

Unicredit S.p.a.
(parte ricorrente)

Banca Nazionale del Lavoro S.p.a.
(parte resistente)

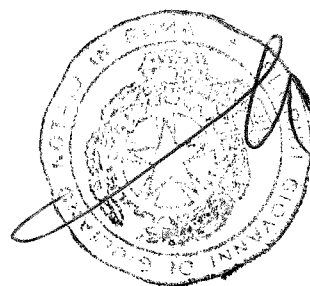
Fondo Pensioni Sicilia
(parte resistente)

Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia – Sede di
Palermo

R.G. n. 422/2026

Oggetto: Osservazioni tecniche in merito all'offerta formulata
da BNL nella Procedura aperta per l'affidamento
quinquennale del servizio di cassa

Nota tecnica nell'interesse di Unicredit S.p.a.



the

Premessa

La presente relazione, giusto incarico quale consulente tecnico (CT) esamina il piano finanziario presentato da BNL a giustificazione della propria offerta nella procedura di affidamento del servizio di cassa del Fondo Pensioni Sicilia.

Come meglio dimostreremo nelle pagine seguenti, sono stati rilevati sia limiti logico-applicativi che anomalie tra loro connesse, tali da inficiare la congruità, la serietà e la sostenibilità dell'offerta ai sensi dell'art. 110 del D.Lgs. 36/2023.

Per l'espressione della presente nota tecnica è stata utilizzata la documentazione trasmessaci, che è stata acquisita e utilizzata sul presupposto della sua autenticità e corrispondenza al vero, senza svolgere autonome verifiche e/o riscontri.

1. Non corretta stima dei ricavi fondati su margini di intermediazione: ricavi extra-sinallagmatici e aleatori

1.1. In merito all'anomalia nella costruzione del piano finanziario – Disomogeneità strutturale dei parametri di costo e di ricavo

Il piano finanziario presentato da BNL a giustificazione della propria offerta è affetto da un'anomalia metodologica di carattere strutturale: la costruzione del margine di intermediazione bancario ipotizzato, **unica vera fonte di ricavo del piano**, si basa su parametri temporalmente e finanziariamente incompatibili.

BNL ha quantificato il **costo della raccolta** (il tasso da corrispondere al Fondo sulle giacenze) mediante il parametro di breve periodo Euribor 3 mesi – benchmark - e ha poi stimato il **ricavo atteso** da quella stessa raccolta facendo riferimento al rendimento del CCT-EU IT0005491250 "Tv Eur6m+0,75% Ot30" — titolo con scadenza ottobre 2030 e duration pluriennale.

Il margine presentato nel piano (circa 320 *basis points*) deriva dal premio di *duration* incorporato in un titolo pluriennale rispetto al tasso a breve termine: un differenziale che **non è incassabile da una banca che utilizza raccolta a vista**, per ragioni regolamentari ed economiche che si illustrano di seguito.

Procediamo con ordine, ripercorrendo i limiti tecnici.

1.1.1. Il primo limite nella costruzione del piano finanziario discende da un divieto regolamentare: LCR e NSFR

L'*Asset & Liability Management* bancario impone che le attività (impieghi) siano finanziate con passività di durata adeguata. Una passività a vista — quale è per definizione il saldo di un conto corrente, esigibile in qualunque momento — non può giammai finanziare stabilmente un investimento con scadenza a 4-5 anni.

Questo non è soltanto un principio di sana e prudente gestione: è un obbligo normativo vincolante per BNL, sancito dal Regolamento UE n. 575/2013 (c.d. CRR) e dal Regolamento UE 2019/876 (c.d. CRR2), attraverso due metriche di liquidità:

Il **Liquidity Coverage Ratio (c.d. LCR)** impone che lo stock di attività liquide di elevata qualità corrisponda, in ogni momento, ad almeno il 100% dei deflussi di cassa netti attesi nei 30 giorni successivi. I depositi di fondi pensione rientrano nelle passività soggette al calcolo dei deflussi con coefficienti di prelievo elevati. Investire la totalità di tali giacenze in un Certificato di Credito del Tesoro con scadenza al 2030 — non liquidabile entro 30 giorni senza incorrere in rischi di prezzo — ridurrebbe strutturalmente l'LCR di BNL, rendendo impossibile il rispetto del requisito minimo.

Il **Net Stable Funding Ratio (c.d. NSFR)**, obbligatorio per tutti gli enti creditizi dal 28 giugno 2021 ai sensi del CRR2, garantisce che le attività e le passività presentino una struttura per scadenze sostenibile. Ai sensi del framework NSFR, i depositi non operativi di clientela finanziaria (categoria in cui rientrano i fondi pensione) ricevono un fattore di provvista stabile disponibile (*Available Stable Funding* - ASF) pari a **0%** — ovvero non sono considerati una fonte di finanziamento stabile. I titoli con vita residua superiore a un anno richiedono, invece, una copertura di provvista stabile obbligatoria (RSF) pari al **100%** del proprio valore. La conseguenza mette in crisi la costruzione dell'operazione da parte di BNL: finanziare il CCT IT0005491250 (scadenza 2030) mediante raccolta a vista da un fondo pensione (ASF = 0%) produce un gap NSFR negativo pari all'intero valore dell'investimento, che è **incompatibile con il requisito minimo del 100%** imposto dal CRR2.

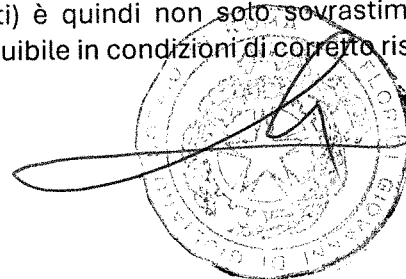
La normativa prudenziale europea, direttamente applicabile a BNL in quanto ente creditizio soggetto alla vigilanza della Banca Centrale Europea (BCE), **preclude nella sostanza** a BNL di impiegare le giacenze a vista del Fondo in CCT pluriennali. Il margine di intermediazione costruito su tale presupposto è pertanto **giuridicamente e regolamentarmente non conseguibile**.

Le uniche forme di investimento compatibili con una raccolta a vista, nel pieno rispetto delle norme prudenziali, sono: depositi overnight presso la BCE o sul mercato interbancario (a un tasso prossimo all'€STR (*Euro Short-Term Rate*), oggi circa 2,40%), operazioni pronti contro termine a brevissimo termine, e BOT a 3 mesi (rendimento intorno al 2,0-2,1% nel periodo rilevante).

