HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a patra extinsă)

20 decembrie 2023 *

„Răspundere extracontractuală – Ajutoare de stat – Ajutor acordat de autoritățile italiene în favoarea Banca Tercas – Decizie prin care ajutorul este declarat incompatibil cu piața internă – Prescripție – Prejudiciu continuu – Inadmisibilitate parțială – Încălcare suficient de gravă a unei norme de drept având ca obiect să confere drepturi particularilor – Legătură de cauzalitate”

În cauza T-415/21,

Banca Popolare di Bari SpA, cu sediul în Bari (Italia), reprezentată de A. Zoppini, G. M. Roberti, I. Perego, G. Parisi și D. Gallo, avocați,

reclamantă,

împotriva

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

pârâtă,

TRIBUNALUL (Camera a patra extinsă),

compus din domnii R. da Silva Passos, președinte, și S. Gervasoni și doamnele N. Półtorak (raportoare), I. Reine și T. Pynnä, judecători,

grefier: domnul V. Di Bucci,

având în vedere faza scrisă a procedurii,

având în vedere că niciuna dintre părți nu a depus, în termen de trei săptămâni de la notificarea închiderii fazei scrise a procedurii, o cerere de organizare a unei ședințe și întrucât a decis, în temeiul articolului 106 alineatul (3) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, să se pronunțe fără parcurgerea fazei orale a procedurii,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: italiana.

Hotărâre

1 Prin acțiunea întemeiată pe articolul 268 TFUE, reclamanta, Banca Popolare di Bari SpA, solicită repararea prejudiciului pe care l-ar fi suferit ca urmare a adoptării Deciziei (UE) 2016/1208 a Comisiei din 23 decembrie 2015 privind ajutorul de stat SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) acordat de Italia în favoarea Banca Tercas (JO 2016, L 203, p. 1, denumită în continuare „Decizia Tercas”).

Istoricul litigiului

2 La 30 aprilie 2012, la propunerea Banca d’Italia (Banca Italiei), care a identificat nereguli în cadrul Banca Tercas (denumită în continuare „Tercas”), Ministerul Economiei și Finanțelor din Italia a decis să plaseze Tercas în regim de administrare extraordinară.

3 În octombrie 2013, după ce a evaluat diferite opțiuni, comisarul extraordinar, numit de Banca Italiei, a inițiat negocieri cu reclamanta, care își exprimase interesul de a subscrie o majorare a capitalului Tercas, cu condiția să fie efectuat un audit prealabil al Tercas și ca Fondo interbancario di tutela dei depositi (Fondul interbancar pentru protecția depozitelor, Italia, denumit în continuare „FITD”) să acopere în întregime deficitul patrimonial al acestei bănci.

4 La 28 octombrie 2013, în urma unei cereri din partea comisarului extraordinar al Tercas, Comitetul executiv al FITD a decis să acorde măsuri de sprijin în favoarea Tercas, care au fost aprobate de Banca Italiei.

5 La 18 martie 2014, FITD a decis să suspende intervenția avută în vedere ca urmare a unui dezacord între experții săi și cei ai reclamantei. Acest dezacord a fost soluționat ulterior în urma unei proceduri de arbitraj.

6 Comitetul executiv și Consiliul de administrație ale FITD au decis, la 30 mai 2014, să intervină în favoarea Tercas.

7 La 7 iulie 2014, Banca Italiei a autorizat intervenția FITD în favoarea Tercas. Respectiva intervenție prevedea trei măsuri, și anume, în primul rând, o contribuție de 265 de milioane de euro pentru a acoperi deficitul de capital propriu al Tercas, în al doilea rând, o garanție de 35 de milioane de euro pentru a acoperi riscul de credit asociat anumitor expuneri ale Tercas și, în al treilea rând, o garanție de 30 de milioane de euro pentru a se acoperi costurile care ar putea rezulta din tratamentul fiscal al primei măsuri.

8 Comisarul extraordinar al Tercas, în acord cu Banca Italiei, a convocat o adunare generală a acționarilor Tercas la 27 iulie 2014 pentru ca acționarii să se poată pronunța cu privire la acoperirea parțială a pierderilor survenite în cursul regimului de administrare extraordinară și cu privire la o majorare de capital care urma să fie subscris de reclamantă. Această majorare de capital a fost efectuată în aceeași zi.

