depositi concedano aiuti di Stato in ragione del fatto che questi ultimi agirebbero in virtù di un pubblico mandato e rimarrebbero sotto il controllo dell'autorità pubblica. A tale proposito indicano che la comunicazione sul settore bancario del 2013 non menziona la natura di aiuto di Stato dei sistemi di garanzia dei depositi, che la direttiva 94/19/CE non nomina la compatibilità con le norme in materia di aiuti di Stato degli interventi alternativi al rimborso dei depositanti e che la direttiva 2014/49/UE assumere una posizione neutrale riguardo alla compatibilità di tali misure con la disciplina degli aiuti di Stato.
- (65) Gli altri interessati considerano che la Commissione sia giunta, in via preliminare, alla conclusione che gli interventi del FITD siano imputabili allo Stato in base alla mera ragione che tali interventi sarebbero stabiliti per legge, mentre nelle cause *PreussenElektra* ⁽³⁵⁾ e *Doux Élevage* ⁽³⁶⁾ la Corte avrebbe espressamente escluso che l'imposizione di una tale misura tramite una legge dello Stato possa essere considerata elemento idoneo ad attribuire il carattere di aiuto di Stato a una data misura. Nella causa *Austrian Green Electricity Act* ⁽³⁷⁾, il Tribunale avrebbe tenuto conto di diversi elementi supplementari che avrebbero indicato l'influenza e il controllo «capillari» esercitati dallo Stato su ÖMAG (la società per azioni incaricata di controllare la misura in oggetto).
- (66) Gli altri interessati considerano che una corretta lettura della legislazione di riferimento nazionale e del meccanismo decisionale del FITD in relazione agli interventi di sostegno del Fondo volti a evitare crisi bancarie irreversibili evidenzia che gli elementi menzionati dalla Commissione per giungere, in via preliminare, alla

⁽³¹⁾ Decisione della Commissione del 1° agosto 2011 relativa al caso SA.33001 (11/N) — Danimarca — parte B — Modifica del regime concorsuale danese relativo agli istituti di credito (GU C 271 del 14.9.2011, pag. 1).

⁽³²⁾ Decisione della Commissione del 18 febbraio 2014 relativa al caso SA.37425 (2013/N) — Polonia — Regime di liquidazione ordinata delle cooperative di credito (GU C 210 del 4.7.2014, pag. 1).

⁽³³⁾ Decisione della Commissione del 30 maggio 2012 relativa al caso SA.34255 (12/N) Spagna — Ristrutturazione di CAM and Banco CAM (GU C 173 del 19.6.2013, pag. 1).

⁽³⁴⁾ Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria

⁽³⁵⁾ Causa C-379/98 *PreussenElektra* EU:C:2001:160, in particolare il punto 61 e succ.

⁽³⁶⁾ Cfr. nota a piè di pagina 30.

⁽³⁷⁾ Cfr. nota a piè di pagina 23.

conclusione che gli interventi del FITD rispondano a un mandato pubblico sarebbero privi di sostanza. Essi fondano la propria argomentazione sul fatto che l'articolo 96-bis del Testo Unico Bancario dispone soltanto che i sistemi di garanzia dei depositi possono «prevedere ulteriori casi e forme di intervento»⁽³⁸⁾. Questo carattere non vincolante dell'intervento farebbe sì che l'azione del FITD non sia connessa alla sua missione statutaria.

- (67) Gli altri interessati osservano che gli strumenti di intervento alternativi al rimborso dei depositanti sono stati presenti fin dall'istituzione del FITD nel 1987, prima dell'entrata in vigore dell'articolo 96-bis del Testo Unico Bancario.
- (68) Il FITD indica di avere natura di soggetto di diritto privato, controllato e gestito dalle banche consorziate, e di agire in qualità di veicolo per la realizzazione di interventi direttamente riconducibili alle consorziate usando le risorse che continuerebbero a essere di pertinenza delle stesse. Inoltre, la decisione di sostegno a favore di Tercas sarebbe stata assunta dagli organi direttivi del FITD, composti interamente dalle banche consorziate. Dalle prove documentali emergerebbe che gli organi direttivi del FITD avrebbero valutato attentamente le possibilità alternative e la realizzazione del requisito del minor onere al fine di una maggiore tutela degli interessi delle consorziate, riducendo i costi e i rischi dell'intervento.
- (69) L'organo direttivo del FITD avrebbe deciso in completa autonomia se, quando e come effettuare interventi di sostegno, subordinati unicamente al criterio del «minor onere» rispetto al rimborso dei depositanti. Il FITD non agirebbe nel quadro di un mandato pubblico quando adotta misure di sostegno. Lo Statuto del FITD sarebbe pienamente in linea con la legislazione del settore anche qualora non prevedesse o esplicitamente proibisse qualsiasi forma alternativa di intervento. Nessun ente pubblico potrebbe obbligare il FITD a intervenire e l'autorizzazione successiva della Banca d'Italia sarebbe unicamente diretta a verificare l'adeguatezza dell'intervento destinato alla banca beneficiaria sul piano della vigilanza prudenziale, assicurando che esso sia compatibile con le esigenze di tutela dei risparmiatori e di stabilità del sistema creditizio.
- (70) Inoltre, gli altri interessati indicano che a norma dello Statuto, l'adesione al FITD non è obbligatoria e che le banche potrebbero scegliere di istituire un sistema di garanzia dei depositi alternativo cui aderire. A tale proposito fanno riferimento all'esistenza di un sistema di garanzia dei depositi (Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo — FDGCC) specifico per le banche di credito cooperativo⁽³⁹⁾ che non sono consorziate del FITD.
- (71) Gli altri interessati ritengono che non ci sia alcuna ingerenza dello Stato né nella nomina dei membri degli organi direttivi del FITD, né nel processo decisionale (il fatto che la Banca d'Italia partecipi in qualità di osservatore senza diritto di voto non inciderebbe sulla formazione indipendente delle decisioni del FITD). Essi sostengono che nella sua decisione relativa al salvataggio della banca danese Roskilde⁽⁴⁰⁾, la Commissione abbia fatto riferimento al processo decisionale indipendente dell'entità che garantisce una misura per escludere che la concessione di una garanzia a una banca in crisi da parte di un'associazione costituita e finanziata unicamente da banche nazionali con la funzione di supportare istituzioni finanziarie implicasse la presenza di risorse statali. In riferimento alla causa *EARL Salvat père et fils*⁽⁴¹⁾, gli altri interessati ritengono che la sussistenza dell'aiuto di Stato presupponga che lo Stato stesso sia presente negli organi decisionali dell'organizzazione e sia in grado di imporre le sue decisioni.
- (72) Gli altri interessati ritengono che il FITD sia un organo che rappresenta gli interessi delle sue banche consorziate e che i poteri conferiti alla Banca d'Italia nel quadro delle azioni del FITD consentano alla Banca d'Italia stessa soltanto di perseguire i suoi obiettivi generali di vigilanza ossia, nello specifico, la verifica della sana e prudente gestione degli enti soggetti alla sua vigilanza e la tutela degli interessi dei depositanti. Dalla natura generale del compito della Banca d'Italia di coordinare l'attività dei sistemi di garanzia dei depositi in base alle norme sulle crisi bancarie e sull'attività di vigilanza non potrebbe pertanto trarsi la conclusione che le risorse del FITD sono sotto il controllo costante dello Stato.
- (73) Il fatto che la Banca d'Italia nomini un commissario straordinario per le banche in crisi non indicherebbe un nesso con la sfera pubblica poiché la base giuridica (articolo 70 e succ. del Testo Unico Bancario) di tale potere avrebbe una matrice squisitamente tecnica e troverebbe ragione e fondamento nella specificità del settore. Inoltre, meri indizi che una determinata misura persegua un obiettivo di interesse pubblico non sarebbero sufficienti per concludere che con tale misura si conceda un aiuto di Stato⁽⁴²⁾.

⁽³⁸⁾ Sottolineatura aggiunta.

⁽³⁹⁾ Nelle altre versioni linguistiche del documento, la presente nota a piè di pagina riporta la citazione originaria in italiano. Nella versione italiana la nota è mantenuta per una mera esigenza di corrispondenza della numerazione tra le varie lingue.

⁽⁴⁰⁾ Decisione della Commissione del 31 luglio 2008 relativa al caso NN 36/08 — Danimarca — Roskilde bank A/S (GU C 238 del 17.9.2008, pag. 5).

⁽⁴¹⁾ Causa T-136/05 *EARL Salvat père & fils/Commissione*, EU:T:2007:295, punto 154.

⁽⁴²⁾ Conclusione dell'Avvocato generale Wathelet nella causa *Doux Élevage*.

- (74) Il potere di autorizzazione dei singoli interventi da parte della Banca d'Italia, ex articolo 96-ter, comma 1, lettera d), del Testo Unico Bancario ed ex articolo 3, comma 2, dello Statuto del FITD, non priverebbe «il FITD della sua autonomia di giudizio» circa l'an, il quando, il quantum e il quomodo di eventuali interventi alternativi. L'autorizzazione degli interventi del FITD da parte della Banca d'Italia costituirebbe esclusivamente una verifica ex post delle decisioni (liberamente assunte) dal FITD rispetto alla salvaguardia degli interessi generali cui la Banca è istituzionalmente preposta.
- (75) Gli altri interessati fanno altresì riferimento alla decisione della Commissione nel caso degli aiuti a Banco di Sicilia e Sicilcassa ⁽⁴³⁾, in cui la Commissione avrebbe concluso che l'intervento del FITD a favore di tali banche non costituisce un aiuto di Stato, senza considerare il ruolo della Banca d'Italia in relazione alle attività poste in essere dal FITD.
- (76) Gli altri interessati sostengono che, come nella causa *Doux Élevage*, il controllo pubblico sul FITD non vada al di là di un mero controllo formale della validità e legittimità delle condotte del Fondo, escludendo un controllo di opportunità politica o di conformità alla politica delle autorità pubbliche, poiché, come nella causa *Doux Élevage*, sarebbe stato lo stesso FITD a decidere in merito all'utilizzazione delle proprie risorse. Analogamente, nella causa *Pearle* ⁽⁴⁴⁾, il governo neerlandese avrebbe confermato che i regolamenti adottati da enti quali lo HBA, che fissavano oneri finanziari oggetto di tale causa, dovessero essere approvati dalle autorità pubbliche.
- (77) Il FITD indica che, pur essendo nominato dalla Banca d'Italia, il commissario straordinario non sarebbe un rappresentante dell'autorità di vigilanza. Il commissario straordinario godrebbe di ampi margini di autonomia e agirebbe su propria iniziativa. Egli potrebbe sottoporre una mera richiesta di intervento al FITD, che non ne sarebbe vincolato e deciderebbe liberamente se effettuare interventi alternativi, nel miglior interesse delle banche consorziate. Nel caso di specie, il commissario straordinario non sarebbe subentrato all'assemblea della banca, l'unico organo cui spetterebbe deliberare le operazioni di carattere straordinario. Inoltre, l'autorizzazione della Banca d'Italia interverrebbe soltanto a valle della decisione di intervento autonomamente assunta dal FITD. Tale autorizzazione rientrerebbe nelle normali funzioni di vigilanza della Banca d'Italia. Il rappresentante della Banca d'Italia assisterebbe alle riunioni del Consiglio e del Comitato di gestione del FITD solo come osservatore e senza diritto di voto.
- (78) L'arbitro intervenuto nella controversia tra FITD e BPB sull'importo del deficit patrimoniale di Banca Tercas non sarebbe stato nominato dalla Banca d'Italia, ma dalle stesse parti (FITD e BPB) su indicazione della Banca d'Italia. Inoltre, la nomina dell'arbitro sarebbe stata volta alla risoluzione della controversia in oggetto, ma ogni decisione circa la convenienza economica dell'intervento per le banche consorziate e le relative condizioni sarebbe rimasta di esclusiva competenza del FITD.
- (79) Vi si aggiunge che i casi citati dalla Commissione in relazione ai sistemi di garanzia dei depositi non sarebbero assimilabili al caso di specie. A tale proposito gli altri interessati adducono le stesse ragioni esposte dall'Italia, aggiungendo che sia il caso del regime di aiuti alla liquidazione danese, sia il caso del regime di liquidazione delle unioni di credito polacco riguardano interventi di sistemi di garanzia in sede liquidatoria delle banche e non in un'ottica preventiva finalizzata al risanamento a lungo termine dell'ente creditizio.

5.2. Criterio del vantaggio

5.2.1. Osservazioni dell'Italia

- (80) L'Italia ritiene che la Commissione applichi il principio dell'operatore in economia di mercato, così come è stato sviluppato nel quadro dei più recenti casi di ristrutturazione bancaria (ossia il criterio della condivisione degli oneri), non tenendo conto del fatto che il criterio della condivisione degli oneri non è idoneo a valutare la razionalità della condotta di un soggetto privato perché mira a tutelare primariamente gli interessi della collettività (tutti i contribuenti) e non gli interessi particolari di chi è direttamente esposto rispetto a una banca in dissesto (come il FITD). Inoltre, l'Italia è del parere che il FITD abbia operato nel rispetto del principio del minor onere. Nel decidere in merito all'intervento di sostegno a Banca Tercas, il FITD avrebbe cercato di individuare la soluzione meno onerosa dal punto di vista finanziario per le sue banche consorziate basandosi sul parere di un'autorevole società di consulenza indipendente (KPMG) e discutendo a lungo in seno al Consiglio e al Comitato di gestione.
- (81) L'Italia ritiene inoltre che la Commissione non abbia fatto riferimento alle cifre corrette relative all'operazione di risanamento di Banca Tercas rispetto allo scenario alternativo della liquidazione. Il raffronto tra l'intervento di risanamento e quello nello scenario liquidatorio avrebbe dovuto essere effettuato al netto della posizione [...], il

⁽⁴³⁾ Cfr. la nota a piè di pagina 27.

⁽⁴⁴⁾ Causa C-345/02, *Pearle e altri*, ECLI:EU:C:2004:448.

cui rischio non sarebbe stato valorizzato nella stima del costo della liquidazione. Tenendo conto di tale deduzione si giungerebbe a un impegno non superiore a 295 milioni di EUR per l'operazione di risanamento, a fronte di una stima di 333 milioni di EUR nello scenario della liquidazione. Per questo motivo l'Italia conclude che la differenza effettiva tra i due scenari fosse pari a quasi 40 milioni di EUR e non a 3 milioni di EUR come ritenuto a titolo preliminare dalla Commissione in sede di decisione di apertura.

- (82) In ogni caso l'Italia ritiene che l'intervento del FITD sia in linea con il principio dell'operatore in economia di mercato. Innanzitutto, il FITD non avrebbe potuto prescrivere a Tercas di imporre la condivisione degli oneri ai creditori subordinati oltre quanto previsto nei regolamenti contrattuali dei singoli prestiti, che prevedrebbero la svalutazione integrale solo in caso di liquidazione. In secondo luogo, imporre la condivisione degli oneri ai creditori subordinati non avrebbe consentito affatto di ridurre i costi delle banche consorziate del FITD. La valutazione della Commissione sarebbe viziata quando considera che i costi a carico delle banche consorziate e di conseguenza del FITD sarebbero stati minimizzati, in caso di liquidazione coatta amministrativa di Tercas, ove i creditori subordinati fossero stati chiamati a sostenere parte delle perdite. Sulla base delle prove documentali costituite dai verbali delle riunioni del Consiglio e del Comitato di gestione del FITD, l'Italia afferma che l'intervento del FITD che è stato infine realizzato abbia evitato il rischio di possibili azioni legali connesse alle perdite dei titolari di prestiti subordinati. L'Italia osserva altresì che l'intervento del FITD abbia inoltre evitato il problema reputazionale del sistema bancario conseguente al mancato rimborso dei prestiti subordinati in caso di liquidazione coatta amministrativa di Tercas.
- (83) Pertanto, la decisione del FITD di non coinvolgere i titolari di prestiti subordinati sarebbe stata ragionevole, in linea con il principio dell'operatore in economia di mercato, e in grado di impedire che il FITD e le sue banche consorziate fossero esposti a ulteriori costi.

