Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (quatrième chambre élargie)

20 décembre 2023 *

« Responsabilité non contractuelle – Aides d'État – Aide accordée par les autorités italiennes à Banca Tercas – Décision déclarant l'aide incompatible avec le marché intérieur – Prescription – Préjudice continu – Irrecevabilité partielle – Violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers – Lien de causalité »

Dans l'affaire T-415/21,

Banca Popolare di Bari SpA, établie à Bari (Italie), représentée par M^es^ A. Zoppini, G. M. Roberti, I. Perego, G. Parisi et D. Gallo, avocats,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par MM. L. Flynn, I. Barcew, A. Bouchagiar et M^me^ D. Recchia, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre élargie),

composé de MM. R. da Silva Passos, président, S. Gervasoni, M^mes^ N. Półtorak (rapporteure), I. Reine et T. Pynnä, juges,

greffier : M. V. Di Bucci,

vu la phase écrite de la procédure,

vu l'absence de demande de fixation d'une audience présentée par les parties dans le délai de trois semaines à compter de la signification de la clôture de la phase écrite de la procédure et ayant décidé, en application de l'article 106, paragraphe 3, du règlement de procédure du Tribunal, de statuer sans phase orale de la procédure,

rend le présent

* Langue de procédure : l'italien

Arrêt

1 Par son recours fondé sur l'article 268 TFUE, la requérante, Banca Popolare di Bari SpA, demande réparation du préjudice qu'elle aurait subi à la suite de l'adoption de la décision (UE) 2016/1208 de la Commission, du 23 décembre 2015, concernant l'aide d'État SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) mise à exécution par l'Italie en faveur de Banca Tercas (JO 2016, L 203, p. 1, ci-après la « décision Tercas »).

Antécédents du litige

2 Le 30 avril 2012, sur proposition de la Banca d'Italia (Banque d'Italie), qui avait relevé des irrégularités au sein de Banca Tercas (ci-après « Tercas »), le ministère de l'Économie et des Finances italien a décidé de mettre Tercas sous administration extraordinaire.

3 En octobre 2013, après avoir évalué différentes options, le commissaire extraordinaire, nommé par la Banque d'Italie, a engagé des négociations avec la requérante, qui avait exprimé son intérêt pour la souscription d'une augmentation de capital de Tercas, à condition que soit effectué un audit préalable de Tercas et que le Fondo interbancario di tutela dei depositi (Fonds interbancaire de protection des dépôts, Italie) (ci-après le « FITD ») couvre entièrement le déficit patrimonial de cette banque.

4 Le 28 octobre 2013, à la suite d'une demande du commissaire extraordinaire de Tercas, le comité de gestion du FITD a décidé d'octroyer des mesures de soutien en faveur de Tercas, lesquelles ont été approuvées par la Banque d'Italie.

5 Le 18 mars 2014, le FITD a décidé de suspendre l'intervention envisagée en raison d'un désaccord entre ses experts et ceux de la requérante. Ce désaccord a ensuite été réglé à l'issue d'une procédure d'arbitrage.

6 Le comité de gestion et le conseil du FITD ont décidé, le 30 mai 2014, d'intervenir en faveur de Tercas.

7 Le 7 juillet 2014, la Banque d'Italie a autorisé l'intervention du FITD en faveur de Tercas. Cette intervention prévoyait trois mesures, à savoir, premièrement, une contribution de 265 millions d'euros destinée à couvrir les fonds propres négatifs de Tercas, deuxièmement, une garantie de 35 millions d'euros destinée à couvrir le risque de crédit lié à certaines expositions de Tercas et, troisièmement, une garantie de 30 millions d'euros destinée à couvrir les coûts découlant du traitement fiscal de la première mesure.

8 Le commissaire extraordinaire de Tercas, en accord avec la Banque d'Italie, a convoqué une assemblée générale des actionnaires de Tercas le 27 juillet 2014 afin que les actionnaires puissent se prononcer sur la couverture partielle des pertes découvertes au cours de l'administration extraordinaire et sur une augmentation de capital réservée à la requérante. Cette augmentation de capital a été effectuée le même jour.

9 Le 1er octobre 2014, le régime d'administration extraordinaire de Tercas a été levé et la requérante a désigné les nouveaux organes de cette banque.

10 En décembre 2014, la requérante a réalisé une augmentation de capital comprenant l'émission de nouvelles actions. L'augmentation de capital a servi à renforcer les ratios de fonds propres de la requérante, qui avaient subi les effets de l'acquisition de Tercas et de la filiale de celle-ci, la Banca Caripe SpA (ci-après « Caripe »).

11 En mars 2015, la requérante a souscrit une nouvelle augmentation de capital de Tercas, afin de faire face à des pertes enregistrées au quatrième trimestre de 2014, de couvrir les dépenses de restructuration engagées en 2015 et 2016 et d'améliorer les ratios de fonds propres de Tercas.

12 Par lettre du 27 février 2015, la Commission européenne a informé la République italienne de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE à l'égard de l'intervention du FITD en faveur de Tercas.

13 Le 23 décembre 2015, la Commission a adopté la décision Tercas.

14 Dans cette décision, la Commission a considéré que l'intervention, autorisée le 7 juillet 2014 par la Banque d'Italie, du FITD en faveur de Tercas, dont l'intégralité du patrimoine est détenue, depuis le 1er octobre 2014, par la requérante, constituait une aide d'État incompatible avec le marché intérieur qui devait être récupérée auprès de son bénéficiaire par la République italienne.

15 Le 4 février 2016, le FITD a réalisé une intervention « volontaire » en faveur de Tercas et, le 14 juillet 2016, la requérante a absorbé Tercas.

16 Par arrêt du Tribunal du 19 mars 2019, Italie e.a./Commission (T-98/16, T-196/16 et T-198/16, EU:T:2019:167), confirmé par arrêt de la Cour du 2 mars 2021, Commission/Italie e.a. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), la décision Tercas a été annulée.

17 Par lettre du 28 avril 2021, la requérante a demandé à la Commission, au titre de l'article 46 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, la réparation des dommages prétendument subis en raison de l'adoption de la décision Tercas en sollicitant le versement d'une indemnité de 228 millions d'euros.

18 Le 11 mai 2021, la Commission a rejeté cette demande.

Conclusions des parties

19 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– condamner l'Union européenne, représentée par la Commission, à lui verser une indemnité de 280 millions d'euros ou, à titre subsidiaire, de 203 millions d'euros, en réparation du préjudice matériel prétendument subi, ainsi qu'une indemnité d'un montant adéquat en réparation du préjudice moral prétendument subi, du fait de l'adoption de la décision Tercas ;

– condamner la Commission aux dépens.

20 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours comme irrecevable ;

– à titre subsidiaire, rejeter le recours comme non fondé ;

– condamner la requérante aux dépens.

En droit

Sur la recevabilité

21 La Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité, au titre de l'article 130, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal. Elle fait valoir que l'action en indemnité est prescrite, en application de l'article 46 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne. Selon la jurisprudence, issue notamment de l'arrêt du 28 février 2013, Inalca et Cremonini/Commission (C-460/09 P, EU:C:2013:111, point 47 et jurisprudence citée), le délai de prescription de l'action en responsabilité non contractuelle commencerait à courir dès lors que les conditions auxquelles se trouve subordonnée l'obligation de réparation sont réunies et, notamment, lorsque le dommage à réparer s'est concrétisé.

22 Elle soutient, en substance, que le jour de l'annonce de l'adoption de la décision Tercas, effectuée par le biais de communications institutionnelles le 23 décembre 2015 et reprise par la presse dans les jours suivants, représente le moment où le préjudice allégué s'est concrétisé. Par conséquent, le point de départ du délai de prescription de cinq ans étant le 23 décembre 2015, ce délai aurait expiré le 23 décembre 2020 et l'action en indemnité serait prescrite dès lors que la demande en réparation aurait été introduite le 28 avril 2021.

23 En outre, la Commission soutient que le préjudice allégué n'a pas de caractère continu. Selon la jurisprudence, et notamment l'arrêt du 19 avril 2007, Holcim (Deutschland)/Commission (C-282/05 P, EU:C:2007:226, point 35), le caractère continu du préjudice implique qu'il augmente à proportion du temps écoulé. Or, bien que le préjudice prétendument subi ait pu augmenter avec le temps, cette éventuelle augmentation n'aurait pas été proportionnelle au temps écoulé. Au contraire, le préjudice allégué par la requérante aurait un caractère instantané.

24 En conséquence, la demande en réparation qu'elle a adressée à la Commission le 28 avril 2021 ne saurait être qualifiée d'acte interruptif de prescription.

25 À cet égard, la Commission avance que le moment où le préjudice allégué s'est concrétisé coïncide avec la date effective de la récupération, par les autorités nationales, de l'aide visée dans la décision Tercas. Selon la Commission, c'est la décision Tercas qui est à l'origine du préjudice allégué.

26 En outre, quand bien même le point de départ du délai de prescription serait le moment où la requérante a eu officiellement connaissance, par courrier recommandé, du fait générateur du préjudice allégué, ce moment correspondrait, au plus tard, à la date de réception de ce courrier recommandé contenant une copie de la décision Tercas, soit le 29 février 2016. Dans cette hypothèse, le délai de cinq ans aurait également déjà expiré lorsque la requérante a introduit sa demande en réparation le 28 avril 2021.

27 La requérante conteste l'argumentation de la Commission.

28 Aux termes de l'article 46 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne applicable à la procédure devant le Tribunal conformément à l'article 53, premier alinéa, du même statut, les actions contre l'Union en matière de responsabilité non contractuelle se prescrivent par cinq ans à compter de la survenance du fait qui y donne lieu.

29 Ce délai a pour fonction, d'une part, d'assurer la protection des droits de la personne lésée, celle-ci devant disposer d'un temps suffisant pour rassembler des informations appropriées en vue d'un recours éventuel, et, d'autre part, d'éviter que la personne lésée puisse retarder indéfiniment l'exercice de son droit à dommages et intérêts (voir, en ce sens, arrêts du 8 novembre 2012, Evropaïki Dynamiki/Commission, C-469/11 P, EU:C:2012:705, point 33 et jurisprudence citée et, du 7 juillet 2021, Bateni/Conseil, T-455/17, EU:T:2021:411, point 62 et jurisprudence citée).

