

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)

30 giugno 2021

«Responsabilità extracontrattuale – Aiuti di Stato – Settore bancario – Progetto di ricapitalizzazione da parte di un consorzio di diritto privato tra banche a favore di uno dei suoi membri – Autorizzazione dell'intervento da parte della banca centrale dello Stato membro – Rinuncia a procedere al salvataggio e avvio della risoluzione – Direttive 2014/49/UE e 2014/59/UE – Decisione di non sollevare obiezioni – Richieste di informazioni e prese di posizione della Commissione nel corso della fase di esame preliminare – Insussistenza di nesso causale»

Nella causa T-635/19,

**Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro**, con sede a Pesaro (Italia),

**Montani Antaldi Srl**, con sede a Pesaro,

**Fondazione Cassa di Risparmio di Fano**, con sede a Fano (Italia),

**Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi**, con sede a Jesi (Italia),

**Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Macerata**, con sede a Macerata (Italia),

rappresentate da A. Sandulli e B. Cimino, avvocati,

ricorrenti,

contro

**Commissione europea**, rappresentata da P. Stancanelli, I. Barcew, A. Bouchagiar e D. Recchia, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda fondata sull'articolo 268 TFUE e diretta a ottenere il risarcimento del danno materiale che le ricorrenti affermano di aver subito, in particolare, a causa del comportamento illecito della Commissione che avrebbe impedito il salvataggio di Banca delle Marche,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione),

composto da Z. Csehi, facente funzione di presidente, G. De Baere e G. Steinfatt (relatrice), giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 21 gennaio 2021,

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

#### Fatti

- 1 Con il ricorso in esame, la Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro, la Montani Antaldi Srl, la Fondazione Cassa di Risparmio di Fano, la Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi e la Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Macerata, ricorrenti, mirano a far accertare la responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE, adducendo che la Commissione europea avrebbe impedito, mediante un comportamento asseritamente illecito – segnatamente per mezzo di pressioni illegittime esercitate sulle autorità italiane, in particolare sulla Banca d'Italia, banca centrale della Repubblica italiana (in prosieguo: la «Banca d'Italia») – il salvataggio di Banca delle Marche, di cui le ricorrenti erano azioniste e obbligazioniste subordinate, circostanza che avrebbe arrecato loro pregiudizio. Più nello specifico, la Commissione avrebbe impedito un simile salvataggio da parte del Fondo interbancario di tutela dei depositi (in prosieguo: il «FITD»), ossia il sistema italiano di garanzia dei depositi, sotto forma di consorzio di diritto privato tra banche che opera con risorse proprie, e avrebbe indotto le autorità italiane, e in particolare la Banca d'Italia, nella sua qualità di autorità nazionale competente, ad avviare la risoluzione di Banca delle Marche ai sensi delle norme di diritto italiano che recepiscono 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 (GU 2014, L 173, pag. 190).
- 2 Banca delle Marche, nata dalla fusione delle casse di risparmio di Macerata (Italia), di Pesaro (Italia) e di Jesi (Italia), costituiva il principale istituto bancario della regione Marche. Al 30 settembre 2015, essa disponeva ancora di una rete di circa 300 sportelli, di un attivo totale pari a EUR 14,713 miliardi, di una raccolta del risparmio pari a EUR 13,527 miliardi e di impieghi netti pari a EUR 12,237 miliardi.
- 3 Il 9 gennaio 2012, la Banca d'Italia ha constatato che Banca delle Marche evidenziava «elementi di crescente criticità» e ha sottolineato che dagli accertamenti ispettivi condotti erano emerse diffuse carenze nei sistemi di controllo interno, che avevano ripercussioni inevitabili sulla sua «rilevante esposizione ai rischi di natura creditizia e finanziaria».
- 4 Il 25 giugno 2013, la Banca d'Italia ha rilevato che Banca delle Marche aveva registrato «un significativo deterioramento dei profili tecnici, con riferimento soprattutto alla rischiosità del credito e ai relativi impatti su redditività e adeguatezza patrimoniale».

- 5 L'8 ottobre 2013, la Banca d'Italia ha proposto al Ministero dell'Economia e delle Finanze di sottoporre Banca delle Marche alla procedura di amministrazione straordinaria, ai sensi degli articoli 70 e 98 del Testo Unico Bancario italiano (in prosieguo: il «TUB»), introdotto dal decreto legislativo del 1° settembre 1993, n. 385 (GURI n. 230, del 30 settembre 1993, supplemento ordinario n. 92), per via, in particolare, di «disfunzioni e irregolarità (...) gravi». A tale data, la situazione contabile di Banca delle Marche comprendeva una raccolta complessiva pari a EUR 20,9 miliardi, un patrimonio di vigilanza pari a EUR 996 milioni, un Total Capital Ratio del 6,65% e un deficit rispetto ai requisiti prudenziali stimato in EUR 202 milioni.
- 6 Il 15 ottobre 2013, Banca delle Marche è stata sottoposta ad amministrazione straordinaria. I commissari straordinari di Banca delle Marche hanno proceduto a un primo tentativo al fine di risolvere la crisi che attraversava tale banca mediante un intervento di sostegno da parte della Credito Fondiario SpA (in prosieguo: la «FonSpa») e del FITD, per il quale quest'ultimo aveva chiesto, il 12 settembre 2014, e ottenuto, il 3 dicembre 2014, l'autorizzazione della Banca d'Italia. Tuttavia, tale intervento non ha avuto seguito per sopraggiunte difficoltà nel procedere alla ricapitalizzazione di Banca delle Marche, non essendo stata la FonSpa in grado di reperire sul mercato l'intero ammontare delle occorrenti risorse finanziarie.
- 7 Il 10 ottobre 2014, nell'ambito di una fase di esame preliminare avviata di propria iniziativa con riferimento agli interventi di sostegno previsti dal FITD a favore di un'altra banca italiana, Banca Tercas [SA.39451 (2014/CP)], e di Banca delle Marche [SA.39543 (2014/CP)], la Commissione ha inviato alle autorità italiane una richiesta di informazioni, sottolineando che non si poteva escludere che detti interventi costituissero aiuti di Stato.
- 8 Con lettera del 18 dicembre 2014, la Commissione ha comunicato alle autorità italiane che l'intervento di sostegno a favore di Banca delle Marche proposto dal FITD avrebbe potuto costituire un aiuto di Stato e che, nell'ipotesi in cui la Banca d'Italia intendesse autorizzare un simile intervento, sarebbe stato opportuno che tali autorità notificassero la misura in questione prima della sua approvazione, conformemente alle prescrizioni di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE.
- 9 Il 27 febbraio 2015, la Commissione ha deciso di avviare il procedimento di indagine formale relativo agli interventi di sostegno del FITD a favore di Banca Tercas [SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN)] (GU 2015, C 136, pag. 17). In tale decisione, essa ha ritenuto, in particolare, che tali interventi fossero costituiti da risorse statali, imputabili allo Stato italiano.
- 10 Con lettera del 21 agosto 2015, avente ad oggetto specificamente il procedimento SA.39543, relativo a Banca delle Marche, la Commissione ha ricordato la possibilità che l'intervento in questione potesse costituire un aiuto di Stato e ha invitato le autorità italiane a fornirle informazioni aggiornate al riguardo e a desistere dall'attuare qualsiasi misura del FITD prima della sua notifica e prima di aver ottenuto una decisione da parte sua.
- 11 Nel settembre 2015, la Banca d'Italia ha informato la Commissione del fatto che erano in preparazione alcuni schemi di soluzione al fine di risolvere le crisi che attraversavano tre banche, tra cui Banca delle Marche, e che essi avrebbero comportato l'assorbimento delle perdite da parte delle riserve e del capitale rappresentato da azioni, l'azzeramento o la conversione dei crediti subordinati e un aumento di capitale, mediante capitali privati o mediante l'intervento del FITD.

