



## **Il salvataggio di Banca Tercas non è un aiuto di Stato secondo il Tribunale dell'Unione europea**

DI DANIELE DOMENICUCCI\*

Sommario: 1. *Premessa.* – 2. *Il contesto in cui è stato posto in essere il salvataggio di Tercas.* – 3. *Il procedimento amministrativo sfociato nella decisione della Commissione* – 4. *La sentenza del Tribunale dell'Unione europea.* – 5. *Considerazioni conclusive*

1. *Premessa.* – La politica di intervento e sostegno a favore del sistema bancario è da diversi anni al centro del dibattito europeo. Nel contesto della crisi finanziaria che ha segnatamente investito l'intero continente, la Commissione europea (in prosieguo la “Commissione”) ha infatti adottato, e adattato nel corso del tempo, delle disposizioni specifiche per il settore finanziario<sup>1</sup> con l'obiettivo di consentire, in via eccezionale, degli aiuti di Stato diretti ad

---

\* *Referendario presso il Tribunale dell'Unione europea. Il presente articolo è destinato alla pubblicazione nel n. 2/2019 di “PQM” – Rivista semestrale di giurisprudenza e vita forense abruzzese.*

\*\* *Le opinioni espresse sono personali e non possono essere riferite all'Istituzione cui l'autore appartiene.*

<sup>1</sup> A partire dal 2008, la Commissione ha adottato un [quadro globale per gli aiuti di Stato al settore finanziario](#) durante la crisi. Rientrano in tale quadro la [comunicazione sul settore bancario del 2008](#), la comunicazione sulla ricapitalizzazione, la comunicazione sulle attività deteriorate, la comunicazione sulla ristrutturazione e le comunicazioni di proroga del 2010 e del 2011. In tale contesto, la Commissione ha autorizzato un “aiuto al salvataggio”, che poteva essere approvato su base temporanea a condizione che entro 6 mesi fosse presentato un piano di ristrutturazione in vista dell'approvazione definitiva da parte della Commissione. Dal 1° agosto 2013 la Commissione ha adottato una [nuova comunicazione sul settore bancario](#) (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, in [GUUE C 216 del 30.7.2013](#), p. 1), che ha sostituito quella del 2008 e integrato, in particolare, la comunicazione sulla ricapitalizzazione, la comunicazione sulle attività deteriorate e la comunicazione sulla ristrutturazione (al riguardo, v. G. Lo Schiavo, *Burden Sharing Arrangements vs. Shareholders and Creditors: Kotnik, Dowling and the Current State Aid Policy in the Banking Sector*, in European

impedire il collasso del settore bancario e di porre in tal modo rimedio alle gravi perturbazioni dell'economia degli Stati membri potenzialmente collegate alla crisi di banche strategiche per l'economia nazionale<sup>2</sup>. Tali disposizioni mirano a conciliare quindi diverse esigenze, consentendo agli Stati membri di intervenire a sostegno di una banca in difficoltà, ma assicurandosi anche che l'importo dei fondi pubblici utilizzati sia limitato, che ne sia fatto buon uso per evitare che si rendano necessari ulteriori aiuti di Stato e che le distorsioni della concorrenza siano limitate.

In particolare, secondo gli orientamenti della Commissione, gli aiuti di Stato possono essere concessi solo in presenza di determinate condizioni dirette a verificare, volta per volta, (i) se l'uso del denaro dei contribuenti è limitato grazie a opportune misure di ripartizione degli oneri; ciò richiede alla banca, ai suoi proprietari e ai suoi creditori di contribuire alla copertura dei costi del dissesto bancario prima che il contribuente possa essere esposto; (ii) se le banche sono sottoposte a una ristrutturazione approfondita, necessaria per ripristinare la redditività a lungo termine, senza bisogno di ulteriori sostegni pubblici sulla base di un piano di ristrutturazione o, qualora questo non sia possibile, se sono liquidate ed escono dal mercato in modo ordinato; (iii) se le distorsioni della concorrenza sono limitate grazie a misure correttive proporzionate: accordare un aiuto di Stato a una determinata banca falsa la concorrenza, poiché le conferisce un vantaggio sui suoi concorrenti che è necessario compensare imponendo alla banca di

---

Business Organization Law Review, 9/2018, Vol. 19, n° 3, p. 581). Dal 1° gennaio 2015 è entrata in vigore la direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio (BRRD), secondo la quale l'opzione per difetto delle banche in difficoltà consiste nell'avvio di una procedura ordinaria d'insolvenza. Conformemente alle disposizioni della BRRD, la risoluzione può essere effettuata solo se l'autorità di risoluzione decide che è nell'interesse pubblico farlo. Gli aiuti di Stato alle banche in difficoltà notificati alla Commissione dopo il 1° gennaio 2015 possono essere concessi solo se la banca è sottoposta a risoluzione, conformemente alle disposizioni della BRRD in aggiunta alle norme UE sugli aiuti di Stato. L'unica eccezione è la cosiddetta "ricapitalizzazione cautelativa", che autorizza, in circostanze rigorosamente definite, la concessione di aiuti di Stato al di fuori del campo di applicazione della risoluzione. Dal 1° gennaio 2016, i requisiti della BRRD relativi al *bail-in* entrano in vigore in tutti gli Stati membri (tranne quelli in cui erano già in vigore in seguito a un'applicazione anticipata). Gli aiuti di Stato notificati alla Commissione dopo tale data e che comportano una risoluzione a norma della BRRD possono essere approvati soltanto in presenza di *bail-in* di almeno l'8% delle passività totali della banca, il che può richiedere anche la conversione di titoli di debito di primo rango e di depositi non coperti.

<sup>2</sup> V., al riguardo, *inter alia*, F. Croci, *L'impatto della crisi finanziaria sugli aiuti di Stato al settore bancario*, in Il diritto dell'Unione europea, 2014, p. 733; M. Liberati, *La crisi del settore bancario tra aiuti di Stato e meccanismi di risanamento e di risoluzione*, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2014, p. 1339; A. Argentati, *I salvataggi di banche italiane e l'Antitrust europeo*, in Mercato Concorrenza Regole, 1/2016, p. 109; L. Scipione, [Crisi bancarie e disciplina degli aiuti di Stato. Il caso italiano: criticità applicative e antinomie di una legislazione d'emergenza](#), in Innovazione e Diritto – Rivista di diritto tributario e dell'economia, 5/2017, p. 284; A. Antonucci, *Gli "aiuti di Stato" al settore bancario: le regole d'azione della regia della Commissione*, in Studi sull'integrazione europea, 2018, p. 587.

chiudere o vendere parte delle proprie attività o facendo in modo che non usi l'aiuto per avere la meglio sui concorrenti.

