HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a treia)

30 iunie 2021 *

„Răspundere extracontractuală – Ajutoare de stat – Sectorul bancar – Proiect de recapitalizare de către un consorțiu de drept privat între bănci în favoarea unuia dintre membrii săi – Autorizare a intervenției de către banca centrală a statului membru – Renunțarea la salvare și inițierea unei proceduri de rezoluție – Directivele 2014/49/UE și 2014/59/UE – Decizie de a nu ridica obiecții – Solicitări de informații și luări de poziție ale Comisiei în cursul fazei de examinare preliminară – Lipsa unei legături de cauzalitate”

În cauza T-635/19,

Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro, cu sediul în Pesaro (Italia),

Montani Antaldi Srl, cu sediul în Pesaro,

Fondazione Cassa di Risparmio di Fano, cu sediul în Fano (Italia),

Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi, cu sediul în Jesi (Italia),

Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Macerata, cu sediul în Macerata (Italia),

reprezentate de A. Sandulli și B. Cimino, avocați,

reclamante,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de P. Stancanelli, I. Barcew, A. Bouchagiar și D. Recchia, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 268 TFUE prin care se solicită repararea prejudiciului material pe care reclamantele pretind că l-ar fi suferit în special ca urmare a comportamentului nelegal al Comisiei, care ar fi împiedicat salvarea Banca delle Marche,

TRIBUNALUL (Camera a treia),

compus din domnii Z. Csehi, îndeplinind funcția de președinte, G. De Baere și doamna G. Steinfatt (raportoare), judecători,

* Limba de procedură: italiana.

grefier: domnul J. Palacio González, administrator principal,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 21 ianuarie 2021,

pronunță prezenta

Hotărâre

Istoricul litigiului

1 Prin prezenta acțiune, reclamantele, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro, Montani Antaldi Srl, Fondazione Cassa di Risparmio di Fano, Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi și Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Macerata, urmăresc angajarea răspunderii extracontractuale a Uniunii Europene în temeiul articolului 340 al doilea paragraf TFUE, pentru motivul că Comisia Europeană ar fi împiedicat, printr-un comportament pretins nelegal, în special prin presiuni ilicite exercitate asupra autorităților italiene, în particular asupra băncii centrale a Republicii Italiene, Banca d'Italia (denumită în continuare „Banca Italiei"), salvarea Banca delle Marche, la care reclamantele erau acționare și titulare de obligații subordonate, ceea ce le-ar fi cauzat un prejudiciu. Mai precis, Comisia ar fi împiedicat o astfel de salvare de către Fondo interbancario di tutela dei depositi (Fondul interbancar de protecție a depozitelor, denumit în continuare „FITD"), schema italiană de garantare a depozitelor sub forma unui consorțiu de drept privat între băncile care administrează fonduri proprii, și ar fi condus autoritățile italiene, în special Banca Italiei, în calitatea sa de autoritate națională competentă, să inițieze o procedură de rezoluție a Banca delle Marche în temeiul normelor de drept italian de transpunere a Directivei 2014/59/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și de modificare a Directivei 82/891/CEE a Consiliului și a Directivelor 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE și 2013/36/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și a Regulamentelor (UE) nr. 1093/2010 și (UE) nr. 648/2012 ale Parlamentului European și ale Consiliului (JO 2014, L 173, p. 190).

2 Banca delle Marche, născută din fuziunea caselor de economii din Macerata (Italia), Pesaro (Italia) și Jesi (Italia), era principala instituție bancară din regiunea italiană Marche. La 30 septembrie 2015, aceasta dispunea încă de o rețea de aproximativ 300 de agenții, cu un activ total de 14,713 miliarde de euro, economii de 13,527 miliarde de euro și împrumuturi nete de 12,237 miliarde de euro.

3 La 9 ianuarie 2012, Banca Italiei a constatat că Banca delle Marche arăta „semne de dificultate în creștere" și a subliniat că controalele efectuate evidențiaseră deficiențe grave în sistemele de control intern care determină repercusiuni inevitabile asupra „expunerii semnificative […] la riscuri de credit și financiare".

4 La 25 iunie 2013, Banca Italiei a arătat că Banca delle Marche se confrunta cu „o deteriorare importantă a aspectelor tehnice, în special în ceea ce privește riscurile de credit și consecințele care decurg[eau] asupra rentabilității și [asupra] adecvării capitalului".

5 La 8 octombrie 2013, Banca Italiei a propus Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerul Economiei și Finanțelor) să plaseze Banca delle Marche sub administrare extraordinară, în temeiul articolelor 70 și 98 din Testo Unico Bancario italiano (Textul unic privind băncile), introdus prin decreto legislativo (Decretul legislativ) nr. 385 din 1 septembrie 1993 (GURI nr. 230 din 30 septembrie 1993, supliment ordinar nr. 92), în special ca urmare a unor „disfuncții și nereguli […] grave". La această dată, situația contabilă a Banca delle Marche cuprindea fonduri colectate în valoare de 20,9 miliarde de euro, fonduri proprii reglementate în valoare de 996 de milioane de euro, un procent total de fonduri proprii de 6,65 % și un deficit estimat în raport cu cerințele prudențiale de 202 milioane de euro.

6 La 15 octombrie 2013, Banca delle Marche a fost plasată sub administrare extraordinară. Comisarii extraordinari ai Banca delle Marche au efectuat o primă încercare în vederea soluționării crizei pe care o traversa această bancă printr-o intervenție de sprijin din partea Credito Fondiario SpA (denumit în continuare „FonSpa") și a FITD, pentru care acesta din urmă solicitase, la 12 septembrie 2014, și obținuse, la 3 decembrie 2014, autorizația Băncii Italiei. Totuși, intervenția menționată nu a avut loc din cauza dificultăților întâmpinate în efectuarea recapitalizării Banca delle Marche, FonSpa nefiind în măsură să mobilizeze pe piață cuantumul total al resurselor financiare necesare.

7 La 10 octombrie 2014, în cadrul unei faze de examinare preliminară deschise din proprie inițiativă cu privire la intervențiile de sprijin avute în vedere de FITD în favoarea unei alte bănci italiene, Banca Tercas [SA.39451 (2014/CP)], și a Banca delle Marche [SA.39543 (2014/CP)], Comisia a adresat autorităților italiene o solicitare de informații, subliniind că nu se putea exclude faptul că intervențiile respective constituiau ajutoare de stat.

8 Prin scrisoarea din 18 decembrie 2014, Comisia a indicat autorităților italiene că intervenția de sprijin în favoarea Banca delle Marche propusă de FITD era susceptibilă să constituie un ajutor de stat și că, în ipoteza în care Banca Italiei ar intenționa să autorizeze o asemenea intervenție, era adecvat ca aceste autorități să notifice măsura în cauză înainte de aprobarea sa, în conformitate cu cerințele articolului 108 alineatul (3) TFUE.

9 La 27 februarie 2015, Comisia a decis să deschidă procedura oficială de investigare privind intervențiile de sprijin din partea FITD în favoarea Banca Tercas [SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN)] (JO 2015, C 136, p. 17). În această decizie, Comisia a considerat printre altele că intervențiile respective erau constituite din resurse de stat și imputabile statului italian.