- 12 Secondo i commissari straordinari, la situazione contabile di Banca delle Marche al 30 settembre 2015 presentava un patrimonio netto, ossia un valore contabile delle azioni, pari a EUR 13 milioni, e un deficit patrimoniale di EUR 1,432 miliardi.
- 13 L'8 ottobre 2015, il FITD ha fissato e approvato le linee generali di un secondo tentativo di intervento di sostegno consistente in un'iniezione di capitale in Banca delle Marche fino a un importo massimo di EUR 1,2 miliardi, «attingendo al finanziamento in corso di perfezionamento con alcune banche consorziate», accompagnato da un piano di ristrutturazione di tale banca elaborato da una società di consulenza, e ne ha informato la Banca d'Italia con lettere del 9 e del 15 ottobre 2015. Nella sua lettera del 9 ottobre 2015, il FITD ha precisato che, conformemente alle suddette linee generali, da un lato, il suo intervento avrebbe avuto luogo dopo il recepimento in diritto interno della direttiva 2014/59 (v. punto 1 supra) e, dall'altro, le sue concrete modalità sarebbero state sottoposte al consiglio del FITD una volta definita l'articolazione dell'operazione sul capitale, anche in relazione alla circostanza che l'intervento sarebbe stato attuato con il ricorso al finanziamento di un consorzio di banche a condizioni di mercato. Nella medesima lettera è stato infine precisato che la complessiva operazione era condizionata, in particolare, all'approvazione da parte della Banca d'Italia delle modifiche allo statuto del FITD volte a introdurre il nuovo meccanismo di contribuzione ex ante e al perfezionamento giuridico dell'operazione di aumento di capitale.
- 14 Nell'ottobre 2015, la Banca d'Italia ha trasmesso alla Commissione una nota intitolata «A solution scheme for Banca delle Marche group (uno schema di soluzione per il gruppo Banca delle Marche)», ricordando la situazione contabile di detta banca, il fatto che essa era stata sottoposta ad amministrazione straordinaria, il tentativo fallito di salvataggio con l'aiuto della FonSpa e l'esistenza di un piano di ristrutturazione commissionato dal FITD ed elaborato da una società di consulenza. La Banca d'Italia ne ha concluso che, tenuto conto del fatto che, al 31 dicembre 2015, si presumeva che il capitale degli azionisti si avvicinasse a zero, la ricapitalizzazione della banca sarebbe stata attuata, da un lato, mediante un azzeramento o la conversione delle obbligazioni subordinate (pari a EUR 427,5 milioni al 30 settembre 2015) e, dall'altro, mediante un aumento di capitale fino a un importo massimo di EUR 1,2 miliardi da parte del FITD. A tale nota erano allegati, in particolare, la lettera del FITD del 9 ottobre 2015 (v. punto 13 supra) e il suddetto piano di ristrutturazione.
- 15 Con lettera del 4 novembre 2015, i commissari straordinari di Banca delle Marche hanno segnalato alla Banca d'Italia l'imminente situazione di cessazione dei pagamenti e hanno riferito di temere che il suo salvataggio non potesse essere attuato in tempo utile, tenuto conto della sua situazione finanziaria.
- 16 Il 16 novembre 2015, la Repubblica italiana ha recepito in diritto interno la direttiva 2014/59 con l'adozione del decreto legislativo n. 180/15 (GURI n. 267, del 16 novembre 2015, pag. 1), recante, in particolare, istituzione del o dei fondi di risoluzione presso la Banca d'Italia, con la possibilità di delegare le sue funzioni a un sistema di garanzia dei depositanti riconosciuto ai sensi dell'articolo 96 del TUB (v. articoli da 78 a 86 di detto decreto), quale il FITD.
- 17 Con lettera congiunta del 19 novembre 2015, i membri della Commissione Hill e Vestager, all'epoca responsabili, il primo, della stabilità finanziaria, dei servizi finanziari e dell'unione dei mercati dei capitali e, la seconda, della concorrenza, hanno informato le autorità italiane della loro interpretazione degli obblighi imposti dalla direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo

e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (GU 2014, L 173, pag. 149), in combinato disposto con la direttiva 2014/59, e, più in particolare, hanno richiamato la loro attenzione sul fatto che il ricorso a un sistema di garanzia dei depositi per ricapitalizzare una banca, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva 2014/49, era soggetto all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato. Pertanto, secondo tale lettera, qualora si ravvisi che il ricorso a un simile sistema implica la concessione di un aiuto di Stato, la risoluzione di una banca dovrà essere programmata in osservanza della direttiva 2014/59, la quale qualifica qualsiasi «sostegno finanziario pubblico straordinario» come «aiuto di [S]tato, fornit[o] per mantenere o ripristinare la solidità, la liquidità o la solvibilità di un ente». Di conseguenza, si applicherebbe la condizionalità a norma di quest'ultima direttiva. Se, invece, il ricorso al sistema di garanzia dei depositi non fosse qualificato come aiuto di Stato, ma come intervento puramente privato, esso non darebbe luogo a una risoluzione ai sensi di tale direttiva.