5.2.2. Osservazioni della Banca d'Italia

- (84) La Commissione non ha ricevuto osservazioni dalla Banca d'Italia in merito al vantaggio selettivo delle misure attuate.

5.2.3. Osservazioni degli altri interessati

- (85) Per quanto riguarda la solidità economica dell'intervento secondo il principio dell'operatore in economia di mercato, gli altri interessati ritengono che l'intervento sia l'espressione di una scelta razionale e opportuna per imprese private come il FITD e le sue banche consorziate. Secondo gli altri interessati il caso di specie presenta evidenti analogie con il caso *Sicilcassa*, in cui la Commissione aveva concluso che l'intervento non costituisce aiuto di Stato alla luce della partecipazione decisiva di enti privatistici. Come nel caso *Sicilcassa*, il FITD avrebbe svolto il ruolo di garante per il rimborso dei depositanti in conformità alla normativa sui sistemi di garanzia dei depositi, mentre gli interventi del FITD sarebbero stati deliberati dagli stessi organi direttivi e sulla base dei medesimi criteri e la Banca d'Italia avrebbe esercitato le medesime funzioni. Gli interessati ritengono inoltre che, poiché in Italia non esistono più banche a controllo pubblico, le banche private ora rappresenterebbero la totalità dei membri del FITD. Per questo, il FITD potrebbe operare solo come soggetto di diritto privato.
- (86) Gli altri interessati hanno riesaminato casi precedenti di interventi alternativi del FITD ⁽⁴⁵⁾ e la loro *ratio* economica, riferendosi anche al periodo in cui la partecipazione a un sistema di garanzia dei depositi aveva carattere puramente volontario. Le imprese avrebbero scelto di aderire al sistema di garanzia dei depositi anche quando non erano obbligate per legge. Gli altri interessati rigettano la tesi secondo cui un operatore in un'economia di mercato *non è esposto ai costi legati al rimborso dei depositanti* e non concede contributi a fondo perduto o garanzie senza applicare una *commissione*, come ha dichiarato la Commissione nella decisione di apertura.
- (87) Inoltre, gli altri interessati sottolineano che il comportamento del FITD e delle sue banche consorziate non deve essere valutato in astratto (con riferimento a un ipotetico scenario non regolamentato), ma piuttosto sulla base del quadro normativo in cui le stesse operano. In tale contesto, se, come nel caso di specie, la copertura del deficit patrimoniale costituisce la misura meno onerosa per le banche consorziate, dato il quadro normativo che imporrebbe di rimborsare i depositi entro certi limiti, detto intervento rappresenterebbe la scelta più razionale per un operatore privato in un'economia di mercato.

⁽⁴⁵⁾ Cause *Banca di Girgenti*, *Banca di Credito di Trieste SpA — Kreditna Banka (BCT) e Cassa di Risparmi e Depositi di Prato*.

- (88) Gli altri interessati mettono in discussione l'argomentazione della Commissione secondo cui i costi del rimborso dei depositanti in sede di procedura di liquidazione coatta amministrativa non vanno presi in considerazione nell'applicazione del principio dell'operatore in economia di mercato, poiché derivano da obblighi imposti al FITD nel suo ruolo di sistema di garanzia dei depositi tenuto ad agire nel pubblico interesse tutelando i depositanti. Essi replicano che nel caso della risoluzione relativa a Banco Espírito Santo in Portogallo ⁽⁴⁶⁾ la Commissione ha ritenuto che i costi derivati dal rimborso dei depositanti in caso di liquidazione dovessero essere tenuti in considerazione nell'applicazione del principio dell'operatore in economia di mercato. Inoltre, la Commissione non potrebbe confrontare il caso di specie con la sentenza della Corte di giustizia nella causa *Land Burgenland* ⁽⁴⁷⁾, in quanto la Corte avrebbe operato una distinzione tra misure riconducibili allo Stato nella sua qualità di azionista e prerogative pubbliche di altra natura.
- (89) Gli altri interessati sottolineano inoltre che l'intervento è stato predisposto sulla base del criterio del minor onere, avvalendosi dell'assistenza di una rinomata società di revisione e consulenza al fine di determinare la soluzione meno costosa e rischiosa per le banche consorziate. Su questa base il FITD avrebbe definito un intervento che avrebbe consentito di ridurre sensibilmente i costi per le banche consorziate, evitare i rischi dello scenario liquidatorio e prevenire le possibili ricadute negative derivanti da un'eventuale liquidazione coatta amministrativa di Tercas.
- (90) Per quanto riguarda la valutazione intesa a stabilire se i costi totali delle misure di sostegno per il FITD fossero inferiori rispetto a quelli di uno scenario di liquidazione di Tercas, gli altri interessati osservano che i costi della garanzia a copertura del rischio di credito dei finanziamenti «bullet» (a rimborso in soluzione unica) nei confronti del [...] non dovevano essere considerati nella valutazione dei costi della misura di sostegno. Tali costi non sarebbero stati considerati nelle stime dei costi a carico del FITD in caso di liquidazione di Tercas. Essi ritengono pertanto non corretto il calcolo della Commissione in base a cui il risparmio di costi conseguito tramite l'intervento ammonterebbe a soli 3 milioni di EUR. Nella relazione di [...], che avrebbe individuato la soluzione meno onerosa e meno rischiosa per il FITD e le sue banche consorziate, i costi stimati della liquidazione coatta amministrativa non avrebbero compreso il rischio associato ai prestiti concessi a [...], pari a circa 35 milioni di EUR. Per confrontare correttamente i due scenari di rimborso dei depositanti e di intervento alternativo, il «raffronto tra l'intervento di risanamento e quello nello scenario liquidatorio va effettuato al netto della posizione [...], il cui rischio non è stato valorizzato nella stima del costo della liquidazione» ⁽⁴⁸⁾. Pertanto il confronto corretto sarebbe quello tra un impegno «non superiore a 295 milioni di EUR per l'operazione di risanamento con il costo in caso di liquidazione stimato in 333 milioni di EUR» ⁽⁴⁹⁾. Per questo motivo gli altri interessati sostengono che la differenza effettiva tra i due scenari fosse di almeno 38 milioni di EUR. Questa posizione secondo loro sarebbe confermata dal fatto che i prestiti coperti dalla garanzia del FITD sono stati effettivamente riscossi da Tercas ⁽⁵⁰⁾. Il FITD non avrebbe effettuato alcun esborso per i 35 milioni di EUR di garanzia che la Commissione avrebbe erroneamente considerato nel computo del costo dell'intervento.
- (91) Analogamente, ai fini della valutazione del «minor costo», l'esenzione fiscale non dovrebbe essere stimata tra i costi in misura pari all'intero importo di 30 milioni di EUR. Il FITD dovrebbe farsi carico di tale onere solo in caso di mancata autorizzazione dell'esenzione fiscale da parte della Commissione.
- (92) Gli altri interessati fanno riferimento a un esborso stimato di 1,9 miliardi di EUR in caso di liquidazione, che sarebbe stato solo parzialmente recuperabile (e che nella relazione di [...] sarebbe quantificato in 1,5 miliardi di EUR). Essi evidenziano inoltre che l'importo di 1,9 miliardi di EUR di depositi che non sarebbe coperto dal sistema di rimborso in caso di liquidazione avrebbe comportato un rischio di contagio per le banche consorziate e il sistema bancario in generale. Tale rischio avrebbe potuto avere risvolti «potenzialmente enormi» di natura legale e reputazionale. Gli altri interessati ritengono inoltre che, in caso di liquidazione coatta di Tercas, le prospettive di recupero di parte dei costi iniziali stimati a 1,9 miliardi di EUR avrebbero potuto essere ulteriormente compromesse da richieste di risarcimento avanzate da creditori subordinati.
- (93) La relazione di [...] sulla base della quale il FITD avrebbe calcolato il minor onere farebbe riferimento alla situazione contabile alla data del 31 dicembre 2013, ma BPB avrebbe presentato una valutazione aggiornata dell'impatto per il FITD derivante dallo scenario di liquidazione al 31 luglio 2014, data corrispondente a quella dell'assemblea straordinaria di ripatrimonializzazione di Tercas, e in cui sarebbe stato definito in maniera formale l'intervento. I costi stimati in base a questa valutazione aggiornata sarebbero pari a [350-750] milioni di EUR. La

⁽⁴⁶⁾ Decisione della Commissione del 3 agosto 2014 relativa al caso SA.39250 (2014/N) — Portogallo — Risoluzione relativa a Banco Espírito Santo SA (GU C 393 del 7.11.2014, pag. 1) considerando da 75 a 77.

⁽⁴⁷⁾ Cause riunite C-214/12 P, C-215/12 P e C-223/12 P, *Land Burgenland e altri/Commissione*, ECLI:EU:C:2013:682, punto 60.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. il verbale della riunione del Comitato di gestione del FITD del 30 maggio 2014, pag. 4. Relazione del Direttore generale del FITD del 28 maggio 2014, documento n. 7/2014, pag. 5.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. la relazione del Direttore generale del FITD del 28 maggio 2014, documento 7/2014, pag. 5.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. la comunicazione inviata da Tercas al FITD il 1° aprile 2015.

differenza tra questa stima e quella basata sulla situazione al 31 dicembre 2013 contenuta nella relazione sarebbe dovuta alla riclassificazione di posizioni contabili da «in bonis» al 31 dicembre 2013 a «deteriorate» al 31 luglio 2014 e all'incremento dei depositi che il FITD avrebbe dovuto rimborsare.

- (94) Gli altri interessati rigettano l'argomentazione della Commissione secondo cui i costi asseriti a carico del FITD nell'intervento di sostegno potevano essere ulteriormente ridotti con una svalutazione del debito subordinato. Alla data in cui il FITD ha deciso di intervenire, l'alternativa del bail-in dei debiti subordinati non avrebbe costituito una soluzione giuridicamente percorribile. La legge italiana prevedrebbe la possibilità di svalutazione contabile soltanto in caso di liquidazione coatta amministrativa. In caso di tentativo di bail-in, le banche consorziate del FITD avrebbero dovuto fare fronte a ingenti esborsi immediati senza certezza in merito alle possibilità di recupero. Le controversie con i titolari di prestiti subordinati avrebbero incrementato il costo della procedura di liquidazione e gli oneri a carico delle banche consorziate del FITD in ragione di una diminuzione del valore degli attivi oggetto di liquidazione. Il conseguente effetto di ricaduta avrebbe avuto un impatto negativo sulla fiducia della clientela, sulla reputazione e sulla stabilità del sistema bancario stesso. Gli altri interessati sostengono inoltre che la maggioranza dei creditori subordinati di Banca Tercas era costituita da risparmiatori e depositanti individuali e che il commissario straordinario aveva già adottato l'unica forma possibile di condivisione degli oneri da parte dei creditori subordinati, consistente nel differimento delle cedole delle obbligazioni detenute dal Banco Popolare S.c.
- (95) Infine, gli altri interessati sottolineano che, per l'analisi del minor onere, lo scenario di liquidazione scelto nella relazione di [...] non è quello più pessimistico. I costi di liquidazione stimati sarebbero basati a) sulla possibilità di individuare un soggetto che, pur in uno scenario di liquidazione, fosse disposto ad acquisire parte delle filiali e ii) sull'interruzione anticipata del rapporto di lavoro con il personale non trasferito accompagnata dalla corresponsione di un totale di 12 mensilità per ciascun dipendente. La relazione di [...], utilizzata dal FITD come base per la propria decisione di intervento, sarebbe stata basata su uno scenario intermedio, ma sarebbero stati considerati anche scenari pessimistici alternativi.
- (96) Inoltre, si dovrebbe presumere che l'intervento del FITD non abbia conferito un vantaggio a Tercas, poiché sarebbe avvenuto congiuntamente all'iniezione di capitale di BPB in Banca Tercas, che sarebbe stata concomitante, significativa e comparabile all'intervento del FITD.
- (97) Alla luce di queste considerazioni, l'intervento dovrebbe essere considerato come la soluzione meno onerosa e meno rischiosa per le banche consorziate del FITD.

5.3. Compatibilità

5.3.1. Osservazioni dell'Italia

- (98) La Commissione non ha ricevuto osservazioni dall'Italia in merito alla compatibilità delle misure attuate.

5.3.2. Osservazioni della Banca d'Italia

- (99) La Commissione non ha ricevuto osservazioni dalla Banca d'Italia in merito alla compatibilità delle misure attuate.

5.3.3. Osservazioni di altre parti interessate

- (100) Gli altri interessati osservano che, anche se le misure costituissero un aiuto di Stato, sarebbero compatibili con il mercato interno. Essi ritengono che il piano di ristrutturazione di Banca Tercas le consentirà di ripristinare la redditività a lungo termine, che l'intervento del FITD sia limitato al minimo necessario e che limiti ogni potenziale impatto sull'assetto concorrenziale del mercato.
- (101) Per quanto riguarda la redditività a lungo termine, gli altri interessati sostengono che il commissario straordinario abbia agito nell'intento di porre rimedio alle carenze organizzative e del sistema dei controlli interni di Tercas. Il commissario straordinario avrebbe concentrato la propria attenzione sull'emersione delle anomalie gestionali (credito, partecipazioni, contenziosi) e sulla conseguente corretta valutazione dei rischi correlati (esiti dubbi, svalutazioni, accantonamenti). Avrebbe inoltre attuato una progressiva riduzione dell'indebitamento (deleveraging) a compensazione del rilevante calo della raccolta connesso deflusso di clientela. Il commissario straordinario avrebbe inoltre razionalizzato le strutture (revisione del modello commerciale con la conseguente opportunità di chiusura di alcune filiali, piano di esuberi per la riduzione del personale, semplificazione delle strutture organizzative, riduzione delle spese amministrative) allo scopo di pervenire a un significativo contenimento dei costi su base strutturale. La ricapitalizzazione di Tercas da parte del FITD e di BPB sarebbe stato il modo migliore per

porre rapidamente rimedio alla carenza di liquidità. BPB si sarebbe fatta carico del rischio imprenditoriale connesso al risanamento di Banca Tercas, immettendo ingenti risorse — finanziarie, ma non solo — finalizzate al buon esito del progetto industriale.