Le note vicende che hanno visto come protagonista l'istituto di credito abruzzese "Banca Tercas - Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo S.p.A.<sup>3</sup> (in prosieguo "Tercas") si collocano all'interno di questo contesto<sup>3</sup>.

## 2. – *Il contesto in cui è stato posto in essere il salvataggio di Tercas*

Come noto, Tercas era la capogruppo di un gruppo bancario operante principalmente nella Regione Abruzzo<sup>4</sup>. Nell'aprile 2012, in seguito a un'ispezione effettuata qualche mese prima presso Tercas, nel corso della quale erano emerse diverse irregolarità e anomalie nella gestione e nella *governance* aziendale, la Banca d'Italia ha proposto al Ministro dell'Economia e delle finanze di sottoporre la banca teramana ad amministrazione straordinaria, conformemente a quanto stabilito dall'art. 70 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia e successive modifiche e integrazioni (in prosieguo "T.U.B.").

Il 30 aprile 2012, il Ministro dell'Economia e delle finanze ha adottato un decreto per sottoporre la banca abruzzese ad amministrazione straordinaria, cui ha fatto seguito la nomina da parte della Banca d'Italia di un Commissario straordinario.

Dopo aver valutato due opzioni di ricapitalizzazione di Tercas, nell'ottobre 2013, il Commissario straordinario, d'intesa con la Banca d'Italia, ha avviato dei contatti con la Banca Popolare di Bari (in prosieguo "BPB"), la quale aveva manifestato interesse riguardo ad un'iniezione di capitale in Tercas alla duplice condizione però che, da un lato, gli attivi di Tercas e Caripe fossero soggetti ad un'indagine di *due diligence* e, dall'altro, che il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (in prosieguo il "Fondo interbancario")<sup>5</sup> ne coprisse interamente il deficit patrimoniale.

---

<sup>3</sup> v., *inter alia*, A. Argentati, *Sistemi di garanzia dei depositi e crisi bancarie: c'è aiuto di Stato?*, in Mercato Concorrenza Regole, 2/2015, p. 328, e Scipione, *op. cit.*, p.p. 308-315.

<sup>4</sup> Alla fine del 2011, il principale azionista della capogruppo era la Fondazione Tercas, che all'epoca deteneva il 65% della capogruppo. Tale gruppo comprendeva Banca Caripe S.p.A. (in prosieguo "Caripe"), che era stata acquisita da Tercas alla fine del 2010 (con una partecipazione del 90%). All'epoca Tercas disponeva di un capitale di 50 milioni di euro e di riserve per 311 milioni di euro.

<sup>5</sup> Il Fondo interbancario è un consorzio di diritto privato tra banche, costituito su base volontaria nel 1987, la cui finalità è di garantire i depositi dei suoi membri. Come noto, il diritto dell'UE prevede che i sistemi di garanzia dei depositi abbiano carattere obbligatorio al fine di garantire il risarcimento dei depositi coperti in caso di liquidazione e di uscita dal mercato di una banca. A seguito del recepimento nel diritto italiano della direttiva 94/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 1994, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (GU 1994, L 135, pag. 5), la Banca d'Italia ha riconosciuto il predetto Fondo interbancario come uno dei sistemi di garanzia dei depositi autorizzati a operare in Italia. In particolare, in forza dell'art. 27 del suo statuto, in caso di liquidazione coatta amministrativa di uno dei suoi membri, il Fondo interbancario interviene rimborsando i

Dopo una prima decisione favorevole, avallata dalla Banca d'Italia, di intervenire a sostegno di Tercas, mediante una ricapitalizzazione a copertura del suddetto deficit e l'impegno ad acquistarne gli attivi deteriorati, il Fondo interbancario ha tuttavia fatto marcia indietro per via di un disaccordo, insorto tra i propri periti e quelli della BPB, sul valore degli attivi della banca abruzzese.

Il Fondo interbancario si è quindi rivolto ad una società di revisione e consulenza, al fine di verificare la convenienza economica dell'intervento di sostegno a favore della banca abruzzese rispetto al rimborso dei suoi depositanti, e, a seguito della relazione di quest'ultima e di una valutazione complessiva dei costi associati ad entrambe le forme di intervento possibili, ha nuovamente varato l'intervento ottenendo una nuova autorizzazione della Banca d'Italia.

Tale intervento si articolava in tre misure, consistenti in (i) un contributo di 265 milioni di euro a copertura del deficit patrimoniale di Tercas; (ii) una garanzia di 35 milioni di euro a copertura del rischio di credito relativo a determinate esposizioni di Tercas e, infine, (iii) una garanzia di 30 milioni di euro a copertura dei costi derivanti dal trattamento fiscale della prima misura.

A seguito dell'aumento del capitale, attraverso l'emissione di nuove azioni ordinarie riservata a BPB e alla ricapitalizzazione della controllata Caripe, l'amministrazione straordinaria di Tercas è stata chiusa il 1° ottobre 2014 e la BPB ha nominato i nuovi organi sociali.

Successivamente, tra dicembre 2014 e marzo 2015, la BPB ha realizzato altri due aumenti di capitale, il primo dei quali comprendente l'emissione di nuove azioni.

### *3. – Il procedimento amministrativo sfociato nella decisione della Commissione*

In concomitanza con la chiusura dell'amministrazione straordinaria di Tercas, la Commissione ha chiesto alle autorità italiane di fornirle dei chiarimenti sulla natura dell'intervento del Fondo interbancario, che, non essendo stato ritenuto un aiuto di Stato, non le era stato previamente notificato dalle autorità italiane.

---

depositi dei depositanti entro il limite di 100 000 euro per depositante. Oltre a questo tipo di intervento (di carattere obbligatorio) il Fondo interbancario può, su base volontaria, intervenire di sostegno di uno dei suoi membri al fine di ridurre gli oneri che possono risultare dalla garanzia dei depositi gravante sull'insieme dei suoi membri (intervento di carattere facoltativo).

Il 27 febbraio 2015 la Commissione ha deciso di avviare il procedimento di cui all'art. 108, par. 2, TFUE, ritenendo che le misure non notificatele potessero costituire un aiuto ai sensi dell'art. 107, par. 1, TFUE<sup>6</sup>, la cui compatibilità con il mercato interno era dubbia<sup>7</sup>.