- 18 Il 21 novembre 2015, con l'accordo del Ministero dell'Economia e delle Finanze intervenuto il 22 novembre 2015, la Banca d'Italia ha avviato, ai sensi dell'articolo 32 del decreto legislativo n. 180/15, la risoluzione nei confronti di Banca delle Marche. Il programma di risoluzione è stato notificato alla Commissione il 20 novembre 2015.
- 19 Nel suo «programma di risoluzione di Banca delle Marche», la Banca d'Italia ha, in particolare, rilevato il fatto che una ricapitalizzazione di Banca delle Marche da parte del FITD non era potuta avvenire, in assenza della «previa valutazione positiva della Commissione (...) sulla compatibilità [di tale operazione] con la normativa [dell'Unione] in materia di aiuti di Stato». Nell'ambito della sua «valutazione provvisoria» relativa alle condizioni di avvio della risoluzione, ai sensi dell'articolo 25 del decreto legislativo n. 180/15 e dell'articolo 36, paragrafo 9, della direttiva 2014/59, la Banca d'Italia ha constatato lo stato di dissesto di Banca delle Marche, dimostrato dalle perdite complessive di EUR 1,445 miliardi e da un deficit patrimoniale al 30 settembre 2015 pari a EUR 1,432 miliardi. Secondo la Banca d'Italia, durante la procedura di amministrazione straordinaria, non era stato possibile definire interventi da parte di soggetti privati idonei a risolvere la situazione di crisi in cui si trovava Banca delle Marche. Anche l'intervento del FITD in suo favore si sarebbe rivelato impraticabile e incompatibile con l'esigenza di una celere soluzione della crisi. Infatti, alla luce della natura pubblica che essa attribuiva agli interventi dei sistemi di garanzia, la realizzazione dell'intervento previsto avrebbe richiesto la previa valutazione da parte della Commissione della sua compatibilità con la disciplina dell'Unione sugli aiuti di Stato. Tale operazione sarebbe stata sottoposta alla Commissione, ma non avrebbe potuto essere realizzata in assenza della previa valutazione positiva da parte della medesima. Tale valutazione provvisoria sarebbe stata confermata dalla valutazione finale, effettuata nell'aprile 2016 da un esperto indipendente su mandato della Banca d'Italia.
- 20 La risoluzione di Banca delle Marche, quale disposta dalla Banca d'Italia, consisteva nel trasferimento degli attivi e passivi di tale banca a una banca-ponte di nuova creazione, ossia la Nuova Banca delle Marche SpA (in prosieguo: la «banca-ponte»), il cui capitale era stato sottoscritto dal fondo di risoluzione di nuova creazione mediante contributi del settore bancario, al fine di consentire il mantenimento delle sue attività essenziali fino alla sua vendita nell'ambito di una procedura aperta e non discriminatoria. Parallelamente erano previsti, in primo luogo, un ulteriore trasferimento degli attivi deteriorati, denominati crediti in sofferenza, dalla banca-ponte a una nuova società veicolo per la gestione degli attivi o a una

bad bank, ossia la REV – Gestione Crediti SpA, controllata dal fondo di risoluzione, a un prezzo di acquisto pari a circa il 18% del valore originario; in secondo luogo, una riduzione integrale delle riserve e del capitale rappresentato da azioni con conseguente estinzione dei relativi diritti amministrativi e patrimoniali (write down); e, in terzo luogo, l'abbandono delle obbligazioni subordinate nello stato passivo della «vecchia» Banca delle Marche, divenuta una «scatola vuota», senza possibilità di recupero del credito da parte dei titolari. Gli aiuti previsti ai fini dell'attuazione di tali operazioni di risoluzione di Banca delle Marche facevano parte, da un lato, di una «prima misura», che consisteva in un'iniezione di capitale destinata a coprire il patrimonio netto negativo della banca-ponte per un importo pari a EUR 1,005 miliardi e in una ricapitalizzazione di tale banca per un importo di EUR 1,041 miliardi, e, dall'altro, di una «seconda misura», consistente in un trasferimento degli attivi deteriorati per un importo pari a EUR 916 milioni alla bad bank.

- 21 Il 22 novembre 2015, la Commissione, al termine di una fase di esame preliminare, ha adottato la decisione C(2015) 8371 final sull'aiuto di Stato SA.39543 (2015/N) cui l'Italia ha dato esecuzione – Aiuto alla risoluzione di Banca delle Marche, che non sollevava obiezioni contro le misure di aiuto previste nell'ambito della risoluzione di Banca delle Marche, con la motivazione che esse erano compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. A tale data, il saldo del patrimonio netto di Banca delle Marche era negativo per un importo pari a EUR 1,412 miliardi.
- 22 Il 26 novembre 2015, l'assemblea straordinaria delle banche consorziate del FITD ha approvato le modifiche apportate allo statuto che autorizzavano l'intervento ex ante «volontario» del FITD. Tali modifiche sono state successivamente approvate dalla Banca d'Italia.
- 23 Tra il 22 novembre e il 31 dicembre 2015, la banca-ponte ha registrato perdite nette pari a circa EUR 12 milioni. Inoltre, nel 2016, essa ha generato perdite pari a circa EUR 775 milioni, di cui EUR 668,7 milioni dovuti a un ulteriore deterioramento dei prestiti in sofferenza.
- 24 Il 9 dicembre 2015, il Capo Dipartimento della Vigilanza di Banca d'Italia è stato ascoltato dalla Commissione Finanze della Camera dei deputati italiana. Dal resoconto di tale audizione risulta, in particolare, quanto segue:

«[L]a gestione [da parte dei commissari straordinari di Banca delle Marche] si è protratta a lungo (...). È a questo punto emersa la disponibilità del [FITD] (...) [ad] assorb[ire] i rischi relativi ai crediti deteriorati. L'intervento del [FITD] avrebbe consentito, congiuntamente alle risorse apportate da altre banche, di porre i presupposti per il superamento delle crisi senza alcun sacrificio per i creditori (...). Ciò non è stato possibile per la preclusione manifestata da uffici della Commissione (...), da noi non condivisa, che hanno ritenuto di assimilare ad aiuti di Stato gli interventi del [FITD] (...).

Come ho già detto, questa modalità di intervento era stata attentamente considerata e definita nei dettagli dal [FITD] (...). La sua attuazione non è stata però possibile in quanto l'intervento del FITD è stato considerato dagli uffici della Commissione (...) come un aiuto di Stato, assimilando l'utilizzo del [FITD] a quello di risorse pubbliche. Come ho osservato, non condividiamo questo assunto. In Italia i sistemi di garanzia sono soggetti privati; i loro interventi alternativi al rimborso dei depositanti sono deliberati autonomamente e finanziati con risorse anch'esse private. (...)».