- (102) BPB sostiene inoltre di aver sviluppato una linea d'intervento basata sul miglioramento del margine di intermediazione dei prestiti e dei depositi⁽⁵¹⁾, una razionalizzazione dei costi⁽⁵²⁾, lo sviluppo di sinergie di gruppo, l'attento presidio della qualità del credito, il miglioramento della qualità del credito, l'ottimizzazione della gestione dei crediti deteriorati attraverso la cessione di prestiti deteriorati, interventi di rafforzamento dei profili di liquidità⁽⁵³⁾ e messa a disposizione di risorse manageriali. BPB indica che gli elementi strutturali del piano di risanamento sarebbero stati sviluppati all'interno del suo Piano Industriale 2015-2019. La stessa BPB ritiene che tali elementi mostrino una «coerente sequenza di impegni [...] volta al ripristino della redditività di Tercas», sostenendo anche che l'assenza di un dettagliato piano di ristrutturazione non dovrebbe ostare a una valutazione positiva dei «programmi generali» aventi «direzione coerente» da parte della Commissione⁽⁵⁴⁾.
- (103) L'intervento sarebbe stato limitato al minimo necessario: 1) per le ragioni esposte nei precedenti considerando da 90 a 93; 2) perché si sarebbe trattato dell'unica soluzione percorribile; e 3) perché il FITD avrebbe solo parzialmente contribuito al ripianamento del deficit patrimoniale e al ripristino dei coefficienti di capitale minimi. Gli altri interessati osservano come, vista l'entità delle perdite di Tercas, non sussistessero alternative meno gravose rispetto all'acquisizione di Tercas da parte di BPB, nonostante gli sforzi del commissario straordinario per trovare altri acquirenti⁽⁵⁵⁾. Lo sforzo volto a ridurre i costi al minimo necessario sarebbe confermato anche dal fatto che le parti, al fine di giungere a un accordo in merito all'importo del deficit patrimoniale di Tercas, siano ricorse a un arbitro, con una riduzione della somma richiesta da BPB da [300- 800] milioni di EUR a 265 milioni di EUR.
- (104) I costi di intervento sarebbero stati ulteriormente ridotti con il ricorso a misure di condivisione degli oneri. Il capitale sociale sarebbe stato azzerato e di conseguenza gli azionisti avrebbero perso interamente il loro investimento. Inoltre, ove possibile, sarebbe stato sospeso il pagamento delle cedole di obbligazioni subordinate. Gli altri interessati sostengono che non fosse possibile prevedere ulteriori forme di sacrificio dei titolari del debito subordinato, dal momento che, in base alle norme di diritto interno attualmente in vigore, detti soggetti potrebbero essere obbligati a partecipare alle perdite soltanto in caso di liquidazione coatta amministrativa. L'assenza di ulteriori oneri a carico dei titolari di prestiti subordinati non avrebbe tuttavia comportato alcun maggiore onere per le finanze pubbliche poiché le risorse per l'intervento sarebbero provenute interamente da privati. Inoltre, il sacrificio dei titolari di debiti subordinati avrebbe potuto generare ulteriori costi e rischi significativi a carico delle banche consorziate del FITD. Tali ripercussioni negative sarebbero derivate dalla disaggregazione di Tercas, dal rischio di azioni legali da parte dei clienti di Tercas e dall'impatto negativo sulla reputazione di Tercas e sulla stabilità dell'intero sistema bancario. Infine, l'assenza di ulteriori oneri a carico dei titolari di prestiti subordinati non comporterebbe il cosiddetto rischio morale (ossia il rischio di gestioni imprudenti), poiché i costi connessi alla copertura del deficit patrimoniale sarebbero stati assorbiti interamente dal sistema bancario, senza alcun costo aggiuntivo a carico dei contribuenti.
- (105) Gli altri interessati osservano inoltre che il fatto di non aver convertito o svalutato il debito subordinato fosse in linea con le disposizioni del punto 42 della comunicazione sul settore bancario, che chiarirebbe che eventuali contributi richiesti ai depositanti non costituiscono una componente obbligatoria della condivisione degli oneri. Tale condotta sarebbe altresì conforme al punto 45 della medesima comunicazione, che consentirebbe di derogare al principio generale di conversione o di svalutazione dei debiti subordinati laddove «l'attuazione di tali misure metterebbe in pericolo la stabilità finanziaria o determinerebbe risultati sproporzionati».
- (106) Inoltre, gli altri interessati osservano che l'assenza o inadeguatezza della remunerazione deve considerarsi ammissibile qualora, come nel caso di specie, sia compensata da una ristrutturazione profonda e ad ampio raggio e sia giustificata dalla ricerca di un acquirente per la banca in crisi.

⁽⁵¹⁾ [...]

⁽⁵²⁾ [...]

⁽⁵³⁾ [...]

⁽⁵⁴⁾ BPB fa riferimento alla posizione della Commissione nella causa T-11/95 *BP Chemicals/Commissione*, EU:T:1998:199, secondo la quale «la messa a punto di un piano di ristrutturazione non è un esercizio statico» (punto 105 della sentenza). Analogamente, secondo BPB alcune decisioni recenti della Commissione confermerebbero che la mancata tempestiva presentazione di un piano di ristrutturazione non osta a una decisione di compatibilità di una data misura con il mercato interno. Cfr. la decisione della Commissione del 13 febbraio 2014 nel caso SA.36663 (2014/NN) — Spagna — Misure di sostegno per SGR (GU C 120 del 23.4.2014, pag. 1) e la decisione della Commissione (UE) 2015/1092 del 23 luglio 2014 sugli aiuti di Stato SA.34824 (2012/C), SA.36007 (2013/N), SA.36658 (2014/NN), SA.37156 (2014/NN), SA.34534(2012/NN), relativi al gruppo National Bank of Greece in materia di: ricapitalizzazione e ristrutturazione di National Bank of Greece SA; risoluzione di First Business Bank SA mediante ordine di trasferimento National Bank of Greece SA; risoluzione di Probank SA mediante ordine di trasferimento alla National Bank of Greece SA; risoluzione di Cooperative Bank of Lesvos-Limnos, di Cooperative Bank of Achaia e di Cooperative Bank of Lamia (GU L 183 del 10.7.2015, pag. 29).

⁽⁵⁵⁾ Cfr. l'istanza di intervento inviata dal commissario straordinario al FITD il 25 ottobre 2013, pag. 3; l'«assenza di soluzioni alternative» all'operazione proposta da BPB sarebbe stata riconosciuta anche nel verbale del Comitato di gestione del FITD del 28 ottobre 2013, pag. 4.

- (107) Inoltre, l'intervento non distorcerebbe la concorrenza nel mercato interno in ragione:
- 1) delle dimensioni ridotte e del limitato ambito geografico di operatività di Tercas;
 - 2) del fatto che BPB fosse l'unico operatore a manifestare interesse reale verso un'iniezione di capitale in Tercas e del fatto che la Commissione avesse rilevato che la vendita di una banca in dissesto (la cui attività è beneficiaria dell'asserito aiuto) a un operatore di mercato privato nell'ambito di un procedimento di vendita «aperto» costituisce una forma di mitigazione delle potenziali distorsioni della concorrenza ⁽⁵⁶⁾;
 - 3) del carattere sufficientemente incisivo del piano di ristrutturazione di Tercas e del fatto che tale piano preveda l'integrazione di Tercas in BPB.
- (108) La cessione di Tercas a BPB sarebbe stata l'unica alternativa percorribile per rispondere alle questioni sollevate dall'autorità di vigilanza italiana e prevenire distorsioni della concorrenza. Inoltre, l'operazione di ristrutturazione avrebbe comportato una completa ricapitalizzazione di Tercas e un significativo aumento di capitale da parte di BPB per realizzare l'operazione.
- (109) Infine, facendo riferimento a decisioni precedenti della Commissione ⁽⁵⁷⁾, gli altri interessati affermano che la ricapitalizzazione di Tercas e la sua acquisizione da parte di BPB in seguito alla copertura non remunerata del deficit patrimoniale da parte del FITD possa ritenersi giustificata quando è necessaria per assicurare il trasferimento degli attivi aziendali e attuare una ristrutturazione profonda e di vasta portata della banca. Nel caso di specie, nessuna soluzione in grado di superare la grave crisi di Tercas avrebbe garantito una remunerazione. Qualsiasi richiesta di remunerazione del FITD avrebbe aggravato la situazione patrimoniale di Tercas o comportato maggiori oneri per la banca acquirente.

6. VALUTAZIONE DELLE MISURE

6.1. Esistenza di un aiuto di Stato

- (110) A norma dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. La Commissione valuterà se tali condizioni cumulative sono soddisfatte per gli interventi del FITD.
- (111) Per quanto concerne il regime di esenzione fiscale di cui al punto 4 della decisione di apertura, la Commissione osserva che le autorità italiane non lo hanno notificato. Inoltre, in base alle informazioni attualmente a disposizione della Commissione, tale regime non è stato applicato al caso di specie. Tale regime non è pertanto oggetto della presente decisione.

6.1.1. Risorse dello Stato e imputabilità allo Stato

- (112) La Corte di giustizia ha confermato ripetutamente che tutti i mezzi finanziari con cui le autorità pubbliche forniscono un sostegno fattizio alle imprese rientrano nel controllo degli aiuti di Stato, indipendentemente dal fatto o meno che tali mezzi siano attivi permanenti del settore pubblico. I contributi obbligatori imposti, gestiti e ripartiti in conformità con la legge o altre norme pubbliche implicano la presenza di risorse dello Stato anche se non sono amministrati dalle autorità pubbliche ⁽⁵⁸⁾. Il mero fatto che tali risorse sono finanziate da contributi privati non è sufficiente per escludere il carattere pubblico di tali risorse. Il fattore rilevante non è l'origine diretta delle risorse, ma il grado di intervento dell'autorità pubblica nella definizione delle misure e della loro modalità di finanziamento ⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. nota a piè di pagina 31.

⁽⁵⁷⁾ Decisione della Commissione del 27 marzo 2012 relativa al caso SA.26909 (2011/C) — Portogallo — Banco Português de Negócios (BPN), punti 247 e 248; decisione della Commissione del 18 febbraio 2014 — Polonia — Regime di liquidazione delle cooperative di credito, cit. punto 65; decisione della Commissione del 30 maggio 2012, Spagna — Ristrutturazione di CAM e Banco CAM, cit. punto 113; cfr. anche i punti 119 e 120.

⁽⁵⁸⁾ Causa C-173/73, *Italia/Commissione*, ECLI:EU:C:1974:71, punto 16; cause riunite da C-78/90 a C-83/90, *Société Compagnie Commerciale de l'Ouest e altri/Receveur principal des douanes de La Pallice-Port*, ECLI:EU:C:1992:118, punto 35; causa C-206/06, *Essent Netwerk Noord e altri*, ECLI:EU:C:2008:413, punti 58-74; causa T-384/08, *Elliniki Nafpigoikataskavastiki e altri/Commissione*, EU:T:2011:650, punto 87.

⁽⁵⁹⁾ Causa T-139/09, *Francia/Commissione*, ECLI:EU:T:2012:496, punti 63 e 64.

- (113) Inoltre, come evidenziato dalla Corte di giustizia nelle cause *Ladbroke* ⁽⁶⁰⁾, *Stardust Marine* e *Doux Élevage*, le risorse che rimangono sotto il controllo pubblico e dunque a disposizione delle autorità pubbliche costituiscono risorse statali.
- (114) Nella causa *Doux Élevage*, la Corte di giustizia ha ritenuto che non si potesse stabilire che fossero imputabili allo Stato le attività di un'organizzazione professionale le cui risorse erano raccolte mediante un contributo reso obbligatorio dallo Stato. A sostegno di tale considerazione, la Corte di giustizia ha osservato che gli obiettivi perseguiti mediante l'uso delle risorse erano stati *interamente* stabiliti dall'organizzazione e che la natura obbligatoria dei contributi in quel caso non era subordinata «*al perseguimento di obiettivi politici concreti, fissati e definiti dalle pubbliche autorità*». Lo Stato ha soltanto controllato la validità e la legittimità della riscossione dei contributi da parte dell'organizzazione, ossia il quadro procedurale, e *non poteva influenzare* l'amministrazione dei fondi.
- (115) Pertanto, in base alla giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'Unione, una misura è imputabile allo Stato e finanziata attraverso risorse statali qualora un insieme di indizi dimostri che, in forza della legislazione nazionale, lo Stato esercita un controllo e un'influenza per garantire, mediante l'uso delle risorse di un soggetto privato, il raggiungimento di un obiettivo di interesse pubblico affidato a tale soggetto.
- (116) Nella causa *Stardust Marine* la Corte di giustizia ha inoltre chiarito che l'imputabilità allo Stato di una misura di aiuto adottata da un organo *prima facie* indipendente, che di per sé non fa parte dell'organizzazione statale, può essere dedotta da un insieme di indizi risultanti dalle circostanze del caso di specie. Un indizio di questo tipo è il fatto che l'organo in oggetto non può adottare la decisione contestata, suscettiva di costituire un aiuto di Stato, senza tenere conto delle disposizioni o delle direttive delle autorità pubbliche. Altri indizi potrebbero, in determinate circostanze, essere rilevanti per concludere che una misura di aiuto adottata da un'impresa è imputabile allo Stato.
- (117) In merito alle misure per cui la Commissione ha avviato un procedimento di indagine formale nel caso di specie, occorre ricordare che, nella direttiva 94/19/CE, il legislatore dell'Unione ha introdotto i sistemi di garanzia dei depositi con l'obiettivo politico di preservare e aumentare «la stabilità del sistema finanziario» ⁽⁶¹⁾, conferendo loro il mandato di tutelare i depositanti ⁽⁶²⁾. Inoltre, ai sensi della suddetta direttiva, gli Stati membri hanno l'obbligo di istituire uno o più sistemi di garanzia dei depositi per rimborsare i depositanti in caso di fallimento di un ente creditizio. Poiché la direttiva 94/19/CE non si esprime in merito alla possibilità di altri interventi, resta nella discrezionalità degli Stati membri permettere ai sistemi di garanzia dei depositi di andare oltre la mera funzione di rimborso e utilizzare altrimenti i mezzi finanziari disponibili.
- (118) La direttiva 2014/49/UE lascia questa situazione immutata, ma è più esplicita in merito alla natura di tali misure alternative. La finalità di tali misure deve essere quella di prevenire il fallimento dell'ente creditizio, in modo da evitare non solo «i costi di un rimborso dei depositanti», ma anche «i costi economici complessivi del fallimento di un ente creditizio» e «altri effetti negativi», come quelli «sulla stabilità finanziaria e sulla fiducia dei depositanti» ⁽⁶³⁾.
- (119) Ai sensi della direttiva 2014/49/UE, gli Stati membri possono consentire l'attivazione di DGS per preservare l'accesso dei depositanti ai depositi garantiti, sia in una fase iniziale di mantenimento in attività dell'ente, sia nel contesto di procedure d'insolvenza nazionali ⁽⁶⁴⁾. La Commissione osserva che, contrariamente alla posizione degli altri interessati indicate al considerando 79, il carattere di aiuto delle misure alternative di un sistema di garanzia dei depositi è indipendente dal fatto che tale sistema sia finalizzato a evitare il fallimento di un ente creditizio o costituisca un intervento in caso di liquidazione.
- (120) Inoltre, la tutela del risparmio e dei depositanti ha una posizione specifica nell'ordinamento giuridico italiano: ai sensi dell'articolo 47 della Costituzione italiana la «Repubblica [...] tutela il risparmio in tutte le sue forme» ⁽⁶⁵⁾. La Banca d'Italia, un istituto di diritto pubblico il cui comportamento è perciò stesso imputabile allo Stato

⁽⁶⁰⁾ Causa C-83/98 P, *Francia/Ladbroke Racing e Commissione*, ECLI:EU:C:2000:248, punto 50; «[...] anche se le somme [...] non sono permanentemente in possesso del Tesoro pubblico, il fatto che restino costantemente sotto il controllo pubblico, e dunque a disposizione delle autorità nazionali competenti, è sufficiente perché esse siano qualificate risorse statali [...]».

⁽⁶¹⁾ Cfr., inter alia, i considerando 1 e 16 della direttiva 94/19/CE.

⁽⁶²⁾ Cfr. l'articolo 3 e i considerando 1, 2, 3, 11, 12, 15, 16, 20, 21, 24 e 25 della direttiva 94/19/CE.

⁽⁶³⁾ Cfr., inter alia, i considerando 3, 4 e 16 della direttiva 2014/49/UE.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. l'articolo 11, paragrafi 3 e 6, della direttiva 2014/49/UE.

⁽⁶⁵⁾ Nelle altre versioni linguistiche del documento, la presente nota a piè di pagina riporta la citazione originaria in italiano. Nella versione italiana la nota è mantenuta per una mera esigenza di corrispondenza della numerazione tra le varie lingue.

membro e non esula dall'ambito di applicazione dell'articolo 107 del trattato per il fatto che si tratti di un organo costituzionalmente indipendente ⁽⁶⁶⁾, è incaricata di salvaguardare la stabilità del sistema bancario italiano ⁽⁶⁷⁾ a tutela dei depositanti ⁽⁶⁸⁾.

