2024/2033

29.7.2024

DECISÃO (UE) 2024/2033 DA COMISSÃO

de 21 de setembro de 2023

relativa à medida SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) executada pela Itália a favor da Banca Tercas

[notificada com o número C(2024) 6281]

(Apenas faz fé a versão em língua italiana)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 108.º, n.º 2, primeiro parágrafo,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, nomeadamente o artigo 62.º, n.º 1, alínea a),

Após ter convidado os interessados a apresentarem as suas observações em conformidade com as disposições supracitadas ([1]) e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

(1) A Comissão tomou conhecimento pela imprensa e através das páginas Web do banco Tercas-Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo S.p.A («Tercas») e do sistema de garantia de depósitos («SGD») italiano, o *Fondo interbancario di tutela dei depositi* («FITD»), da intervenção de apoio do FITD a favor do referido banco («intervenção de apoio do FITD»).

(2) Em 8 de agosto e 10 de outubro de 2014, a Comissão solicitou informações à Itália. Em 16 de setembro e 14 de novembro de 2014, a Itália respondeu a esse pedido.

(3) Por ofício de 27 de fevereiro de 2015 («decisão de início do procedimento»), a Comissão informou a Itália da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE») relativamente às medidas em questão.

(4) A decisão de início do procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* ([2]). A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre as medidas em causa.

(5) Em 2 de abril de 2015, a Comissão recebeu as observações da Itália.

(6) Em 22 de maio de 2015, a Comissão recebeu as observações de duas das partes interessadas, a saber, o Tercas e a Banca Popolare di Bari S.C.p.A. («BPB»).

(7) Nesse mesmo dia, a Comissão recebeu também observações do Banco de Itália («BdI») e do FITD.

(8) Em 9 de junho de 2015, a Comissão transmitiu as observações referidas nos considerandos 6 e 7 às autoridades italianas, tendo-lhes dado a oportunidade de tomar uma posição. A Itália informou a Comissão de que não tinha comentários a tecer a respeito das observações apresentadas.

(9) Em 13 de agosto e 17 de setembro de 2015, tiveram lugar duas reuniões entre a Comissão e a Itália e as partes interessadas. Nessas reuniões, a Itália apresentou de forma circunstanciada os argumentos aduzidos nas suas comunicações oficiais anteriores.

([1]) JO C 136 de 24.4.2015, p. 17.
([2]) Ver nota de rodapé 1.

(10) Na Decisão (UE) 2016/1208 da Comissão ([3]), a Comissão concluiu que a intervenção do FITD a favor do Tercas constituía um auxílio estatal incompatível com o mercado interno e ordenou a sua recuperação.

(11) Em 4 de março, 29 de abril e 1 de maio de 2016, a Itália, o BPB e o FITD, apoiados pelo BdI, interpuseram recurso junto do Tribunal Geral pedindo a anulação da Decisão (UE) 2016/1208.

(12) No seu acórdão de 19 de março de 2019 proferido nos processos apensos T-98/16, T-196/16 e T-198/16 ([4]), o Tribunal Geral anulou a Decisão (UE) 2016/1208.

(13) Realizaram-se novas trocas de pontos de vista entre a Comissão e a Itália em 20 de dezembro de 2019, 30 de janeiro de 2020 e 19 de fevereiro de 2020.

(14) No seu acórdão de 2 de março de 2021 no processo C-425/19 P ([5]), o Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso interposto pela Comissão contra o acórdão proferido nos processos apensos T-98/16, T-196/16 e T-198/16.

2. **ANTECEDENTES E DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DAS MEDIDAS**

2.1. **Tercas**

(15) O Tercas era a *holding* de um grupo bancário que operava principalmente na região de Abruzo. Em finais de 2011, o principal acionista da *holding* era a Fondazione Tercas, que na altura detinha 65 % da *holding*.

(16) Em finais de 2011, o grupo incluía a *holding* e a Banca Caripe S.p.A. («Caripe»), um banco regional que operava principalmente na região de Abruzo e que havia sido adquirido pelo Tercas no final de 2010 (com uma participação de 90 %) e integrado no balanço consolidado do Tercas.

(17) No final de 2011, o Tercas exibia uma soma total do balanço de 5,3 mil milhões de EUR, 4,5 mil milhões de créditos líquidos sobre clientes, 2,7 mil milhões de dívidas a clientes, 165 agências e 1 225 funcionários.

(18) Em 17 de abril de 2012, após ter procedido a uma inspeção ao Tercas ([6]), o BdI propôs ao Ministério da Economia e Finanças de Itália que o banco fosse colocado sob administração especial, nos termos do artigo 70.º da Lei bancária italiana ([7]) (*Testo Unico Bancario*, «TUB»).

(19) Em 30 de abril de 2012, o Ministério da Economia e Finanças italiano decidiu por decreto submeter o Tercas a administração especial ([8]). O BdI nomeou um administrador especial para avaliar a situação, pôr fim às irregularidades e promover soluções úteis no interesse dos depositantes. O administrador especial tomou posse em 4 de maio de 2012.

(20) O administrador especial do Tercas ponderou várias opções para pôr termo às dificuldades do Tercas. Inicialmente foram consideradas duas opções tendo em vista a recapitalização do Tercas, a saber, a intervenção da Fondazione Tercas (principal acionista do Tercas) ou do Credito Valtellinese (que detinha uma participação de 7,8 %), porém, essas opções foram posteriormente afastadas.

([3]) Decisão (UE) 2016/1208 da Comissão, de 23 de dezembro de 2015, relativa ao auxílio estatal SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) que a Itália executou a favor do Banco Tercas (JO L 203 de 28.7.2016, p. 1).

([4]) Acórdão de 19 de março de 2019, Itália e o./Comissão, T-98/16, T-196/16 e T-198/16, ECLI: EU:T:2019:167.