- 25 Il 23 dicembre 2015, la Commissione ha adottato la decisione (UE) 2016/1208, relativa all'aiuto di Stato SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) cui l'Italia ha dato esecuzione a favore di Banca Tercas (GU 2016, L 203, pag. 1; in prosieguo: la «decisione relativa a Banca Tercas»), qualificando gli interventi del FITD in questione come aiuto di Stato illegittimo e incompatibile con il mercato interno, e ordinandone il recupero.
- 26 In una nota pubblicata sul suo sito Internet, il 25 marzo 2016, intitolata «La crisi di Banca delle Marche», la Banca d'Italia ha ricordato, in sostanza, in particolare, che, nell'ottobre 2014, la Commissione aveva trasmesso alle autorità italiane una richiesta di informazioni sugli interventi previsti del FITD a favore di Banca Tercas e di Banca delle Marche, tenuto conto della possibilità che essi costituissero aiuti di Stato. Tali autorità avrebbero in seguito avviato, con il supporto tecnico della Banca d'Italia, una lunga consultazione con i servizi della Commissione, comprendente numerosi scambi di messaggi di posta elettronica e numerosi spostamenti di funzionari italiani a Bruxelles (Belgio), nell'ambito della quale esse avrebbero tentato di convincere la Commissione del fatto che l'ipotesi di un aiuto di Stato era infondata. Secondo la Banca d'Italia, era peraltro indispensabile acquisire l'assenso preventivo della Commissione per quanto riguardava l'intervento del FITD, la cui esecuzione avrebbe altrimenti condotto all'avvio formale di un contenzioso con la Commissione che avrebbe dovuto essere portato dinanzi ai giudici dell'Unione, con tutti gli effetti negativi immediati che ciò avrebbe prodotto. Orbene, i servizi della Commissione avrebbero confermato il loro diniego riguardo a detto intervento, anche in una forma, quale quella programmata in ultimo, che consentisse di ripartire gli oneri (burden sharing), da ultimo prefigurata, che, in ogni caso, sarebbe stata una soluzione molto meno dannosa di quella prevalsa in definitiva. Questo atteggiamento sarebbe stato confermato ufficialmente al più alto livello nella lettera dei membri della Commissione Hill e Vestager, del 19 novembre 2015.
- 27 Con sentenza del 30 dicembre 2016 (causa n. 12884/2016), a seguito di un ricorso proposto dalle ricorrenti contro la Banca d'Italia e il Ministero dell'Economia e delle Finanze italiano, diretto all'annullamento delle misure di risoluzione adottate nei confronti di Banca delle Marche e al risarcimento dei danni causati da tale risoluzione, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia) ha respinto le domande delle ricorrenti.
- 28 Nel 2017, quando la banca-ponte è stata venduta, si è reso necessario un ulteriore aiuto di Stato, consistente in particolare in una ricapitalizzazione pari a EUR 556 milioni provenienti dal fondo di risoluzione, e il prezzo della vendita è stato simbolicamente fissato in EUR 1 [v. decisione C(2017) 3000 final della Commissione, del 30 aprile 2017, relativa agli aiuti di Stato SA.39543 (2017/N-2), SA.41134 (2017/N-2), SA.43547 (2017/N-2) (GU 2018, C 140, pag. 1)].
- 29 Con sentenza del 22 gennaio 2019 (causa n. 00550/2019), il Consiglio di Stato (Italia) ha respinto l'impugnazione delle ricorrenti avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.
- 30 Con sentenza del 19 marzo 2019, Italia e a./Commissione (T-98/16, T-196/16 e T-198/16, EU:T:2019:167), il Tribunale ha annullato la decisione relativa a Banca Tercas.
- 31 Il 29 maggio 2019, la Commissione ha impugnato la sentenza del 19 marzo 2019, Italia e a./Commissione (T-98/16, T-196/16 e T-198/16, EU:T:2019:167), che è stata registrata con il numero di ruolo C-425/19 P.

- 32 In seguito a una domanda di revocazione presentata dalle ricorrenti, il Consiglio di Stato, con ordinanza del 7 ottobre 2019 (causa n. 03465/2019), ha sospeso il giudizio di revocazione della sua sentenza di cui al precedente punto 29 fino alla pronuncia definitiva della Corte nella causa C-425/19 P.
- 33 Con ordinanza del 13 novembre 2019, Commissione/Italia e a. (C-425/19 P, non pubblicata, EU:C:2019:980), il presidente della Corte ha respinto l'istanza d'intervento delle ricorrenti a sostegno delle conclusioni delle parti ricorrenti in primo grado con la motivazione che esse non dimostravano di avere un interesse alla soluzione della controversia nella causa C-425/19 P, ai sensi dell'articolo 40, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.
- 34 Con sentenza del 2 marzo 2021, Commissione/Italia e a. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), la Corte ha respinto l'impugnazione della Commissione avverso la sentenza del 19 marzo 2019, Italia e a./Commissione (T-98/16, T-196/16 e T-198/16, EU:T:2019:167).

#### **Procedimento e conclusioni delle parti**

- 35 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 25 settembre 2019, le ricorrenti hanno proposto il ricorso in esame.
- 36 Nella replica, depositata presso la cancelleria del Tribunale il 14 febbraio 2020, le ricorrenti hanno chiesto al Tribunale di ordinare alla Commissione, ai sensi dell'articolo 91 del regolamento di procedura del Tribunale, di produrre l'intero fascicolo amministrativo relativo alla pratica «Banca delle Marche (SA.39543 2014/CP)», compresi tutti i «documenti riservati» citati nel controricorso, al fine di garantire il rispetto dei loro diritti della difesa e del principio del contraddittorio, conformemente al disposto dell'articolo 103 del regolamento di procedura.
- 37 Con atto separato depositato presso la cancelleria del Tribunale il 14 aprile 2020, a seguito della domanda di misura istruttoria della Commissione, diretta a ordinare alle ricorrenti di produrre il verbale della riunione del consiglio del FITD dell'8 ottobre 2015 nonché ogni altro documento proveniente dal FITD e relativo alla lettera del 9 ottobre 2015, a integrazione dell'allegato A.7 al ricorso, le ricorrenti hanno presentato una nuova offerta di prove relative a detti documenti. Nelle sue osservazioni del 25 giugno 2020, la Commissione non si è opposta a che tali prove fossero versate agli atti e prese in considerazione dal Tribunale.
- 38 Su proposta della giudice relatrice, il Tribunale (Terza Sezione) ha deciso di avviare la fase orale del procedimento e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento previste all'articolo 89 del regolamento di procedura, ha invitato la Commissione a produrre i documenti asseritamente riservati cui quest'ultima ha fatto riferimento nel controricorso. La Commissione ha prodotto detti documenti nel termine impartito, precisando di non considerarli più riservati.
- 39 Le parti hanno esposto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza del 21 gennaio 2021.

40 Le ricorrenti chiedono che il Tribunale voglia:

- accertare e dichiarare la responsabilità extracontrattuale dell'Unione per aver la Commissione impedito, con illegittime istruzioni rese alle autorità italiane, la ricapitalizzazione di Banca delle Marche ad opera del FITD;
- condannare la Commissione al risarcimento dei danni loro causati, stimati secondo i criteri indicati ai punti da 43 a 51 del ricorso o nella diversa misura ritenuta di giustizia dal Tribunale;
- condannare la Commissione alle spese.

41 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso in quanto infondato;
- condannare le ricorrenti alle spese.

#### **In diritto**

##### ***Sulle condizioni per la sussistenza di una responsabilità extracontrattuale dell'Unione***

- 42 Per costante giurisprudenza, la sussistenza di una responsabilità extracontrattuale dell'Unione richiede la compresenza di vari presupposti, ossia l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica intesa a conferire diritti alle persone, la realtà effettiva del danno e l'esistenza di un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo incombente all'autore dell'atto e il danno subito dai soggetti lesi (v. sentenza del 10 settembre 2019, HTTS/Consiglio, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).
- 43 Per quanto riguarda specificamente il presupposto relativo al nesso causale richiesto dall'articolo 340, secondo comma, TFUE, dalla giurisprudenza emerge che esso concerne l'esistenza di un rapporto di causa-effetto sufficientemente diretto tra il comportamento delle istituzioni dell'Unione e il danno, rapporto di cui spetta al ricorrente fornire la prova, tale che il comportamento addebitato deve essere la causa determinante del danno (v. sentenza del 5 settembre 2019, Unione europea/Guardian Europe e Guardian Europe/Unione europea, C-447/17 P e C-479/17 P, EU:C:2019:672, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).
- 44 Inoltre, la responsabilità extracontrattuale dell'Unione non può sussistere se non ricorrono tutti i presupposti ai quali è subordinato l'obbligo di risarcimento di cui all'articolo 340, secondo comma, TFUE (sentenza del 9 settembre 2008, FIAMM e a./Consiglio e Commissione, C-120/06 P e C-121/06 P, EU:C:2008:476, punto 165; v., anche, ordinanza del 12 marzo 2020, EMB Consulting e a./BCE, C-571/19 P, non pubblicata, EU:C:2020:208, punto 29 e giurisprudenza ivi citata). Ne consegue che il mancato rispetto di uno di tali presupposti è sufficiente per respingere il ricorso.