In particolare, nella decisione di avvio del procedimento<sup>8</sup>, la Commissione ha ritenuto che le quattro condizioni necessarie per la qualifica di "aiuto di Stato" fossero soddisfatte, ovvero che sussistesse un intervento dello Stato o mediante risorse statali, che tale intervento potesse incidere sugli scambi tra gli Stati membri, che esso concedesse un vantaggio selettivo al suo beneficiario e che falsasse o minacciasse di falsare la concorrenza.

Innanzitutto, la Commissione ha ritenuto che l'intervento del Fondo interbancario fosse imputabile allo Stato italiano e che le sue risorse fossero soggette al pubblico controllo, posto che gli interventi di quest'ultimo erano coperti da un pubblico mandato stabilito dallo Stato italiano<sup>9</sup>.

Con riguardo alla sussistenza di un vantaggio, la Commissione ha osservato, inoltre, che il Fondo interbancario non ha agito nella sua qualità di operatore in un'economia di mercato, avendo concesso un contributo a fondo perduto a copertura di un deficit patrimoniale e non avendo applicato nessuna commissione per le garanzie emesse a favore di Tercas, il che ha permesso a quest'ultima di non essere estromessa dal mercato, contrariamente a quanto sarebbe accaduto in mancanza del sostegno ricevuto.

Infine, la Commissione ha considerato che le misure fossero selettive, in quanto si riferivano solo all'istituto di credito abruzzese, e producessero un effetto distorsivo sulla concorrenza,

---

<sup>6</sup> Ai sensi dell'art. 107, par. 1, TFUE, salvo deroghe contemplate dai trattati, 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.

<sup>7</sup> Per un commento critico riguardo alla decisione di avvio del procedimento, v. A. Argentati, *Sistemi di garanzia dei depositi e crisi bancarie: c'è aiuto di Stato?*, op. cit., p. 327.

<sup>8</sup> Come è stato correttamente rilevato, il contesto temporale in cui si collocava l'esame preliminare delle misure relative a Tercas e la conclusione del procedimento formale coincideva con il periodo in cui la Commissione intendeva ripristinare un controllo rigoroso in materia di aiuti di Stato al settore bancario, cfr. F. Ferraro, *Il Tribunale dell'Unione riconsidera la decisione sul caso Tercas in tema di aiuti (non) di Stato alle banche*, I Post di Aisdue, I (2019), pp. 3-5. A. Argentati, *Sistemi di garanzia dei depositi e crisi bancarie: c'è aiuto di Stato?*, op. cit., p. 317, fa peraltro osservare al riguardo come la decisione in questione si caratterizzi quale segnale di discontinuità rispetto al passato, ricordando che, nel novembre del 1999, la Commissione aveva ritenuto legittimo un intervento analogo del Fondo interbancario in occasione della liquidazione coatta amministrativa di Sicilcassa (decisione della Commissione 2000/600/CE del 10 novembre 1999 recante approvazione condizionata dell'aiuto accordato dall'Italia alle banche pubbliche Banco di Sicilia e Sicilcassa, in [GUCE L 256 del 10.10.2000](#), p. 21).

<sup>9</sup> Ciò discenderebbe, secondo la Commissione, dal fatto che (i) il T.U.B. riconosce il Fondo interbancario come sistema obbligatorio di garanzia dei depositi, autorizzandolo ad intervenire con modalità diverse rispetto al rimborso dei depositanti in caso di liquidazione; (ii) lo statuto del Fondo interbancario è approvato dalla Banca d'Italia; (iii) se il Fondo interbancario 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. Il Fondo interbancario è inoltre il solo sistema di garanzia dei depositi al quale tutte le banche, ad eccezione delle banche cooperative, hanno l'obbligo di aderire versando i relativi contributi.

posto che ne evitavano la bancarotta e l'uscita dal mercato, e che, essendo Tercas in concorrenza con imprese estere, le misure fossero suscettibili di incidere sugli scambi tra Stati membri.

Dopo aver raccolto le osservazioni del governo italiano, della Banca d'Italia e degli altri interessati, vale a dire il Fondo interbancario, la BPB e Tercas stessa, che hanno focalizzato le loro contestazioni, soprattutto, sul carattere pubblico delle risorse e sull'imputabilità dell'aiuto allo Stato, la Commissione ha constatato che le misure in questione, così come autorizzate dalla Banca d'Italia il 7 luglio 2014, costituivano aiuti incompatibili e illegittimi e ne ha disposto il recupero<sup>10</sup>.

La Commissione ha infatti concluso, confermando quanto già delineato nel provvedimento di avvio dell'istruttoria, che l'aiuto, per la prima misura, destinata a coprire il deficit patrimoniale di Tercas, equivaleva al contributo a fondo perduto di 265 milioni di euro, per la seconda misura, una garanzia di 35 milioni di euro a copertura del rischio di credito associato a determinate esposizioni, doveva essere valutato pari a 140 000 euro per tener conto, segnatamente, del fatto che tali esposizioni erano state integralmente rimborsate dai debitori alla scadenza e che pertanto la garanzia non era stata escussa, e, per la terza misura, una garanzia di 30 milioni di euro a copertura dei costi derivanti dal trattamento fiscale della prima misura, equivaleva a un contributo a fondo perduto pari all'importo della garanzia.

#### 4. – *La sentenza del Tribunale dell'Unione europea*

Avverso la decisione della Commissione hanno presentato ricorso dinanzi al Tribunale dell'Unione europea (in prosieguo il "Tribunale") la Repubblica italiana (causa T-98/16), la BPB (causa T-196/16) e il Fondo interbancario (causa T-198/16). A sostegno delle conclusioni del Fondo interbancario è stata poi ammessa ad intervenire la Banca d'Italia<sup>11</sup>. Dopo aver riunito le tre cause ai fini dell'udienza e della decisione che definisce il giudizio,

---

<sup>10</sup> 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 ([GUUE L 203 del 28.7.2016, p. 1](#)) (in prosieguo la "decisione impugnata"). Peraltro, come è stato osservato da più parti, la decisione di qualificare come aiuto di Stato l'intervento del sistema obbligatorio di garanzia (i.e. il Fondo interbancario) ha avuto un impatto sui piani di salvataggio di altre banche locali in amministrazione straordinaria, vale a dire Banca delle Marche, Cassa di Risparmio di Ferrara, Cassa di risparmio di Chieti e Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, costringendo le autorità italiane a decretarne d'urgenza (v. [D. L. n. 183/2015](#)) la risoluzione con l'effetto di porre oneri rilevanti a carico dei loro azionisti e obbligazionisti subordinati (v., sul punto, A. Argentati, *I salvataggi di banche italiane e l'Antitrust europeo*, op. cit., p. 131, Scipione, op. cit., pp. 312-318).