10 Prin scrisoarea din 21 august 2015, în special cu privire la procedura SA.39543, privind Banca delle Marche, Comisia a amintit posibilitatea ca intervenția în cauză să fi constituit un ajutor de stat și a invitat autoritățile italiene să îi furnizeze informații actualizate în această privință și să renunțe la punerea în aplicare a oricărei măsuri a FITD înainte de notificarea sa și obținerea unei decizii din partea sa.

11 În septembrie 2015, Banca Italiei a informat Comisia cu privire la faptul că planuri de soluționare a crizelor pe care le traversau trei bănci, printre care Banca delle Marche, erau în curs de pregătire și că acestea prevedeau absorbția pierderilor de rezerve și de capitalul reprezentat de acțiuni, reducerea la zero sau conversia creanțelor subordonate și o majorare de capital, fie prin intermediul unui capital privat, fie prin intervenția FITD.

12 Potrivit comisarilor extraordinari, situația contabilă a Banca delle Marche la 30 septembrie 2015 prezenta fonduri proprii nete, și anume o valoare contabilă a acțiunilor, în valoare de 13 milioane de euro, și un deficit patrimonial de 1,432 miliarde de euro.

13 La 8 octombrie 2015, FITD a stabilit și a aprobat elementele-cheie ale unei a doua tentative de intervenție de sprijin care consta într-o injecție de capital în Banca delle Marche, în cuantum de 1,2 miliarde de euro, „prin intermediul finanțării care [era] în curs de a deveni efectivă datorită anumitor bănci membre ale consorțiului” și însoțită de un plan de restructurare a acestei bănci pregătită de o societate de consultanță, și a informat Banca Italiei cu privire la acest aspect prin scrisorile din 9 și din 15 octombrie 2015. În scrisoarea sa din 9 octombrie 2015, FITD a precizat că, în conformitate cu elementele-cheie menționate, pe de o parte, intervenția sa ar avea loc după transpunerea în dreptul intern a Directivei 2014/59 (a se vedea punctul 1 de mai sus) și, pe de altă parte, modalitățile sale concrete vor fi supuse consiliului FITD după ce corelarea tranzacției privind capitalul ar fi fost definită, având în vedere în special faptul că intervenția va fi realizată prin finanțarea de către un consorțiu de bănci potrivit condițiilor pieței. S-a arătat în cele din urmă că această întreagă operațiune era condiționată printre altele de aprobarea de către Banca Italiei a modificării statutului FITD prin care se urmărea introducerea noului mecanism de contribuție *ex ante*, precum și de punerea în aplicare juridică a operațiunii de majorare a capitalului.

14 În octombrie 2015, Banca Italiei a comunicat Comisiei o notă intitulată „Un regim de rezoluție pentru grupul Banca delle Marche”, amintind situația contabilă a băncii menționate, faptul că aceasta fusese plasată sub administrare extraordinară, tentativa eșuată de salvare cu ajutorul FonSpa, precum și existența unui plan de restructurare mandatat de FITD și pregătit de o societate de consultanță. Banca Italiei a concluzionat că, ținând seama de faptul că, la 31 decembrie 2015, se prezuma că capitalul acționarilor se apropia de zero, recapitalizarea băncii ar fi pusă în aplicare, pe de o parte, printr-o reducere la zero sau prin conversia creanțelor subordonate (în valoare de 427,5 milioane de euro la 30 septembrie 2015) și, pe de altă parte, printr-o majorare de capital în cuantum de 1,2 miliarde de euro de către FITD. Au fost anexate acestei note printre altele scrisoarea FITD din 9 octombrie 2015 (a se vedea punctul 13 de mai sus) și planul de restructurare menționat.

15 Prin scrisoarea din 4 noiembrie 2015, comisarii extraordinari ai Banca delle Marche au semnalat Băncii Italiei situația iminentă de încetare a plății și au arătat că se temeau că salvarea sa nu putea interveni în timp util ținând seama de situația sa financiară.

16 La 16 noiembrie 2015, Republica Italiană a transpus în dreptul intern Directiva 2014/59 prin adoptarea decreto legislativo (Decretul legislativ) nr. 180/15 (GURI nr. 267 din 16 noiembrie 2015, p. 1), privind printre altele crearea fondului sau a fondurilor de rezoluție în cadrul Băncii Italiei, cu posibilitatea de a delega funcțiile sale unei scheme de garantare a depozitelor recunoscute în temeiul articolului 96 din Textul unic privind băncile (a se vedea articolele 78-86 din decretul menționat), precum FITD.

17 Prin scrisoarea comună din 19 noiembrie 2015, membrii Comisiei, domnul Hill și doamna Vestager, însărcinați, la acel moment, primul, cu stabilitatea financiară, serviciile financiare și uniunea piețelor de capital, iar cea din urmă, cu concurența, au informat autoritățile italiene cu privire la interpretarea dată de aceștia cerințelor prevăzute de Directiva 2014/49/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014 privind schemele de garantare a depozitelor (JO 2014, L 173, p. 149) coroborată cu Directiva 2014/59 și, mai precis, au atras atenția acestora asupra faptului că utilizarea unei scheme de garantare a depozitelor pentru

recapitalizarea unei bănci, în temeiul articolului 11 alineatul (3) din Directiva 2014/49, era condiționată de aplicarea normelor în materie de ajutoare de stat. Astfel, potrivit acestei scrisori, atunci când se concluzionează că utilizarea unei astfel de scheme implică acordarea unui ajutor de stat, rezoluția unei bănci va trebui avută în vedere în lumina Directivei 2014/59, care califică orice „sprijin financiar public extraordinar" drept „ajutor de stat care este furnizat pentru a menține sau restabili viabilitatea, lichiditatea sau solvabilitatea unei instituții". Din acest motiv, condiționalitatea sub această din urmă directivă ar fi aplicabilă. Dacă, în schimb, utilizarea schemei de garantare a depozitelor nu ar fi calificată drept ajutor de stat, ci drept intervenție pur privată, aceasta nu ar conduce la o rezoluție în temeiul directivei menționate.

18 La 21 noiembrie 2015, cu acordul Ministerului Economiei și Finanțelor, intervenit la 22 noiembrie 2015, Banca Italiei a inițiat o procedură de rezoluție, în temeiul articolului 32 din Decretul legislativ nr. 180/15, față de Banca delle Marche. Proiectul de rezoluție a fost notificat Comisiei la 20 noiembrie 2015.