30 Selon la jurisprudence, ledit délai commence à courir dès lors que les conditions auxquelles se trouve subordonnée l'obligation de réparation sont réunies et, notamment, lorsque le dommage à réparer s'est concrétisé (arrêt du 17 juillet 2008, Commission/Cantina sociale di Dolianova e.a., C-51/05 P, EU:C:2008:409, point 54). Ainsi, la prescription court à partir du moment où le préjudice s'est effectivement réalisé et non à partir de la date du fait préjudiciable (voir arrêt du 28 février 2013, Inalca et Cremonini/Commission, C-460/09 P, EU:C:2013:111, point 60 et jurisprudence citée).

31 En outre, il y a lieu de rappeler que l'article 46 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne désigne comme acte interruptif de prescription soit la requête formée devant la Cour, soit la demande préalable que la victime peut adresser à l'institution compétente (voir, en ce sens, ordonnance du 14 décembre 2005, Arizona Chemical e.a./Commission, T-369/03, EU:T:2005:458, point 116).

32 Il convient également de rappeler que, selon la jurisprudence, lorsque les dommages n'ont pas été causés instantanément, mais se sont poursuivis pendant une certaine période, le droit à une indemnisation porte sur des périodes successives. En particulier, tous les dommages renouvelés au cours de périodes successives et augmentant à proportion du temps écoulé doivent être considérés comme ayant un caractère continu (ordonnances du 4 septembre 2009, Inalca et Cremonini/Commission, T-174/06, non publiée, EU:T:2009:306, points 56 et 57, et du 19 mai 2011, Formenti Seleco/Commission, T-210/09, non publiée, EU:T:2011:228, point 50).

33 Dans un tel cas, la prescription visée à l'article 46 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne s'applique à la période antérieure de plus de cinq ans à la date de l'acte interruptif, sans affecter les droits nés au cours des périodes postérieures (voir ordonnance du 4 septembre 2009, Inalca et Cremonini/Commission, T-174/06, non publiée, EU:T:2009:306, point 60 et jurisprudence citée).

34 En l'espèce, la requérante prétend avoir subi un préjudice découlant de la décision Tercas. En particulier, par son recours, la requérante demande la réparation du préjudice qui aurait prétendument été causé par la décision Tercas, consistant en une détérioration de la confiance de la clientèle à son égard, ce qui aurait causé une perte de dépôts et de clientèle (manque à gagner), une atteinte à sa réputation (dommage moral) et qui aurait généré des dépenses pour les mesures d'atténuation des effets négatifs de la décision Tercas (dommage réel).

35 Dans ce contexte, afin de déterminer la recevabilité du recours, il convient d'analyser si les préjudices allégués présentent un caractère continu, au sens de la jurisprudence citée aux points 32 et 33 ci-dessus, ainsi que la requérante le fait valoir.

36 En premier lieu, en ce qui concerne le prétendu manque à gagner, s'agissant du point de départ du délai de prescription, la requérante ne conteste pas que les pertes de dépôts directs et de clientèle de la décision Tercas se sont produites à partir de son annonce, le 23 décembre 2015. Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que la décision Tercas a commencé à produire ses effets à cet égard le 23 décembre 2015.

37 Il s'ensuit que c'est à partir de cette date que les effets des préjudices matériels allégués auraient effectivement commencé à se produire et que le délai de prescription, prévu à l'article 46 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, a commencé à courir [voir, en ce sens, arrêts du 19 avril 2007, Holcim (Deutschland)/Commission, C-282/05 P, EU:C:2007:226, point 33, et du 17 juillet 2008, Commission/Cantina sociale di Dolianova e.a., C-51/05 P, EU:C:2008:409, point 63].

38 La requérante fait valoir qu'en raison d'une perte de dépôts et de clientèle, découlant d'une réduction de sa capacité à octroyer des crédits ayant des effets négatifs sur toute son activité et érodant son produit net bancaire, qui s'est matérialisée durant la période allant de décembre 2015 à avril 2021, elle n'a pas obtenu les revenus qu'elle pouvait raisonnablement espérer si la décision Tercas n'avait pas été prise.

39 Ainsi, le prétendu préjudice tiré du manque à gagner dérivant de la perte de dépôts directs, que la requérante allègue avoir subi, présente un caractère continu, au sens de la jurisprudence citée au point 32 ci-dessus, dès lors que les préjudices matériels allégués à ce titre n'ont pas été causés instantanément, mais se sont poursuivis durant une certaine période et renouvelés au cours de périodes successives, de sorte que leur montant a augmenté à proportion du temps écoulé en raison de la persistance des effets d'un acte illégal, à savoir la décision Tercas.

40 En outre, la requérante estime avoir subi un manque à gagner lié à une perte de clientèle jusqu'en avril 2021. En particulier, elle aurait perdu 7 783 clients de 2015 à 2016. En outre, concernant les prévisions de croissance contenues dans le plan industriel 2016-2020 effectuées sur la base des tendances du marché, qui prévoyait un accroissement du nombre de nouveaux clients de 50 000 unités, à savoir 10 000 par an, la requérante aurait réalisé une croissance de clientèle correspondant à la moitié desdites prévisions, à savoir 5 000 clients par an à partir de l'exercice 2017.

41 Selon la requérante, la décision Tercas aurait causé cette perte de clientèle, à la suite de laquelle elle aurait subi un manque à gagner consistant en une perte de marge de commissions au cours de la période allant du mois de décembre 2015 au mois d'avril 2021, une absence d'accroissement de la clientèle prévu par le plan industriel 2016-2020, une détérioration de la marge de commissions sur les clients restés, et la non-réalisation des perspectives d'augmentation du produit net bancaire, de décembre 2015 à avril 2021.

42 Or, il y a lieu de relever qu'il ressort des études produites par la requérante, à savoir les rapports techniques d'un cabinet d'audit et d'un professeur universitaire, que les prétendus préjudices afférents à la perte de clientèle auraient perduré jusqu'à ce que la décision Tercas ne produise plus d'effets, soit jusqu'en avril 2021. En particulier, sans préjudice de l'examen du lien de causalité qui sera effectué ci-après, la requérante, d'une part, a continué à perdre des clients et, d'autre part, n'a pas été en mesure d'attirer de nouveaux clients. Par conséquent, le prétendu manque à gagner qui serait dérivé de cette perte s'est renouvelé au cours de périodes successives et a augmenté à proportion du temps écoulé. Dès lors, il y a lieu de considérer que le préjudice allégué tiré du manque à gagner dérivant de la perte de clientèle présente un caractère continu, au sens de la jurisprudence citée au point 32 ci-dessus.

43 Ainsi, le prétendu manque à gagner imputable tant à la perte de dépôts directs qu'à la perte de clientèle ne s'est pas produit instantanément et dans son intégralité au moment de l'annonce de la décision Tercas. Il ne s'est pas non plus simplement aggravé à proportion du temps écoulé. En effet, de nouveaux préjudices seraient apparus, tenant notamment, d'une part, à ce que de nouveaux clients pouvaient décider de clôturer leurs comptes auprès de la requérante ou de retirer leurs dépôts, et, d'autre part, à des nouveaux manques à gagner liés à des pertes de profits. Or, dès lors que les dommages en cause, à les supposer établis, se seraient accumulés et renouvelés au cours de périodes successives, il convient de constater que les critères qui déterminent l'existence d'un préjudice continu, énoncés au point 32 ci-dessus, sont remplis.

44 Partant, peuvent être considérés comme présentant un caractère continu les préjudices afférents au manque à gagner prétendument subis par la requérante.

45 Par ailleurs, l'argument de la Commission, selon lequel les prétendus dommages n'ont pas un caractère continu dans la mesure où ils auraient été causés par l'annonce de la décision Tercas, ne saurait prospérer, au motif que, sans préjudice de l'analyse relative au lien de causalité, bien que ladite décision soit susceptible de constituer le fait générateur des préjudices allégués, ces derniers se sont toutefois poursuivis pendant plusieurs années.

46 Enfin, la Commission soutient que, même si le préjudice n'était pas quantifiable avec précision à la date d'adoption de la décision Tercas, il était réel et certain et, en conséquence, la requérante aurait pu présenter sa demande en réparation avant le 28 avril 2021. À cet égard, la requérante souligne que, ainsi que cela ressort de l'analyse effectuée dans la note technique présentée par la requérante dans ses observations sur l'exception d'irrecevabilité, dans le contexte d'incertitude qui existait alors, les réactions de ses clients ne pouvaient pas être homogènes ou immédiates, étant liées aux différentes évaluations de chaque client de sorte que les préjudices ne pouvaient pas être prévisibles. Or, il découle de la jurisprudence que le fait que les préjudices allégués aient commencé à se produire dès l'annonce de ladite décision et que la requérante aurait pu introduire un recours en indemnité à partir de ce moment n'exclut pas que lesdits préjudices présentent un caractère continu lorsque l'acte illégal, que la requérante allègue être la cause des prétendus préjudices subis, demeure en vigueur et la persistance de ses effets est susceptible d'entraîner un manque à gagner qui s'accumule par rapport au temps écoulé [voir, en ce sens, arrêts du 7 juin 2017, Guardian Europe/Union européenne, T-673/15, EU:T:2017:377, points 34 à 38, et du 21 avril 2005, Holcim (Deutschland)/Commission, T-28/03, EU:T:2005:139, points 68 et 69].

47 Dès lors, à les supposer établis, il ressort des pièces du dossier ainsi que des points 38 à 40 ci-dessus, que les préjudices matériels allégués tirés d'un manque à gagner ont augmenté à proportion du temps écoulé dans la période allant de décembre 2015 à avril 2021. Par conséquent, lesdits préjudices présentent un caractère continu.

48 À cet égard, il ressort du dossier que la requérante a adressé le 28 avril 2021, comme l'exige l'article 46, premier alinéa, deuxième phrase, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, une demande préalable à la Commission aux fins de l'obtention d'une indemnité en réparation des préjudices causés, qui a été suivie du dépôt d'une requête dans les deux mois suivants. Dès lors, cette demande peut être considérée comme constituant un acte interruptif de prescription au sens de l'article 46 dudit statut et de la jurisprudence citée au point 31 ci-dessus. Or, conformément à la jurisprudence rappelée au point 33 ci-dessus, dès lors que le préjudice en cause présente un caractère continu, la demande en indemnité n'est pas prescrite pour autant qu'elle vise la réparation d'un préjudice prétendument subi durant les cinq années précédant l'acte interruptif, soit en l'espèce postérieurement au 28 avril 2016.

