



**UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”**

Corso di Laurea Magistrale in Scienze Economiche e Finanziarie

**Il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi:
il caso Tercas**

**Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi: the
Tercas case**

Relatore: Chiar.mo
Prof. Giorgi Pier Franco

Tesi di Laurea di
Colucci Alessia

Anno Accademico 2020 – 2021

INDICE

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO 1 - GLI SCHEMI DI GARANZIA DEI DEPOSITI IN ITALIA	
1.1 Il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi e il suo contesto normativo	5
1.1.1 Le risorse finanziarie del FITD e le modalità di intervento	11
1.1.2 Il ruolo svolto da Banca d'Italia	19
1.1.3 Gli interventi del FITD dal 1987 ad oggi	21
1.1.4 Lo schema volontario di intervento	23
1.2 Il Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo	26
CAPITOLO 2 - LO SCHEMA EUROPEO DI ASSICURAZIONE DEI DEPOSITI COME TERZO PILASTRO DELL'UNIONE BANCARIA	
2.1 L'Unione Bancaria	31
2.2 Il Meccanismo di Vigilanza Unico	33
2.3 Il Meccanismo Unico di Risoluzione delle crisi e la direttiva BRRD	37
2.4 Il Sistema europeo di Garanzia dei Depositi	46
2.4.1 La costituzione dell'EDIS in più fasi	48
CAPITOLO 3 – GLI INTERVENTI DEL FITD COSTITUISCONO AIUTO DI STATO? IL CASO TERCAS	
3.1 La normativa sugli aiuti di Stato	52
3.2 Banca Tercas e gli interventi ad essa destinati	59
3.3 La posizione della Commissione Europea e la sentenza del 2 Marzo 2021	64
3.4 I risvolti per le 4 banche in risoluzione nel 2015	73
3.4.1 Il Fondo di Solidarietà	79
CONCLUSIONE	83
BIBLIOGRAFIA	87

INTRODUZIONE

La necessità di tutelare i risparmi di famiglie ed imprese, attraverso degli schemi di garanzia dei depositi, è avvertita in Italia sin dagli anni 80'. Il depositante che sa di affidare il proprio risparmio ad un sistema bancario che lo tutela mediante uno schema appositamente istituito, genera un circolo virtuoso fatto di maggiore fiducia nel sistema e una più solida stabilità finanziaria. La natura degli schemi di garanzia è, tra l'altro, mutata nel tempo, acquisendo un ruolo sempre più rilevante nella prevenzione e gestione delle crisi bancarie. L'obbiettivo è quello di non dover ricorrere al rimborso dei depositanti, se non in via residuale, grazie ad una serie di interventi alternativi che permettono di prevenire eventuali dissesti. Proprio tale possibilità concessa agli schemi di garanzia ha generato l'emblematico "caso Tercas" che, oltre a destare grande interesse nella comunità scientifica, segna un momento di rottura nella disciplina degli aiuti di Stato al settore bancario.

Il primo capitolo di tale elaborato si incentra sulla trattazione dei due schemi di garanzia dei depositi presenti in Italia: il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi e il Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo. Richiamata la natura giuridica, le finalità perseguite e il contesto normativo di riferimento, particolare attenzione è posta al processo di *funding* e alle modalità di intervento che caratterizzano l'operatività del FITD. Rilevante è anche il riferimento al ruolo svolto da Banca d'Italia chiamata, tra i suoi compiti, ad approvare lo stato del FITD e autorizzarne gli interventi. Prima di concludere il capitolo con un breve focus sul FGD, la cui attività ricalca quella del FITD ma si rivolge principalmente alle banche di credito cooperativo, vengono riportati i tratti caratterizzanti

lo Schema Volontario di Intervento, risultato fondamentale per il salvataggio di Banca Tercas.

Attraverso il secondo capitolo, si guarda allo schema di garanzia dei depositi come uno dei pilastri su cui poggia l'Unione bancaria europea. Dopo aver analizzato nel dettaglio il Meccanismo Unico di Vigilanza, che attribuisce alla Banca Centrale Europea i compiti di vigilanza prudenziale, e il Meccanismo Unico di Risoluzione, che introduce meccanismi e strumenti di risoluzione sempre più efficienti, anche grazie alla direttiva BRRD, si ricorda come questi rappresentano gli unici due pilastri pienamente realizzati. Nonostante la proposta di regolamento per la realizzazione dell'EDIS in più fasi, infatti, non si è ancora pervenuti ad una intesa in materia.

Nel capitolo conclusivo, dopo una breve analisi della normativa in materia di aiuti di Stato, vengono ripercorse le tappe che hanno portato il FITD ad erogare un sostegno in favore di Banca Tercas. La sentenza con la quale la Commissione europea giudica aiuto di stato illegittimo tale intervento, apre la strada ad un contenzioso durato sei anni e conclusosi con l'importante sentenza della Corte di giustizia del 2 Marzo 2021. Di fatto, quello che il Tribunale e la Corte hanno poi giudicato come un errore di diritto della Commissione, ha determinato pesanti risolti per le quattro banche, poste in risoluzione nel 2015, che non hanno potuto beneficiare di un intervento del FITD.

CAPITOLO 1

GLI SCHEMI DI GARANZIA DEI DEPOSITI IN ITALIA

1.1 IL FONDO INTERBANCARIO DI TUTELA DEI DEPOSITI E IL SUO CONTESTO NORMATIVO

L'esigenza di garantire una certezza giuridica alla tutela dei depositanti, esposti a traumatiche ripercussioni in caso di dissesto bancario, è la principale ragione che nel 1987 porta alla costituzione del **Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi**.

Rafforzare la stabilità del sistema bancario e la tutela dei risparmiatori, prevenendo ritiri disordinati e irrazionali di depositi¹ (c.d. *corsa agli sportelli*), si configurano come le finalità perseguite dal contesto normativo di riferimento. In sostanza, se la creazione del Fondo da un lato mira ad accrescere la fiducia dei depositanti nei confronti del sistema bancario, riducendo così l'avvento di crisi sistemiche e il conseguente rischio contagio, dall'altro tiene conto del carattere generalmente inconsapevole del risparmiatore che non dispone degli strumenti per valutare in modo adeguato il livello di rischio dei soggetti cui affida il proprio risparmio. Di fatto, la tutela dei depositi viene ad essere definita come *“essenziale al pari delle regole prudenziali”* dalla Direttiva 2014/49/UE (DGSD)².

¹ L'art.2 della direttiva 2014/49/UE definisce il deposito come *“un saldo creditore, risultante da fondi depositati in un conto o da situazioni transitorie derivanti da operazioni bancarie normali, che l'ente creditizio deve restituire secondo le condizioni legali e contrattuali applicabili, compresi un deposito a termine fisso e un deposito di risparmio, ma escluso un saldo creditori quando: la sua esistenza può essere dimostrata solo tramite uno strumento finanziario ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 17, della direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, a meno che si tratti di un prodotto di risparmio rappresentato da un certificato di deposito facente riferimento a un nominativo e che esiste in uno Stato membro il 2 luglio 2014; il suo capitale non è rimborsabile alla pari; il suo capitale è rimborsabile alla pari solo in base a una determinata garanzia o a un determinato accordo fornito dall'ente creditizio o da un terzo”*.

² Deposit Guarantee Schemes Directive.

Ad oggi il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (**FITD**) si presenta come un “*consorzio di diritto privato tra banche, avente lo scopo di garantire i depositanti delle banche consorziate*”³. Se inizialmente l’adesione da parte degli istituti bancari avveniva su base volontaria, questa diventa inderogabile, pena l’esclusione dall’esercizio dell’attività bancaria, a partire dall’entrata in vigore del Decreto Legislativo 4 dicembre 1996 n. 659 (attuativo della direttiva 94/19/CE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi).

Lo Statuto, che disciplina e organizza l’attività del Fondo, indica con l’articolo 3 le banche chiamate al rispetto del principio di adesione obbligatoria. Tra le *banche consorziate* vi sono:

- Le banche italiane e le succursali di banche extracomunitarie autorizzate in Italia, salvo che non aderiscano già ad un sistema di garanzia estero equivalente almeno con riferimento al livello e all’ambito della copertura;
- Le succursali di banche comunitarie operanti in Italia al fine di integrare la tutela offerta dal sistema di garanzia del Paese di appartenenza.

Non vengono ad essere ricomprese le banche di credito cooperativo che aderiscono ad altro schema di garanzia riconosciuto in Italia⁴.

Stando ai dati ufficiali riportati, alla fine del 2020 le banche consorziate al FITD risultano 147 (in diminuzione di quattro unità rispetto all’anno precedente). L’ultimo dato

³ Statuto del FITD – Articolo 1, comma 1.

⁴ La trattazione del Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo è rimandata al paragrafo 1.2.

disponibile, aggiornato al 19 Luglio 2021, riporta un'ulteriore diminuzione individuando 146 banche.

Tabella 1 – Banche consorziate al FITD

	N.
Banche consorziate al 31 dicembre 2019	151
<i>Fusioni per incorporazione (-)</i>	3
<i>Liquidazioni coatte amministrative (-)</i>	0
<i>Recessi (-)</i>	1
<i>Nuove adesioni (+)</i>	0
Banche consorziate al 31 dicembre 2020	147
<i>di cui in Amministrazione Straordinaria</i>	2

Fonte – FITD, Relazione e Bilancio 2020

Per quanto attiene l'operatività del FITD, questo è chiamato al **rimborso dei depositanti** della banca consorziate che viene posta in liquidazione coatta amministrativa⁵. Non tutti i depositi, però, godono di tale garanzia. Secondo quanto previsto dall'articolo 96 – bis.1 del Testo Unico Bancario, tra i depositi ammissibili al rimborso vi sono:

- Conti correnti;
- Depositi liberi o vincolati (conti di deposito);
- Certificati di deposito;
- Assegni circolari;

⁵ La liquidazione coatta amministrativa è una procedura alternativa al fallimento che determina la liquidazione dei beni dell'imprenditore al fine di soddisfare i creditori, nel rispetto del principio della par conditio creditorum.

- Carte prepagate (se associate ad un codice IBAN).

Azioni, obbligazioni e pronti contro termine emessi dalla banca in liquidazione non trovano una garanzia da parte del Fondo.

La Direttiva 2014/49/UE, recepita nel nostro ordinamento attraverso il Decreto Legislativo 15 Febbraio 2016 n. 30, realizza l'armonizzazione di aspetti portanti della disciplina comunitaria fino a quel momento rimessi alle legislazioni nazionali, quali il livello massimo di copertura, i tempi e le modalità dei rimborsi⁶. Inoltre, per la prima volta a livello comunitario, la Direttiva introduce la possibilità di interventi diversi dal rimborso diretto dei depositanti, sulla base del *principio del minor onere*⁷.

In particolare, **il livello di copertura massimo**⁸, fissato a 20.000 Euro con la direttiva 94/19/CE, viene portato a 100.000 Euro per ciascun depositante e per singola banca, anche se appartenente allo stesso gruppo bancario. Una deroga a questo limite si applica nel caso dei *saldi temporanei elevati*⁹. Il depositante con più di un deposito intestato presso la stessa banca vede i conti cumularsi e il limite di garanzia di 100.000 Euro viene

⁶ S. De Polis, *La tutela dei depositi bancari nel quadro dell'Unione Bancaria Europea*, Roma, 2016.

⁷ Il costo degli interventi alternativi per gli aderenti deve essere inferiore a quello derivante dal rimborso diretto dei depositanti.

⁸ Attraverso la previsione di un livello di copertura massimo si mira a ridurre il rischio di "moral hazard", arginando quei comportamenti rischiosi e opportunistici che scaturirebbero dall'aspettativa di una copertura integrale delle eventuali perdite future.

⁹ Secondo l'articolo 33 dello statuto del FITD "*tali saldi temporanei elevati sono costituiti da depositi di persone fisiche derivanti da: a) operazioni relative al trasferimento o alla costituzione di diritti reali su unità immobiliari adibite ad abitazione; b) divorzio, pensionamento, scioglimento del rapporto di lavoro, invalidità o morte; c) pagamento di prestazioni assicurative, di risarcimenti o di indennizzi, in relazione a danni considerati dalla legge come reati contro la persona o per ingiusta detenzione. Il Fondo protegge i saldi temporanei elevati oltre 100.000 euro per un periodo di nove mesi successivi al loro accredito o al momento in cui essi diventano disponibili*".

ad essere applicato sull'ammontare complessivo. Inoltre, nel caso di conti cointestati, il relativo saldo è attribuito a ciascun cointestatario in parti uguali. Per una più facile comprensione, si ipotizzi un deposito di 100.000 Euro intestato a due persone. In questo caso ad ogni intestatario verrà attribuito un ammontare di 50.000 Euro. Qualora uno dei due detenesse altri depositi, presso la stessa banca, per 250.000 euro, rispetto ai 300.000 Euro complessivi riceverà solo i 100.000 Euro pari al limite di copertura. La parte eccedente il limite costituisce il passivo della banca e può concorrere successivamente ai riparti di liquidazione.

Anche gli interessi maturati concorrono al raggiungimento del limite di copertura. Il titolare di un deposito con un saldo di 50.000 Euro, che alla data della liquidazione della banca vanta interessi per 5.000, riceverà 55.000 Euro.

Nell'ottica di rafforzare ulteriormente la tutela, la direttiva DGSD riduce il **termine del rimborso** da tre mesi (prorogabile a nove mesi) a sette giorni lavorativi¹⁰ dalla data in cui si producono gli effetti della liquidazione coatta amministrativa. Viene inoltre semplificata la **modalità di accesso al rimborso**: il fondo procede direttamente, senza richiesta da parte del depositante. Il rimborso, tra l'altro, non prevede costi a carico del cliente.

Infine, la direttiva DGSD predispone un *modello standard*, riportato nella figura 1, che gli enti creditizi devono rendere disponibile ai propri clienti, non solo nella fase di apertura di un rapporto, ma anche annualmente. Il sistema di garanzia dei depositi al quale appartiene

¹⁰ Termine che dovrà trovare attuazione entro il 2024.

l'ente, il limite della protezione, il periodo di rimborso in caso di fallimento dell'ente e la valuta del rimborso sono solo alcune delle informazioni che i depositanti possono evincere dalla lettura del modello.

Figura 1 – Modello standard per le informazioni da fornire ai depositanti

ALLEGATO I

MODULO STANDARD PER LE INFORMAZIONI DA FORNIRE AI DEPOSITANTI

Informazioni di base sulla protezione dei depositi	
I depositi presso [inserire il nome dell'ente creditizio] sono protetti da:	[inserire il nome dell'SGD pertinente] ⁽¹⁾
Limite della protezione:	100 000 EUR per depositante e per ente creditizio ⁽²⁾ [sostituire con l'importo appropriato se la valuta non è l'EUR] [se del caso:] I seguenti marchi di impresa fanno parte del Suo ente creditizio [inserire tutti i marchi operanti in base alla stessa autorizzazione]
Se possiede più depositi presso lo stesso ente creditizio:	Tutti i Suoi depositi presso lo stesso ente creditizio sono «cumulati» e il totale è soggetto al limite di 100 000 EUR [sostituire con l'importo appropriato se la valuta non è l'EUR] ⁽²⁾
Se possiede un conto congiunto con un'altra persona/altre persone:	Il limite di 100 000 EUR [sostituire con l'importo appropriato se la valuta non è l'EUR] si applica a ciascun depositante separatamente ⁽²⁾
Periodo di rimborso in caso di fallimento dell'ente creditizio:	7 giorni lavorativi ⁽⁴⁾ [se del caso, sostituire con un'altra scadenza]
Valuta del rimborso:	EUR [se del caso, sostituire con un'altra valuta]
Contatto:	[inserire i dati di contatto dell'SGD pertinente (indirizzo, telefono, e-mail ecc.)]
Per maggiori informazioni:	[inserire il sito Internet dell'SGD pertinente]
Conferma di ricezione del depositante:	

Informazioni supplementari (tutto o parte di quanto segue)

⁽¹⁾ Sistema responsabile della protezione del suo deposito

[Solo se applicabile:] Il Suo deposito è coperto da un sistema istituito per contratto, ufficialmente riconosciuto come sistema di garanzia dei depositi. In caso di insolvenza del Suo ente creditizio, i Suoi depositi sarebbero rimborsati fino a 100 000 EUR [sostituire con l'importo appropriato se la valuta non è l'EUR].

[Solo se applicabile:] Il Suo ente creditizio fa parte di un sistema di tutela istituzionale ufficialmente riconosciuto come sistema di garanzia dei depositi. Ciò significa che tutti gli enti appartenenti a questo sistema si sostengono vicendevolmente per evitare un'insolvenza. In caso di insolvenza, i Suoi depositi sarebbero rimborsati fino a 100 000 EUR [sostituire con l'importo appropriato se la valuta non è l'EUR].

[Solo se applicabile:] Il Suo deposito è coperto da un sistema di garanzia dei depositi istituito per legge e da un sistema di garanzia dei depositi istituito per contratto. In caso di insolvenza del Suo ente creditizio, i Suoi depositi sarebbero comunque rimborsati fino a 100 000 EUR [sostituire con l'importo appropriato se la valuta non è l'EUR].

[Solo se applicabile:] Il Suo deposito è coperto da un sistema di garanzia dei depositi istituito per legge. Inoltre, il Suo ente creditizio fa parte di un sistema di tutela istituzionale in cui tutti i membri si sostengono vicendevolmente per evitare un'insolvenza. In caso di insolvenza, i Suoi depositi sarebbero rimborsati fino a 100 000 EUR [sostituire con l'importo appropriato se la valuta non è l'EUR] dall'SGD.

⁽²⁾ Limite generale della protezione

Se un deposito è indisponibile perché un ente creditizio non è in grado di assolvere i suoi obblighi finanziari, i depositanti sono rimborsati da un sistema di garanzia dei depositi. Il rimborso è limitato a 100 000 EUR [sostituire con l'importo appropriato se la valuta non è EUR] per ente creditizio. Ciò significa che tutti i depositi presso lo stesso ente creditizio sono sommati per determinare il livello di copertura. Se, ad esempio, un depositante detiene un conto di risparmio di 90 000 EUR e un conto corrente di 20 000 EUR, gli saranno rimborsati solo 100 000 EUR.

[Solo se applicabile:] Questo metodo sarà applicato anche se un ente creditizio opera sotto diversi marchi di impresa. Il [inserire il nome dell'ente creditizio che detiene il conto] opera anche sotto [inserire tutti gli altri marchi di impresa dello stesso ente creditizio]. Ciò significa che tutti i depositi presso una o più di questi marchi di impresa sono complessivamente coperti fino a 100 000 EUR.

⁽⁹⁾ Limite di protezione per i conti congiunti

In caso di conti congiunti, si applica a ciascun depositante il limite di 100 000 EUR.

[Solo se applicabile:] Tuttavia i depositi su un conto di cui due o più persone sono titolari come membri di una società di persone o di altra associazione o gruppo di natura analoga senza personalità giuridica sono cumulati e trattati come se fossero effettuati da un unico depositante ai fini del calcolo del limite di 100 000 EUR [sostituire con l'importo appropriato se la valuta non è l'EUR].

In taluni casi [inserire i casi stabiliti dal diritto nazionale] i depositi sono protetti oltre 100 000 EUR [sostituire con l'importo appropriato se la valuta non è l'EUR]. Ulteriori informazioni possono essere ottenute al seguente indirizzo Internet [inserire il sito Internet dell'SGD pertinente].

⁽¹⁰⁾ Rimborso

Il sistema di garanzia dei depositi responsabile è [inserire il nominativo e l'indirizzo, il telefono, l'e-mail e il sito Internet]. Rimborserà i Suoi depositi (fino a 100 000 EUR [sostituire con l'importo appropriato se la valuta non è l'EUR]) entro [inserire il periodo di rimborso previsto dal diritto nazionale], a decorrere dal [31 dicembre 2023] entro [7 giorni lavorativi].

[Aggiungere informazioni sui rimborsi di emergenza/provvisori qualora gli importi rimborsabili non siano disponibili entro 7 giorni lavorativi.]

In caso di mancato rimborso entro questi termini, prenda contatto con il sistema di garanzia dei depositi in quanto potrebbe esistere un termine per reclamare il rimborso. Ulteriori informazioni possono essere ottenute al seguente indirizzo Internet [inserire il sito Internet dell'SGD pertinente].

Altre informazioni importanti

In generale, tutti i depositanti al dettaglio e le imprese sono coperti dai sistemi di garanzia dei depositi. Le eccezioni vigenti per taluni sistemi di garanzia dei depositi sono indicate nel sito Internet del sistema di garanzia dei depositi pertinente. Il Suo ente creditizio Le comunicherà inoltre su richiesta se taluni prodotti sono o meno coperti. La copertura dei depositi deve essere confermata dall'ente creditizio anche nell'estratto conto.

Fonte – *Direttiva 2014/49/UE, allegato 1*

1.1.1 Le risorse finanziarie del FITD e le modalità di intervento

Individuata la forma giuridica e la finalità principale, l'articolo 1 dello Statuto sancisce che *“le risorse finanziarie necessarie per il perseguimento delle finalità del Fondo sono fornite dalle consorziate”*. In particolar modo, le banche sono chiamate ad un duplice versamento, ciascuno con differente destinazione.

Il primo versamento è finalizzato alla costituzione del cosiddetto **fondo consortile**, quel fondo alimentato dai versamenti delle banche all'atto dell'adesione allo schema e che può subire un aumento della propria consistenza se deliberato in sede di assemblea.

Il secondo versamento assume carattere di periodicità: ogni banca è chiamata ad una contribuzione ordinaria entro il 30 settembre di ciascun anno al fine di costituire, progressivamente, la **dotazione finanziaria**. Si parla di un patrimonio distinto dal patrimonio del fondo e da quello delle singole banche per cui, né i creditori del fondo, né

quelli delle banche consorziate, potranno aggredire la dotazione. Essendo destinata allo svolgimento delle attività istituzionali del FITD, risponde in maniera esclusiva degli impieghi assunti negli interventi posti in essere. Inoltre, se il Fondo, in un'operazione di rimborso dei depositanti (poiché la banca è posta in liquidazione coatta amministrativa), non dovesse disporre di una dotazione finanziaria sufficiente a farvi fronte, potrà richiedere alle banche il versamento di contribuzioni straordinarie nei limiti dello 0,5% dei depositi protetti totali per anno di calendario. Proprio perché risulta indispensabile avere risorse liquide e prontamente fruibili in caso di dissesto o probabile dissesto di una banca, il Fondo adotta una politica di investimento caratterizzata da “*attività a basso rischio e sufficiente diversificazione*”¹¹.