<sup>11</sup> Con [ordinanza del 15 febbraio 2017](#), Fondo interbancario di tutela dei depositi/Commissione (T-198/16, non pubblicata, EU:T:2017:114), il presidente della terza sezione del Tribunale ha, da una parte, ammesso l'intervento della Banca d'Italia e, dall'altra, respinto l'istanza d'intervento del Fondo di Garanzia dei Depositanti del credito cooperativo – che, alla stregua del Fondo interbancario, realizza un sistema di garanzia dei depositi al quale devono aderire le banche di credito cooperativo operanti in Italia – ritenendo che detto Fondo non avesse un interesse diretto e attuale alla soluzione della controversia ai sensi dell'art. 40 dello Statuto della Corte.



conformemente all'art. 68 del suo regolamento di procedura, con sentenza del 19 marzo 2019, la terza sezione ampliata del Tribunale ha annullato la decisione impugnata<sup>12</sup>.

In via preliminare, il Tribunale rammenta le quattro summenzionate condizioni necessarie per la qualifica di “aiuto di Stato”<sup>13</sup>. Con riguardo alla prima delle condizioni sopra enunciate, il Tribunale ricorda altresì che, affinché una misura possa rientrare nella nozione di aiuto concesso dallo Stato, ai sensi dell'art. 107, par. 1, TFUE, occorre che siano soddisfatte due condizioni distinte e cumulative, vale a dire che l'aiuto sia imputabile allo Stato e che sia concesso mediante risorse statali<sup>14</sup>. Al riguardo, sempre in via preliminare, il Tribunale osserva che non è necessario distinguere *a priori* gli aiuti concessi direttamente dallo Stato da quelli concessi mediante un ente pubblico o privato, designato o istituito da detto Stato. La logica soggiacente è infatti di evitare qualsiasi rischio di sotto-inclusione, vale a dire il rischio che, attraverso l'erogazione di aiuti da parte di enti autonomi, siano aggirate le disposizioni in materia di aiuti di Stato. Ciò nondimeno, il Tribunale non manca di osservare che, specularmente al rischio di sotto-inclusione, esiste anche un rischio di sovra-inclusione, laddove vengano considerati aiuti di Stato vantaggi che non siano imputabili allo Stato o che non comportino l'utilizzo di risorse statali<sup>15</sup>.

In questa prospettiva, dopo aver evocato il carattere giuridico della nozione di aiuto di Stato e la necessità di interpretare tale nozione sulla base di elementi oggettivi, il Tribunale rileva che, qualora l'ente erogatore dell'aiuto sia privato e sia dotato di un'autonomia anche con riguardo alla gestione dei propri fondi, l'insieme degli indizi riguardante il livello d'implicazione delle autorità pubbliche nell'adozione delle misure contestate deve essere più importante che nei casi in cui si tratti di misure adottate da un ente pubblico. Infatti, qualora la misura sia concessa da

---

<sup>12</sup> [Sentenza del 19 marzo 2019, Italia e a./Commissione, T-98/16, T-196/16 e T-198/16, EU:T:2019:167](#) (in prosieguo la “sentenza Tercas”). Per un primo commento alla sentenza, v. Ferraro, *op.cit.*; B. Stromsky, *Le Tribunal de l'Union européenne annule une décision de la Commission européenne qui considèrait comme une aide d'État l'intervention d'un d'une banque en difficulté, et estime que cette intervention n'est pas imputable à l'État, ni financée par des ressources d'État*, *Concurrences*, 2/2019, p.13; N. Spadaro, [Aiuti di Stato alle banche. Il Tribunale di primo grado dell'UE apre la strada ad un'interpretazione meno rigorosa da parte della Commissione](#), in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2/2018; v. anche G. Brancadoro, [La sentenza Tercas in tema di aiuti di Stato: è necessaria una rilevazione di dati concreti e univoci nelle operazioni sotto esame](#), in *Federalismi.it*, n. 8 del 17 aprile 2019. In senso fortemente critico, v. P. Nicolaidis, [The Boundary between State and Private Resources](#), in *StateAidHube.eu*. Numerosissimi sono stati invece gli articoli di commento alla sentenza, spesso caustici nei confronti dell'esecutivo dell'UE, apparsi sulla stampa quotidiana nazionale.

<sup>13</sup> Ovvero che sussista un intervento dello Stato o mediante risorse statali, che tale intervento possa incidere sugli scambi tra gli Stati membri, che esso conceda un vantaggio selettivo al suo beneficiario e che falsi o minacci di falsare la concorrenza (sentenza Tercas, punto 62).

<sup>14</sup> Sentenza Tercas, punto 63.

<sup>15</sup> Sentenza Tercas, punto 65. V. anche, sul rischio di sotto-inclusione, sentenza del 16 maggio 2002, [Francia/Commissione](#) (C-482/99, EU:C:2002:294, punto 23), nota anche come “sentenza Stardust”, e, sul rischio di sovra-inclusione, conclusioni dell'avvocato generale Saugmandsgaard Øe nella causa [ENEA](#) (C-329/15, EU:C:2017:233, punti 68 e 69).

un ente privato non è possibile far scattare il gioco di presunzioni tratteggiato nella giurisprudenza<sup>16</sup>, ma incombe alla Commissione provare non solo che lo Stato ha avuto la possibilità di esercitare un'influenza dominante sull'ente privato erogatore dell'aiuto, ma, anche, che esso era in grado di esercitare tale controllo *in concreto*<sup>17</sup>.

Nei punti 71-82 della sentenza Tercas, il Tribunale riepiloga gli elementi presi in considerazione dalla Commissione, nella decisione impugnata, per stabilire l'origine statale delle risorse<sup>18</sup>, ma, diversamente da quest'ultima<sup>19</sup>, procede ad un esame separato delle due condizioni, distinte e cumulative, necessarie per configurare l'esistenza di un aiuto di Stato, vale a dire (i) l'imputabilità dello stesso ad uno Stato e (ii) il fatto che sia stato concesso mediante risorse statali.

