CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ATHANASIOS RANTOS
presentate il 18 dicembre 2025 (1)

Causa C-145/24 P

BdM Banca SpA, già Banca Popolare di Bari SpA
contro
Commissione europea

« Impugnazione – Aiuti di Stato – Aiuto concesso dalle autorità italiane in favore della Banca Tercas – Intervento del Fondo interbancario di tutela dei depositi (FITD) (Italia) al fine di coprire le perdite della Banca Tercas e sostenere la sua vendita alla Banca Popolare di Bari – Decisione (UE) 2016/1208 della Commissione, che dichiara la misura un aiuto di Stato incompatibile con il mercato interno – Decisione annullata dalla sentenza del 19 marzo 2019, Italia e a./Commissione (T-98/16, T-196/16 e T-198/16, EU:T:2019:167) – Sentenza confermata a seguito di impugnazione con sentenza del 2 marzo 2021, Commissione/Italia e a. (C-425/19 P, EU:C:2021:154) – Ricorso per risarcimento – Articolo 340, comma 2, TFUE – Termine di prescrizione – Nozione di "violazione sufficientemente qualificata" del diritto dell'Unione – Nesso di causalità »

Introduzione

1. Con la sua impugnazione, la BdM Banca SpA, già Banca Popolare di Bari SpA (in prosieguo: la «ricorrente»), chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 20 dicembre 2023, Banca Popolare di Bari/Commissione (T-415/21; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2023:833), con la quale quest'ultimo ha respinto il suo ricorso diretto ad ottenere il risarcimento del danno causato dalla decisione (UE) 2016/1208 della Commissione, del 23 dicembre 2015, relativa all'aiuto di Stato SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) cui l'Italia ha dato esecuzione a favore di Banca Tercas (in prosieguo: la «decisione Tercas») (2).

2. La presente impugnazione invita la Corte ad esaminare taluni aspetti classici relativi alle azioni per responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea quali, anzitutto, il *dies a quo* del termine di prescrizione previsto all'articolo 46 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, in particolare per quanto riguarda la distinzione tra danno «immediato» e «continuativo», inoltre, l'eventuale qualificazione di una violazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, come «sufficientemente qualificata» ai sensi dell'articolo 340, comma 2, TFUE e, infine, la valutazione del nesso di causalità tra il comportamento addebitato, nella fattispecie, alla Commissione, e il danno asseritamente subìto dalla ricorrente, segnatamente in presenza di potenziali cause concomitanti di tale danno.

Fatti e sentenza impugnata

3. Con la decisione Tercas la Commissione ha considerato che l'intervento del Fondo interbancario di tutela dei depositi (Italia) (in prosieguo: il «FITD»), autorizzato dalla Banca d'Italia il 7 luglio 2014,

a favore della Banca Tercas (in prosieguo: la «Tercas») (3), il cui intero patrimonio era detenuto, dal 1° ottobre 2014, dalla ricorrente, costituiva un aiuto di Stato incompatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, che doveva essere recuperato presso il suo beneficiario (4). Il 4 febbraio 2016 il FITD ha realizzato un «intervento volontario» a favore della Tercas e, il 14 luglio 2016, la ricorrente ha incorporato la Tercas.

4. Con sentenza del Tribunale del 19 marzo 2019, Italia e a./Commissione (5), confermata a seguito di impugnazione con sentenza della Corte del 2 marzo 2021, Commissione/Italia e a (6). (in prosieguo, congiuntamente: le «sentenze Tercas»), la decisione Tercas è stata annullata. A seguito di tali sentenze, la ricorrente ha chiesto alla Commissione il risarcimento dei danni asseritamente sofferti a motivo dell'adozione della decisione Tercas; la Commissione ha respinto la domanda.

5. Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto il ricorso della ricorrente diretto ad ottenere il risarcimento di tali danni. Dopo aver constatato che le condizioni relative all'illiceità del comportamento e all'esistenza di un nesso di causalità non erano soddisfatte (7), esso ha concluso che tale ricorso doveva essere respinto, senza che fosse necessario esaminare la condizione relativa all'effettiva esistenza del danno (8).

Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

6. Il 26 febbraio 2024, la ricorrente ha proposto un'impugnazione contro la sentenza impugnata. Essa chiede che la Corte voglia, da un lato, annullare la sentenza impugnata e, dall'altro, in via principale, statuire definitivamente sulla controversia nonché condannare l'Unione, rappresentata dalla Commissione, a versarle la somma di EUR 203,3 milioni a titolo di risarcimento per i danni materiali, e un adeguato importo a titolo di risarcimento dei danni morali, nonché condannare la Commissione a sostenere le spese, e, in subordine, rinviare la causa al Tribunale.

7. La Commissione chiede che la Corte voglia respingere l'impugnazione in quanto irricevibile o inoperante e, ad ogni modo, totalmente infondata o, in subordine, respingere la pretesa risarcitoria in quanto totalmente infondata, nonché condannare la ricorrente alle spese.

8. Le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti posti dalla Corte all'udienza del 30 settembre 2025.

Analisi

9. L'impugnazione si articola in tre motivi vertenti, il primo, sulla prescrizione dell'azione, ai sensi dell'articolo 46 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, in relazione ad una delle voci del danno; il secondo, sulla qualificazione della presunta violazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, come «sufficientemente qualificata» ai sensi dell'articolo 340, comma 2, TFUE; e, il terzo, sull'esistenza di un nesso di causalità tra il comportamento addebitato alla Commissione e i danni asseritamente subìti dalla ricorrente ai sensi di quest'ultima disposizione.

Sul primo motivo di impugnazione

10. Il primo motivo di impugnazione verte sulla violazione dell'articolo 46 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, nella parte in cui il Tribunale ha ritenuto irricevibile il ricorso per quanto riguardava il danno connesso alla riduzione degli organici del personale. La ricorrente addebita al Tribunale di avere considerato che tale danno si fosse concretizzato al momento dell'adozione del piano di incentivi messo in atto il 30 dicembre 2015 (in prosieguo: il «piano di incentivi») (9) e rivestisse carattere istantaneo (10) mentre, in realtà, detto danno non deriverebbe da tale piano bensì da successive operazioni che hanno condotto alla concreta riduzione degli organici, e avrebbe dunque carattere continuativo (11).