In tutti questi casi, il rendimento dell'impiego è sostanzialmente allineato all'Euribor 3m, con un differenziale rispetto al tasso corrisposto al Fondo, Euribor 3m + 11 bps, nell'ordine di **0-20 basis points**. L'NSFR è disegnato per incentivare le banche a prestare denaro con scadenze il più in linea possibile con quelle della raccolta, pur se assottigliando il margine di guadagno rispetto al modello tradizionale di profitto basato su investimenti a medio/lungo termine a fronte di raccolta a breve termine.

Il margine di intermediazione "realistico", calcolato come differenziale netto tra il rendimento ottenibile impiegando la raccolta a breve termine (*Euro Short-Term Rate* ovvero BOT 3 mesi, entrambi intorno all'1,90-2,02% a dicembre 2025) e il tasso corrisposto al Fondo (Euribor 3m + 11bps $\approx$ 2,18%), è **negativo**, nell'ordine di -10/-28 *basis points*.

Il margine ipotizzato da BNL (€ 320.000 netti) è quindi non solo sovrastimato, ma in contrasto con quanto ragionevolmente conseguibile in condizioni di corretto rispetto delle norme prudenziali.



Me

1.1.2. Il secondo limite: il tasso offerto da BNL non è coerente con la propria struttura di margine di interesse

Un ulteriore elemento di riflessione emerge dal confronto tra le strutture di redditività dei due istituti bancari concorrenti, quale risulta dai rispettivi bilanci 2024. Il **margine di interesse in rapporto alla raccolta** — indicatore che misura la capacità di una banca di generare reddito netto dalla propria attività di intermediazione tra impieghi e raccolta — si attestava, nel 2024, al **2,64%** per BNL e al **3,06%** per UniCredit.

Questi dati riflettono la struttura complessiva dei tassi attivi e passivi di ciascun istituto e rappresentano, in sintesi, il rendimento medio che ogni banca riesce a ricavare dalla propria raccolta dopo averne sostenuto il costo.

Applicando tale rapporto al tasso creditore offerto da BNL in sede di gara (2,18%), e ricalibrando proporzionalmente tale tasso in base alla differenza di margine tra i due istituti (ovvero moltiplicando il tasso BNL per il rapporto tra il margine BNL e quello UniCredit - $2,64\% / 3,06\% = 0,863$), si ottiene un tasso pari a **circa 1,88%**, che coincide sostanzialmente con il tasso creditore offerto da UniCredit nella medesima procedura.

In altri termini, se BNL avesse offerto un tasso creditore proporzionato alla propria struttura di margine di interesse, così come UniCredit ha fatto rispetto alla propria, avrebbe dovuto offrire circa l'1,88%, e non il 2,18%.

Il tasso effettivamente offerto da BNL è superiore di circa 30 *basis points* rispetto a quello che la sua stessa struttura di redditività avrebbe giustificato. Emerge, anche rispetto a quanto dimensione, una incongruenza (*rectius*, anomalia) dell'offerta formulata da BNL rispetto alla sua stessa struttura di tassi.

Non esiste, in astratto, alcun obbligo normativo o contrattuale che imponga a una banca di calibrare il tasso offerto in gara in proporzione al proprio margine di interesse: un operatore potrebbe infatti, legittimamente, scegliere di comprimere deliberatamente il proprio margine per ragioni strategiche o competitive, nei limiti di una strategia di concorrenza leale.

Il confine rilevante non è tra offerta in utile e offerta in perdita, ma tra concorrenza lecita e concorrenza sleale. Un operatore economico può legittimamente accettare un margine negativo su un singolo contratto quando ciò risponde a una strategia di ingresso su un mercato, di fidelizzazione di un cliente o di ottimizzazione del proprio portafoglio complessivo. L'offerta in perdita diventa invece uno strumento distorsivo della competizione quando il suo scopo non è acquisire un cliente, ma precludere ai concorrenti l'accesso al mercato attraverso un prezzo che nessun operatore economicamente efficiente potrebbe sostenere.

L'art. 2598 c.c. qualifica come concorrenza sleale, tra l'altro, il ricorso a "ogni altro mezzo non conforme ai principi della correttezza professionale e idoneo a danneggiare l'altrui azienda". In questa clausola generale può rientrare un'offerta strutturata in modo tale che il prezzo non costituisca una normale leva competitiva, ma uno strumento artificioso funzionale a escludere il concorrente dalla gara. Nel caso di specie, l'entità dello scostamento tra il tasso offerto e quello giustificabile sulla base della propria struttura di redditività, unitamente all'impossibilità regolamentare di realizzare i ricavi a supporto, solleva interrogativi sulla natura effettiva dell'offerta che, pur esulando dal perimetro della presente nota tecnica, non possono essere del tutto ignorati in una valutazione complessiva della serietà e della correttezza dell'offerta medesima.

Tuttavia, nel contesto della presente procedura, questo scostamento assume un significato specifico: il tasso di 2,18% offerto da BNL non appare il prodotto di una scelta competitiva sostenibile nell'ambito della propria struttura di costi e ricavi, ma riflette verosimilmente l'esigenza di massimizzare il punteggio attribuito al criterio del "tasso

creditore sulle giacenze di cassa”, che costituisce il principale elemento di differenziazione delle offerte economiche.

Come già illustrato nella presente nota in relazione all'anomalia dei parametri temporali, BNL ha potuto offrire un tasso così elevato solo assumendo, in modo incoerente, di remunerare la raccolta a breve mediante rendimenti ottenibili esclusivamente con impieghi a lungo termine.

Il dato di bilancio sulla struttura del margine di interesse di BNL conferma, sotto un profilo ulteriore e indipendente, che il tasso offerto non era allineato alla realtà economica della banca e che, pertanto, l'offerta presentava un profilo di anomalia non adeguatamente considerato in sede di verifica da parte del RUP.

1.1.3. Un ulteriore limite risiede nella circostanza che l'operazione assume i connotati di uno swap per la Banca, con ulteriori ed ineludibili implicazioni regolamentari.

La struttura finanziaria ipotizzata da BNL — raccolta a breve termine remunerata a Euribor 3 mesi e impiego a lungo termine indicizzato a Euribor 6 mesi su un titolo con scadenza al 2030 — è economicamente equivalente a una posizione in un *interest rate swap* in cui BNL paga il tasso variabile a breve (Euribor 3m, il costo della raccolta) e riceve il rendimento di un titolo a tasso variabile di più lunga scadenza (Euribor 6m + spread).

Tale esposizione costituirebbe, sotto il profilo regolamentare, un rischio di tasso di interesse sul *banking book* (IRRBB), disciplinato dalla Direttiva 2013/36/UE (CRD IV) e dalle linee-guida rilasciate dall'*European Banking Authority* (EBA) del 2018 sull'IRRBB, che impongono alle banche di misurare, monitorare e limitare l'esposizione alle variazioni dei tassi di interesse derivante da disallineamenti di scadenza tra attivo e passivo.