19 În „proiectul de rezoluție a Banca delle Marche", Banca Italiei a arătat printre altele că o recapitalizare a Banca delle Marche de către FITD nu a putut avea loc, în lipsa unei „evaluări pozitive prealabile din partea Comisiei […] cu privire la compatibilitatea [acestei operațiuni] cu normele [Uniunii] în materie de ajutoare de stat". În cadrul „evaluării sale provizorii" referitoare la condițiile de inițiere a unei proceduri de rezoluție, în sensul articolului 25 din Decretul legislativ nr. 180/15 și al articolului 36 alineatul (9) din Directiva 2014/59, Banca Italiei a constatat că Banca delle Marche era în curs de a intra în dificultate, fapt dovedit de pierderile totale de 1,445 miliarde de euro și de un deficit patrimonial de 1,432 miliarde de euro afișate la 30 septembrie 2015. Potrivit Băncii Italiei, în cursul procedurii de administrare extraordinară, nu fusese posibil să se determine intervenții din partea sectorului privat capabile să soluționeze situația de criză pe care o traversa Banca delle Marche. De asemenea, intervenția FITD în favoarea sa s-ar fi dovedit impracticabilă și neadaptată cerinței unei rezoluții rapide a crizei. Astfel, în lumina caracterului public pe care îl atribuia intervențiilor schemelor de garantare, punerea în aplicare a intervenției planificate ar fi impus autorizarea prealabilă a Comisiei privind compatibilitatea sa cu normele Uniunii în materie de ajutoare de stat. Această operațiune ar fi fost supusă Comisiei, însă nu ar fi putut fi realizată în lipsa unei evaluări pozitive prealabile a acesteia din urmă. Evaluarea provizorie menționată ar fi fost confirmată de evaluarea finală, efectuată în aprilie 2016 de un expert independent mandatat de Banca Italiei.

20 Rezoluția Banca delle Marche, astfel cum a fost dispusă de Banca Italiei, consta în transferul activelor și al pasivelor acestei bănci către o bancă-punte nou-creată, și anume Nuova Banca delle Marche SpA (denumită în continuare „banca-punte"), al cărei capital fusese subscris de fondul de rezoluție nou-creat prin intermediul contribuțiilor din sectorul bancar, pentru a permite menținerea activităților sale esențiale până la vânzarea sa în cadrul unei proceduri deschise și nediscriminatorii. În paralel, erau prevăzute, în primul rând, o cesiune ulterioară a activelor depreciate, denumite creanțe neperformante, ale băncii-punte către o nouă societate vehicul pentru gestionarea activelor sau către o structură de dificultate (bad bank), și anume REV – Gestione Crediti SpA, controlată de fondul de rezoluție, la un preț de cumpărare care corespunde unui procent de aproximativ 18 % din valoarea inițială, în al doilea rând, o depreciere integrală a rezervelor și a capitalului constituit din acțiuni, având drept consecință anularea drepturilor administrative și patrimoniale (write down), și, în al treilea rând, renunțarea la obligațiile subordonate pasivului „vechii" Banca delle Marche, devenită o „cochilie goală", fără posibilitatea titularilor de a-și recupera creanțele. Ajutoarele prevăzute în vederea punerii în aplicare a acestor operațiuni de rezoluție a Banca delle Marche țineau, pe de o parte, de o „primă măsură", care consta într-o injecție de capital destinată să acopere fondurile proprii negative ale

băncii-punte în valoare de 1,005 miliarde de euro și într-o recapitalizare a acestei bănci în valoare de 1,041 miliarde de euro, și, pe de altă parte, de o „a doua măsură”, care consta într-un transfer al activelor depreciate în valoare de 916 milioane de euro către structura de dificultate.

21 La 22 noiembrie 2015, la finalul unei faze de examinare preliminară, Comisia a adoptat Decizia C(2015) 8371 final privind ajutorul de stat SA.39543 (2015/N) pus în aplicare de Italia – Ajutor pentru rezoluția Banca delle Marche, care nu ridica obiecții împotriva măsurilor de ajutor avute în vedere în cadrul rezoluției Banca delle Marche, pentru motivul că erau compatibile cu piața internă în sensul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE. La această dată, soldul fondurilor proprii ale Banca delle Marche era negativ în cuantum de 1,412 miliarde de euro.

22 La 26 noiembrie 2015, adunarea extraordinară a băncilor asociate în consorțiul FITD a aprobat modificările aduse statutelor care autorizau intervenția *ex ante* „voluntară” a FITD. Aceste modificări au fost aprobate ulterior de Banca Italiei.

23 Între 22 noiembrie și 31 decembrie 2015, banca-punte a înregistrat pierderi nete de aproximativ 12 milioane de euro. În plus, în anul 2016, aceasta a generat pierderi în valoare de aproximativ 775 de milioane de euro, din care 668,7 milioane rezultând dintr-o nouă deteriorare a împrumuturilor puțin performante.

24 La 9 decembrie 2015, șeful departamentului de supraveghere al Băncii Italiei a fost audiat de Comisia de finanțe a Camera dei deputati (Camera Deputaților, Italia). Din procesul-verbal al acestei audieri reies printre altele următoarele:

„[G]estionarea [de către comisarii extraordinari ai Banca delle Marche] s-a prelungit pentru o perioadă îndelungată […] La acel moment a apărut disponibilitatea F[ITD] […] [pentru a] absorbi riscurile legate de împrumuturile neproductive. Intervenția [FITD] ar fi permis, cu resursele aduse de alte bănci, să se pună bazele unei ieșiri din criză fără a sacrifica în niciun fel creditorii […] Acest lucru nu a fost posibil ținând seama de opinia preconceptă – pe care nu o împărtășim – manifestată de serviciile Comisiei […], care considerau că era necesară asimilarea intervențiilor [FITD] unor ajutoare de stat […]

După cum am afirmat deja, acest mod de intervenție a fost luat în considerare atent și definit în detaliu de [FITD] […] Dar punerea sa în aplicare nu a fost posibilă întrucât intervenția FITD a fost calificată de serviciile Comisiei […] drept ajutor de stat asimilând utilizarea sa unei recurgeri la fonduri publice. Astfel cum am arătat, nu împărtășim acest punct de vedere. În Italia, schemele de garantare sunt entități private; intervențiile alternative la rambursarea deponenților sunt decise în mod autonom și finanțate din resurse de asemenea private […]”

25 La 23 decembrie 2015, Comisia a adoptat Decizia (UE) 2016/1208 privind ajutorul de stat SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) acordat de Italia în favoarea Banca Tercas (JO 2016, L 203, p. 1, denumită în continuare „decizia privind Banca Tercas”), calificând intervențiile FITD în cauză drept ajutor de stat ilegal și incompatibil cu piața internă și dispunând recuperarea sa.

26 Într-o notă publicată pe site-ul său internet, la 25 martie 2016, intitulată „Criza Banca delle Marche”, Banca Italiei a amintit în esență printre altele că, în octombrie 2014, Comisia comunicase autorităților italiene o solicitare de informații privind intervențiile planificate ale FITD în favoarea Banca Tercas și a Banca delle Marche, având în vedere posibilitatea ca acestea să constituie ajutoare de stat. Ulterior, autoritățile menționate ar fi inițiat, cu sprijinul tehnic al Băncii Italiei, o lungă consultare cu serviciile Comisiei, implicând numeroase schimburi de

e-mailuri și numeroase deplasări ale funcționarilor italieni la Bruxelles (Belgia), în cadrul cărora ar fi încercat să convingă Comisia că ipoteza unui ajutor de stat era neîntemeiată. Potrivit Băncii Italiei, era totuși indispensabil să se obțină autorizarea prealabilă a Comisiei în ceea ce privea intervenția FITD, a cărei punere în aplicare ar fi condus altfel la deschiderea oficială a unui litigiu cu Comisia care trebuia să fie supus instanțelor Uniunii, cu toate efectele negative imediate pe care aceasta le-ar fi produs. Or, serviciile Comisiei și-ar fi menținut refuzul în ceea ce privește intervenția respectivă, chiar sub o formă care permite repartizarea sarcinilor (*burden sharing*), astfel cum a fost avută în vedere în ultimul rând, care, în orice caz, ar fi fost o soluție mult mai puțin prejudiciabilă decât cea care a prevalat în final. Această atitudine ar fi fost confirmată oficial la cel mai înalt nivel în scrisoarea membrilor Comisiei, domnul Hill și doamna Vestager, din 19 noiembrie 2015.