49 En deuxième lieu, en ce qui concerne les préjudices moraux invoqués, la requérante fait valoir que ceux-ci découlent de l'atteinte à sa réputation que la décision Tercas lui aurait causée.

50 Or, la jurisprudence qualifie le caractère instantané ou continu des préjudices moraux consistant en une atteinte à la réputation selon leur source. À cet égard, d'une part, le Tribunal a jugé qu'une atteinte à la réputation du fait de l'implication dans des procédures administratives, civiles ou pénales se réalise pleinement à la date d'engagement de la procédure et ne saurait donc être assimilée à un préjudice continu (voir, en ce sens, ordonnances du 4 septembre 2009, Inalca et Cremonini/Commission, T-174/06, non publiée, EU:T:2009:306, point 78, et du 7 février 2018, AEIM et Kazenas/Commission, T-436/16, non publiée, EU:T:2018:78, point 35).

51 D'autre part, le Tribunal a reconnu que, par nature, le préjudice moral présente un caractère continu lorsque l'atteinte alléguée à la réputation ne s'est pas réalisée de manière instantanée, mais s'est renouvelée quotidiennement pendant toute la période durant laquelle le fait générateur perdure (voir, en ce sens, arrêt du 16 décembre 2015, Chart/SEAE, T-138/14, EU:T:2015:981, point 93). Tel serait le cas lorsque l'atteinte à la réputation trouve sa source soit dans le comportement illégal d'une institution de l'Union, telle une omission, soit dans une décision de la Commission qui, dans un premier temps, est adoptée et rendue publique au moyen d'un communiqué de presse et qui, dans un second temps, est publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* sous la forme d'un résumé (arrêt du 7 juin 2017, Guardian Europe/Union européenne, T-673/15, EU:T:2017:377, point 42).

52 En effet, il convient de relever que, dans ce dernier cas, selon la jurisprudence, bien qu'elle puisse revêtir différentes formes, l'atteinte à la réputation est généralement un préjudice qui se renouvelle quotidiennement et se prolonge aussi longtemps qu'il n'a pas été mis fin à la cause d'une telle atteinte (arrêt du 7 juin 2017, Guardian Europe/Union européenne, T-673/15, EU:T:2017:377, point 42).

53 En l'espèce, le prétendu préjudice moral découlant de l'atteinte à la réputation de la requérante trouverait son origine, selon la requérante, dans la décision Tercas, qui, dans un premier temps, a été adoptée et rendue publique au moyen d'un communiqué de presse et qui, dans un second temps, a été publiée au Journal officiel. Par conséquent, à le supposer établi, ledit préjudice présente un caractère continu.

54 Dès lors, l'action en réparation n'est prescrite qu'en ce qu'elle vise à la réparation d'une atteinte à la réputation antérieure au 28 avril 2016.

55 En troisième lieu, la requérante avance encore avoir subi un prétendu dommage réel consistant en des frais supplémentaires engagés en raison de l'adoption de mesures d'atténuation des effets négatifs de la décision Tercas et, en particulier : le plan d'incitation pour le départ des salariés du 30 décembre 2015 avec un objectif de réduction des effectifs de 85 salariés ; des opérations de titrisation synthétique du 10 mai 2019 en raison de la nécessité de mettre en place des initiatives de soutien des fonds propres pour qu'elle puisse se conformer aux exigences en matière de fonds propres à la suite de la perte de produits nets bancaires dérivant de la contraction des dépôts et de la clientèle enregistrée immédiatement après l'adoption de la décision et au cours des années suivantes ; des initiatives d'atténuation des risques au moyen de deux opérations de cession de prêts non performants, décidées et/ou mises en œuvre, pour la première, le 1er août 2016, et, pour la seconde, le 16 novembre 2017 ; des mesures commerciales à l'attention des associés, destinées à restaurer la relation, en particulier au moyen de ristournes sur les conditions standard pratiquées

par la banque sur les prêts non garantis, au cours de la période allant de l'année 2016 à l'année 2019 ; des frais pour les conseillers juridiques des 21 janvier 2016, 29 mars 2016, 13 janvier 2017, 11 novembre 2019, 26 mai 2020 et 7 juin 2021.

56 Ce dommage, à le supposer établi, se serait matérialisé pendant plusieurs périodes à la suite de l'adoption de la décision Tercas en raison des différents frais que la requérante aurait dû supporter.

57 Or, conformément à la jurisprudence citée au point 30 ci-dessus, le délai de prescription a commencé à courir à partir du moment où la décision Tercas a produit des effets dommageables à l'égard de la requérante. En effet, le critère décisif pour déterminer le point de départ du délai de prescription n'est pas la survenance du fait à l'origine du dommage, puisque, notamment, on ne saurait opposer au requérant un point de départ de la prescription situé à une date antérieure à l'apparition des effets dommageables dudit fait (arrêt du 28 février 2013, Inalca et Cremonini/Commission, C-460/09 P, EU:C:2013:111, point 52).

58 En l'espèce, premièrement, les dommages prétendument subis consistant en des frais issus de la réduction des effectifs, des opérations de titrisation synthétique et des initiatives d'atténuation des risques, n'ont pas un caractère continu, au sens de la jurisprudence citée au point 32 ci-dessus. En effet, ces frais ont été engagés instantanément, de sorte qu'ils se sont effectivement matérialisés à la date de chacune des opérations en cause et leurs montants n'ont pas augmenté en proportion du temps écoulé.

59 Ainsi, il convient de déterminer la date à partir de laquelle la survenance des effets dommageables dudit préjudice s'est produite à l'égard de la requérante, au sens de la jurisprudence citée au point 30 ci-dessus. C'est à partir de ce moment que court le délai de prescription, prévu à l'article 46 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

60 À cet égard, ainsi qu'il ressort du point 55 ci-dessus, les dommages prétendument subis résultant des opérations de titrisation synthétique et des initiatives d'atténuation des risques se sont produits le 10 mai 2019, de sorte que le délai de prescription de cinq ans n'avait pas expiré lorsque la requérante a formulé sa demande préalable auprès de la Commission, à savoir le 28 avril 2021. Ainsi, le recours est recevable en ce qui concerne ces prétendus dommages.

61 En revanche, s'agissant de l'éventuel dommage tiré de la réduction des effectifs des salariés, celui-ci résulte du plan d'incitation qui a été mis en place le 30 décembre 2015. Ainsi, il convient de considérer que c'est à ce moment précis que le prétendu dommage s'est concrétisé. Il s'ensuit que le délai de prescription de cinq ans avait expiré lorsque la requérante a formulé sa demande préalable auprès de la Commission et que, dès lors, l'action est prescrite en ce qui concerne la réparation de ce préjudice.

62 Deuxièmement, s'agissant plus précisément des frais engagés pour les conseillers juridiques les 21 janvier 2016, 29 mars 2016, 13 janvier 2017, 11 novembre 2019, 26 mai 2020 et 7 juin 2021, il ressort de la jurisprudence que ces frais présentent, par nature, un caractère instantané. En effet, ils sont effectivement engagés à une date précise et leurs montants n'ont pas augmenté en proportion du temps écoulé (voir, en ce sens, arrêt du 16 décembre 2015, Chart/SEAE, T-138/14, EU:T:2015:981, points 82 et 84).

63 En l'espèce, il ressort du document fourni par la requérante, détaillant les factures relatives aux coûts d'assistance juridique, que celles-ci sont relatives, en particulier, aux conseils en matière d'aides d'État entre février et décembre 2015, y compris l'examen de la décision Tercas (factures du 21 janvier 2016 et du 29 mars 2016), aux activités relatives à la procédure dans l'affaire enregistrée sous le numéro T-196/16 ayant donné lieu à l'arrêt du 19 mars 2019, Italie e.a./Commission (T-98/16, T-196/16 et T-198/16, EU:T:2019:167) (facture du 13 janvier 2017), à l'activité d'assistance juridique dans la procédure relative à la décision Tercas devant le Tribunal et la Cour jusqu'au 31 octobre 2019 (facture du 26 mai 2020), et au paiement du 20 mai 2020 pour la suite de la procédure relative à la décision Tercas (facture du 7 juin 2021).

64 Or, d'une part, il convient de relever que, en ce qui concerne les factures du 21 janvier 2016 et du 29 mars 2016 concernant les frais des conseils juridiques fournis entre février et décembre 2015, le délai de prescription de cinq ans a expiré avant le 28 avril 2021, date à laquelle la requérante a adressé sa demande préalable, de sorte que l'action en réparation est prescrite.

65 D'autre part, s'agissant des factures du 13 janvier 2017, du 26 mai 2020 et du 7 juin 2021, elles concernent les frais exposés par la requérante pour la gestion des dossiers dans les affaires relatives à la décision Tercas devant le Tribunal et la Cour. Or, il y a lieu de relever que ces frais présentent un caractère instantané dans la mesure où ils sont effectivement engagés, au plus tard, au moment où le conseil de la requérante est intervenu pour la première fois aux fins de l'engagement de chacune des procédures en cause (ordonnance du 7 février 2018, AEIM et Kazenas/Commission, T-436/16, non publiée, EU:T:2018:78, point 33).

66 En particulier, il convient de relever que la requête a été déposée au greffe du Tribunal par le représentant de la requérante dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 19 mars 2019, Italie e.a./Commission (T-98/16, T-196/16 et T-198/16, EU:T:2019:167), le 29 avril 2016, tandis que le pourvoi introduit par la Commission à l'encontre de cet arrêt, ayant donné lieu à l'arrêt du 2 mars 2021, Commission/Italie e.a. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), a été déposé le 29 mai 2019. La requérante ayant introduit la demande préalable le 28 avril 2021, le délai de prescription de cinq ans n'avait pas expiré à cette date de sorte que l'action n'est pas prescrite en ce qui concerne le prétendu préjudice lié aux frais d'avocat exposés pour ces deux procédures.