Lungi dal rappresentare una normale attività di intermediazione, la struttura ipotizzata nel piano configura, pertanto, un rischio di mercato regolamentato che, oltre a essere quantitativamente irrilevante in termini di margine netto — come dimostrato nelle sezioni precedenti — richiederebbe l'assorbimento di capitale regolamentare aggiuntivo, e dunque di un ulteriore costo non contabilizzato nel piano finanziario di BNL.

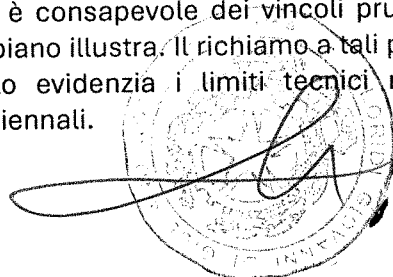
1.2. L'aleatorietà ammessa dallo stesso offerente

L'anomalia strutturale è confermata dal testo stesso dei giustificativi BNL, dove la Banca afferma espressamente che la rappresentazione relativa al rendimento della raccolta è “meramente esemplificativa” e che non intende “descrivere né anticipare le modalità effettive di impiego della raccolta”, soggette a “modelli di *Asset Liability Management* (ALM) e di *Risk Management* di particolare complessità, non determinabili puntualmente ex ante.”

Questa dichiarazione fa emergere i limiti tecnici dell'offerta di BNL.

Da un lato, BNL ammette che il piano non descrive l'effettivo utilizzo della raccolta, annullandone il valore probatorio nell'ambito della verifica di anomalia prevista dall'art. 110 D.Lgs. 36/2023: giustificativi che l'offerente stesso qualifica come ipotetici non possono dimostrare la “congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità” dell'offerta.

Dall'altro, il richiamo alle politiche di ALM e Risk Management come ragione dell'inaffidabilità del modello conferma che BNL è consapevole dei vincoli prudenziali (LCR, NSFR) che le impediscono di fare ciò che il piano illustra. Il richiamo a tali politiche come giustificazione dell'incertezza del modello evidenzia i limiti tecnici nell'aver ipotizzato di investire la raccolta a vista in CCT pluriennali.



Me

Una volta espunta la voce di ricavo da intermediazione CCT (€ 2.500.000 annui) o, in subordine, ricalcolata su basi omogenee e regolamentariamente compatibili, il piano BNL si chiuderebbe strutturalmente, ed inevitabilmente, in perdita.

I soli costi documentati ammonterebbero a € 2.193.055 annui, mentre i ricavi propri del contratto di servizio si ridurrebbero al corrispettivo contrattuale di € 0,01.

La valutazione di congruità operata dal RUP, che non ha tenuto conto di tali anomalie strutturali né della dichiarata aleatorietà degli stessi giustificativi, è pertanto affetta da evidenti incoerenze tecniche nonché vizi di logicità e ragionevolezza istruttoria.

1.2.1. Prima incoerenza: l'artificiosa sovrastima del tasso offerto al Fondo

Alla luce della disomogeneità sin qui illustrata, emerge una prima, significativa incoerenza che inficia la stessa struttura dell'offerta economica presentata da BNL in sede di gara.

Il piano finanziario di BNL esplicita un margine di intermediazione netto pari a **circa 32 basis points** (2,50% di rendimento ipotizzato sul CCT, meno 2,18% di tasso corrisposto al Fondo = 0,32%).

Se BNL avesse costruito il proprio piano su parametri temporalmente omogenei — come metodologicamente corretto — avrebbe dovuto assumere quale tasso di finanziamento il parametro di breve periodo Euribor 3 mesi, che alla data della gara (dicembre 2025, riferimento Euribor 3m base 365 del mese precedente) si attestava intorno al **2,07%**.

A parità di margine dichiarato (0,32%), il tasso creditore che BNL avrebbe potuto coerentemente offrire al Fondo sarebbe stato pari a **1,75%** (2,07% - 0,32%), e non al 2,18% in concreto offerto.

Tale differenza non è irrilevante: il "Tasso creditore annuo sulle giacenze di cassa" costituisce uno dei criteri di valutazione delle offerte economiche della gara, direttamente incidente sul punteggio attribuito a ciascun concorrente.

Offrire un tasso del 2,18% anziché del 1,75% ha consentito a BNL di conseguire un punteggio artificialmente elevato su questo criterio, alterando l'esito della competizione attraverso un parametro di ricavo, il rendimento del CCT pluriennale, che, come dimostrato nella sezione precedente, non è conseguibile, da un punto di vista regolamentare, con raccolta a vista.

1.2.2. Seconda incoerenza: I costi omessi nel piano finanziario

In primo luogo, si deve evidenziare che la struttura del piano costi di BNL presenta un'analisi incompleta.

Il piano finanziario di BNL presenta una stima dei costi annui complessivamente pari a € 2.193.055, di cui € 2.180.000 costituiti dalla sola voce di interessi passivi da corrispondere al Fondo sulle giacenze di cassa.

Il residuo, € 13.055, è destinato a coprire la totalità degli altri costi operativi del servizio, inclusa la manodopera (€ 2.300), gli oneri di sicurezza (€ 500), le fidejussioni (€ 10.090) e i contributi di gara (€ 165).

Questa ripartizione rivela una anomalia di impostazione: il piano è costruito in modo tale che la quasi totalità dei costi sia assorbita dalla remunerazione delle giacenze di cassa del Fondo, con un residuo esiguo destinato all'intera operatività del servizio.

Ciò implica che qualsiasi scostamento rispetto alle ipotesi di raccolta assunte nel piano, in termini di volume delle giacenze, di andamento dell'Euribor o di intensità operativa del

servizio, si riflette direttamente e integralmente sul risultato economico, azzerandolo o portandolo in perdita.

a) Focus sul costo della manodopera

La voce più significativa dell'inadeguatezza del piano costi è quella relativa alla manodopera, che BNL ha stimato in **€ 2.300 annui**, calcolata su un impiego di personale pari a **0,03 FTE (Full Time Equivalent)**, applicando una RAL di riferimento di € 76.553 secondo il CCNL ABI. La traduzione aritmetica di questo dato è immediata: 0,03 FTE corrisponde a **54 ore lavorative l'anno**, ossia **4,5 ore al mese**, ovvero poco più di un'ora a settimana.

Ora, questa stima non appare compatibile con la complessità e la varietà delle attività che il contratto pone a carico del gestore del servizio di cassa di un fondo pensione pubblico della dimensione del Fondo Pensioni Sicilia.