27 Prin hotărârea din 30 decembrie 2016 (cauza nr. 12884/2016), ca urmare a unei acțiuni formulate de reclamante împotriva Băncii Italiei și a Ministerului Economiei și Finanțelor având ca obiect anularea măsurilor de rezoluție adoptate față de Banca delle Marche și repararea prejudiciilor ocazionate de această rezoluție, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia) a respins cererile reclamantelor.

28 În anul 2017, atunci când a fost vândută banca-punte, a fost necesar un nou ajutor de stat, constând în special într-o recapitalizare de 556 de milioane de euro care provin din fondul de rezoluție, iar prețul de vânzare a fost stabilit la un euro simbolic [a se vedea Decizia C(2017) 3000 final a Comisiei din 30 aprilie 2017, privind ajutoarele de stat SA.39543 (2017/N-2), SA.41134 (2017/N-2), SA.43547 (2017/N-2) (JO 2018, C 140, p. 1)].

29 Prin hotărârea din 22 ianuarie 2019 (cauza nr. 00550/2019), Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) a respins recursul reclamantelor împotriva hotărârii Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio).

30 Prin Hotărârea din 19 martie 2019, Italia și alții/Comisia (T-98/16, T-196/16 și T-198/16, EU:T:2019:167), Tribunalul a anulat decizia privind Banca Tercas.

31 La 29 mai 2019, Comisia a formulat recurs împotriva Hotărârii din 19 martie 2019, Italia și alții/Comisia (T-98/16, T-196/16 și T-198/16, EU:T:2019:167), care a fost înregistrată cu numărul cauzei C-425/19 P.

32 În urma unei cereri de revizuire formulate de reclamante, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), prin ordonanța din 7 octombrie 2019 (cauza nr. 03465/2019), a suspendat procedura de revizuire a hotărârii sale menționate la punctul 29 de mai sus până la pronunțarea de către Curte a deciziei prin care se finalizează judecata în cauza C-425/19 P.

33 Prin Ordonanța din 13 noiembrie 2019, Comisia/Italia și alții (C-425/19 P, nepublicată, EU:C:2019:980), președintele Curții a respins cererea de intervenție a reclamantelor în susținerea concluziilor reclamantelor în primă instanță, pentru motivul că acestea nu justificau un interes în soluționarea litigiului în cauza C-425/19 P, în sensul articolului 40 al doilea paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene.

34 Prin Hotărârea din 2 martie 2021, Comisia/Italia și alții (C-425/19 P, EU:C:2021:154), Curtea a respins recursul Comisiei împotriva Hotărârii din 19 martie 2019, Italia și alții/Comisia (T-98/16, T-196/16 și T-198/16, EU:T:2019:167).

Procedura și concluziile părților

35 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 25 septembrie 2019, reclamantele au introdus prezenta acțiune.

36 În replică, depusă la grefa Tribunalului la 14 februarie 2020, reclamantele au solicitat Tribunalului să oblige Comisia, în temeiul articolului 91 din Regulamentul său de procedură, să depună întregul dosar administrativ legat de cauza „Banca delle Marche (SA.39543 2014/CP)”, inclusiv toate „documentele confidențiale” enunțate în memoriul în apărare, pentru a garanta respectarea dreptului lor la apărare și a principiului contradictorialității, în conformitate cu dispozițiile articolului 103 din Regulamentul de procedură.

37 Prin înscrisul separat depus la grefa Tribunalului la 14 aprilie 2020, în urma unei cereri de măsuri de cercetare judecătorească formulate de Comisie prin care se urmărea obligarea reclamantelor să prezinte procesul-verbal al reuniunii consiliului FITD din 8 octombrie 2015, precum și orice alt document emis de FITD și referitor la scrisoarea din 9 octombrie 2015, în completarea anexei A.7 la cererea introductivă, reclamantele au prezentat o nouă propunere de probe referitoare la documentele menționate. În observațiile sale din 25 iunie 2020, Comisia nu s-a opus ca aceste probe să fie depuse la dosar și luate în considerare de Tribunal.

38 La propunerea judecătoarei raportoare, Tribunalul (Camera a treia) a decis deschiderea fazei orale a procedurii și, în cadrul măsurilor de organizare a procedurii prevăzute la articolul 89 din Regulamentul de procedură, a invitat Comisia să prezinte documentele pretins confidențiale la care aceasta a făcut referire în memoriul în apărare. Comisia a prezentat documentele respective în termenul stabilit, precizând că nu le mai considera confidențiale.

39 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 21 ianuarie 2021.

40 Reclamantele solicită Tribunalului:

– stabilirea răspunderii extracontractuale a Uniunii și constatarea angajării acesteia pentru motivul că, prin intermediul unor instrucțiuni nelegale comunicate autorităților italiene, Comisia a împiedicat recapitalizarea Banca delle Marche de către FITD;

– obligarea Comisiei la repararea prejudiciilor pe care le-a cauzat acestora, evaluate potrivit criteriilor menționate la punctele 43-51 din cererea introductivă sau la nivelul care va fi considerat echitabil de către Tribunal;

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

41 Comisia solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii ca nefondată;

– obligarea reclamantelor la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

Cu privire la condițiile de angajare a răspunderii extracontractuale a Uniunii

42 Potrivit unei jurisprudențe constante, angajarea răspunderii extracontractuale a Uniunii este subordonată îndeplinirii unui ansamblu de condiții, și anume existența unei încălcări suficient de grave a unei norme de drept al cărei obiect este conferirea de drepturi particularilor, caracterul real al prejudiciului și existența unei legături de cauzalitate directă între încălcarea obligației care revine autorului actului și prejudiciul suferit de părțile vătămate (a se vedea Hotărârea din 10 septembrie 2019, HTTS/Consiliul, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punctul 32 și jurisprudența citată).

43 În ceea ce privește mai precis condiția referitoare la legătura de cauzalitate prevăzută la articolul 340 al doilea paragraf TFUE, reiese din jurisprudență că aceasta privește existența unei legături suficient de directe de la cauză la efect între comportamentul instituțiilor Uniunii și prejudiciu, legătură pentru care revine reclamantului sarcina de a face dovada, astfel încât comportamentul reproșat trebuie să fie cauza determinantă a prejudiciului (a se vedea Hotărârea din 5 septembrie 2019, Uniunea Europeană/Guardian Europe și Guardian Europe/Uniunea Europeană, C-447/17 P și C-479/17 P, EU:C:2019:672, punctul 32 și jurisprudența citată).

44 În plus, răspunderea extracontractuală a Uniunii nu poate fi angajată fără a fi îndeplinite toate condițiile aplicabile obligației de reparare a prejudiciului cauzat definite la articolul 340 al doilea paragraf TFUE (Hotărârea din 9 septembrie 2008, FIAMM și alții/Consiliul și Comisia, C-120/06 P și C-121/06 P, EU:C:2008:476, punctul 165; a se vedea de asemenea Ordonanța din 12 martie 2020, EMB Consulting și alții/BCE, C-571/19 P, nepublicată, EU:C:2020:208, punctul 29 și jurisprudența citată). Rezultă de aici că lipsa întrunirii uneia dintre aceste condiții este suficientă pentru respingerea acțiunii.