11. Ai sensi dell'articolo 46 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, applicabile al procedimento dinanzi al Tribunale in virtù dell'articolo 53, primo comma, del medesimo Statuto, le azioni contro l'Unione in materia di responsabilità extracontrattuale si prescrivono in cinque anni a

decorrere dal momento in cui avviene il fatto che dà loro origine (12). Secondo la giurisprudenza della Corte, tale termine inizia a decorrere allorché sono soddisfatte le condizioni alle quali è subordinato l'obbligo di risarcimento, e segnatamente nel momento in cui il danno da risarcire si è concretizzato (13). Più specificamente, detto termine inizia a decorrere non già dalla data dell'evento dannoso, bensì nel momento in cui il danno si è effettivamente realizzato in capo agli interessati (14).

12. Al punto 61 della sentenza impugnata, il Tribunale si è limitato a rilevare che il danno relativo alla riduzione degli organici del personale derivava dal piano di incentivi che è stato messo in atto il 30 dicembre 2015, e dunque che il termine di prescrizione era scaduto allorché la ricorrente ha presentato alla Commissione la propria domanda, senza fornire spiegazioni esplicite quanto alla natura del danno in questione.

13. A tal riguardo rilevo che, nella misura in cui il piano di incentivi rivestiva carattere vincolante, il presunto danno si è concretizzato alla data del medesimo (15), mentre il fatto che esso sia stato eseguito in maniera differita nel tempo è irrilevante (16). Infatti, per «danno continuativo» si deve intendere un danno che non sorge nel corso di un evento unico, ma che risulta e si sviluppa progressivamente e la cui entità aumenta in proporzione al tempo trascorso (17). In altri termini, la causa del danno non è costituita da un evento unico bensì da una situazione che perdura mentre, nel caso di specie, il danno lamentato resta cristallizzato a partire dall'adozione del piano di incentivi.

14. È vero che, alla data d'adozione del piano di incentivi, la ricorrente non era in grado di valutare l'importo esatto del danno, il quale poteva variare a seconda del successo o del fallimento di tale piano. Tuttavia, a tale data essa poteva valutare l'importo massimo del danno lamentato e accantonare le risorse necessarie per far fronte a tale eventualità. Peraltro, l'articolo 340, comma 2, TFUE non osta ad un ricorso alla Corte, inteso a far accertare in linea di principio la responsabilità dell'Unione per danni imminenti e prevedibili con sufficiente sicurezza, anche qualora la loro entità non sia ancora esattamente determinabile (18).

15. Peraltro, anche ritenendo, al pari della ricorrente, che il danno lamentato abbia iniziato a manifestarsi «a partire dal primo esborso» o che i suoi effetti si siano prodotti progressivamente, man mano che i dipendenti accettavano il piano di incentivi, tali circostanze non implicano tuttavia che tale danno possa essere qualificato come «continuativo». A mio avviso, in una situazione del genere, da un lato, nessuna base giuridica consente di distinguere il primo esborso dai successivi (19) e, dall'altro, detto danno consisterebbe piuttosto in un insieme di danni correlato alle accettazioni successive del piano di incentivi da parte dei dipendenti, ciascuno dei quali soggetto al proprio termine di prescrizione.

16. A tal riguardo, tuttavia, come rilevato dalla Commissione nelle sue memorie, è sufficiente rilevare che la ricorrente ha definito la sua domanda di risarcimento rinviando all'accantonamento iscritto nel bilancio del 31 dicembre 2015, e non ha fornito alcun elemento di prova relativo ai diversi momenti in cui i dipendenti hanno accettato il piano di incentivi proposto dalla ricorrente.

17. Alla luce di quanto suesposto, ritengo che il primo motivo di impugnazione debba essere respinto.

Sul secondo motivo di impugnazione

18. Il secondo motivo è relativo alla violazione dell'articolo 340, secondo comma, TFUE, in quanto il Tribunale non ha ravvisato nella condotta illecita della Commissione una «violazione sufficientemente qualificata» del diritto dell'Unione e non ha applicato in modo corretto il criterio della violazione grave e manifesta di tale diritto. Secondo la ricorrente, da un lato, la Commissione non aveva margine di discrezionalità per stabilire se l'intervento del FITD in favore della Tercas costituisse un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, o, in ogni caso, aveva un ridotto margine di discrezionalità e, dall'altro, il Tribunale non avrebbe dovuto prendere in considerazione la complessità materiale e giuridica della fattispecie oggetto della decisione Tercas o, in ogni caso, avrebbe dovuto escludere tale complessità nella fattispecie.

19. Nella sentenza impugnata il Tribunale ha dichiarato che, malgrado l'errore di valutazione imputabile alla Commissione (20), essa non aveva commesso una violazione sufficientemente

qualificata dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, in quanto l'irregolarità commessa da quest'ultima non era estranea al comportamento normale, prudente e diligente di un'istituzione incaricata di vigilare sull'applicazione delle norme in materia di concorrenza (21).

20. In via preliminare ricordo che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica preordinata a conferire diritti agli individui, la quale figura tra le condizioni richieste per far sorgere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione, si concretizza allorquando essa implica una violazione manifesta e grave, da parte dell'istituzione interessata, dei limiti imposti al suo potere discrezionale (22). Pertanto, l'individuazione di una tale violazione presuppone la constatazione di un'irregolarità che un'amministrazione normalmente prudente e diligente non avrebbe commesso in circostanze analoghe (23).

21. Inoltre, per determinare se una violazione di una norma del diritto dell'Unione debba essere considerata sufficientemente qualificata occorre fare riferimento al settore, alle condizioni nonché al contesto in cui interviene l'istituzione; gli elementi da prendere in considerazione al riguardo sono, in particolare, il grado di chiarezza e precisione della norma violata e l'ampiezza del potere discrezionale che tale norma riserva all'autorità dell'Unione, la complessità della situazione da disciplinare, le difficoltà di applicazione o interpretazione dei testi, nonché la scusabilità o inescusabilità di un eventuale errore di diritto (24).

22. A tal riguardo, il margine discrezionale che la norma giuridica violata lascia all'autorità dell'Unione è solo uno degli elementi da prendere in considerazione al fine di determinare se tale autorità abbia commesso una violazione sufficientemente qualificata di detta norma. Benché si tratti di un elemento rilevante, che deve essere esaminato in tutti i casi, la mancanza di un margine di discrezionalità lasciato dalla disposizione violata non comporta necessariamente, come corollario, che la sua violazione sia sufficientemente qualificata. Infatti, a seconda delle circostanze di ciascun caso di specie possono parimenti essere presi in considerazione altri elementi, tenuto conto del contesto nel quale è stata commessa la violazione constatata. Pertanto, l'inosservanza di una norma di diritto che non lasci alcun margine di discrezionalità all'autorità interessata può, alla luce delle circostanze di ciascuna fattispecie, non apparire manifesta e quindi sufficientemente qualificata, in particolare se deriva da un errore di diritto scusabile tenuto conto delle difficoltà d'interpretazione del testo che contiene tale norma (25).