- 45 Il Tribunale ritiene opportuno partire dall'esame dell'esistenza di un nesso di causalità sufficientemente diretto tra il comportamento asseritamente illecito della Commissione e il pregiudizio dedotto, sulla scorta della giurisprudenza citata al precedente punto 43.

*Sull'esistenza di un nesso di causalità sufficientemente diretto*

- 46 Le ricorrenti sostengono che il comportamento illecito addebitato alla Commissione, vale a dire, in particolare, il suo travisamento della nozione di aiuto di Stato, quale confermata dalla sentenza del 19 marzo 2019, Italia e a./Commissione (T-98/16, T-196/16 e T-198/16, EU:T:2019:167), sarebbe stato la causa effettiva ed esclusiva del pregiudizio da esse subito. Sarebbe infatti accertato che, da un lato, le autorità italiane avrebbero cercato ogni possibile soluzione alternativa alla risoluzione di Banca delle Marche, ma che ciò sarebbe stato reso impossibile dall'opposizione della Commissione, e che, dall'altro, queste altre soluzioni avrebbero enormemente limitato gli effetti dannosi sugli azionisti e sugli obbligazionisti interessati. Esse ricordano le varie procedure di verifica che i servizi della Commissione hanno avviato dall'ottobre 2014 con riferimento alle operazioni di salvataggio in corso, in particolare a favore di Banca Tercas e di Banca delle Marche. Dalla nota della Banca d'Italia sulla crisi di Banca delle Marche risulterebbe che, in seguito, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con il supporto tecnico della Banca d'Italia, avrebbe avviato una lunga consultazione con la Commissione, caratterizzata da numerosi scambi di messaggi di posta elettronica e da numerosi spostamenti di funzionari italiani a Bruxelles, nella convinzione, da parte delle autorità italiane, che l'ipotesi di aiuto di Stato fosse infondata e che di ciò si potesse convincere la Commissione. Nonostante tali tentativi di dimostrare la legittimità dal punto di vista delle autorità italiane, la Commissione avrebbe inviato una serie di lettere di «crescente durezza», tra cui l'avvertimento ripetuto che l'attuazione di un simile sostegno a Banca delle Marche avrebbe richiesto di trasmettere a detta istituzione una notifica preliminare e di attendere la sua decisione. Secondo le ricorrenti, come precisa la Banca d'Italia nella sua nota, «[l']atteggiamento degli uffici della [Commissione] rimase pervicacemente di rifiuto dell'intervento del FITD, anche in una forma "con burden sharing" da ultimo prefigurata, che avrebbe comunque consentito una soluzione molto meno traumatica di quella infine prevalsa». Questo atteggiamento sarebbe stato «confermato ufficialmente al più alto livello in una lettera dei Commissari Hill e Vestager del 19 novembre 2015».
- 47 Le ricorrenti ritengono che tale illegittima posizione assunta dalla Commissione si sia rivelata in grado di paralizzare completamente l'operato delle autorità italiane. Come precisato dalla Banca d'Italia nella nota menzionata nel precedente punto 46, sarebbe stato indispensabile acquisire l'assenso preventivo della Commissione relativo all'intervento del FITD, in mancanza del quale la sua esecuzione avrebbe condotto all'avvio formale di un contenzioso con la Commissione che avrebbe dovuto essere portato dinanzi ai giudici dell'Unione, con tutti gli effetti negativi immediati che ciò avrebbe prodotto. Pertanto, con la propria azione, la Commissione avrebbe impedito il salvataggio di Banca delle Marche, a dispetto di ogni sforzo delle autorità italiane.
- 48 Le ricorrenti precisano che gli effetti del salvataggio di Banca delle Marche ad opera del FITD sarebbero stati diversi da quelli risultanti dall'intervento del fondo di risoluzione. Un salvataggio del genere sarebbe stato meno dannoso per gli azionisti interessati, che avrebbero potuto mantenere una quota di partecipazione, continuando a essere azionisti e potendo al contempo aspirare a un recupero di valore di detta banca in futuro, quando questa sarebbe

tornata a produrre utili. A tal proposito, nella loro relazione finale, i commissari straordinari di Banca delle Marche avrebbero precisato che l'intervento «in una forma "con burden sharing" da ultimo prefigurata avrebbe comunque consentito una soluzione molto meno traumatica di quella infine prevalsa». Un intervento del FITD nell'ottobre e nel novembre 2015 avrebbe infatti consentito di dotare Banca delle Marche delle risorse necessarie per il superamento della crisi mantenendo l'attività, come confermato da detta relazione finale e dalla stessa Banca d'Italia, senza alcun sacrificio dei creditori e con minor sacrificio degli azionisti.

- 49 La Commissione contesta gli argomenti delle ricorrenti. In udienza, essa ha tuttavia rinunciato a contestare la ricevibilità della nota della Banca d'Italia di cui al precedente punto 46, circostanza di cui si è preso atto nel verbale d'udienza.
- 50 Il Tribunale ricorda, in via preliminare, che le ricorrenti affermano, in sostanza, che il comportamento e gli atti della Commissione che hanno impedito l'intervento del FITD, conducendo in tal modo all'adozione della decisione di risoluzione di Banca delle Marche, sarebbero il risultato di un travisamento da parte della Commissione della nozione di aiuto, in quanto essa avrebbe erroneamente ritenuto che, nonostante il loro carattere privato, gli interventi del FITD costituissero misure imputabili allo Stato italiano e comprendessero risorse statali.
- 51 Orbene, è necessario constatare che le lettere e le prese di posizione provvisorie della Commissione nel corso della fase di esame preliminare relativa alla situazione di Banca delle Marche, come ricordate ai precedenti punti 7 e seguenti, non contengono alcuna valutazione giuridica alla luce dei criteri della nozione di aiuto.
- 52 Invero, in primo luogo, nella richiesta di informazioni del 10 ottobre 2014, la Commissione si è limitata a sottolineare che non si poteva escludere che gli interventi previsti del FITD a favore di Banca Tercas e di Banca delle Marche costituissero aiuti di Stato (v. punto 7 supra).
- 53 In secondo luogo, analogamente, nella sua lettera del 18 dicembre 2014, la Commissione si è limitata a comunicare alle autorità italiane che l'intervento di sostegno a favore di Banca delle Marche proposto dal FITD poteva costituire un aiuto di Stato e che, qualora la Banca d'Italia avesse inteso autorizzare un simile intervento, sarebbe stato opportuno che tali autorità notificassero la misura in questione prima della sua autorizzazione, conformemente a quanto prescritto dall'articolo 108, paragrafo 3, TFUE (v. punto 8 supra).
- 54 In terzo luogo, nella sua lettera del 21 agosto 2015, avente ad oggetto in particolare il procedimento SA.39543 relativo a Banca delle Marche, la Commissione si è limitata a ricordare la possibilità che l'intervento programmato potesse costituire un aiuto di Stato e ha invitato le autorità italiane a fornirle informazioni aggiornate al riguardo e a desistere dall'attuare qualsiasi misura del FITD prima della sua notifica e di aver ottenuto una decisione da parte sua (v. punto 10 supra).
- 55 In quarto luogo, con lettera del 19 novembre 2015, ossia solo un giorno prima che le autorità italiane notificassero alla Commissione l'avvio della procedura di risoluzione di Banca delle Marche, iniziata il 21 novembre 2015 (v. punto 18 supra), i membri della Commissione Hill e Vestager hanno informato dette autorità solo della loro interpretazione degli obblighi congiunti imposti dalle direttive 2014/49 e 2014/59 e dalle norme in materia di aiuti di Stato.