67 Troisièmement, en ce qui concerne les mesures commerciales à l'attention des associés mises en œuvre au cours de la période allant de l'année 2016 à l'année 2019, consistant en la réduction sur les prêts sans garanties, il apparaît que le préjudice allégué résultant de celles-ci était susceptible de se renouveler au cours de cette période et qu'il ne pouvait pas être prévisible au moment de l'adoption desdites mesures ou de leur première mise en œuvre. Ainsi, le dommage en résultant, à le supposer établi, peut être considéré comme ayant un caractère continu, au sens de la jurisprudence citée au point 32 ci-dessus, de sorte que, pour autant que la demande en indemnité concerne le préjudice survenu après le 28 avril 2016, celle-ci n'est pas prescrite.

68 Il s'ensuit que le recours est irrecevable en ce qui concerne les préjudices allégués relatifs à la réduction des effectifs des salariés et aux factures relatives aux coûts d'assistance juridique, à l'exception de ceux liés à l'engagement des procédures judiciaires relatives à la décision Tercas devant le Tribunal et la Cour.

69 En revanche, le recours est recevable en ce qui concerne les prétendus préjudices découlant du manque à gagner, du dommage moral ainsi que du dommage réel pour ce qui concerne la partie relative aux opérations de titrisation synthétique et aux initiatives d'atténuation des risques, ainsi

qu'aux mesures commerciales à l'attention des associés et aux frais d'assistance juridique liés à l'engagement des procédures judiciaires relatives à la décision Tercas devant le Tribunal et la Cour.

Sur le fond

70 L'article 340, deuxième alinéa, TFUE prévoit que, en matière de responsabilité non contractuelle, l'Union doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions.

71 Il ressort de la jurisprudence de la Cour que l'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union et la mise en œuvre du droit à la réparation du préjudice subi dépendent de la réunion d'un ensemble de conditions, à savoir l'illégalité du comportement reproché aux institutions, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre ce comportement et le préjudice invoqué (arrêt du 10 septembre 2019, HTTS/Conseil, C-123/18 P, EU:C:2019:694, point 32).

72 Dès lors que l'une de ces conditions n'est pas remplie, le recours doit être rejeté dans son ensemble sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres conditions de la responsabilité non contractuelle de l'Union (arrêt du 14 octobre 1999, Atlanta/Communauté européenne, C-104/97 P, EU:C:1999:498, point 65 ; voir également, en ce sens, arrêt du 15 septembre 1994, KYDEP/Conseil et Commission, C-146/91, EU:C:1994:329, point 81). En outre, le juge de l'Union n'est pas tenu d'examiner ces conditions dans un ordre déterminé (voir arrêt du 18 mars 2010, Trubowest Handel et Makarov/Conseil et Commission, C-419/08 P, EU:C:2010:147, point 42 et jurisprudence citée).

73 C'est à la lumière de ces principes qu'il convient d'apprécier le bien-fondé de la demande de la requérante.

74 Le Tribunal estime opportun de commencer par examiner la condition d'engagement de la responsabilité non contractuelle relative à l'illégalité du comportement reproché, au sens de la jurisprudence citée au point 71 ci-dessus.

Sur l'illégalité du comportement

75 Pour qu'une illégalité puisse être constatée au titre de la responsabilité non contractuelle, au sens de l'article 340 TFUE, l'acte ou le comportement de l'institution de l'Union en question doit être considéré comme étant une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers (arrêt du 4 juillet 2000, Bergaderm et Goupil/Commission, C-352/98 P, EU:C:2000:361, point 42).

– *Sur la violation d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers*

76 La requérante fait valoir que l'article 107, paragraphe 1, TFUE, en tant que disposition produisant un effet direct, peut être invoqué devant les juridictions nationales, en relation avec l'article 108, paragraphe 3, TFUE et que dès lors il confère des droits aux particuliers, à tout le moins lorsque des aides non notifiées sont en cause.

77 De plus, selon la requérante, la Commission a violé le principe de bonne administration, consacré à l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), et notamment l'obligation de motivation, en ce qu'elle a négligé les arguments et éléments présentés par les parties lors de l'adoption de la décision Tercas.

78 La Commission conteste ces arguments. Elle rétorque que l'article 107, paragraphe 1, TFUE ne confère pas de droits aux particuliers, mais se borne à interdire aux États membres d'octroyer des aides aux entreprises. Cette interprétation serait confirmée également par le fait que, conformément à la jurisprudence (arrêt du 8 juillet 2004, Technische Glaswerke Ilmenau/Commission, T-198/01, EU:T:2004:222, point 192), les intéressés autres que l'État membre responsable de l'octroi de l'aide ne sauraient prétendre à un débat contradictoire avec la Commission.

79 En outre, la Commission n'aurait pas négligé les arguments contraires qui lui ont été soumis dans le cadre de l'enquête relative à la décision Tercas, mais elle serait parvenue à des conclusions différentes, de sorte que l'obligation de motivation ne serait pas violée.

80 À titre liminaire, il y a lieu de relever qu'il ressort de la jurisprudence qu'une règle de droit a pour objet de conférer des droits aux particuliers notamment lorsqu'il s'agit d'une disposition qui engendre des droits que les juridictions doivent sauvegarder, de sorte qu'elle a un effet direct, ou qui engendre un avantage susceptible d'être qualifié de droit acquis, ou qui a pour fonction de protéger les intérêts des particuliers, ou qui procède à l'attribution de droits au profit des particuliers dont le contenu peut être suffisamment identifié (voir arrêts du 16 octobre 2014, Evropaïki Dynamiki/Commission, T-297/12, non publié, EU:T:2014:888, point 76 et jurisprudence citée, et du 9 février 2022, QI e.a./Commission et BCE, T-868/16, EU:T:2022:58, point 90 et jurisprudence citée).

81 En outre, selon une jurisprudence bien établie, ces droits naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par des dispositions du droit de l'Union, mais aussi en raison d'obligations positives ou négatives que celles-ci imposent d'une manière bien définie tant aux particuliers qu'aux États membres ou aux institutions de l'Union. La violation de telles obligations positives ou négatives, par un État membre, est susceptible d'entraver l'exercice, par les particuliers concernés, des droits qui leur sont implicitement conférés en vertu des dispositions du droit de l'Union concernées, et que ceux-ci sont censés pouvoir invoquer au niveau national, et ainsi d'altérer la situation juridique que ces dispositions visent à créer pour ces particuliers. C'est pourquoi la pleine efficacité de ces normes du droit de l'Union et la protection des droits que celles-ci ont pour objet de conférer exigent que les particuliers aient la possibilité d'obtenir réparation, et ce indépendamment de la question de savoir si les dispositions concernées sont d'effet direct, cette qualité n'étant ni nécessaire ni suffisante en elle-même pour que la condition d'engagement de la responsabilité de l'Union tirée de la violation d'une règle du droit de l'Union conférant des droits aux particuliers soit satisfaite [voir, en ce sens, arrêt du 22 décembre 2022, Ministre de la Transition écologique et Premier ministre (Responsabilité de l'État pour la pollution de l'air), C-61/21, EU:C:2022:1015, points 46 et 47 et jurisprudence citée].

82 Il convient de rappeler que, selon l'article 107, paragraphe 1, TFUE, « [s]auf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

83 Or, il y a lieu d'observer, en premier lieu, que, en ce qu'il fournit une définition de la notion d'« aide d'État » incompatible avec le marché intérieur afin de garantir une concurrence loyale entre les entreprises des États membres, l'article 107, paragraphe 1, TFUE vise à protéger les intérêts des particuliers et notamment des entreprises.

84 À cet égard, il y a lieu de rappeler, par analogie, que la Cour a déjà jugé que l'article 101, paragraphe 1, TFUE, qui vise à interdire les accords entre entreprises, les décisions d'associations d'entreprises et les pratiques concertées qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché intérieur, produit des effets directs dans les relations entre les particuliers et engendre des droits dans le chef des justiciables. En particulier, cette disposition confère des droits aux particuliers (arrêt du 6 juin 2013, Donau Chemie e.a., C-536/11, EU:C:2013:366, points 21 et 31).

85 En second lieu, afin de déterminer si l'article 107, paragraphe 1, TFUE a pour objet de conférer des droits aux particuliers, l'interprétation de cette disposition doit tenir compte, non seulement de son libellé, mais également du contexte dans lequel cette disposition s'inscrit et des objectifs de la politique de l'Union en matière d'aides d'État (voir, en ce sens, arrêt du 22 janvier 2015, T-Mobile Austria, C 282/13, EU:C:2015:24, point 32 et jurisprudence citée).

86 La Cour a déjà jugé que les particuliers ne sauraient, sur le seul fondement de l'article 107 TFUE, contester la compatibilité d'une aide avec le droit de l'Union devant les juridictions nationales, ni demander à celles-ci de se prononcer, à titre principal ou incident, sur une incompatibilité éventuelle. Ce droit existe toutefois lorsque les dispositions de l'article 107 TFUE ont été appliquées par les dispositions générales prévues à l'article 109 TFUE ou par des décisions spécifiques prises en vertu de l'article 108, paragraphe 2, TFUE (arrêt du 22 mars 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, EU:C:1977:52, point 10).

87 À cet égard, il y a lieu d'observer que la notion d' « aide d'État », visée à l'article 107, paragraphe 1, TFUE, doit être appliquée en particulier en vue de déterminer si une mesure étatique aurait dû ou non être soumise à la procédure de contrôle préalable prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE, et, le cas échéant, de vérifier si l'État membre concerné s'est conformé à cette obligation (voir, en ce sens, arrêt du 18 juillet 2013, P, C-6/12, EU:C:2013:525, point 38 et jurisprudence citée).

88 Par conséquent, l'application de la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, TFUE est liée à l'application de l'article 108, paragraphe 3, TFUE. Ainsi, il y a lieu de rappeler que l'obligation de notification constitue l'un des éléments fondamentaux du système de contrôle mis en place par le traité FUE dans le domaine des aides d'État. Dans le cadre de ce système, les États membres ont l'obligation, d'une part, de notifier à la Commission chaque mesure tendant à instituer ou à modifier une aide, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, et, d'autre part, de ne pas mettre en œuvre une telle mesure, conformément à l'article 108, paragraphe 3, TFUE, aussi longtemps que ladite institution n'a pas pris une décision finale concernant ladite mesure (voir arrêt du 5 mars 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, point 56 et jurisprudence citée).