23. Di conseguenza, il criterio di responsabilità applicato dalla Corte include, da un lato, un elemento soggettivo concernente il margine discrezionale lasciato all'istituzione, e, dall'altro, elementi attinenti al contesto (26). Benché, in talune circostanze, la mera infrazione al diritto dell'Unione possa condurre a dimostrare l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata, quando la norma violata lascia all'autorità dell'Unione che ha commesso tale infrazione solo un margine di discrezionalità ridotto, se non addirittura inesistente (27), una siffatta constatazione può derivare solo dall'insieme delle circostanze che hanno accompagnato tale infrazione, qualora l'esame di queste ultime non riveli alcun altro elemento rilevante che porti ad escludere la natura manifesta e grave dell'inosservanza di tale limite del potere discrezionale (28).

24. Nel caso di specie è stato statuito, nelle sentenze Tercas, che l'illegittimità della decisione Tercas derivava, in sostanza, da due errori concettuali collegati, il primo, ad una confusione tra la condizione relativa all'imputabilità di un aiuto e quella relativa alle risorse statali (29), e, il secondo, alla valutazione dell'imputabilità allo Stato dell'aiuto, concesso nella fattispecie da un ente privato, tramite lo stesso test applicato allorché l'aiuto è concesso da un'impresa pubblica (30).

25. Per quanto riguarda, in primo luogo, la confusione tra la condizione relativa all'imputabilità di un aiuto e quella relativa alle risorse statali constato che, nella decisione Tercas, la Commissione non ha effettuato una distinzione tra queste due condizioni, poiché gli indizi correlati a dette condizioni erano, a suo avviso, identici.

26. A tal riguardo, rilevo che non è insolito che la Commissione, al pari del giudice dell'Unione, valuti in maniera congiunta taluni dei criteri costitutivi di un aiuto di Stato, qualora gli elementi materiali esaminati siano comuni a tali condizioni (31). È questo il caso, segnatamente, delle condizioni relative al vantaggio per il beneficiario e alla selettività della misura (ad esempio, per quanto riguarda gli aiuti fiscali) (32), delle condizioni relative alla distorsione della concorrenza e ai loro effetti sugli

scambi tra Stati membri (33) e, per quanto riguarda il caso in esame, delle condizioni d'imputabilità di una misura allo Stato e d'impiego di risorse statali (34).

27. Per quanto riguarda, in secondo luogo, la valutazione della condizione dell'imputabilità dell'aiuto allo Stato, è vero che, come risulta dalle sentenze Tercas (35), la Commissione non poteva, nel caso di specie, basarsi sull'*improbabilità di una mancanza di influenza e di controllo effettivo da parte delle autorità pubbliche* sul FITD, ma era tenuta a stabilire che la misura di aiuto in questione era stata *adottata sotto l'influenza o il controllo effettivo delle autorità pubbliche*. Secondo il giudice dell'Unione, la Commissione ha applicato, in sostanza, un test errato.

28. Ciò premesso ritengo che, nelle circostanze del caso di specie, la Commissione fosse chiamata ad esaminare un insieme complesso di indizi al fine di dimostrare il grado di coinvolgimento delle autorità pubbliche nella concessione delle misure che erano state erogate da un ente, quale il FITD, la cui natura «privata» non si imponeva immediatamente, in particolare alla luce della sua natura ibrida e dei legami intrattenuti con la Banca d'Italia (36). Come riconosciuto correttamente dal Tribunale al punto 120 della sentenza impugnata, la Commissione doveva applicare la nozione di «aiuto di Stato», ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, in un contesto giuridico e materiale particolarmente complesso, nel quale le misure di aiuto venivano concesse da un ente privato, valutando così le circostanze e gli elementi che permettevano di dedurre l'imputabilità della misura, il contesto materiale e giuridico delle misure nazionali contemplate dalla decisione Tercas, il coinvolgimento dei rappresentanti dello Stato nelle diverse fasi dell'intervento nonché il mandato pubblico di cui era investito il FITD.

29. Peraltro, benché la nozione di «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, costituisca una nozione oggettiva, l'interpretazione dei suoi criteri costitutivi, anche qualora non richieda analisi materiali o economiche complesse (37), può sollevare, come nella fattispecie, questioni giuridiche complesse (38). Infatti, anche in assenza di un potere discrezionale l'esame dei fatti può comportare, per sua stessa natura, difficoltà nell'interpretazione e, soprattutto, nell'applicazione delle nozioni giuridiche sottese, nonché condurre ad errori concettuali come quelli addebitati alla Commissione nel caso di specie (39).

30. Pertanto ritengo che, anche se la Commissione disponeva, nella fattispecie, di un margine di discrezionalità ridotto, se non addirittura inesistente, la complessità della situazione da essa esaminata resta pertinente per verificare se tale istituzione abbia commesso una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione (40). Di conseguenza, il criterio rilevante per valutare l'esistenza di una «violazione sufficientemente qualificata» resta, in ogni caso, quello del comportamento di un'amministrazione diligente.

31. Ne consegue che gli errori commessi dalla Commissione nel caso di specie possono essere qualificati come «semplici errori di valutazione» i quali non sarebbero sufficienti, in quanto tali, per concludere nel senso dell'esistenza di una violazione manifesta e grave del diritto dell'Unione – o, in altri termini, di un'irregolarità che un'amministrazione normalmente prudente e diligente non avrebbe commesso in circostanze analoghe – idonea a far sorgere la responsabilità dell'Unione (41).

32. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo di respingere il secondo motivo di impugnazione.

Sul terzo motivo di impugnazione

33. Il terzo motivo è relativo alla violazione dell'articolo 340, comma 2, TFUE, nonché dell'articolo 91, lettera e), e dell'articolo 96 del regolamento di procedura del Tribunale, nella parte in cui quest'ultimo ha ritenuto insussistente un nesso causale tra la condotta illecita della Commissione e i danni lamentati, ossia un deterioramento della fiducia della clientela nei suoi confronti (42).

34. In conformità alla giurisprudenza della Corte il presupposto relativo all'esistenza di un nesso causale concerne, in sostanza, l'esistenza di un rapporto di causa-effetto sufficientemente diretto tra il comportamento delle istituzioni dell'Unione e il danno, rapporto di cui spetta al ricorrente fornire la prova, tale che il comportamento addebitato deve essere la causa determinante del danno (43).