([5]) Acórdão de 2 de março de 2021, Comissão/Itália e o., C-425/19 P, ECLI: EU:C:2021:154.

([6]) Entre 5 de dezembro de 2011 e 23 de março de 2012, o BdI submeteu o Tercas a um processo de inspeção. No decurso da inspeção, o BdI detetou numerosas irregularidades e problemas generalizados relacionados com: i) a gestão e a governação do banco; ii) a função de auditoria interna, iii) o processo de crédito; iv) a comunicação de informações aos órgãos de gestão e supervisão.

([7]) *Decreto legislativo 1° settembre 1993, n.º 385 – «Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia» (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie generale n.º 230, 30.9.1993 - Supplemento ordinario n.º 92).* As referências ao TUB devem ser entendidas como referências à versão aplicável à data da intervenção de apoio do FITD.

([8]) Em razão de graves irregularidades administrativas e graves violações da lei.

(21) Em outubro de 2013, o administrador especial do Tercas, com o acordo do BdI, estabeleceu contactos com o BPB, que mostrou interesse numa injeção de capital no Tercas, na condição de os ativos do Tercas e do Caripe serem objeto de investigação no âmbito do dever de diligência e de o FITD cobrir a totalidade dos capitais próprios negativos do Tercas.

(22) Em 25 de outubro de 2013, o administrador especial do Tercas apresentou ao FITD, nos termos do artigo 29.º dos Estatutos do FITD ([9]), um pedido de intervenção de apoio num montante máximo de 280 milhões de EUR, que previa uma recapitalização destinada a cobrir os capitais próprios negativos do Tercas à data de 30 de setembro de 2013 e um compromisso do FITD de adquirir imparidades.

(23) A Comissão Executiva do FITD, na sua reunião de 28 de outubro de 2013, decidiu intervir em apoio do Tercas nos termos do artigo 96.º-B, n.º 1, alínea d), do TUB, num montante máximo de 280 milhões de EUR. Em 29 de outubro de 2013, a intervenção foi aprovada pelo Conselho do FITD.

(24) Em 30 de outubro de 2013, o FITD apresentou ao BdI um pedido de autorização para implementar essa intervenção de apoio. Em 4 de novembro de 2013, o BdI concedeu a autorização ao FITD. No entanto, o FITD acabou por não realizar a referida intervenção de apoio.

(25) Em 18 de março de 2014, o exercício do dever de diligência respeitante aos ativos do Tercas e do Caripe terminou com uma discordância entre os especialistas do FITD e os do grupo bancário, controlado pela *holding* BPB. O litígio foi sanado com a intervenção de um mediador proposto pelo BdI. O exercício de dever de diligência revelou outras imparidades de ativos.

(26) Em 1 de julho de 2014, o FITD enviou ao BdI um segundo pedido de autorização com o objetivo de conceder uma intervenção de apoio ao Tercas em termos diferentes.

(27) Em 7 de julho de 2014, o BdI autorizou a intervenção de apoio nos termos alterados ([10]).

(28) O administrador especial do Tercas foi autorizado pelo BdI a convocar uma reunião extraordinária de acionistas em 27 de julho de 2014, a fim de decidir sobre a cobertura das perdas incorridas durante a administração extraordinária e sobre um aumento simultâneo de capital de 230 milhões de EUR, reservado ao BPB.

(29) As perdas do Tercas no período de 1 de janeiro de 2012 a 31 de março de 2014 ascendiam a 603 milhões de EUR. Na sequência da depreciação integral da posição patrimonial residual no valor de 337 milhões de EUR, em 31 de março de 2014, o património líquido do Tercas era negativo e ascendia a -266 milhões de EUR.

(30) Em 27 de julho de 2014, a reunião de acionistas do Tercas decidiu ([11]):

a) Cobrir parte das perdas, nomeadamente reduzindo o capital a zero e cancelando todas as ações ordinárias em circulação;

b) Aumentar o capital para 230 milhões de EUR, com emissão de novas ações ordinárias reservadas ao BPB. Este aumento de capital foi executado em 27 de julho de 2014, tendo sido pago com uma compensação parcial de um crédito de 480 milhões de EUR do BPB em relação ao Tercas (correspondente a um empréstimo concedido pelo BPB com data de 5 de novembro de 2013).

(31) Em setembro de 2014, o Tercas recapitalizou a sua filial Caripe com uma injeção de capital de 75 milhões de EUR.

(32) Em 1 de outubro de 2014, a administração especial do Tercas terminou e o BPB nomeou novos órgãos sociais.

(33) No final do período de administração especial, em 30 de setembro de 2014, o Tercas apresentava 2 994 milhões de EUR em ativos, 2 198 milhões de EUR de dívidas a clientes, 1 766 milhões de EUR em empréstimos líquidos *in bonis*, 716 milhões de EUR de provisões para créditos não produtivos e 182 milhões de EUR de fundos próprios de nível 1 totais.

([9]) As referências aos Estatutos do FITD devem ser entendidas como referências à versão aplicável à data da intervenção de apoio do FITD.
([10]) Ver considerando 43.
([11]) Ata da Assembleia, *repertorio n. 125.149, raccolta n. 28.024 del 29 luglio 2014*, notário: Dr. Vincenzo Galeota.

(34) Em março 2015, o BPB subscreveu um novo aumento de capital do Tercas no valor de 135,4 milhões de EUR (dos quais 40,4 milhões de EUR para a filial Caripe), a fim de fazer face a perdas posteriores no quarto trimestre de 2014, de cobrir os custos de reestruturação em 2015 e 2016 e de melhorar os rácios de capital do Tercas.