89 L'interdiction pour l'État membre intéressé de mettre à exécution des mesures d'aide projetées s'applique à toute aide instituée sans être notifiée. En cas de notification, elle produit ses effets pendant la phase préliminaire et si la Commission engage la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE, jusqu'à la décision finale. En ce qui concerne l'ensemble de cette période, elle

engendre, en faveur des justiciables, des droits que les juridictions nationales sont tenues de sauvegarder (voir, en ce sens, arrêt du 11 décembre 1973, Lorenz, 120/73, EU:C:1973:152, points 6 et 7).

90 En effet, tandis que l'appréciation de la compatibilité de mesures d'aide avec le marché intérieur relève de la compétence exclusive de la Commission, agissant sous le contrôle des juridictions de l'Union, les juridictions nationales veillent à la sauvegarde, jusqu'à la décision finale de la Commission, des droits des justiciables face à une méconnaissance éventuelle, par les autorités étatiques, de l'interdiction visée à l'article 108, paragraphe 3, TFUE (voir arrêt du 21 novembre 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, point 28 et jurisprudence citée).

91 Il découle de l'effet direct de l'article 108, paragraphe 3, TFUE que les juridictions nationales doivent garantir aux justiciables que toutes les conséquences d'une violation de cette disposition en seront tirées, conformément à leur droit national, en ce qui concerne tant la validité des actes d'exécution que le recouvrement des soutiens financiers accordés au mépris de cette disposition ou d'éventuelles mesures provisoires (voir, en ce sens, arrêts du 11 juillet 1996, SFEI e.a., C-39/94, EU:C:1996:285, points 39 et 40 ; du 16 avril 2015, Trapeza Eurobank Ergasias, C-690/13, EU:C:2015:235, point 52, et du 11 novembre 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, points 23 et 24).

92 En effet, la Cour a jugé que l'interdiction de mise à exécution des projets d'aide édictée à l'article 108, paragraphe 3, dernière phrase, TFUE revêt un effet direct et que le caractère immédiatement applicable de l'interdiction de mise à exécution visée à cette disposition s'étend à toute aide qui aurait été mise à exécution sans être notifiée (voir arrêt du 5 mars 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, point 88 et jurisprudence citée).

93 L'article 108, paragraphe 3, TFUE peut donc être invoqué par les particuliers afin de faire valoir leurs droits découlant de son application, conformément à la jurisprudence citée au point 92 ci-dessus. Or, comme indiqué au point 87 ci-dessus, c'est aux fins de l'application de ladite notion d'« aide d'État », prévue à l'article 107, paragraphe 1, TFUE, que la Commission se voit conférer par l'article 108 TFUE le pouvoir de se prononcer sur la compatibilité des aides d'État avec le marché intérieur lorsqu'elle examine les aides existantes, lorsqu'elle adopte des décisions concernant les aides nouvelles ou modifiées et lorsqu'elle prend des mesures en cas de non-respect de ses décisions ou de l'obligation de notification. C'est sur le fondement de cette disposition que la procédure mise en place en application de l'article 108, paragraphe 3, TFUE est susceptible d'affecter les droits des particuliers, en tant que concurrents des bénéficiaires d'une aide ou en tant que bénéficiaires de celui-ci.

94 De plus, l'application de l'article 107, paragraphe 1, TFUE par la Commission peut être contestée devant les juridictions de l'Union par les bénéficiaires de l'aide, leurs concurrents ainsi que les États membres.

95 En l'espèce, en effet, la Commission a adopté la décision Tercas en violation de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, étant donné que cette institution a constaté, à tort, que les mesures en cause, qui avaient été autorisées en violation de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, constituaient des aides d'État (arrêt du 2 mars 2021, Commission/Italie e.a., C-425/19 P, EU:C:2021:154, point 24). Il en découle, plus précisément, que, en l'occurrence, l'application de l'article 107, paragraphe 1, TFUE affecte les droits de la requérante en tant que bénéficiaire des mesures en cause ayant été à tort qualifiées d'aides d'État et dont le montant a été récupéré.

96 Eu égard à ces considérations, l'article 107, paragraphe 1, TFUE doit être qualifié de règle ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers, tels que la requérante, au sens de la jurisprudence citée au point 80 ci-dessus.

97 La requérante rétorque également que la violation par la Commission de l'article 107, paragraphe 1, TFUE a également causé une violation de l'article 41 de la Charte et, en particulier, de l'obligation de motivation en ce que cette institution aurait négligé, sans motivation, les éléments avancés par les parties intéressées au cours de l'enquête qui a amené à l'adoption de la décision Tercas.

98 À cet égard, il convient de relever que, selon la jurisprudence, le principe de bonne administration, lorsqu'il constitue l'expression d'un droit spécifique tel que le droit de voir les affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable, au sens de l'article 41 de la Charte, doit être considéré comme une règle du droit de l'Union ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers (voir arrêt du 6 juin 2019, Dalli/Commission, T-399/17, non publié, EU:T:2019:384, point 200 et jurisprudence citée).

99 Par conséquent, ce ne sera que dans le cadre d'un droit spécifique exprimant le principe du droit à une bonne administration que l'appréciation d'une éventuelle illégalité du comportement de la Commission pourra être analysée.

100 Or, il ressort de l'article 41 de la Charte que le droit à une bonne administration comporte notamment l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions. Ainsi, une éventuelle violation de l'obligation de motivation doit être considérée comme celle d'une règle du droit de l'Union ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers, au sens de l'article 340, paragraphe 2, TFUE.

– *Sur l'existence d'une violation suffisamment caractérisée*

101 La requérante indique, en premier lieu, que la simple infraction à l'article 107 TFUE peut suffire à établir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée, étant donné que la marge d'appréciation de la Commission dans ce cadre serait limitée. Selon la requérante, la Cour et le Tribunal, dans les arrêts, respectivement, du 2 mars 2021, Commission/Italie e.a. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), et du 19 mars 2019, Italie e.a./Commission (T-98/16, T-196/16 et T-198/16, EU:T:2019:167), ont confirmé que la Commission a commis de graves erreurs manifestes d'appréciation « des circonstances de droit et de fait » lorsqu'elle a appliqué l'article 107, paragraphe 1, TFUE, en méconnaissant la jurisprudence y afférente. Ainsi, il s'agirait d'une violation suffisamment caractérisée. Cette violation serait d'autant plus grave que la Commission aurait, en outre, méconnu l'obligation de motivation qui pesait sur elle.

102 La Commission conteste les arguments de la requérante.

103 S'agissant de la condition relative au comportement illégal d'une institution, seule une illégalité d'une institution entraînant une telle violation suffisamment caractérisée est susceptible d'engager la responsabilité de l'Union. À cet égard, il convient de rappeler que le critère décisif pour considérer qu'une violation du droit de l'Union est suffisamment caractérisée est celui de la méconnaissance manifeste et grave par l'institution des limites qui s'imposent à son pouvoir d'appréciation (voir, en ce sens, arrêts du 4 juillet 2000, Bergaderm et Goupil/Commission, C-352/98 P, EU:C:2000:361, point 43, et du 30 mai 2017, Safa Nicu Sepahan/Conseil, C-45/15 P, EU:C:2017:402, point 30).

104 Cette exigence d'une violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union vise à éviter que le risque consistant à devoir supporter les dommages allégués par les personnes concernées n'entrave la capacité de l'institution concernée à exercer pleinement ses compétences dans l'intérêt général, tant dans le cadre de son activité normative ou impliquant des choix de politique économique que dans la sphère de sa compétence administrative, sans pour autant laisser peser sur des particuliers la charge des conséquences de manquements flagrants et inexcusables (voir, en ce sens, arrêt du 23 novembre 2011, Sison/Conseil, T-341/07, EU:T:2011:687, point 34 et jurisprudence citée).

105 Ainsi, seule la constatation d'une irrégularité que n'aurait pas commise, dans des circonstances analogues, une administration normalement prudente et diligente permet d'engager la responsabilité non contractuelle de l'Union (arrêt du 10 septembre 2019, HTTS/Conseil, C-123/18 P, EU:C:2019:694, point 43).

106 En particulier, il ressort de la jurisprudence que le régime dégagé par la Cour en matière de responsabilité non contractuelle de l'Union prend notamment en compte la complexité des situations à régler, les difficultés d'application ou d'interprétation des textes et, plus particulièrement, la marge d'appréciation dont dispose l'auteur de l'acte mis en cause (voir arrêt du 28 février 2018, Vakakis kai Synergates/Commission, T-292/15, EU:T:2018:103, point 64 et jurisprudence citée).

107 Il découle de la jurisprudence que, lorsque l'institution concernée ne dispose que d'une marge d'appréciation considérablement réduite, voire inexistante, la simple infraction au droit de l'Union peut suffire à établir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée. En revanche, il en va différemment lorsque cette institution dispose d'un large pouvoir d'appréciation. En effet, dans ce cas, le critère décisif permettant de considérer qu'une violation est suffisamment caractérisée consiste en la méconnaissance manifeste et grave, par l'institution ou l'organe de l'Union concerné, des limites qui s'imposent à son pouvoir d'appréciation (voir, en ce sens, arrêt du 10 décembre 2002, Commission/Camar et Tico, C-312/00 P, EU:C:2002:736, point 54 et jurisprudence citée).

108 Il convient également de préciser qu'il n'existe aucun lien automatique entre, d'une part, l'absence de pouvoir d'appréciation de l'institution concernée et, d'autre part, la qualification de l'infraction de violation suffisamment caractérisée (voir arrêt du 23 novembre 2011, Sison/Conseil, T-341/07, EU:T:2011:687, point 36 et jurisprudence citée).

109 À cet égard, d'une part, force est de constater que la notion d'« aide d'État » au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, présente un caractère juridique et doit être interprétée sur la base d'éléments objectifs. Pour cette raison, le juge de l'Union doit, en principe et compte tenu tant des éléments concrets du litige qui lui est soumis que du caractère technique ou complexe des appréciations portées par la Commission, exercer un entier contrôle en ce qui concerne la question de savoir si une mesure entre dans le champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 22 décembre 2008, British Aggregates/Commission, C-487/06 P, EU:C:2008:757, point 111, et du 30 novembre 2016, Commission/France et Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, point 87).

110 D'autre part, lorsque les appréciations portées par la Commission présentent un caractère technique ou complexe en ce qui concerne la question de savoir si une mesure entre dans le champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, le contrôle juridictionnel est limité (voir arrêt du 30 novembre 2016, Commission/France et Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, point 88 et jurisprudence citée).