Più in particolare, essi hanno richiamato l'attenzione sul fatto che il ricorso a un sistema di garanzia dei depositi per ricapitalizzare una banca, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva 2014/49, era soggetto all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato, riconoscendo al contempo che, se il ricorso a detto sistema non fosse stato qualificato come aiuto di Stato, ma come intervento puramente privato, esso non avrebbe dato luogo a una risoluzione ai sensi di tale direttiva (v. punti 17 e 18 supra).

- 56 Da quanto precede risulta che tali prese di posizione della Commissione, intervenute prima dell'avvio della risoluzione di Banca delle Marche, avevano solo carattere procedurale ricordando alle autorità italiane la necessità di notificare previamente e di non attuare possibili misure di aiuto a favore, in particolare, di tale banca. Dette prese di posizione non si riferivano a una misura concreta, in quanto nessuna misura era stata ancora chiaramente definita o notificata, né sul modo preciso in cui la Commissione avrebbe interpretato la nozione di aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE a tal proposito.
- 57 È vero che dai documenti prodotti dalla Banca d'Italia, successivi agli eventi ricordati ai precedenti punti da 52 a 55, risulta che quest'ultima era convinta che i servizi della Commissione ritenessero che gli interventi del FITD a favore di una banca in stato di dissesto potessero costituire aiuti di Stato, in particolare, in quanto essi erano imputabili allo Stato italiano e provenivano da risorse sulle quali quest'ultimo esercitava il suo controllo. Nella sua valutazione provvisoria delle condizioni di avvio della procedura di risoluzione di Banca delle Marche, la Banca d'Italia ha infatti ricordato, in sostanza, che sarebbe stato necessario notificare alla Commissione qualunque eventuale misura di sostegno del FITD a favore di Banca delle Marche e ottenere un'autorizzazione preventiva da parte della Commissione vertente sulla compatibilità di una misura siffatta con le norme dell'Unione in materia di aiuti di Stato (v. punto 19 supra). Inoltre, la testimonianza di uno dei suoi collaboratori e la sua nota sulla crisi di Banca delle Marche tendono a dimostrare che, nel corso del procedimento amministrativo, i servizi della Commissione avrebbero affermato che gli interventi di sostegno del FITD sarebbero stati, se del caso, aiuti di Stato, in particolare per il motivo che le sue risorse rivestivano carattere statale o pubblico. In tal senso, il resoconto di detta testimonianza espone che, a differenza delle autorità italiane e della Banca d'Italia, la Commissione riteneva che occorresse equiparare gli interventi del FITD ad aiuti di Stato qualificando le sue risorse come fondi pubblici (v. punto 24 supra). Contrariamente a quanto rileva la Commissione, il contenuto di tale testimonianza è confermato dalla nota della Banca d'Italia sulla crisi di Banca delle Marche, nella quale viene chiaramente riferito che le autorità italiane e la Banca d'Italia avevano tentato invano di convincere i servizi della Commissione del fatto che gli interventi previsti del FITD a favore di Banca Tercas e di Banca delle Marche non potessero essere qualificati come aiuti di Stato (v. punto 26 supra).
- 58 Tuttavia, da tali elementi di prova non risulta peraltro che, nella fase rilevante, ossia immediatamente prima che la Banca d'Italia e il Ministero dell'Economia e delle Finanze adottassero, nell'esercizio delle loro proprie competenze e del loro margine discrezionale (v., in tal senso, sentenza del 16 dicembre 2020, Consiglio e a./K. Chrysostomides Co. e a., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P e C-604/18 P, EU:C:2020:1028, punti da 106 a 108), la decisione di avviare la risoluzione di Banca delle Marche, la Commissione avrebbe, per i motivi ricordati al precedente punto 57, minacciato le autorità italiane di bloccare o vietare eventuali interventi del FITD a favore di Banca delle Marche alla luce dell'articolo 107 TFUE o avrebbe esercitato pressioni in merito.

- 59 A tale riguardo, le ricorrenti non possono legittimamente invocare la decisione di aprire il procedimento di indagine formale vertente sull'intervento del FITD a favore di Banca Tercas, adottata il 27 febbraio 2015 e quindi diversi mesi prima dell'avvio della risoluzione di Banca delle Marche, nella quale la Commissione aveva ritenuto che quest'intervento soddisfacesse i criteri di imputabilità e di risorse statali (v. punti da 45 a 61 di detta decisione di apertura e punto 9 supra). A differenza di tali misure di sostegno a favore di Banca Tercas, prima dell'adozione della decisione di risoluzione di Banca delle Marche, non esisteva né un progetto di intervento definitivo del FITD a favore di Banca delle Marche né una richiesta di autorizzazione di un simile progetto rivolta alla Banca d'Italia (v. punto 13 supra), né esisteva una notifica formale di tale progetto o un'altra ragione per cui la Commissione avviasse un procedimento di indagine formale a tal proposito. Stanti queste condizioni, in tale fase era in effetti impossibile per la Commissione sapere con sufficiente precisione se l'eventuale intervento previsto dal FITD a favore di Banca delle Marche potesse soddisfare i criteri di un aiuto di Stato.
- 60 Al contrario, dalla valutazione provvisoria realizzata dalla Banca d'Italia al momento dell'avvio della risoluzione (v. punto 19 supra) risulta che gli elementi decisivi a favore di tale decisione erano lo stato di dissesto di Banca delle Marche, dimostrato dalle perdite complessive di EUR 1,445 miliardi e da un deficit patrimoniale al 30 settembre 2015 pari a EUR 1,432 miliardi nonché dal fatto che, nel corso della procedura di amministrazione straordinaria, non era stato possibile definire interventi da parte di soggetti privati idonei a risolvere la sua situazione di crisi. La Banca d'Italia ha quindi sottolineato che l'intervento del FITD si era rivelato impraticabile e incompatibile con l'esigenza di una celere soluzione della crisi. Ciò premesso, il fatto, ricordato dalla Banca d'Italia, che l'attuazione di un simile intervento avrebbe richiesto la previa autorizzazione della Commissione in forza delle norme in materia di aiuti di Stato costituiva senz'altro un aspetto aggiuntivo contrastante con una tale celere soluzione ma, tenuto conto del carattere ancora incompleto del progetto di intervento del FITD a favore di Banca delle Marche (v. punto 59 supra), esso non era di per sé determinante per la decisione di risoluzione infine adottata da tali autorità. Inoltre, nel dichiarare che tale intervento era stato sottoposto alla Commissione, ma non poteva essere realizzato in assenza di una previa valutazione positiva da parte sua, la Banca d'Italia faceva manifestamente riferimento alla nota intitolata «Uno schema di soluzione per il gruppo Banca delle Marche» (v. punto 14 supra), rispetto alla quale è sufficiente rilevare che la sua presentazione alla Commissione non può essere assimilata a una notifica formale di un progetto di intervento definitivo e concreto che avrebbe potuto costituire oggetto di un divieto o un'autorizzazione da parte di quest'ultima.
- 61 Infatti, in primo luogo, tale valutazione è corroborata dal fatto che, l'8 ottobre 2015, il FITD aveva fissato solo le linee generali di un secondo tentativo di intervento di sostegno a favore di Banca delle Marche, consistente in un'iniezione di capitale in tale banca fino a un importo massimo di EUR 1,2 miliardi, accompagnato da un piano di ristrutturazione, di cui essa ha informato la Banca d'Italia con lettere del 9 e del 15 ottobre 2015. Nella sua lettera del 9 ottobre 2015, il FITD ha infatti precisato che, conformemente alle suddette linee generali, da un lato, il suo intervento avrebbe avuto luogo solo dopo il recepimento in diritto interno della direttiva 2014/59 e dopo l'approvazione da parte della Banca d'Italia della modifica del suo statuto necessaria alla sua attuazione e, dall'altro, le sue concrete modalità sarebbero state sottoposte al consiglio del FITD una volta definita l'articolazione dell'operazione sul capitale, segnatamente in considerazione della circostanza che l'intervento sarebbe stato attuato con il ricorso al finanziamento di un consorzio di banche a condizioni di mercato (v. punto 13 supra). Pertanto, come sostiene la Commissione, l'esatto contenuto e le modalità di concessione di un