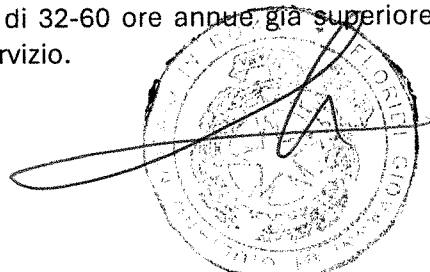
Per meglio contestualizzare questa osservazione, si ricorda che il capitolato di gara prevede, a carico del gestore del servizio di cassa, le seguenti attività, espressamente richiamate anche dagli stessi giustificativi di BNL:

- ricezione, verifica, autorizzazione ed esecuzione degli ordini telematici di incasso e pagamento, gestione e risoluzione delle anomalie nel processo di trasferimento dei flussi contabili;
- manutenzione degli applicativi di conto corrente e remote banking, con gestione degli aggiornamenti e delle configurazioni;
- gestione delle richieste di diversa natura da parte del Fondo, incluse le variazioni del legale rappresentante e dei procuratori abilitati alla firma, con consultazione di banche dati esterne (CERVED), predisposizione e spedizione della nuova contrattualistica, assistenza telefonica e produzione di documentazione bancaria;
- verifica annuale e assegnazione del profilo di rischio della unità operativa in relazione agli adempimenti di cui al D.Lgs. 231/2007 in materia di antiriciclaggio;
- gestione personalizzata delle procedure esecutive (pignoramenti) avviate nei confronti del Fondo o di terzi, con presidio dei termini processuali, redazione delle dichiarazioni di terzo pignorato e raccordo con il legale;
- supporto alla valutazione delle opportunità di investimento della liquidità disponibile, con il coinvolgimento di personale specializzato nelle strutture di capital markets o advisory finanziario;
- presidio operativo di una filiale di tesoreria dedicata, con presenza fisica di personale qualificato.

L'insieme di queste attività non appare compatibile con 54 ore annue.

A titolo di verifica parziale, il solo adempimento antiriciclaggio impone su base annua l'aggiornamento della valutazione del rischio, la verifica dell'adeguata verifica della clientela relativa all'ente, il monitoraggio delle operazioni e la formazione del personale addetto: un'attività che, anche nei casi di minore complessità, richiede un impegno stimabile in non meno di 15-20 ore annue a carico di personale qualificato.

Analogamente, la gestione dei pignoramenti — pur nelle annate storicamente meno intense citate da BNL nella propria memoria (8-10 procedure l'anno) — richiede tra le 4 e le 6 ore per ciascuna procedura, per un totale di 32-60 ore annue già superiore all'intero monte ore stimato da BNL per l'insieme del servizio.



Me

La difesa di BNL, a difesa del proprio piano finanziario, sostiene l'argomento delle economie di scala.

Nella memoria depositata il 9 marzo 2026, BNL ha difeso la propria stima sostenendo che l'impegno di personale si traduce in un "costo incrementale minimo" grazie alle economie di scala derivanti dalla gestione di centinaia di servizi analoghi, e che il presidio della filiale tesoreria sarebbe "assicurato mediante strutture e risorse già presenti nell'organizzazione".

Per quanto l'argomento abbia una dignità economica, tuttavia non è sostenibile in termini di verifica di anomalia per una ragione di metodo: nell'ambito del subprocedimento disciplinato dall'art. 110 del D.Lgs. 36/2023, il concorrente è tenuto a giustificare i costi effettivi attribuibili all'esecuzione dello specifico contratto in gara, non a dimostrare che essi siano assorbiti dal proprio overhead aziendale.

Come ha precisato la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sez. V, n. 8356/2023), le giustificazioni devono riferirsi all'equilibrio economico dell'offerta in relazione al servizio posto a gara, e non all'attività complessiva dell'impresa.

La possibilità di ripartire i costi su altri contratti non costituisce una giustificazione dell'offerta: è la dimostrazione che questa non copre autonomamente i propri costi, confermandone il carattere anomalo.

L'offerta presentata da BNL, come si è visto, fonda la propria sostenibilità sulla possibilità di distribuire i costi del servizio sull'intera struttura operativa della banca, beneficiando delle economie di scala derivanti dalla gestione di centinaia di servizi analoghi. Questa impostazione, nella misura in cui implica che i costi del presente contratto vengano di fatto sussidiati da altri contratti o da altre attività della banca, integra una fattispecie di *cross-subsidy*, ossia di sovvenzione incrociata tra linee di business.

Il *cross-subsidy* non è di per sé illecito, ma solleva interrogativi sul piano della correttezza concorrenziale quando consente a un operatore di presentare un'offerta a condizioni che non riflettono i costi effettivi del singolo servizio, rendendo la competizione asimmetrica rispetto a operatori che invece imputino correttamente tali costi al contratto in gara. In tali circostanze, il ricorso al sussidio incrociato può in astratto avvicinarsi alla clausola generale dell'art. 2598, n. 3, c.c., che qualifica come sleale il ricorso a mezzi non conformi ai principi della correttezza professionale idonei a danneggiare l'altrui azienda. Si tratta di un profilo che, pur esulando dal perimetro strettamente tecnico della presente nota, non può essere del tutto ignorato in una valutazione complessiva della correttezza dell'offerta.

b) Focus sulle ulteriori voci di costo

Oltre alla manodopera, il piano BNL omette ulteriori voci di costo ineliminabili nell'esecuzione del servizio:

- **L'imposta di bollo sul dossier titoli.** Questa è la voce omessa di maggiore entità, già segnalata nelle osservazioni tecniche di UniCredit (file F). Il piano BNL ipotizza che la raccolta del Fondo venga investita in titoli di Stato (CCT-EU IT0005491250) per un ammontare di € 100 milioni. Indipendentemente da chi sia formalmente l'intestatario del dossier titoli — il Fondo stesso o la banca nel proprio portafoglio — tale investimento è soggetto all'imposta di bollo proporzionale sugli strumenti finanziari prevista dall'art. 13, co. 2-ter della Tariffa allegata al DPR 642/1972 come modificato dal D.L. 201/2011, pari allo **0,2% annuo** sul valore di mercato degli strumenti detenuti. Applicata alla giacenza ipotizzata di € 100 milioni, tale imposta genera un **onere annuo di € 200.000**, che non figura in alcuna voce del piano BNL. Si tratta di un costo obbligatorio per legge, non comprimibile né eliminabile, la cui omissione è di per sé sufficiente ad azzerare il margine netto dichiarato di € 306.945.