- (121) Alla luce di quanto precede, l'articolo 96-bis del Testo Unico Bancario deve essere interpretato come definizione specifica del mandato pubblico di tutela dei depositanti, applicabile ai sistemi di garanzia dei depositi riconosciuti in Italia. Con l'inclusione dell'ultima frase nell'articolo 96-bis, comma 1, secondo cui i sistemi di garanzia dei depositi «possono prevedere ulteriori casi e forme di intervento» oltre al rimborso dei depositanti, le autorità italiane hanno scelto di consentire ai propri sistemi di garanzia dei depositi riconosciuti l'uso delle risorse raccolte da banche consorziate per casi di intervento diversi. Pertanto l'articolo 96-bis del Testo Unico Bancario da un lato rappresenta la base per il riconoscimento del FITD come sistema di garanzia dei depositi obbligatorio in Italia e, dall'altro, accorda al FITD la competenza per attuare interventi di sostegno.
- (122) Il fatto che il FITD sia organizzato come un consorzio di natura privatistica ⁽⁶⁹⁾ è irrilevante in tale prospettiva, in quanto la mera costituzione in forma di ente di diritto comune non può essere considerato sufficiente per escludere che un provvedimento di aiuto adottato da un ente di questo tipo sia imputabile allo Stato, come è stato dichiarato dalla Corte di giustizia in *Stardust Marine*. Gli obiettivi del FITD, ossia il perseguimento degli interessi comuni dei suoi membri tramite il consolidamento della sicurezza dei depositi e la tutela della reputazione del sistema bancario, coincidono chiaramente con gli interessi pubblici. Tuttavia, tale coincidenza non implica necessariamente che l'impresa potesse adottare la propria decisione senza tenere conto delle disposizioni delle autorità pubbliche. Inoltre, non è necessario che l'influenza dello Stato derivi da un atto giuridicamente vincolante di un'autorità pubblica. L'autonomia che generalmente l'impresa possiede non esclude il coinvolgimento concreto dello Stato.
- (123) Ad ogni modo, la legislazione italiana e quella dell'Unione conferiscono alla Banca d'Italia l'autorità e i mezzi per garantire che tutti gli interventi del FITD, in qualità di sistema di garanzia dei depositi riconosciuto ai sensi del Testo Unico Bancario, adempiano a tale mandato pubblico e contribuiscano alla tutela dei depositanti. Ciò viene specificato chiaramente nella frase introduttiva dell'articolo 96-ter, comma 1, del Testo Unico Bancario, in cui l'elenco di tutti i poteri esercitati dalla Banca d'Italia relativamente ai sistemi di garanzia dei depositi italiani è preceduto dall'affermazione che tali poteri devono essere esercitati «avendo riguardo alla tutela dei risparmiatori e alla stabilità del sistema bancario».
- (124) Ciò considerato e, a differenza di *Doux Élevage*, dove l'oggetto dell'approvazione ex post da parte della pubblica amministrazione era di carattere meramente procedurale, la Banca d'Italia deve approvare *ogni intervento del FITD nel merito*, valutandone la conformità al mandato pubblico ai sensi del Testo Unico Bancario.
- (125) L'affermazione delle autorità italiane secondo cui, seguendo tale logica, la vigilanza prudenziale dovrebbe essere considerata un esercizio del controllo pubblico sulle banche e, di conseguenza, le risorse delle banche andrebbero considerate risorse pubbliche (considerando 53) è chiaramente irrilevante. La Commissione si limita a osservare che la vigilanza bancaria svolta dalla Banca d'Italia non ha la funzione di verificare l'adempimento di un mandato pubblico attribuito alle *banche soggette alla vigilanza*.
- (126) La priorità del mandato pubblico e i relativi controlli pubblici sono riconosciuti dallo Statuto del FITD ⁽⁷⁰⁾, in base a cui tutti gli interventi di sostegno devono soddisfare le condizioni cumulative relative alla sussistenza di «prospettive di risanamento» e alla prevedibilità di un «minor onere rispetto a quello riveniente dall'intervento in caso di liquidazione» (il *principio del minor onere*). Tali condizioni cumulative comportano che la decisione di attuare un intervento di sostegno possa essere adottata solo qualora consenta al FITD di adempiere al proprio mandato pubblico di tutela dei risparmiatori. Il fatto che sia necessaria l'approvazione dell'intervento da parte della Banca d'Italia, in linea con il Testo Unico Bancario, corrobora tale priorità.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. la causa T-358/94, *Air France/Commissione*, EU:T:1996:194, punti da 59 a 62 in cui, in merito alla «Caisse des Dépôts et Consignations» francese, il Tribunale ha ritenuto che il comportamento di un ente pubblico sia necessariamente imputabile allo Stato, in quanto tale ente rientra nel settore pubblico, aggiungendo che questa conclusione non poteva essere infirmata dagli argomenti relativi all'autonomia dell'ente nei confronti delle altre autorità statali.

⁽⁶⁷⁾ In base al sito Internet della Banca d'Italia, «L'ordinamento giuridico affida alla Banca d'Italia la responsabilità per la salvaguardia della stabilità del sistema finanziario nazionale». <https://www.bancaditalia.it/compiti/stabilita-finanziaria/> La Banca d'Italia è membro del Comitato europeo per il rischio sistemico, del Consiglio per la stabilità finanziaria e del Comitato per la stabilità finanziaria dell'Euro-sistema/Sistema europeo di banche centrali.

⁽⁶⁸⁾ Secondo il sito Internet della banca d'Italia (Sezione «Vigilanza sul sistema bancario e finanziario»), «Alla Banca d'Italia sono affidati rilevanti compiti in materia di tutela dei clienti degli intermediari bancari e finanziari che rappresenta un elemento costitutivo della supervisione bancaria e finanziaria, affiancandosi ed integrandosi con gli altri obiettivi dell'azione di vigilanza».

⁽⁶⁹⁾ Articolo 1 dello Statuto del FITD.

⁽⁷⁰⁾ Articolo 29, comma 1.

(127) Inoltre, il Testo Unico Bancario conferisce alla Banca d'Italia ampi poteri sui sistemi di garanzia dei depositi:

- 1) la lettera d) dell'articolo 96-ter, comma 1, del Testo Unico Bancario stabilisce che la Banca d'Italia «autorizza gli interventi dei sistemi di garanzia»;
- 2) la lettera b) dell'articolo 96-ter, comma 1, del Testo Unico Bancario stabilisce che la Banca d'Italia «coordina le attività dei sistemi di garanzia con la disciplina delle crisi bancarie e con l'attività di vigilanza» ⁽⁷¹⁾;
- 3) la lettera a) dell'articolo 96-ter, comma 1, del Testo Unico Bancario stabilisce che la Banca d'Italia «riconosce i sistemi di garanzia, approvandone gli statuti, a condizione che i sistemi stessi non presentino caratteristiche tali da comportare una ripartizione squilibrata dei rischi di insolvenza sul sistema bancario» ⁽⁷²⁾;
- 4) la lettera h) dell'articolo 96-ter, comma 1, del Testo Unico Bancario stabilisce che la Banca d'Italia «emana disposizioni attuative delle norme contenute nella [...] sezione [IV del Testo Unico Bancario sui sistemi di garanzia dei depositi]» ⁽⁷³⁾.

(128) Oltre a questi poteri sul FITD conferiti alla Banca d'Italia ai sensi del Testo Unico Bancario, solamente le banche sottoposte ad amministrazione straordinaria possono beneficiare degli interventi di sostegno del FITD ⁽⁷⁴⁾. È il ministero dell'Economia e delle finanze, su proposta della Banca d'Italia, a disporre con decreto di sottoporre una banca ad amministrazione straordinaria. In seguito, in base allo Statuto del FITD, «il Fondo interviene [...] nei casi di amministrazione straordinaria delle banche consorziate autorizzate in Italia» ⁽⁷⁵⁾. Solo il commissario straordinario può trasmettere al FITD un'istanza di intervento che dovrà essere successivamente approvata dall'assemblea degli azionisti della banca. Nella sua qualità di funzionario pubblico, il commissario straordinario rappresenta l'interesse pubblico, è nominato dalla Banca d'Italia ed è soggetto alla sua vigilanza. La Banca d'Italia ha anche il potere di revocare o sostituire il commissario straordinario ⁽⁷⁶⁾ e di impartire istruzioni per imporre speciali cautele e limitazioni nella gestione della banca ⁽⁷⁷⁾. Pertanto, un funzionario pubblico sotto il controllo della Banca d'Italia ha la facoltà di avviare una misura d'intervento del FITD.

(129) Per quanto concerne il potere di autorizzare interventi dei sistemi di garanzia dei depositi, la Commissione osserva che il concetto di autorizzazione corrisponde a un atto amministrativo precedente all'entrata in vigore della misura che ne costituisce l'oggetto. In caso contrario, l'esercizio dei poteri della Banca d'Italia relativi agli interventi del FITD per garantire la stabilità del sistema finanziario e la tutela dei risparmiatori sarebbe vanificato. In pratica, l'autorizzazione deve aver luogo in una fase in cui il FITD può ancora rivedere e modificare la misura proposta se la Banca d'Italia vi si oppone. Non si può ritenere che tale autorizzazione possa subentrare *successivamente alla decisione del FITD di intervenire* (come hanno proposto le autorità italiane, il FITD, Tercas e BPB ⁽⁷⁸⁾). A tale proposito, il fatto che la Banca d'Italia partecipi in qualità di osservatore a tutte le riunioni del Consiglio e del Comitato di gestione del FITD ⁽⁷⁹⁾ appare rilevante (contrariamente a quanto affermano le autorità italiane, il FITD, Tercas e BPB ⁽⁸⁰⁾) in quanto è da presumersi che consenta alla Banca d'Italia di esternare in una fase iniziale tutti i propri dubbi sugli interventi pianificati.

⁽⁷¹⁾ «La Banca d'Italia, avendo riguardo alla tutela dei risparmiatori e alla stabilità del Sistema bancario [...] coordina l'attività dei sistemi di garanzia con la disciplina delle crisi bancarie e con l'attività di vigilanza».

⁽⁷²⁾ «La Banca d'Italia, avendo riguardo alla tutela dei risparmiatori e alla stabilità del Sistema bancario [...] riconosce i sistemi di garanzia, approvandone gli statuti, a condizione che i sistemi stessi non presentino caratteristiche tali da comportare una ripartizione squilibrata dei rischi di insolvenza sul sistema bancario».

⁽⁷³⁾ «La Banca d'Italia, avendo riguardo alla tutela dei risparmiatori e alla stabilità del Sistema bancario [...] emana disposizioni attuative delle norme contenute nella presente sezione».

⁽⁷⁴⁾ Articolo 29, comma 1, dello Statuto del FITD.

⁽⁷⁵⁾ Cfr. articolo 4 dello Statuto del FITD.

⁽⁷⁶⁾ Cfr. articolo 71, comma 3, del Testo Unico Bancario.

⁽⁷⁷⁾ Articolo 72, comma 4, del Testo Unico Bancario. «La Banca d'Italia, con istruzioni impartite ai commissari e ai membri del comitato di sorveglianza, può stabilire speciali cautele e limitazioni nella gestione della banca. I componenti gli organi straordinari sono personalmente responsabili dell'inosservanza delle prescrizioni della Banca d'Italia».

⁽⁷⁸⁾ Cfr. i considerando 47, 56 e 69.

⁽⁷⁹⁾ Articolo 13, comma 6, e articolo 16, comma 1, lettera d), dello Statuto del FITD.

⁽⁸⁰⁾ Cfr. i considerando 46, 58 e 71.

- (130) In sintesi, le autorità pubbliche hanno la facoltà di avviare un intervento su propria richiesta e, in virtù del loro potere di autorizzare l'intervento nella sostanza, influiscono sul medesimo *prima* che se ne decida effettivamente l'adozione. A livello procedurale, tale influenza è ulteriormente accentuata dalla presenza delle autorità pubbliche in tutte le riunioni decisionali, in occasione delle quali le stesse autorità hanno modo di esternare i propri dubbi. Tuttavia, e benché l'autorizzazione della misura da parte della Banca d'Italia debba in linea di principio essere considerata preventiva anziché *successiva* ⁽⁸¹⁾, la Commissione ricorda che anche un controllo successivo può annoverarsi tra gli indizi di imputabilità rilevati nella causa *Stardust Marine*.
- (131) I poteri di cui le autorità pubbliche dispongono sono stati esercitati anche per quanto concerne l'adozione delle misure di sostegno in oggetto:
- 1) i documenti trasmessi dall'Italia evidenziano che la Banca d'Italia ha autorizzato gli interventi specifici a favore di Tercas tutelando gli interessi dei depositanti e dei clienti ai sensi delle disposizioni dell'articolo 96-ter, comma 1, lettera d), del Testo Unico Bancario ⁽⁸²⁾. Pertanto, la Banca d'Italia ha autorizzato gli interventi specifici del FITD in oggetto in relazione a specifiche disposizioni nazionali di diritto pubblico;
 - 2) i negoziati tra il commissario straordinario di Tercas e BPB sono stati condotti «*in coordinamento con la Banca d'Italia*» ⁽⁸³⁾;
 - 3) la Banca d'Italia ha «*invitato il Fondo*» [ossia il FITD] a giungere a un'*intesa equilibrata*» con BPB per quanto riguarda la copertura del deficit patrimoniale di Tercas, tenendo conto della possibile incidenza negativa della liquidazione di Tercas e della sua controllata Caripe ⁽⁸⁴⁾.
- (132) La Commissione conclude che, contrariamente alla causa *Doux Élevage*, in cui la Corte ha statuito che le finalità dell'intervento erano stati *interamente* stabiliti dall'organizzazione, nel caso di specie tali finalità non sono di certo *interamente* stabiliti dal FITD. Essi sono di fatto strettamente prescritti dal suo mandato pubblico ai sensi del Testo Unico Bancario e, nella sostanza, controllati dalle autorità pubbliche. La Commissione osserva che la facoltà effettiva del FITD di *astenersi dall'intervenire* non pregiudica la sua precedente conclusione sugli interventi del FITD che sono effettivamente messi in atto.
- (133) Oltre al controllo pubblico sostanziale sopra dimostrato, la Commissione deve sottolineare il carattere obbligatorio dei contributi ai fondi del FITD impiegati negli interventi.
- (134) Come illustrato nella sezione 2.3, l'adesione al FITD è obbligatoria per le banche italiane ⁽⁸⁵⁾. A tale proposito, il riferimento al Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo (FGDCC) (cfr. il considerando 70) volto a sottolineare il presunto carattere volontario dell'adesione al FITD è erroneo in quanto, ai sensi del Testo Unico

⁽⁸¹⁾ Cfr. ad esempio l'osservazione di Irene Mecatti in merito agli articoli 96-96-*quater* del TUB, in «Testo unico bancario, Commentario», di Porzio M., Santoro V., Belli F., Losappio G., Rispoli Farina M., Giuffrè Editore, 2010: «... ogni intervento dei spd deve essere *preventivamente* autorizzato dalla BI (articolo 96-ter, comma 1, lettera d)»; l'enfasi tramite corsivo è stata ripresa dal testo originale.

⁽⁸²⁾ Cfr. le lettere della Banca d'Italia del 4 novembre 2013 e del 7 luglio 2014, con cui si autorizza il FITD a concedere gli interventi di sostegno in oggetto (allegati 8 e 9 della risposta dell'Italia del 14 novembre 2014 alla richiesta di informazioni della Commissione del 10 ottobre 2014).

⁽⁸³⁾ Nella relazione allegata al verbale del Comitato di gestione del FITD del 30 maggio 2014, pag. 1 (allegato 3.9 della risposta dell'Italia del 14 novembre 2014 alla richiesta di informazioni della Commissione del 10 ottobre 2014) si indica che: «L'evolversi di tali fattori ha portato ad un articolato negoziato con BPB e con il commissario straordinario, in coordinamento con la Banca d'Italia, per l'individuazione di modalità attuative dell'intervento del Fondo volte a massimizzare l'efficacia dell'azione di sostegno nel quadro del più ampio piano di risanamento della Tercas, imperniato su un'operazione di ricapitalizzazione de parte di BPB».