simile intervento erano ancora lungi dall'essere decise dagli organi interni del FITD, ragion per cui, a differenza del primo intervento del FITD proposto, ma non realizzato (v. punto 6 supra), nessuna autorizzazione della Banca d'Italia è stata chiesta nella suddetta lettera o successivamente. Infatti, a differenza della lettera del FITD inviata alla Banca d'Italia, il 12 settembre 2014, relativa al progetto di intervento con il sostegno della FonSpa, le sue lettere del 9 e del 15 ottobre 2015 non possono essere interpretate nel senso che contengano una simile richiesta di autorizzazione. In risposta a un quesito preciso posto a tale riguardo dal Tribunale in udienza, le ricorrenti hanno evidenziato che, in tale fase, la società di consulenti incaricata aveva già convalidato l'intervento previsto del FITD e che, con dette lettere, quest'ultimo aveva segnalato alla Banca d'Italia che esso era pronto a effettuarlo, ma esse non sono state in grado di individuare un passaggio in tali lettere che potesse essere interpretato come contenente una richiesta di autorizzazione.

- 62 In secondo luogo, ancor prima del recepimento in diritto interno della direttiva 2014/59 mediante l'adozione del decreto legislativo n. 180/15, il 16 novembre 2015, che avrebbe reso possibile, secondo quanto affermato dal FITD, un simile intervento di sostegno, con lettera del 4 novembre 2015, i commissari straordinari di Banca delle Marche hanno segnalato alla Banca d'Italia l'imminente situazione di cessazione dei pagamenti di tale banca e hanno riferito di temere che il suo salvataggio non potesse essere attuato in tempo utile tenuto conto della sua situazione finanziaria. Ciò indica di per sé l'impossibilità di un rapido intervento del FITD, indipendentemente dall'eventuale necessità di notificarlo previamente alla Commissione, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE (v. punti 14 e 16 supra). Questa impossibilità è confermata dal fatto che l'assemblea straordinaria delle banche consorziate del FITD ha approvato le modifiche allo statuto del FITD, il che avrebbero reso possibile un tale intervento conformemente al nuovo quadro normativo, solo il 26 novembre 2015 (v. punto 21 supra), vale a dire cinque giorni dopo l'adozione della decisione di risoluzione di Banca delle Marche.
- 63 In terzo luogo, contrariamente a quanto ritengono le ricorrenti, né la testimonianza del collaboratore della Banca d'Italia né la nota di quest'ultima sulla crisi di Banca delle Marche (v. punti 24 e 26 supra) sono idonee a mettere in discussione la valutazione precedente. Tali documenti sono stati redatti molto tempo dopo la decisione di risoluzione di Banca delle Marche e in un momento in cui, in particolare, la Banca d'Italia era già esposta a ricorsi per risarcimento danni proposti dalle ricorrenti dinanzi ai giudici italiani. Inoltre, la nota sulla crisi di Banca delle Marche menziona un presunto rifiuto della Commissione di accettare una ricapitalizzazione di questa banca da parte del FITD, il che sarebbe stato «confermato ufficialmente al più alto livello in una lettera dei Commissari Hill e Vestager del 19 novembre 2015», sebbene un simile contenuto non possa essere attribuito a detta lettera (v. punto 55 supra). In ogni caso, non risulta plausibile che l'esigenza di notificare alla Commissione una simile misura di intervento del FITD, non ancora sufficientemente definita nel suo contenuto e nelle sue modalità, in particolare quanto al volume e alle modalità di partecipazione dei suoi membri, né decisa dagli organi interni del FITD e dalle autorità competenti, avrebbe da sola impedito il salvataggio di Banca delle Marche, come traspariva da una parte di detta testimonianza. La nota della Banca d'Italia sulla crisi di Banca delle Marche non consente un'altra lettura. Infatti, sebbene detta nota sottolinei l'esigenza di notificare una tale misura alla Commissione e di ottenere la sua previa autorizzazione, è in modo poco coerente che essa rinunci a rilevare l'importanza della situazione di crisi che attraversava tale banca, quale si presentava all'inizio del novembre 2015 ed era stata constatata nella valutazione provvisoria effettuata dalla Banca d'Italia e che ha preceduto e giustificato la decisione di risoluzione.