2.2. **BPB**

(35) O BPB era a *holding* de um grupo bancário que operava principalmente no sul de Itália. No final de 2013, o BPB apresentava um total de ativos de 10,3 mil milhões de EUR, 6,9 mil milhões de EUR em créditos sobre clientes, 6,6 mil milhões de EUR em dívidas a clientes, 247 sucursais e 2 206 trabalhadores, um rácio de fundos próprios de nível 1 de 8,1 % e um rácio de fundos próprios totais de 11 %.

(36) Em dezembro de 2014, o BPB realizou um aumento de capital de 500 milhões de EUR, que incluía a emissão de novas ações num máximo de 300 milhões de EUR e a emissão de um empréstimo subordinado de nível 2 num máximo de 200 milhões de EUR. O aumento de capital destinou-se a fortalecer os rácios de capital do BPB, afetado pela aquisição do Tercas.

2.3. **A estrutura dos SGD italianos e o FITD**

(37) De acordo com a Diretiva 94/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ([12]), aplicável à data da intervenção de apoio do FITD, uma instituição de crédito só pode aceitar depósitos se for membro de um SGD oficialmente reconhecido ([13]). O artigo 96.º, n.º 1, do TUB estabelece que: «Os bancos italianos aderem a um dos sistemas de garantia de depósitos instituídos e reconhecidos em Itália. As associações cooperativas de crédito [*banche di credito cooperativo*] aderem ao sistema de garantia de depósitos constituído no seu setor» ([14]).

(38) À data da intervenção de apoio do FITD, existiam em Itália dois SGD:

a) O FITD, um consórcio obrigatório de direito privado, o único SGD estabelecido e reconhecido em Itália cuja participação estava aberta a bancos que não fossem associações cooperativas de crédito. De acordo com o artigo 2.º dos Estatutos do FITD, aprovados pelo BdI: «Aderem ao Fundo os bancos italianos, com exceção das associações cooperativas de crédito»;

b) O Fundo de Garantia de Depositantes do Crédito Cooperativo, um SGD estabelecido por lei, cuja adesão estava reservada, sendo obrigatória, às associações cooperativas de crédito.

(39) Nos termos do artigo 96.º-A do TUB e do artigo 29.º dos Estatutos do FITD, este último podia realizar, em determinadas condições, intervenções de apoio a favor de membros do consórcio sujeitos a administração especial.

(40) Essas intervenções eram financiadas *ex post* através das contribuições dos membros. As contribuições individuais eram quantificadas com base nas disposições estatutárias aplicáveis ([15]) na proporção do montante dos depósitos cobertos detidos por cada banco. As contribuições não eram registadas diretamente no balanço do FITD, mas sim em contas separadas relativas a cada intervenção em causa.

([12]) Diretiva 94/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 1994, relativa aos sistemas de garantia de depósitos (JO L 135 de 31.5.1994, p. 5).

([13]) Artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 94/19/CE.

([14]) «Le banche italiane aderiscono a uno dei sistemi di garanzia dei depositanti istituiti e riconosciuti in Italia. Le banche di credito cooperativo aderiscono al sistema di garanzia dei depositanti costituito nel loro ambito».

([15]) Artigo 25.º dos Estatutos do FITD e artigos 9.º a 14.º do anexo aos Estatutos do FITD.

(41) As decisões respeitantes às intervenções de apoio foram tomadas pelos dois órgãos diretivos do FITD:

a) O Conselho ([16]), que deliberou por maioria absoluta dos membros presentes na reunião em que a decisão foi aprovada. O presidente do conselho foi eleito pelos membros do conselho. Os restantes membros do conselho foram eleitos na proporção do montante dos depósitos cobertos detidos por cada banco, privilegiando, assim, aqueles que pagam contribuições mais elevadas, embora garantindo também a representação dos bancos de menor dimensão ([17]). Os restantes membros do Conselho, à data 23, eram na sua maioria representantes dos principais bancos do consórcio ([18]), com dois representantes do Unicredit, do Intesa Sanpaolo e do Monte dei Paschi di Siena. Era igualmente membro do conselho o Presidente da Associazione Bancaria Italiana (ABI);

b) A Comissão Executiva ([19]), que deliberou por maioria dos membros presentes na reunião em que a decisão foi adotada. A Comissão Executiva era constituída pelo Presidente do Conselho, o Vice-Presidente do Conselho, que exercia igualmente funções de Vice-Presidente da Comissão, e seis outros membros do Conselho.

(42) No que se refere às intervenções de apoio sob a forma de empréstimos e garantias, a Comissão Executiva estava habilitada a tomar decisões ([20]), ao passo que, no que respeita à participação no capital e outras formas técnicas de apoio, o poder decisório cabia ao Conselho, sob proposta da Comissão Executiva ([21]).

2.4. **As medidas objeto de investigação**

(43) A intervenção de apoio do FITD autorizada pelo BdI em 7 de julho de 2014 previa as seguintes medidas («intervenção do FITD»):

a) *Medida 1*: uma contribuição a fundo perdido de 265 milhões de EUR, para cobrir os capitais próprios negativos do Tercas;

b) *Medida 2*: uma garantia de 35 milhões de EUR (até três anos), para cobrir o risco de crédito associado a certas exposições do Tercas. As exposições (dois empréstimos «bullet» — de reembolso único na maturidade — com vencimento a 31 de março de 2015) foram integralmente reembolsadas pelos devedores na maturidade, pelo que a garantia expirou sem ter sido acionada;

c) *Medida 3*: uma garantia de até 30 milhões de EUR, para eventuais custos adicionais associados ao tratamento fiscal da contribuição da medida 1. Essas contribuições fiscais teriam sido necessárias se a medida 1 não estivesse isenta de imposto ao abrigo da legislação italiana. Essa isenção fiscal específica para as medidas de intervenção do FITD, nos termos das disposições italianas aplicáveis, teria estado sujeita à aprovação da Comissão Europeia ([22]). O FITD pagou o valor total de 30 milhões de EUR ao Tercas num momento em que a Comissão não havia ainda decidido sobre essa isenção.