Con riferimento alla (i) condizione dell'imputabilità dell'aiuto allo Stato italiano, il Tribunale osserva che, in una situazione in cui l'intervento in favore della banca abruzzese è stato concesso da un ente privato (i.e. il Fondo interbancario), spettava alla Commissione enucleare degli indizi sufficienti per affermare che tale intervento era stato adottato sotto l'influenza o il controllo effettivo delle autorità pubbliche e che, di conseguenza, era imputabile allo Stato<sup>20</sup>.

Nel caso di specie, la Commissione non disponeva di siffatti indizi. Al contrario, numerosi elementi degli atti di causa indicano, secondo il Tribunale, che il Fondo interbancario ha agito in modo autonomo al momento dell'adozione dell'intervento a favore di Tercas.

Al fine di stabilire il grado di intervento delle autorità pubbliche italiane nella definizione delle misure controverse e delle loro modalità di finanziamento, il Tribunale si sofferma, in particolare, sulla portata del mandato affidato al Fondo interbancario e sull'autonomia di quest'ultimo al momento dell'adozione dell'intervento di sostegno a favore di Tercas.

A tal riguardo, il giudice di prime cure ritiene, anzitutto, che il mandato conferito al Fondo interbancario dalla legge italiana consista unicamente nel rimborsare i depositanti (entro il limite di 100 000 euro per ciascun depositante), in quanto sistema obbligatori di garanzia dei depositi, qualora una banca membro di detto consorzio sia posta in liquidazione coatta

---

<sup>16</sup> Sentenza Stardust, *cit.*, v. *sub* nota 15 *supra*.

<sup>17</sup> Sentenza Tercas, punti 67-69.

<sup>18</sup> In sintesi, gli indizi ritenuti sufficienti dalla Commissione sono: (i) il fatto che al Fondo interbancario sia stato conferito un "mandato pubblico" relativo alla tutela dei risparmiatori (sentenza Tercas, punti 72-75); (ii) il fatto che le autorità pubbliche italiane (segnatamente la Banca d'Italia) avessero la possibilità di influenzare tutte le fasi di attuazione dell'intervento di sostegno in questione (sentenza Tercas, punti 76-80) e (iii) il fatto che, per le banche italiane, fosse obbligatoria l'adesione al Fondo interbancario così come la contribuzione finanziaria agli interventi decisi da quest'ultimo (sentenza Tercas, punto 81).

<sup>19</sup> V. punto 144 della decisione impugnata.

<sup>20</sup> Sentenza Tercas, punti 88-90.



amministrativa<sup>21</sup>. Al di fuori di tale ipotesi, e in particolare quando adotta interventi di sostegno, il Fondo interbancario non agisce in esecuzione di un mandato pubblico imposto dalla normativa italiana. Infatti, gli interventi di sostegno mirano a evitare, da una parte, le conseguenze economiche più onerose di un rimborso dei depositi in caso di liquidazione coatta amministrativa<sup>22</sup> e, dall'altra, le conseguenze negative nei confronti dei membri del consorzio e, più in generale, dell'intero settore bancario, soprattutto in termini di reputazione e di rischio di panico tra i depositanti, che comporterebbe la liquidazione coatta amministrativa di una banca in difficoltà. Peraltro, il Tribunale ricorda che la creazione di un fondo di garanzia dei depositi e la possibilità di effettuare interventi di sostegno trovano origine in un'iniziativa esclusivamente privata assunta dalle banche consorziate del Fondo interbancario allorché la legislazione non le obbligava ad aderire a un sistema di garanzia dei depositi. Di conseguenza, il Tribunale non attribuisce alcuna importanza al semplice fatto che siffatti interessi possano coincidere con l'interesse pubblico<sup>23</sup>. Peraltro, in assenza di un obbligo legale di prevedere interventi come quelli appena descritti, il fatto che lo statuto del Fondo interbancario sia approvato dalla Banca d'Italia non costituisce un elemento idoneo a mettere in discussione l'autonomia decisionale dello stesso con riguardo agli interventi di sostegno<sup>24</sup>.

In definitiva, il salvataggio di Tercas ha una finalità diversa da quella derivante dal descritto sistema di garanzia dei depositi in caso di liquidazione coatta amministrativa e non è stato effettuato, secondo il Tribunale, nel contesto dell'esecuzione di un mandato pubblico<sup>25</sup>.

Il Tribunale osserva, poi, che la Commissione non ha dimostrato il coinvolgimento delle autorità pubbliche italiane nell'adozione delle misure in questione. In proposito, il Tribunale rileva che il Fondo interbancario è un consorzio di diritto privato che agisce, in forza del suo statuto, «per conto e nell'interesse delle consorziate». Inoltre, i suoi organi direttivi sono eletti dall'assemblea generale e sono, alla stregua di quest'ultima, composti esclusivamente da rappresentanti delle banche consorziate<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> V. art. 96-bis.1 T.U.B. (sentenza Tercas, punto 101).

<sup>22</sup> Secondo il Tribunale, risulta dal tenore letterale dell'art. 29, comma 1, dello statuto del Fondo interbancario che gli interventi di sostegno sono subordinati a due condizioni cumulative, vale a dire: (i) che vi siano prospettive di risanamento della banca beneficiaria dell'intervento, onde evitare che il Fondo interbancario debba nuovamente intervenire in futuro; (ii) che l'intervento rappresenti un onere finanziario meno oneroso per le banche consorziate rispetto all'attuazione dell'obbligo legale di rimborso dei depositi. Sicché, lo statuto del Fondo interbancario osta a qualsiasi intervento di sostegno che comporti un eccessivo onere finanziario per i membri del Fondo interbancario, anche nel caso in cui un siffatto intervento di sostegno consentisse una migliore tutela del risparmio (v. sentenza Tercas, punto 97).

<sup>23</sup> Sentenza Tercas, punti 97-99; v., in tal senso, Stromski, *op. cit.*, p. 138.

<sup>24</sup> La Banca d'Italia approva peraltro gli statuti di tutti gli istituti bancari italiani nell'ambito dei suoi compiti di vigilanza prudenziale (v. sentenza Tercas, punto 105).

<sup>25</sup> Sentenza Tercas, punto 106.

<sup>26</sup> Sentenza Tercas, punto 103.

Muovendo da queste premesse, il Tribunale procede ad un esame puntuale degli elementi indiziari presi in considerazione nella decisione impugnata al fine di verificare se siano suscettibili di dimostrare, come pretende la Commissione, che l'intervento del Fondo interbancario a favore di Tercas sia imputabile allo Stato italiano.