35. Nella fattispecie, la ricorrente addebita al Tribunale, in primo luogo, di avere dichiarato, al fine di escludere la sussistenza di un nesso di causalità tra il comportamento della Commissione e le voci di danno relative alla perdita di clientela, che essa non aveva distinto i propri clienti da quelli della Tercas né precisato i valori attribuibili agli uni o agli altri.

36. Orbene, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente il Tribunale non si è limitato a constatare che quest'ultima non aveva distinto la propria clientela da quella della Tercas, ma ha dichiarato che essa non aveva neanche presentato argomenti specifici intesi a stabilire se la perdita di clientela e di depositi diretti della Tercas fosse imputabile alla decisione Tercas (44), circostanza che la ricorrente non ha contestato.

37. In ogni caso, nella sentenza impugnata il Tribunale ha dichiarato che le decisioni dei clienti della ricorrente, che avrebbero causato il danno lamentato, erano state adottate nell'ambito di giudizi e valutazioni compiuti da questi ultimi in riferimento ai loro interessi finanziari, alla luce delle seguenti circostanze: anzitutto, i clienti della ricorrente non avevano alcun obbligo giuridico derivante dalla decisione Tercas; inoltre, tale decisione non conteneva alcun elemento che suggerisse che la ricorrente non era in grado di adottare misure alternative a favore della Tercas o intese a diminuire la credibilità della ricorrente e la fiducia dei suoi clienti verso di essa; infine, sin dall'annuncio della decisione Tercas il governo italiano nonché la ricorrente avevano affermato che erano già pronte misure di intervento volontario e che, di conseguenza, non sarebbe derivato alcun effetto negativo dalla decisione Tercas (45).

38. A tal riguardo la ricorrente si limita a criticare le conclusioni del Tribunale, senza dimostrare che esse si basino su un errore di diritto o su uno snaturamento dei fatti o degli elementi di prova.

39. In secondo luogo, la ricorrente addebita al Tribunale di essersi riferito erroneamente alla sentenza Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro e a./Commissione (46).

40. A tal riguardo è sufficiente rilevare che il Tribunale ha richiamato tale sentenza solo per respingere l'argomento della ricorrente secondo il quale essa confermava la sua posizione, e ha concluso dichiarando che detta sentenza non era sufficiente per dimostrare l'esistenza di un nesso di causalità. Di conseguenza, le critiche formulate dalla ricorrente non sono idonee a rimettere in discussione la valutazione del Tribunale che non si fonda su tale sentenza.

41. In terzo luogo, la ricorrente addebita al Tribunale di aver riscontrato che altri elementi hanno concorso a causare i danni lamentati.

42. A tal riguardo, ricordo che, secondo la giurisprudenza della Corte, occorre che il danno invocato sia stato effettivamente causato dal comportamento contestato alle istituzioni. Infatti, anche nel caso di un eventuale concorso delle istituzioni dell'Unione nel danno per il quale è richiesto il risarcimento, tale concorso potrebbe essere troppo remoto a causa di altri fattori, come una responsabilità incombente a terzi o, eventualmente, alle parti ricorrenti (47). Inoltre, benché la questione dell'esistenza di un nesso di causalità tra l'evento generatore e il danno costituisca una questione di diritto e, a tale titolo, ricada nella sfera del controllo della Corte in sede di impugnazione (48), la valutazione in fatto del nesso di causalità compiuta dal Tribunale esula, viceversa, dalla competenza della Corte nel quadro di un'impugnazione, salvo nell'ipotesi di snaturamento dei fatti o degli elementi di prova (49). Uno snaturamento siffatto può essere constatato solo quando risulti in modo manifesto dagli atti di causa, senza che sa necessario procedere a una nuova valutazione dei fatti e delle prove, e la valutazione degli elementi di prova esistenti appaia manifestamente errata (50).

43. Nel caso di specie, la ricorrente contesta quattro dei cinque elementi presi in considerazione dal Tribunale, ai punti da 144 a 149 della sentenza impugnata, al fine di escludere l'esistenza di un nesso di causalità tra il comportamento della Commissione e il danno lamentato, ossia, in primo luogo, l'esistenza di perdite nel bilancio 2015; in secondo luogo, la mancata informazione degli investitori, che ha comportato l'applicazione di sanzioni amministrative e indagini penali; in terzo luogo, il fatto che la Tercas fosse già una banca in dissesto nel corso del 2013; e, in quarto luogo, la circostanza che i costi generati dalle misure di mitigazione dei presunti effetti negativi della decisione Tercas non fossero imputabili a tale decisione (51).

44. In via preliminare ritengo che, contrariamente agli argomenti della ricorrente, l'effetto di potenziali cause concomitanti non si limiti necessariamente alla stima del risarcimento ma possa, se del caso, incidere sull'esistenza stessa di un nesso di causalità tra il comportamento contestato e il danno lamentato.

45. Sotto un primo profilo, per quanto riguarda le perdite nel bilancio 2015, la ricorrente afferma che, secondo i propri esperti, tali perdite hanno potuto contribuire, al massimo, solo in parte alla perdita di clientela, che tali esperti valutano pari al 50% (52). Tuttavia, essa non dimostra che la sentenza impugnata sia inficiata da uno snaturamento dei fatti o degli elementi di prova e non contesta neppure gli altri elementi contestuali presi in considerazione dal Tribunale al riguardo ossia, anzitutto, il fatto che, a partire dall'acquisizione della Tercas nel corso del 2014, gli indicatori finanziari della ricorrente non avevano cessato di deteriorarsi e che la riduzione del valore unitario delle azioni da essa detenute, decisa in risposta e contestualmente all'approvazione della relazione annuale della ricorrente per il 2015 (più precisamente, il 24 aprile 2016), aveva causato un malcontento presso la sua clientela (53); inoltre, la constatazione che, prima dell'adozione della decisione Tercas, in particolare tra i mesi di dicembre 2014 e dicembre 2015, la ricorrente aveva già perduto il 4,9% dei suoi depositi diretti (54); infine, la circostanza che la riforma delle banche cooperative, che la stessa ricorrente ha individuato come uno dei motivi per i quali ha dovuto rivedere il suo piano industriale 2015-2019 e sostituirlo con un nuovo piano 2016-2020, ha parimenti contribuito a minare la fiducia della sua clientela (55).