2.5. **Decisão (UE) 2016/1208**

(44) Na Decisão (UE) 2016/1208, a Comissão concluiu que a intervenção do FITD constituía um auxílio estatal ilegal ao Tercas e ordenou a sua recuperação imediata e efetiva.

([16]) Artigos 3.º a 15.º dos Estatutos do FITD.

([17]) Artigo 12.º, n.º 3, dos Estatutos do FITD.

([18]) Artigo 13.º, n.º 10, dos Estatutos do FITD. Na altura, o Unicredit, o Intesa Sanpaolo e o Monte dei Paschi di Siena possuíam dois representantes cada um. O Credem, Credito Valtellinese, BNL, Deutsche Bank, Cariparma, Veneto Banca, CheBanca, BPM, Banco Desio e della Brianza, UBI, Banca di Credito Popolare Torre del Greco, Cassa di Risparmio di Rimini, Banca Popolare Pugliese, Unipol Banca, Banco Popolare, Banca Popolare dell'Emilia-Romagna e banca del Piemonte possuíam um representante cada um.

([19]) Ver artigos 16.º, 17.º e 18.º dos Estatutos do FITD.

([20]) Artigo 17.º, n.º 1, alínea a), dos Estatutos do FITD.

([21]) Artigo 14.º, n.º 1, alínea e), dos Estatutos do FITD.

([22]) Nos termos do artigo 1.º, n.º 627, da *Legge 7 dicembre 2013, n. 147 – 'Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)'* («Lei n.º 147/2013»), «Ai fini del riassetto economico e finanziario dei soggetti in amministrazione straordinaria, gli interventi di sostegno disposti dal Fondo interbancario di tutela dei depositi non concorrono alla formazione del reddito dei medesimi soggetti». Nos termos do artigo 1.º, n.º 628, da Lei n.º 147/2013, «L'efficacia delle disposizioni del comma 627 è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea».

(45) Ao apreciar, em especial, na Decisão (UE) 2016/1208, a imputabilidade à Itália da intervenção do FITD, a Comissão recordou que o Tribunal de Justiça havia esclarecido no seu acórdão Stardust Marine ([23]) que a imputabilidade ao Estado de uma medida de auxílio adotada por um órgão à primeira vista independente, que por si só não faz parte da organização do Estado, pode ser deduzida de um conjunto de indícios resultante das circunstâncias do caso concreto. Um indício desse tipo é o facto de o órgão em questão não poder tomar a decisão impugnada, suscetível de constituir um auxílio estatal, sem ter em conta as exigências ou as orientações dos poderes públicos antes de tomar a decisão. Em determinadas circunstâncias, outros indícios podem ser relevantes para concluir que uma medida de auxílio adotada por uma empresa pública é imputável ao Estado [considerandos 115 e 116 da Decisão (UE) 2016/1208].

(46) Nesta base, a Comissão considerou que se podia deduzir, nomeadamente, dos seguintes elementos, considerados no seu conjunto, que a intervenção do FITD era imputável à Itália:

a) O FITD foi incumbido por lei de cumprir um mandato público, a saber, a proteção das poupanças e dos depositantes, o que se refletiu em diversas formas de intervenção. As disposições do TUB, que permitiram ao FITD utilizar os recursos recolhidos pelos bancos membros do consórcio para diferentes casos de intervenção de apoio, como no caso em apreço, deviam ser interpretadas como uma expressão desse mandato público [considerandos 117 a 121 da Decisão (UE) 2016/1208].

Embora o FITD fosse um consórcio de natureza privada, o simples facto de ter sido constituído como organismo de direito comum não podia ser considerado suficiente para excluir que uma medida adotada por uma instituição deste tipo fosse imputável ao Estado. A independência que uma empresa em geral possui não exclui o envolvimento concreto do Estado [considerando 122 da Decisão (UE) 2016/1208].

Seja como for, a legislação italiana e a da UE conferiram ao BdI a autoridade e os meios para garantir que todas as intervenções do FITD, na qualidade de SGD reconhecido na aceção do TUB, cumprissem esse mandato público e contribuíssem para a proteção dos depositantes. Assim, o BdI devia aprovar qualquer intervenção do FITD neste domínio, avaliando a sua conformidade com o mandato público na aceção do TUB [considerandos 123 e 124 da Decisão (UE) 2016/1208];

b) O BdI dispunha de amplos poderes sobre o FITD ao abrigo do TUB e as autoridades públicas italianas dispunham de diferentes poderes no que respeita à adoção de medidas como as que estão em causa, que só podiam ter lugar no caso dos bancos colocados sob administração especial. Tinham a faculdade de dar início a essas medidas, através do pedido de um administrador especial (funcionário público nomeado pelo BdI e sujeito à sua supervisão), e de as influenciar, tendo em conta o poder do BdI de as autorizar quanto à substância e a presença das autoridades públicas em todas as reuniões decisórias pertinentes, por ocasião das quais as próprias autoridades tiveram a possibilidade de manifestar as suas dúvidas [considerandos 127 a 130 da Decisão (UE) 2016/1208];

c) As autoridades públicas italianas exerceram os poderes de que dispunham no âmbito da adoção das medidas em questão. Os documentos pertinentes apresentados pela Itália mostravam que o BdI havia autorizado a intervenção do FITD para proteção dos interesses dos depositantes e dos clientes nos termos das disposições pertinentes do TUB e, por conseguinte, em conformidade com as disposições nacionais específicas de direito público. As negociações entre o administrador especial do Tercas e o BPB foram conduzidas «em coordenação com o BdI». O BdI convidou ainda o FITD a chegar a um entendimento equilibrado com o BPB [considerando 131 da Decisão (UE) 2016/1208].