111 En outre, afin de déterminer si un comportement illégal d'une institution de l'Union constitue une violation suffisamment caractérisée, l'examen du Tribunal est en soi plus exigeant que celui qui s'impose dans le cadre d'un recours en annulation, dans le cadre duquel le Tribunal se contente, dans les limites des moyens présentés par la partie requérante, d'examiner la légalité de la décision attaquée pour s'assurer que la Commission a correctement apprécié les différents éléments lui permettant de déclarer que les mesures en cause étaient imputables à l'État, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Dès lors, de simples erreurs d'appréciation et l'absence de présentation de preuves suffisantes ne sauraient suffire en tant que telles à qualifier une violation manifeste et grave des limites qui s'imposent au pouvoir d'appréciation de la Commission (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 9 septembre 2008, MyTravel/Commission, T-212/03, EU:T:2008:315, point 85).

112 Il y a encore lieu de relever que le Tribunal a jugé que la capacité de la Commission à exercer pleinement la fonction de régulateur de la concurrence que lui confie les traités s'en trouverait compromise, si la notion de « violation caractérisée » était entendue comme comprenant toutes les erreurs ou fautes qui, même si elles présentent un degré de gravité certain, ne sont pas étrangères par leur nature ou par leur ampleur au comportement normal d'une institution chargée de veiller à l'application des règles de concurrence, lesquelles sont complexes, délicates et sujettes à une importante marge d'interprétation. Est en revanche ouvert le droit à la réparation des dommages qui résultent du comportement de l'institution lorsque celui-ci se traduit par un acte manifestement contraire à la règle de droit et gravement préjudiciable aux intérêts de tiers à l'institution et ne saurait trouver ni justification ni explication dans les contraintes particulières qui s'imposent objectivement au service dans un fonctionnement normal (arrêts du 11 juillet 2007, Schneider Electric/Commission, T-351/03, EU:T:2007:212, points 122 et 124 ; du 9 septembre 2008, MyTravel/Commission, T-212/03, EU:T:2008:315, point 40, et du 25 janvier 2023, Società Navigazione Siciliana/Commission, T-666/21, non publié, EU:T:2023:20, point 95).

113 C'est à la lumière de ces observations qu'il convient d'apprécier la nature de la violation commise par la Commission en l'espèce et notamment la gravité de celle-ci. À cet égard, il convient de tenir compte de la complexité des situations à régler (voir, en ce sens, arrêt du 16 juillet 2009, Commission/Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, point 161).

114 En l'espèce, il ressort des arrêts du 2 mars 2021, Commission/Italie e.a. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), et du 19 mars 2019, Italie e.a./Commission (T-98/16, T-196/16 et T-198/16, EU:T:2019:167), que, dans l'adoption de la décision Tercas, la Commission n'a pas appliqué correctement la notion d'« intervention de l'État ou au moyen de ressources de l'État ».

115 Or, il a été jugé par le Tribunal et la Cour que l'illégalité de la décision Tercas découle d'une erreur conceptuelle liée à une confusion entre la condition relative à l'imputabilité d'une aide et celle relative aux ressources de l'État (arrêts du 2 mars 2021, Commission/Italie e.a., C-425/19 P, EU:C:2021:154, point 63, et du 19 mars 2019, Italie e.a./Commission, T-98/16, T-196/16 et T-198/16, EU:T:2019:167, point 70). En outre, elle découle d'un défaut de cette institution de fournir et étayer des indices suffisants de nature à établir que la mesure en cause était imputable

à l'État (arrêts du 2 mars 2021, Commission/Italie e.a., C-425/19 P, EU:C:2021:154, point 67, et du 19 mars 2019, Italie e.a./Commission, T-98/16, T-196/16 et T-198/16, EU:T:2019:167, points 87 à 90). En conclusion, il a été jugé que la Commission a commis une erreur dans l'appréciation des indices pris en compte et n'a pas prouvé à suffisance de droit l'implication des autorités publiques italiennes dans l'adoption de la mesure en cause ni, par conséquent, l'imputabilité de cette mesure à l'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

116 Bien que le Tribunal et la Cour ont reconnu que la Commission a violé l'article 107, paragraphe 1, TFUE, cette violation n'est pas nécessairement de ce seul fait « suffisamment caractérisée », au sens de la jurisprudence citée aux points 106 et 107 ci-dessus. En effet, l'erreur d'appréciation commise par la Commission et constatée dans les arrêts du 2 mars 2021, Commission/Italie e.a. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), et du 19 mars 2019, Italie e.a./Commission (T-98/16, T-196/16 et T-198/16, EU:T:2019:167), ne constitue pas, par elle-même, une circonstance suffisante pour constituer une violation suffisamment caractérisée, au sens de la jurisprudence citée au point 107 ci-dessus.

117 À cet égard, il y a lieu de relever que, pour déterminer l'imputabilité à l'État d'une mesure d'aide prise par une entreprise publique, la Commission doit prendre en compte un ensemble d'indices résultants des circonstances de l'espèce et du contexte dans lequel cette mesure est intervenue (voir arrêt du 17 septembre 2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, point 32 et jurisprudence citée).

118 Or, l'erreur d'appréciation commise par la Commission concerne l'analyse des éléments retenus pour établir que les autorités italiennes avaient exercé un contrôle public substantiel dans la définition de l'intervention du FITD en faveur de Tercas.

119 En effet, dans le cadre de l'adoption de la décision Tercas, la Commission était tenue, ainsi qu'il ressort des points 68 et 69 de l'arrêt du 19 mars 2019, Italie e.a./Commission (T-98/16, T-196/16 et T-198/16, EU:T:2019:167), de disposer d'un ensemble d'indices résultant des circonstances de l'espèce afin d'établir le degré d'implication des autorités publiques dans l'octroi des mesures en cause qui avaient été dispensées par une entité privée.

120 Il y a lieu de relever que la Commission devait appliquer la notion d'« aide d'État » au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, dans un contexte juridique et factuel particulièrement complexe, dans lequel les mesures d'aide étaient accordées par une entité privée, en appréciant ainsi les circonstances et les éléments permettant de déduire l'imputabilité de la mesure, le contexte factuel et juridique des mesures nationales visées par la décision Tercas, l'implication des représentants de l'État dans les différentes étapes de l'intervention ainsi que le mandat public dont était investi le FITD.

121 Le fait que, dans ces circonstances juridiques et factuelles complexes, la Commission, comme cela a été jugé, n'a pas établi à suffisance de droit, dans la décision Tercas, l'implication des autorités publiques italiennes dans l'adoption de la mesure en cause ni, par conséquent, l'imputabilité de cette mesure à l'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE (arrêts du 2 mars 2021 Commission/Italie e.a., C-425/19 P, EU:C:2021:154, point 84, et du 19 mars 2019, Italie e.a./Commission, T-98/16, T-196/16 et T-198/16, EU:T:2019:167, point 132), n'est pas suffisante pour qualifier cette erreur d'appréciation de violation manifeste et grave des limites qui s'imposent au pouvoir d'appréciation de la Commission.

122 En effet, l'irrégularité commise par la Commission en l'espèce n'est pas étrangère au comportement normal, prudent et diligent d'une institution chargée de veiller à l'application des règles de concurrence, au sens de la jurisprudence citée au point 112 ci-dessus.

123 Dès lors, la Commission n'a pas commis de violation suffisamment caractérisée de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

124 En outre, l'argument de la requérante tiré de la prétendue violation de l'article 41 de la Charte et notamment de l'obligation de motivation, doit être rejeté, étant donné que, d'une part, elle ne fournit pas d'éléments précis à cet égard, et d'autre part, il ne ressort pas de la décision attaquée ni des arrêts du 2 mars 2021, Commission/Italie e.a. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), et du 19 mars 2019, Italie e.a./Commission (T-98/16, T-196/16 et T-198/16, EU:T:2019:167), que la Commission n'a pas pris en compte les éléments et arguments des parties à l'enquête et cela sans en indiquer les raisons. Le fait que la Commission est parvenue à des conclusions différentes de celles avancées par la requérante ne saurait conduire au constat d'une violation de l'obligation de motivation. Ainsi, il y a lieu de conclure qu'elle n'a pas davantage commis de violation suffisamment caractérisée de l'article 41 de la Charte.

125 Par conséquent, la condition relative à l'existence d'une violation suffisamment caractérisée n'est pas remplie et, dès lors, il y a lieu de constater que cette première condition pour l'engagement de la responsabilité de l'Union n'est pas satisfaite.

Sur l'existence d'un lien de causalité

126 Le Tribunal estime opportun d'examiner également la condition relative à l'existence d'un lien de causalité suffisamment direct entre le comportement prétendument illégal de la Commission et les préjudices allégués.

127 La requérante fait valoir qu'une détérioration de la confiance de la clientèle s'est manifestée en raison de la perception par la clientèle d'une incertitude sur sa capacité à mener à bien le processus d'absorption de Tercas. Selon la requérante, le lien de causalité déterminant, compte tenu, également, de l'absence d'autres facteurs concomitants possibles, serait la décision Tercas, qui aurait introduit un élément de discontinuité dans le projet d'intégration de Tercas et de Caripe, prévu dans le plan industriel 2015-2019, comme l'auraient par ailleurs confirmé les rapports techniques qu'elle présente en annexe.

128 Il ressortirait desdits rapports techniques que, alors que la clientèle avait largement confiance en la solidité de la banque, au cours des mois qui suivirent l'adoption de la décision Tercas, la perte de dépôts et de clientèle s'est manifestée et poursuivie dans le temps. Ce phénomène allait à l'encontre non seulement de l'évolution des dépôts directs de la requérante au cours de la période précédente, mais également de la tendance du marché bancaire italien pendant la même période.

129 En outre, la requérante précise que, à la différence de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 30 juin 2021, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro e.a./Commission (T-635/19, EU:T:2021:394), la Commission a empêché la réalisation de son plan industriel 2015-2019, lequel avait déjà été approuvé par les autorités nationales au moment de l'adoption de la décision Tercas, provoquant l'apparition d'une situation précaire et incertaine puisqu'en raison de cette décision, ni les autorités nationales ni la banque n'auraient été en mesure de donner suite à l'intervention selon les modalités prévues, étant donné qu'elles ne disposaient plus d'aucune marge de manœuvre.