46. Sotto un secondo profilo, per quanto riguarda il fatto che, secondo la ricorrente, le sanzioni irrogate ai suoi organi direttivi sarebbero state adottate successivamente alla sopravvenienza del danno lamentato, è giocoforza constatare che, nella sentenza impugnata, il Tribunale ha constatato che risultava dalle decisioni della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) (Italia) che, nell'ambito degli aumenti di capitale avvenuti tra il mese di novembre 2014 e il mese di giugno 2015, la ricorrente non aveva informato gli investitori del metodo utilizzato e aveva quindi fissato il prezzo delle azioni a un livello superiore a quello fissato dall'esperto incaricato di determinarlo, sicché gli organi direttivi della ricorrente erano stati oggetto di sanzioni amministrative e di indagini penali, avviate a partire dall'anno 2017 (56). Pertanto, secondo la valutazione del Tribunale tali sanzioni, adottate successivamente al periodo di presunta realizzazione del danno, non facevano che confermare il comportamento anteriore della ricorrente, il quale era verosimilmente all'origine della perdita di fiducia della sua clientela.

47. Sotto un terzo profilo, per quanto riguarda il pregresso dissesto della Tercas (57), la ricorrente sostiene che tale dissesto non può aver rappresentato una causa determinante del danno di cui si discute, poiché esso rappresentava una circostanza da lungo tempo nota, e che, in ragione di tale stato di dissesto, il processo di integrazione della Tercas nella ricorrente era stato preceduto, sin dal 2014, non solo dall'integrale copertura del deficit patrimoniale della Tercas da parte del FITD, ma anche da ulteriori interventi di rafforzamento patrimoniale sia della Tercas che della ricorrente. Orbene, si deve constatare che tali argomenti non dimostrano che la situazione finanziaria della Tercas non fosse deficitaria, né che il Tribunale abbia commesso uno snaturamento dei fatti e degli elementi di prova al riguardo.

48. Sotto un quarto profilo, per quanto riguarda i costi generati dalle misure di mitigazione dei presunti effetti negativi della decisione Tercas (58), la ricorrente non ha dimostrato che, se tale decisione non fosse stata adottata, non vi sarebbero state diminuzioni nei depositi o perdite di clientela, né che le misure correttive siano state effettivamente adottate in risposta a perdite specificatamente connesse a detta decisione e non dovute ad altre circostanze.

49. In quarto luogo, la ricorrente contesta al Tribunale di aver ritenuto inattendibili le relazioni tecniche che essa aveva depositato, ossia l'una promanante da una società di revisione contabile, l'altra da un docente universitario, senza aver disposto una perizia ai sensi dell'articolo 91, lettera e), e dell'articolo 96 del regolamento di procedura del Tribunale.

50. Tuttavia, constato che, nella sentenza impugnata, il Tribunale non si è limitato a rimettere in discussione l'attendibilità di tali relazioni. Al contrario esso ha ritenuto, in primo luogo, che la relazione tecnica della società di revisione contabile non fornisse la prova che la decisione Tercas era stata la causa diretta e determinante di tale danno; in secondo luogo, che l'attendibilità della relazione

tecnica del docente universitario fosse indebolita dal fatto che egli stesso riconosceva che la ricorrente aveva subìto una perdita significativa nel corso del 2015 e che, sin dalla fine del 2016, la decisione Tercas costituiva solo uno dei vari fattori all'origine del danno lamentato; e, in terzo luogo, che queste due relazioni, fondate peraltro su documenti prodotti dalla ricorrente, non contenessero alcuna analisi giuridica relativa al nesso di causalità tra la decisione Tercas e il danno lamentato (59).

51. Ad ogni modo, mi sembra che il ricorrente si limiti, una volta di più, a contestare la valutazione delle circostanze in fatto effettuata dal Tribunale, proponendone una nuova, senza tuttavia dimostrare, e nemmeno invocare, l'esistenza di uno snaturamento dei fatti o degli elementi di prova.

52. Inoltre, per quanto riguarda l'argomento secondo cui il Tribunale avrebbe respinto le relazioni tecniche in questione senza disporre una perizia, occorre sottolineare che la valutazione dell'opportunità di adottare una misura di organizzazione del procedimento o una misura istruttoria compete esclusivamente al giudice dell'Unione, il quale non vi è tenuto qualora reputi che gli elementi prodotti dalle parti non siano sufficienti per valutare l'esistenza del nesso di causalità.

53. Alla luce di quanto suesposto, propongo di respingere il terzo motivo di impugnazione.

Conclusione

54. Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di respingere l'impugnazione.

---

1 Lingua originale: il francese.

---

2 GU 2016, L 203, pag. 1.

---

3 L'intervento del FITD comportava tre misure di aiuto, ossia, in primo luogo, un contributo di EUR 265 milioni destinato a coprire il deficit patrimoniale della Tercas, in secondo luogo, una garanzia di EUR 35 milioni destinata a coprire il rischio di credito associato a determinate esposizioni della Tercas, e, in terzo luogo, una garanzia di EUR 30 milioni destinata a coprire i costi derivanti dal trattamento fiscale della prima misura.

---

4 Nel corso del 2012, a seguito di irregolarità rilevate dalla Banca d'Italia, la Tercas è stata posta in amministrazione straordinaria dal governo italiano. A seguito dell'intervento del FITD, tale misura è stata revocata e sono stati effettuati diversi aumenti di capitale, segnatamente dalla ricorrente, al fine di ripristinare la situazione economica della Tercas.

---

5 T-98/16, T-196/16 e T-198/16; in prosieguo: la «sentenza Tercas del Tribunale», EU:T:2019:167.

---

6 C-425/19 P; in prosieguo: la «sentenza Tercas della Corte», EU:C:2021:154.

---

7 Da un lato, per quanto riguarda la condizione relativa all'illiceità del comportamento contestato alla Commissione, il Tribunale, constatando al contempo che l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, invocato dalla ricorrente nella fattispecie, doveva essere qualificato come «norma preordinata a conferire dei diritti ai singoli» (punti da 76 a 96 della sentenza impugnata), ha concluso per l'assenza di una violazione sufficientemente qualificata di tale norma (punti da 101 a 125 di tale sentenza). Dall'altro, per quanto riguarda la condizione relativa all'esistenza di un nesso di causalità, il Tribunale ha concluso che la ricorrente non aveva dimostrato l'esistenza di un nesso di causalità diretto tra il comportamento asseritamente illecito della Commissione e il danno lamentato (punti da 126 a 161 di detta sentenza).

---

8 Il Tribunale ha cionondimeno dichiarato che l'azione era prescritta per quanto riguarda una delle voci di danno invocate dalla ricorrente, ossia quella correlata al danno relativo alla riduzione degli organici del personale (punto 61 della sentenza impugnata).

---

9 Si trattava, più specificamente, di un accordo concluso tra la ricorrente e le organizzazioni sindacali e avente ad oggetto un piano di esodi incentivati, destinato al personale dipendente, al fine di ridurre l'organico di 85 persone.