À luz destes elementos, bem como dos referidos nas alíneas a) e b), a Comissão observou que as finalidades da intervenção em questão estavam estritamente prescritas no mandato público do FITD na aceção do TUB e, na sua substância, controladas pelas autoridades públicas [considerando 132 da Decisão (UE) 2016/1208].

([23]) Acórdão de 16 de maio de 2002, França/Comissão, C-482/99, ECLI: EU:C:2002:294.

(47) Nessa base, a Comissão concluiu que o conteúdo, o âmbito e o objetivo das medidas em causa eram de tal ordem que os elementos acima referidos demonstravam que a ausência de envolvimento das autoridades públicas na sua adoção era improvável e que existiam indícios suficientes para demonstrar que essas medidas eram imputáveis ao Estado e financiadas com recursos estatais. Mesmo que, em princípio, fosse possível que, considerados individualmente, alguns dos elementos acima referidos pudessem, por si só, ser insuficientes para concluir que as medidas eram, no seu conjunto, imputáveis ao Estado, esse conjunto de indícios demonstrava a imputabilidade das medidas à Itália [considerandos 143, 144 e 145 da Decisão (UE) 2016/1208].

2.6. **Resumo dos processos judiciais pertinentes**

2.6.1. *Anulação da Decisão (UE) 2016/1208 pelo Tribunal Geral: acórdão nos processos apensos T-98/16, T-196/16 e T-198/16*

(48) No seu acórdão proferido nos processos apensos T-98/16, T-196/16 e T-198/16, o Tribunal Geral anulou a Decisão (UE) 2016/1208 com o fundamento de que não estava preenchida a primeira condição para que o auxílio possa ser qualificado de «auxílio estatal» na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, a saber, que esse auxílio seja concedido pelo Estado ou proveniente de recursos estatais.

(49) No que respeita, mais especificamente, à imputabilidade à Itália da intervenção do FITD, após ter analisado os elementos em que a Comissão se baseou, o Tribunal Geral considerou que a Comissão não havia provado de forma juridicamente bastante o envolvimento das autoridades públicas italianas na adoção dessas medidas nem a sua imputabilidade ao Estado na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE ([24]).

(50) Concretamente, o Tribunal Geral apreciou o alcance do mandato público conferido ao FITD e a sua autonomia no que se refere às intervenções.

(51) O Tribunal Geral considerou que a intervenção do FITD se destinava principalmente a promover os interesses privados dos bancos membros do FITD e que, embora esses interesses privados pudessem coincidir com o interesse público, tal não constituía, por si só, uma indicação quanto ao eventual envolvimento das autoridades públicas na adoção de uma medida ([25]). O Tribunal Geral declarou ainda que a intervenção do FITD não executava qualquer mandato público atribuído pela legislação italiana, contrariamente ao que a Comissão havia considerado na Decisão (UE) 2016/1208. O mandato público conferido ao FITD consistia unicamente em reembolsar os depositantes, enquanto SGD, quando um banco membro do FITD fosse objeto de uma liquidação administrativa coerciva ([26]).

(52) Além disso, o Tribunal Geral precisou que não existia nenhum elemento de natureza orgânica que ligasse o FITD às autoridades públicas italianas e que a Comissão não tinha demonstrado o envolvimento das autoridades públicas italianas na adoção das medidas em causa ([27]).

(53) Neste contexto, o Tribunal Geral considerou, por um lado, que a autorização, pelo BdI, da intervenção do FITD a favor do Tercas não constituía um indício que permitisse imputar as medidas em causa à Itália, uma vez que, a este respeito, o Estado apenas efetuava um controlo de conformidade das medidas com o quadro regulamentar, para efeitos de supervisão prudencial ([28]). Em segundo lugar, o Tribunal Geral considerou que a presença dos representantes do BdI nas reuniões dos órgãos de direção do FITD não constituía prova suficiente da imputabilidade das medidas ao Estado, uma vez que esses representantes eram meros observadores sem nenhum direito de voto nem nenhuma voz consultiva ([29]). Em terceiro lugar, o Tribunal Geral considerou que a Comissão não tinha apresentado quaisquer elementos que provassem que o BdI tinha influenciado de maneira decisiva a negociação entre, por um lado, o FITD e, por outro, o BPB e o administrador especial, e que o BdI tinha utilizado os seus contactos com o FITD para influenciar de forma determinante o conteúdo das medidas em causa. O Tribunal Geral considerou que esses contactos apenas tinham permitido ao BdI ser informado da evolução do dossiê na sua qualidade de autoridade de supervisão competente e não tiveram a menor influência na decisão do FITD de intervir a favor do Tercas ([30]). Por último, o Tribunal Geral considerou que o papel desempenhado pelo administrador especial

([24]) Acórdão proferido nos processos apensos T-98/16, T-196/16 e T-198/16, n.º 132.
([25]) *Ibidem*, n.ºs 96 a 99.
([26]) *Ibidem*, n.ºs 100 a 106.
([27]) *Ibidem*, n.ºs 113 e 132.
([28]) *Ibidem*, n.ºs 115 a 120.
([29]) *Ibidem*, n.ºs 121 a 124.
([30]) *Ibidem*, n.ºs 125, 126 e 127.

neste processo não podia pôr em causa a autonomia do FITD para decidir tal intervenção. Além disso, os elementos de prova apresentados não demonstraram que o pedido de intervenção do FITD apresentado pelo administrador especial tinha sido o resultado de instruções do BdI ([31]).

(54) À luz do que precede, o Tribunal Geral considerou que a Comissão não tinha provado de forma juridicamente bastante o envolvimento das autoridades públicas italianas na adoção das medidas pelo FITD nem, por conseguinte, a imputabilidade dessas medidas ao Estado na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

(55) O acórdão proferido nos processos apensos T-98/16, T-196/16 e T-198/16, que anulou a Decisão (UE) 2016/1208, foi objeto de recurso por parte da Comissão.