- **L'imposta di bollo sul conto corrente.** Per i soggetti diversi dalle persone fisiche, l'imposta di bollo sui conti correnti è pari a € 100 l'anno indipendentemente dalla giacenza, ai sensi dell'art. 13, co. 2-bis della medesima Tariffa. Voce assente dal piano BNL.
- **I costi operativi di back-office.** La gestione quotidiana del conto — riconciliazione dei movimenti, produzione dell'estratto conto, gestione degli ordini di pagamento in formato CBI, invio delle contabili, rendicontazione periodica — genera costi che, come risulta dal confronto con i fogli informativi delle principali banche italiane esaminati nella presente nota (UniCredit: € 3,50 per operazione centralizzata; BNL stessa: € 1,90; Intesa Sanpaolo: € 1,60; Banco BPM: € 2,05), si attestano mediamente tra € 1,60 e € 3,50 per ogni singola operazione contabile. Per un fondo pensione con operatività di 150 operazioni mensili, ciò determina un costo operativo annuo tra € 2.880 e € 6.300 per le sole spese di registrazione, interamente omesse dal piano BNL.
- **I costi di integrazione e manutenzione tecnologica.** Il collegamento telematico tra i sistemi della Banca e quelli del Fondo, integrazione CBI/SEPA, configurazione dei profili utente e delle autorizzazioni di firma, certificati digitali, test di funzionamento, aggiornamenti periodici e manutenzione evolutiva, comporta costi tecnici specifici non contabilizzati. Anche stimandoli come quota-parte dei costi di infrastruttura già esistente, il costo incrementale attribuibile al singolo contratto non è mai nullo, e in una corretta contabilità analitica del servizio dovrebbe essere valorizzato in almeno € 1.500-3.000 annui.

Si osserva infine che, anche qualora le attività operative del servizio fossero parzialmente o integralmente automatizzate, mediante strumenti di *process automation*, integrazione telematica avanzata o procedure informatiche standardizzate, i costi di sviluppo, implementazione, manutenzione e aggiornamento dei sistemi utilizzati costituirebbero comunque costi reali, da imputare pro-quota al singolo contratto in ragione del suo contributo all'utilizzo di tali risorse.

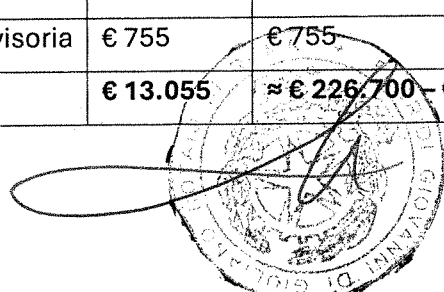
L'automazione non azzerava i costi: li trasforma da costi variabili di manodopera in costi fissi di investimento tecnologico, che richiedono ugualmente di essere allocati e recuperati nell'ambito del piano economico del servizio.

La loro omissione dal piano finanziario di BNL è pertanto contestabile indipendentemente dal grado di automazione effettivamente adottato.

c) Quadro di sintesi

La tabella che segue riepiloga le voci di costo operativo diverse dagli interessi passivi corrisposti al Fondo, confrontando quanto dichiarato da BNL con la stima corretta.

Voce di costo operativo	Piano BNL	Stima
Manodopera (0,15-0,20 FTE, CCNL ABI)	€ 2.300	€ 11.500 – € 15.300
Imposta di bollo dossier titoli (0,2% × €100M)	€ 0	€ 200.000
Costi back-office (150 op./mese × 12)	€ 0	€ 2.880 – € 6.300
Costi integrazione e manutenzione tecnologica	€ 0	€ 1.500 – € 3.000
Imposta di bollo c/c (soggetti non fisici)	€ 0	€ 100
Fideiussione definitiva (annuale)	€ 10.000	€ 10.000
Oneri sicurezza, ANAC, fideiussione provvisoria	€ 755	€ 755
Totale costi operativi (esclusi interessi)	€ 13.055	≈ € 226.700 – € 235.500



Muc

Il confronto evidenzia uno scostamento di oltre **€ 213.000 – € 222.000 annui** rispetto alle voci di costo operativo non finanziario.

Aggiungendo gli interessi passivi al Fondo (€ 2.180.000, voce comune a entrambe le stime), il totale dei costi annui correttamente ricostruiti raggiunge circa **€ 2.406.700 – € 2.415.500**, contro i € 2.193.055 del piano BNL.

Poiché i proventi da intermediazione realisticamente conseguibili nel rispetto della normativa prudenziale si attestano su valori negativi o al più nulli — come dimostrato nell'analisi dei ricavi — il piano correttamente ricostruito evidenzia una **perdita annua stimata tra € 356.000 e € 515.000**, in luogo dell'utile di € 306.945 dichiarato da BNL, con uno scostamento complessivo superiore a **€ 660.000 – € 820.000 annui** rispetto al piano presentato.

Tali elementi attestano l'insostenibilità strutturale dell'offerta e l'inadeguatezza dell'istruttoria condotta dal RUP in sede di verifica di anomalia.

1.2.3. Terza incoerenza: l'ipotesi di giacenza media di € 100 milioni è un dato aleatorio

L'intera architettura del piano finanziario di BNL si regge su un'unica ipotesi quantitativa di partenza: che le giacenze medie del Fondo Pensioni Sicilia sui conti correnti presso la Banca si attestino, per l'intera durata del contratto, su **€ 100 milioni**.

Da questo dato derivano sia la voce di ricavo principale — gli interessi attivi da investimento in CCT ($€ 2.500.000 = 2,50\% \times € 100M$) — sia la voce di costo più rilevante — gli interessi passivi corrisposti al Fondo ($€ 2.180.000 = 2,18\% \times € 100M$).

Il margine dichiarato di € 306.945 dipende interamente dalla tenuta di questa ipotesi: una variazione anche modesta della giacenza effettiva rispetto al dato assunto produce effetti proporzionali su entrambe le voci, modificando in misura significativa il risultato economico del piano.

BNL afferma di aver determinato tale valore "analizzando gli ultimi bilanci del Fondo", senza fornire tuttavia alcun dato di supporto, alcuna serie storica e alcuna analisi della variabilità delle giacenze nel tempo. Si tratta, a tutti gli effetti, di un'assunzione puntuale non documentata, proiettata invariata su un orizzonte contrattuale di cinque anni.

Questa impostazione è **metodologicamente fragile** per diverse ragioni concorrenti.

In primo luogo, le giacenze di un fondo pensione pubblico non sono una grandezza stabile: esse dipendono dal flusso contributivo in entrata, dai pagamenti pensionistici in uscita, dalle scelte di investimento del patrimonio, dall'andamento demografico degli iscritti e dalle eventuali variazioni normative che incidono sull'entità delle prestazioni erogate. Su un orizzonte quinquennale, la combinazione di questi fattori può determinare scostamenti anche rilevanti rispetto ai valori storici.