9 La 1 octombrie 2014, Tercas a ieșit de sub regimul de administrare extraordinară și o nouă conducere a fost desemnată de către reclamantă.

10 În decembrie 2014, reclamanta a efectuat o majorare de capital, care includea emiterea de noi acțiuni. Majorarea de capital a contribuit la consolidarea ratelor de capital ale reclamantei, care fuseseră afectate de achiziționarea Tercas și a filialei acesteia, Banca Caripe SpA (denumită în continuare „Caripe”).

11 În martie 2015, reclamanta a subscris o nouă majorare a capitalului Tercas pentru a face față pierderilor înregistrate în al patrulea trimestru al anului 2014, pentru a acoperi costurile de restructurare efectuate în 2015 și în 2016 și pentru a îmbunătăți ratele de capital ale Tercas.

12 Prin scrisoarea din 27 februarie 2015, Comisia a informat Republica Italiană că a decis să inițieze procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE cu privire la intervenția FITD în favoarea Tercas.

13 La 23 decembrie 2015, Comisia a adoptat Decizia Tercas.

14 În această decizie, Comisia a considerat că intervenția, autorizată la 7 iulie 2014 de Banca Italiei, a FITD în favoarea Tercas, al cărei patrimoniu este deținut integral de la 1 octombrie 2014 de reclamantă, constituie un ajutor de stat incompatibil cu piața internă care trebuie recuperat de Republica Italiană de la beneficiarul său.

15 La 4 februarie 2016, FITD a realizat o intervenție „voluntară” în favoarea Tercas și, la 14 iulie 2016, reclamanta a absorbit Tercas.

16 Prin Hotărârea Tribunalului din 19 martie 2019, Italia și alții/Comisia (T-98/16, T-196/16 și T-198/16, EU:T:2019:167), confirmată prin Hotărârea Curții din 2 martie 2021, Comisia/Italia și alții (C-425/19 P, EU:C:2021:154), Decizia Tercas a fost anulată.

17 Prin scrisoarea din 28 aprilie 2021, reclamanta a solicitat Comisiei, în temeiul articolului 46 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, repararea prejudiciilor pretins suferite ca urmare a adoptării Deciziei Tercas, solicitând plata unei despăgubiri de 228 de milioane de euro.

18 La 11 mai 2021, Comisia a respins această cerere.

Concluziile părților

19 Reclamanta solicită Tribunalului:

– obligarea Uniunii Europene, reprezentată de Comisie, la plata unei despăgubiri de 280 de milioane de euro sau, cu titlu subsidiar, de 203 milioane de euro, pentru repararea prejudiciului material pretins suferit, precum și a unei despăgubiri într-un cuantum adecvat pentru repararea prejudiciului moral pretins suferit ca urmare a adoptării Deciziei Tercas;

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

20 Comisia solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii ca inadmisibilă;

– cu titlu subsidiar, respingerea acțiunii ca nefondată;

– obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

Cu privire la admisibilitate

21 Comisia a ridicat o excepție de inadmisibilitate în temeiul articolului 130 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului. Aceasta arată că acțiunea în despăgubire este prescrisă, în temeiul articolului 46 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene. Potrivit jurisprudenței rezultate în special din Hotărârea din 28 februarie 2013, Inalca și Cremonini/Comisia (C-460/09 P, EU:C:2013:111, punctul 47 și jurisprudența citată), termenul de prescripție al acțiunii în răspundere extracontractuală ar începe să curgă atunci când sunt îndeplinite condițiile prevăzute pentru obligația de despăgubire, în special atunci când prejudiciul care trebuie reparat s-a materializat.

22 Aceasta susține în esență că ziua anunțului privind adoptarea Deciziei Tercas, efectuată prin intermediul unor comunicări instituționale la 23 decembrie 2015 și reluată de presă în zilele următoare, reprezintă momentul în care s-a materializat prejudiciul invocat. În consecință, întrucât data de la care începe să curgă termenul de prescripție de cinci ani era 23 decembrie 2015, acest termen ar fi expirat la 23 decembrie 2020, iar acțiunea în despăgubire ar fi prescrisă din moment ce cererea în reparație ar fi fost introdusă la 28 aprilie 2021.