2.6.2. *Decisão do Tribunal de Justiça que nega provimento ao recurso da Comissão*

(56) No seu acórdão no processo C-425/19 P, o Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso interposto pela Comissão contra o acórdão proferido nos processos apensos T-98/16, T-196/16 e T-198/16.

(57) No que respeita especificamente à imputabilidade à Itália da intervenção do FITD, o Tribunal de Justiça declarou que o Tribunal Geral não cometeu um erro ao considerar que os elementos apresentados pela Comissão para demonstrar a influência das autoridades públicas italianas sobre o FITD não permitiam imputar as medidas em causa à Itália.

(58) O Tribunal de Justiça declarou que o Tribunal Geral não tinha imposto que a Comissão satisfizesse um nível de prova mais elevado, no que respeita à imputabilidade das medidas ao Estado, pela mera razão de o FITD ser uma entidade privada, mas tinha extraído as consequências das diferenças objetivas que existem entre uma situação em que a entidade que concede o auxílio é uma empresa pública e aquela em que essa entidade é privada. O Tribunal de Justiça esclareceu, a este respeito, que os indícios aptos a demonstrar a imputabilidade de uma medida resultam das circunstâncias do caso concreto e do contexto em que essa medida ocorreu e que a inexistência de ligações capitalísticas entre a entidade em causa e o Estado apresenta uma certa pertinência a este respeito ([32]).

(59) O Tribunal de Justiça clarificou, além disso, que a sua jurisprudência relativa ao conceito de «emanação do Estado», que foi desenvolvida com o intuito de permitir aos particulares invocar as disposições incondicionais e suficientemente precisas de diretivas não transpostas ou incorretamente transpostas contra organismos ou entidades sujeitas à autoridade ou ao controlo do Estado, não pode ser aplicada à questão da imputabilidade ao Estado de medidas de auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE ([33]).

(60) Além disso, o Tribunal de Justiça observou que o Tribunal Geral não tinha deixado de proceder a uma análise global dos indícios que a Comissão apresentou. Foi com base na análise do conjunto dos indícios tidos em conta pela Comissão, colocados no seu contexto, que o Tribunal Geral declarou que essa instituição tinha cometido um erro de direito ao considerar que tinha demonstrado que as autoridades italianas tinham exercido um controlo público substancial na definição da intervenção do FITD a favor do Tercas ([34]).

3. **OBSERVAÇÕES PERTINENTES DAS PARTES INTERESSADAS**

(61) As partes interessadas apresentaram observações na sequência da adoção da decisão de início do procedimento. A presente secção resume apenas as observações relacionadas com a avaliação da imputabilidade ao Estado das medidas em causa, não refletindo, por conseguinte, todas as observações recebidas.

([31]) *Ibidem*, n.ºs 128 a 131.
([32]) Acórdão no processo C-425/19 P, n.ºs 69 a 73.
([33]) *Ibidem*, n.º 77.
([34]) *Ibidem*, n.ºs 80 a 85.

3.1. **Observações da Itália**

(62) No que se refere à imputabilidade à Itália da intervenção do FITD, a Itália baseou a sua análise no critério da imputabilidade desenvolvido no acórdão Stardust Marine que, segundo a mesma, não se encontra preenchido no caso em apreço pelos motivos a seguir indicados.

(63) Antes de mais, o FITD é uma entidade de direito privado e toma todas as suas decisões através dos seus órgãos de direção, cujos membros são representantes dos bancos membros e são totalmente autónomos. O processo decisório relacionado com estas intervenções de apoio era totalmente independente, não estando prevista qualquer participação ativa do BdI ou de qualquer outra entidade pública. O facto de um representante do BdI ter participado nas reuniões dos órgãos de direção do FITD não pode ser interpretado como indício de uma participação ativa do BdI no processo decisório do Fundo, uma vez que o mandato de representação se cingia inteiramente ao papel passivo de observador.

(64) A Itália argumentou ainda que o poder do BdI de aprovação dos Estatutos do FITD e suas eventuais alterações, bem como de autorização de operações específicas não afetava a autonomia do FITD, uma vez que aquele poder se encontrava limitado a um mero exercício de autorização posterior, realizado na qualidade de autoridade de supervisão e orientação no quadro da gestão de crises, na aceção do TUB. A decisão do BdI constituía uma decisão de ratificação, que se limitava a um controlo formal retrospetivo da legalidade de uma decisão «privada» totalmente finalizada. Esta análise foi corroborada pelos factos e, nomeadamente, pela fundamentação apresentada no despacho pelo qual o BdI autorizou a intervenção do FITD, em que o próprio BdI reconheceu não ter feito qualquer investigação sobre o mérito das opções tomadas pelo FITD. Para sustentar esse argumento, a Itália defendeu que o caso em apreço tem evidentes semelhanças com o processo Sicilcassa ([35]), no qual a Comissão concluiu que a intervenção em causa não configurava um auxílio estatal à luz da participação decisiva de entidades empresariais privadas.

(65) No que respeita aos elementos de prova referidos pela Comissão na decisão de início do procedimento, a Itália alegou que não demonstravam qualquer interferência do BdI no processo decisório do FITD. Segundo a Itália, o administrador especial, embora nomeado pelo BdI, não tinha poderes para influenciar diretamente a decisão do FITD de atribuir fundos a um banco em situação difícil. Ao invés, o administrador especial agiu na qualidade de gestor e representante legal do banco no âmbito da administração especial e não em nome do BdI, ou seja, assumiu todos os poderes de direito privado dos órgãos de direção dissolvidos. Além disso, a Itália contestou a existência de um indício de interferência do BdI. O excerto de uma nota do diretor-geral do FITD, datada de 28 de maio de 2014, que refere que o representante do BdI convidou o FITD a procurar um entendimento equilibrado com o BPB com vista à cobertura dos capitais próprios negativos, devia ser interpretado como a manifestação de um desejo e não como o estabelecimento de uma obrigação. Por último, do ponto de vista da Itália, não consta de ata alguma das decisões adotadas pelos órgãos de direção do FITD relativamente à intervenção a favor do Tercas qualquer tomada de posição do BdI que pudesse levar a pensar que este tenha exercido influência sobre o FITD.