La dotazione finanziaria, in ottemperanza a quanto previsto dalla normativa europea, deve raggiungere una consistenza pari ad almeno lo 0,8% dei depositi protetti entro il 3 Luglio 2024¹². A tal fine, il FITD predispose un *funding plan* della propria dotazione che viene aggiornato annualmente e a seguito di ciascun intervento, tenendo così conto delle risorse nel frattempo utilizzate e del crescere dei depositi.

Dal 2015, primo anno di contribuzione, al 31 dicembre 2020, i versamenti delle consorziate hanno determinato una consistenza della dotazione pari a 2.189.465.681 Euro. Solo nel 2020 il contributo complessivo versato dalle banche è stato di 926.171.218,93 Euro (di cui 641.531.768,10 Euro a titolo di contribuzioni ordinarie e 284.639.450,83 Euro quali contribuzioni aggiuntive).

¹¹ Statuto del FITD - Articolo 24, comma 8.

¹² TUB - Articolo 96.1, commi 1 e 2; Statuto del FITD - Articolo 24, comma 1.

Come viene, però, determinato l'ammontare della contribuzione ordinaria per singola banca consorziata? Due sono gli indicatori di riferimento:

- *La base contributiva;*
- *Il grado di rischio, espresso mediante 11 indicatori gestionali.*

La base contributiva è costituita dai depositi protetti, esclusi i saldi temporanei elevati. La sua consistenza deve essere segnalata dalle banche al Fondo quattro volte l'anno.

Gli indicatori, a loro volta segnalati con periodicità trimestrale, sono strumento di valutazione della rischiosità della banca. Nella tabella 2 vengono riportati gli indicatori, con la loro rispettiva denominazione e modalità di calcolo, suddivisi per profilo gestionale.

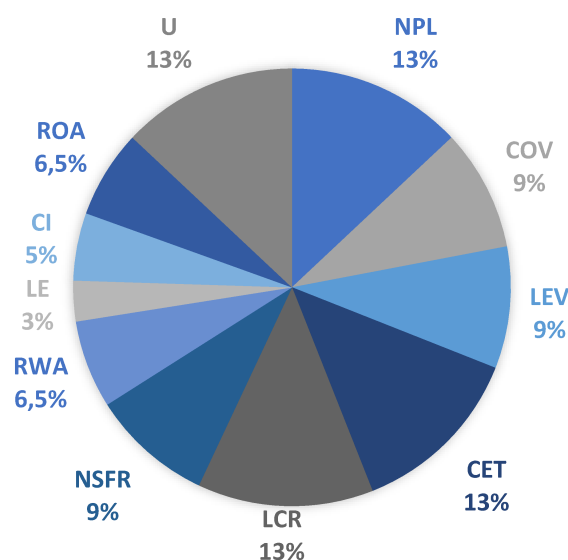
Tabella 2 – Indicatori gestionali

Profilo gestionale		Denominazione	Calcolo
QUALITÀ ATTIVO	NPL	Non-performing Loan ratio	Crediti deteriorati (al lordo delle rettifiche) / Totale esposizione lorda verso clientela
	COV	Coverage ratio	Rettifiche su esposizioni deteriorate / Crediti deteriorati (al lordo delle rettifiche)
CAPITALE	LEV	Leverage ratio	Capitale di classe 1 / Totale attivo di bilancio e attività fuori bilancio
	CET	CET 1 ratio	Common equity Tier 1 / Attività ponderate per il rischio (RWA)
LIQUIDITÀ E FUNDING	LCR	Liquidity Coverage ratio	Attività liquide elevata qualità / Tot deflussi netti di cassa nei 30 gg successivi
	NSFR	Net Stable Funding ratio	Elementi che forniscono finanziamento stabile / Elementi che richiedono finanziamento stabile
MODELLO ECONOMICO E GESTIONE	RWA	RWA ratio	Attività ponderate per il rischio (RWA) / Totale attivo
	LE	Large Exposures	Grandi esposizioni / Fondi propri
	CI	Cost-to-Income ratio	Costi di struttura / Margine di intermediazione
	ROA	Return on Assets	Utile netto / Totale attivo
PERDITA POTENZIALE PER IL DGS	U	Unencumbered Assets ratio	Attività non vincolate / Depositi Protetti

Fonte – FITD, Relazione e Bilancio 2020

Secondo quanto previsto dall'articolo 7 del Regolamento sulle segnalazioni e sulle contribuzioni in base al rischio delle banche consorziate al FITD, ad ogni indicatore è associato un peso differente. Peso maggiore è attribuito, ad esempio, ad indicatori quali il Non-Performing loan ratio o il Liquidity Coverage ratio.

Figura 2 – Peso attribuito ai singoli indicatori gestionali



Gli indicatori trovano la loro sintesi in un *indice aggregato di rischio* (IAR) che varia fra 0, rischiosità bassa, e 100, rischiosità alta. Per poter calcolare tale indice, a ciascun indicatore deve essere associata una tra 5 classi¹³ alla quale, a sua volta, corrisponde un coefficiente. La somma dei coefficienti ponderati esprime l'indice aggregato di rischio della banca consorzata "i", come riportato dalla formula seguente:

¹³ Le classi sono delimitate da 4 differenti soglie.

$$IAR_i = \sum_j (C_j * P_j)$$

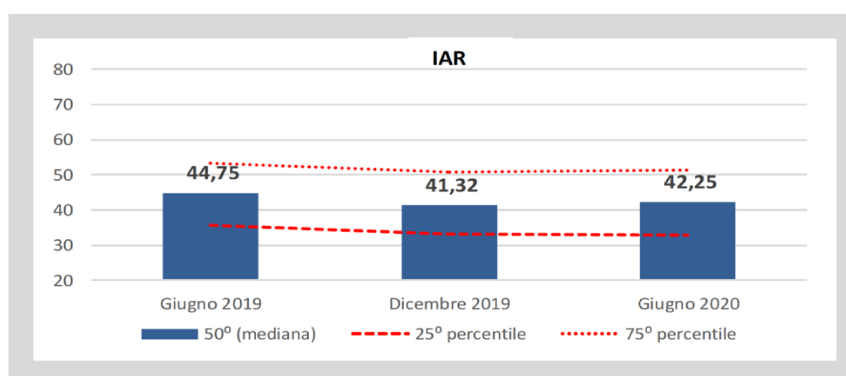
dove

C_j è il coefficiente dell'indicatore j ;

P_j è il peso dell'indicatore j .

L'andamento dello IAR da Giugno 2019 a Giugno 2020 indica un tendenziale miglioramento della rischiosità delle consorziate: la sua mediana passa da 44,75 a 42,25. La variabilità della distribuzione, misurata dalla distanza tra il 25° e il 75° percentile, mostra un andamento stabile.

Figura 3 – Andamento IAR



Fonte – FITD, Relazione e Bilancio 2020

Attraverso lo IAR delle singole consorziate, però, non si perviene al calcolo della contribuzione ordinaria annuale poiché ne rappresenta solo una parte utile al calcolo. La contribuzione, infatti, è data dalla combinazione di quattro differenti grandezze: *un coefficiente di correzione*, che tiene conto dell'indice aggregato medio di rischio (**IAMR**, media ponderata degli IAR delle ultime 3 segnalazioni semestrali degli indicatori), la *base*

contributiva della banca, *l'importo complessivo delle contribuzioni*, identico per tutte le banche, ed un *fattore di riproporzionamento*, anch'esso analogo per ogni consorziata¹⁴. Questo modello per la determinazione delle contribuzioni, definito *risk-based*, sottoposto a revisione nell'ultimo anno, prevede che ogni consorziata non possa partecipare per una quota maggiore al 30% della dotazione stessa.

La dotazione finanziaria alimenta, come detto, le attività istituzionali del FITD. In particolare, si individuano quattro tipologie di intervento, la cui disciplina è contenuta negli articoli 32-36 dello Statuto, adottabili nella gestione e nella prevenzione delle crisi bancarie.

Una prima categoria è quella degli interventi *obbligatori* che trovano attuazione esclusivamente all'apertura della procedura di liquidazione coatta amministrativa per una banca consorziata. In questo caso il fondo è chiamato al rimborso diretto dei depositanti, subentrando così nei diritti dei risparmiatori nei confronti della banca e partecipando in via prioritaria ai riparti effettuati dalla procedura di liquidazione¹⁵. Tale modalità di intervento, in realtà, non trova largo spazio nell'esperienza italiana: tra i 16 interventi realizzati dal 1988 ad oggi, solo in due situazioni di crisi si è proceduto al rimborso.

¹⁴ Secondo quanto previsto dall'articolo 10 del regolamento sulle segnalazioni e sulle contribuzioni in base al rischio delle banche consorziate al FITD, la contribuzione ordinaria annuale è data dalla seguente formula: " $C_i = TA * C C_i * B C_i * \mu$ dove, *TA* è l'importo complessivo delle contribuzioni, come stabilito dal Consiglio ai sensi dell'art.15, comma 1, lettera h), dello Statuto, identico per tutte le banche; *CCi* è il coefficiente di correzione della banca "i"; *BCi* è la base contributiva della banca "i"; μ è un fattore di riproporzionamento, identico per tutte le banche".

¹⁵ Le peculiarità di questa tipologia di intervento sono già state trattate nel paragrafo 1.1.

La spiegazione è da rintracciarsi nella possibilità di utilizzare le altre tipologie di intervento in maniera proficua, ossia evitando gli effetti gravi e diffusi che una procedura alternativa al fallimento, come la liquidazione coatta amministrativa, determina sull'intero tessuto economico coinvolto. Come afferma lo stesso presidente del FITD, Salvatore Maccarone, il costo di un intervento obbligatorio non è dato esclusivamente dall'ammontare che il Fondo, entro 7 giorni, deve rimborsare in quanto il costo reale si conosce solo al termine dell'intera procedura di liquidazione.

Una sottocategoria di interventi obbligatori è rappresentata da quelli *alternativi*. All'articolo 34 dello Statuto si evince che *“Il Fondo può intervenire in operazioni di cessione di attività e passività, di azienda, di rami di azienda nonché di beni e rapporti giuridici individuabili in blocco a condizione che l'onere connesso all'intervento non superi il costo che il Fondo dovrebbe sostenere per il rimborso dei depositanti, secondo quanto ragionevolmente prevedibile in base alle informazioni disponibili al momento dell'intervento. A tal fine il Fondo considera anche gli effetti che la liquidazione coatta della banca potrebbe determinare sulle altre banche in crisi e sul sistema delle consorziate in generale”*.

Terza categoria è quella degli interventi *preventivi* volti a prevenire o superare lo stato di dissesto o di rischio di dissesto di una banca consorziata. Affinché un intervento preventivo possa trovare applicazione, la banca deve rispettare quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 35 dello Statuto, ossia devono *“sussistere concrete prospettive di risanamento, sulla base di piani di ristrutturazione efficaci e credibili, in grado di riportare*

la banca in condizioni di normalità in un orizzonte temporale ragionevole". È inoltre fondamentale presumere un minor onere rispetto all'intervento della liquidazione coatta amministrativa. In particolare, un intervento preventivo può essere rappresentato da:

- Concessione di finanziamenti;
- Prestazione di garanzie;
- Assunzione di partecipazioni e altri strumenti di capitale (per un tempo limitato, al fine di cedere la partecipazione stessa secondo criteri di economicità);
- Acquisizione di attività, passività, rami d'azienda, aziende, beni e rapporti giuridici individuabili in blocco;
- Con ogni altra forma tecnica risultante idonea.

Infine, il FITD può *finanziare la risoluzione* delle banche consorziate, contribuendo per un valore non superiore al 50% della dotazione finanziaria per singola operazione, o comunque non eccedendo l'ammontare della perdita che vi sarebbe in caso di liquidazione coatta amministrativa (se pur difficile da stimare). Finanziare la risoluzione delle banche consorziate, secondo il comma 1 dell'articolo 36 dello Statuto, significa corrispondere una somma in denaro pari a:

- a) *“l'ammontare di cui i depositi protetti sarebbero stati incisi per l'assorbimento delle perdite della banca in risoluzione, in caso di applicazione del bail-in;*
- b) *l'ammontare delle perdite che i depositanti protetti avrebbero subito se avessero ricevuto il medesimo trattamento dei creditori soggetti a perdite aventi lo stesso*

ordine di priorità, in caso di cessione di beni e rapporti giudici a un privato, all'ente ponte o a una società veicolo per la gestione delle attività.

La Banca d'Italia, sentito il Fondo, determina l'importo del contributo al finanziamento della risoluzione”.

Va ricordato che il Fondo può anche erogare prestiti su base volontaria ad un altro sistema di garanzia, anche se istituito in un altro stato membro, al sopraggiungere di una serie di requisiti.

1.1.2 Il ruolo svolto da Banca d'Italia

L'autorità di vigilanza è investita, dall'articolo 96-ter del Decreto 385/1993, di “*molteplici poteri di intervento a livello di struttura e di gestione degli schemi di garanzia dei depositanti*”¹⁶. Tutelare i risparmiatori e garantire la stabilità del sistema bancario non sono solo le finalità perseguite dal Fondo, ma anche i due motori che guidano l'operato e lo scopo di vigilanza della Banca d'Italia.

In particolare, BI ha il compito di “*riconoscere i sistemi di garanzia, approvandone gli statuti*”¹⁷, ed è quanto ha effettivamente fatto con il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi il 10 Dicembre 1996, alla luce della direttiva che rendeva l'adesione al fondo

¹⁶ R. Moretti, R. De Lisa, M. De Cesare, F. Pluchino, *La gestione delle crisi delle banche e i ruoli dei fondi di garanzia: casistica europea e inquadramento degli interventi di sostegno del FITD*, FITD, Roma, 2014.

¹⁷ TUB - Articolo 96-ter, comma 1, lettera a.

obbligatoria. Nell'approvare lo Statuto, l'autorità di vigilanza attua un potere confermativo: si limita ad accertare il rispetto della tutela dei depositanti ed il perseguimento della stabilità, evitando così una *“squilibrata ripartizione dei rischi di insolvenza sul sistema bancario”*. In sostanza, mira a garantire il rispetto del principio della sana e prudente gestione.

Per quanto attiene gli interventi che il FITD pone in essere nella sua operatività, questi vengono certamente decisi in autonomia dalle consorziate che finanziano gli stessi, ma è comunque necessaria l'autorizzazione da parte dell'autorità di vigilanza che ne valuta la legalità.

Di seguito è riportato quanto ulteriormente previsto dall'articolo 96-ter del TUB in materia di poteri conferiti alla Banca d'Italia.

- *“verifica che la tutela offerta dai sistemi di garanzia esteri cui aderiscono le succursali italiane di banche extracomunitarie sia equivalente a quella offerta dai sistemi di garanzia italiani ai sensi di quanto previsto all'articolo 96, comma 3;*
- *le procedure di coordinamento con le autorità degli Stati membri in ordine all'adesione delle succursali di banche comunitarie a un sistema di garanzia italiano e alla loro esclusione dallo stesso;*
- *congiuntamente alle autorità degli Stati membri interessati, approva l'istituzione di sistemi di garanzia transfrontalieri o la fusione fra sistemi di garanzia di Stati membri diversi e partecipa alla vigilanza su di essi;*
- *informa senza indugio i sistemi di garanzia se rileva che una banca aderente presenta criticità tali da poter determinare l'attivazione del sistema”*.

1.1.3 Gli interventi del FITD dal 1987 ad oggi

L'attività del Fondo è stata, negli ultimi anni, particolarmente intensa, specie sotto il profilo degli interventi. Complessivamente, dal 1987 ad oggi (Settembre 2021), si contano 16 interventi di differente natura a favore di banche in crisi. Di questi, solo quattro si collocano nel periodo 1987-1996, periodo in cui le banche aderivano al FITD su base volontaria. Inoltre, più della metà degli interventi si sono realizzati negli anni seguenti la crisi sistemica del 2008. La recente crisi pandemica ha addirittura portato il Fondo a gestire un intervento completamente da remoto, in un anno in cui ha assunto particolare rilievo la possibilità di attuare misure di intervento preventivo per la soluzione di crisi bancarie. Secondo il Direttore Generale del Fondo, Giuseppe Boccuzzi, *“l'ampliamento delle modalità operative negli interventi preventivi e alternativi, nonché con la creazione dello Schema volontario di intervento, hanno reso l'esperienza italiana e del FITD un punto di riferimento in ambito internazionale”*.

Richiamando la classificazione degli interventi già analizzata nell'elaborato, il Fondo ha realizzato nei confronti di banche poste in liquidazione coatta amministrativa solo due operazioni di rimborso dei depositanti. Più numerosi, in particolare nove, sono invece stati gli interventi realizzati attraverso operazioni di cessione di attività e passività. Di interventi di sostegno, al fine di evitare o superare lo stato di dissesto e perseguire il risanamento delle banche, se ne contano, invece, cinque. In particolare, tre di queste operazioni hanno trovato concretezza nel biennio 2019-2020, l'ultimo dei quali è l'intervento a sostegno della Banca Popolare di Bari per complessivi 1.170 milioni di Euro, costituendo l'intervento più consistente mai elargito prima dal Fondo.

Nel totale degli interventi non è compreso quello a favore di Banca Tercas in quanto, a seguito della pronuncia della Commissione europea nel 2015, è stato successivamente effettuato dallo Schema volontario.

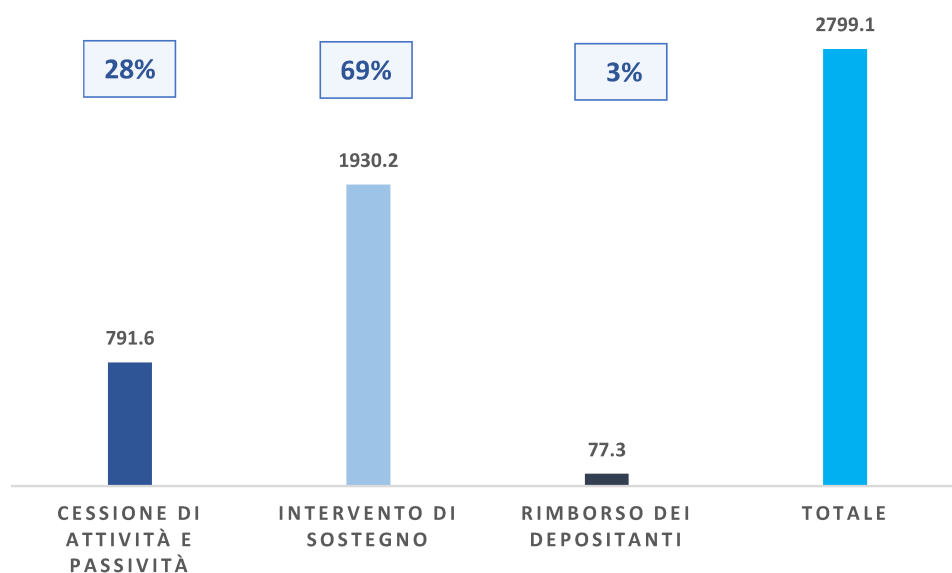
Tabella 3 – Interventi realizzati dal FITD

Storico interventi del FITD				
N.	Banca	Anno	Tipo di intervento	Ammontare in mln €
1	CASSA DI RISPARMIO DI PRATO	1988	INTERVENTO DI SOSTEGNO	413,2
2	BANCO DI TRICESIMO	1990	RIMBORSO DEI DEPOSITANTI	3,4
3	BANCA DI GIRGENTI	1991	CESSIONE ATTIVITA' E PASSIVITA'	37,2
4	BANCA DI CREDITO DI TRIESTE	1996	CESSIONE ATTIVITA' E PASSIVITA'	86,8
5	CREDITO COMMERCIALE TIRRENO	1997	CESSIONE ATTIVITA' E PASSIVITA'	51,4
6	SICILCASSA	1997	CESSIONE ATTIVITA' E PASSIVITA'	516,5
7	BANCA VALLE D'ITRIA E MAGNA GRECIA	2010	CESSIONE ATTIVITA' E PASSIVITA'	5,0
8	BANCO EMILIANO ROMAGNOLO	2011	INTERVENTO DI SOSTEGNO	16,0
9	BANCA MB	2011	CESSIONE ATTIVITA' E PASSIVITA'	40,0
10	BANCA NETWORK INVESTIMENTI	2012	RIMBORSO DEI DEPOSITANTI	73,9
11	BANCA POP DELLE PROV. CALABRE	2016	CESSIONE ATTIVITA' E PASSIVITA'	1,4
12	BANCA BASE	2018	CESSIONE ATTIVITA' E PASSIVITA'	4,5
13	BANCA DEL FUCINO	2019	INTERVENTO DI SOSTEGNO	30,0
14	BANCA CARIGE	2019	INTERVENTO DI SOSTEGNO	301,0
15	BANCA POPOLARE DI BARI	2020	INTERVENTO DI SOSTEGNO	1.170,0
16	AIGIS BANCA	2021	CESSIONE ATTIVITA' E PASSIVITA'	48,8
Totale in mln Euro				2.799,1

Fonte – FITD

A fronte dei 16 interventi, l'esborso complessivo da parte del FITD ammonta a 2.799,1 milioni di Euro, di cui il 69% (1930,2 milioni di Euro) nell'ambito di interventi di sostegno, il 28% (791,6 milioni di Euro) in interventi di cessione di attività e passività ed infine il 3% (77,3 milioni di Euro) per il rimborso ai depositanti.

Figura 4 – Entità degli interventi del Fondo divisi per tipologia



1.1.4 Lo Schema volontario di intervento

Tra gli interventi posti in essere dal FITD negli anni, ve ne è uno sul quale l'attenzione della Commissione Europea si è rivolta a lungo. Si tratta, in dettaglio, dell'intervento di sostegno erogato dal Fondo in favore di Banca Tercas, allora in amministrazione straordinaria. Tale intervento, autorizzato dalla Banca d'Italia nel Luglio 2014, viene definito dall'Antitrust UE illegittimo poiché non conforme alla disciplina sugli aiuti di stato e ne viene ordinata la restituzione delle somme erogate con esso.

È una decisione che porta con sé molteplici conseguenze - che nel capitolo terzo di tale elaborato verranno dettagliatamente analizzate - tra le quali l'impossibilità, da parte del

FITD, di porre in essere interventi a favore delle quattro banche risolte in Italia nel 2015 e la conseguente nascita del fondo di solidarietà.