130 La requérante ajoute qu'aucun autre élément, tel que la réforme des banques populaires qui a été mise en place pour répondre aux problèmes liés à la gouvernance et à la structure du système bancaire et qui porte sur la forme juridique et la gouvernance, les sanctions infligées à sa direction, l'implication de sa direction dans des procédures pénales, l'existence de pertes dans le bilan 2015 et l'état de défaillance de Tercas, n'a eu d'incidence sur les préjudices allégués. De même, le document rédigé par la Banque d'Italie, présenté par la Commission, établirait que le préjudice subi par la requérante est imputable à la décision Tercas.

131 La Commission conteste les arguments de la requérante.

132 S'agissant de la condition relative au lien de causalité posée à l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, il ressort de la jurisprudence qu'elle porte sur l'existence d'un lien suffisamment direct de cause à effet entre le comportement des institutions de l'Union et le dommage, lien dont il appartient à la partie requérante d'apporter la preuve, de telle sorte que le comportement reproché doit être la cause déterminante du préjudice (voir arrêt du 5 septembre 2019, Union européenne/Guardian Europe et Guardian Europe/Union européenne, C-447/17 P et C-479/17 P, EU:C:2019:672, point 32 et jurisprudence citée).

133 Plus précisément, le préjudice doit découler de manière suffisamment directe du comportement illégal, ce qui exclut, en particulier, les dommages qui ne seraient qu'une conséquence éloignée de ce comportement (arrêt du 5 septembre 2019, Union européenne/Guardian Europe et Guardian Europe/Union européenne, C-447/17 P et C-479/17 P, EU:C:2019:672, point 135, et ordonnance du 12 décembre 2007, Atlantic Container Line e.a./Commission, T-113/04, non publiée, EU:T:2007:377, point 40).

134 Il est nécessaire que ledit dommage ait été effectivement causé par le comportement reproché aux institutions. En effet, même dans le cas d'une éventuelle contribution des institutions au préjudice dont l'indemnisation est demandée, ladite contribution pourrait être trop éloignée en raison d'autres facteurs et notamment d'une responsabilité incombant à d'autres personnes, le cas échéant aux parties requérantes, notamment en ce qui concerne les choix des entreprises ou autres opérateurs concernés à la suite du comportement illégal (voir, en ce sens, arrêt du 18 mars 2010, Trubowest Handel et Makarov/Conseil et Commission, C-419/08 P, EU:C:2010:147, point 59).

135 C'est à la lumière de ces principes jurisprudentiels qu'il y a lieu de déterminer si la requérante, sur qui repose la charge de la preuve conformément à la jurisprudence citée au point 132 ci-dessus, a démontré l'existence d'un lien de causalité direct entre le comportement de la Commission, à savoir l'adoption de la décision Tercas, et les préjudices prétendument subis.

136 En l'espèce, la requérante prétend, en substance, que la décision Tercas de la Commission, et notamment la vaste médiatisation qui s'en est suivie, a causé une détérioration de la confiance de la clientèle à son égard en raison d'une incertitude entourant sa capacité à finaliser le processus de fusion par absorption de Tercas, ce qui aurait causé une perte de dépôts et de clientèle (manque à gagner), une atteinte à sa réputation (dommage moral) ainsi qu'occasionné des coûts pour les mesures d'atténuation des effets négatifs de la décision Tercas (dommage réel). Cela serait le résultat d'une méconnaissance par la Commission de la notion d'« aide d'État », en ce qu'elle aurait estimé à tort que, nonobstant leur caractère privé, les interventions du FITD en faveur de Tercas constituaient des mesures imputables à l'État italien et comportaient des ressources d'État.

137 Il y a lieu de préciser d'emblée que la requérante ne distingue pas sa clientèle de celle de Tercas et qu'elle ne présente pas d'arguments spécifiques visant à déterminer si la perte de clientèle et de dépôts directs de Tercas était imputable à la décision Tercas. S'agissant des préjudices prétendument subis, la requérante fait référence à sa perte de clientèle et de dépôts directs ainsi qu'à celles de Tercas et Caripe, sans toutefois préciser les valeurs attribuables à l'une ou à l'autre. Par ailleurs, elle n'allègue pas avoir subi un préjudice économique dû à la récupération de l'aide illégalement demandée par la Commission.

138 À cet égard, en premier lieu, il est important de relever que, bien que, par la décision Tercas, la Commission a erronément exigé que les mesures d'intervention du FITD autorisées par la Banque d'Italie en faveur de Tercas devaient être récupérées en tant qu'aides d'État, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, il demeure que les décisions des clients de la requérante, qui auraient causé le préjudice allégué, ont été prises dans le cadre des appréciations et évaluations faites par ces derniers au regard de leurs intérêts financiers.

139 En effet, les clients de la requérante n'avaient aucune obligation découlant de ladite décision, étant donné que cette dernière impliquait uniquement la restitution de l'aide. En outre, cette décision ne contenait aucun élément visant à présenter la requérante comme n'étant pas en mesure d'adopter des mesures d'intervention volontaire alternatives en faveur de Tercas ou visant à diminuer la crédibilité de la requérante et la confiance de ses clients envers elle. Au contraire, dès l'annonce de la décision Tercas, le gouvernement italien ainsi que la requérante ont indiqué que des mesures d'intervention volontaire en faveur de celle-ci étaient prêtes afin de remplacer les précédentes mesures envisagées et que, par conséquent, aucun effet négatif n'en résulterait.

140 Il y a lieu de relever à cet égard que les circonstances de la présente affaire sont différentes de celles ayant donné lieu à l'arrêt du 8 novembre 2011, Idromacchine e.a./Commission (T-88/09, EU:T:2011:641, points 60 et 65), concernant également la matière des aides d'État, dans lequel le Tribunal a reconnu l'existence d'un lien de causalité direct au motif que la requérante n'aurait subi aucune atteinte à son image et à sa réputation si la Commission n'avait pas divulgué, dans la décision litigieuse, des faits et des appréciations la présentant nommément comme n'ayant pas été en mesure de fournir des produits conformes aux normes en vigueur et de respecter ses obligations contractuelles.

141 À cet égard, s'agissant plus particulièrement du dommage moral allégué, il y a lieu d'ajouter que la requérante n'a pas démontré que la décision Tercas a eu une conséquence négative sur sa réputation. Elle se borne, sans autres précisions, à faire valoir que tel est le cas. Au contraire, les articles de presse qu'elle a présentés informent le public que les effets de cette décision seront neutralisés par des mesures d'intervention volontaire.

142 En deuxième lieu, l'argument relatif à la coïncidence temporelle entre la perte des clients et de dépôts directs et la décision Tercas n'est pas susceptible de prouver l'existence d'un lien de causalité direct. En effet, le tableau, figurant dans l'un des rapports techniques fournis par la requérante, montre que, au cours de la période prise en considération dans celui-ci, à savoir la période allant de mai 2015 à mai 2016, il y a eu une diminution progressive des dépôts directs, avec une chute à partir de janvier 2016.

143 Cependant, ainsi que le relève la Commission, plusieurs éléments auraient pu causer cette dégradation de la confiance de la clientèle de la requérante, ce qui ne permet pas de déterminer que cette décision a été la cause directe du préjudice allégué par la requérante.

144 En effet, premièrement, il ressort du rapport de la Banque d'Italie présenté par la Commission que les mauvais résultats de l'exercice 2015 de la requérante, publiés en avril 2016, ont conduit, en lien avec la réforme des banques populaires, prévue par la loi n° 33 du 24 mars 2015 (Legge n. 33 del 24 marzo 2015, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti) (GURI n° 70, du 25 mars 2015, supplemento ordinario n. 15), qui imposait la transformation de la requérante en société par actions, l'assemblée des actionnaires à décider, lors de l'approbation du bilan 2015, la réduction de la valeur unitaire des actions de 9,53 à 7,50 euros, ce qui a causé, selon ce rapport de la Banque d'Italie, fourni par la Commission, un mécontentement de la clientèle. À cet égard, il convient de constater que la décision Tercas, ayant été adoptée en décembre 2015, ne peut avoir eu aucun impact sur les résultats d'exploitation de l'année 2015. De plus, il ressort de ce même rapport de la Banque d'Italie que, à partir de l'année 2014, année au cours de laquelle la requérante a acquis Tercas, jusqu'en 2015, les indicateurs financiers de la requérante n'ont fait que se détériorer.

145 Deuxièmement, il ressort des décisions de la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) (commission nationale des sociétés et de la Bourse, Italie) transmises par la Commission que, entre le mois de novembre 2014 et le mois de juin 2015, dans le cadre des augmentations de capital qui ont eu lieu, la requérante n'a pas informé les investisseurs de la méthode utilisée et a fixé le prix des actions à un niveau supérieur à celui fixé par l'expert chargé de le déterminer, de sorte que la direction de la requérante a fait l'objet de sanctions administratives et d'enquêtes pénales à partir de l'année 2017.

146 Troisièmement, il y a lieu de relever, à l'instar de la Commission, que le fait que Tercas était une banque défaillante, raison pour laquelle, au cours du mois d'octobre 2013, des négociations ont été engagées avec la requérante qui a souscrit à l'augmentation de capital de celle-ci (arrêt du 2 mars 2021, Commission/Italie e.a., C-425/19 P, EU:C:2021:154, points 15 et 20), a pu avoir un impact sur la relation de confiance entre la requérante et ses clients. En effet, entre décembre 2014 et décembre 2015, soit avant l'adoption de la décision Tercas, mais après l'intégration de Tercas par la requérante, cette dernière avait déjà perdu 4,9 % de ses dépôts directs.

147 À cet égard, il convient d'observer que la fusion de Tercas avec la requérante a eu lieu au mois de juillet 2016 et que les prélèvements les plus importants de dépôts directs ont eu lieu entre le mois de juillet et le mois de septembre 2016. Dès lors, ladite fusion a également pu avoir un impact sur la relation de confiance avec sa clientèle.

148 Quatrièmement, la requérante n'explique pas pourquoi la décision Tercas l'aurait empêchée d'attirer de nouveaux clients, alors que l'intervention volontaire qui a remplacé l'intervention du FITD en faveur de Tercas, qui n'a pas été autorisée par ladite décision, avait déjà été décidée en février 2016, soit deux mois après la décision Tercas.