⁽⁸⁴⁾ Nella relazione allegata al verbale del Comitato di gestione del FITD del 30 maggio 2014, pag. 4 (allegato 3.9 della risposta dell'Italia del 14 novembre 2014 alla richiesta di informazioni della Commissione del 10 ottobre 2014) si indica che: «La Banca d'Italia [...] ha invitato il Fondo a ricercare un'intesa equilibrata con BPB per la copertura del deficit patrimoniale».

⁽⁸⁵⁾ Benché sia legalmente possibile recedere dal FITD, le banche sono tenute per legge ad aderire a un sistema di garanzia dei depositi. Inoltre, come indicato al considerando 33, l'adesione al FITD è obbligatoria per banche italiane che non sono banche di credito cooperativo, per le seguenti ragioni: 1) poiché in Italia non esistono altri sistemi di garanzia dei depositi disponibili per le banche commerciali, l'adesione al FITD è *de facto* obbligatoria; 2) lo Statuto del FITD prevede l'adesione di tutte le banche italiane ad eccezione delle banche di credito cooperativo.

Bancario ⁽⁸⁶⁾, le banche di credito cooperativo italiane devono istituire un sistema di garanzia dei depositanti specifico nel loro ambito: di conseguenza, le banche di credito cooperativo non possono aderire al FITD e, viceversa, le altre banche non possono aderire all'FGDCC e devono aderire al FITD. Pertanto, la disposizione statutaria ⁽⁸⁷⁾ che consente alle banche consorziate di recedere dal FITD, sottolineata dagli interessati nelle proprie osservazioni (cfr. il considerando 70), è una possibilità meramente teorica e inattuabile, in quanto dette banche non potrebbero aderire a nessun altro sistema di garanzia dei depositi riconosciuto.

- (135) Inoltre, la decisione di intraprendere un intervento di sostegno è adottata dagli organi direttivi del FITD. Indipendentemente dai loro interessi individuali, le banche consorziate non possono né esercitare un veto su tale decisione, né dissociarsi dall'intervento ⁽⁸⁸⁾ e devono contribuire al finanziamento dell'intervento approvato. Il fatto che tali risorse non siano registrate nel bilancio del FITD, bensì in conti separati, rappresenta una pura formalità poiché è il FITD a gestire direttamente tali risorse.
- (136) Ciò induce la Commissione a concludere che l'intervento è imputabile al FITD e non alle banche consorziate, e che le risorse utilizzate per attuare gli interventi sono risorse del FITD e non risorse proprie delle banche consorziate.
- (137) Pertanto, poiché sia l'adesione al FITD sia i contributi agli interventi di sostegno decisi dal FITD sono obbligatori, la Commissione conclude che in Italia, per le banche che non siano banche di credito cooperativo è obbligatorio, ai sensi della normativa italiana, contribuire ai costi degli interventi di sostegno del FITD. Le risorse impiegate per finanziare tali interventi di sostegno sono chiaramente prescritte, gestite e ripartite in conformità con la legge o altre norme pubbliche e hanno quindi carattere pubblico.
- (138) La Commissione conclude quindi che nel caso di specie, sia in linea di principio sia in pratica, le autorità italiane esercitano un controllo costante sulla rispondenza dell'uso delle risorse del FITD agli obiettivi di interesse pubblico e influiscono sull'uso di tali risorse da parte del FITD.
- (139) In particolare, considerando che le autorità pubbliche dispongono del potere formale di richiedere l'intervento e di approvarlo nella sostanza per quanto concerne la sua conformità al mandato pubblico (considerando 126), la Commissione conclude che il ruolo della Banca d'Italia non può considerarsi limitato a un mero procedimento di carattere puramente informativo né a un mero controllo formale di validità e di legittimità ⁽⁸⁹⁾.
- (140) In particolare, nella causa *Doux Élevage* la Corte di giustizia ha evidenziato che la natura obbligatoria dei contributi in quel caso non era subordinata «al perseguimento di obiettivi politici concreti, fissati e definiti dalle pubbliche autorità». Tuttavia, le attività del FITD sono subordinate a obiettivi di interesse pubblico concreti, fissati e definiti dalle autorità pubbliche e da esse controllati, in particolare gli obiettivi di interesse pubblico relativi alla tutela dei depositanti
- (141) Essendo soggette al controllo della Banca d'Italia, le misure del caso di specie sono controllate anche con riguardo agli obiettivi della Banca d'Italia stessa, tra cui quello di preservare la stabilità del sistema finanziario. A tale proposito occorre ricordare i seguenti aspetti:
- (1) l'importanza del ruolo della Banca d'Italia nella garanzia della stabilità del sistema bancario italiano e nella tutela dei risparmiatori;
 - (2) gli ampi poteri della Banca d'Italia finalizzati a garantire che il FITD tenga conto di tali disposizioni.
- (142) Gli elementi citati nei precedenti considerando da 127 a 131 (una normativa che sottopone l'organizzazione a un rigoroso controllo e a un coordinamento effettivo da parte della Banca d'Italia per garantire che concorra al raggiungimento di importantissimi obiettivi di interesse pubblico) dimostrano che il FITD gode di uno stato giuridico di eccezione rispetto ai normali consorzi privati ai sensi della normativa italiana e che, come attestato dal suo mandato pubblico, la sua finalità va ben oltre, per esempio, a quella del CIDEF ⁽⁹⁰⁾, valutata nella sentenza *Doux Élevage*. Tale stato giuridico eccezionale è un valido indizio di imputabilità nell'ambito dei criteri sviluppati nella causa *Stardust Marine*.

⁽⁸⁶⁾ Articolo 96 del Testo Unico Bancario.

⁽⁸⁷⁾ Articolo 8 dello Statuto del FITD.

⁽⁸⁸⁾ Le decisioni di intervenire sono adottate dal Consiglio o dal Comitato di gestione, secondo la composizione indicata al considerando 36.

⁽⁸⁹⁾ Cfr. il punto 38 della sentenza *Doux Élevage*.

⁽⁹⁰⁾ Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF).

- (143) Il contenuto, la portata e l'oggetto delle misure sono tali che gli elementi summenzionati dimostrano quanto sia improbabile che le autorità pubbliche non siano coinvolte nella loro adozione. Dette misure non hanno solo conferito un vantaggio competitivo a un'impresa, ma hanno anche impedito il suo fallimento grazie al sostegno pubblico fornito attraverso le misure 1, 2 e 3 descritte al considerando 38 e volte a tutelare sia i depositanti, sia la stabilità del sistema bancario italiano.
- (144) Considerando gli elementi precedenti, la Commissione ritiene che vi siano sufficienti indizi per dimostrare che la misura è imputabile allo Stato ed è finanziata attraverso risorse pubbliche.
- (145) La Commissione rileva che, anche nell'ipotesi in cui, considerati singolarmente, alcuni aspetti da essa adottati non fossero di per sé sufficienti per concludere che le misure sono imputabili allo Stato, i considerando da 118 a 144 rivelano che la serie di indizi da essa valutati dimostra, nel complesso, l'imputabilità allo Stato degli interventi del FITD.
- (146) Per quanto concerne le osservazioni presentate dall'Italia e dagli interessati relativamente alla decisione della Commissione sugli aiuti al Banco di Sicilia e a Sicilcassa, la Commissione ricorda innanzitutto che l'esistenza di un aiuto di Stato è una nozione oggettiva e che non può essere determinata sulla base di una presunta prassi decisionale, nemmeno se questa venisse dimostrata. Inoltre, la Commissione osserva che, a differenza del 1999, quando le misure di sostegno a favore di Tercas sono state approvate, la Commissione aveva già elaborato e pubblicato con dovizia di particolari le condizioni che devono ricorrere affinché il sostegno fornito da un sistema di garanzia dei depositi costituisca un aiuto di Stato.
- (147) Inoltre alla data di adozione della decisione *Sicilcassa* la Commissione non aveva adeguato la propria valutazione dell'imputabilità alle disposizioni degli organi giurisdizionali dell'Unione stabilite nella sentenza *Stardust Marine* e alla successiva giurisprudenza.
- (148) Contrariamente alle argomentazioni avanzate dall'Italia e dagli interessati, la prassi decisionale della Commissione in merito agli interventi dei sistemi di garanzia dei depositi ⁽⁹¹⁾ è altamente idonea a fornire un'indicazione nel senso della natura di aiuto di Stato dell'intervento del FITD. Alla luce di quanto precede, la decisione nel caso *Sicilcassa* non costituisce un motivo per invocare il legittimo affidamento da parte dell'Italia e degli interessati.

6.1.2. *Vantaggio selettivo con distorsione della concorrenza e incidenza sugli scambi tra Stati membri*

- (149) Gli interventi di sostegno attuati dal FITD hanno conferito a Tercas un vantaggio selettivo e, in particolare, non sono stati realizzati dal FITD in qualità di operatore in un'economia di mercato. Le misure 1, 2 e 3, prive di ogni prospettiva o possibilità di rendimento, non sono proprie di un operatore in un'economia di mercato. Queste misure mostrano che il FITD ha agito nella sua qualità di ente che adempie un mandato pubblico piuttosto che nella qualità di operatore in un'economia di mercato ⁽⁹²⁾. Tali interventi corrispondono alla concessione di un'assistenza che non prevede l'applicazione di commissioni né una remunerazione o un correlativo rendimento, il cui effetto combinato è stato quello di impedire l'uscita dal mercato di Tercas, contrariamente a quanto sarebbe probabilmente successo in assenza di tale sostegno, conferendo pertanto un vantaggio selettivo a Tercas.
- (150) Anche ammettendo che tali misure debbano essere valutate alla luce della condotta di un operatore di mercato in una situazione comparabile, spetterebbe comunque allo Stato membro interessato comunicare alla Commissione le prove oggettive e verificabili per dimostrare che la propria decisione si basava su una precedente valutazione economica comparabile a quella di un operatore privato razionale in una situazione analoga, al fine di determinare la futura redditività delle misure stesse. Nel caso di specie non è stata fornita alla Commissione alcuna prova attestante che il FITD avesse richiesto un piano industriale o un calcolo della redditività del capitale investito, requisiti fondamentali per qualsiasi decisione di investimento da parte di un operatore privato.

⁽⁹¹⁾ Cfr. la decisione relativa al caso SA.33001 (2011/N) — Danimarca — parte B — Modifica del regime concorsuale danese relativo agli istituti di credito, considerando da 43 a 49; la decisione relativa al caso SA.34255 (2012/N) — Spagna — Ristrutturazione di CAM e Banco CAM, considerando da 76 a 87; la decisione relativa al caso SA.37425 (2013/N) — Polonia — Regime di liquidazione ordinata delle cooperative di credito, considerando da 44 a 53; la decisione relativa al caso NN 36/2008 — Danimarca — Roskilde bank A/S, considerando da 28 a 31; la decisione relativa al caso NN 61/2009 — Spagna — Salvataggio e ristrutturazione di Caja Castilla-La Mancha, considerando da 97 a 106.

⁽⁹²⁾ Cfr. la causa C-124/10 P, *Commissione/EDF*, ECLI:EU:C:2012:318, punti 80 e 81.

- (151) L'Italia e gli interessati affermano che tali misure erano di fatto conformi al principio dell'operatore in economia di mercato ⁽⁹³⁾, in particolare perché l'intervento ha consentito al FITD di limitare costi cui sarebbe stato altrimenti esposto, in particolare i costi a carico del FITD a titolo di rimborso dei depositanti in sede di liquidazione amministrativa coatta di Tercas.
- (152) Gli interessati affermano inoltre che le azioni del FITD sono imputabili all'autonomia privata delle banche consorziate.
- (153) La Commissione ritiene che l'intervento sia chiaramente imputabile al FITD, controllato da autorità pubbliche (cfr. la valutazione nei considerando da 134 a 136), e non alle banche consorziate. Qualsiasi confronto con interventi effettuati dal FITD prima che le banche consorziate fossero legalmente obbligate a farne parte è irrilevante, dal momento che attualmente le banche consorziate non possono dissociarsi in alcun modo dall'esecuzione di particolari interventi, come indicato ai considerando 134 e 135. Tale situazione è aggravata dal meccanismo che è alla base delle decisioni di intervento del FITD, come descritto al considerando 36, che favorisce le grandi banche ⁽⁹⁴⁾, con la conseguente possibilità di adottare decisioni di intervento in contrasto con la volontà della maggioranza delle banche consorziate.
- (154) I costi in questione derivano dunque dagli obblighi imposti al FITD, in quanto sistema di garanzia dei depositi operante in base a un mandato pubblico finalizzato alla tutela dei depositanti. Nessun operatore in un'economia di mercato dovrebbe adempiere agli obblighi derivanti da un pubblico mandato, come ad esempio quello di rimborsare i depositanti in caso di liquidazione di Tercas. Secondo una giurisprudenza consolidata, nell'applicazione del principio dell'operatore in economia di mercato non si può tenere conto di tali obblighi derivanti da un pubblico mandato ⁽⁹⁵⁾.
- (155) Senza tenere conto degli obblighi derivanti dal pubblico mandato del FITD, la Commissione conclude pertanto che nessuna delle tre misure sarebbe stata adottata da un operatore in un'economia di mercato. L'assenza di un piano industriale o di qualsiasi prospettiva di rendimento è fondamentale ai fini di questa valutazione e non può che confermare tale conclusione.
- (156) Infine, BPB e Tercas hanno affermato che il contributo del FITD si può considerare concomitante rispetto all'intervento di BPB in qualità di operatore privato. In proposito, la Commissione ricorda che un investimento concomitante di questo tipo deve avvenire in condizioni totalmente paritarie per i coinvestitori pubblici e privati. Tale requisito evidentemente non è soddisfatto. BPB ha acquisito la piena proprietà di Tercas, mentre il FITD non ha ottenuto un ritorno economico analogo per il proprio investimento.
- (157) Per le ragioni indicate ai considerando da 149 a 156, gli interventi del FITD a favore di Tercas hanno conferito a quest'ultima un vantaggio, in particolare un contributo a fondo perduto a copertura del suo deficit patrimoniale, una garanzia non remunerata per alcune esposizioni creditizie verso [...] e un contributo a fondo perduto sottoposto a condizione, destinato a sgravare Tercas di parte delle passività fiscali dovute alle imposte sul reddito applicabili all'epoca. L'insieme di tali misure ha impedito l'uscita dal mercato di Tercas. Tercas non avrebbe beneficiato di queste misure in normali condizioni di mercato.
- (158) La Commissione è del parere che gli interventi in questione siano selettivi in ragione del fatto che si riferiscono solamente a Tercas. Tali interventi di sostegno sono disponibili solo per le banche in amministrazione straordinaria e soltanto previo esame caso per caso. Per tali motivi, la Commissione ritiene che le misure valutate nella presente decisione fossero destinate a Tercas in via specifica ed esclusiva per impedire la sua uscita dal mercato e che, pertanto, fossero selettive.
- (159) Infine, i vantaggi conferiti a Tercas grazie agli interventi del FITD, impedendo il fallimento e l'uscita dal mercato di Tercas hanno un effetto distorsivo sulla concorrenza. Tercas è in concorrenza con imprese estere e pertanto vi è un'incidenza sugli scambi tra Stati membri.
- (160) Per quanto riguarda la *misura 1*, la sovvenzione di 265 milioni di EUR è stata concessa nella forma giuridica di un contributo a fondo perduto a copertura di un deficit patrimoniale di Tercas senza alcuna componente remunerativa. La Commissione ritiene che l'elemento di aiuto corrisponda all'intero importo di 265 milioni di EUR.

⁽⁹³⁾ Cfr. i considerando da 80 a 97.

⁽⁹⁴⁾ Complessivamente, alle quattro grandi banche (con garanzia di partecipazione al Consiglio e due voti ciascuna) occorrono solo altri cinque rappresentanti per ottenere la maggioranza (13 voti).