In secondo luogo, il Fondo è libero — e anzi prudenzialmente tenuto, in quanto ente previdenziale — a diversificare le proprie disponibilità liquide, mantenendo presso la banca cassiera solo le somme strettamente necessarie alla gestione operativa corrente e investendo il resto in strumenti di mercato monetario o in altri attivi coerenti con la propria politica di investimento. Nulla nel capitolato impone un obbligo di mantenimento di un livello minimo di giacenza.

In terzo luogo, e conseguentemente, il contratto non prevede alcun meccanismo di penale o di adeguamento del corrispettivo in caso di giacenze inferiori alla soglia ipotizzata da BNL, il che significa che il rischio di un volume di raccolta inferiore alle attese ricade interamente sulla banca, senza alcuna tutela contrattuale.

Ne deriva che l'ipotesi dei € 100 milioni di giacenza media non costituisce un dato contrattuale certo, né una previsione documentata e verificabile: è un'assunzione non ancorata ad alcun impegno dell'ente e non sorretta da un'analisi della variabilità storica.

Quale semplice simulazione, se si ipotizzasse una riduzione della giacenza media del 20% — del tutto plausibile su un orizzonte quinquennale — la raccolta scenderebbe a € 80 milioni, riducendo proporzionalmente sia i ricavi che i costi finanziari, ma alterando il margine netto in misura tale da rendere il piano in perdita già a partire da questo solo scostamento, prima ancora di considerare le ulteriori anomalie evidenziate nella presente nota.

1.2.4. Quarta incoerenza: L'anomalia del corrispettivo di € 0,01 e del piano basato sui soli ricavi da intermediazione

Il corrispettivo contrattuale rappresentato nel piano finanziario presentato da BNL comporta l'assenza di remunerazione intrinseca al servizio.

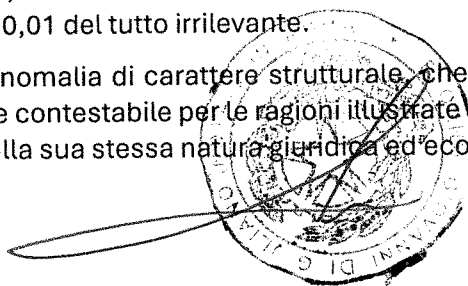
Infatti, il corrispettivo annuo onnicomprensivo offerto da BNL per il servizio di cassa del Fondo Pensioni Sicilia è pari a € 0,01, cifra che nei giustificativi la stessa BNL conferma essere il prezzo "quotato in sede di gara". Si tratta, nella sostanza, di un corrispettivo pari a zero: una cifra simbolica, che non remunera in alcuna misura l'attività prestata, non copre i costi operativi del servizio e non assicura all'offerente alcun margine contrattuale diretto.

Questa impostazione configura una prima, autonoma anomalia dell'offerta. Il principio del c.d. *utile necessario*, elaborato dalla giurisprudenza amministrativa e richiamato negli atti legali di UniCredit, stabilisce che l'operatore economico deve formulare un'offerta che garantisca almeno un margine minimo di utile intrinseco al contratto, ritenuto indispensabile per assicurare un'esecuzione diligente del servizio e per evitare potenziali contenziosi derivanti da un equilibrio economico-finanziario inadeguato. Questo principio è stato ribadito in numerose pronunce del Consiglio di Stato e dei TAR (tra le più recenti: T.A.R. Salerno, sez. I, 22 aprile 2025, n. 728; T.A.R. Roma, sez. I, 7 marzo 2025, n. 4896; Consiglio di Stato, sez. V, 22 giugno 2020, n. 3973), che hanno costantemente qualificato la sostanziale assenza di remunerazione come indice di un'offerta non affidabile sul piano economico.

BNL, nella propria memoria difensiva, ha contrastato questo rilievo invocando la giurisprudenza che ammette offerte a corrispettivo zero nei servizi di tesoreria, sul presupposto che la banca possa trarre utilità economiche indirette dalla gestione dei flussi finanziari dell'ente (Consiglio di Stato, sez. V, 3 ottobre 2017, n. 4614; T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 17 luglio 2025, n. 976). Questa difesa, tuttavia, sposta il problema senza risolverlo: l'ammissibilità in astratto di un corrispettivo pari a zero nei servizi di tesoreria presuppone che le utilità economiche indirette richiamate a giustificazione siano reali, verificabili e sufficienti a coprire i costi del servizio. Come si dimostrerà a seguire, nel caso di specie tali utilità non hanno queste caratteristiche.

Per giustificare la sostenibilità di un'offerta priva di corrispettivo, BNL ha costruito un piano finanziario il cui unico elemento di ricavo significativo non è il corrispettivo contrattuale, ma il margine di intermediazione bancaria che la Banca prevede di realizzare investendo le giacenze del Fondo in titoli di Stato (CCT-EU IT0005491250) a un rendimento del 2,50%, a fronte di un tasso corrisposto al Fondo del 2,18%. Il ricavo ipotizzato ammonta a € 2.500.000 annui, che rappresenta il 99,9996% del totale dei ricavi stimati nel piano, essendo il corrispettivo contrattuale di € 0,01 del tutto irrilevante.

Questa impostazione è affetta da una anomalia di carattere strutturale, che attiene non tanto alla quantificazione del ricavo, pure contestabile per le ragioni illustrate nelle sezioni precedenti della presente nota, quanto alla sua stessa natura giuridica ed economica.



me

Il margine di intermediazione bancaria sulla raccolta non è un ricavo del *contratto di servizio di cassa*: è un ricavo dell'*attività bancaria* di BNL, realizzato in forza della propria licenza bancaria e della propria autonoma attività di impiego delle risorse raccolte. La banca che gestisce il servizio di cassa di un ente pubblico non incassa un corrispettivo contrattuale per l'impiego della raccolta: semplicemente utilizza le disponibilità dell'ente come normale provvista, al pari di qualsiasi altra forma di raccolta del risparmio. Il contratto di cassa non attribuisce all'istituto il diritto a questo margine, né lo quantifica, né lo garantisce: esso dipende interamente dalle scelte autonome della banca in materia di ALM e di politica degli impieghi, da fattori di mercato non controllabili (andamento dei tassi, liquidità del mercato secondario, curva dei rendimenti) e da vincoli regolamentari che, come dimostrato nell'apposita sezione della presente nota, impediscono di fatto l'investimento ipotizzato in CCT pluriennali con raccolta a vista.