Al riguardo il giudice di prime cure osserva che, quando la Banca d'Italia ha autorizzato tale intervento di sostegno, essa si è limitata a un controllo della sua conformità con il quadro normativo a fini di vigilanza prudenziale e non ha affatto imposto al Fondo interbancario d'intervenire a sostegno della banca abruzzese in ragione delle sue difficoltà finanziarie<sup>27</sup>. Per di più, i delegati della Banca d'Italia che assistevano alle riunioni degli organi direttivi del Fondo interbancario hanno avuto un ruolo puramente passivo di meri osservatori<sup>28</sup>. Inoltre, la circostanza che i negoziati tra, da un lato, il Fondo interbancario e, dall'altro, la BPB e il commissario straordinario di Tercas si siano svolti in coordinamento con la Banca d'Italia, che ne è stata regolarmente informata, altro non è, secondo il Tribunale, che l'espressione di un dialogo legittimo e regolare con l'autorità di vigilanza. D'altronde, la Commissione non è riuscita a dimostrare che, attraverso i contatti intercorsi con le parti, la Banca d'Italia ha esercitato un'influenza determinante sulla decisione del Fondo interbancario di sostenere la banca abruzzese<sup>29</sup>.

Neppure il ruolo svolto dal Commissario straordinario è stato giudicato determinante da parte del Tribunale, dal momento che una sua richiesta di intervento al Fondo interbancario non obbligherebbe quest'ultimo ad accoglierla né influenzerebbe in alcun modo la sua autonomia rispetto all'eventuale intervento di sostegno che decidesse di porre in essere. Sul punto, il Tribunale "bacchetta" peraltro la Commissione per non aver provato che, nel caso di specie, la richiesta di intervento del Commissario straordinario sarebbe in qualche modo dipesa da istruzioni della Banca d'Italia<sup>30</sup>.

Il Tribunale conclude così la disamina degli elementi indiziari presi in considerazione dalla Commissione nella decisione impugnata censurando l'errore commesso da quest'ultima nel ritenere dimostrato il coinvolgimento delle autorità italiane nell'adozione della misura controversa e la sua conseguente imputabilità allo Stato ai sensi dell'art. 107, par. 1, TFUE<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Cfr. sentenza Tercas, punti 115-120. Peraltro, che il Fondo interbancario non sia tenuto a varare un intervento di sostegno previamente autorizzato dalla Banca d'Italia si può inferire agevolmente dal fatto che esso non ha mai attuato il primo intervento di sostegno a favore della banca abruzzese, autorizzato dalla Banca d'Italia il 4 novembre 2013 (cfr. sentenza Tercas, punti 17, 18 e 120).

<sup>28</sup> Cfr. sentenza Tercas, punti 121-124. Ciò è peraltro confermato, secondo il Tribunale, dai verbali delle riunioni degli organi direttivi del Fondo interbancario (v. punto 123 della sentenza).

<sup>29</sup> Cfr. sentenza Tercas, punti 125-127.

<sup>30</sup> Cfr. sentenza Tercas, punti 128-131.

<sup>31</sup> Sentenza Tercas, punto 132.

Con riferimento alla (ii) condizione riguardante il finanziamento dell'intervento a favore della banca abruzzese mediante risorse statali, il Tribunale esamina, in sostanza, da una visuale leggermente diversa, elementi analoghi a quelli valutati con riferimento alla condizione dell'imputabilità<sup>32</sup>.

In primo luogo, il Tribunale ribadisce che il Fondo interbancario ha agito in virtù delle proprie disposizioni statutarie, e non di un mandato pubblico, che gli consentono di intervenire a sostegno di uno dei suoi membri in difficoltà laddove vi siano prospettive di risanamento e l'intervento sia meno oneroso rispetto all'attuazione della garanzia legale dei depositi<sup>33</sup>.

In secondo luogo, il Tribunale ritiene non sufficienti gli elementi invocati dalla Commissione, a sostegno della tesi dell'esistenza di un controllo esercitato dalle autorità pubbliche, con riferimento al fatto che solo le banche sottoposte ad amministrazione straordinaria potevano beneficiare degli interventi del Fondo interbancario, al ruolo del Commissario straordinario e agli ampi poteri della Banca d'Italia per quanto riguarda sia l'approvazione dello statuto del Fondo interbancario che la previa autorizzazione dell'intervento a favore della banca abruzzese<sup>34</sup>.

In terzo luogo, il Tribunale ribadisce che i fondi utilizzati per il salvataggio di Tercas sono risorse private messe a disposizione dalle banche consorziate sulla base di una disposizione statutaria, di natura privatistica, e non di una norma di legge, come, ad esempio, accade allorché il Fondo interbancario è incaricato dallo Stato della gestione dei contributi versati dai suoi membri a titolo di garanzia legale dei depositi dei depositanti. Al riguardo, come peraltro attestato dalla relazione di una società di revisione e consulenza, il Tribunale ritiene quindi che il salvataggio di Tercas sia stato posto in essere non solo nell'interesse di BPB e di Tercas stessa, ma anche nell'interesse di tutti i membri del Fondo interbancario, dal momento che rischiavano di dover sborsare somme superiori rispetto a quelle necessarie per consentire a BPB di rilevare la banca teramana<sup>35</sup>.

Di conseguenza, il Tribunale sostiene che la Commissione non ha sufficientemente dimostrato che le risorse utilizzate per il salvataggio di Tercas erano controllate dalle autorità pubbliche italiane ed erano quindi a disposizione di queste ultime.

---

<sup>32</sup> Come ricorda il Tribunale, al punto 139 della sentenza Tercas, la Commissione ha ritenuto che l'intervento del Fondo interbancario a favore di Tercas fosse finanziato mediante risorse pubbliche, ai sensi dell'art. 107, par. 1, TFUE, sulla base dei seguenti indizi: (i) il fatto che il Fondo interbancario fosse titolare di un mandato pubblico; (ii) il controllo delle autorità pubbliche sulle risorse usate da quest'ultimo per finanziare l'intervento controverso e (iii) il fatto che i contributi utilizzati per finanziare l'intervento avessero carattere obbligatorio.

<sup>33</sup> Sentenza Tercas, punti 140-142.

<sup>34</sup> Cfr. sentenza Tercas, punti 143-149.

<sup>35</sup> Cfr. sentenza Terca, punti 150-156.

Sulla base di tali considerazioni, il Tribunale ha accolto i motivi di ricorso volti a censurare l'errore commesso dalla Commissione nel ritenere che le misure controverse presupponessero l'uso di risorse statali e fossero imputabili allo Stato e annulla la decisione impugnata.