3.2. **Observações do BdI** ([36])

(66) Nas suas observações relativas à decisão de início do procedimento, o BdI contestou que a intervenção de apoio do FITD fosse imputável ao Estado, uma vez que:

a) O FITD não cumpriu um mandato de política pública no quadro do apoio a instituições de crédito. O único mandato de política pública dos SGD consistia no reembolso dos depositantes. O artigo 96.º-A, n.º 1, último período, do TUB, que autorizava o FITD a intervir mediante outras modalidades que não o reembolso dos depositantes em casos de liquidação, não pode constituir nem um indício de imputabilidade ao Estado das intervenções do FITD que não sejam reembolsos de depositantes nem uma atribuição de mandato de política pública ao FITD. Esta disposição limitava-se a permitir o recurso a outras formas de intervenção;

([35]) Decisão 2000/600/CE da Comissão, de 10 de novembro de 1999, relativa à aprovação condicionada do auxílio concedido pela Itália aos bancos públicos sicilianos Banco di Sicilia e Sicilcassa [notificada com o número C(1999) 3865] (JO L 256 de 10.10.2000, p. 21).

([36]) O BdI transmitiu as suas observações na qualidade de terceiro e, por conseguinte, na presente secção aquelas não são apresentadas como observações da Itália. No entanto, uma vez que o BdI é uma instituição de direito público cujo comportamento é, enquanto tal, o do Estado-Membro e não está fora do âmbito de aplicação do artigo 107.º do TFUE por ser um órgão independente, é também referido como «Itália» na secção relativa à apreciação das medidas.

b) O BdI não decidiu, nem de um modo geral nem no caso em apreço, em conjunto com o FITD intervir em apoio de uma determinada empresa e não fiscalizou a conformidade da atuação do FITD com os mandatos de política pública que lhe possam ter sido atribuídos. O BdI apenas exerceu poderes de supervisão tendo em vista os objetivos da proteção dos depositantes, da estabilidade do sistema bancário e de uma gestão sã e prudente do banco. Além disso, o BdI afirmou não contribuir para a elaboração nem para a implementação da intervenção de apoio do FITD e que eventuais contactos entre o BdI e o FITD, no período anterior à formalização do pedido de autorização do FITD ao BdI não podiam ser classificados como contribuição do BdI para essas medidas. O BdI limitou-se a fornecer uma primeira orientação, exclusivamente à luz dos parâmetros regulatórios que orientaram o processo de autorização subsequente. O facto de o BdI ter nomeado um Administrador especial e supervisionar a sua atuação é irrelevante para o caso em apreço, uma vez que as responsabilidades e a finalidade de um Administrador especial não diferem substancialmente das de um administrador comum de uma empresa privada em crise. O administrador especial não agiu em nome do BdI. O representante do BdI teria participado nas reuniões do conselho e da comissão executiva do FITD apenas como observador, sem direito de voto. O facto de ter sido dirimido um litígio entre o FITD e o BPB quanto ao montante dos capitais próprios negativos do Tercas por um mediador nomeado pelo BdI é irrelevante, uma vez que foram as partes, de forma independente e por acordo, a solicitar ao BdI que lhes indicasse um nome, que, posteriormente, veio a ser nomeado pelas mesmas como mediador;

c) O caso vertente diferia de forma considerável das medidas de auxílios estatais tomadas pela Dinamarca, Espanha e Polónia, referidas na nota de rodapé 28 da decisão de início do procedimento, relativamente às quais a Comissão havia concluído que os recursos utilizados nas intervenções dos SGD estavam à disposição das autoridades públicas e que, portanto, as intervenções eram imputáveis aos Estados.

3.3. **Observações de outras partes interessadas**

(67) As outras partes interessadas, a saber, o FITD, o BPB e o Tercas, argumentaram ser errónea a afirmação da Comissão de que era altamente provável que os SGD concedessem auxílios estatais pelo facto de agirem no âmbito de um mandato público e de permanecerem sob tutela das autoridades públicas. Consideraram que a Comissão tinha concluído, a título preliminar, que as intervenções do FITD eram imputáveis ao Estado com base no mero pressuposto de que tais intervenções eram impostas por lei. Remeteram para o artigo 96.º-A do TUB, que previa que os SGD «*podem* prever outros casos e formas de intervenção», e alegaram, nomeadamente, que o caráter não vinculativo das intervenções do FITD fez com que a atuação do FITD não estivesse relacionada com a sua missão estatutária.

(68) O FITD referiu a sua natureza de entidade de direito privado, controlada e gerida pelos bancos membros do consórcio, e indicou que atuava na qualidade de instrumento de execução das intervenções reconduzíveis diretamente ao consórcio. O órgão de direção do FITD tomou as suas decisões, com total independência, sobre se, quando e como levar a cabo as intervenções de apoio, subordinadas exclusivamente à regra da situação «menos onerosa» no que respeita ao reembolso dos depositantes. O FITD não atuou no âmbito de qualquer mandato público ao adotar medidas de apoio e nenhum organismo público o podia obrigar a intervir. A autorização subsequente do BdI só foi concedida para verificar a adequação da intervenção no plano da supervisão prudencial, garantindo a sua compatibilidade com as exigências de proteção dos depositantes e da estabilidade do sistema bancário.