⁽⁹⁵⁾ Cfr. le cause riunite C-214/12 P, C-215/12 P e C-223/12 P, *Land Burgenland e altri/Commissione*, ECLI:EU:C:2013:682, punto 52.

- (161) Per quanto riguarda la *misura 2*, la garanzia di 35 milioni di EUR è stata concessa per un periodo massimo di tre anni a copertura del rischio di credito associato a determinate esposizioni di Tercas verso [...]. Conformemente alla comunicazione della Commissione relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie ⁽⁹⁶⁾, l'elemento di aiuto dovrebbe essere calcolato come equivalente sovvenzione lordo della differenza tra la commissione che il beneficiario avrebbe pagato a un operatore di mercato per ottenere tale garanzia e la commissione effettivamente pagata per la medesima garanzia per il periodo effettivamente goduto.
- (162) La Commissione non dispone di informazioni in merito alla commissione che un operatore di mercato avrebbe richiesto per assicurare l'esposizione creditizia verso [...] o alla qualità del credito di [...]. Tuttavia, visto che l'esposizione in quel momento non era deteriorata e che il prestito è stato rimborsato nei tempi prestabiliti, e tenendo conto degli importi di aiuto molto più significativi forniti tramite le *misure 1 e 3*, la Commissione ritiene che sia sufficiente stabilire il limite inferiore per la stima dell'importo di aiuto.
- (163) Tale limite inferiore può essere stabilito prendendo come riferimento la media dei valori dei credit default swap («CDS») ⁽⁹⁷⁾ della durata di tre anni al momento della concessione dell'aiuto per le principali imprese non finanziarie con scambi attivi di CDS. La media corrisponde a 53 punti base ⁽⁹⁸⁾. Considerando che la garanzia copre 35 milioni di EUR di esposizioni e ha avuto una durata di soli nove mesi, il valore di rimborso della commissione di garanzia è pari a 0,14 milioni di EUR. Poiché gli accordi non prevedevano commissioni a favore del FITD che possano essere sottratte da tale cifra, la Commissione considera che 0,14 milioni di EUR corrispondano anche all'elemento di aiuto.
- (164) Per quanto riguarda la *misura 3*, la Commissione rileva che, ai sensi della normativa italiana, l'esenzione fiscale deve essere notificata alla Commissione europea e approvata da quest'ultima. Poiché, al momento della concessione o successivamente, la Commissione europea non aveva adottato alcuna decisione in merito alla misura 3, la garanzia deve essere considerata escussa. Infatti, l'esenzione fiscale non era stata notificata formalmente alla Commissione, il che esclude la possibilità di una sua applicazione. Pertanto, la Commissione non deve considerare tale misura una garanzia, ma come un ulteriore contributo a fondo perduto senza remunerazione. La Commissione ritiene che l'elemento di aiuto corrisponda all'intero importo di 30 milioni di EUR.

6.1.3. Conclusioni sull'esistenza dell'aiuto

- (165) Per i motivi elencati nei precedenti considerando da 149 a 164, la Commissione conclude che la misura 1 (un contributo a fondo perduto di 265 milioni di EUR), la misura 2 (una garanzia di 35 milioni di EUR a copertura di esposizioni creditizie verso [...] con un elemento di aiuto pari a 0,14 milioni di EUR) e la misura 3 (un ulteriore contributo a fondo perduto di 30 milioni di EUR), per un totale di 295,14 milioni di EUR di aiuto di Stato, forniti dal FITD, hanno conferito a Tercas un vantaggio selettivo esercitando un effetto distorsivo sulla concorrenza e incidendo sugli scambi tra Stati membri. Questo vantaggio selettivo è stato concesso attraverso risorse statali mediante l'intervento del FITD, che è imputabile allo Stato per i motivi esposti ai considerando da 112 a 148. L'aiuto è stato accordato il 7 luglio 2014.

6.2. Beneficiario dell'aiuto

- (166) La Commissione ricorda che, in base alla propria valutazione, tutte e tre le misure in oggetto conferiscono un vantaggio a Tercas. La Commissione ritiene pertanto che le misure abbiano favorito le attività economiche di Tercas, impedendo la sua uscita dal mercato e permettendo la prosecuzione di tali attività economiche in seno all'acquirente, ossia BPB.
- (167) Per stabilire se la vendita delle attività della Banca costituisca un aiuto di Stato a beneficio dell'acquirente, in linea con i punti 79, 80 e 81 della comunicazione sul settore bancario del 2013 e con il punto 20 della comunicazione sulla ristrutturazione ⁽⁹⁹⁾, la Commissione deve valutare se siano soddisfatti determinati requisiti, verificando in particolare se: i) il processo di vendita era aperto, incondizionato e non discriminatorio; ii) la vendita è avvenuta a condizioni di mercato; e iii) l'ente creditizio o il governo ha massimizzato il prezzo di vendita delle attività e passività interessate.

⁽⁹⁶⁾ Comunicazione della Commissione sull'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie, GU C 155 del 20.6.2008, pag. 10.

⁽⁹⁷⁾ Un credit default swap (CDS) è un particolare tipo di swap che ha la funzione di trasferire l'esposizione creditizia di prodotti finanziari tra due o più parti. L'acquirente di un CDS effettua una serie di pagamenti al venditore e in cambio ottiene un rimborso in caso di insolvenza del debitore sottostante.

⁽⁹⁸⁾ I valori medi dei CDS di durata triennale di ENI, ENEL, Telecom Italia e Atlantia si riferiscono al 1° luglio 2014.

⁽⁹⁹⁾ Comunicazione della Commissione sul ripristino della redditività e la valutazione delle misure di ristrutturazione del settore finanziario nel contesto dell'attuale crisi in conformità alle norme sugli aiuti di Stato («comunicazione sulla ristrutturazione»)

- (168) In linea con le considerazioni che ha formulato nella decisione di apertura, la Commissione non dispone di prove tali da permetterle di concludere che: i) il processo di vendita non sia stato aperto, incondizionato e non discriminatorio; ii) la vendita non sia avvenuta a condizioni di mercato; e iii) le autorità italiane non abbiano massimizzato il prezzo di vendita di Tercas.
- (169) Pertanto, la Commissione conclude che l'unico beneficiario della misura di aiuto è Tercas e che si può escludere la presenza di un aiuto a beneficio dell'acquirente, ossia BPB.

7. LEGALITÀ DELL'AIUTO

- (170) Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che le misure individuate costituiscono un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato e sono state concesse in violazione degli obblighi di notifica e di sospensione previsti dall'articolo 108, paragrafo 3, del trattato. Pertanto la Commissione ritiene che le misure concesse a Tercas costituiscano un aiuto di Stato illegale.

8. COMPATIBILITÀ DELL'AIUTO

8.1. Base giuridica per la valutazione di compatibilità

- (171) L'Italia non ha affermato che le misure sono compatibili con il mercato interno. Nessuna delle disposizioni dell'articolo 107, paragrafo 2, del trattato è applicabile a tali misure. Allo stesso modo, le lettere a) e d) dell'articolo 107, paragrafo 3, del trattato sono chiaramente non applicabili a tali misure, mentre i requisiti dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato sono più restrittivi rispetto a quelli attualmente applicati dalla Commissione agli enti finanziari in difficoltà conformemente all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del trattato. Per questo motivo la Commissione esaminerà la compatibilità dell'intervento del FITD solamente sulla base di quest'ultima disposizione.
- (172) L'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del trattato conferisce alla Commissione il potere di decidere che un aiuto è compatibile con il mercato interno se è inteso a «porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro.» La Commissione è consapevole che la crisi finanziaria mondiale può turbare gravemente l'economia di uno Stato membro e che misure a sostegno delle banche possono essere appropriate per porre rimedio a tale turbamento. Questo orientamento è stato successivamente precisato e sviluppato nelle comunicazioni sulla crisi ⁽¹⁰⁰⁾ e ulteriormente ribadito nella comunicazione sul settore bancario del 2013, dove la Commissione indica i motivi per cui ritiene che le condizioni per l'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b) continuino ad essere soddisfatte.
- (173) Affinché sia compatibile ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del trattato, un aiuto deve essere conforme ai principi generali sottesi alla compatibilità di cui all'articolo 107, paragrafo 3, del trattato, considerati alla luce degli obiettivi generali del trattato stesso. Pertanto, in base alla prassi decisionale ⁽¹⁰¹⁾ della Commissione, tutti gli aiuti o i regimi di aiuti devono soddisfare le seguenti condizioni: i) adeguatezza; ii) necessità; e iii) proporzionalità.
- (174) La comunicazione sul settore bancario del 2013 si applica agli aiuti di Stato concessi a partire dal 1° agosto 2013. L'intervento di sostegno del FITD è stato autorizzato dalla Banca d'Italia il 7 luglio 2014.
- (175) Al fine di determinare la compatibilità dell'intervento con le comunicazioni sulla crisi pertinenti, la Commissione valuterà gli aiuti concessi tramite le tre misure come segue:
- 1) *Misura 1*: il contributo a fondo perduto di 265 milioni di EUR sarà trattato come una ricapitalizzazione ai fini della valutazione a norma della comunicazione sul settore bancario del 2013 e della comunicazione sulla ristrutturazione, nonostante le differenze rispetto a una normale misura di ricapitalizzazione, in quanto l'autorità che ha concesso l'aiuto non ha acquisito diritti e non è stata pagata alcuna remunerazione;

⁽¹⁰⁰⁾ Comunicazione sulla ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria: limitazione degli aiuti al minimo necessario e misure di salvaguardia contro indebite distorsioni della concorrenza («comunicazione sulla ricapitalizzazione») (GU C 10 del 15.1.2009, pag. 2); Comunicazione sulla ristrutturazione; comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° gennaio 2012, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria («la comunicazione di proroga del 2011») (GU C 356 del 6.12.2011, pag. 7) e la comunicazione sul settore bancario del 2013.

⁽¹⁰¹⁾ Cfr. la decisione della Commissione, del 6 settembre 2013, relativa all'aiuto di Stato SA.37314 «Aiuto al salvataggio in favore di Probanka» (GU C 314 del 29.10.2013, pag. 1) e la decisione della Commissione, del 6 settembre 2013, relativa all'aiuto di Stato SA.37315 «Aiuto al salvataggio in favore di Factor Banka» (GU C 314 del 29.10.2013, pag. 2).

- 2) *Misura 2*: la garanzia di 35 milioni di EUR, finalizzata alla copertura del rischio di credito associato a determinate esposizioni di Tercas verso [...] e contenente un elemento di aiuto pari a 0,14 milioni di EUR, ha le caratteristiche per essere valutata come aiuto alla ristrutturazione di Tercas ai sensi della comunicazione sulle attività deteriorate ⁽¹⁰²⁾, nonché per essere valutata a norma della comunicazione sul settore bancario del 2013 e della comunicazione sulla ristrutturazione;
- 3) *Misura 3*: poiché la Commissione non ha adottato nessuna decisione in merito all'esenzione fiscale, la garanzia di 30 milioni di EUR sarà valutata come un ulteriore sostegno realizzato tramite un contributo a fondo perduto. La misura va pertanto trattata come una ricapitalizzazione da valutare nella stessa maniera della misura 1.

(176) In base a quanto esposto sopra, la Commissione valuterà innanzitutto la compatibilità della misura 2 con il mercato interno sulla base della comunicazione sulle attività deteriorate e, successivamente, procederà a una valutazione combinata di tutte e tre le misure ai sensi della comunicazione sul settore bancario del 2013 e della comunicazione sulla ristrutturazione.

8.2. Compatibilità della misura 2 con la comunicazione sulle attività deteriorate

(177) La misura 2 deve essere valutata in base ai criteri elencati nella comunicazione sulle attività deteriorate, in quanto ha la finalità di «esonerare la banca beneficiaria dalla (o compensare la) necessità di registrare una perdita o una riserva per un'eventuale perdita sulle sue attività deteriorate». Tali criteri di compatibilità comprendono: i) ammissibilità delle attività; ii) trasparenza e informativa in merito al deterioramento delle attività; iii) gestione delle attività; iv) approccio corretto e coerente in materia di valutazione delle attività; e v) adeguatezza della remunerazione e della condivisione degli oneri.

8.2.1. Ammissibilità delle attività

(178) Per quanto concerne l'ammissibilità delle attività, la sezione 5.4 della comunicazione sulle attività deteriorate indica che, per garantire la compatibilità, il sostegno ad attività richiede una chiara identificazione delle attività deteriorate e l'applicazione di determinati limiti in relazione all'ammissibilità.

(179) Sebbene la comunicazione sulle attività deteriorate consideri attività ammissibili quelle che hanno provocato la crisi finanziaria, è anche prevista la possibilità di «estendere l'ammissibilità a categorie di attività ben definite corrispondenti alla minaccia sistemica, con le debite giustificazioni e senza restrizioni quantitative». Inoltre, il punto 35 della comunicazione sulle attività deteriorate afferma che le attività che attualmente non possono essere considerate deteriorate non dovrebbero rientrare in un programma di sostegno.

(180) Nel caso in esame, una relazione del FITD del luglio 2014 fa presente che le esposizioni di cui alla misura 2 riguardano prestiti in bonis ma problematici. I prestiti in bonis non sono ammissibili in base ai criteri stabiliti nella sezione 5.4 della comunicazione sulle attività deteriorate. Su questa base, la Commissione conclude che la misura 2 non soddisfa i criteri di ammissibilità delle attività stabiliti nella comunicazione sulle attività deteriorate.

8.2.2. Trasparenza e informativa, gestione e valutazione

(181) Conformemente alla sezione 5.1 della comunicazione sulle attività deteriorate, la Commissione richiede la piena trasparenza e la trasmissione di un'informativa completa ex ante in merito alle attività deteriorate cui si applicheranno le misure di sostegno. Tuttavia, la Commissione non ha ricevuto informazioni di alcun tipo né sulle esposizioni in questione né sulla società sottostante.

(182) Inoltre, né lo Stato membro né alcuna degli interessati hanno fornito una valutazione sulle attività deteriorate, come richiesto dalla sezione 5.5 della comunicazione sulle attività deteriorate, né sono disponibili informazioni che permettano alla Commissione di presupporre che, ai sensi della sezione 5.6 della medesima comunicazione, le attività fossero debitamente separate a livello funzionale od organizzativo.

⁽¹⁰²⁾ Comunicazione della Commissione sul trattamento delle attività che hanno subito una riduzione di valore nel settore bancario comunitario (GU C 72 del 26.3.2009, pag. 1).

- (183) Pertanto, la Commissione conclude che i criteri riguardanti la trasparenza e le informative non sono stati soddisfatti e che, inoltre, mancano prove in base alle quali possa concludere che i criteri relativi alla gestione e alla valutazione siano stati rispettati.

8.2.3. *Condivisione degli oneri e remunerazione*

- (184) Per quanto riguarda la remunerazione, la sezione 5.2 della comunicazione sulle attività deteriorate ribadisce il principio generale secondo cui le banche dovrebbero sostenere per quanto possibile le perdite associate alle attività deteriorate e garantire una remunerazione corretta, in modo che sia assicurata la responsabilità equivalente degli azionisti e la condivisione degli oneri.
- (185) Come descritto ai considerando da 195 a 212, non sono state attuate misure di condivisione degli oneri adeguate. Inoltre, la Commissione osserva che non era prevista alcuna remunerazione per la garanzia connessa all'esposizione verso [...].
- (186) In base a quanto sopra, la Commissione conclude che la misura 2 non soddisfa nessuno dei requisiti cumulativi stabiliti nella comunicazione sulle attività deteriorate. Di conseguenza, tale misura non può essere considerata compatibile con il mercato interno.