##### 5. Considerazioni conclusive

È indubbio che la sentenza Tercas pone in capo alla Commissione un onere probatorio maggiore riguardo alla possibilità di ricondurre allo Stato l'intervento di sostegno finanziario promosso da un ente privato, attribuendo, in sostanza, un diverso peso ad elementi indiziari che potrebbero invece rivelarsi sufficienti, in presenza di determinate circostanze, laddove l'intervento di sostegno sia posto in essere da un ente pubblico<sup>36</sup>.

L'annullamento della decisione impugnata è dunque astrattamente suscettibile di rivitalizzare gli strumenti di intervento del Fondo interbancario<sup>37</sup>, così come di altri enti aventi analoghe funzioni operanti in altri Stati membri, a sostegno delle banche in difficoltà<sup>38</sup>. Tuttavia, come prevedibile, la Commissione ha impugnato la sentenza Tercas dinanzi alla Corte di giustizia dell'UE<sup>39</sup>. Se è vero che l'impugnazione<sup>40</sup> non produce effetti sospensivi<sup>41</sup>, è altrettanto vero che sarebbe quanto meno aleatorio intraprendere azioni di risanamento di banche in crisi, attraverso l'intervento di un ente privato come il Fondo interbancario, fintantoché l'approccio del Tribunale non sarà definitivamente confermato dalla Corte di giustizia rigettando l'impugnazione della Commissione<sup>42</sup>.

Nell'atto di impugnazione la Commissione contesta infatti radicalmente l'analisi giuridica svolta dal giudice di prime cure e fa valere, sollevando due distinti motivi, che la sentenza

---

<sup>36</sup> V. in tal senso, Spadaro, *op. cit.*.

<sup>37</sup> Al riguardo, si veda, ad esempio, quanto riportato dalla stampa con riferimento allo scenario post-sentenza Tercas, in D. Colombo, [Tercas, la strada dei fondi di garanzia per le piccole banche indicata da Bankitalia](#), Il Sole 24 Ore del 19 marzo 2019.

<sup>38</sup> Lo stesso Tribunale, nel punto 55 della sentenza Tercas, con riferimento alla disamina della ricevibilità del ricorso presentato dal Fondo interbancario, osserva che la decisione impugnata interessa individualmente detto Fondo nella misura in cui non solo ha reso impossibile il suo intervento a favore di Tercas, ma ha anche escluso la possibilità di interventi analoghi in futuro, riducendo in tal modo la sua autonomia e quella delle banche che ne sono membri.

<sup>39</sup> Sia detto per inciso, la decisione di impugnare la sentenza Tercas è stata presa dalla Commissione l'ultimo giorno utile, v., sul punto, B. Romano, [Caso Tercas, la Commissione fa appello contro il Tribunale UE](#), Il Sole 24 Ore del 29 maggio 2019. All'impugnazione proposta dalla Commissione è stato attribuito il numero di [causa C-425/19 P](#).

<sup>40</sup> Come ricordato correttamente da Ferraro, *op. cit.*, p. 8, l'impugnazione non costituisce un giudizio di appello, in cui si possono riesaminare i fatti, ma un giudizio di cassazione, circoscritto alle questioni di diritto.

<sup>41</sup> Ai sensi dell'art. 60 dello Statuto della Corte di giustizia, l'impugnazione non produce effetti sospensivi, salvi gli artt. 278 e 279 TFUE, v., al riguardo, C. Naomé, *Commento all'art. 60 Statuto*, in C. Amalfitano, M. Condinanzi, P. Iannuccelli (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Napoli, 2017, p. 312.

<sup>42</sup> V., sulla stampa quotidiana, F. Massaro, [Banche e aiuti di Stato, la UE fa appello contro la sentenza Tercas](#), Corriere della Sera del 29 maggio 2019.

Tercas è basata su considerazioni erranee in diritto nonché su uno snaturamento dei fatti che ne inficiano irrimediabilmente la validità<sup>43</sup>.

In primo luogo, la Commissione ritiene che il Tribunale abbia errato stabilendo, in sostanza, che il criterio per valutare se si sia o meno in presenza di un aiuto di Stato deve essere più rigoroso qualora l'ente che lo eroga sia un soggetto privato, e fissando il principio secondo cui, nel caso di specie, le incombeva l'onere di dimostrare che l'intervento del Fondo interbancario era stato fortemente influenzato, in tutte le fasi che hanno condotto all'adozione delle misure in esame, dalle autorità pubbliche italiane. La Commissione insiste nel ritenere il Fondo interbancario come un ente di emanazione statale, e non come un soggetto privato, e ritiene, di conseguenza, che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto nell'esigere l'apporto di prove più rigorose. Il Tribunale avrebbe altresì errato nel valutare separatamente, in modo atomistico, respingendoli uno ad uno, gli elementi indiziari presi in considerazione nella decisione impugnata, anziché considerarli nel loro insieme facendo astrazione del più ampio contesto in cui essi s'inquadrano<sup>44</sup>.

In secondo luogo, la Commissione fa valere che la sentenza Tercas è viziata da gravi inesattezze materiali e interpretative, in quanto il Tribunale ha ritenuto che la Banca d'Italia abbia esercitato nella vicenda in esame un mero controllo di legittimità delle misure adottate, sebbene la normativa prevedesse un suo intervento finalizzato ad autorizzare tali misure avendo riguardo alla tutela dei depositanti e alla stabilità del sistema bancario e, quindi, in un'ottica di tutela dei depositanti e di stabilità del sistema bancario. Analogamente, il Tribunale avrebbe errato facendo riferimento al fatto che vi sarebbero due metodi di finanziamento degli interventi del Fondo interbancario, mentre non esisterebbe – a parere della Commissione – una distinzione fra interventi obbligatori (di rimborso dei depositanti) e interventi di diversa natura (come quello realizzato in favore di Tercas), essendo entrambi gli interventi finanziati allo stesso modo.

Su queste basi, la Commissione chiede dunque alla Corte di giustizia di annullare la sentenza Tercas e di rinviare la causa al Tribunale affinché decida sui residui motivi di ricorso proposti in primo grado<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> La sintesi dei motivi di impugnazione è stata pubblicata in [GUUE C 238 del 15.07.2019, pag.12](#). Per una sintesi più ampia di detti motivi, cfr. C. Sforza Fogliani, [Il caso Tercas tra diritti e ricorsi](#), Il Sole 24 Ore del 29 giugno 2019.