- 64 In quarto luogo, tale interpretazione corrisponde a quella delle sentenze del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio e del Consiglio di Stato (v. punti 27 e 29 supra), in riferimento alle quali le ricorrenti affermano, senza fondamento, che esse avrebbero essenzialmente dichiarato che la decisione della Banca d'Italia di ordinare la risoluzione di Banca delle Marche non era stata assunta «autonomamente», ma era stata «imposta» dalla Commissione. Infatti, i passaggi di dette sentenze invocati dalle ricorrenti si limitano a richiamare, in sostanza, alcuni dei fatti esposti ai precedenti punti 52 e seguenti, senza peraltro procedere a una simile qualificazione giuridica. In tal senso, è vero che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha ricordato le affermazioni della Banca d'Italia che avrebbe «dato espressamente conto nel programma di risoluzione che l'intervento del [FITD] non [aveva] potuto avere corso, in relazione alla posizione negativa della Commissione (...) in quanto non compatibile con la disciplina degli aiuti di Stato e che l'intervento del [FITD] avrebbe dovuto essere previamente sottoposto formalmente [al suo] esame (...) per verificarne l'ammissibilità in relazione a tale disciplina». Orbene, contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti in udienza in risposta a un quesito del Tribunale, il richiamo di tali affermazioni non dimostra che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio fosse del parere che la Banca d'Italia non disponesse più di un margine di manovra soltanto per via dell'atteggiamento della Commissione. Infatti, nell'ambito della propria valutazione e della qualificazione giuridica dei fatti, il medesimo tribunale ha piuttosto messo in evidenza i diversi elementi e i dati economici che hanno giustificato la considerazione che, al momento dell'adozione della decisione di risoluzione, Banca delle Marche versasse in stato di dissesto e che, pertanto, la sua risoluzione fosse tanto ragionevole quanto conforme al principio di proporzionalità. Inoltre, il Consiglio di Stato, dal canto suo, nella sua sentenza, dopo aver senz'altro sottolineato che, conformemente al suo approccio nella causa relativa a Banca Tercas, la Commissione qualificava gli interventi del FITD come aiuti di Stato (punti 8.3 e 8.4), non ha effettuato una valutazione approfondita di tali elementi di fatto e di diritto, ma si è limitato a respingere la prova dell'esistenza di un nesso di causalità tra l'omesso avvio di una procedura di salvataggio di Banca delle Marche e un presunto pregiudizio, nonché l'effettività di detto pregiudizio (punti 8.5 e 9).
- 65 In quinto luogo, il procedimento parallelo nella causa relativa a Banca Tercas dimostra che, se le autorità italiane, la Banca d'Italia e il FITD fossero state effettivamente convinte sia della necessità sia della possibilità di salvare Banca delle Marche, essi avrebbero potuto seguire la stessa condotta contraddittoria di quest'altra causa, che ha dato luogo all'adozione della decisione relativa a Banca Tercas, alla sentenza del 19 marzo 2019, Italia e a./Commissione (T-98/16, T-196/16 e T-198/16, EU:T:2019:167), e al procedimento di impugnazione nella causa C-425/19 P. A tale riguardo, occorre precisare che il primo intervento del FITD a favore di Banca Tercas aveva avuto luogo molto tempo prima del recepimento in diritto interno della direttiva 2014/59, sicché tale aspetto in quanto tale non può spiegare in modo decisivo le esitazioni del settore bancario italiano per sostenere Banca delle Marche. Inoltre, la Commissione ha rilevato, senza essere contraddetta dalle ricorrenti, che essa, nel frattempo, aveva espresso il suo accordo in merito a un secondo intervento del FITD a favore di Banca Tercas alla luce delle norme in materia di aiuti di Stato, il che dimostra che essa non è stata necessariamente indotta a vietare qualsiasi intervento di questo tipo e che occorre procedere a un esame caso per caso, senza che sia possibile applicare il risultato di un esame specifico a una diversa fattispecie.
- 66 In sesto luogo, si deve ricordare che il presidente della Corte, nella sua ordinanza del 13 novembre 2019, Commissione/Italia e a. (C-425/19 P, non pubblicata, EU:C:2019:980, punti da

17 a 21), ha respinto l'istanza d'intervento delle ricorrenti a sostegno delle conclusioni delle parti ricorrenti in primo grado con la motivazione che esse non dimostravano di avere un interesse alla soluzione della controversia nella causa C-425/19 P, ai sensi dell'articolo 40, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea. Egli ha infatti ritenuto, in particolare, che le ricorrenti non avessero dimostrato l'esistenza di un nesso di causalità tra, da un lato, la posizione adottata dalla Commissione nella decisione relativa a Banca Tercas, ovvero l'avvio del procedimento sfociato nell'adozione di tale decisione, e, dall'altro, la risoluzione di Banca delle Marche.

- 67 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, le affermazioni delle ricorrenti secondo cui il comportamento asseritamente illecito addebitato alla Commissione avrebbe impedito il salvataggio di Banca delle Marche nonostante gli sforzi profusi dalle autorità italiane, e sarebbe stato la causa effettiva ed esclusiva del pregiudizio da esse subito, non possono essere accolte. Infatti, la valutazione complessiva degli elementi di prova rilevanti porta alla conclusione che, se anche tale comportamento ha giocato un certo ruolo nel processo di istruzione che ha indotto le autorità italiane a decidere la risoluzione di tale banca, atteso che esse ritenevano che l'esigenza di notificare preliminarmente alla Commissione un'eventuale misura di supporto del FITD a favore di detta banca costituisse un ostacolo alla rapida soluzione della crisi finanziaria che attraversava Banca delle Marche, la loro decisione del 21 novembre 2015, di avviare la risoluzione di Banca delle Marche, adottata nell'esercizio delle loro proprie competenze e del loro margine di discrezionalità (v. giurisprudenza citata al punto 58 supra), restava comunque autonoma, non era influenzata in modo decisivo dall'atteggiamento della Commissione ed era essenzialmente fondata sulla loro constatazione dello stato di dissesto di tale banca, il che costituiva la causa determinante di tale risoluzione, ai sensi della giurisprudenza (v., in tal senso, sentenza del 5 settembre 2019, Unione europea/Guardian Europe e Guardian Europe/Unione europea, C-447/17 P e C-479/17 P, EU:C:2019:672, punto 32).
- 68 In altri termini, le ricorrenti non sono in grado di dimostrare in modo giuridicamente adeguato la plausibilità dell'ipotesi controfattuale secondo la quale, in assenza del comportamento asseritamente illecito della Commissione, il FITD, con l'accordo delle autorità italiane e, in particolare, della Banca d'Italia, sarebbe stato effettivamente in grado di procedere al salvataggio di Banca delle Marche nel novembre 2015.
- 69 Ne consegue che, nel caso di specie, le ricorrenti non hanno dato prova dell'esistenza di un nesso causale tra il comportamento asseritamente illecito della Commissione e il pregiudizio dedotto, il che è sufficiente per constatare che le condizioni per la sussistenza di una responsabilità extracontrattuale dell'Unione non sono soddisfatte (v. giurisprudenza citata al punto 44 supra).
- 70 Per quanto riguarda la domanda di misura istruttoria delle ricorrenti relativa all'intero fascicolo amministrativo connesso al procedimento «Banca delle Marche (SA.39543 2014/CP)», è sufficiente constatare che il Tribunale si ritiene sufficientemente edotto dagli elementi versati agli atti per decidere sulla controversia e che non occorre consentire alle ricorrenti di ricercare, nel suddetto fascicolo, documenti che non possono incidere sulla valutazione del Tribunale relativamente all'assenza di un nesso di causalità.

- 71 Ciò posto, il ricorso deve essere respinto senza che sia necessario esaminare le altre condizioni per la sussistenza di una responsabilità extracontrattuale dell'Unione.

**Sulle spese**

- 72 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Le ricorrenti, rimaste soccombenti, devono essere condannate alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **La Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro, la Montani Antaldi Srl, la Fondazione Cassa di Risparmio di Fano, la Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi e la Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Macerata sono condannate alle spese.**

Csehi

De Baere

Steinfatt

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 30 giugno 2021.

Il cancelliere

Il presidente

E. Coulon

S. Papasavvas