45 Tribunalul consideră oportun să înceapă prin examinarea existenței unei legături de cauzalitate suficient de directe între comportamentul pretins nelegal al Comisiei și prejudiciul invocat, în sensul jurisprudenței citate la punctul 43 de mai sus.

Cu privire la existența unei legături de cauzalitate suficient de directe

46 Reclamantele susțin că comportamentul nelegal reproșat Comisiei, și anume printre altele nerespectarea noțiunii de ajutor de stat, astfel cum a fost confirmată prin Hotărârea din 19 martie 2019, Italia și alții/Comisia (T-98/16, T-196/16 și T-198/16, EU:T:2019:167), a fost cauza efectivă și exclusivă a prejudiciului pe care l-au suferit. Astfel, ar fi stabilit că, pe de o parte, autoritățile italiene au căutat toate soluțiile posibile pentru a evita rezoluția Banca delle Marche, dar că acestea au devenit imposibile prin opoziția Comisiei și că, pe de altă parte, aceste alte soluții ar fi limitat în mod semnificativ efectele prejudiciabile asupra acționarilor și asupra titularilor de obligații în cauză. Acestea amintesc diferitele demersuri de control pe care serviciile Comisiei le-au întreprins începând cu luna octombrie 2014 în privința operațiunilor de salvare în curs, în special în favoarea Banca Tercas și a Banca delle Marche. Din nota Băncii Italiei privind criza Banca delle Marche ar reieși că, ulterior, Ministerul Economiei și Finanțelor ar fi inițiat, cu sprijinul tehnic al Băncii Italiei, o lungă consultare cu Comisia, care s-ar fi tradus prin numeroase schimburi de e-mailuri și numeroase deplasări ale funcționarilor italieni la Bruxelles, autoritățile italiene fiind convinse că ipoteza unui ajutor de stat era neîntemeiată și că era posibil să convingă Comisia de acest lucru. În pofida acestor tentative de a demonstra legalitatea punctului de vedere

al autorităților italiene, Comisia ar fi trimis mai multe scrisori de o „duritate sporită”, printre care avertismentul repetat că punerea în aplicare a unui astfel de sprijin în favoarea Banca delle Marche ar impune să i se adreseze o notificare prealabilă și să se aștepte decizia sa. Potrivit reclamantelor, astfel cum precizează Banca Italiei în nota sa, „serviciile [Comisiei] au menținut în mod ferm refuzul în ceea ce privește intervenția FITD, chiar sub o formă care permite repartizarea sarcinilor (*burden sharing*) avută în vedere în ultimul rând, care ar fi fost, în orice caz, o soluție mult mai puțin traumatizată decât cea care a prevalat în final”. Această atitudine ar fi fost „confirmată oficial la cel mai înalt nivel în scrisoarea membrilor Comisiei, domnul Hill și doamna Vestager, din 19 noiembrie 2015”.

47 Reclamantele consideră că această poziție nelegală adoptată de Comisie s-a dovedit a fi de natură să paralizeze complet acțiunea autorităților italiene. Astfel cum a precizat Banca Italiei în nota sa menționată la punctul 46 de mai sus, ar fi fost indispensabil să se obțină autorizarea prealabilă a Comisiei privind intervenția FITD, fără de care punerea sa în aplicare ar fi condus la deschiderea oficială a unui litigiu cu Comisia care trebuia să fie supus instanțelor Uniunii, cu toate efectele negative imediate pe care aceasta le-ar fi produs. Prin urmare, prin acțiunea sa, Comisia ar fi împiedicat salvarea Banca delle Marche, în pofida eforturilor depuse de autoritățile italiene.

48 Reclamantele precizează că efectele salvării Banca delle Marche de către FITD ar fi fost diferite de cele care rezultă din intervenția fondului de rezoluție. O asemenea salvare ar fi fost mai puțin prejudiciabilă pentru acționarii în cauză, care ar fi putut păstra un procent de participare și ar fi putut continua să fie acționari, putând în același timp să se aștepte la o revalorizare a băncii respective în viitor, atunci când aceasta ar fi obținut din nou beneficii. Astfel, în raportul lor final, comisarii extraordinari ai Banca delle Marche au precizat că intervenția „sub o formă care permite repartizarea sarcinilor (*burden sharing*), astfel cum a fost avută în vedere în ultimul rând, ar fi fost, în orice caz, «o soluție mult mai puțin traumatizantă decât cea care [prevalase] la sfârșit»”. Într-adevăr, o intervenție a FITD în octombrie și în noiembrie 2015 ar fi permis dotarea Banca delle Marche cu resursele necesare pentru depășirea crizei, menținând activitatea, după cum confirmă raportul final menționat și Banca Italiei însăși, fără a sacrifica creditorii și sacrificând acționarii într-o mai mică măsură.

49 Comisia contestă argumentele reclamantelor. În ședință, aceasta a renunțat însă să conteste admisibilitatea notei Băncii Italiei menționate la punctul 46 de mai sus, aspect de care s-a luat act în procesul-verbal al ședinței.

50 Tribunalul amintește, cu titlu introductiv, că recurentele susțin în esență că comportamentul și actele Comisiei care au împiedicat intervenția FITD și, prin urmare, au condus la adoptarea deciziei de rezoluție a Banca delle Marche ar fi rezultatul unei nerespectări de către Comisie a noțiunii de ajutor, în măsura în care aceasta ar fi apreciat în mod eronat că, în pofida caracterului lor privat, intervențiile FITD constituiau măsuri imputabile statului italian și care cuprindeau resurse de stat.

51 Or, trebuie să se constate că scrisorile și luările de poziție provizorii ale Comisiei în cursul fazei de examinare preliminară referitoare la situația Banca delle Marche, după cum au fost amintite la punctul 7 și următoarele de mai sus, nu conțin nicio apreciere juridică în raport cu criteriile noțiunii de ajutor.

52 Astfel, în primul rând, în solicitarea de informații din 10 octombrie 2014, Comisia s-a limitat la a sublinia că nu se putea exclude ca intervențiile planificate ale FITD în favoarea Banca Tercas și a Banca delle Marche să constituie ajutoare de stat (a se vedea punctul 7 de mai sus).

53 În al doilea rând, de asemenea, în scrisoarea sa din 18 decembrie 2014, Comisia s-a limitat la a indica autorităților italiene că intervenția de sprijin în favoarea Banca delle Marche propusă de FITD era susceptibilă să constituie un ajutor de stat și că, în cazul în care Banca Italiei ar fi intenționat să autorizeze o astfel de intervenție, ar fi fost adecvat ca aceste autorități să notifice măsura în cauză înainte de autorizarea sa în conformitate cu cerințele articolului 108 alineatul (3) TFUE (a se vedea punctul 8 de mai sus).