In ogni caso, al fine di evitare la liquidazione di Banca Tercas, il FITD dà vita, al suo interno, ad un meccanismo volontario già previsto dalla Direttiva DGSD: una associazione non riconosciuta, cui aderiscono le banche consorziate su base volontaria, avente lo scopo di *“integrare gli strumenti a disposizione per evitare che situazioni di difficoltà di banche a esso aderenti possano sfociare nell’insolvenza e ripercuotersi negativamente sulla stabilità e sulla reputazione del sistema, minando la fiducia dei risparmiatori”*¹⁸.

Lo **Schema volontario di intervento** (d’ora in avanti anche “Schema” o “SVI”), la cui disciplina è contenuta nel Titolo II dello Statuto del FITD, si costituisce il 26 Novembre 2015 con una dotazione di 500 milioni di Euro e l’adesione di consorziate rappresentanti almeno il 95% del totale dei depositi protetti dal FITD. Al 31 dicembre 2020 risultano 118 le banche aderenti, rappresentanti l’80,27% delle banche consorziate al FITD e il 95,03% del totale dei depositi protetti.

Lo Schema si avvale, per il proprio funzionamento, delle strutture del Fondo ma utilizza risorse differenti e aggiuntive rispetto alle contribuzioni obbligatorie versate dalle consorziate a quest’ultimo: tali risorse vengono messe a disposizione dalle banche aderenti su chiamata e le quote da versare sono calcolate in proporzione alla base contributiva.

¹⁸ Relazione e Rendiconto – Schema volontario di intervento, 2020, pag. 9.

Per quanto attiene l'operatività dello Schema, è prevista la possibilità di intervenire in favore di banche già soggette a misure di intervento precoce, qualora risultino concrete prospettive di risanamento alla luce di validi piani di ristrutturazione. *“Inoltre, in caso di dissesto o di rischio di dissesto accertato dalla Banca d'Italia, gli interventi possono essere effettuati a condizione che, ricorrendone i presupposti previsti dalla normativa, siano state preventivamente adottate misure di riduzione/conversione degli strumenti di capitale in capitale primario di classe 1, ovvero quando gli interventi riguardino operazioni precedentemente effettuate che richiedano, nei confronti della stessa banca destinataria, integrazioni o diverse configurazioni”*¹⁹.

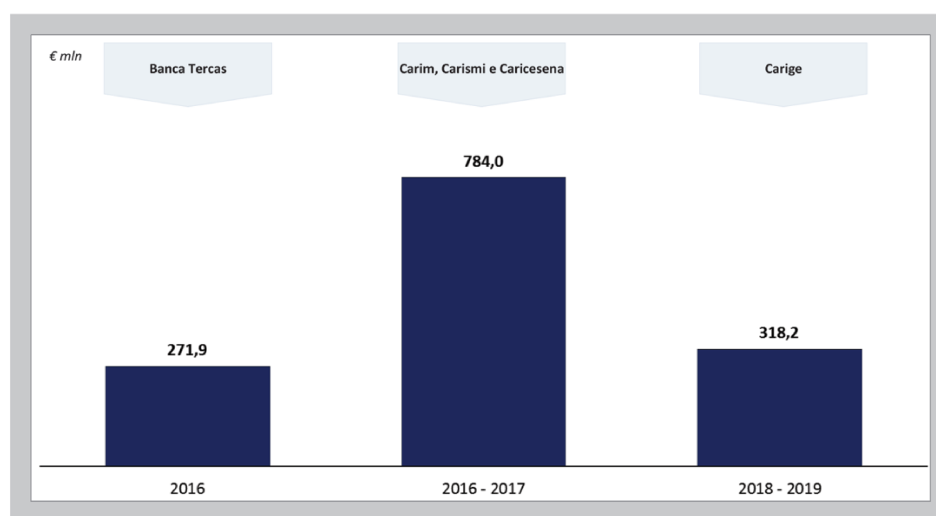
Ai sensi dell'articolo 48, infine, lo Schema volontario può intervenire attraverso concessione di finanziamenti, rilascio di garanzie, assunzione di partecipazioni, acquisizione di attività, passività, aziende, rami d'azienda, beni e rapporti giuridici individuabili in blocco.

A partire dalla sua costituzione nel 2015, lo SVI ha effettuato complessivamente 5 interventi a favore di banche aderenti. Il primo intervento è quello realizzato nel 2016 in favore di **Banca Tercas** per un ammontare di 271,9 milioni di Euro circa. I successivi tre interventi di sostegno sono stati realizzati nel 2017 a favore della **Cassa di Risparmio di Cesena**, della **Cassa di Risparmio di Rimini** e della **Cassa di Risparmio di San Miniato**. Le risorse impegnate dallo Schema per garantire il perfezionamento dell'acquisizione delle tre banche, da parte di Crédit Agricole Cariparma, sono state pari a 784 milioni di Euro.

¹⁹ Statuto del FITD – Articolo 47, comma 2.

Infine, lo Schema ha perfezionato, tra Novembre 2018 e Dicembre 2019, l'intervento a favore di **Banca Carige** per un importo di 318,2 milioni di Euro.

Figura 5 – Interventi realizzati dallo Schema volontario di intervento (2016-2020)



Fonte – Relazione e Rendiconto dello Schema volontario di intervento 2020

1.2 IL FONDO DI GARANZIA DEI DEPOSITANTI DEL CREDITO COOPERATIVO

Nel decennio precedente la costituzione del FITD, il contesto italiano era già caratterizzato dalla presenza del **Fondo Centrale di Garanzia** che, almeno inizialmente, non aveva come scopo principale la tutela dei depositanti. Dal 1978 (anno di fondazione) fino al 1997, infatti, data la natura solidaristica del movimento cooperativo, il Fondo Centrale di

Garanzia si è occupato prioritariamente di fornire assistenza alle Casse Rurali e Artigiane in difficoltà attraverso mezzi patrimoniali e finanziari.

Su iniziativa di Federcasse²⁰, però, nel 1997 il Fondo Centrale di Garanzia viene sostituito dall'attuale **Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo (FGD)**. Si tratta, come nel caso del FITD, di un consorzio di diritto privato avente come scopo la tutela dei depositanti al quale aderivano, inizialmente, 362 consorziate.

L'articolo 1 dello Statuto del FGD, che ne disciplina l'attività e l'organizzazione, richiama tutte quelle banche obbligate ad aderire. Tra di esse vi sono *“le Banche di Credito Cooperativo e Casse Rurali italiane (anche BCC-CR); Iccrea Banca S.p.A. Istituto Centrale del Credito Cooperativo; le Casse Centrali delle province di Trento e Bolzano; le Banche costituite in forma di Società per azioni, nelle quali la maggioranza del capitale sia posseduta direttamente o indirettamente da BCC-CR; le succursali di Banche Cooperative extracomunitarie autorizzate in Italia che si ispirino ai principi della cooperazione di credito, salvo che partecipino a un sistema di garanzia estero equivalente almeno con riferimento al livello e all'ambito della copertura; le succursali di banche comunitarie operanti in Italia, al fine di integrare la tutela offerta dal sistema di garanzia del Paese di appartenenza”*.

²⁰ La Federazione italiana delle banche di credito cooperativo e casse rurali (Federcasse) è l'associazione di rappresentanza che tutela e promuove il sistema di credito cooperativo italiano.

Gli interventi che il FGD può porre in essere sono i medesimi analizzati nell'operatività del FITD, ossia quelli previsti dalla disciplina dettata dall'articolo 96-bis, comma 1-bis del Testo Unico Bancario. Nel dettaglio, il Fondo interviene:

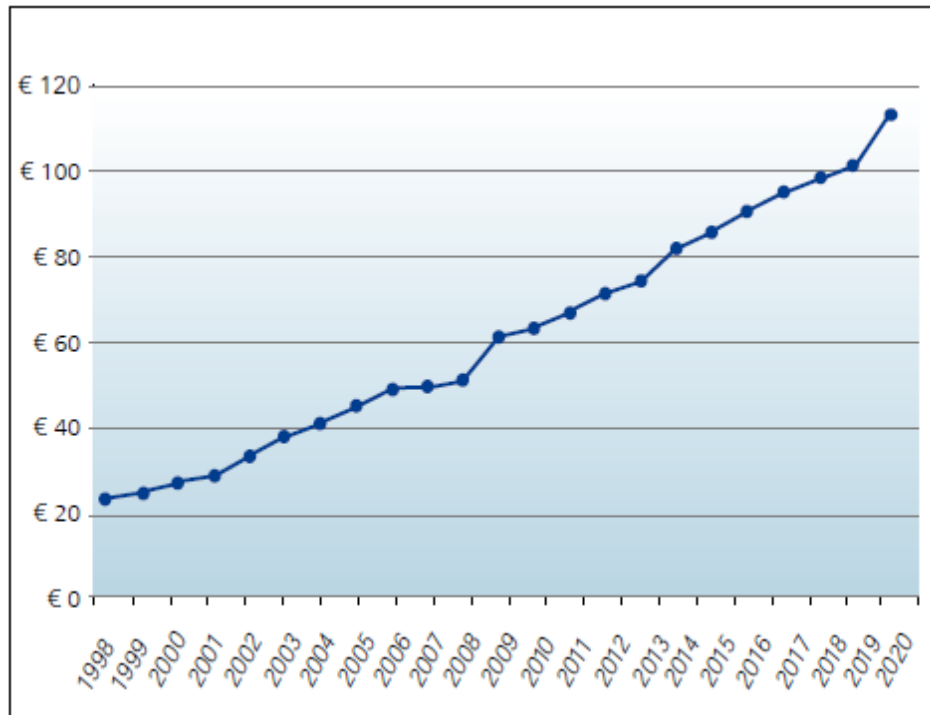
- *“In caso di liquidazione coatta amministrativa delle Banche consorziate e, nel caso di succursali di Banche di Credito Cooperativo comunitarie aderenti e operanti in Italia, qualora sia intervenuto il sistema di garanzia dello Stato di appartenenza;*
- *In caso di risoluzione di Banche consorziate;*
- *In operazioni di cessione di attività, passività, aziende, rami d'azienda, beni e rapporti giuridici individuabili in blocco;*
- *Per superare lo stato di dissesto o di rischio di dissesto di una Consorziate”.*²¹

Il Fondo, soggetto alla vigilanza della Banca d'Italia, in materia di risorse finanziarie, tempi e modalità di rimborso, fa riferimento alla disciplina prevista dal TUB in forma generica per gli schemi di garanzia dei depositi.

Al termine del 2020 erano 252 le banche consorziate, per un ammontare di depositi protetti pari a circa 113,2 miliardi di Euro. Il grafico seguente dimostra come, a partire dal 1998, i depositi protetti abbiano seguito una dinamica sempre crescente, con una forte accelerata nel 2020, costata un +10,7% rispetto al 2019, a causa delle straordinarie condizioni ingeneratesi a seguito della pandemia.

²¹ Statuto del FGD – Articolo 3.

Figura 6 – *Ammontare dei depositi protetti dal FGD nel periodo 1998-2020*

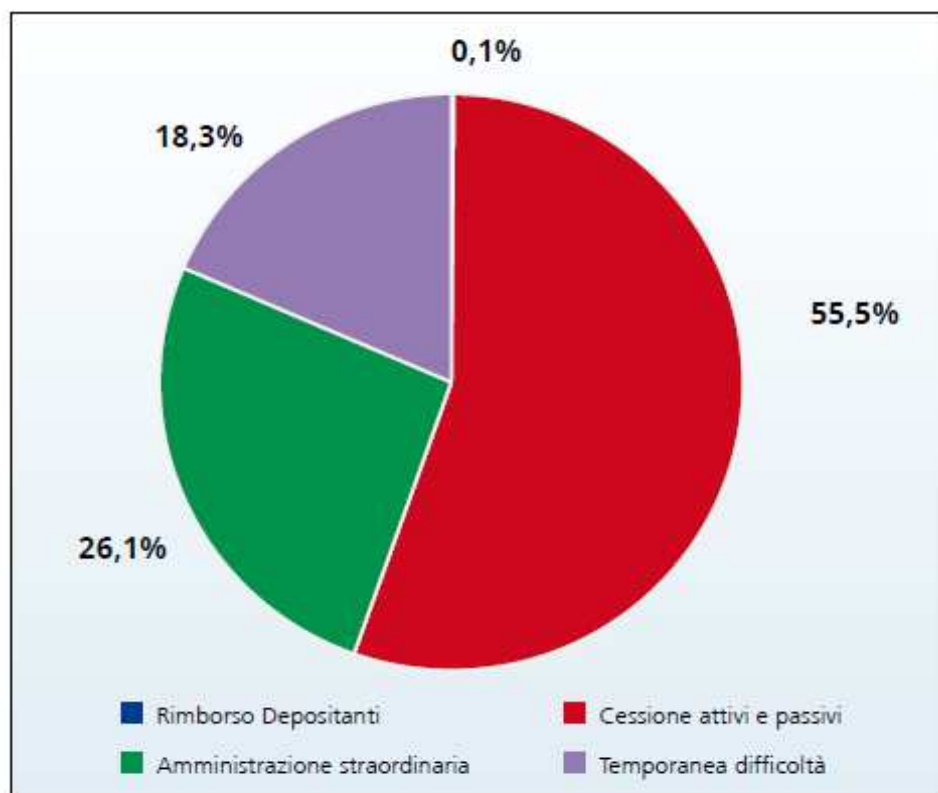


Fonte – FGD, *Relazione e Bilancio Esercizio 2020*

Dalla sua costituzione fino al 31 dicembre 2020, sono settantasette gli interventi complessivamente deliberati destinati al sostegno di consorziate in difficoltà. Nel corso dell'esercizio appena concluso, tuttavia, non se ne registrano di nuovi.

A differenza di quanto osservato per il FITD, poco più della metà degli interventi hanno sostenuto operazioni di *cessione di attività e passività*, mentre la restante parte si divide tra interventi a sostegno di consorziate in *amministrazione straordinaria* e sostegno di soluzioni del *temporaneo stato di difficoltà* delle banche. La composizione degli interventi, divisi per tipologia, è riportata in dettaglio nella figura che segue.

Figura 7 – *Composizione degli interventi del FGD per tipologia*



Fonte – *FGD, Relazione e Bilancio Esercizio 2020*

CAPITOLO 2

LO SCHEMA EUROPEO DI ASSICURAZIONE DEI DEPOSITI COME TERZO PILASTRO DELL'UNIONE BANCARIA

2.1 L'UNIONE BANCARIA

In un contesto europeo fortemente segnato dalla crisi economico-finanziaria diffusasi a partire dal 2008, si rinviene nella costruzione di un'Unione Bancaria europea (*Banking Union*) la possibilità di porre fine al circolo vizioso tra crisi dei sistemi bancari e crescita del debito sovrano e, al tempo stesso, ripristinare la fiducia nella moneta unica. A tal fine, dal 2012, si dà avvio ad un processo di perfezionamento dell'Unione Bancaria che vede la partecipazione di tutti i paesi della zona euro e di quegli stati membri che, pur non appartenendo alla zona euro, hanno scelto ugualmente di aderirvi.

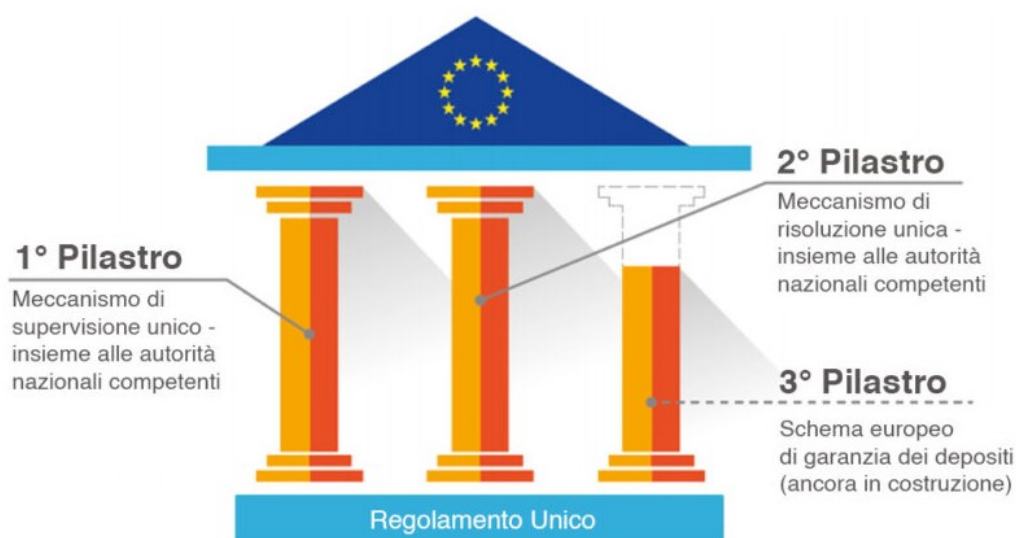
In particolare, l'Unione Bancaria si fonda su tre pilastri:

- **Meccanismo di Vigilanza Unico;**
- **Meccanismo di Risoluzione Unico;**
- **Sistema Europeo di Garanzia dei Depositi.**

L'asse portante è rappresentato dal *single rulebook* (anche *codice unico europeo*): un insieme di testi legislativi che vengono applicati a tutti gli enti finanziari e a tutti i prodotti finanziari nell'unione europea, creando così condizioni paritarie per tutti i paesi. Rientrano tra le norme del codice unico europeo i requisiti patrimoniali delle banche (regolati

attraverso le direttive CRD²² IV e V), migliori sistemi di garanzia dei depositi (regolati attraverso la direttiva DGSD) e norme per la gestione delle banche in dissesto (regolati attraverso le direttive BRRD²³ I e II).

Figura 8 – I pilastri dell’Unione Bancaria



Fonte – Invenicement

Secondo la Banca Centrale Europea, l’obiettivo dell’Unione Bancaria è quello di “*rendere il settore bancario europeo: più trasparente, applicando in modo coerente regole e principi amministrativi comuni in materia di vigilanza, risanamento e risoluzione delle banche; unificato, assicurando pari trattamento alle attività bancarie nazionali e transfrontaliere e svincolando la solidità finanziaria delle banche dai paesi in cui sorgono; più sicuro.*”

²² Capital Requirements Directive.

²³ Bank Recovery and Resolution Directive.

intervenendo in una fase precoce, se le banche versano in difficoltà, per aiutarle a non fallire e procedendo alla loro efficiente risoluzione, ove necessario”.

Effettivamente, attraverso la piena attuazione dei primi due pilastri della Banking Union, non solo si adottano criteri uniformi in materia di vigilanza, ma si rafforza anche la solidità delle banche e la loro capacità di prevenire e superare eventuali crisi future attraverso strumenti di intervento precoce. Inoltre, per le banche non redditizie, si adotta lo strumento della risoluzione²⁴ in sostituzione all'intervento pubblico, dimostratosi non solo particolarmente dannoso per i bilanci pubblici, ma anche distorsivo del libero mercato e strumento che alimenta il moral hazard.

2.2 IL MECCANISMO DI VIGILANZA UNICO

Il Meccanismo di Vigilanza Unico (anche “*Single Supervisory Mechanism*” o “*SSM*”) rappresenta il primo pilastro dell'Unione Bancaria. Istituito attraverso il regolamento (UE) n. 1024/2013 e pienamente operativo dal 4 Dicembre 2014, prevede l'attribuzione alla Banca Centrale Europea dei compiti di vigilanza prudenziale. Nello specifico, le banche vengono divise in due grandi famiglie e con esse anche i compiti di vigilanza: da un lato vi sono i *significant credit institutions*, dall'altro le banche *less significant*.

Nel primo caso si parla di istituzioni finanziarie così grandi e interconnesse da essere vigilate direttamente dalla BCE. Per poter essere qualificata come significativa o sistemica,

²⁴ Per una definizione di *risoluzione* si rimanda al paragrafo 2.3.

la banca deve soddisfare almeno uno dei criteri riportati nella Tabella 4. Gli istituti che non rispecchiano tali requisiti popolano, invece, la seconda famiglia di banche su cui la BCE vigila indirettamente tramite le autorità di vigilanza nazionali. In ogni caso, la BCE si riserva di assumere la vigilanza diretta di un qualsiasi istituto se necessario ad assicurare una corretta applicazione degli standard di vigilanza.

Il dato aggiornato al 1° Luglio 2021 riporta 114 banche classificate come significative, rappresentanti quasi l'82% degli attivi bancari totali.

Tabella 4 – Criteri di significatività per le banche

Criteri di significatività	
Dimensioni	Il valore totale delle sue attività supera i 30 miliardi di Euro
Importanza economica	Per un paese particolare o per l'economia dell'UE nel suo insieme
Operatività transfrontaliera	Il valore totale delle sue attività supera i 5 miliardi di Euro e il rapporto tra le attività transfrontaliere in più di un altro Stato membro partecipante e le attività totali è superiore al 20% o il rapporto tra le passività transfrontaliere in più di un altro Stato membro partecipante e le passività totali è superiore al 20%
Assistenza finanziaria pubblica diretta	Ha richiesto o ricevuto finanziamenti nel quadro del Meccanismo europeo di stabilità o della European Financial Stability Facility
Una banca vigilata può essere inoltre considerata significativa se è una delle tre banche più significative stabilite in un paese.	

Fonte – Banca Centrale Europea

A questo schema di forte cooperazione tra la BCE e le singole autorità di vigilanza nazionali, tutti i paesi dell'area dell'euro aderiscono automaticamente mentre gli altri Stati membri dell'UE, che non utilizzano l'euro come valuta nazionale, possono aderirvi su base volontaria.