---

10 Pertanto, il termine di prescrizione di cinque anni sarebbe scaduto allorché la ricorrente ha presentato alla Commissione la propria previa richiesta (v. punti 61 e 68 della sentenza impugnata).

---

11 Secondo la ricorrente, il danno in questione non poteva essere immediatamente percepito al momento della conclusione del piano di incentivi (il 30 dicembre 2015), dal momento che, a tale data, l'onere da sostenere (il quale è stato accantonato in via anticipata sull'esercizio 2015) era solamente stimabile, laddove gli esborsi sono avvenuti in data successiva, ossia man mano che i dipendenti hanno accettato tale piano proposto dalla ricorrente. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, tale motivo è, a mio avviso, ricevibile, nella misura in cui la ricorrente non mira ad ottenere una nuova valutazione delle prove e dei fatti da parte del Tribunale (senza invocare uno snaturamento dei fatti), ma contesta la qualificazione giuridica di tali fatti posto che il Tribunale, in sostanza, aveva qualificato il presunto danno come «istantaneo» ma non «non continuativo».

---

12 Come ricordato dal Tribunale al punto 29 della sentenza impugnata, tale termine ha la funzione, da un lato, di assicurare la tutela dei diritti della persona danneggiata, dovendo quest'ultima disporre di un periodo di tempo sufficiente per raccogliere informazioni appropriate in vista di un eventuale ricorso, e, dall'altro, di evitare che tale persona possa ritardare a tempo indefinito l'esercizio del suo diritto al risarcimento del danno con i relativi interessi. Il Tribunale ha citato, in tal senso, le sentenze dell'8 novembre 2012, Evropaïki Dynamiki/Commissione (C-469/11 P, EU:C:2012:705, punto 33 e giurisprudenza citata), nonché del 7 luglio 2021, Bateni/Consiglio (T-455/17, EU:T:2021:411, punto 62 e giurisprudenza citata).

---

13 V., in particolare, sentenze del 19 aprile 2007, Holcim (Deutschland)/Commissione (C-282/05 P, EU:C:2007:226, punto 29), e dell'8 novembre 2012, Evropaïki Dynamiki/Commissione (C-469/11 P, EU:C:2012:705, punto 34 e giurisprudenza citata).

---

14 V., in tal senso, sentenze del 19 aprile 2007, Holcim (Deutschland)/Commissione (C-282/05 P, EU:C:2007:226, punto 30), e del 28 febbraio 2013, Inalca e Cremonini/Commissione (C-460/09 P, EU:C:2013:111, punto 60).

---

15 Nell'ambito del suo ricorso di primo grado la ricorrente riconosceva, in sostanza, che l'onere relativo a tale piano è stato «valorizzato *una tantum* in via anticipata sull'esercizio 2015», pur essendo stato «in effetti sostenuto negli anni successivi».

---

16 Peraltro, la ricorrente non ha incontrato difficoltà al momento della valutazione di tale danno sulla base di un importo accantonato al 31 dicembre 2015.

---

17 V., in tal senso, sentenza del 28 febbraio 2013, Inalca e Cremonini/Commissione (C-460/09 P, EU:C:2013:111, punto 80 e giurisprudenza citata). V., parimenti, Baranowska, N., e Machnikowski, P., «European Union», *Prescription in tort law: analytical and comparative perspectives*, Intersentia, Cambridge, 2020, pag. 706, nonché Dimitrova, Y., e Picod, F., «La prescription dans l'action en responsabilité contre l'Union européenne», *Revue des affaires européennes*, 2021, n. 4, pag. 858.

---

18 V., in particolare, conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen nella causa Inalca e Cremonini/Commissione (C-460/09 P, EU:C:2012:632, paragrafo 45 e giurisprudenza citata).

---

19 Osservo, inoltre, una forma di contraddizione tra gli argomenti sollevati dalla ricorrente la quale, dopo aver sostenuto che il danno in questione non poteva essere calcolato ma semplicemente stimato al momento della conclusione del piano di incentivi, afferma che il danno lamentato avrebbe iniziato a produrre i suoi effetti solo a partire dal primo esborso, ossia ad una data alla quale tale danno non poteva neppure essere calcolato definitivamente.

---

20 Secondo il Tribunale, l'illegittimità della decisione Tercas derivava da un errore concettuale collegato ad una confusione tra la condizione relativa all'imputabilità di un aiuto e quella relativa alle risorse statali, nonché dal fatto che la Commissione aveva omesso di fornire e corroborare indizi sufficienti, atti a dimostrare che la misura in questione fosse imputabile allo Stato (v., a tal riguardo, punto 115 della sentenza impugnata).

---

21 V. punti da 114 a 123 della sentenza impugnata.

---

22 V. sentenza dell'11 gennaio 2024, Dyson e a./Commissione (C-122/22 P; in prosieguo: la «sentenza Dyson», EU:C:2024:11, punto 48 e giurisprudenza citata). Il presupposto di una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione è diretto, indipendentemente dalla natura dell'atto illecito in questione, ad evitare che il rischio di dover risarcire i danni addotti dagli interessati ostacoli la capacità dell'istituzione interessata di esercitare pienamente le sue funzioni nell'interesse generale, tanto nell'ambito della sua attività normativa o implicante scelte di politica economica che nell'ambito della propria competenza amministrativa, senza per questo lasciare a carico degli individui l'onere delle conseguenze di violazioni flagranti e inescusabili (v., in tal senso, sentenza del Tribunale del 3 marzo 2010, Artegodan/Commissione, T-429/05, EU:T:2010:60, punto 55 e giurisprudenza citata).

---

23 V. sentenza Dyson (punto 49 e giurisprudenza citata).

---

24 V. sentenza Dyson (punti 50 e 51 e giurisprudenza citata).

---

25 V. sentenza Dyson (punti 52 e 53 e giurisprudenza citata). V., parimenti, Wildemeersch, J., «Section 2 – Les conditions du recours en responsabilité», *Contentieux de la légalité des actes de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2019, pagg. da 466 a 479, nonché Nicolaides P., «The discretion of competition authorities and their liability for damage they cause with erroneous decisions», *European Competition Law Review*, 2024, vol. 45, n. 7, pagg. da 308 da 316.