23 În plus, Comisia susține că prejudiciul invocat nu are caracter continuu. Potrivit jurisprudenței și în special Hotărârii din 19 aprilie 2007, Holcim (Deutschland)/Comisia (C-282/05 P, EU:C:2007:226, punctul 35), caracterul continuu al prejudiciului implică faptul că acesta crește proporțional cu timpul scurs. Or, deși prejudiciul pretins suferit a putut crește cu timpul, această eventuală majorare nu ar fi fost proporțională cu timpul scurs. Dimpotrivă, prejudiciul invocat de reclamantă ar avea un caracter instantaneu.

24 În consecință, cererea în reparație pe care a adresat-o Comisiei la 28 aprilie 2021 nu poate fi calificată drept act de întrerupere a prescripției.

25 În această privință, Comisia susține că momentul în care prejudiciul invocat s-a materializat coincide cu data efectivă a recuperării de către autoritățile naționale a ajutorului vizat în Decizia Tercas. Potrivit Comisiei, Decizia Tercas este cea care se află la originea prejudiciului invocat.

26 În plus, chiar dacă momentul de la care începe să curgă termenul de prescripție ar fi cel în care reclamanta a avut cunoștință în mod oficial, prin scrisoare recomandată, de faptul generator al prejudiciului invocat, acest moment ar corespunde cel târziu datei primirii acestei scrisori recomandate care conține o copie a Deciziei Tercas, și anume 29 februarie 2016. Și în această ipoteză, termenul de cinci ani ar fi expirat deja atunci când reclamanta a introdus cererea în reparație la 28 aprilie 2021.

27 Reclamanta contestă argumentația Comisiei.

28 Potrivit articolului 46 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, aplicabil procedurii în fața Tribunalului conform articolului 53 primul paragraf din același statut, acțiunile formulate împotriva Uniunii în materie de răspundere extracontractuală se prescriu după cinci ani de la producerea faptului care a stat la baza lor.

29 Termenul respectiv are drept funcție, pe de o parte, să asigure protecția drepturilor persoanei vătămate, aceasta trebuind să dispună de suficient timp pentru a strânge informații corespunzătoare în vederea formulării unei eventuale acțiuni, și, pe de altă parte, să evite ca persoana vătămată să poată întârzia pe o perioadă nedeterminată exercitarea dreptului său la daune interese (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 noiembrie 2012, Evropaïki Dynamiki/Comisia, C-469/11 P, EU:C:2012:705, punctul 33 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 7 iulie 2021, Bateni/Consiliul, T-455/17, EU:T:2021:411, punctul 62 și jurisprudența citată).

30 Potrivit jurisprudenței, termenul menționat începe să curgă atunci când sunt întrunite condițiile care guvernează obligația de reparare și în special atunci când prejudiciul care trebuie reparat s-a materializat (Hotărârea din 17 iulie 2008, Comisia/Cantina sociale di Dolianova și alții, C-51/05 P, EU:C:2008:409, punctul 54). Astfel, prescripția curge din momentul în care prejudiciul s-a produs în mod real, iar nu de la data faptei cauzatoare de prejudicii (a se vedea Hotărârea din 28 februarie 2013, Inalca și Cremonini/Comisia, C-460/09 P, EU:C:2013:111, punctul 60 și jurisprudența citată).

31 În plus, trebuie amintit că articolul 46 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene desemnează ca act de întrerupere a prescripției fie cererea de chemare în judecată în fața Curții, fie cererea prealabilă pe care partea prejudiciată o poate adresa instituției competente (a se vedea în acest sens Ordonanța din 14 decembrie 2005, Arizona Chemical și alții/Comisia, T-369/03, EU:T:2005:458, punctul 116).

32 Trebuie amintit de asemenea că, potrivit jurisprudenței, atunci când prejudiciile nu au fost cauzate instantaneu, ci au continuat pentru o anumită perioadă, dreptul la despăgubire se referă la perioade succesive. În special, toate prejudiciile repetate în perioade succesive și care cresc proporțional cu timpul scurs trebuie considerate ca având un caracter continuu (Ordonanța din 4 septembrie 2009, Inalca și Cremonini/Comisia, T-174/06, nepublicată, EU:T:2009:306, punctele 56 și 57, și Ordonanța din 19 mai 2011, Formenti Seleco/Comisia, T-210/09, nepublicată, EU:T:2011:228, punctul 50).