Per garantire che il Meccanismo Unico di Vigilanza salvaguardi la sicurezza e la solidità del sistema bancario europeo, accresca l'integrità e la stabilità finanziaria e assicuri una coerente vigilanza, la BCE è stata investita di molteplici poteri. In particolare, *“la BCE assume la responsabilità di compiti come il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, l'acquisizione di partecipazioni rilevanti nel capitale delle banche, la conformità ai requisiti patrimoniali e di leva finanziaria e liquidità, nonché la vigilanza sui conglomerati finanziari. La BCE può intervenire tempestivamente nel caso in cui una banca violi o rischi di violare i requisiti patrimoniali chiedendo alla stessa di adottare misure correttive, agendo in coordinamento con le autorità nazionali di risoluzione delle crisi. La BCE avrà inoltre competenza esclusiva sulla vigilanza sui meccanismi di governance e assetti organizzativi che assicurino la sana e prudente gestione della banca e potrà sottoporre gli istituti a prove di stress prudenziali”*.²⁵

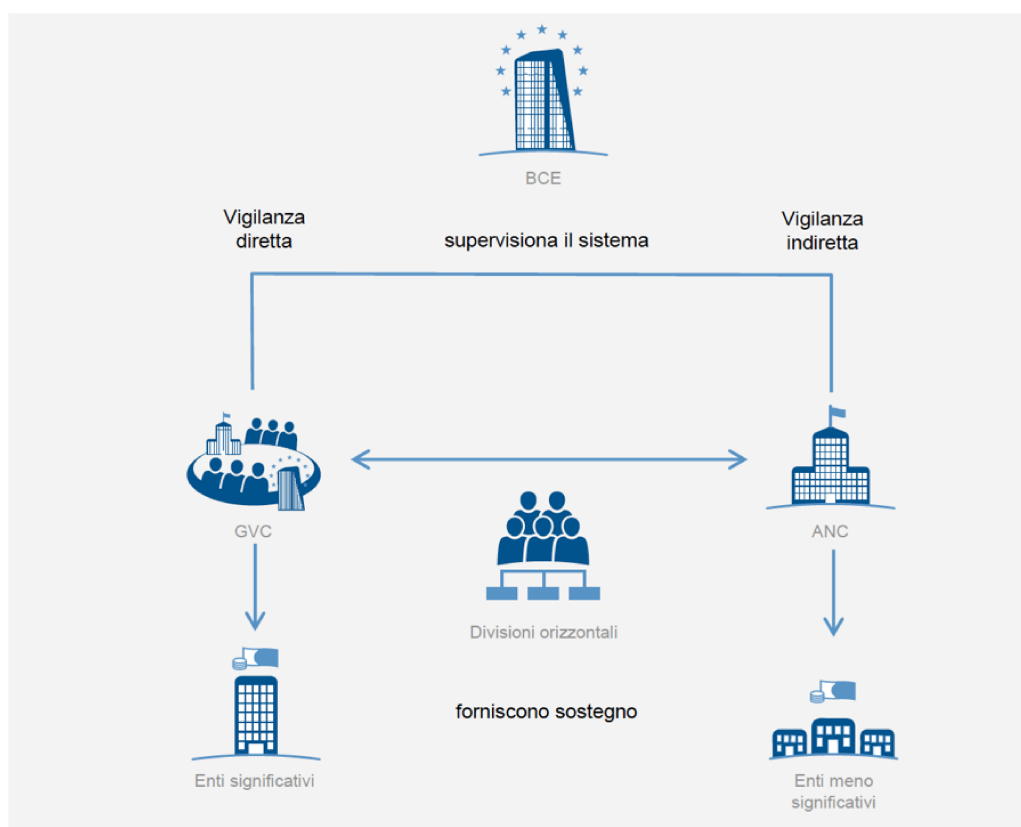
I compiti di vigilanza della BCE sono svolti da **un consiglio di vigilanza** (*Supervisory Board*) composto da presidente, vicepresidente, quattro rappresentanti della BCE e un rappresentante di ciascuna autorità nazionale di vigilanza degli Stati membri dell'UE partecipanti.

Inoltre, responsabili per le banche significative della vigilanza cosiddetta *“day-to-day”*, che prevede la verifica del rispetto delle regole prudenziali, l'adozione degli interventi di vigilanza eventualmente necessari, l'effettuazione degli stress test, sono i *Joint Supervisory Team* (anche *“Gruppi di Vigilanza Congiunti”* o *“GVC”*). Questi sono formati

²⁵ L'unione Bancaria, Consob, su: <https://www.consob.it/web/investor-education/l-unione-bancaria>

normalmente in misura prevalente da personale dell'autorità nazionale di vigilanza, ma vi è anche un coordinatore designato dalla BCE al quale è affidata la guida del gruppo (di norma di nazionalità differente da quella dell'ente vigilato) e dei sub-coordinatori nazionali in qualità di responsabili di aree tematiche o geografiche definite. Le stesse attività sono svolte dalle autorità nazionali competenti per gli enti meno significativi.

Figura 9 – Ripartizione dei compiti nel Meccanismo Unico di Vigilanza



Fonte – Guida alla vigilanza bancaria, BCE

2.3 IL MECCANISMO UNICO DI RISOLUZIONE DELLE CRISI E LA DIRETTIVA BRRD

Se, mediante il Meccanismo Unico di Vigilanza, l'Unione Bancaria intende creare un sistema di procedure e standard di vigilanza uniformi per tutti gli istituti europei, attraverso il secondo pilastro mira a garantire meccanismi di risoluzione efficienti. Fino a quel momento gli strumenti di gestione delle crisi bancarie si erano dimostrati inadeguati e fortemente eterogenei nei paesi europei. Di fatti, prima della crisi finanziaria del 2008, le banche in dissesto venivano liquidate secondo il diritto fallimentare nazionale, dando vita a procedure che spesso non permettevano una liquidazione ordinata e ricorrendo, talvolta, all'intervento pubblico per quelle banche considerate *too big to fail*, con conseguenti danni a contribuenti ed economia reale.

Il Meccanismo di Risoluzione Unico (anche "*Single Resolution Mechanism*" o "*SRM*"), istituito con il regolamento (UE) n. 806/2014, trova piena attuazione a partire dal 1° Gennaio 2016 ed opera nell'intento di:

- *“rafforzare la fiducia nel settore bancario;*
- *impedire la corsa agli sportelli e il contagio;*
- *ridurre al minimo la relazione negativa tra banche ed emittenti sovrani;*
- *eliminare la frammentazione del mercato interno dei servizi finanziari.*”²⁶

²⁶ *Meccanismo di risoluzione unico*, Consiglio dell'Unione europea.

Si presenta come un sistema articolato composto da una autorità di risoluzione accentrata, il **Comitato di risoluzione unico** (*Single Resolution Board*), dalle **autorità nazionali di risoluzione** e, infine, dal **Fondo di risoluzione comune** (*Single Resolution Fund*) interamente finanziato dal settore bancario europeo.

La ripartizione delle competenze, già applicata nell'ambito del primo pilastro, trova attuazione anche nel SRM che vede il Comitato di risoluzione unico responsabile per le banche significative, mentre alle autorità nazionali è affidata la pianificazione e gestione delle crisi delle banche meno significative. In casi eccezionali, il Comitato di risoluzione unico può comunque richiamare a sé la responsabilità di un intermediario meno significativo se tale decisione risultasse necessaria.

È doveroso specificare che quando si parla di **risoluzione** si fa riferimento ad una misura di ultima istanza attraverso la quale l'autorità di risoluzione mira a garantire la continuità delle prestazioni dei servizi essenziali offerti dalla banca e a ripristinare le condizioni di sostenibilità economica della sua parte sana, liquidandone la restante parte.

Una banca, per poter essere posta effettivamente in risoluzione, deve rispettare le seguenti tre condizioni:

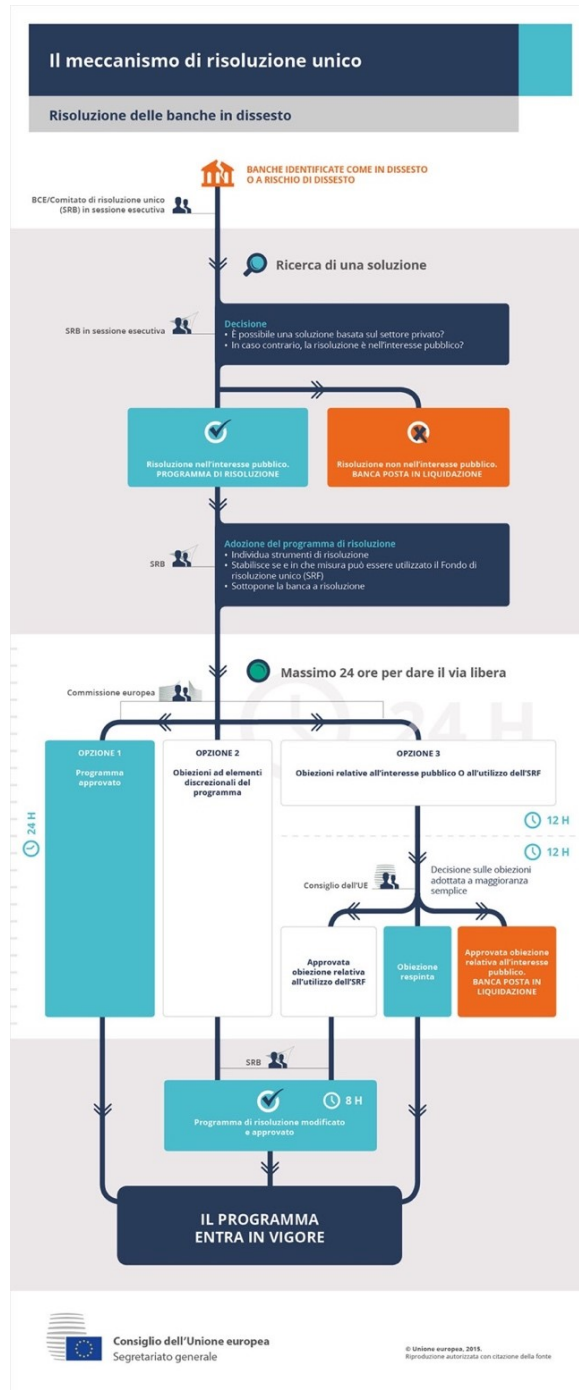
- *Trovarsi in dissesto o a rischio di dissesto* (la banca ha, ad esempio, azzerato o ridotto in modo significativo il capitale oppure non è in grado di far fronte puntualmente ai propri debiti);
- *Non si ritiene che misure alternative di natura privata* (quali aumenti di capitale) *consentano di evitare, in tempi ragionevoli, il dissesto dell'intermediario;*

- Sottoporre la banca alla liquidazione ordinaria non permetterebbe di salvaguardare la stabilità finanziaria, di proteggere i depositanti, di assicurare la continuità dei servizi essenziali per cui *la risoluzione risulta necessaria nell'interesse pubblico*.

Qualora venisse accertato il dissesto o rischio di dissesto per una banca ma l'intervento di risoluzione non risultasse necessario nell'interesse pubblico, allora questa sarebbe destinata all'uscita dal mercato attraverso l'applicazione della procedura liquidatoria.

È la BCE che, in qualità di autorità di vigilanza delle banche che appartengono all'Unione bancaria, comunica al Comitato di risoluzione unico se una banca è in dissesto o a rischio di dissesto. Come descritto nella figura 10, accertata la necessità di una risoluzione nell'interesse pubblico, si procede alla valutazione ed adozione del **piano di risoluzione**. Si tratta di una strategia, formulata ex-ante per tutte le banche ed aggiornata annualmente, per affrontare le potenziali situazioni di crisi. Al suo interno sono indicati gli strumenti di risoluzione e l'utilizzo del Fondo di risoluzione unico. Il Comitato trasmette il programma di risoluzione alla Commissione europea che, se lo approva, entra in vigore entro 24 ore.

Figura 10 – Iter per l'entrata in vigore del programma di risoluzione



Fonte – Consiglio dell'Unione europea

Per quanto attiene gli **strumenti di risoluzione**, il riferimento è rappresentato dalla Direttiva 2014/59/UE sul risanamento e la risoluzione delle banche (**BRRD**). L'importanza di tale Direttiva è da rinvenire non solo nella previsione di strumenti più efficaci e tempestivi per gestire le crisi, ma soprattutto nell'intenzione di porre fine alle dannose pratiche di *bail-out* (salvataggio pubblico) adottate negli anni da molti paesi, in favore dell'applicazione del *bail-in* (salvataggio interno).

Sono in particolare quattro gli strumenti di risoluzione adottabili in caso di dissesto bancario:

- **Vendita del business**
- **Banca ponte**
- **Separazione delle attività**
- **Bail-in**

Tra questi, solo il bail-in è uno strumento definito *going concern* poiché permette di lasciare in vita la banca insolvente come entità giuridica autonoma. Gli altri tre sono, invece, strumenti *gone concern*: comportano il venir meno della banca come entità giuridica e la sua ristrutturazione attraverso la cessione.

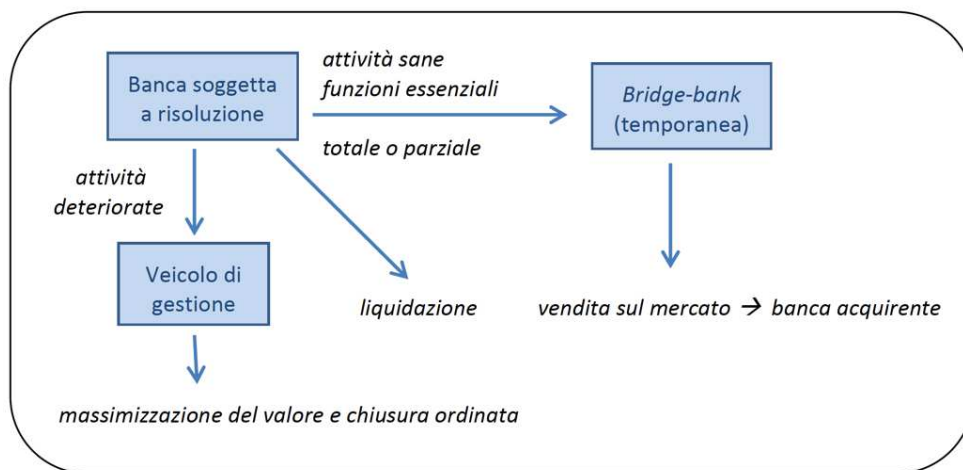
Inoltre, ogni strumento può essere applicato da solo o congiuntamente, fatta eccezione per la separazione delle attività che può impiegarsi solo insieme ad altri strumenti.

Nel caso della **vendita del business**, l'autorità di risoluzione procede alla cessione totale o parziale dell'attività d'impresa ad un'altra banca, senza il consenso degli azionisti e a condizioni di mercato.

Quando, invece, si ricorre all'utilizzo di una **banca ponte**, o *bridge bank*, l'attività dell'intermediario viene trasferita, in tutto o in parte, ad un'impresa a totale o parziale controllo pubblico che dovrà, a sua volta, vendere l'attività ad un altro ente del settore privato a condizioni di mercato adeguate. La parte di attivi deteriorati rimane in capo alla banca destinata alla liquidazione, anche definita *bad bank*.

Con la **separazione delle attività** si trasferiscono le attività deteriorate o problematiche ad un veicolo di gestione di proprietà pubblica, consentendo di migliorare il bilancio della banca in crisi. Non potendo essere applicata da sola, è possibile che questa venga combinata con lo strumento della banca ponte come descritto dalla figura 11.

Figura 11 – Banca ponte e separazione delle attività



Fonte – La gestione delle crisi delle banche e i ruoli dei fondi di garanzia: casistica europea inquadramento degli interventi di sostegno del FITD

Come già detto, lo strumento del **bail-in** consente alla banca di continuare ad operare, ripristinando una adeguata capitalizzazione. Questo è possibile per mano dell'autorità di risoluzione che si occupa di svalutare i crediti della banca e convertire i debiti in capitale, al fine di assorbire le perdite.

Nell'individuare gli strumenti bancari ai quali si applica il bail-in, vi è una specifica gerarchia da seguire. I primi ad essere chiamati ad immettere risorse con i propri crediti sono gli *azionisti*, seguiti subito dopo dagli *obbligazionisti subordinati*. Se la svalutazione di tali crediti non risulta sufficiente a coprire le perdite, vengono chiamati in causa gli *obbligazionisti ordinari*. In via residuale, si ricorre ai conti correnti detenuti dalle grandi imprese superiori ai 100.000 Euro e, infine, ai conti correnti di famiglie ed individui superiori ai 100.000 Euro²⁷. In sostanza, è l'intera struttura del passivo ad essere chiamata in causa, ad eccezione di quelle passività espressamente escluse quali:

1. I depositi inferiori ai 100.000 Euro, protetti dal sistema di garanzia dei depositi;
2. Le passività con garanzia;
3. Le passività derivanti da beni in detenzione della clientela;
4. I debiti verso i dipendenti della banca.

Il creditore vede applicarsi il bail-in al di là della propria volontà e non gode, nemmeno, di un soddisfacimento come vi sarebbe nel caso di un disavanzo derivante dalla procedura di liquidazione coatta amministrativa. Nonostante ciò, è uno strumento di risoluzione che non

²⁷ La BRRD introduce la c.d. "*depositor preference*" per cui, nella gerarchia concorsuale, i crediti dei depositanti risultano sovraordinati a quelli degli altri creditori.

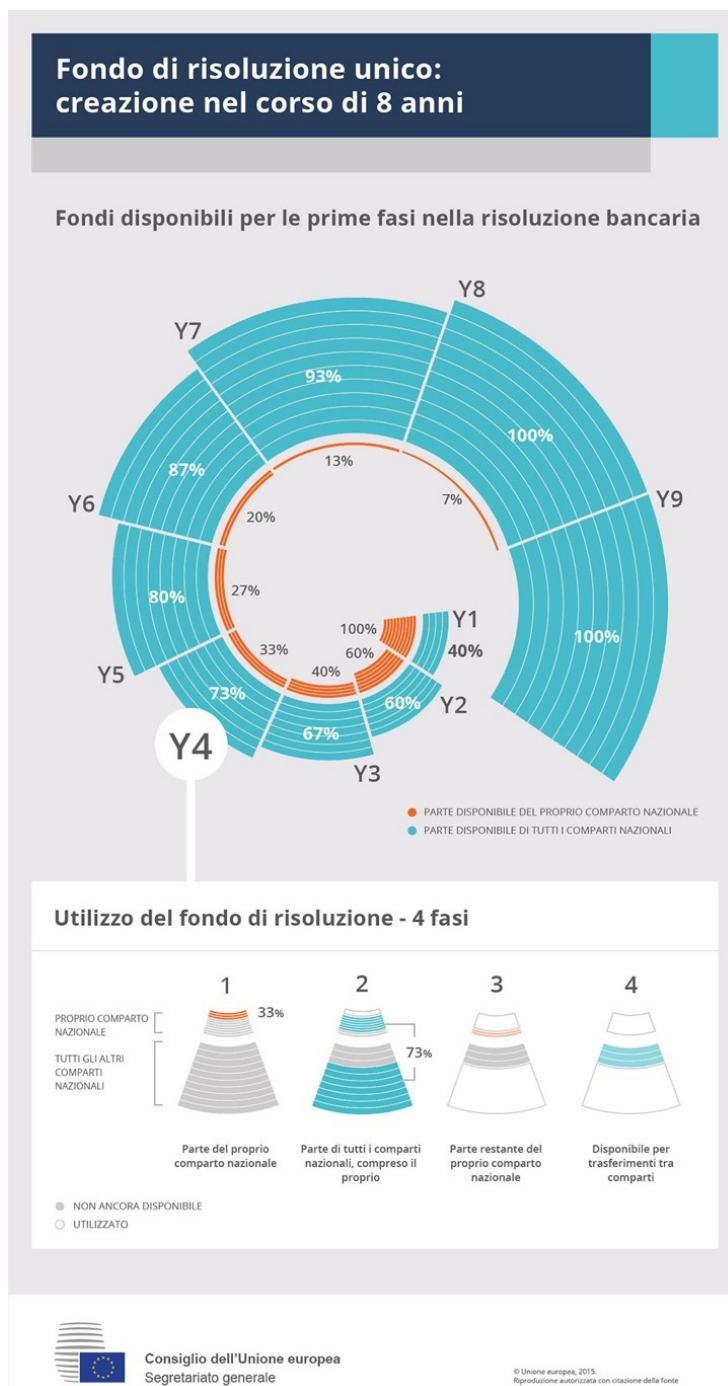
può, in alcun modo, arrecare al creditore perdite maggiori di quelle che si avrebbero in caso di liquidazione.

L'ultimo elemento che compone il Meccanismo Unico di Risoluzione è il **Fondo di risoluzione comune**. Si tratta di un fondo patrimoniale che può essere utilizzato in caso di dissesto bancario, al fine di finanziare le misure di risoluzione. Alimentato con contributi annuali delle banche dell'area euro in proporzione alla propria rischiosità, per una sua costituzione completa è stato previsto un periodo di 8 anni (2016-2023), al termine del quale si dovrebbe raggiungere almeno l'1% dell'importo dei depositi protetti di tutti gli enti creditizi autorizzati negli stati aderenti all'Unione bancaria, ovvero all'incirca 55 miliardi di Euro. Fino al raggiungimento del suo completamento, il fondo sarà costituito di *comparti nazionali* che verranno gradualmente fusi nel corso della fase transitoria, come descritto dalla figura 12.

Al Fondo di risoluzione si può ricorrere, ad esempio, quando il bail-in non permette un totale assorbimento delle perdite. In questo caso il fondo può essere utilizzato al massimo per il 5% del totale del passivo e solo se il bail-in ha toccato almeno l'8%.

È prevista la possibilità di fare ricorso all'intervento pubblico se, dopo aver applicato il bail-in e il fondo di risoluzione, si temono ripercussioni sull'intero sistema finanziario.

Figura 12 – La creazione del Fondo di risoluzione unico



Fonte – Consiglio dell'Unione europea

2.4 IL SISTEMA EUROPEO DI GARANZIA DEI DEPOSITI

Nonostante la piena attuazione dei primi due pilasti dell'Unione Bancaria, permane ancora un tassello da inserire per vedere realizzata un'unione economica e monetaria pienamente credibile. La relazione dei cinque presidenti sul tema "*Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa*"²⁸, presentata il 22 Giugno 2015, funge da motore propulsore alla stesura della proposta di regolamento del terzo ed ultimo pilastro dell'Unione Bancaria, il **Sistema Europeo di Assicurazione dei Depositi** (*European Deposit Insurance Scheme* o *EDIS*).

Aver armonizzato i differenti sistemi nazionali di garanzia, attraverso la direttiva DGSD, non è bastato a spezzare il legame tra questi ultimi e la situazione finanziaria dei rispettivi emittenti sovrani nazionali. Risultano, pertanto, ancora vulnerabili agli shock che in futuro potrebbero interessare il sistema bancario e finanziario europeo, incidendo negativamente sulla fiducia dei depositanti che è, invece, un elemento essenziale. Al fine di garantire una maggiore stabilità finanziaria, si rende necessaria l'istituzione di un livello comune di assicurazione dei depositi, del tutto scollegato dai sistemi di garanzia nazionali.