---

26 V., in tal senso, Lenaerts, K., e a., *EU Procedural Law*, 2° ed., Oxford University Press, 2023, pag. 501. Secondo questi autori, il criterio di responsabilità applicato dai giudici dell'Unione presenta un elemento soggettivo correlato al potere discrezionale di cui dispone l'istituzione, l'organo, l'organismo o l'agenzia, parallelamente alla considerazione di fattori quali, *inter alia*, la complessità delle situazioni da disciplinare, le difficoltà di applicazione o interpretazione della legislazione, il grado di chiarezza e precisione della norma di diritto dell'Unione violata e l'intenzionalità o inescusabilità dell'errore.

---

27 Ad esempio, la Corte ha stabilito che la semplice trasgressione del diritto dell'Unione poteva essere sufficiente per accertare l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata di tale diritto, tale da far sorgere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione, in un caso in cui la Commissione – pur essendo tenuta a rimborsare ad un'impresa l'importo dell'ammenda pagata a titolo provvisorio, corredata di interessi moratori, a seguito dell'annullamento di una decisione con cui essa aveva constatato che tale impresa aveva

violato l'articolo 101 TFUE – aveva omesso di versare siffatti interessi (v., in tal senso, sentenza del 20 gennaio 2021, Commissione/Printeos, C-301/19 P, EU:C:2021:39, punti 104 e 105).

---

28 V. sentenza Dyson (punto 54). In altre parole, non esiste alcun nesso automatico tra la mancanza di potere discrezionale dell'istituzione interessata e la qualificazione dell'infrazione come «violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione». Infatti, la portata del potere discrezionale dell'istituzione interessata – quantunque presenti un carattere determinante – non costituisce un criterio esclusivo (v., in tal senso, sentenza del Tribunale del 3 marzo 2010, Artegodan/Commissione, T-429/05, EU:T:2010:60, punti 59 e 60 e giurisprudenza citata).

---

29 Al punto 70 della sentenza Tercas del Tribunale quest'ultimo ha addebitato, in sostanza, alla Commissione di non avere tentato di distinguere in modo chiaro, nel caso di specie, l'imputabilità della misura allo Stato dalla questione se tale misura fosse stata concessa mediante risorse statali, condizioni che sono distinte e cumulative. Nella sua sentenza Tercas la Corte non si è pronunciata su tale aspetto, ma si è limitata ad esaminare la condizione relativa all'imputabilità delle misure controverse alle autorità italiane (v. punto 64 di tale sentenza).

---

30 Dai punti da 87 a 90 della sentenza Tercas del Tribunale, come confermati dal punto 67 della sentenza Tercas della Corte, risulta che la Commissione non poteva basarsi sull'improbabilità di una mancanza di influenza e di controllo effettivo da parte delle autorità pubbliche sull'ente privato erogatore dell'aiuto, ma che era tenuta a esporre e produrre indizi sufficienti per stabilire che la misura di aiuto in questione era stata adottata sotto l'influenza o il controllo effettivo delle autorità pubbliche. In sostanza, la Commissione non avrebbe tenuto conto dell'assenza di un «vincolo di capitale» tra l'ente di cui trattasi e lo Stato (v. punto 73 della sentenza Tercas della Corte).

---

31 Come risulta dalla giurisprudenza della Corte, l'elenco degli elementi costitutivi di un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, varia esso stesso a seconda che, in base alle circostanze, alcuni di tali elementi costitutivi siano oggetto di una valutazione congiunta. Secondo l'elenco più dettagliato, si possono distinguere i seguenti elementi: l'imputabilità della misura allo Stato e l'utilizzo di risorse statali (v., in particolare, sentenza del 2 marzo 2021, Commissione/Italia e a., C-425/19 P, EU:C:2021:154, punto 58 e giurisprudenza citata); il vantaggio economico per il beneficiario (v., in particolare, sentenza del 24 luglio 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, punto 84 e giurisprudenza citata); la selettività della misura (v., in particolare, sentenza del 10 settembre 2024, Commissione/Irlanda e a., C-465/20 P, EU:C:2024:724, punto 75 e giurisprudenza citata); la distorsione della concorrenza (v., in particolare, sentenza del 19 settembre 2000, Germania/Commissione, C-156/98, EU:C:2000:467, punto 33 e giurisprudenza citata), e l'ostacolo agli scambi tra gli Stati membri (v., in particolare, sentenza del 7 marzo 2024, Fallimento Esperia e GSE, C-558/22, EU:C:2024:209, punto 64 e giurisprudenza citata).

---

32 V., in particolare, sentenza del 21 dicembre 2016, Commissione/World Duty Free Group e a. (C-20/15 P e C-21/15 P, EU:C:2016:981, punto 53 e giurisprudenza citata).

---

33 V., in particolare, sentenza del 27 giugno 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punto 78).

---

34 Ad esempio, nella sentenza Tercas della Corte quest'ultima ha precisato, nel suo richiamo della giurisprudenza, che la qualificazione come «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, presuppone la presenza di quattro condizioni, la prima della quali è «che sussista un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali» (v. punto 57 di tale sentenza).

---

35 V., rispettivamente, punti da 87 a 89 della sentenza Tercas del Tribunale e punti da 65 a 67 della sentenza Tercas della Corte.

---

36 Il FITD era, secondo la definizione della Commissione, un soggetto privato che intratteneva rapporti molto stretti con i poteri pubblici, segnatamente tramite la sua formazione, i suoi compiti, la sua organizzazione, la sua genesi, e l'evoluzione della misura (v., in tal senso, punti da 121 a 131 della decisione Tercas).

---

37 È questo il caso, segnatamente, dell'applicazione del «principio dell'operatore privato» nell'ambito dell'esame della condizione del vantaggio per il beneficiario (v., per esempio, sentenza dell'11 novembre 2021, Autostrada Wielkopolska/Commissione e Polonia, C-933/19 P, EU:C:2021:905, punto 116 e giurisprudenza citata).

---

38 V., a titolo di esempio, Merola, M., e Caliento, F., «Is the notion of aid broadening or shrinking over time, and if so, why? A subjective view on the rationale of the case law», *EU State Aid Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2020, pagg. da 18 a 53. Tali autori recensiscono diversi esempi che mettono in evidenza le difficoltà inerenti alla definizione di un aiuto di Stato, segnatamente per quanto riguarda la nozione di «risorse statali» (v., in particolare, pagg. da 26 a 31), e constatano parimenti una recente impennata di cause in cui la Corte ha annullato le sentenze del Tribunale.

---

39 Vale la pena rilevare, a tal riguardo, che la sentenza Tercas è stata pronunciata dalla Corte riunita in Grande Sezione.