54 În al treilea rând, în scrisoarea sa din 21 august 2015, în special în legătură cu procedura SA.39543 referitoare la Banca delle Marche, Comisia s-a limitat la a aminti posibilitatea ca intervenția planificată să fi constituit un ajutor de stat și a invitat autoritățile italiene să îi furnizeze informații actualizate în această privință și să renunțe la punerea în aplicare a oricărei măsuri a FITD înainte de notificarea sa și de obținerea unei decizii din partea sa (a se vedea punctul 10 de mai sus).

55 În al patrulea rând, prin scrisoarea din 19 noiembrie 2015, respectiv cu doar o zi înainte ca autoritățile italiene să notifice Comisiei inițierea procedurii de rezoluție a Banca delle Marche, deschisă la 21 noiembrie 2015 (a se vedea punctul 18 de mai sus), membrii Comisiei, domnul Hill și doamna Vestager, nu au informat autoritățile menționate decât cu privire la interpretarea lor cu privire la cerințele comune prevăzute de Directivele 2014/49 și 2014/59 și de normele în materie de ajutoare de stat. Mai precis, aceștia au atras atenția asupra faptului că utilizarea unei scheme de garantare a depozitelor pentru recapitalizarea unei bănci, în temeiul articolului 11 alineatul (3) din Directiva 2014/49, era supusă aplicării normelor în materie de ajutoare de stat, recunoscând totodată că, dacă utilizarea schemei menționate nu era calificată drept ajutor de stat, ci drept intervenție pur privată, aceasta nu ar conduce la o rezoluție în temeiul directivei menționate (a se vedea punctele 17 și 18 de mai sus).

56 Din ceea ce precedă rezultă că aceste luări de poziție ale Comisiei, intervenite înainte de inițierea procedurii de rezoluție a Banca delle Marche, nu aveau decât un caracter procedural, amintind autorităților italiene necesitatea de a notifica în prealabil și de a nu pune în aplicare posibile măsuri de ajutor în favoarea băncii respective. Aceste luări de poziție nu s-ar exprima cu privire la o măsură concretă, întrucât nicio măsură nu fusese încă definită în mod clar sau notificată, nici cu privire la modul precis în care Comisia ar interpreta noțiunea de ajutor în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE în această privință.

57 Desigur, reiese din documentele provenite de la Banca Italiei, ulterioare evenimentelor amintite la punctele 52-55 de mai sus, că aceasta din urmă era convinsă că serviciile Comisiei considerau că intervențiile FITD în favoarea unei bănci deficitare erau susceptibile să constituie ajutoare de stat, printre altele întrucât erau imputabile statului italian și proveneau din resurse asupra cărora acesta își exercita controlul. Astfel, în cadrul evaluării provizorii a condițiilor de inițiere a unei proceduri de rezoluție a Banca delle Marche, Banca Italiei a amintit în esență că era necesar să se notifice Comisiei orice eventuală măsură de sprijin a FITD în favoarea Banca delle Marche și să se obțină o autorizare prealabilă din partea Comisiei cu privire la compatibilitatea unei astfel de măsuri cu normele Uniunii în materie de ajutoare de stat (a se vedea punctul 19 de mai sus). În plus, mărturia unuia dintre colaboratorii săi și nota sa privind criza Banca delle Marche urmăresc să demonstreze că, în cursul procedurii administrative, serviciile Comisiei consideraseră că intervențiile de sprijin ale FITD ar fi fost, după caz, ajutoare de stat, în special pentru motivul că resursele sale prezentau un caracter statal sau public. Astfel, procesul-verbal al mărturiei menționate arată că, spre deosebire de autoritățile italiene și de Banca Italiei, Comisia considera că trebuia ca intervențiile FITD să fie asimilate unor ajutoare de stat prin calificarea resurselor sale drept fonduri publice (a se vedea punctul 24 de mai sus). Contrar celor arătate de Comisie,

conținutul acestei mărturii este confirmat de nota Băncii Italiei privind criza Banca delle Marche, în care se arată în mod clar că autoritățile italiene și Banca Italiei au încercat fără succes să convingă serviciile Comisiei că intervențiile planificate ale FITD în favoarea Banca Tercas și a Banca delle Marche nu puteau fi calificate drept ajutoare de stat (a se vedea punctul 26 de mai sus).

58 Cu toate acestea, nu reiese totuși din aceste elemente de probă că, în stadiul relevant, și anume imediat înainte ca Banca Italiei și Ministerul Economiei și Finanțelor italian să adopte, în exercitarea competențelor proprii și a marjei lor de apreciere (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 decembrie 2020, Consiliul și alții/K. Chrysostomides & Co. și alții, C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P și C-604/18 P, EU:C:2020:1028, punctele 106-108), decizia de a iniția rezoluția Banca delle Marche, Comisia a amenințat, pentru motivele amintite la punctul 57 de mai sus, autoritățile italiene să blocheze sau să interzică eventuale intervenții ale FITD în favoarea Banca delle Marche în lumina articolului 107 TFUE sau a exercitat presiuni în acest sens.

59 În această privință, reclamantele nu pot invoca în mod întemeiat decizia de deschidere a procedurii oficiale de investigare privind intervenția FITD în favoarea Banca Tercas, adoptată la 27 februarie 2015 și, prin urmare, cu mai multe luni înainte de inițierea procedurii de rezoluție a Banca delle Marche, în care Comisia apreciase că această altă intervenție întrunea criteriile privind imputabilitatea și resursele de stat (a se vedea punctele 45-61 din decizia de deschidere menționată și punctul 9 de mai sus). Spre deosebire de aceste măsuri de sprijin în favoarea Banca Tercas, înainte de adoptarea deciziei de rezoluție a Banca delle Marche, nu exista nici un proiect de intervenție ferm al FITD în favoarea Banca delle Marche, nici o cerere de autorizare a unui asemenea proiect adresată Băncii Italiei (a se vedea punctul 13 de mai sus), nici o notificare oficială a acestui proiect, nici alt motiv pentru care Comisia să deschidă o procedură oficială de investigare în acest sens. În condițiile menționate, era astfel imposibil pentru Comisie, în acest stadiu, să știe cu suficientă precizie dacă eventuala intervenție planificată de FITD în favoarea Banca delle Marche era susceptibilă să îndeplinească criteriile unui ajutor de stat.

60 Dimpotrivă, din evaluarea provizorie realizată de Banca Italiei aflată la originea inițierii procedurii de rezoluție (a se vedea punctul 19 de mai sus) reiese că elementele decisive în favoarea acestei decizii erau faptul că Banca delle Marche era în curs de a intra în dificultate, fapt demonstrat de pierderile totale de 1,445 miliarde de euro și de un deficit patrimonial de 1,432 miliarde de euro afișate la 30 septembrie 2015, precum și faptul că, în cursul procedurii de administrare extraordinară, nu fusese posibil să se determine intervenții din partea sectorului privat capabile să soluționeze situația sa de criză. Banca Italiei a subliniat astfel că intervenția FITD se dovedise impracticabilă și neadaptată cerinței unei soluționări rapide a crizei. În acest context, faptul, amintit de Banca Italiei, că punerea în aplicare a unei astfel de intervenții a impus autorizarea prealabilă a Comisiei în temeiul normelor în materie de ajutoare de stat constituia, desigur, un aspect suplimentar care împiedica o astfel de rezoluție rapidă, dar, având în vedere caracterul încă incomplet al proiectului de intervenție a FITD în favoarea Banca delle Marche (a se vedea punctul 59 de mai sus), nu era determinant în sine pentru decizia de rezoluție adoptată în final de aceste autorități. În plus, în măsura în care Banca Italiei a arătat că această intervenție fusese prezentată Comisiei, însă nu putea fi realizată în lipsa unei evaluări pozitive prealabile din partea sa, ea făcea referire în mod vădit la nota intitulată „Un regim de rezoluție pentru grupul Banca delle Marche” (a se vedea punctul 14 de mai sus), în legătură cu care este suficient să se arate că prezentarea către Comisie nu poate fi asimilată unei notificări oficiale a unui proiect de intervenție ferm și concret care ar fi putut face obiectul unei interdicții sau al unei autorizări din partea acesteia.