L'obiettivo dell'EDIS è proprio questo: sostituire gradualmente ai sistemi nazionali un sistema mutualistico di assicurazione dei depositi a livello europeo che operi attraverso il **Fondo di assicurazione dei depositi europeo** (*Deposit Insurance Fund - DIF*).

²⁸ I cinque presidenti delle autorità poste al vertice dell'Unione sono Jean-Claude Juncker, presidente della Commissione, Donald Tusk, presidente del Vertice Euro, Jeroen Dijsselbloem, presidente dell'Eurogruppo, Mario Draghi, presidente della Banca Centrale Europea, Martin Schulz, presidente del Parlamento Europeo.

In particolare, l'EDIS viene applicato *“a tutti gli SGD²⁹ ufficialmente riconosciuti in uno stato membro partecipante e a tutti gli enti creditizi affiliati a questi sistemi. Gli Stati membri partecipanti sono gli Stati la cui moneta è l'euro e gli altri Stati membri che decideranno di instaurare una stretta cooperazione con la BCE per partecipare al sistema unico di vigilanza bancaria”*³⁰. Inoltre, la sua copertura è riservata solo alle funzioni obbligatorie degli SGD quali pagamento dei depositanti e contributi alla risoluzione. Nel caso del rimborso dei depositanti, l'ampiezza della tutela è sempre pari a 100.000 Euro e valgono tutte le condizioni già analizzate nel paragrafo 1.1.

Per quanto attiene il Fondo di assicurazione, questo è alimentato da contributi, versati ex ante ed ex post dalle banche partecipanti, ponderati in base al livello di rischio al fine di prevedere contributi più elevati per quelle banche con impieghi maggiormente rischiosi. In questo modo non si prevedono costi aggiuntivi per gli istituti bancari: i contributi versati, che prima alimentavano esclusivamente gli schemi di garanzia nazionali, ora confluiscono progressivamente nel Fondo europeo.

La gestione del DIF, infine, è affidata al *Single Resolution Board*, chiamato anche allo svolgimento di funzioni di monitoraggio dell'operato degli schemi di garanzia nazionali, nonché a pronunciarsi in caso di indisponibilità dei depositi al sopraggiungere di crisi bancarie. Il Comitato decide, entro 24 ore, se le condizioni per beneficiare della copertura sono soddisfatte e, non appena stabilito l'importo, il finanziamento viene erogato sotto forma di contributo in contante all'SGD partecipante.

²⁹ Schemi di Garanzia dei Depositanti.

³⁰ Proposta di regolamento COM(2015)586.

2.4.1 *La costituzione dell'EDIS in più fasi*

Lo schema per la realizzazione dell'EDIS, contenuto nella proposta di regolamento COM(2015)586, prevede tre distinte fasi attraverso le quali si vuole garantire una graduale messa in comune del costo degli interventi tra il Fondo di assicurazione dei depositi europeo e gli schemi di garanzia dei depositi nazionali e, al tempo stesso, assicurare che *“la riduzione dei rischi vada di pari passo con la loro condivisione”*³¹.

La prima fase è definita di **riassicurazione**. A partire da Luglio 2017, e per i successivi tre anni, l'EDIS può fornire finanziamenti limitati e coprire una quota delle perdite in un SGD partecipante non superiore al 20% dell'ammanto di liquidità³². Inoltre, *“un sistema di garanzia dei depositi può accedere ai fondi EDIS solo dopo aver esaurito tutte le risorse proprie e se in regola con il livello di contribuzione stabilito”*³³.

Da Luglio 2020, e per i quattro anni successivi, si da avvio ad una fase di **coassicurazione** in cui l'SGD non è più subordinato all'esaurimento delle proprie risorse per poter accedere ai fondi EDIS. Di fatti, viene introdotto un sistema a mutualizzazione progressiva per cui il grado di condivisione dei rischi tra i diversi sistemi nazionali è crescente: la quota di contribuzione passa dal 20% del primo anno all'80% del quarto anno.

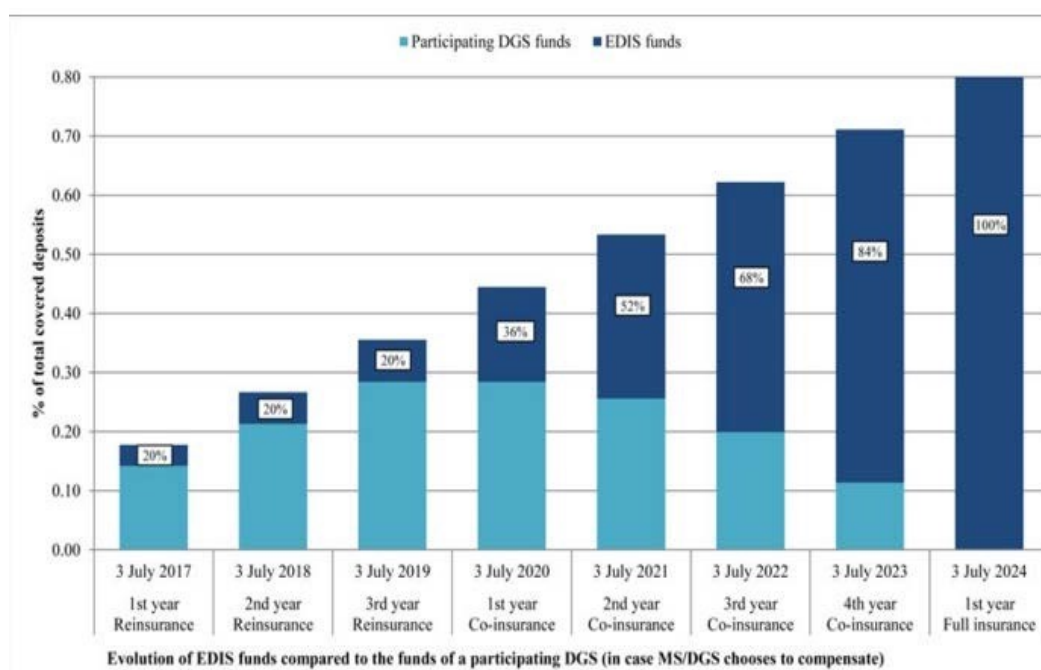
³¹ Commissario Jonathan Hill, responsabile per la stabilità finanziaria, i servizi finanziari e l'Unione dei mercati dei capitali dal 2014 al 2016.

³² La proposta di regolamento COM(2015)586 distingue i casi in cui l'ammanto discende dalla insufficienza dei mezzi finanziari del SGD nazionale determinati da una mancata raccolta ex ante dei contributi, dalla insufficienza delle risorse in caso di risoluzione. Sono previsti criteri differenti per la determinazione dell'entità dell'ammanto nei due casi.

³³ Proposta di regolamento COM(2015)586.

La fase di **assicurazione completa**, in cui ogni SGD è completamente assicurato dall'EDIS, è prevista nel 2024. A partire da tale data, dinanzi ad un default bancario, l'EDIS è chiamato ad effettuare una stima della liquidità necessaria a rimborsare i depositanti e, qualora la banca non disponesse di un ammontare sufficiente, ad avviare il recupero del denaro dalle altre banche aderenti entro 3 giorni, assicurando il rispetto del termine di rimborso fissato, a livello europeo, a 7 giorni lavorativi.

Figura 13 – *Le fasi di costituzione dell'EDIS*



Fonte – *Consiglio dell'Unione europea*

Al di là di tutto, ad oggi non si è ancora raggiunto un accordo per la realizzazione l'EDIS. Come riportato dalla Commissione europea, *“le discussioni in seno al Parlamento europeo e al Consiglio hanno rivelato posizioni divergenti per quanto riguarda la struttura del*

sistema nella fase finale (riassicurazione, coassicurazione o assicurazione completa), le tempistiche per l'istituzione del sistema e il diverso grado di rilevanza dei problemi ereditati dal passato e dei rischi di azzardo morale presenti nei vari sistemi bancari nazionali”³⁴. Neanche la costituzione, a partire da Gennaio 2016, del gruppo “rafforzamento dell’unione bancaria”, né la proposta di un’introduzione dell’EDIS più graduale rispetto al disegno originale, ha permesso di trovare un punto di incontro con i paesi più ostili, primo tra i quali la Germania.

I sostenitori della realizzazione dell’EDIS ritengono che, attraverso di esso, si renderebbe più efficiente il meccanismo di assicurazione, garantendo un sistema bancario più stabile e resiliente a livello aggregato, con conseguente riduzione del rischio contagio e aumento della fiducia da parte dei depositanti.

Chi è contrario afferma, invece, che la creazione di un sistema così armonizzato concorra ad aumentare il rischio di azzardo morale, spingendo gli istituti bancari a porre in essere operazioni eccessivamente rischiose senza temerne le conseguenze, certi della protezione fornita dallo schema di garanzia. Ulteriore elemento di criticità è rappresentato da un assunto fondamentale dell’EDIS ossia quello della condivisione del rischio. In particolare, si ritiene che gli stati con i sistemi bancari più solidi si troverebbero ad intervenire in favore di quelli più deboli in maniera sistematica, creando un sistema squilibrato. A favore di tale tesi vi è l’evidenza per cui i paesi con la percentuale maggiore di crediti deteriorati sono anche quelli in cui il sistema bancario detiene più titoli di stato emessi dai propri governi

³⁴ Comunicazione COM(2017)592.

particolarmente indebitati. Come affermato dall'allora ministro delle finanze tedesco Wolfgang Schäuble durante il consiglio ECOFIN tenutosi l'8 Dicembre 2015, prima di poter di acconsentire ad una condivisione del rischio ne è richiesta una forte riduzione dello stesso.

CAPITOLO 3

GLI INTERVENTI DEL FITD COSTITUISCONO AIUTO DI STATO? IL CASO TERCAS

3.1 LA NORMATIVA SUGLI AIUTI DI STATO

Un intervento economico, per poter essere qualificato come aiuto di stato, deve soddisfare contemporaneamente quattro differenti condizioni. Ai sensi dell'articolo 107 - paragrafo 1- del **Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)**, un intervento costituisce aiuto di Stato quando:

- 1) È concesso direttamente o indirettamente con risorse statali ed è imputabile allo Stato³⁵;
- 2) Può incidere sugli scambi tra gli Stati membri;
- 3) Concede un beneficio esclusivo al suo destinatario³⁶, che verserà in una condizione migliore rispetto a quella antecedente l'intervento;
- 4) Falsa o minaccia di falsare la concorrenza.

³⁵ Non si intende solo lo Stato di per sé ma anche le amministrazioni e le società che hanno stretti legami con esso, tanto da esserne influenzate.

³⁶ Secondo la comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (2016/C 262/01), il destinatario è una impresa intesa come "qualsiasi ente che esercita un'attività economica, a prescindere dal suo stato giuridico e dalle sue modalità di finanziamento. La qualificazione di un determinato ente come impresa dipende pertanto interamente dalla natura delle sue attività. [...] lo stato giuridico dell'ente in questione ai sensi del diritto nazionale è ininfluenza [...] L'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato non dipende dal fatto che l'ente venga costituito per conseguire degli utili. Anche gli enti senza scopo di lucro possono offrire beni e servizi su un mercato".

Dal momento che garantire una sana concorrenza ed un mercato libero e dinamico rappresentano obiettivi prioritari per l'Unione Europea, poiché *“fattori chiave per il benessere dei cittadini, delle imprese e della società dell'UE nel suo complesso”*³⁷, gli aiuti di Stato sono espressamente vietati dal Trattato in quanto incompatibili con il mercato interno.

Allo stesso tempo, è ancora l'articolo 107 ad individuare una serie di deroghe a questo divieto dichiarando compatibili con il mercato gli aiuti avente carattere sociale, quelli destinati a risanare i danni provocati da calamità naturali o altri eventi eccezionali, gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico di regioni con particolari criticità, gli interventi atti a promuovere progetti di interesse comune a livello europeo e quelli volti a promuovere cultura e conservazione del patrimonio. Ulteriore eccezione si ha quando lo Stato agisce come investitore privato: *“laddove lo Stato agisca esclusivamente come creditore, proprietario o investitore in termini di mercato, non rasenta una condotta tale da prospettare un illecito aiuto statale”*³⁸.

La **Commissione Europea** è investita di competenze esclusive in materia di aiuti di Stato. È a lei, infatti, che spetta la decisione circa l'ammissibilità degli interventi. Sui singoli Stati grava la clausola di stand-still, ovvero l'obbligo di notificare alla Commissione i nuovi regimi di aiuto di Stato che si intende introdurre o le modifiche che si vogliono apportare ad uno già esistente, affinché questa possa effettuare una valutazione di compatibilità. Gli

³⁷R. Parenti, *Politica della concorrenza*, Note tematiche sull'Unione europea - Parlamento Europeo, 2021.

³⁸G. Caridi, L. Milano, *L'aiuto di Stato nella legislazione europea*, 2018. Su: <https://www.diritto.it/laiuto-nella-legislazione-europea/>

interventi in oggetto non potranno trovare attuazione fino a che la Commissione non si pronuncia³⁹. Al termine del procedimento formale, la Commissione potrà adottare:

- *“una decisione "positiva" con la quale dichiara l'aiuto compatibile;*
- *una decisione "negativa" con la quale dichiara la misura incompatibile e, nel caso l'aiuto sia stato già erogato, ne ordina il recupero⁴⁰;*
- *una decisione "condizionale" con la quale dichiara la misura compatibile, ma assoggetta la sua attuazione a condizioni”⁴¹.*

Qualora lo Stato sia venuto meno all’obbligo di stand-still e abbia erogato un aiuto, successivamente giudicato compatibile dalla Commissione, ne vedrà dichiarata l’illegittimità dello stesso.

Per quanto attiene l’ambito bancario e finanziario, le imprese di questo settore non saranno destinatarie di un regime speciale in materia di aiuti di Stato fino all’insorgere della crisi del 2008. A giustificare tale approccio vi sono una serie di elementi, primo tra i quali l’aver sottovalutato, fino a quel momento, la portata e gli effetti di una crisi sistemica. In aggiunta, la possibilità di prevedere una disciplina ad hoc era ritenuta, dalla Commissione, un elemento che avrebbe favorito l’azzardo morale, spingendo le banche ad assumere rischi sempre più elevati, certe di essere eventualmente salvate. Infine, intervenire per salvare o

³⁹ Articolo 108 del TFUE, paragrafo 3.

⁴⁰ Articolo 108 del TFUE, paragrafo 2: “[...] qualora lo Stato in causa non si conformi a tale decisione entro il termine stabilito, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può adire direttamente la Corte di giustizia dell’Unione europea, in deroga agli articoli 258 e 259”.

⁴¹ Aiuti di Stato, Dipartimento per le Politiche Europee – Presidenza del Consiglio dei Ministri. Su: <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/aiuti-di-stato/>

ristrutturare una impresa in crisi costituisce un ostacolo per un mercato concorrenziale che vede nell'uscita delle imprese meno efficienti la possibilità per i concorrenti più virtuosi di rafforzarsi, generando crescita economica.

Allora, per valutare la legittimità di aiuti di ricapitalizzazione di banche in crisi o sostegni alla loro attività per mano dello Stato, il riferimento era la Comunicazione⁴² *Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà* (c.d. *Rescue and Restructuring Guidelines*), adottata nel 1994 e aggiornata più volte negli anni. La Commissione si atteneva al rispetto del **principio dell'investitore privato in una economia di mercato** (*market economy investor principle*) secondo cui è legittimo quell'intervento ragionevole anche per un investitore privato che opera in condizioni di economia di mercato. Ne discende che *“deve essere considerato aiuto il vantaggio corrispondente alla differenza fra le condizioni alle quali lo Stato ha assegnato i fondi all'impresa e le condizioni alle quali un investitore privato, operante secondo la logica di un investitore in condizioni normali di economia di mercato, avrebbe accettato di finanziare un'impresa privata o anche un'impresa pubblica”*⁴³.

Con il diffondersi della crisi finanziaria, la pressione esercitata dagli Stati per ottenere una applicazione più flessibile della normativa sugli aiuti di Stato è diventata sempre più forte, tanto da portare la Commissione a valutare gli aiuti destinati esclusivamente al sistema

⁴² Una Comunicazione è un atto atipico utilizzato dalla Commissione europea. Questa può essere di tre tipi: *decisoria*, quando viene utilizzata per precisare gli orientamenti in merito ad una questione, *interpretativa*, quando raccoglie le evoluzioni della giurisprudenza in un determinato settore, *informativa*, quando indica le linee guida di future proposte normative.

⁴³ V. Borgese, *Nozione di aiuto di stato e test dell'investitore privato*, Tribunale di Milano, 2015. Su: https://www.giurisprudenzadelleimprese.it/nozione-di-aiuto-di-stato-e-test-dellinvestitore-privato/#.YTng_61aayt

bancario come rientranti nella fattispecie compatibile con il mercato interno riportata dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b. Si tratta degli *“aiuti destinati a [...] porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro”*⁴⁴. In questo modo la Commissione ha permesso l'iniezione di ingenti risorse pubbliche, anche nei confronti di banche sane ma in temporanea crisi di liquidità. Poiché l'utilizzo di tale previsione normativa lasciava ampia discrezionalità, al fine di evitare interferenze in materia di concorrenza e stabilità del mercato e fornire orientamenti dettagliati sui criteri da applicare, tra il 2008 e il 2013 la Commissione ha emanato sette Comunicazioni, di cui quattro nei primi due anni. Le quattro Comunicazioni sono di seguito riportate.

- Banking Communication (25 Ottobre 2008)⁴⁵
- Recapitalisation Communication (15 Gennaio 2009)⁴⁶
- Impaired Asset Communication (26 Marzo 2009)⁴⁷
- Restructuring Communication (19 Agosto 2009)⁴⁸

Dalle diverse comunicazioni si evince che gli aiuti forniti alle banche possono essere di quattro tipologie differenti: misure di ricapitalizzazione, concesse per coprire un deficit di

⁴⁴ Sotto tale definizione rientrano anche gli aiuti di Stato concessi per ovviare alla carenza di liquidità e alle turbolenze delle imprese causate dall'epidemia di COVID-19. Per una trattazione più approfondita: Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 (2020/C 91 I/01).

⁴⁵ Communication from the Commission — The application of State aid rules to measures taken in relation to financial institutions in the context of the current global financial crisis (2008/C 270/02).

⁴⁶ Communication from the Commission — The recapitalisation of financial institutions (1) in the current financial crisis: limitation of aid to the minimum necessary and safeguards against undue distortions of competition (2009/C 10/03).

⁴⁷ Communication from the Commission on the treatment of impaired assets in the Community banking sector (2009/C 72/01).

⁴⁸ Commission communication on the return to viability and the assessment of restructuring measures in the financial sector in the current crisis under the State aid rules (2009/C 195/04).

capitale⁴⁹, asset relief measures, che prevedono la cessione di titoli considerati tossici o deteriorati di una banca a un veicolo pubblico, concessione di garanzie a copertura delle passività e altre forme a sostegno della liquidità. Tali strumenti non devono essere discriminatori per le istituzioni bancarie dello Stato in questione, oltre ad essere circoscritte nel tempo (da un minimo di sei mesi ad un massimo di due anni, salvo casi particolari) e comportare un esborso quanto più contenuto possibile⁵⁰.

Di seguito è riportato l'ammontare totale, espresso in miliardi di Euro, degli aiuti di Stato concessi agli Stati membri nel decennio 2008-2018, divisi per tipologie di intervento. Solo parte degli aiuti concessi sono stati realmente utilizzati, eccezion fatta per lo strumento maggiormente richiesto ossia quello delle garanzie.

Figura 14 – Aiuti di Stato approvati nel periodo 2008-2018

Aid instrument	Aid approved (EUR billion)										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Recapitalisations	269,9	110,0	184,0	37,5	150,8	29,6	20,3	18,8	8,5	25,7	9,2
2. Impaired asset measures	4,8	338,5	78,0	6,3	157,5	14,7	3,5	1,0	0,0	0,0	3,5
Total of capital-like aid instruments (1+2)	274,7	448,5	262,0	43,8	308,3	44,3	23,9	19,8	8,5	25,7	12,7
3. Guarantees	3097,3	87,6	54,8	179,7	275,8	76,0	38,7	165,4	310,7	328,5	153,3
4. Other liquidity measures***	85,5	5,5	66,8	50,2	37,5	9,7	1,7	0,0	0,0	14,2	0,0
Total of liquidity aid instruments (3+4)	3.182,8	93,1	121,6	229,9	313,2	85,7	40,4	165,4	310,7	342,7	153,3

Fonte – European Commission – Competition Policy

Figura 15 – Aiuti di Stato utilizzati nel periodo 2008-2018

Aid instrument	Aid used (EUR billion)										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Recapitalisations	115,2	90,7	93,5	35,0	90,8	20,5	7,6	9,8	0,1	11,3	0,2
2. Impaired asset measures*	9,8	79,5	54,0	0,0	35,4	9,5	0,3	2,3	2,8	0,0	3,6
Total of capital-like aid instruments (1+2)	125,0	170,2	147,4	35,0	126,3	30,0	7,9	12,1	2,9	11,3	3,8
3. Guarantees**	400,4	835,8	799,8	589,0	492,1	352,3	207,5	169,3	118,4	107,4	87,5
4. Other liquidity measures***	22,2	70,1	62,6	60,6	44,3	34,6	31,6	22,1	12,4	10,9	6,8
Total of liquidity aid instruments (3+4)	422,6	906,0	862,5	649,5	536,4	386,9	239,1	191,3	130,8	118,3	94,2

Fonte – European Commission – Competition Policy

⁴⁹ Comunicazione della Commissione sull'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme sugli aiuti di Stato a sostegno delle misure a favore delle banche nel contesto della crisi finanziaria, punto 28: “Una “carenza di capitale” ai fini della presente comunicazione si riferisce a una carenza di capitale accertata in un esercizio di capitale, una prova di stress, una revisione della qualità delle attività o un esercizio equivalente a livello dell'Unione, dell'area dell'euro o nazionale, se del caso confermato dall'autorità di vigilanza competente. Tale sostegno pubblico è normalmente di natura permanente e non può essere annullato facilmente”.

⁵⁰ L. Scipione, *Crisi bancarie e disciplina degli aiuti di Stato. Il caso italiano: criticità applicative e antinomie di una legislazione d'emergenza*, Innovazione e Diritto, 2017.