In altri termini, i ricavi da intermediazione non costituiscono "utilità proprie e fisiologiche del servizio di tesoreria", come correttamente rilevato negli atti legali di UniCredit: essi sono utilità *collaterali* che la banca può conseguire grazie alla posizione di vantaggio informativo e operativo che il contratto di cassa le conferisce rispetto alla gestione della liquidità dell'ente, ma che non derivano dall'esecuzione del servizio contrattualmente definito. La distinzione non è formale: essa ha conseguenze dirette sulla verifica di anomalia, perché la giurisprudenza amministrativa, richiamata anche nelle osservazioni legali di UniCredit, ha ripetutamente affermato che i giustificativi non possono fondarsi su "elementi aleatori e futuri estranei all'offerta stessa, quali gli eventuali introiti che sarebbe possibile ricavare aliunde", dovendosi ritenere infondata "l'impostazione dell'impresa che ritiene di poter coprire costi derivanti dall'esecuzione del contratto mediante utili conseguibili eventualmente solo in un tempo successivo per mezzo di un negozio giuridico differente" (TAR Umbria n. 457/2017).

BNL ha tentato di superare queste obiezioni inquadrando il servizio di cassa come un rapporto di natura concessoria piuttosto che come un appalto di servizi, sul presupposto che in tale schema i ricavi dell'affidatario derivano fisiologicamente dalla gestione dei flussi finanziari dell'ente e non da un corrispettivo diretto. Questa tesi è contraddetta dal tenore stesso dei documenti di gara, disciplinare e capitolato, che strutturano il rapporto come un appalto di servizi ai sensi del D.Lgs. 36/2023, con base d'asta definita, criterio di aggiudicazione a offerta economicamente più vantaggiosa e corrispettivo contrattuale esplicito. La qualificazione concessoria proposta da BNL non trova riscontro nell'impostazione della procedura e non è sufficiente a sanare l'anomalia dell'offerta.

BNL ha inoltre sostenuto, nella propria memoria, che i margini da intermediazione "rientrano nella fisiologia economica dei servizi di tesoreria" e che essi costituiscono "ricavi indiretti strettamente connessi allo svolgimento del servizio". Anche questo argomento, nei termini in cui è formulato, non è persuasivo: il fatto che una banca possa in astratto beneficiare della raccolta generata dalla gestione di un servizio di cassa non significa che tali benefici siano contrattualmente garantiti, quantificabili ex-ante e tali da coprire i costi specifici di quel contratto. Nel caso di specie, come dimostrato nelle sezioni precedenti, i margini di intermediazione realisticamente conseguibili nel rispetto della normativa prudenziale sono negativi, il che esclude che essi possano costituire una giustificazione attendibile della sostenibilità dell'offerta.

Le criticità illustrate nei paragrafi precedenti convergono nel delineare un'offerta la cui anomalia non è episodica ma strutturale. BNL ha presentato un'offerta con corrispettivo contrattuale pari a zero, giustificata esclusivamente mediante ricavi extra-sinallagmatici, ipotetici per ammissione della stessa offerente, regolamentarmente non conseguibili nella misura ipotizzata, e costruiti su parametri temporalmente disomogenei. In assenza di qualsiasi voce di ricavo propria del contratto di servizio, il piano si chiude in perdita già nella

sua formulazione originale una volta corretti i soli errori metodologici evidenziati, e a maggior ragione dopo l'inclusione dei costi omessi analizzati nella sezione precedente.

La valutazione di congruità operata dal RUP, che ha ritenuto i giustificativi idonei a superare la verifica di anomalia senza analizzare criticamente né la natura extracontrattuale dei ricavi ipotizzati, né la loro inattendibilità regolamentare, né le voci di costo omesse, è pertanto affetta da vizi di logicità e inadeguatezza istruttoria che avrebbero dovuto condurre all'esclusione dell'offerta ai sensi dell'art. 110, co. 5, del D.Lgs. 36/2023.

2. Rivalutazione del quadro contabile

Le considerazioni illustrate nelle sezioni precedenti consentono di formulare una valutazione di sintesi che evidenzia la portata complessiva delle anomalie rilevate.

Si consideri, uno scenario in cui BNL avesse offerto un corrispettivo onnicomprensivo pari al 50% della soglia minima individuata dal RUP nel proprio progetto di servizio, ovvero € 0,30 per operazione anziché € 0,01: in tale ipotesi, il punteggio attribuito a BNL sul criterio del corrispettivo sarebbe stato significativamente inferiore, riducendo il divario complessivo rispetto a UniCredit.

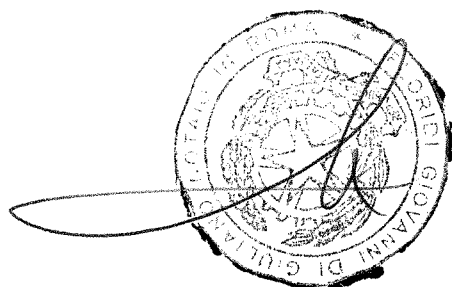
Se a ciò si aggiunge che, come dimostrato nelle sezioni precedenti, il tasso creditore offerto da BNL avrebbe dovuto attestarsi intorno all'1,75% ove calcolato su basi temporalmente omogenee, con conseguente riduzione del punteggio anche su quel criterio, il quadro complessivo dell'aggiudicazione sarebbe risultato sostanzialmente diverso, con UniCredit in posizione di vantaggio.

Questo esercizio controfattuale conferma che le anomalie rilevate non sono marginali, ma hanno inciso in modo determinante sull'esito della gara.

Si riporta a seguire la rivalutazione dell'offerta di BNL, alla luce dei limiti e delle incoerenze illustrate nelle pagine precedenti.

	BNL (Rivalutazione offerta)		
	Volume	Tasso/Euro	Tot Euro
Stima ricavi annui (A)			
Corrispettivo annuale onnicomprensivo per la gestione del servizio	249.990	0,30 €	75.000,00 €
Margine Intermediazione della Banca sulla raccolta generata dal servizio — quantificata su euro 100 milioni - ipotizzando impiego al tasso Eurbor 3 mesi	100.000.000,00 €	2,07%	2.070.000,00 €
TOTALE RICAVI			2.145.000,00 €
Stima costi annui (B)			
Oneri Sicurezza aziendale (formazione lavoratori, spese visite, coordinamento gestione emergenze)			500,00 €
Contributo Anac (incide solo il primo anno)			165,00 €
Spese per emissione fideiussione provvisoria (incide solo il primo anno)			90,00 €
Spese per emissione fideiussione definitiva (annuale)			10.000,00 €
Costi manodopera			15.300,00 €
Costi back-office (150 op./mese x 12)			6.300,00 €
Costi integrazione e manutenzione tecnologica			3.000,00 €
Imposta di bollo c/c (soggetti non fisici)			100,00 €
Tasso creditore annuo sulle giacenze di cassa: Eur 3m(base 365). Media mese precedente maggiorato di spread 11 bps	100.000.000,00 €	1,75%	1.750.000,00 €
TOTALE COSTI			1.785.455,00 €
Stima ricavi annui al netto dei costi (A - B)			359.545,00 €

Ricalcolando l'attribuzione dei coefficienti per il calcolo del punteggio, si ottengono i seguenti valori.