61 Într-adevăr, în primul rând, această apreciere este confirmată de faptul că, la 8 octombrie 2015, FITD nu stabilise decât elementele-cheie ale unei a doua tentative de intervenție de sprijin în favoarea Banca delle Marche, care consta într-o injecție de capital în banca menționată în cuantum de 1,2 miliarde de euro, însoțită de un plan de restructurare, cu privire la care a informat Banca Italiei prin scrisorile din 9 și din 15 octombrie 2015. Astfel, în scrisoarea sa din 9 octombrie 2015, FITD a precizat că, în conformitate cu elementele-cheie menționate, pe de o parte, intervenția sa nu ar avea loc decât după transpunerea în dreptul intern a Directivei 2014/59 și după aprobarea de către Banca Italiei a modificării statutelor sale necesare punerii sale în aplicare iar, pe de altă parte, modalitățile sale concrete vor fi supuse consiliului FITD după ce corelarea tranzacției privind capitalul ar fi fost definită, în special având în vedere faptul că intervenția ar fi realizată prin finanțarea de către un consorțiu de bănci potrivit condițiilor pieței (a se vedea punctul 13 de mai sus). Prin urmare, astfel cum arată Comisia, conținutul exact și modalitățile de acordare a unei astfel de intervenții erau încă departe de a fi decise de organele interne ale FITD, motiv pentru care, spre deosebire de prima intervenție a FITD propusă, dar nerealizată (a se vedea punctul 6 de mai sus), nicio autorizație din partea Băncii Italiei nu a fost solicitată în scrisoarea menționată sau ulterior. Într-adevăr, spre deosebire de scrisoarea FITD adresată Băncii Italiei, la 12 septembrie 2014, referitoare la proiectul de intervenție cu sprijinul FonSpa, scrisorile sale din 9 și din 15 octombrie 2015 nu pot fi interpretate în sensul că cuprind o asemenea cerere de autorizare. Ca răspuns la o întrebare precisă adresată cu privire la acest subiect de Tribunal în ședință, reclamantele au subliniat faptul că, în acest stadiu, societatea de consultanță mandatată validase deja intervenția planificată a FITD și că, prin scrisorile menționate, acesta a semnalat Băncii Italiei că era pregătit să o efectueze, însă nu au fost în măsură să identifice un pasaj în aceste scrisori care ar fi putut fi înțeles ca o cerere de autorizare.

62 În al doilea rând, chiar înainte de transpunerea în dreptul intern a Directivei 2014/59 prin adoptarea Decretului legislativ nr. 180/15 la 16 noiembrie 2015, care ar fi făcut posibilă, potrivit propriilor afirmații ale FITD, o asemenea intervenție de sprijin, prin scrisoarea din 4 noiembrie 2015, comisarii extraordinari ai Banca delle Marche au semnalat Băncii Italiei situația iminentă de încetare a plății a acestei bănci și au arătat că se temeau că salvarea sa nu putea interveni în timp util ținând seama de situația sa financiară. Acest lucru indică în sine imposibilitatea unei intervenții rapide a FITD, independent de eventuala necesitate de a o notifica în prealabil Comisiei, în temeiul articolului 108 alineatul (3) TFUE (a se vedea punctele 14 și 16 de mai sus). Această imposibilitate este confirmată de faptul că adunarea extraordinară a băncilor asociate în consorțiul FITD a aprobat modificările aduse statutelor FITD, care ar fi făcut o asemenea intervenție posibilă în conformitate cu noul cadru de reglementare, abia la 26 noiembrie 2015 (a se vedea punctul 21 de mai sus), cu alte cuvinte la cinci zile după adoptarea deciziei de rezoluție a Banca delle Marche.

63 În al treilea rând, contrar celor apreciate de reclamante, nici mărturia colaboratorului Băncii Italiei, nici nota acesteia din urmă cu privire la criza pe care o traversa Banca delle Marche (a se vedea punctele 24 și 26 de mai sus) nu sunt de natură să repună în discuție aprecierea anterioară. Aceste documente au fost întocmite la mult timp după decizia de rezoluție a Banca delle Marche și într-un moment în care printre altele Banca Italiei era deja expusă unor acțiuni în despăgubire formulate de reclamante în fața instanțelor italiene. În plus, nota privind criza Banca delle Marche enunță un pretins refuz al Comisiei de a accepta o recapitalizare a acestei bănci de către FITD, ceea ce ar fi fost „confirmat oficial, la cel mai înalt nivel, prin scrisoarea membrilor Comisiei, domnul Hill și doamna Vestager, din 19 noiembrie 2015”, chiar dacă un astfel de conținut nu poate fi atribuit scrisorii menționate (a se vedea punctul 55 de mai sus). În orice caz, nu pare plauzibil că necesitatea de a notifica Comisiei o astfel de măsură de intervenție a FITD, neprecizată încă suficient în ceea ce privește conținutul și modalitățile sale, în special cu privire la

volumul și modul de participare a membrilor săi, nici decisă de organele interne ale FITD și de autoritățile competente, ar fi împiedicat în sine salvarea Banca delle Marche, după cum rezultă dintr-o parte a mărturiei menționate. Nota Băncii Italiei privind criza Banca delle Marche nu permite o altă interpretare. Astfel, deși nota menționată subliniază necesitatea de a notifica o asemenea măsură Comisiei și de a obține aprobarea sa în prealabil, ea renunță în mod puțin coerent să arate importanța situației de criză pe care o traversa banca respectivă, astfel cum se prezenta aceasta la începutul lunii noiembrie 2015 și fusese constatată în cadrul evaluării provizorii realizate de Banca Italiei și care a precedat și a justificat decizia de rezoluție.