---

40 V. paragrafi 23 e 24 delle presenti conclusioni. Infatti, in situazioni del genere il requisito della violazione *sufficientemente qualificata* del diritto dell'Unione verrebbe privata di efficacia pratica se ogni violazione commessa dalla Commissione, al pari di qualsiasi amministrazione pubblica che agisce nei settori di sua competenza, fosse sufficiente a soddisfare tale requisito.

---

41 Per riprendere le osservazioni presentate dalla Commissione in udienza, si tratta di una situazione in cui quest'ultima ha commesso un errore (e, a tal riguardo, fa il suo «*mea culpa*»), ma che, tuttavia, non eccede quanto ci si aspetta da un'amministrazione diligente (e che, in un'ipotesi del genere, avrebbe dovuto fare il suo «*mea maxima culpa*»).

---

42 V. punti da 132 a 161 della sentenza impugnata.

---

43 V., in particolare, sentenza del 27 aprile 2023, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro e a./Commissione (C-549/21 P, EU:C:2023:340, punto 114 e giurisprudenza citata). V. parimenti, in tal senso, Lenaerts, K., e a., *EU Procedural Law*, 2° ed., Oxford University Press, 2023, pagg. da 512 a 514. Come rilevato da tali autori, non esiste una formulazione standard, nella giurisprudenza della Corte, per quanto attiene a tale requisito, il quale è espresso in diversi modi dal giudice dell'Unione: l'idea principale sottesa è che l'Unione è responsabile unicamente dei danni che costituiscono la conseguenza diretta degli atti o dei comportamenti illeciti delle sue istituzioni, organi e organismi (v., parimenti, Wildemeersch, J., «Section 2 – Les conditions du recours en responsabilité», *Contentieux de la légalité des actes de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2019, pagg. da 484 a 487). Inoltre taluni autori operano, da parte loro, una distinzione tra, da un lato, la nozione di «causalità materiale», la quale risponderebbe alla questione se il comportamento illecito sia una «*conditio sine qua non*» del danno lamentato, e, dall'altro, la «causalità giuridica», la quale imporrebbe condizioni aggiuntive al fine di escludere la responsabilità delle istituzioni o degli organi dell'Unione per danni troppo remoti, esigendo che il pregiudizio derivi in maniera sufficientemente diretta dal comportamento illecito, che esista un rapporto di causa-effetto sufficientemente diretto tra il comportamento e il danno o che il comportamento integri la causa determinante del danno (v., in tal senso, Biondi, A., e Farley, M., *The right to damages in European law*, Kluwer Law International, 2009, pagg. da

146 a 154). Questa stessa distinzione è stata ripresa nelle conclusioni dell'avvocata generale Ćapeta nella causa WS e a./Frontex (Operazione congiunta di rimpatrio) (C-679/23 P, EU:C:2025:427, paragrafi da 101 a 109). V. parimenti, per uno studio comparato dei diversi approcci alla causalità nei diversi Stati dell'Unione europea, Infantino, M., e Zervogianni, E., «The European Ways to Causation», *Causation in European Tort Law*, Cambridge University Press, 2017, pagg. da 85 a 128, nonché Bussani, M., Sebok, A., J., e Infantino, M., «Causation», *Common Law and Civil Law Perspectives on Tort Law*, Oxford Academic, edizione online, 2022, pagg. da 177 a 212.

---

44 V. punto 137 della sentenza impugnata.

---

45 V. punti da 138 a 141 della sentenza impugnata.

---

46 Sentenza del 27 aprile 2023 (C-549/21 P, EU:C:2023:340). La ricorrente sottolinea, segnatamente, che, a differenza della causa oggetto di tale sentenza, in cui la Commissione avrebbe esercitato pressioni sulle autorità italiane non attinenti ad una misura specifica, nella presente causa la Commissione ha adottato una decisione vincolante.

---

47 V., in tal senso, sentenza del 18 marzo 2010, Trubowest Handel e Makarov/Consiglio e Commissione (C-419/08 P, EU:C:2010:147, punto 59 e giurisprudenza citata). Infatti, la nozione di «nesso sufficientemente diretto» viene interpretata in maniera restrittiva dalla giurisprudenza, come confermato segnatamente dal Tribunale, allorché ha dichiarato che il solo fatto che il comportamento asseritamente illecito dell'istituzione o dell'organo dell'Unione interessato abbia costituito una condizione necessaria (*conditio sine qua non*) per l'insorgenza del danno, nel senso che quest'ultimo non si sarebbe verificato in assenza di tale comportamento, non è sufficiente a dimostrare un nesso di causalità sufficientemente diretto ai sensi di tale giurisprudenza (v. segnatamente, in tal senso, sentenza del Tribunale del 23 maggio 2019, Remag Metallhandel e Jaschinsky/Commissione, T-631/16, EU:T:2019:352, punto 52 e giurisprudenza citata). V., parimenti, Havu, K., e Kurki-Suonio, S., «Damages Liability of the EU for Harm Caused by Excessive Duration of Court Proceedings», *European Public Law*, 2021, vol. 27, n. 2, pagg. da 305 a 330.

---

48 V. segnatamente, in tal senso, sentenza del 16 luglio 2009, Commissione/Schneider Electric (C-440/07 P, EU:C:2009:459, punto 192).

---

49 V. segnatamente, in tal senso, sentenza del 19 ottobre 2017, Agriconsulting Europe/ Commissione (C-198/16 P, EU:C:2017:784, punto 22).

---

50 V. segnatamente, in tal senso, sentenza del 1° agosto 2025, Francia e Commissione/CWS Powder Coatings e a. (C-71/23 P e C-82/23 P, EU:C:2025:601, punto 67 e giurisprudenza ivi citata).

---

51 Per contro, la ricorrente non contesta la valutazione del Tribunale, illustrata al punto 148 della sentenza impugnata, secondo cui essa non avrebbe spiegato perché la decisione Tercas le avrebbe impedito di attirare nuovi clienti, malgrado che l'intervento volontario (che ha sostituito l'intervento del FITD a favore della Tercas e che non è stato autorizzato da tale decisione) fosse già stato deciso due mesi dopo detta decisione. Tuttavia, dubito che questo solo elemento possa fondare la valutazione del Tribunale concernente le cause concomitanti del danno lamentato.

---

52 Così facendo, la ricorrente ammette essa stessa l'esistenza di un fattore supplementare che può aver contribuito al danno lamentato.

---

53 V. punto 144 della sentenza impugnata.

54 V. punto 146 della sentenza impugnata.

55 V. punto 153 della sentenza impugnata.

56 V. punto 145 della sentenza impugnata.

57 V. punto 146 della sentenza impugnata.

58 V. punto 149 della sentenza impugnata.

59 V. punti 156 e 158 della sentenza impugnata.