8.3. **Compatibilità delle misure 1, 2 e 3 con la comunicazione sul settore bancario del 2013 e la comunicazione sulla ristrutturazione**

- (187) Per quanto riguarda le misure 1 e 3, la loro forma giuridica è quella della sovvenzione a fondo perduto, ossia un contributo in contanti che non prevede in cambio alcun corrispettivo (sotto forma di proprietà o remunerazione). I criteri di compatibilità stabiliti dalla comunicazione sul settore bancario del 2013 non contemplano una sovvenzione in quanto tale.
- (188) L'unica forma di aiuto simile alla sovvenzione prevista dalla comunicazione sul settore bancario del 2013 è l'aiuto alla ricapitalizzazione. Tuttavia, la ricapitalizzazione richiede il soddisfacimento di una serie di criteri di compatibilità, ossia: i) l'esistenza di un piano di raccolta di capitale che indichi tutte le possibilità disponibili per la banca in questione di raccogliere capitale da fonti private; ii) un piano di ristrutturazione che conduca al ripristino della redditività dell'ente finanziario; iii) un sufficiente contributo proprio del beneficiario, compreso il massimo contributo possibile dai detentori degli strumenti di capitale e di debito subordinato (condivisione degli oneri); e iv) misure sufficienti per limitare la distorsione della concorrenza. Anche se il commissario straordinario di Tercas potrebbe avere attuato un piano di raccolta di capitale (cfr. il considerando 15), la Commissione non ha ricevuto prove che dimostrino il soddisfacimento dei requisiti di compatibilità menzionati al presente punto.
- (189) In sostanza, i contributi a fondo perduto previsti dalle misure 1 e 3 sono stati erogati per azzerare il deficit patrimoniale di Tercas prima che BPB ne rilevasse l'attività. In passato la Commissione ha approvato operazioni analoghe in quanto compatibili con il mercato interno, ma lo ha fatto solo a titolo di aiuto per agevolare la risoluzione o a titolo di aiuto per sostenere la liquidazione ordinata di una banca ⁽¹⁰³⁾. Dal momento che l'Italia ha affermato chiaramente che nelle misure di aiuto a favore di Tercas non sono stati applicati né regimi di risoluzione né di liquidazione, la Commissione non può applicare lo stesso ragionamento nel caso di Tercas. Pertanto la Commissione deve qualificare la misura come aiuto alla ricapitalizzazione.
- (190) La misura 2 è stata disposta per proteggere Tercas da possibili perdite derivanti dalla sua esposizione verso [...]. In quanto tale è pertanto assimilabile a un aiuto alla ricapitalizzazione per la ristrutturazione di Tercas. Indipendentemente dalla sua conformità alla comunicazione sulle attività deteriorate, per essere dichiarata compatibile la misura 2 dovrebbe essere anche in linea con la comunicazione sul settore bancario del 2013 e la comunicazione sulla ristrutturazione. Non sarebbe inoltre possibile valutare le misure 1 e 3 alla luce di tali comunicazioni senza considerare la misura 2.

⁽¹⁰³⁾ Decisione relativa al caso SA.39250 (2014/N) — Portogallo — Risoluzione relativa a Banco Espírito Santo, SA, decisione della Commissione del 16 aprile 2015 relativa al caso SA.41503 (2015/N) — Grecia — Risoluzione relativa alla banca Panellinia mediante trasferimento alla banca Piraeus (GU C 325 del 2.10.2015, pag. 1); decisione della Commissione del 2 luglio 2015 relativa al caso SA.41924 (2015/N) — Italia — Risoluzione (mediante liquidazione) relativa a Banca Romagna Cooperativa (GU C 369 del 6.11.2015, pag. 1).

8.3.1. Ripristino della redditività a lungo termine

- (191) La comunicazione sul settore bancario del 2013 richiede sia un piano di raccolta di capitale, volto ad assicurare che si sia attinto a tutte le possibili fonti di capitale privato prima di richiedere un aiuto di Stato, sia un piano di ristrutturazione inteso a dimostrare il ripristino alla redditività a lungo termine. La redditività a lungo termine è raggiunta quando una banca è in grado di competere con i propri mezzi sul mercato dei capitali attenendosi ai pertinenti obblighi regolamentari. Per operare in tal senso una banca deve essere capace di coprire tutti i suoi costi e fornire un adeguato rendimento del capitale, in considerazione del profilo di rischio della banca. Conformemente al punto 17 della comunicazione sulla ristrutturazione, la redditività può essere ottenuta anche optando per la vendita della banca.
- (192) Gli interessati ritengono che il commissario straordinario abbia posto in essere attività volte a porre rimedio alle carenze organizzative e del sistema dei controlli interni di Tercas. BPB afferma inoltre che gli elementi strutturali del piano di risanamento sono stati sviluppati all'interno del Piano Industriale 2015-2019 di BPB.
- (193) La Commissione fa presente di non aver ricevuto un piano di ristrutturazione o di recupero che indicasse un ripristino della redditività a lungo termine nonostante la richiesta formale di invio di un tale piano rivolta all'Italia.
- (194) La Commissione riconosce la possibilità della presa in considerazione dei piani di ristrutturazione inoltrati dopo la realizzazione di una misura di ricapitalizzazione. La comunicazione sul settore bancario del 2013 prevede tale possibilità in particolare nel caso in cui l'aiuto sia stato notificato e attuato come aiuto per il salvataggio subordinato a condizioni stringenti. Tuttavia, non essendo stata nemmeno notificata una misura di salvataggio e date le informazioni disponibili, in particolare l'assenza di un piano di ristrutturazione, la Commissione non è in condizione di considerare soddisfatto il criterio del ripristino della redditività a lungo termine dimostrato dalla presenza di un piano di ristrutturazione dettagliato.

8.3.2 Aiuti limitati al minimo necessario e condivisione degli oneri

- (195) La comunicazione sulla ristrutturazione, integrata dalla comunicazione sul settore bancario del 2013, indica la necessità che il beneficiario fornisca un adeguato contributo per limitare al minimo necessario gli aiuti e per limitare le distorsioni della concorrenza e il rischio morale. A tal fine prevede che i) sia i costi di ristrutturazione, sia l'importo degli aiuti siano limitati e ii) ci sia la massima condivisione degli oneri possibile da parte degli azionisti e dei creditori subordinati.
- (196) Conformemente al punto 29 della comunicazione sul settore bancario del 2013, la Commissione può autorizzare misure di aiuto solo una volta che lo Stato membro interessato dimostra che sono stati utilizzati nella massima misura possibile tutti i mezzi per limitare l'aiuto al minimo necessario. A tal fine, gli Stati membri sono invitati a presentare un piano di raccolta di capitale, prima o come parte di un piano di ristrutturazione.
- (197) Conformemente al punto 44 della comunicazione sul settore bancario del 2013, «il debito subordinato deve essere convertito o ridotto, in linea di principio prima della concessione degli aiuti di Stato. Gli aiuti di Stato non devono essere concessi prima che capitale proprio, capitale ibrido e debito subordinato siano stati impiegati appieno per compensare eventuali perdite».
- (198) Conformemente al punto 47 della comunicazione sul settore bancario del 2013, il deflusso di fondi dovrebbe essere impedito nella fase più iniziale possibile onde limitare l'aiuto al minimo necessario.
- (199) Conformemente al punto 52 della comunicazione sul settore bancario del 2013, la Commissione autorizza gli aiuti al salvataggio sotto forma di ricapitalizzazione (accettando la presentazione di un piano di ristrutturazione dopo l'attuazione della misura) solamente se le misure di salvataggio non impediscono il rispetto dei requisiti in materia di condivisione degli oneri stabiliti nella medesima comunicazione.
- (200) La Commissione osserva che il capitale azionario di Tercas è stato integralmente svalutato.
- (201) Tuttavia, 189 milioni di EUR (al 31 marzo 2014) di prestiti subordinati di Tercas su base consolidata (inclusa la controllata Caripe) avrebbero dovuto essere convertiti o svalutati in linea con i requisiti stabiliti nella comunicazione sul settore bancario del 2013 al fine di ridurre il deficit patrimoniale e limitare al minimo necessario

l'importo degli aiuti. La Commissione osserva che non è stata eseguita nessuna delle conversioni o svalutazioni di cui sopra e che, stando alle informazioni fornite da Tercas, il debito subordinato emesso dalla capogruppo e pari a 36 milioni di EUR è giunto a scadenza ed è stato rimborsato a dicembre 2014. La Commissione non dispone di informazioni circa la scadenza e il rimborso del debito subordinato emesso da Caripe.

- (202) La Commissione ritiene che il deflusso di fondi legato alla scadenza di tale debito subordinato e il conseguente pagamento violi sostanzialmente le condizioni alle quali gli aiuti alla ricapitalizzazione possono rivelarsi compatibili a norma della comunicazione sul settore bancario del 2013.
- (203) Gli interessati affermano che l'alternativa del bail-in del debito subordinato non era giuridicamente percorribile nel quadro della legislazione italiana e che il debito può essere svalutato solo in caso di liquidazione amministrativa coatta. La comunicazione sul settore bancario del 2013 stabilisce gli elementi, tra cui il requisito del bail-in, cui la Commissione ricorrerà per stabilire se l'aiuto di Stato è compatibile con il mercato interno. La Commissione fa presente che una tale condivisione degli oneri è possibile in caso di liquidazione, come emerge chiaramente dal contesto alla base della decisione adottata nel caso di Banca Romagna ⁽¹⁰⁴⁾, in cui l'aiuto concesso dall'Italia è stato approvato e sono stati rispettati i requisiti sulla condivisione degli oneri in relazione al debito subordinato.
- (204) Sebbene gli interessati facciano riferimento al punto 42 della comunicazione sul settore bancario del 2013, la Commissione fa presente che tale punto 42 si riferisce ai detentori di titoli di debito di primo rango e non di debiti subordinati.
- (205) Gli interessati indicano come riferimento anche il punto 45 della medesima comunicazione, che consente di derogare al principio generale di conversione o di svalutazione dei debiti subordinati laddove l'attuazione di tali misure metterebbe in pericolo la stabilità finanziaria o determinerebbe risultati sproporzionati.
- (206) La Commissione osserva che la condivisione degli oneri da parte dei titolari del debito subordinato è stata applicata in Slovenia a un'ampia parte dell'intero sistema bancario dello Stato membro nel rispetto della comunicazione sul settore bancario del 2013 ⁽¹⁰⁵⁾ e in Portogallo, alla terza banca più grande del paese ⁽¹⁰⁶⁾. Tale ripartizione è stata applicata in ampia misura anche nel sistema bancario spagnolo prima dell'adozione della comunicazione sul settore bancario del 2013, senza mettere a rischio la stabilità finanziaria e senza risultati sproporzionati. La Commissione non può pertanto riconoscere che un tale rischio sia presente alla luce delle dimensioni ridotte di Tercas. Gli unici casi in cui la Commissione ha ammesso una deroga dalla normale condivisione degli oneri in ragione di risultati sproporzionati non sono pertinenti nella fattispecie ⁽¹⁰⁷⁾.
- (207) La Commissione conclude pertanto che i detentori di titoli di debito subordinati non hanno contribuito nella massima misura possibile e l'intervento del FITD non è in linea con un elemento fondamentale della comunicazione sul settore bancario del 2013.
- (208) Nelle osservazioni inoltrate, il FITD afferma che l'operazione di ristrutturazione ha comportato una ricapitalizzazione completa di Tercas, eseguita per mezzo dell'intervento di BPB, che ha contribuito all'aumento di capitale raccogliendo capitale sul mercato. Dall'altra parte il punto 34 della comunicazione sul settore bancario del 2013 prevede che gli Stati membri debbano stabilire la carenza di capitale residua che deve essere coperta da aiuti di Stato dopo la presentazione del piano di raccolta di capitale. Tuttavia, come riconosciuto nella documentazione trasmessa da BPB e Tercas, la ricapitalizzazione da parte di BPB era subordinata al fatto che il deficit patrimoniale fosse coperto dal FITD prima della ricapitalizzazione da parte di BPB.

⁽¹⁰⁴⁾ Cfr. la nota a piè di pagina 103.

⁽¹⁰⁵⁾ Decisione della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativa al caso SA.35709 (2013/N) — Slovenia — Ristrutturazione di Nova Kreditna Banka Maribor d.d. (NKBM) (GU C 120 del 23.4.2014, pag. 1); decisione 2014/535/UE della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativa al caso SA.33229 (2012/C) — (ex 2011/N) — Ristrutturazione di NLB — Slovenia a cui la Slovenia intende dare esecuzione a favore di Nova Ljubljanska banka d.d. (GU L 246 del 21.8.2014, pag. 28); decisione della Commissione, del 18 dicembre 2013 relativa al caso SA.37690 (13/N) — Slovenia — Aiuto al salvataggio a favore di Abanka d.d. (GU C 37 del 7.2.2014, pag. 1); decisione della Commissione, del 18 dicembre 2013 relativa al caso SA.37642 (13/N) — Slovenia — Liquidazione ordinata di Probanka d.d. (GU C 69 del 7.3.2014, pag. 1); e decisione della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativa al caso SA.37643 (2013/N) — Slovenia — Liquidazione ordinata di Factor banka (GU C 69 del 7.3.2014, pag. 1).

⁽¹⁰⁶⁾ Decisione relativa al caso SA.39250 (2014/N) — Portogallo — Risoluzione relativa a Banco Espírito Santo, S.A.

⁽¹⁰⁷⁾ La situazione del caso relativo a Tercas non è comparabile con la decisione Eurobank, in cui la Commissione ha ammesso il criterio dei risultati sproporzionati relativamente a un caso in cui lo Stato ha garantito interamente una misura di ricapitalizzazione senza dover fornire in conclusione alcun capitale, poiché l'intero capitale è stato reperito da fonti private. Decisione 2014/885/UE della Commissione, del 29 aprile 2014, relativa agli aiuti di Stato SA.34825 (2012/C), SA.34825 (2014/NN), SA.36006 (2013/NN), SA.34488 (2012/C) (ex 2012/NN), SA.31155 (2013/C) (2013/NN) (ex 2010/N) cui la Grecia ha dato esecuzione in favore del gruppo Eurobank in materia di: ricapitalizzazione e ristrutturazione di Eurobank Ergasias SA; aiuti per la ristrutturazione a Proton Bank attraverso la creazione e la capitalizzazione di Nea Proton e l'ulteriore ricapitalizzazione di New Proton Bank tramite il Fondo ellenico di stabilità finanziaria; risoluzione di Hellenic Postbank attraverso la creazione di una banca ponte (GU L 357 del 12.12.2014, pag. 112).

- (209) BPB e Tercas affermano inoltre che l'intervento era limitato al minimo necessario per il raggiungimento del suo obiettivo, ossia la redditività a lungo termine di Tercas. La loro posizione è argomentata come segue: 1) il contributo del FITD è in linea con il criterio del minor onere previsto dallo Statuto del FITD, 2) si trattava dell'unica alternativa percorribile in considerazione del deterioramento della situazione di Tercas e della necessità di trovare un acquirente e 3) il FITD ha solo parzialmente contribuito al ripianamento del deficit patrimoniale e al ripristino dei coefficienti di capitale minimi: nello specifico, ha contribuito con 265 milioni di EUR (a fronte dei 495 milioni di EUR necessari).
- (210) A tale proposito, la Commissione ricorda che il criterio del minor onere, come previsto dallo Statuto del FITD, è irrilevante ai fini della valutazione della compatibilità delle misure. Riguardo alla compatibilità, l'unica analisi pertinente nel presente contesto è quella volta a individuare se l'aiuto di Stato fornito è sufficiente per ripristinare la redditività a lungo termine dell'ente finanziario in oggetto ed è limitato al minimo necessario, con distorsioni della concorrenza sufficientemente limitate. L'affermazione secondo cui l'aiuto concesso era minore all'importo richiesto per soddisfare i requisiti patrimoniali non prova che l'aiuto era limitato al minimo necessario.
- (211) Come indicato al punto (194), in base alle informazioni fornite, la Commissione non è certa del fatto che l'aiuto fosse effettivamente sufficiente per ripristinare la redditività. Inoltre, l'aiuto era indubbiamente non limitato al minimo necessario in quanto il bail-in dei prestiti subordinati non ha avuto luogo.
- (212) Va inoltre aggiunto che se l'intervento del FITD fosse stato attuato nel rispetto dell'approccio previsto dalla comunicazione sul settore bancario del 2013, i costi a carico del FITD avrebbero potuto essere ulteriormente ridotti con una svalutazione contabile completa del debito subordinato di 169 milioni di EUR (88 milioni di EUR per Tercas-Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo S.p.A e 81 milioni di EUR per Caripe), con una conseguente riduzione significativa dell'onere a carico dello Stato membro. Una tale svalutazione sarebbe stata giuridicamente ammissibile in caso di liquidazione ⁽¹⁰⁸⁾.