La New Banking Communication del 30 Luglio 2013⁵¹ sostituisce la Banking Communication del 2008 e integra le altre Comunicazioni citate, riportando a quei criteri più stringenti che durante gli anni della crisi finanziaria erano venuti meno. Attraverso tale Comunicazione viene applicato il c.d. *burden sharing*⁵² che implica che l'intervento dello Stato sia subordinando alla preventiva riduzione del valore nominale di azioni e obbligazioni subordinate (o la conversione in capitale di queste ultime) al fine di assorbire le perdite. Tale meccanismo di condivisione dei costi può essere visto come anticipatorio del meccanismo di risoluzione del bail-in (di cui si è già trattato nel secondo capitolo di tale elaborato) che non si limita a coinvolgere azionisti ed obbligazionisti subordinati ma chiama in causa anche titoli di debito più senior, quali obbligazioni ordinarie e depositi di importo superiore ai 100.000 Euro, prima di poter fare ricorso al Fondo di risoluzione.

Un ulteriore elemento da annoverare nella New Banking Communication è il richiamo, al punto 63, degli interventi posti in essere dai fondi di garanzia dei depositanti. Se gli interventi erogati per rimborsare i depositanti non costituiscono aiuto di Stato, *“l'utilizzo di tali o fondi simili per assistere la ristrutturazione degli enti creditizi può costituire un*

⁵¹ Comunicazione della Commissione sull'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme sugli aiuti di Stato a sostegno delle misure a favore delle banche nel contesto della crisi finanziaria ("Comunicazione bancaria"), 2013/C 216/01. Consultabile su:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52013XC0730%2801%29>

⁵² Comunicazione della Commissione Europea (2013/C 216/01), punti 15-20: *“il sostegno statale dovrebbe essere concesso a condizioni che rappresentano un'adeguata condivisione degli oneri da parte di coloro che hanno investito nella banca. [...]Prima di concedere qualsiasi tipo di aiuto alla ristrutturazione, che si tratti di una ricapitalizzazione o di una misura di attività deteriorate, a una banca dovrebbero essere esaurite tutte le misure di generazione di capitale, compresa la conversione del debito junior, a condizione che i diritti fondamentali siano rispettati e la stabilità finanziaria non sia messa a rischio. Poiché qualsiasi aiuto alla ristrutturazione è necessario per prevenire la possibile chiusura disordinata di una banca, al fine di ridurre l'aiuto al minimo tali misure di condivisione degli oneri dovrebbero essere rispettate indipendentemente dalla solvibilità iniziale della banca”.*

aiuto di Stato. Sebbene i fondi in questione possano provenire dal settore privato, possono costituire un aiuto nella misura in cui rientrano nel controllo dello Stato e la decisione sulla richiesta dei fondi è imputabile allo Stato”.

La valutazione viene fatta dalla Commissione di volta in volta e, come si vedrà nei paragrafi a seguire, nel caso dell'intervento di sostegno concesso a Banca Tercas dal FITD, la valutazione condusse la Commissione a dichiarare l'intervento illegittimo e ordinarne la restituzione.

3.2 BANCA TERCAS E GLI INTERVENTI AD ESSA DESTINATI

Prima di poter analizzare nel dettaglio l'intervento accordato dal FITD, al centro di un “*errore di diritto*”⁵³ commesso dalla Commissione europea, è fondamentale ripercorrere le tappe che hanno portato Banca Tercas ad esserne la destinataria.

Banca Tercas, o Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo S.p.A., era la capogruppo del principale gruppo bancario della regione Abruzzo che, alla fine del 2011, si componeva anche di Banca Caripe S.p.A. (acquisita nel 2010 con una partecipazione del 90%).

Tra il 5 Dicembre 2011 e il 23 Marzo 2012, Banca d'Italia, nell'espletamento dei propri compiti di vigilanza, ha sottoposto Tercas ad un processo ispettivo che l'ha spinta a proporre al Ministro dell'Economia e delle finanze l'avvio della procedura di

⁵³ Sentenza nella causa C-425/19P, Corte di giustizia dell'Unione europea, COMUNICATO STAMPA n. 30/21, Lussemburgo, 2 marzo 2021. Disponibile su: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-03/cp210030it.pdf>

amministrazione straordinaria⁵⁴. Tale proposta è frutto di numerose irregolarità e anomalie riscontrate riguardanti *“la gestione e la governance della banca, la funzione di audit interno, il processo di credito e la comunicazione di informazioni agli organi di gestione e all’organo di vigilanza”*⁵⁵. Effettivamente, a partire dal 30 Aprile 2012, Banca Tercas viene sottoposta a tale procedura con il conseguente insediamento di un Commissario straordinario nominato da Banca d’Italia avente il compito di *“accertare la situazione, porre fine alle irregolarità e promuovere soluzioni utili nell’interesse dei depositanti”*⁵⁶.

Se inizialmente il Commissario aveva preso in considerazione la possibilità di ricapitalizzare Tercas tramite l’intervento della Fondazione Tercas (principale azionista della banca) o del Credito Valtellinese (che deteneva una partecipazione del 7,8%), tali opzioni sono state successivamente scartate, accogliendo, invece, l’interesse manifestato nell’Ottobre 2013 dalla Banca Popolare di Bari (anche *BPB*)⁵⁷ per la sottoscrizione di un aumento di capitale. Sin da subito, BPB ha subordinato il proprio intervento a due condizioni: il FITD avrebbe dovuto coprire interamente il deficit patrimoniale di Tercas mentre gli attivi di quest’ultima e di Capire essere sottoposti a due diligence⁵⁸.

⁵⁴ Ai sensi dell’articolo 1 del Decreto Legislativo 8 Luglio 1999, n.270, *“L’amministrazione straordinaria è la procedura concorsuale della grande impresa commerciale insolvente, con finalità conservative del patrimonio produttivo, mediante prosecuzione, riattivazione o riconversione delle attività imprenditoriali”*. La sua applicazione richiede una serie di presupposti quali: un numero di dipendenti subordinati non inferiore a duecento da almeno un anno; l’ammontare dei debiti non inferiore ai due terzi, sia del totale dell’attivo dello stato patrimoniale, sia dei ricavi annuali delle vendite e delle prestazioni dell’ultimo esercizio; la sussistenza di uno stato d’insolvenza; concrete prospettive di recupero dell’equilibrio economico.

⁵⁵ Commissione europea, C(2015) 1404 final, pagina 2, Bruxelles, 27.02.2015. Consultabile su: https://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/All_1_-_Notifica_avvio_istruttoria.pdf

⁵⁶ Commissione europea, C(2015) 1404 final, pagina 2 - punto 9, Bruxelles, 27.02.2015.

⁵⁷ La Banca Popolare di Bari, fondata nel 1960, è la capogruppo del gruppo BPB, primo gruppo creditizio del Mezzogiorno.

⁵⁸ La due diligence è un’attività di indagine finalizzata alla raccolta delle informazioni necessarie a valutare

Per quanto attiene la prima condizione, viene richiesto l'intervento del FITD poiché, come già detto nel paragrafo 1.1.1 di tale elaborato, ha la facoltà di intervenire a sostegno di una banca consorziata sottoposta ad amministrazione straordinaria qualora vi siano fondate prospettive di risanamento e ove sia prevedibile il rispetto del principio del *minor onere*. In un tale scenario, il FITD può realizzare interventi volontari che vanno dalla concessione di finanziamenti e/o di garanzie, all'assunzione di partecipazioni o acquisizioni di attività o passività ed ogni altra forma tecnica risultante idonea.

in virtù di quanto appena detto, il Commissario straordinario di Tercas ha trasmesso al FITD un'istanza di intervento di sostegno per un massimo di 280 milioni di Euro comprendente:

- una ricapitalizzazione a copertura del deficit patrimoniale di Tercas;
- l'impegno del FITD ad acquistare attività deteriorate fino a un determinato valore.

Tale proposta è stata accolta positivamente dal consiglio del FITD che, il 30 Ottobre 2013, ha formalmente richiesto l'autorizzazione di tale intervento a Banca d'Italia, poi accordata il 4 Novembre seguente.

Per quanto attiene la seconda condizione, la due diligence sugli attivi di Tercas e Caripe si è conclusa nel Marzo 2014 con un disaccordo tra gli esperti del FITD e quelli del gruppo bancario BPB. La controversia è stata poi risolta da un arbitro nominato dalla Banca d'Italia determinando ulteriori rettifiche di valore sugli attivi.

se vi sono le effettive condizioni di fattibilità dell'operazione programmata e se vi sono profili di criticità che possono comprometterne il buon esito.

In realtà, alla luce della mancata attuazione del primo intervento di sostegno accordato, il 1° Luglio 2014 è stato autorizzato un nuovo intervento a condizioni modificate.

Questa volta sono tre le misure previste:

1. *Un contributo a fondo perduto di 265 milioni di Euro a copertura del deficit patrimoniale di Tercas;*
2. *Una garanzia di 35 milioni di Euro, per una durata di tre anni, a copertura del rischio di credito associato a determinate esposizioni di Tercas (che in realtà non è mai stata escussa poiché i debitori non sono risultati inadempienti);*
3. *Una garanzia di 30 milioni di Euro a copertura parziale dei possibili costi ed eventuali perdite supplementari associati al trattamento fiscale del contributo a fondo perduto del punto 1.*

La situazione di Banca Tercas al 31 Marzo 2014 risultava particolarmente critica, con il patrimonio netto in negativo, coefficienti Tier 1⁵⁹ e Total capital ratio⁶⁰ ben lontani dai livelli obiettivo e perdite maturate tra il 1° Gennaio 2012 e il 31 Marzo 2014 pari a 602 milioni di Euro. Il 27 Luglio 2014, allora, l'assemblea degli azionisti di Tercas ha deliberato:

- *“la copertura parziale delle perdite attraverso l’azzeramento del capitale e la svalutazione di tutte le azioni ordinarie in circolazione;*

⁵⁹ Il Common Equity Tier 1 Ratio, il cui acronimo è CET1 Ratio, esprime il rapporto tra il patrimonio di base e le attività ponderate per il rischio. Il numeratore, nello specifico, è la componente primaria del capitale di rischio di una banca che si compone di capitale azionario (azioni ordinarie e privilegiate), riserve e utili non distribuiti al netto delle imposte. È un coefficiente patrimoniale utilizzato per valutare la solidità di una banca.

⁶⁰ Il Total Capital Ratio è, a sua volta, un indicatore che misura la solidità di una banca. È espresso come il rapporto tra patrimonio di vigilanza complessivo della banca (ossia patrimonio di base al quale si somma il patrimonio addizionale) e i crediti che ha concesso ai clienti ponderati per il loro rischio.

- *un aumento di capitale fino a 230 milioni di Euro con l'emissione di nuove azioni ordinarie riservata a BPB.*⁶¹

Tabella 5 – Valori patrimoniali di Banca Tercas

Milioni di EUR	Fondi propri di Tercas
Capitale	50
Riserve	287
Perdite 1.1.2013 - 31.3.2014	-603
Patrimonio netto al 31.3.2014	-266
Apporto del FITD (al netto degli effetti fiscali) – 27.7.2014	204
Iniezione di capitale BPB al 27.7.2014	230
Patrimonio netto al 27.7.2014	168

Fonte – Commissione Europea, C(2015) 1404 final, 27.02.2015

Il regime di amministrazione straordinaria è stato revocato il 1° Ottobre 2014 e sono stati nominati i nuovi organi sociali, ma solo pochi mesi dopo (nel Marzo 2015) BPB ha proceduto alla sottoscrizione *“di un nuovo aumento di capitale di Tercas per un importo di 135,4 milioni di Euro al fine di fare fronte ad ulteriori perdite subentrate nel 4° trimestre*

⁶¹Commissione europea, C(2015) 1404 final, pagina 4 - punto 21, Bruxelles, 27.02.2015. Consultabile su: https://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/All._1_-_Notifica_avvio_istruttoria.pdf

del 2014, coprire i costi di ristrutturazione nel 2015 e 2016 e migliorare i coefficienti di capitale di Tercas”⁶².

3.3 LA POSIZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA E LA SENTENZA DEL 2 MARZO 2021

Già nell’Agosto 2014 la Commissione europea iniziò ad interessarsi al “caso Tercas” con una prima richiesta informale alle autorità italiane, seguita, nell’Ottobre dello stesso anno, da un’ulteriore richiesta volta a comprendere meglio i termini degli interventi erogati dal FITD, non solo in favore di Banca Tercas ma anche di Banca Marche⁶³.

Il 2 Marzo 2015 si è dato avvio ad una istruttoria per presunta violazione della disciplina sugli aiuti di Stato (ai sensi dell’articolo 108, paragrafo 2, del TFUE⁶⁴), culminata nella

⁶² Sentenza del Tribunale UE (del 19 marzo 2019, cause riunite T-98/16, T-196/16 e T-198/16), punto 26. Disponibile su: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=211805&doclang=IT>

⁶³ Banca Marche è stata sottoposta ad amministrazione straordinaria a partire dal 15 Ottobre 2013. Il FITD, su autorizzazione della Banca d’Italia del 3 Dicembre 2014, aveva accordato un intervento di sostegno comprendente il rilascio di una garanzia di 800 milioni di Euro e l’assunzione di una partecipazione al capitale per 100 milioni di Euro. Banca Marche, però, non è riuscita a portare a termine l’operazione di capitalizzazione e ha richiesto un nuovo intervento del Fondo il 2 Ottobre 2015 comprendente la sottoscrizione di un aumento di capitale fino ad un importo massimo di 1.200 milioni di Euro.

⁶⁴ Articolo 108, paragrafo 2, TFUE: “*Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato interno a norma dell’articolo 107, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato. [...] A richiesta di uno Stato membro, il Consiglio, deliberando all’unanimità, può decidere che un aiuto, istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato interno, in deroga alle disposizioni dell’articolo 107 o ai regolamenti di cui all’articolo 109, quando circostanze eccezionali giustificano tale decisione. Qualora la Commissione abbia iniziato, nei riguardi di tale aiuto, la procedura prevista dal presente paragrafo, primo comma, la richiesta dello Stato interessato rivolta al Consiglio avrà per effetto di sospendere tale procedura fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato al riguardo. Tuttavia, se il Consiglio non si è pronunciato entro tre mesi dalla data della richiesta, la Commissione delibera”.*

sentenza del 23 Dicembre 2015⁶⁵ attraverso la quale la Commissione dichiarava l'intervento erogato a favore di Banca Tercas un aiuto di Stato illegittimo e ne ordinava l'immediata restituzione.

Effettivamente, *l'articolo 63 della New Banking Communication* ricorda che anche gli interventi concessi dai sistemi di garanzia dei depositanti possono costituire aiuto di Stato se le risorse risultano soggette al controllo dello Stato e la decisione relativa all'utilizzo dei fondi è imputabile allo stesso. Ma, in concreto, quali sono stati gli elementi che hanno indotto la Commissione ad una tale valutazione rispetto al *caso Tercas*?

Come già detto nel paragrafo 3.1, quattro sono le condizioni cumulative da riscontrare per poter qualificare un intervento come aiuto di Stato:

1. Essere concesso direttamente o indirettamente con risorse statali ed essere imputabile allo Stato;
2. Attribuire un beneficio esclusivo al beneficiario;
3. Falsare o minacciare di falsare la concorrenza;
4. Incidere sugli scambi tra gli Stati membri.

Rispetto al primo requisito, questo risulterebbe già soddisfatto pensando che la Commissione, da un lato, sostiene che i sistemi di garanzia dei depositi, pur essendo enti di natura privata, agiscono in virtù di un *pubblico mandato* e sono sotto il controllo

⁶⁵ Decisione della Commissione del 23.12.2015 relativa all'aiuto di stato SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) cui l'Italia ha dato esecuzione a favore di Banca Tercas, C(2015) 9526 final. Disponibile su: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/257219/257219_1730542_185_2.pdf

dell'autorità pubblica, dall'altro ritiene che le contribuzioni erogate al Fondo dalle banche consorziate, e utilizzate per effettuare gli interventi di sostegno, hanno natura obbligatoria e devono pertanto essere considerate risorse statali.

Nella comunicazione della Commissione del 27 Febbraio 2015⁶⁶, al punto 45, si legge espressamente che *“i contributi obbligatori imposti, gestiti e ripartiti in conformità con la legge o altre norme pubbliche implicano un trasferimento delle risorse dello Stato anche se non sono amministrati dalle autorità pubbliche. Il mero fatto che tali risorse siano in parte finanziate da contributi privati non è sufficiente per escludere il carattere pubblico di tali risorse, poiché il fattore rilevante non è l'origine diretta delle risorse, ma il grado di intervento dell'autorità pubblica nella definizione della misura e delle loro modalità di finanziamento. [...] le risorse che rimangono sotto il controllo pubblico e dunque a disposizione delle autorità pubbliche costituiscono risorse statali”*.

In aggiunta, numerosi sono gli elementi presi in considerazione dalla Commissione per annoverare l'ipotesi del pubblico mandato del FITD. La base di tale considerazione sarebbe da rintracciare nel TUB che non solo riconosce il Fondo come sistema obbligatorio di garanzia dei depositi ma, all'articolo 96-bis, lo autorizza anche ad intervenire, su base discrezionale, con modalità differenti dal rimborso dei depositanti⁶⁷. I poteri attribuiti in materia a Banca d'Italia giocano, per la Commissione, un ruolo determinante. Questa, infatti, non si limita ad approvare lo Statuto del Fondo ma è anche chiamata a coordinarne le attività, ad autorizzare gli interventi tenendo conto della tutela dei depositanti e della

⁶⁶ Comunicazione della Commissione europea avente ad oggetto l'Aiuto di Stato SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) Sostegno dello Stato a Banca Tercas – Italia, C(2015) 1404 final, Bruxelles, 27.02.2015.

⁶⁷ La possibilità per il Fondo di effettuare interventi alternativi al rimborso dei depositanti è espressamente prevista anche dalla Direttiva 2014/49/UE sugli schemi di garanzia dei depositi.

stabilità del sistema, a partecipare in qualità di osservatore alle riunioni del Consiglio e del comitato di gestione del Fondo e, infine, a nominare e vigilare il commissario straordinario nel caso di una consorziata posta in amministrazione straordinaria⁶⁸. Secondo la Commissione europea, il commissario, nella sua qualità di funzionario pubblico, rappresenta un interesse pubblico e questo costituisce un elemento critico dal momento che è anche il soggetto chiamato a richiedere l'intervento del Fondo.

In aggiunta agli elementi fin qui elencati, in forza dei quali la Commissione ha espresso la propria sentenza, un ulteriore elemento confermativo arriva dall'osservazione di una stretta collaborazione tra la Banca d'Italia e il FITD al fine di impiegare le risorse di quest'ultimo in favore di Banca Tercas. Di fatti: *“i negoziati tra il Commissario straordinario di Tercas e BPB sono stati condotti “in coordinamento con la Banca d'Italia”, la controversia tra il FITD e BPB relativa all'importo del deficit patrimoniale di Tercas è stata risolta da un arbitro nominato dalla Banca d'Italia e sempre la Banca d'Italia ha “invitato il Fondo” a giungere ad una “intesa equilibrata” con BPB per quanto riguarda la copertura del deficit”*⁶⁹.

Per quanto attiene la selettività del vantaggio, è indubbio che non si può sostenere che il FITD ha agito come un operatore in economia di mercato. Concedere un sostegno per mezzo di un contributo a fondo perduto, a copertura del deficit patrimoniale di Tercas, e

⁶⁸ I poteri attribuiti a Banca d'Italia in materia sono da rinvenire nell'articolo 96-ter del Testo Unico Bancario.

⁶⁹ Comunicazione della Commissione europea C(2015) 1404 final del 27.02.2015, pagina 13 punto - 59.

non applicare nessuna commissione per le garanzie emesse è al di fuori di ogni logica di profitto. Tali elementi risultano sufficienti alla Commissione per sostenere che il FITD *“ha agito nella sua qualità di entità che adempie un mandato pubblico piuttosto che nella sua qualità di operatore in un’economia di mercato”*⁷⁰. Tali interventi hanno permesso a Banca Tercas di non uscire dal mercato, conferendole un vantaggio selettivo e garantendo la prosecuzione delle attività economiche in seno all’acquirente, ossia BPB, contrariamente a quanto sarebbe successo in assenza di tale sostegno. Tra l’altro, il FITD non ha condotto alcuna analisi per verificare che tale intervento rispondesse al principio del minor onere.

Evitare il fallimento e l’uscita dal mercato di Banca Tercas hanno inevitabilmente un effetto distorsivo sulla concorrenza, incidendo, di conseguenza, anche sugli scambi tra Stati membri.

Alla luce di tale decisione, la Repubblica italiana, la Banca Popolare di Bari e il Fondo, sostenuti dalla Banca d’Italia, hanno proposto **ricorso al Tribunale** che ha effettivamente annullato la decisione della Commissione con sentenza del 19 Marzo 2019⁷¹. La risposta della Commissione europea, però, non ha tardato ad arrivare: questa ha **impugnato la sentenza di primo grado e ha proposto appello dinanzi alla Corte di giustizia**, ritenendo che il Tribunale avesse commesso alcuni errori di diritto e snaturato i fatti pertinenti.

⁷⁰ Decisione della Commissione relativa all’aiuto di stato SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) cui l’Italia ha dato esecuzione a favore di Banca Tercas, C(2015) 9526 final, 23.12.2015, pagina 32 - punto 149.

⁷¹ Cause riunite T-98/16, T-196/16 e T-198/16.

L'intera discussione ruota attorno al requisito della imputabilità allo Stato e del finanziamento mediante risorse statali. Infatti, se è possibile considerare fuori discussione che l'intervento erogato dal FITD a favore di Banca Tercas comporta un vantaggio selettivo (poiché è un intervento riferibile solo a Tercas), incide negativamente sugli scambi tra Stati membri (dato che Banca Tercas è in concorrenza con altre banche) e falsa la concorrenza (poiché l'intervento ne evita la fuoriuscita dal mercato⁷²), lo stesso non può dirsi per la natura delle risorse e l'imputabilità dell'intervento allo Stato. È proprio questa la ragione che porta, il Tribunale prima e la Corte poi, a non ritenere soddisfatte le condizioni di applicazione dell'articolo 107 del TFUE.