(69) Além disso, as outras partes interessadas indicaram que a adesão ao FITD não era obrigatória e que não existia qualquer ingerência do Estado nem na nomeação dos membros dos órgãos de direção do FITD nem no processo decisório. O facto de o BdI ter participado na qualidade de observador, sem direito de voto, não afetou o processo decisório independente do FITD. Referindo-se ao acórdão EARL Salvat père et fils ([37]), consideraram que, para que exista um auxílio estatal, o Estado deve estar representado no órgão de decisão de uma organização e poder impor as suas decisões.

(70) As outras partes interessadas consideraram ainda que o FITD era uma entidade que representava os interesses dos bancos que o constituem e que os poderes conferidos ao BdI no quadro da atuação do FITD apenas permitiam que o próprio BdI prosseguisse os seus objetivos gerais de supervisão e, mais especificamente, a verificação da existência de uma administração sã e prudente das instituições sujeitas à sua supervisão e a proteção dos interesses dos depositantes. O facto de o BdI ter nomeado um administrador especial para os bancos em crise não pressupunha uma ligação ao Estado. O FITD também referiu que, apesar de nomeado pelo BdI, o administrador especial não era um representante da autoridade de supervisão. O administrador especial gozava de um elevado grau de autonomia e agia por iniciativa

([37]) Acórdão de 20 de setembro de 2007, Salvat père & fils e o./Comissão, T-136/05, ECLI: EU:T:2007:295, n.º 154.

própria. Podia apresentar um simples pedido de intervenção ao FITD, que decidia livremente sobre a realização de intervenções alternativas, no melhor interesse dos bancos membros do consórcio. No presente caso, o administrador especial não se substituiu à assembleia do banco, o único órgão responsável pela aprovação de operações de caráter extraordinário. Quanto à autorização da intervenção do FITD pelo BdI, o FITD alegou que essa autorização só havia sido emitida depois de o FITD ter tomado a decisão de intervenção de forma autónoma e inseria-se nas normais funções de supervisão do BdI. Além disso, o representante do BdI participou nas reuniões do conselho e da comissão executiva do FITD apenas como observador, sem direito a voto. Aliás, tal como a Itália, as outras partes interessadas alegaram que os casos referidos pela Comissão na decisão de início do procedimento respeitantes aos SGD não eram comparáveis com o caso em apreço.

4. **APRECIAÇÃO DAS MEDIDAS**

4.1. **Existência de auxílio**

(71) Para determinar se uma medida constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, a Comissão deve determinar: i) se a medida é concedida pelo Estado ou provém de recursos estatais, ii) se a medida confere uma vantagem económica, iii) se é suscetível de falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções, iv) se a medida afeta as trocas comerciais entre Estados-Membros. Todas estas condições devem estar preenchidas para que uma medida constitua um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

(72) Através do acórdão proferido nos processos apensos T-98/16, T-196/16 e T-198/16, o Tribunal Geral anulou a Decisão (UE) 2016/1208. Em particular, o Tribunal Geral sustentou que a intervenção do FITD não executava qualquer mandato público atribuído pela legislação italiana, contrariamente ao que a Comissão havia considerado na Decisão (UE) 2016/1208. Além disso, apreciou os elementos de prova invocados pela Comissão na Decisão (UE) 2016/1208 e considerou que, à luz desses elementos, a Comissão não tinha provado de forma juridicamente bastante o envolvimento das autoridades públicas italianas na adoção das medidas pelo FITD nem a imputabilidade dessas medidas ao Estado na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

(73) O referido acórdão foi confirmado em sede de recurso pelo Tribunal de Justiça que, através do seu acórdão, reunido em formação de Grande Secção, clarificou a sua jurisprudência relativa à imputabilidade ao Estado de medidas de auxílio concedidas por uma entidade de direito privado que não seja um organismo do Estado nem uma empresa pública.

(74) Em especial, como declarou o Tribunal de Justiça, numa situação em que a entidade que concedeu o auxílio é de natureza privada, os indícios aptos a demonstrar a imputabilidade ao Estado da medida diferem dos exigidos na hipótese de a entidade que concedeu o auxílio ser uma empresa pública, apresentando a inexistência de ligações capitalísticas entre a entidade em causa e o Estado uma certa pertinência a este respeito. Segundo o Tribunal de Justiça, uma vez que tais ligações não existem numa situação deste tipo, a Comissão não se pode basear na existência de ligações capitalísticas entre tal entidade e o Estado. Por conseguinte, nessa situação, a Comissão tem o ónus particular de expor os indícios suscetíveis de demonstrar que a medida de auxílio em causa foi adotada sob a influência ou o controlo efetivo das autoridades públicas.

(75) O Tribunal de Justiça declarou ainda que foi com base na análise do conjunto dos indícios tidos em conta pela Comissão na Decisão (UE) 2016/1208, colocados no seu contexto, que o Tribunal Geral concluiu que a Comissão não tinha provado de forma juridicamente bastante a imputabilidade da intervenção do FITD à Itália.

(76) Neste contexto, uma vez que a Comissão não dispõe de outros indícios pertinentes suscetíveis de demonstrar de forma juridicamente bastante que as medidas em causa haviam sido adotadas pelo FITD sob a influência ou o controlo efetivo das autoridades italianas, impõe-se concluir que, com base nos elementos de que a Comissão dispõe, essas medidas não são imputáveis à Itália.

4.2. **Conclusão**

(77) Tendo em conta o que precede, a Comissão conclui que os elementos de que dispõe não são suficientes para demonstrar que a intervenção do FITD constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

5. **CONCLUSÃO**

(78) A Comissão considera que a intervenção do FITD a favor do Tercas em 2014 não constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A intervenção do sistema de garantia de depósitos da Itália, o *Fondo interbancario di tutela dei depositi*, a favor do Tercas em 2014 não constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

Artigo 2.º

A destinatária da presente decisão é a República Italiana.

Feito em Bruxelas, em 21 de setembro de 2023.

Pela Comissão
Didier REYNDERS
Membro da Comissão