8.3.3 Misure volte a limitare la distorsione della concorrenza

- (213) Infine, la sezione 4 della comunicazione sulla ristrutturazione stabilisce che la ristrutturazione di un ente finanziario dovrebbero contenere misure che limitano la distorsione della concorrenza. Tali misure dovrebbero essere formulate ad hoc per affrontare le distorsioni sui mercati in cui opera la banca beneficiaria a seguito della ristrutturazione.
- (214) Il punto 34 della comunicazione sulla ristrutturazione prevede che una remunerazione adeguata del capitale pubblico rappresenta una delle limitazioni più appropriate della distorsione della concorrenza, poiché limita l'importo dell'aiuto.
- (215) In merito a tutte e tre le misure, la Commissione prende atto della totale assenza di qualsiasi elemento che comporti una remunerazione associata al contributo del FITD, oppure una commissione a fronte della garanzia, nonché dell'assenza di qualsiasi tipo di acquisizione di diritti (ossia azioni ordinarie) o di partecipazione a eventuali introiti futuri. Non vi era nemmeno un meccanismo di recupero che consentisse di rientrare in possesso dell'aiuto fornito a Tercas in seguito al ripristino della redditività.
- (216) Il FITD afferma che nel caso degli interventi volti a coprire il deficit patrimoniale per rendere possibile l'acquisto di un'impresa in dissesto da parte di altri soggetti, è normale che non sia prevista una remunerazione. La Commissione osserva che tali interventi corrispondono alla concessione di un'assistenza che ha avuto come effetto immediato il fatto che Tercas non sia uscita dal mercato, contrariamente a quanto sarebbe successo in assenza di tale sostegno. Per questo motivo questi interventi devono essere considerati un'importante distorsione della concorrenza. Pertanto, come indicato al punto (189), la Commissione considera tali misure compatibili con il mercato interno solo se l'aiuto è concesso in sede di risoluzione o al fine di sostenere una liquidazione ordinata.
- (217) Il FITD ha osservato che la Commissione in precedenza ha ammesso un livello basso o addirittura l'assenza di remunerazione, ad esempio nei casi di Banco de Valencia (BVA) ⁽¹⁰⁹⁾, Banco Portugues de Negocios (BPN) ⁽¹¹⁰⁾ o Banco CAM ⁽¹¹¹⁾.

⁽¹⁰⁸⁾ Cfr. la nota a piè di pagina 103.

⁽¹⁰⁹⁾ Decisione della Commissione del 28 novembre 2012 relativa al caso SA.34053 (12/N) — Spagna — Ricapitalizzazione e ristrutturazione di Banco de Valencia SA (GU C 75 del 14.3.2013, pag. 1).

⁽¹¹⁰⁾ Decisione 2012/660/UE della Commissione, del 27 marzo 2012, riguardante la misura SA.26909 (2011/C) cui il Portogallo ha dato esecuzione per la ristrutturazione di Banco Português de Negócios (BPN) (GU L 301 del 30.10.2012, pag. 1).

⁽¹¹¹⁾ Decisione della Commissione del 29 giugno 2010 relativa al caso NN 61/09 — Spagna — Salvataggio e ristrutturazione di Caja Castilla-La Mancha (GU C 289 del 26.10.2010, pag. 1).

- (218) A questo proposito, la Commissione ricorda che tutte queste decisioni — nella misura in cui l'autorizzazione non è stata concessa per aiuti alla risoluzione o sostegni alla liquidazione ordinata (considerando 189) — sono state prese prima dell'entrata in vigore della comunicazione sul settore bancario del 2013.
- (219) Inoltre, nella sostanza, la Commissione fa presente che in tutti i tre casi invocati dagli interessati sono state attuate misure particolarmente approfondite in linea con i requisiti della comunicazione sulla ristrutturazione. In tutti i tre casi ciò ha comportato il ritiro dal mercato della banca e del suo marchio. Inoltre, la riduzione delle attività economiche è stata particolarmente significativa in ciascuno di questi casi (~50 % di riduzione in termini di quantità di filiali e ~35 % in termini di effettivi in CAM, ~90 % di riduzione in termini di filiali e ~50 % in termini di effettivi in BVA, 65 % di riduzione a livello di bilancio e chiusura di tutti i rami di attività tranne il retail in BPN).
- (220) La Commissione ricorda che, per quanto riguarda Tercas, le filiali e gli effettivi saranno invece ridotti di circa il [...] % ciascuno, mentre tutti i rami di attività rimarranno operativi. Inoltre, il marchio di Tercas continua a esistere e le attività economiche continuano a essere esercitate nella sua precedente area d'affari.
- (221) Su tale base, la Commissione conclude che, contrariamente a quanto affermato da FITD, BPB e Tercas, la riorganizzazione di Tercas non raggiunge la portata degli esempi da loro citati e non giustifica l'assenza completa di remunerazione per le misure.
- (222) Il FITD afferma inoltre che l'impatto dell'operazione sul mercato è di per sé limitato in considerazione delle dimensioni e della portata geografica ridotte delle attività di Tercas, che opera principalmente nella Regione Abruzzo.
- (223) Tuttavia, stando alle statistiche disponibili della Banca d'Italia alla fine del 2014, nella Regione Abruzzo erano attive 12 banche, tra cui almeno un grande ente finanziario europeo. Dato che Tercas è attiva nel settore finanziario, con 163 filiali nella Regione Abruzzo nel 2011, e che è in concorrenza con una serie di altri enti finanziari europei che dispongono di filiali nella stessa regione, ogni vantaggio concesso comporterebbe una potenziale distorsione della concorrenza.
- (224) Vista la mancanza di remunerazione per l'intervento del FITD e la riduzione relativamente moderata dell'attività economica di Tercas, in combinazione con il mantenimento del marchio Tercas, la Commissione considera che non siano in atto sufficienti salvaguardie per limitare potenziali distorsioni della concorrenza.

8.4. Conclusione in merito alla compatibilità

- (225) In sintesi, la Commissione non è in grado di individuare nessuna ragione per ritenere che le tre misure siano compatibili con il mercato interno.
- (226) In particolare, la documentazione trasmessa dimostra che le misure non prevedono la condivisione degli oneri richiesta a norma della comunicazione sul settore bancario del 2013 e non soddisfano i requisiti combinati necessari ai fini della compatibilità dell'aiuto alla ristrutturazione, ossia il ripristino della redditività a lungo termine, la limitazione dell'aiuto al minimo necessario e l'adozione di misure volte a limitare le distorsioni della concorrenza.

9. RECUPERO

- (227) In base al trattato e secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia, la Commissione, qualora abbia accertato l'incompatibilità di un aiuto con il mercato interno, è competente a decidere che lo Stato interessato abolisca o modifichi tale aiuto ⁽¹¹²⁾. Sempre secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia, l'obbligo imposto a uno Stato di abolire un aiuto che la Commissione considera incompatibile con il mercato interno è finalizzato al ripristino della situazione preesistente ⁽¹¹³⁾.

⁽¹¹²⁾ Cfr. causa 70/72 Commissione/Germania EU:C:1973:87, punto 13.

⁽¹¹³⁾ Cfr. cause riunite C-278/92, C-279/92 e C-280/92 Spagna/Commissione EU:C:1994:325, punto 75.

- (228) La Corte di giustizia ha stabilito al riguardo che tale obiettivo è raggiunto quando il beneficiario ha rimborsato gli importi concessi a titolo di aiuti illegali, perdendo quindi il vantaggio di cui aveva fruito sul mercato rispetto ai suoi concorrenti, e viene ripristinata la situazione esistente prima della corresponsione dell'aiuto ⁽¹¹⁴⁾.
- (229) In linea con la giurisprudenza, l'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio ⁽¹¹⁵⁾, stabilisce che «nel caso di decisioni negative relative a casi di aiuti illegali la Commissione adotta una decisione con la quale impone allo Stato membro interessato di adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario» e che «la Commissione non impone il recupero dell'aiuto qualora ciò sia in contrasto con un principio generale del diritto dell'Unione».
- (230) Né l'Italia né i terzi interessati hanno formalmente chiesto che il recupero non venisse imposto in quanto contrario a un principio generale del diritto dell'Unione. Tuttavia, alla luce degli scambi di informazioni intrattenuti con l'Italia e i terzi interessati, la Commissione ritiene opportuno valutare se, nel caso di specie, un ordine di recupero sarebbe contrario ai principi generali del diritto dell'Unione.
- (231) Alla luce del riferimento agli interventi dei sistemi di garanzia dei depositi di cui al punto 63 della comunicazione sul settore bancario e della precedente prassi decisionale della Commissione ⁽¹¹⁶⁾, nel giugno 2014 nessuna banca e nessuno Stato membro avrebbero potuto fare affidamento sul fatto che gli interventi dei sistemi di garanzia dei depositi potessero non essere considerati aiuti di Stato. Inoltre, nessun beneficiario di aiuti illegali può avere alcuna legittima aspettativa in merito alla legalità degli aiuti prima che la Commissione abbia adottato, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato, una decisione finale in merito.
- (232) Inoltre, in linea di principio, la Commissione valuta la compatibilità delle misure di aiuto sulla base dei criteri validi alla data in cui adotta la decisione. I criteri di compatibilità esposti nella comunicazione sul settore bancario del 2013 hanno iniziato ad essere applicabili a partire dal 1° agosto 2013, ossia 11 mesi prima della concessione delle misure. Pertanto, non vi potevano essere problemi di certezza del diritto imputabili al fatto che la comunicazione sul settore bancario del 2013 fosse di recente adozione.
- (233) La Commissione osserva inoltre che il recupero rappresenta la normale conseguenza delle decisioni negative in casi di aiuti illegali e, in quanto tale, non può essere considerato un provvedimento sproporzionato.
- (234) La giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'Unione ha inoltre definito rigorosamente i casi in cui a uno Stato membro può essere riconosciuta l'assoluta impossibilità di eseguire un ordine di recupero. In particolare, nel caso in cui venga deciso di recuperare gli aiuti, le difficoltà finanziarie cui dovrebbe fare fronte il beneficiario degli aiuti non rendono impossibile un recupero. La Commissione conclude pertanto che nella fattispecie non possa essere fatta valere l'impossibilità di procedere al recupero.
- (235) Pertanto, poiché le misure in esame sono state attuate in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato e vanno considerate aiuti illegali e incompatibili e poiché il recupero non risulta contrario ad alcun principio generale del diritto dell'Unione, è necessario procedere al recupero al fine di ripristinare la situazione che esisteva sul mercato prima della concessione delle misure. Il recupero riguarda il periodo nel quale il beneficiario ha potuto usufruire del vantaggio, quindi dal momento in cui l'aiuto è stato messo a sua disposizione fino alla data dell'effettivo recupero, e gli importi devono comprendere gli interessi maturati fino all'effettivo recupero. Nella fattispecie, la data in cui l'aiuto è stato messo a disposizione dell'impresa è la data del versamento del contributo, per quanto riguarda la misura 1, e la data di costituzione della garanzia, per quanto riguarda le misure 2 e 3.

10. CONCLUSIONE

- (236) La Commissione conclude che l'Italia ha illegalmente adottato la misura 1, un contributo a fondo perduto di 265 milioni di EUR, la misura 2, una garanzia di 35 milioni di EUR a copertura di esposizioni creditizie verso [...], con un elemento di aiuto pari a 0,14 milioni di EUR, e la misura 3, un ulteriore contributo a fondo perduto

⁽¹¹⁴⁾ Cfr. causa C-75/97 *Belgio/Commissione* EU:C:1999:311 punti 64 e 65.

⁽¹¹⁵⁾ Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU L 248 del 24.9.2015, pag. 9).

⁽¹¹⁶⁾ Cfr. la decisione relativa al caso SA.33001 (2011/N) — Danimarca — parte B — Amendment to the Danish winding up scheme for credit institutions, considerando da 43 a 49; la decisione relativa al caso SA.34255 (2012/N) — Spagna — Restructuring of CAM and Banco CAM, considerando da 76 a 87; e la decisione relativa al caso SA.37425 (2013/N) — Polonia — Regime di liquidazione ordinata delle cooperative di credito, considerando da 44 a 53.

di 30 milioni di EUR, per un totale di 295,14 milioni di EUR di aiuti di Stato, concessi il 7 luglio 2014 in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Gli aiuti illegali e incompatibili vanno quindi recuperati presso il beneficiario, Tercas, con i relativi interessi,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'aiuto di Stato concesso adottando la misura 1, un contributo a fondo perduto di 265 milioni di EUR, la misura 2, una garanzia di 35 milioni di EUR a copertura di esposizioni creditizie verso [...], con un elemento di aiuto pari a 0,14 milioni di EUR, e la misura 3, un ulteriore contributo a fondo perduto di 30 milioni di EUR, per un totale di 295,14 milioni di EUR, illegalmente concessi dall'Italia a favore di Tercas il 7 luglio 2014 in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, è incompatibile con il mercato interno.

Articolo 2

1. L'Italia procede al recupero presso il beneficiario degli aiuti di cui all'articolo 1.
2. Gli importi da recuperare comprendono gli interessi maturati a decorrere dalla data in cui tali importi sono stati messi a disposizione del beneficiario fino alla data del loro recupero effettivo.
3. Gli interessi sono calcolati su base composta conformemente al capitolo V del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione ⁽¹¹⁷⁾ e al regolamento (CE) n. 271/2008 della Commissione ⁽¹¹⁸⁾ che modifica il regolamento (CE) n. 794/2004.

Articolo 3

1. Il recupero dell'aiuto di cui all'articolo 1 è immediato ed effettivo.
2. L'Italia garantisce l'esecuzione della presente decisione entro quattro mesi dalla data della notifica.

Articolo 4

1. Entro due mesi dalla notifica della presente decisione, l'Italia trasmette le seguenti informazioni alla Commissione:
 - a) l'importo complessivo (capitale e interessi) che deve essere recuperato presso il beneficiario;
 - b) una descrizione dettagliata delle misure già adottate e di quelle previste per conformarsi alla presente decisione;
 - c) i documenti da cui risulti che al beneficiario è stato ingiunto di provvedere al rimborso dell'aiuto.

⁽¹¹⁷⁾ Regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GUL 140 del 30.4.2004, pag. 1).

⁽¹¹⁸⁾ Regolamento (CE) n. 271/2008 della Commissione, del 30 gennaio 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 794/2004 recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GUL 82 del 25.3.2008, pag. 1).

2. L'Italia informa la Commissione dei progressi relativi alle misure nazionali adottate per l'esecuzione della presente decisione fino al completo recupero dell'aiuto di cui all'articolo 1. Essa trasmette immediatamente, su semplice richiesta della Commissione, le informazioni relative alle misure già adottate e previste per conformarsi alla presente decisione. Essa fornisce inoltre informazioni dettagliate riguardo all'importo dell'aiuto e degli interessi già recuperati presso il beneficiario.

Articolo 5

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 23 dicembre 2015

Per la Commissione
Margrethe VESTAGER
Membro della Commissione