In primo luogo, già nella sentenza di primo grado, al punto 70, il Tribunale aveva sottolineato come la Commissione non avesse cercato di distinguere chiaramente tra il requisito relativo all'imputabilità di un aiuto allo Stato e quello relativo alle risorse statali. Inoltre, sia il Tribunale che la Corte, hanno giudicato le motivazioni proposte dalla Commissione, per poter parlare di coinvolgimento dello Stato, insufficienti, il che già basta per annullare la decisione poiché, come ribadito più volte, le condizioni per qualificare l'intervento come aiuto di Stato sono cumulative e non alternative. Tale valutazione riconosce alla Commissione il compito di dimostrare, sulla base di un insieme di indicatori, l'imputabilità allo Stato delle misure ma ritiene che farlo sulla base di presunzioni e sull'improbabilità dell'assenza di un'influenza o di un controllo delle autorità statali

⁷² Secondo quanto riportato dal Presidente del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, Salvatore Maccarone, in una relazione sui sistemi di garanzia dei depositi nel contesto regolamentato europeo, "*Tercas rappresentava – secondo le indicazioni della stessa Commissione – lo 0,1% del sistema bancario italiano, e operava quasi esclusivamente in Abruzzo; è difficile credere che la sua permanenza sul mercato abbia influito sul commercio tra gli Stati membri*".

sull'ente privato che ha concesso l'aiuto⁷³ non sia sufficiente. In virtù della natura privata del Fondo, la prova è diversa da quella richiesta nel caso di una impresa pubblica e alla Commissione è richiesto di *“provare, in modo giuridicamente adeguato, un sufficiente grado di coinvolgimento dello Stato nella concessione della misura in oggetto, dimostrando non solo che lo Stato ha la possibilità di esercitare un'influenza dominante sull'ente erogatore ma, altresì, che esso era in grado di esercitare tale controllo nel caso concreto”*⁷⁴. È rilevante, in tale ambito, constatare l'assenza di un legame di natura patrimoniale tra il FITD e lo Stato⁷⁵.

Il tribunale confuta anche gli altri elementi riportati dalla Commissione a sostegno della propria tesi, ricordando che il FITD persegue gli interessi privati dei suoi membri ed è possibile ravvisare il mandato pubblico solo negli interventi obbligatori (rimborso dei depositanti) e non in quelli facoltativi. In quest'ultimo caso, infatti, gli interventi hanno luogo sulla base dell'espressa volontà da parte delle consorziate e sempre nel rispetto dell'articolo 29, comma 1, dello Statuto del FITD che richiede la sussistenza di prospettive di risanamento e il rispetto del principio del minor onere. Lo stesso ragionamento vale per le risorse utilizzate dal Fondo nei suoi interventi: risorse private versate dalle banche consorziate il cui carattere di obbligatorietà è riferibile solo al caso del rimborso dei depositanti.

⁷³ Sentenza del tribunale del 19 Marzo 2019, punto 89. Consultabile su: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=211805&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4889537>

⁷⁴ Sentenza del tribunale del 19 Marzo 2019, punto 69.

⁷⁵ Corte di giustizia dell'Unione europea, Comunicato stampa n.30/21 del 2 Marzo 2021, Sentenza nella causa C-425/19P, pagina 2. Disponibile su: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-03/cp210030it.pdf>

Per quanto attiene il ruolo giocato da Banca d'Italia nella vicenda, il Tribunale ricorda che l'autorizzazione degli interventi da parte di quest'ultima è volta esclusivamente a verificare il rispetto delle norme prudenziali che regolano il settore bancario ed è in linea con i compiti di vigilanza prudenziale che le sono stati attribuiti. Tale autorizzazione non influenza in alcun modo le decisioni del Fondo, considerando anche che interviene in un momento successivo alla discussione delle stesse⁷⁶.

Tra l'altro, la decisione del FITD di concedere l'intervento a favore di Banca Tercas fu presa all'unanimità nell'ambito degli organi deliberanti, in cui erano presenti esponenti delle banche consorziate, e la presenza dei funzionari della Banca d'Italia alle riunioni non può avere in alcun modo impattato sulla decisione, dal momento che questi non hanno alcun diritto di voto.

Elemento non di minore importanza è che è stata la Banca Popolare di Bari a subordinare il perfezionamento dell'operazione di sottoscrizione del capitale all'intervento del Fondo. Non è quindi il commissario straordinario a richiedere, di sua iniziativa, l'intervento del Fondo e nel momento in cui dà seguito alla richiesta non necessita di una autorizzazione da parte dell'autorità di vigilanza e né può incidere sulla volontà del Fondo stesso di accettare.

Inoltre, *“i contatti con la Banca d'Italia e l'invito di quest'ultima a raggiungere un'«intesa equilibrata con l'acquirente BPB per la copertura del deficit patrimoniale» sarebbero l'espressione di un dialogo naturale e fisiologico con le competenti autorità di vigilanza,*

⁷⁶ Sentenza del tribunale del 19 Marzo 2019, punto 92.

in una situazione complessa quale la gestione della crisi di un ente creditizio. L'«invito» della Banca d'Italia esprimerebbe un mero auspicio di contenuto generico («ricercare un'intesa equilibrata») e in quanto tale sarebbe totalmente condivisibile, in quanto avrebbe rimesso alle parti ogni valutazione circa l'eventuale intesa. Comunque, un «invito» non poteva avere alcun valore vincolante per il FITD»⁷⁷. Risulta infondato anche il rilievo del coinvolgimento di Banca d'Italia nella nomina di un arbitro incaricato di risolvere la controversia tra Fondo e acquirente relativa all'importo del deficit patrimoniale di Tercas, poiché la richiesta di indicare un nominativo a Banca d'Italia è arrivata direttamente dalle parti. Se effettivamente Banca d'Italia esercitasse un controllo sul Fondo, difficilmente BPB avrebbe fatto una richiesta simile ad un soggetto considerato come la propria controparte.

In conclusione, *“la Corte conferma che è sulla base dell'analisi dell'insieme degli elementi di prova su cui la Commissione si è basata, considerati nel loro giusto contesto, che il Tribunale ha ritenuto che la Commissione avesse commesso un errore di diritto⁷⁸ nel ritenere che le autorità italiane avessero esercitato un controllo pubblico sostanziale nello stabilire le misure adottate dall'FITD a favore della Tercas”⁷⁹. La Corte ha pertanto respinto integralmente l'appello con **sentenza del 2 Marzo 2021**, riconoscendo la*

⁷⁷ Sentenza del tribunale del 19 Marzo 2019, punto 110.

⁷⁸ In sede di appello dinanzi alla Corte di giustizia, è la Commissione ad affermare che il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto omettendo di analizzare globalmente gli indizi che aveva prodotto al fine di dimostrare la sussistenza del requisito dell'imputabilità e del requisito delle risorse statali. Secondo la Commissione, il Tribunale si sarebbe discostato dalla giurisprudenza della Corte secondo cui il valore probatorio degli indizi dev'essere valutato esaminando gli indizi nel loro insieme, anche se presi individualmente e fuori dal loro contesto questi potrebbero non risultare concludenti.

⁷⁹ Corte di giustizia dell'Unione europea, Comunicato stampa n.30/21 del 2 Marzo 2021, Sentenza nella causa C-425/19P, pagina 3.

legittimità dell'operato del Fondo e di Banca d'Italia e ha condannato la Commissione al pagamento delle spese.

Alla luce di quanto accaduto, cosa è concretamente successo a Banca Tercas? Una volta restituite le somme ricevute al Fondo, che a sua volta le ha indirizzate nuovamente alle banche che le avevano concesse, l'unica alternativa di salvataggio, che fosse in accordo con il regime normativo in materia di aiuti di Stato, è stata ravvisata nella costituzione di uno **Schema volontario di intervento** da parte del FITD (si rimanda al paragrafo 1.1.4 per una trattazione dettagliata dello SIV). Non si tratta di un aggiramento dell'art. 107 del TFUE da parte dello Stato, ma piuttosto di un intervento alternativo, di natura privata e su base volontaria. L'intervento erogato dallo Schema a Banca Tercas nel 2016 ha permesso di neutralizzare potenziali effetti sistemici e arginato l'impatto negativo sulla Banca Popolare di Bari, venendo a costare complessivamente 271,9 milioni di Euro.

3.4 I RISVOLTI PER LE 4 BANCHE IN RISOLUZIONE NEL 2015

Mentre il *caso Tercas* prendeva piede, altre quattro banche in Italia versavano in condizioni di dissesto finanziario. Si tratta di **Banca Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Ferrara e CariChieti**. Le loro fragilità sono state frutto delle medesime condizioni: comportamenti irregolari e governance inadeguate che non hanno fatto altro che determinare una scadente qualità del credito. Nemmeno le sollecitazioni da parte dell'autorità di Vigilanza hanno sortito effetti positivi: *“i rafforzamenti patrimoniali non si sono talvolta nemmeno realizzati, i ricambi degli*

esponenti di vertice non ne hanno migliorato i comportamenti e la pervicace difesa dell'autonomia ha scoraggiato la ricerca di potenziali acquirenti”⁸⁰.

Il FITD, rispetto a tale situazione, aveva già indirizzato la propria operatività a favore di tre delle quattro banche in questione. In particolare, aveva già deliberato, per il risanamento della Cassa di Risparmio di Ferrara, un versamento da 300 milioni di Euro e si era dichiarato disponibile a ricapitalizzare Banca Marche e Banca Etruria. Nonostante ciò, anche se non si era ancora giunti alla sentenza della Commissione su Banca Tercas, l'avvio dell'istruttoria e il parere secondo cui gli interventi dei fondi di garanzia, nella ricapitalizzazione di banche in crisi, concretano un aiuto di Stato, sono stati sufficienti a determinare l'impossibilità di intervento per il Fondo. Intervenire avrebbe significato erogare un sostegno che prevedibilmente, poco tempo dopo, le banche avrebbero dovuto restituire, rischiando anche l'applicazione del bail-in (pienamente operativo a partire dal 2016). Si è così lasciato spazio a soluzioni che hanno generato gravi perdite per i risparmiatori.

Per le quattro banche in amministrazione straordinaria vi erano sostanzialmente tre alternative:

1. *Risoluzione*
2. *Liquidazione coatta amministrativa*
3. *Intervento volontario delle banche italiane*

⁸⁰ C. Barbagallo, *Cassa di Risparmio di Ferrara Banca delle Marche Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio*, pagina 4, Roma, 2017.

La decisione è ricaduta sulla *risoluzione* il **22 Novembre 2015** attraverso l’emanazione del *Decreto salva - banche*⁸¹. Si è di fatto aspettato il recepimento della direttiva BRRD - mediante i Decreti Legislativi n. 180/181 del 16 Novembre 2015 – al fine di poter utilizzare strumenti di risoluzione quale la banca ponte e attingere al Fondo di risoluzione. Allo stesso tempo, dare il via alla risoluzione nel mese di Novembre ha in sé una scelta strategica: in questo modo si evita l’intervento del bail-in che, seguendo la gerarchia concorsuale, avrebbe colpito anche i creditori non subordinati prima di poter ricorrere, solo in misura limitata, al Fondo di risoluzione.

La risoluzione è una alternativa che assicura la continuità delle banche e preserva i rapporti di lavoro in essere, tutela pienamente i risparmi di famiglie e imprese detenuti nella forma di depositi, conti correnti e obbligazioni ordinarie e non utilizza risorse pubbliche. L’intervento è stato, inoltre, attuato nel rispetto di quanto previsto dalla Comunicazione della Commissione del 2013 che esige una condivisione degli oneri, in caso di ristrutturazione di una banca in crisi, a carico dei suoi investitori prima di poter autorizzare un eventuale supporto pubblico. L’applicazione del *burden sharing* ha comportato, di fatti, l’azzeramento di azioni e obbligazioni subordinate per un ammontare pari a 870 milioni di Euro. Tale sacrificio da parte dei creditori delle quattro banche non è stato però sufficiente a coprire integralmente le perdite⁸², il che ha richiesto l’intervento del Fondo di risoluzione per assorbirne ulteriori 1700 milioni.

⁸¹ Decreto Legge 22 Novembre 2015 n.183.

⁸² C. Barbagallo, Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano, pagina 9, Roma, 2015. “*Le perdite sono state rilevate secondo la metodologia imposta di fatto dalla Commissione Europea, che richiede che la valutazione delle sofferenze sia effettuata assumendo come indicatori i prezzi presumibili in*

Per quanto attiene la seconda alternativa, scegliere di *liquidare* le quattro banche in crisi non avrebbe cambiato le sorti di azionisti e obbligazionisti subordinati ma avrebbe determinato, certamente, costi ben più elevati⁸³. La liquidazione coatta amministrativa è una procedura che determina la vendita delle banche sul mercato in tempi brevi e a prezzi contenuti - con conseguente perdita di posti di lavoro - e, nel caso di specie, avrebbe richiesto al sistema bancario di intervenire per rimborsare quasi 13 miliardi di depositi protetti.

Rispetto ad una iniziativa volontaria, non solo la piena costituzione dello *Schema di intervento volontario* è stata tardiva rispetto alla decisione presa sulla risoluzione ma, date le ingenti somme richieste per salvare le quattro banche, non si è riusciti nemmeno a raggiungere un consenso adeguato da parte delle banche aderenti.

Entrando nel dettaglio dell'operazione di risoluzione, per ciascuna delle quattro banche si è divisa la parte "buona" del bilancio da quella "cattiva" per costruire, rispettivamente, la *bridge bank* (o *banca ponte*) e la *bad bank*.

Alla banca ponte sono state trasferite tutte le attività diverse dalle sofferenze con a fronte i depositi, i conti correnti e le obbligazioni ordinarie. Questa prosegue nell'attività, acquisendo la stessa denominazione della banca, ma con l'aggiunta dell'aggettivo "nuova" una volta essere stata venduta sul mercato. La vendita avviene in tempi brevi e con

caso di immediata cessione sul mercato, anziché valori coerenti con le ordinarie prassi contabili, che tengono conto della "capienza" delle garanzie e della presumibile durata delle procedure di recupero".

⁸³ La risoluzione ha permesso il rispetto del principio del minor onere per cui nessun creditore o azionista della banca sostiene perdite maggiori di quelle che avrebbe sostenuto se l'ente fosse stato liquidato con procedura ordinaria di insolvenza.

procedure trasparenti, retrocedendo i ricavi derivanti dall'operazione al Fondo di risoluzione.

La bad bank si costituisce, invece, trasferendo i prestiti in sofferenza che residuano dopo l'assorbimento delle perdite da parte di azionisti, obbligazionisti subordinati e Fondo di risoluzione. In particolare, è stata costituita una bad bank unica per le quattro banche con un totale di sofferenze da cedere pari a 1.5 miliardi di Euro (il valore originario ammontava a 8.5 miliardi). La bad bank resta in vita il tempo necessario a vendere, a specialisti nel recupero crediti, o realizzare le sofferenze in essa inserite.

Le quattro banche originarie non diventano altro che dei contenitori residui in cui sono confinate le perdite e vengono subito poste in liquidazione coatta amministrativa⁸⁴.

Di seguito sono riportati i valori di bilancio caratterizzanti le bridge bank e le bad bank per singola banca.

Figura 16 – Bridge Bank per singola banca

Banca Marche		BancaEtruria		CARIFE Cassa di Risparmio di Ferrara		CariChieti	
Attività 12.352 mln	Passività 14.273 mln	Attività 6.137 mln	Passività 6.754 mln	Attività 2.855 mln	Passività 3.466 mln	Attività 3.164 mln	Passività 3.275 mln
Crediti vs Bad Co. 916 mln		Crediti vs Bad Co. 334 mln		Crediti vs Bad Co. 179 mln		Crediti vs Bad Co. 85 mln	
Cassa dal FR per copertura perdite 1.005 mln		Cassa dal FR per copertura perdite 283 mln		Cassa dal FR per copertura perdite 433 mln		Cassa dal FR per copertura perdite 26 mln	
Cassa da aumento di capitale 1.041 mln		Cassa da aumento di capitale 442 mln		Cassa da aumento di capitale 191 mln		Cassa da aumento di capitale 141 mln	
	PN 1.041 mln		PN 442 mln		PN 191 mln		PN 141 mln

Fonte – Banca d'Italia

⁸⁴ Banca d'Italia, *Informazioni sulla soluzione delle crisi di Banca Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, CariChieti, Cassa di Risparmio di Ferrara*, 22 Novembre 2015, Roma. Consultabile su: <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/info-soluzione-crisi/info-banche-it.pdf>

Figura 17 – Bad Bank per singola banca e Bad Bank unica

Banca Marche		BancaEtruria		CARIFE Cassa di Risparmio di Ferrara		CariChieti	
Sofferenze 916 mln	Debito vs Bridge Bank 916 mln	Sofferenze 334 mln	Debito vs Bridge Bank 334 mln	Sofferenze 179 mln	Debito vs Bridge Bank 179 mln	Sofferenze 85 mln	Debito vs Bridge Bank 85 mln
Cassa 82 mln	PN 82 mln	Cassa 30 mln	PN 30 mln	Cassa 16 mln	PN 16 mln	Cassa 8 mln	PN 8 mln

Bad Bank			
Sofferenze 1.513 mln	Debito vs Bridge Bank 1.513 mln		
Cassa 136 mln	PN 136 mln		
1.649 mln		1.649 mln	

Fonte – Banca d'Italia

Se, come si è detto, il costo dell'operazione è stato in parte sopportato dagli azionisti e dagli obbligazionisti subordinati delle quattro banche, per la maggior quota tale sacrificio è gravato sul sistema bancario italiano, che ha alimentato con i suoi contributi il Fondo di risoluzione. In particolare, l'intervento del Fondo ammonta a 3.6 miliardi di Euro ed è così articolato:

- Un versato di circa 1.8 miliardi di Euro per ricapitalizzare le banche ponte, recuperabile attraverso la vendita;
- Un versamento di 1,7 miliardi di Euro a copertura delle perdite, forse recuperabile in piccola parte;
- Un versamento di 140 milioni di Euro per dotare la bad bank del capitale minimo necessario ad operare.

Sono state *Banca Intesa Sanpaolo, Unicredit e UBI Banca* ad anticipare la liquidità necessaria al Fondo di risoluzione per articolare il suo intervento, applicando tassi di

mercato e scadenze massime di 18 mesi. Inoltre, *“il finanziamento ponte a favore del Fondo, per 4 miliardi, è stato articolato in tre tranche, rispettivamente pari a 2.4 miliardi, 1.6 miliardi e 100 milioni (quest’ultima non utilizzata)”*⁸⁵.

All’esito di tale operazione le quattro banche sono state *“salvate”* e quindi vendute, rispettivamente la Cassa di Risparmio di Ferrara a BPER Banca, le altre a UBI Banca.

3.4.1 Il Fondo di Solidarietà

Lo Stato italiano, alla luce del turbamento sociale prodotto dalla risoluzione delle quattro banche e delle perdite sopportate dagli obbligazionisti subordinati - tra i quali figuravano anche piccoli risparmiatori indotti alla sottoscrizione da pressioni e comportamenti dei funzionari di banca - ha istituito il **Fondo di Solidarietà** mediante la Legge di Stabilità 2016⁸⁶.

La sua gestione è affidata al FITD⁸⁷ e viene ad essere alimentato dalle banche consorziate con la finalità di erogare prestazioni *“per il ristoro di soggetti che, alla data di entrata in vigore del decreto legge 22 novembre 2015, n. 183, detenevano strumenti finanziari subordinati emessi dalla Banca delle Marche Spa, dalla Banca Popolare dell’Etruria e del*

⁸⁵ Banca d’Italia, *Rendiconto del Fondo nazionale di risoluzione*, pagina 6, Roma, 2016. Consultabile su: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/rendiconto-fondo-nazionale-risoluzione/2016-rendiconto-fondo-nazionale-risoluzione/Rendiconto-dei-fondi-di-risoluzione.pdf.pdf>

⁸⁶ Legge n.208 del 28 Dicembre 2015, articolo 1, comma 855.

⁸⁷ Decreto Legge n.59 del 3 Maggio 2016 recante *“Disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive e concorsuali nonché a favore degli investitori in banche in liquidazione”*, convertito in Legge il 30 Giugno 2016 ed entrato in vigore il 3 Luglio 2016.

*Lazio - Società cooperativa, dalla Cassa di Risparmio di Ferrara Spa e dalla Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti Spa*⁸⁸.

Non era stato stabilito alcun limite né all'ammontare dell'indennizzo erogabile ai singoli risparmiatori, né all'importo dell'investimento di ognuno di essi e, in prima battuta, per poter presentare l'istanza l'investitore doveva soddisfare una di queste condizioni:

- a) Patrimonio mobiliare di proprietà dell'investitore di valore inferiore a 100.000 Euro;
- b) Ammontare del reddito complessivo dell'investitore, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche nell'anno 2015, inferiore a 35.000 Euro⁸⁹.

L'indennizzo forfettario, inizialmente fissato all'80% del corrispettivo pagato per l'acquisto degli strumenti finanziari, al netto di oneri e spese e della differenza, se positiva, fra il rendimento degli strumenti finanziari subordinati e il rendimento di mercato di un BTP equivalente, viene successivamente portato al 95%. Si è così proceduti all'integrazione degli indennizzi forfettari a partire dal 2019⁹⁰. È sempre il FITD a verificare la completezza della documentazione e il rispetto delle condizioni previste per l'accesso alla procedura, per poi procedere al calcolo dell'importo da liquidare.

⁸⁸ FITD, Regolamento del Fondo di Solidarietà – Procedura per l'indennizzo forfettario, pagina 5, 2017.

⁸⁹ Decreto Legge n.59 del 3 Maggio 2016, articolo 9.

⁹⁰ Legge n.145 del 30 Dicembre 2018, articolo 1, comma 506.

Nel 2017, oltre alle modifiche intervenute in materia di soggetti legittimati a presentare l'istanza, di patrimonio mobiliare e termini di presentazione, si è anche ampliato l'ambito di applicazione al ristoro degli investitori in strumenti finanziari subordinati emessi dalla *Banca Popolare di Vicenza* e da *Veneto Banca* poste in liquidazione coatta amministrativa.

Analizzando i dati disponibili sul sito del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, al 29 Marzo 2018 risultano 16.038 le pratiche per indennizzo pervenute, di cui 15.443 effettivamente liquidate, corrispondenti ad un valore pari a 180,85 milioni di Euro. La maggior parte delle pratiche sono da attribuire ad investitori in Banca Etruria e Cassa di Risparmio di Ferrara e più di 10.000 istanze hanno determinato un importo liquidato inferiore ai 10.000 Euro, il che fa riflettere sulla natura di tali investitori.