<sup>44</sup> In particolare, l'impugnazione fa riferimento all'autorizzazione concessa dalla Banca d'Italia e a tutte le interlocuzioni intervenute con essa, sottolineando l'obbligatorietà dell'adesione delle banche al Fondo interbancario.

<sup>45</sup> In proposito, va ricordato che, ai sensi dell'art. 170, par. 2, del regolamento di procedura della Corte, il ricorrente che richiede l'annullamento con rinvio espone le ragioni per le quali ritiene che lo stato degli atti non consenta alla Corte di decidere. Tuttavia, come precisato dall'art. 61 dello Statuto della Corte di giustizia dell'UE, quando

Alla luce di queste considerazioni, ogni decisione sulla legittimità di meccanismi di intervento e sostegno a favore del settore bancario analoghi a quelli posti in essere dal Fondo interbancario e sulla conseguente possibilità di farne nuovamente uso dovrebbe, per prudenza, essere rinviata all'esito del giudizio di impugnazione pendente dinanzi alla Corte di giustizia.

Analoga prudenza andrebbe altresì osservata da quanti minacciano astrattamente e sbandierano l'avvio di azioni risarcitorie nei confronti dell'esecutivo europeo<sup>46</sup>. Quel che è certo è che, come riportato da diversi organi di stampa, il consiglio di amministrazione della BPB ha deciso, all'unanimità, di proporre un'azione di risarcimento danni nei confronti della Commissione<sup>47</sup> (*rectius* dell'Unione europea, rappresentata dalla Commissione<sup>48</sup>). In proposito, va ricordato che, per poter proporre un tale tipo di azione, ai sensi del combinato disposto degli artt. 268 TFUE e 340, co. 2, TFUE, i soggetti che si assumano lesi dalla decisione impugnata<sup>49</sup> devono dimostrare la sussistenza di tre condizioni cumulative che sono: (i) l'illiceità del comportamento dell'istituzione, da intendere come violazione sufficientemente qualificata di una norma di diritto avente ad oggetto il conferimento di diritti ai singoli; (ii) un danno effettivo; (iii) l'esistenza di un nesso causale diretto tra la violazione dell'obbligo incombente sull'autore dell'atto e il danno subito<sup>50</sup>.

---

l'impugnazione è accolta e la Corte annulla la decisione del Tribunale, essa può statuire definitivamente sulla causa, se lo stato degli atti lo consente, oppure rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo. La Corte ne ha dedotto che, anche in presenza di conclusioni non motivate, la Corte può decidere ugualmente di annullare con rinvio (v. sentenza dell'11 giugno 2015, [EMA/Commissione](#), C-100/14 P, non pubblicata, EU:C:2015:382, punto 42; al riguardo v. C. Naomé, *Commento all'art. 170 del regolamento di procedura della Corte*, in C. Amalfitano, M. Condinanzi, P. Iannuccelli (a cura di), *op. cit.*, p. 859).

<sup>46</sup> Già nel comunicato stampa dell'ABI (associazione bancaria italiana) del 19 marzo 2019, nel commentare a caldo la sentenza Tercas, nei cui riguardi esprimevano grande soddisfazione, il presidente e il direttore dell'ABI hanno formalmente chiesto alla Commissione di rimborsare i risparmiatori e le banche danneggiate dalla decisione di considerare contrari alle disposizioni in materia di aiuti di Stato gli interventi di sostegno alle banche in difficoltà del Fondo interbancario. Un'iniziativa volta ad ottenere il risarcimento degli ex azionisti di Tercas, nonché, se del caso, degli azionisti e obbligazionisti di altre banche che si reputano penalizzate dalla decisione della Commissione nella vicenda Tercas annullata dal Tribunale, è stata annunciata anche dal [Codacons](#). Secondo alcuni, i danni globalmente sofferti da tutta la filiera finanziaria italiana ammonterebbero a circa 20 miliardi di euro; v., al riguardo, D. Gallo, [Aiuti di Stato e risarcimento del danno](#), in rivista.eurojus.it, 3/2019, p. 85.

<sup>47</sup> In una [nota del 29 maggio 2019](#), ripresa dalla stampa nazionale, la BPB ha peraltro precisato che l'impugnazione della Commissione "non pregiudica in alcun modo la [decisione](#) [...] di avanzare richiesta di risarcimento dei rilevanti danni procurati[le] e che questi sono in corso di quantificazione da parte di un team di professionisti".

<sup>48</sup> V. *inter alia*, ordinanza del 2 febbraio 2015, [Gascogne Sack Deutschland e Gascogne/Unione europea](#), T-577/14, non pubblicata, EU:T:2015:80, punto 23.

<sup>49</sup> Nel caso di specie, non è peraltro affatto chiaro quali soggetti godano di una legittimazione attiva per intentare un tale tipo di azione; v., sul punto, Gallo, *op. cit.*, p. 86.

<sup>50</sup> Cfr., *ex multis*, sentenza del 7 ottobre 2015, [Accorinti e a./BCE](#), T-79/13, EU:T:2015:756, punti 65 e 66. Con riguardo, più in particolare, alla prima condizione va ricordato che il criterio decisivo per considerare sufficientemente qualificata una violazione è quello del travalicamento manifesto e grave, da parte dell'istituzione o dell'organo dell'Unione di cui trattasi, dei limiti che si impongono al suo potere discrezionale. Ne consegue che solo quando tale istituzione o tale organo dispongano di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, o addirittura inesistente, la mera trasgressione del diritto dell'Unione può essere sufficiente per affermare l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata (cfr. sentenza [Accorinti e a./BCE](#), *cit.*, punto 67). Al riguardo, v. anche Gallo, *op. cit.*, p. 86.



Pur essendo l'azione di risarcimento danni nei confronti dell'Unione europea un'azione autonoma, è evidente che, indipendentemente da ogni considerazione sulle difficoltà intrinseche connaturate a tale tipo di rimedio<sup>51</sup>, intentare un'azione risarcitoria fondata essenzialmente sull'illegittimità del comportamento della Commissione, così come rilevata dal Tribunale nella sentenza Tercas, appare, allo stato, prematuro<sup>52</sup> se non addirittura azzardato.

---

<sup>51</sup> Sul punto, v. Ferraro, *op. cit.*, p. 9.

<sup>52</sup> Giova ricordare, in proposito, che, ai sensi dell'articolo 46 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, le azioni contro l'UE in materia di responsabilità extracontrattuale si prescrivono in cinque anni a decorrere dal momento in cui avviene il fatto che dà loro origine.