64 În al patrulea rând, această interpretare corespunde celei a hotărârilor pronunțate de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio) și de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) (a se vedea punctele 27 și 29 de mai sus), despre care reclamantele pretind, fără temei, că ar fi declarat în esență că decizia Băncii Italiei de a dispune rezoluția Banca delle Marche nu fusese „autonomă”, ci „impusă” de Comisie. Într-adevăr, fragmentele din hotărârile menționate invocate de reclamante se limitează la a aminti în esență anumite fapte care sunt expuse la punctul 52 și următoarele de mai sus, fără a efectua însă o asemenea calificare juridică. Astfel, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio) a amintit, desigur, afirmațiile Băncii Italiei care ar fi „indicat în mod expres în dispozitivul de rezoluție că intervenția [FITD] nu [a putut] avea loc, întrucât Comisia […] se arătase nefavorabilă în acest sens, întrucât nu era compatibilă cu normele în materie de ajutoare de stat, și că intervenția [FITD] ar fi trebuit să îi fie supusă în prealabil […] în mod oficial în vederea examinării astfel încât aceasta să verifice compatibilitatea cu normele menționate”. Or, contrar celor susținute de reclamante în ședință ca răspuns la o întrebare a Tribunalului, evocarea afirmațiilor menționate nu indică faptul că Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio) considera că Banca Italiei nu mai dispunea de marjă de manevră exclusiv din cauza atitudinii Comisiei. Astfel, în cadrul aprecierii sale proprii și al calificării juridice a faptelor, această instanță a evidențiat mai degrabă diferitele elemente și datele economice care au justificat să se considere că, la momentul adoptării deciziei de rezoluție, Banca delle Marche era în curs de a intra în dificultate și că, prin urmare, rezoluția sa era atât rezonabilă, cât și conformă cu principiul proporționalității. Pe de altă parte, în hotărârea sa, după ce a subliniat, desigur, faptul că, în conformitate cu abordarea sa din cauza referitoare la Banca Tercas, Comisia califica intervențiile FITD drept ajutoare de stat (punctele 8.3 și 8.4), Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), la rândul său, nu a efectuat o apreciere aprofundată a acestor elemente de fapt și de drept, ci s-a limitat la a respinge dovada existenței unei legături de cauzalitate între omisiunea inițierii unei proceduri de salvare a Banca delle Marche și un pretins prejudiciu, precum și caracterul real al prejudiciului menționat (punctele 8.5 și 9).

65 În al cincilea rând, procedura paralelă în cauza privind Banca Tercas demonstrează că, dacă autoritățile italiene, Banca Italiei și FITD ar fi fost efectiv convinse atât de necesitatea, cât și de posibilitatea de a salva Banca delle Marche, acestea ar fi putut urma aceeași abordare contradictorie precum în cealaltă cauză, care a condus la adoptarea deciziei referitoare la Banca Tercas, la Hotărârea din 19 martie 2019, Italia și alții/Comisia (T-98/16, T-196/16 și T-198/16, EU:T:2019:167), și la procedura de recurs în cauza C-425/19 P. În această privință, trebuie să se precizeze că prima intervenție a FITD în favoarea Banca Tercas avusese loc cu mult timp înainte de transpunerea în dreptul intern a Directivei 2014/59, astfel încât acest aspect ca atare nu poate explica în mod decisiv ezitările sectorului bancar italian privat în ceea ce privește sprijinirea Banca delle Marche. În plus, Comisia a arătat, fără a fi contrazisă de reclamante, că și-a exprimat între timp acordul cu privire la o a doua intervenție a FITD în favoarea Banca Tercas în lumina

normelor în materie de ajutoare de stat, ceea ce demonstrează că ea nu a fost determinată în mod necesar să interzică orice intervenție de acest tip și că trebuie să se efectueze o examinare de la caz la caz, fără a fi posibilă transpunerea rezultatului unei examinări speciale într-o altă situație.

66 În al șaselea rând, trebuie amintit că, prin Ordonanța din 13 noiembrie 2019, Comisia/Italia și alții (C-425/19 P, nepublicată, EU:C:2019:980, punctele 17-21), președintele Curții a respins cererea de intervenție a reclamantelor în susținerea concluziilor reclamantelor în primă instanță pentru motivul că acestea nu justificau un interes în soluționarea litigiului în cauza C-425/19 P, în sensul articolului 40 al doilea paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene. Astfel, acesta a apreciat printre altele că reclamantele nu au demonstrat existența unei legături de cauzalitate între, pe de o parte, poziția adoptată de Comisie în decizia privind Banca Tercas și chiar inițierea procedurii care a condus la adoptarea acestei decizii și, pe de altă parte, rezoluția Banca delle Marche.

67 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, nu pot fi admise susținerile reclamantelor potrivit cărora comportamentul pretins nelegal reproșat Comisiei ar fi împiedicat salvarea Banca delle Marche în pofida eforturilor depuse de autoritățile italiene și ar fi fost cauza efectivă și exclusivă a prejudiciului suferit de acestea. Astfel, aprecierea globală a elementelor de probă pertinente conduce la concluzia că, deși acest comportament a jucat un anumit rol în procesul de investigare care a determinat autoritățile italiene să decidă cu privire la rezoluția băncii respective, în sensul că apreciau că nevoia de a notifica în prealabil Comisiei o eventuală măsură de sprijin a FITD în favoarea băncii menționate constituia un obstacol în calea soluționării rapide a crizei financiare pe care o traversa Banca delle Marche, decizia lor din 21 noiembrie 2015 de a iniția procedura de rezoluție a Banca delle Marche, adoptată în exercitarea competențelor lor proprii și a marjei lor de apreciere (a se vedea jurisprudența citată la punctul 58 de mai sus), nu era mai puțin autonomă, neinfluențată în mod decisiv de atitudinea Comisiei, și era întemeiată în esență pe constatarea lor că această bancă era în curs de a intra în dificultate, ceea ce constituia cauza determinantă a rezoluției menționate, în sensul jurisprudenței (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 septembrie 2019, Uniunea Europeană/Guardian Europe și Guardian Europe/Uniunea Europeană, C-447/17 P și C-479/17 P, EU:C:2019:672, punctul 32).

68 Cu alte cuvinte, reclamantele nu sunt în măsură să demonstreze corespunzător cerințelor legale plauzibilitatea ipotezei contrafactuale potrivit căreia, în lipsa comportamentului pretins nelegal al Comisiei, FITD, cu acordul autorităților italiene și în special al Băncii Italiei, ar fi fost efectiv în măsură să procedeze la salvarea Banca delle Marche în noiembrie 2015.

69 Rezultă că, în speță, reclamantele nu au stabilit existența unei legături de la cauză la efect între comportamentul pretins nelegal al Comisiei și prejudiciul pretins, ceea ce este suficient pentru a constata că nu sunt îndeplinite condițiile pentru angajarea răspunderii extracontractuale a Uniunii (a se vedea jurisprudența citată la punctul 44 de mai sus).

70 În ceea ce privește cererea de dispunere a unei măsuri de cercetare judecătorească a reclamantelor referitoare la întregul dosar administrativ legat de cauza „Banca delle Marche (SA.39543 2014/CP)”, este suficient să se constate că Tribunalul se consideră suficient de lămurit de elementele depuse la dosar pentru soluționarea litigiului și că nu este necesar să se dispună ca reclamantele să caute, în dosarul menționat, documente care nu pot avea incidență asupra aprecierii Tribunalului privind lipsa unei legături de cauzalitate.

71 În aceste condiții, acțiunea trebuie respinsă fără a fi necesară examinarea celorlalte condiții de angajare a răspunderii extracontractuale a Uniunii.

Cu privire la cheltuielile de judecată

72 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamantele au căzut în pretenții, se impune obligarea acestora la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor Comisiei.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a treia)

declară și hotărăște:

1) **Respinge acțiunea.**

2) **Obligă Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro, Montani Antaldi Srl, Fondazione Cassa di Risparmio di Fano, Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi și Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Macerata la plata cheltuielilor de judecată.**

Csehi De Baere Steinfatt

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 30 iunie 2021.

Semnături