149 Cinquièmement, en ce qui concerne le dommage réel et en particulier s'agissant des coûts générés par les mesures d'atténuation des prétendus effets négatifs de la décision Tercas, ceux-ci ne sont pas imputables de manière directe à ladite décision. En effet, ces coûts résultent de choix décisionnels de gestion faits par la requérante. En outre, quand bien même ces mesures pourraient être une conséquence directe de la perte de clients et de dépôts, il résulte de ce qui précède qu'il n'a pas été démontré que la décision Tercas constitue la cause déterminante de ces prétendus préjudices.

150 Par ailleurs, s'agissant de l'argument de la requérante selon lequel l'existence d'un lien de causalité direct est confirmée par l'arrêt du 30 juin 2021, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro e.a./Commission (T-635/19, EU:T:2021:394), il convient de relever qu'il existe une connexité factuelle entre la présente affaire et celle qui a donné lieu audit arrêt. Dans cette dernière affaire, les requérantes souhaitaient engager la responsabilité non contractuelle de l'Union au titre de l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, au motif que la Commission aurait empêché, par un comportement prétendument illégal, notamment par des pressions illicites exercées sur les autorités italiennes, en particulier sur la Banque d'Italie, le sauvetage de Banca delle Marche, dont les requérantes étaient actionnaires et titulaires d'obligations subordonnées, ce qui leur aurait occasionné un préjudice. Plus précisément, la Commission aurait empêché un tel sauvetage par le FITD, ce qui aurait conduit les autorités italiennes, et notamment la Banque d'Italie, en sa qualité d'autorité nationale compétente, à entamer une procédure de résolution de Banca delle Marche.

151 Dans ce contexte, le Tribunal a jugé que les prises de position de la Commission, intervenues avant l'engagement de la procédure de résolution de Banca delle Marche, n'avaient qu'un caractère procédural, rappelant aux autorités italiennes la nécessité de notifier préalablement et de ne pas mettre en œuvre de possibles mesures d'aides en faveur notamment de cette banque. Ces prises de position ne s'exprimaient pas sur une mesure concrète, puisqu'aucune mesure n'avait encore été clairement définie ou notifiée, ni sur la manière précise dont la Commission interpréterait la notion d'« aide d'État » au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE à cet égard (arrêt du 30 juin 2021, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro e.a./Commission, T-635/19, EU:T:2021:394, point 55). Dès lors, le Tribunal a conclu que la condition relative à l'existence d'un lien de causalité n'était pas remplie.

152 Or, s'il est vrai que, dans la présente affaire, la Commission ne s'est pas limitée à s'interroger sur la compatibilité de l'intervention envisagée, mais qu'elle a effectivement adopté la décision Tercas dans laquelle elle a estimé que les mesures d'intervention en question constituaient des aides d'État, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, contrairement à ce que soutient la requérante, il ne ressort pas du dossier que, en adoptant ladite décision, la Commission ait empêché l'exécution du plan industriel 2015-2019.

153 Il est, en effet, précisé, y compris dans un rapport technique du 9 juillet 2021 fourni par la requérante, que le remplacement dudit plan par le plan industriel 2016-2020 n'a pas été causé exclusivement par la décision Tercas, mais qu'il résultait de plusieurs facteurs intervenus en 2015, à savoir le changement du modèle de gouvernance, le poste d'administrateur délégué ayant remplacé le poste, supprimé, de directeur général ; l'approbation de la réforme des banques populaires, qui incluait la transformation de la forme juridique en société par actions ; l'évolution du contexte réglementaire, caractérisé par un nouveau mécanisme unique de surveillance ; un scénario économique et financier « difficile » et en constante évolution et le lancement d'un processus d'innovation du modèle économique.

154 En outre, s'agissant du prétendu préjudice lié aux frais d'avocat exposés pour les procédures relatives à l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 2 mars 2021, Commission/Italie e.a. (C-425/19 P, EU:C:2021:154), et à l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 19 mars 2019, Italie e.a./Commission (T-98/16, T-196/16 et T-198/16, EU:T:2019:167), il ressort de la jurisprudence que ces frais ne constituent pas des préjudices indemnisables au sens de l'article 340 TFUE (voir arrêt du 8 novembre 2011, Idromacchine e.a./Commission, T-88/09, EU:T:2011:641, points 98 et 99 et jurisprudence citée). Dès lors, il n'est pas nécessaire d'analyser si la condition relative au lien de causalité est remplie en l'espèce s'agissant de ces frais.

155 En troisième lieu, concernant les éléments de preuve versés au dossier, il ne ressort pas des données figurant dans les rapports techniques présentés par la requérante que celle-ci a apporté des éléments de preuve dont il résulterait que le comportement reproché est la cause directe et déterminante de la perte de confiance de sa clientèle et dès lors du préjudice allégué à ce titre.

156 En effet, tout d'abord, le rapport technique du cabinet d'audit s'appuie sur trois considérations. En premier lieu, la décision Tercas aurait été apte à causer de manière exclusive ou, au moins, déterminante le préjudice allégué en raison du fait qu'elle aurait affaibli la confiance des clients de la banque et empêché le plan industriel 2015-2019 ; en deuxième lieu, entre le mois de mai 2015 et le mois de mai 2016, il y aurait eu une diminution des dépôts directs concomitante de l'adoption de la décision Tercas ; et en troisième lieu, il ne ressort pas des données fournies par la requérante ni des documents « open sources » qu'il y ait eu d'autres évènements qui auraient pu causer le préjudice allégué. Toutefois, il est indiqué, dans ce même rapport, qu'une partie, et au moins 50 %, des pertes subies par la requérante entre le mois de juin 2016 et le mois de décembre 2016 serait dûe à la décision Tercas. Or, outre qu'il ressort des points 144 et 145 ci-dessus que d'autres évènements ont pu causer les préjudices allégués par la requérante, ces arguments consistent en des considérations d'ordre général et n'apportent pas d'éléments de preuve afin de prouver que la décision Tercas constitue la cause directe et déterminante du préjudice allégué, au sens de la jurisprudence citée au point 133 ci-dessus. En outre, dans l'introduction dudit rapport technique, il est précisé que lesdites analyses se limitent aux aspects de nature économique, comptable et financière, et qu'il n'y figure aucune considération juridique concernant le lien de causalité.

157 En outre, il est affirmé dans l'introduction de ce rapport et répété à plusieurs reprises que les analyses techniques ont été effectuées sur la base de documents fournis par la requérante ou acquis dans des sources publiques, à savoir des extraits des comptes fournis par le conseil d'administration de la requérante relatifs à la période allant de 2015 à 2016 ; des communiqués de presse rédigés par la requérante ; le plan industriel 2016-2020 ; et des données de gestion transmises par la requérante. Il a été ajouté que ces analyses ne contiennent pas d'audit des éléments sur lesquels elles ont été effectuées.

158 Ensuite, s'agissant du rapport technique du professeur universitaire, il est affirmé que la requérante disposait d'une position très favorable sur le marché italien avant l'ouverture de la procédure d'enquête par la Commission. Cette dernière ainsi que la décision Tercas auraient modifié l'image de la requérante sur le marché, la confiance de ses clients et les attentes de croissance. Le comportement de la Commission aurait causé, à lui seul, une perte de clients et de dépôts directs, entravé l'intégration de Tercas et Carpise, prévue par le plan industriel 2015-2019, et déterminé la nécessité de trouver une autre solution pour poursuivre le projet d'intégration en cours. Toutefois, il est également indiqué dans ce même rapport que le bilan 2015 de la requérante, relatif à la période antérieure à la décision Tercas, comportait une perte de 296 millions d'euros et que, à partir de la fin de l'année 2016, ladite décision n'était que l'une des causes du préjudice prétendument subi. Par conséquent, la conclusion selon laquelle la décision Tercas aurait été la cause directe et déterminante du préjudice invoqué est affaiblie par la reconnaissance, dans ce même rapport, des éléments mentionnés. De surcroît, dans l'introduction dudit rapport, il est clairement précisé que les informations sur la base desquelles il a été rédigé ont été transmises par la requérante, sans qu'aucun audit n'ait été effectué, et que les analyses se limitent aux aspects de nature économique et financière, excluant ceux de nature juridique.

159 Enfin, par conséquent, les rapports techniques mentionnés ci-dessus se bornent à prendre en compte les données fournies par la requérante elle-même, sans effectuer aucun contrôle sur celles-ci, ils n'analysent pas l'incidence d'autres éventuelles causes des préjudices allégués, dont le comportement de la requérante, de sorte qu'ils ne suffisent pas, en tant que tels, pour prouver que ledit préjudice est une conséquence directe du comportement de la Commission. Dès lors, lesdits rapports n'apportent pas la preuve du fait que la décision Tercas a été la cause directe et déterminante desdits préjudices.

160 Eu égard à l'ensemble de ces considérations, les allégations de la requérante selon lesquelles le comportement prétendument illégal reproché à la Commission a provoqué la perte de dépôts et de clientèle, en empêchant la réalisation du plan industriel 2015-2019 et aurait été la cause directe des préjudices prétendument subis par elle, ne peuvent pas être accueillies. En effet, l'appréciation globale des éléments de preuve pertinents permet au Tribunal de conclure que, même si la décision Tercas a pu jouer un certain rôle dans le processus de perte de la confiance de la clientèle de la requérante, cette perte a été induite également par d'autres facteurs, de sorte que ladite décision ne saurait être considérée comme étant la cause déterminante et directe des préjudices allégués, au sens de la jurisprudence citée au point 134 ci-dessus.

161 Il s'ensuit que la requérante n'a pas établi l'existence d'un lien de causalité entre le comportement prétendument illégal de la Commission et les préjudices allégués.

162 Eu égard à l'ensemble de ce qui précède, il y a lieu de relever que les conditions d'engagement de la responsabilité non contractuelle relatives à l'existence d'une violation suffisamment caractérisée, d'une part, et à l'existence d'un lien de causalité entre le comportement reproché et le préjudice invoqué, d'autre part, ne sont pas remplies.

163 Dès lors, le recours doit être rejeté sans qu'il soit nécessaire d'examiner la condition d'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union relative à la réalité du dommage.

Sur les dépens

164 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Les requérantes ayant succombé, il y a lieu de les condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre élargie)

déclare et arrête :

1) Le recours est rejeté.

2) Banca Popolare di Bari SpA est condamnée aux dépens.

da Silva Passos Gervasoni Półtorak

Reine Pynnä

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 20 décembre 2023.

Signatures