Per quanto attiene la liquidazione delle integrazioni, al 27 Luglio 2021 risultano 15.223 le pratiche pervenute. Ad essere effettivamente liquidate sono state 14.596 istanze, per un ammontare complessivo pari a 28 milioni di Euro, e solo l'11% di queste ha determinato una integrazione superiore ai 4.000 Euro.

Figura 18 – Informativa sull'attività di liquidazione degli indennizzi forfettari delle quattro banche aggiornata al 29 Marzo 2018

Totale pratiche pervenute	16.038
- di cui pervenute al 3 gennaio 2017	15.132
Totale pratiche registrate nel Sistema gestionale	16.038
Ripartizione delle pratiche registrate per Banca emittente:	
- Banca Etruria e del Lazio	46,43%
- Banca delle Marche	7,44%
- Cassa di Risparmio di Chieti	6,54%
- Cassa di Risparmio di Ferrara	39,59%
Pratiche in lavorazione	0
Pratiche Interrotte (in attesa di integrazione)	0
Pratiche Sospese (in attesa di integrazione)	0
Pratiche Rigettate	595
Pratiche Liquidate	15.443
Ammontare complessivo degli indennizzi liquidati	180,85 mln di euro
Ripartizione dell'ammontare liquidato per classi di importo	
< 10.000 euro	10.387
> 10.000 < 20.000 euro	2.886
> 20.000 < 50.000 euro	1.732
> 50.000 < 100.000 euro	317
> 100.000 < 200.000 euro	96
> 200.000 < 500.000 euro	24
> 500.000 euro	1

Fonte – Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi

Figura 19 – Informativa sull'attività di liquidazione dell'integrazione degli indennizzi forfettari delle quattro banche aggiornata al 27 Luglio 2021

Totale istanze pervenute	15.223
Totale pratiche registrate nel Sistema gestionale	15.223
Ripartizione delle pratiche registrate per Banca emittente:	
- Banca Etruria e del Lazio	42,21%
- Banca delle Marche	7,33%
- Cassa di Risparmio di Chieti	6,34%
- Cassa di Risparmio di Ferrara	44,12%
Ripartizione delle pratiche liquidate per Banca emittente:	
- Banca Etruria e del Lazio	6223 - 14.653.206,42 euro
- Banca delle Marche	1070 - 6.034.086,89 euro
- Cassa di Risparmio di Chieti	925 - 2.271.214,43 euro
- Cassa di Risparmio di Ferrara	6378 - 5.553.239,42 euro
Istanze liquidate	14596
Istanze rigettate	613
Istanze sospese	14
Ammontare complessivo delle integrazioni liquidate	28.511.747,16 euro
Ripartizione dell'ammontare liquidato per classi di importo	
< 2.000 euro	10544
> 2001 < 4000 euro	2385
> 4001 < 5000 euro	536
> 5001 < 10.000 euro	824
> 10.001	307

Fonte – Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi

CONCLUSIONE

La decisione della Corte e l'interpretazione dell'articolo 107 del TFUE fornita dalla Commissione nel *caso Tercas* sono indubbiamente spunto di riflessione.

Innanzitutto, l'entrata in vigore della normativa in materia di risanamento e risoluzione delle banche (BRRD) potrebbe aver giocato un ruolo importante nella scelta della Commissione. È possibile, infatti, che la volontà espressa dalla direttiva di limitare il salvataggio statale ad ipotesi del tutto eccezionali, rispetto alla sopportazione interna degli oneri della crisi, abbia indotto la Commissione ad un approccio in materia di aiuti di Stato più severo e restrittivo.

Inoltre, la valutazione della Commissione sembra portare ad un “*paradosso normativo*”. Nello specifico, per il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi la possibilità di utilizzare i propri mezzi finanziari per adottare interventi alternativi è espressamente prevista dall'articolo 11, paragrafo 3, della Direttiva sui sistemi di Garanzia dei Depositi (DGSD)⁹¹. Allo stesso tempo, alla luce della sentenza del 23 Dicembre 2015, la Commissione valuta come interventi possibili esclusivamente il rimborso dei depositanti nella procedura di liquidazione e l'intervento in caso di risoluzione, costituendo aiuto di stato tutte le altre tipologie di intervento preventivo, compreso la ricapitalizzazione. Da notare che tale valutazione, però, è anche la chiave dell'avvio della procedura di risoluzione, qualora sussistono tutti gli altri presupposti previsti dalla direttiva BRRD. Come noto, sono tre le

⁹¹ Direttiva 2014/49/UE, Articolo 11, paragrafo 3: *Gli Stati membri possono autorizzare un SGD a utilizzare i mezzi finanziari disponibili per misure alternative volte a evitare il fallimento di un ente creditizio [...]*.

condizioni necessarie per sottoporre una banca alla procedura di risoluzione: dissesto o rischio di dissesto, mancanza di un'alternativa di mercato, inadeguatezza della liquidazione coatta amministrativa a conseguire i medesimi obiettivi della risoluzione. La banca destinataria di un intervento pubblico straordinario viene considerata in dissesto per cui, in virtù della valutazione della Commissione, qualora sussistano anche le altre due condizioni, la banca deve essere posta in risoluzione. Il paradosso si concretizza dal momento che l'intervento del FITD, qualificato come aiuto di stato, fa scattare la risoluzione per la banca ma, una volta che questa si trova in risoluzione, l'intervento non può essere più effettuato poiché vietato ai sensi tanto della BRRD che della DGSD⁹². Secondo Salvatore Maccarone, presidente del FITD, ci si trova *“di fronte ad una situazione singolare e bizzarra, in cui l'interpretazione delle norme, attuata dalla Commissione con una “circolare” (la ben nota Comunicazione del luglio 2013) ne neutralizza la portata dispositiva”*; [...] *Questa interpretazione della Commissione neutralizza, tra l'altro, completamente la previsione dell'art. 11, comma 3, della DGSD*⁹³.

Pertanto, le criticità che si sono generate a seguito del *caso Tercas* portano a riflettere sulla necessità di una maggiore armonizzazione della disciplina in materia di gestione delle crisi bancarie, integrando quanto previsto dalla direttiva BRRD e quanto disposto dalla direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi.

⁹² Direttiva 2014/49/UE, Articolo 11, paragrafo 4: *Le misure alternative di cui al paragrafo 3 del presente articolo non sono applicate qualora l'autorità competente, sentita l'autorità di risoluzione, ritenga che sussistano le condizioni per un'azione di risoluzione ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 1, della direttiva 2014/59/UE.*

⁹³ Maccarone S., I sistemi di garanzia dei depositi nel contesto regolamentato europeo, Siena, 2016, pagina 5 e 7.

Per concludere, alla sentenza della Corte di giustizia dello scorso Marzo è seguita la speranza di poter ottenere un risarcimento per i soci e gli investitori gravemente danneggiati dall'errore compiuto dalla Commissione. Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea effettivamente prevede, all'articolo 340⁹⁴, una responsabilità extracontrattuale dell'Unione per i danni eventualmente causati dalle sue istituzioni o dai suoi funzionari. Nel caso di specie, dimostrare la responsabilità extracontrattuale della Commissione non è cosa semplice: la difficoltà non sta solo nell'accertamento e quantificazione del danno effettivamente subito, ma anche nel dimostrare il rapporto di causalità diretta tra il provvedimento relativo al salvataggio di Banca Tercas e le modalità di gestione dei successivi dissesti bancari.

Se la Banca Popolare di Bari ha espresso la propria intenzione di avviare le opportune iniziative volte a richiedere il risarcimento dei danni subiti, chi ha formalmente proposto richiesta sono state le fondazioni principali azioniste di Banca Marche⁹⁵. Il Tribunale, il 30 Giugno 2021, ha però respinto il ricorso proprio alla luce del fatto che le ricorrenti *“non hanno dimostrato l'esistenza di un nesso causale tra il comportamento asseritamente illecito della Commissione e il pregiudizio dedotto”*⁹⁶. Secondo le ricorrenti, la Commissione avrebbe impedito un salvataggio tramite ricapitalizzazione e avrebbe indotto le autorità italiane ad avviare la risoluzione di Banca delle Marche. Al contrario, il

⁹⁴ Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, Articolo 340: *“in materia di responsabilità extracontrattuale, l'Unione deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni”*.

⁹⁵ Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro, Montani Antaldi srl, Fondazione Cassa di Risparmio di Fano, Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi, Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Macerata.

⁹⁶ Tribunale dell'Unione europea, Comunicato stampa n.116/21 - Sentenza nella causa T-635/19, Lussemburgo, 30 giugno 2021, pagina 2.

Tribunale sostiene che la risoluzione sia il frutto dello stato di dissesto, comprovato dai valori delle perdite e del deficit patrimoniale e dalla impossibilità di rintracciare un intervento privato che avrebbe consentito il superamento della crisi.

BIBLIOGRAFIA

- BANCA CENTRALE EUROPEA, *Guida alla vigilanza bancaria*, 2014. In:
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201409it.pdf>
- BANCA D'ITALIA, *Testo Unico Bancario*, 2021. In:
<https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/intermediari/Testo-Unico-Bancario.pdf>
- BANCA D'ITALIA, *Informazioni sulla soluzione delle crisi di Banca Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, CariChieti e Cassa di Risparmio di Ferrara*, Roma, 2015. In: <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/info-soluzione-crisi/info-banche-it.pdf>
- BANCA D'ITALIA, *Come sono gestite le crisi bancarie*. In:
[https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/gestione-crisi-bancarie/index.html#:~:text=Sottoporre%20una%20banca%20a%20risoluzione,essenziali%20offerti%20dalla%20banca%20\(ad](https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/gestione-crisi-bancarie/index.html#:~:text=Sottoporre%20una%20banca%20a%20risoluzione,essenziali%20offerti%20dalla%20banca%20(ad)
- BANCA D'ITALIA, *Informazioni sulla soluzione delle crisi di Banca Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, CariChieti, Cassa di Risparmio di Ferrara*, 2015. In:
<https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/info-soluzione-crisi/index.html>
- BANCA D'ITALIA, *Domande e risposte sulla soluzione delle crisi delle quattro banche poste in "risoluzione"*. In:
<https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/d-e-r-quattro-banche/index.html>
- BANCA D'ITALIA, *Rendiconto del Fondo nazionale di risoluzione*, Roma, 2016. In:
<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/rendiconto-fondo-nazionale-risoluzione/2016-rendiconto-fondo-nazionale-risoluzione/Rendiconto-dei-fondi-di-risoluzione.pdf.pdf>

- BANCA D'ITALIA, *Risoluzione e gestione delle crisi*. In:
<https://www.bancaditalia.it/compiti/risoluzione-gestione-crisi/index.html>
- BARCI G., *Verso il completamento dell'Unione Bancaria: il dibattito sullo Schema Europeo a Garanzia dei Depositi*, Treccani, 2020. In:
https://www.treccani.it/magazine/agenda/articoli/istituzioni/unione_bancaria.html
- CAMERA DEI DEPUTATI, *La sentenza del Tribunale di primo grado UE sull'operazione di acquisto di TERCAS*, 2021. In: <https://temi.camera.it/leg18/post/la-sentenza-del-tribunale-di-primo-grado-ue-sull-operazione-di-acquisto-di-tercas.html>
- CAMERA DEI DEPUTATI, *L'Unione bancaria e l'Unione dei mercati dei capitali*, 2019. In:
https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105490.pdf?_1548962497633
- CAPARELLO A., *Salvataggio Tercas non fu aiuto di stato. Patuelli: "Risarcire i risparmiatori e banche concorrenti"*, Wall Street Italia, 2021. In:
<https://www.wallstreetitalia.com/salvataggio-tercas-non-fu-aiuto-di-stato-patuelli-risarcire-i-risparmiatori-e-banche-concorrenti/>
- CIALINI M., *Processo Etruria, attesa per il presidente del Fidt Maccarone: spiegò come la banca avrebbe potuto salvarsi*, AREZZONOTIZIE, 2021. In:
<https://www.arezzonotizie.it/cronaca/banca-eturia-processo-maccarone.html>
- CIRCOLO A., *Gli aiuti di Stato nel settore bancario e l'affaire Tercas: quando finisce la discrezionalità e quando inizia la responsabilità*, Bruno Nascimbene, Rivista Eurojus, Fascicolo n.2, Milano, 2021. In: <http://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Circolo-tercas1.pdf>

- COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio che modifica il regolamento (UE) n.806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi - COM(2015) 586 final*, Strasburgo, 2015. In: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0586&from=EN>
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Verso il completamento dell'Unione bancaria" - COM(2015) 587 final*, Strasburgo, 2015. In: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0587&from=EN>
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (2016/C 262/01)*, 2016. In: https://www.regione.fvg.it/rafvg/export/sites/default/RAFVG/fondi-europei-fvg-internazionale/aiuti-stato/allegati/AGRICOLTURA/Comunicazione_CE__nozione_AdS.pdf
- CONSIGLIO EUROPEO, *Sistemi di garanzia dei depositi*, 2021. In: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-rulebook/deposit-guarantee-schemes/>
- CONSIGLIO EUROPEO, *Ulteriori misure in materia di unione bancaria: riduzione dei rischi e protezione dei depositi*, 2021. In: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/risk-reduction-european-deposit-insurance-scheme/>

- CONSIGLIO EUROPEO, *Meccanismo di risoluzione unico*, 2020. In:
<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/>
- CORTE DEI CONTI EUROPEA, *La pianificazione della risoluzione bancaria nel meccanismo di risoluzione unico*, 2021. In: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/srm-01-2021/it/>
- CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, *Comunicato stampa n.30/21 - Sentenza nella causa C-425/19P* – Lussemburgo, 2021. In:
<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-03/cp210030it.pdf>
- CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, *Sentenza della corte del 2 Marzo 2021*, Lussemburgo, 2021. In:
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf%3Bjsessionid=1D8E4B27DF804FB6011B49BEF22A3B7B?text&docid=238383&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir&occ=first&part=1&cid=3178433>
- DAVI L., FERRANDO M., *Scatta il piano salva-banche. «Niente fondi pubblici». Operazione da 3,6 miliardi*, Il Sole 24 Ore, 2015. In:
<https://st.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2015-11-22/ok-governo-piano-salva-banche-nessun-finanziamento-pubblico-145108.shtml?uuid=ACPI3GfB>
- DECRETO LEGISLATIVO 12 Maggio 2015, n.72, *Attuazione della direttiva 2013/36/UE, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l'accesso all'attivita' degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58*, GU n. 134 del 12/06/2015.

- DECRETO LEGISLATIVO 4 Dicembre 1996, n.659, *Recepimento della direttiva 94/19/CEE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi*, GU n.302 del 27.12.1996.
- DE POLIS S., *La tutela dei depositi bancari nel quadro dell'Unione Bancaria Europea*, Roma, 2016. In: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2016/depolis-270416.pdf>
- DE POLIS S., *Unione Bancaria e gestione delle crisi: un modello di Banca in trasformazione - Italia e UE a confronto*, Monza, 2014. In: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2014/depolis_03102014.pdf
- DIMITO R., *Quell'indebitato stop pesò su tutti gli altri salvataggi*, Il Messaggero, 2021.
- DIRETTIVA 94/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 Maggio 1994, *relativa ai sistemi di garanzia dei depositi*, GU L 135 del 31.5.1994.
- DIRETTIVA 2014/49/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 Aprile 2014, *relativa ai sistemi di garanzia dei depositi*, L 173/149.
- DIRETTIVA 2014/59/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 Maggio 2014, *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*, L 173/190.
- DOLCI N., *Il caso Tercas: la mancata rivoluzione, o meglio conferma, della disciplina degli aiuti di Stato in materia bancaria*, DPCE Online, 2021. In: <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1370/1331>

- DOMENICUCCI D., *Il salvataggio di Banca Tercas non è un aiuto di Stato secondo il Tribunale dell'Unione europea*, Bruno Nascimbene, Rivista Eurojus, Fascicolo n.3, Milano, 2019. In: <http://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/PDF-ILA-D.-Domenicucci-2.9.2019.pdf>
- FITD, *Fondo di solidarietà – La normativa*. In: https://www.fitd.it/Home/FDS_normativa_quattro
- FITD, *Statuto e Regolamento sul Funzionamento degli Organi*, Roma, 2021.
- FITD, *Regolamento sull'adesione delle banche al FITD*, Roma, 2016.
- FITD, *Regolamento sulle segnalazioni e sulle contribuzioni in base al rischio delle banche consorziate al FITD*, Roma, 2020.
- FITD, *Relazione e Bilancio*, 2020.
- FITD, *Regolamento del Fondo di Solidarietà*, 2017.
- FITD, *Schema volontario di intervento – Relazione e Rendiconto 2020*, 2020.
- FONDO DI GARANZIA DEI DEPOSITANTI DEL CREDITO COOPERATIVO, *La storia*. In: https://www.fgd.bcc.it/template/default.asp?i_menuID=902
- FONDO DI GARANZIA DEI DEPOSITANTI DEL CREDITO COOPERATIVO, *Relazione e Bilancio Esercizio 2020*, 2020.
- FONDO DI GARANZIA DEI DEPOSITANTI DEL CREDITO COOPERATIVO, *Statuto*, 2017.
- GIUSSANI C., *Unione Bancaria europea: le istituzioni europee completano il puzzle? Una prima analisi della proposta EDIS*, Rivista Eurojus, 2016. In: <http://rivista.eurojus.it/unione-bancaria-europea-le-istituzioni-europee-completano-il-puzzle-una-prima-analisi-della-proposta-edis/>

- GRAZIANI A., *Quattro anni di polemiche che l'Ue poteva risparmiarci*, Il Sole 24 Ore, 2019. In: <https://www.ilsole24ore.com/art/quattro-anni-polemiche-che-l-ue-poteva-risparmiarci-AB7raxfB>
- LUNGARELLA M., *Quando salvare una banca non è aiuto di stato*, lavoce.info, 2021. In: <https://www.lavoce.info/archives/72899/quando-salvare-una-banca-non-e-aiuto-di-stato/>
- MACCARONE S., *I Fondi di Garanzia dei depositanti come strumento di Vigilanza*, Siena, 2013. In: https://www.dirittobancaemercatifinanziari.it/wp-content/uploads/2019/03/3_I-Fondi-di-Garanzia-dei-depositanti.pdf
- MACCARONE S., *Tutela dei depositi, metodologie certificate e nuove direttive*, Il Sole 24 Ore, 2021.
- MACCARONE S., *I sistemi di garanzia dei depositi nel contesto regolamentare europeo*, Siena, 2016. In: https://www.disag.unisi.it/sites/st07/files/allegatiparagrafo/02-02-2021/maccarone_s._i_sistemi_di_garanzia_dei_depositi_nel_contesto_regolamentare_europeo.pdf
- MAGNUS M., *Unione bancaria*, 2021. In: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_2.6.5.pdf
- MARSICO M., *L'Unione Bancaria Europea: tra Meccanismo di Risoluzione Unico, Meccanismo di Vigilanza Unico e prevenzione del rischio sistemico*, Il diritto amministrativo, 2021. In: <https://www.ildirittoamministrativo.it/Unione-Bancaria-Europea-tra-Meccanismo-Risoluzione-Unico-Meccanismo-Vigilanza-Unico-prevenzione-rischio-sistemico-Giuseppe-Marsico/td796>

- MILANO L., *L'aiuto di Stato nella legislazione europea*, Diritto.it, 2018. In:
<https://www.diritto.it/laiuto-nella-legislazione-europea/>
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Aiuti di Stato, risoluzioni bancarie e FITD*, 2015. In: <https://www.mef.gov.it/inevidenza/Aiuti-di-Stato-risoluzioni-bancarie-e-FITD/>
- MORETTI R., DE LISA R., DE CESARE M., PLUCHINO F., *La gestione delle crisi delle banche e i ruoli dei fondi di garanzia: casistica europea e inquadramento degli interventi di sostegno del FITD*, Fondo Interbancario di Tutela dei depositi, 2014.
- PAUDICE C., *Etruria&Co. potevano essere salvate ma l'Ue lo impedì. La sentenza della Corte Europea*, HuffPost Italia 2021. In:
https://www.huffingtonpost.it/entry/etruriaco-potevano-essere-salvate-ma-lue-lo-impedila-sentenza-della-corte-europea_it_603e4222c5b617a7e410c4cb
- RECUPERO S., *Caso Tercas: così l'Ue ha affossato il nostro sistema bancario*, Il Primato Nazionale, 2021. In: <https://www.ilprimatonazionale.it/primo-piano/tercas-ue-affossato-nostro-sistema-bancario-184823/>
- RECUPERO S., *Ubi Banca salva le tre popolari (Etruria & Co.) con i soldi degli italiani*, Il Primato Nazionale, 2017. In: <https://www.ilprimatonazionale.it/economia/ubi-banca-salva-popolari-soldi-italiani-64378/>
- RULLI E., *Crisi bancarie e prime esperienze di risoluzione "assistita" da fondi: il primo intervento del fondo nazionale di risoluzione*, 2015. In: https://fchub.it/wp-content/uploads/2021/05/crisi_bancarie.pdf
- SALIMBENI A., *Banche, Ue bocciata sugli aiuti di Stato: l'Italia chiede i danni*, Il Messaggero, 2019. In:

https://www.ilmessaggero.it/economia/news/banche_unione_europea_aiuti_stato-4372866.html

- SCIPIONE L., *Crisi bancarie e disciplina degli aiuti di Stato. Il caso italiano: criticità applicative e antinomie di una legislazione d'emergenza*, Innovazione e diritto, 2017.

- SENATO DELLA REPUBBLICA, *Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee*, Roma, 2016. In: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2016/audizione-governatore-19042016.pdf>

- SENATO DELLA REPUBBLICA, *Cassa di Risparmio di Ferrara Banca delle Marche Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio*, Roma, 2017. In: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2017/Barbagallo-12122017.pdf>

- SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, *Sistema europeo di assicurazione dei depositi e completamento dell'Unione bancaria (Proposta di regolamento (COM(2015)586) e Comunicazione (COM(2015)587)*, 2016. In: <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/es043.pdf>

- SPADARO N., *Aiuti di Stato alle banche. Il Tribunale di primo grado dell'UE apre la strada ad un'interpretazione meno rigorosa da parte della Commissione*, Giappichelli, Fascicolo 2, 2018. In: http://www.rivistadellaregolazioneideimercati.it/Article/Archive/index_html?ida=157&idn=10&idi=-1&idu=-1

- TRIBUNALE DELL'UNIONE EUROPEA, *Comunicato stampa n.116/21 - Sentenza nella causa T-635/19*, Lussemburgo, 2021. In:
<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-06/cp210116it.pdf>