Me

Corrispettivo omnicomprensivo						
Operatore	Importo base gara	Valore offerto			Punteggio massimo	Punteggio attribuito
Unicredit	750.000,00 C	725.000,00 C			10	5,17
BNL	750.000,00 C	375.000,00 €			10	10,00
Tasso creditore annuo su giacenza di cassa						
Operatore	Spread base d'asta	Spread applicato rispetto alla media riferita al mese precedente dell'Euribor 3 mesi	Euribor 3 mesi rilevato	Tasso offerto (iniziale)	Punteggio massimo	Punteggio attribuito
Unicredit		-0,19%	2,07%	1,88%	90	90,00
BNL		-0,32%	2,07%	1,75%	90	83,78
Punteggio totale						
Operatore						Punteggio attribuito
Unicredit						95,17
BNL						93,78

Come si può osservare, Unicredit avrebbe ottenuto un punteggio superiore a BNL, e, di conseguenza si sarebbe aggiudicata la gara.

In ogni caso, si osservi che i punteggi che sarebbero emersi, determinando l'offerta secondo una logica economica, sarebbero stati allineati, con differenze fisiologiche. Ciò dimostra ulteriormente l'anomalia dell'offerta di BNL, che si è tradotta in una differenza a sua volta anomala tra i punteggi ottenuti.

3. Conclusioni

La presente nota tecnica ha esaminato il piano finanziario presentato da BNL a giustificazione della propria offerta nella procedura di affidamento del servizio di cassa del Fondo Pensioni Sicilia, rilevando un insieme di limiti logico-applicativi ed anomalie tra loro connesse che inficiano strutturalmente la congruità, la serietà e la sostenibilità dell'offerta ai sensi dell'art. 110 del D.Lgs. 36/2023.

- In primo luogo, si è verificato che l'unica voce di ricavo significativa del piano, il margine di intermediazione derivante dall'ipotetico investimento della raccolta in CCT pluriennali, è costruita su parametri temporalmente disomogenei e risulta non conseguibile da un punto di vista regolamentare: la normativa prudenziale europea (LCR e NSFR, ai sensi del CRR e del CRR2) preclude alle Banche di finanziare investimenti a lunga scadenza mediante raccolta a vista di un fondo pensione, classificata come provvista non stabile. Il margine di intermediazione realisticamente ottenibile con impieghi compatibili con la normativa, tenendo conto del tasso offerto sulla giacenza di cassa, sarebbe negativo, non positivo come ipotizzato nel piano. Dunque, il tasso creditore offerto da BNL al Fondo (2,18%) non è coerente con la propria struttura di margine di interesse: l'utilizzo di un rendimento pluriennale come base di calcolo ha consentito a BNL di offrire un tasso artificialmente elevato, migliorando il punteggio conseguito sul relativo criterio di gara in misura non giustificata dalla propria struttura economica.
- In secondo luogo, il piano omette o sovrastima, voci di costo rilevanti e obbligatorie per legge: tra queste, l'imposta di bollo sul dossier titoli che sarebbe stato sostenuto in caso di effettivo investimento in titoli, i costi operativi di back-office, i costi di integrazione tecnologica e una stima realistica della manodopera. Quest'ultima in particolare è quantificata da BNL in € 2.300 annui, corrispondenti a 54 ore l'anno, a fronte di un capitolato che prevede attività incompatibili con tale monte ore, tra cui la gestione dei pignoramenti, il presidio antiriciclaggio, il supporto agli investimenti e il presidio di una filiale di tesoreria.
- In terzo luogo, l'ipotesi di giacenza media di € 100 milioni, su cui è costruito l'intero equilibrio del piano, è un'assunzione unilaterale e non documentata, priva di qualsiasi garanzia contrattuale e proiettata invariata su un orizzonte quinquennale.

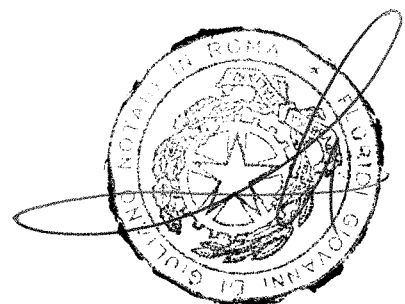
- In quarto luogo, il corrispettivo contrattuale di € 0,01 non remunera in alcuna misura l'attività prestata, e i ricavi da intermediazione invocati a giustificazione non costituiscono utilità proprie del contratto di servizio, ma ricavi dell'attività bancaria ordinaria di BNL, per definizione aleatori e non verificabili ex ante.

Sono state dimostrate dimensioni di anomalia relativamente all'offerta formulata da BNL, quando opportunamente riconsiderata alla luce di una rigorosa logica economico-finanziaria e nel rispetto della normativa regolamentare macro-prudenziale. Eliminando tali anomalie, e quindi rivalutando correttamente i punteggi della gara, si è dimostrato che la stessa sarebbe stata attribuita ad Unicredit.

Ritenendo di aver risposto ai quesiti formulati, si rimane a disposizione.

Roma, 27.03.26

Prof. Massimiliano Celli



REPERTORIO N. 60290

VERBALE DI ASSEVERAZIONE DI PERIZIA

REPUBBLICA ITALIANA

L'anno duemilaventisei - il giorno ventisette del mese di marzo;

- 27 MARZO 2026 -

In Roma, Viale Regina Margherita n. 239.

Avanti a me Avv. Giovanni FLORIDI, Notaio in Roma, iscritto presso il Collegio Notarile dei Distretti Notarili Riuniti di Roma, Velletri e Civitavecchia,

E' PRESENTE:

- Celli Massimiliano, nato in Roma il 9 maggio 1975, residente in Roma, viale Bruno Buozzi n.83 (titolare della carta di identità numero CA85468RJ, rilasciata dal Ministero dell'Interno il 5 febbraio 2024).

Io Notaio sono certo dell'identità personale del comparente il quale mi ha presentato la perizia che precede, chiedendo di asseverarla con giuramento.

Aderendo alla richiesta fattami, ammonisco ai sensi di legge il comparente il quale presta quindi il giuramento di rito: "Giuro di aver bene e fedelmente proceduto alle operazioni a me affidate e di non aver avuto altro scopo che quello di far conoscere la verità."

Di questo atto ho dato lettura al comparente che, da me interpellato, lo dichiara conforme alla sua volontà e con me Notaio lo sottoscrive.

Scritto a macchina da persona di mia fiducia su un foglio per pagine una.