33 Într-un asemenea de caz, prescripția prevăzută la articolul 46 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene se aplică perioadei care precedă cu mai mult de cinci ani data actului de întrerupere, fără a afecta drepturile născute în perioadele ulterioare (a se vedea Ordonanța din 4 septembrie 2009, Inalca și Cremonini/Comisia, T-174/06, nepublicată, EU:T:2009:306, punctul 60 și jurisprudența citată).

34 În speță, reclamanta pretinde că a suferit un prejudiciu care decurge din Decizia Tercas. În special, prin acțiunea formulată, reclamanta solicită repararea prejudiciului despre care se pretinde că a fost cauzat prin Decizia Tercas, constând într-o deteriorare a încrederii clientelei în privința sa, ceea ce ar fi cauzat o pierdere de depozite și de clientelă (beneficiu nerealizat), o atingere adusă reputației sale (prejudiciu moral) și care ar fi generat costuri pentru măsurile de atenuare a efectelor negative ale Deciziei Tercas (prejudiciu real).

35 În acest context, pentru a stabili admisibilitatea acțiunii, trebuie să se analizeze dacă prejudiciile invocate prezintă un caracter continuu, în sensul jurisprudenței citate la punctele 32 și 33 de mai sus, astfel cum arată reclamanta.

36 În primul rând, în ceea ce privește pretinsul beneficiu nerealizat, referitor la momentul de la care începe să curgă termenul de prescripție, reclamanta nu contestă că pierderile de depozite directe și de clientelă ca urmare a Deciziei Tercas s-au produs de la anunțarea acesteia, la 23 decembrie 2015. În aceste condiții, trebuie să se considere că Decizia Tercas a început să își producă efectele în această privință la 23 decembrie 2015.

37 Rezultă că aceasta este data de la care efectele prejudiciilor materiale invocate ar fi început efectiv să se producă și de la care termenul de prescripție, prevăzut la articolul 46 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, a început să curgă [a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 aprilie 2007, Holcim (Deutschland)/Comisia, C-282/05 P, EU:C:2007:226, punctul 33, și Hotărârea din 17 iulie 2008, Comisia/Cantina sociale di Dolianova și alții, C-51/05 P, EU:C:2008:409, punctul 63].

38 Reclamanta arată că, din cauza unei pierderi de depozite și de clientelă, care decurge dintr-o reducere a capacității sale de a acorda credite, cu efecte negative asupra întregii sale activități, și care erodează produsul său net bancar ce s-a materializat în perioada cuprinsă între decembrie 2015 și aprilie 2021, ea nu a obținut veniturile la care s-ar fi putut aștepta în mod rezonabil dacă Decizia Tercas nu ar fi fost adoptată.

39 Astfel, pretinsul prejudiciu întemeiat pe beneficiul nerealizat care rezultă din pierderea depozitelor directe, pe care reclamanta susține că l-a suferit, prezintă un caracter continuu, în sensul jurisprudenței citate la punctul 32 de mai sus, din moment ce prejudiciile materiale invocate în acest temei nu au fost cauzate instantaneu, ci au continuat într-o anumită perioadă și s-au repetat în perioade succesive, așa încât cuantumul lor a crescut proporțional cu timpul scurs, ca urmare a persistenței efectelor unui act nelegal, și anume Decizia Tercas.

40 În plus, reclamanta consideră că a suferit un beneficiu nerealizat legat de o pierdere a clientelei până în aprilie 2021. În special, aceasta ar fi pierdut 7 783 de clienți din 2015 până în 2016. În plus, în ceea ce privește previziunile de creștere cuprinse în planul industrial 2016-2020 efectuate pe baza tendințelor pieței, care prevedea o creștere a numărului de clienți noi cu 50 000 de unități, și anume cu 10 000 pe an, reclamanta ar fi realizat o creștere a clientelei corespunzătoare unei jumătăți din previziunile menționate, și anume 5 000 de clienți pe an începând cu exercițiul 2017.

41 Potrivit reclamantei, Decizia Tercas ar fi cauzat această pierdere a clientelei, în urma căreia ea ar fi suferit un beneficiu nerealizat constând într-o pierdere a marjei de comision în perioada cuprinsă între luna decembrie 2015 și luna aprilie 2021, o lipsă a creșterii clientelei prevăzute de planul industrial 2016-2020, o deteriorare a marjei de comision pentru clienții rămași și nerealizarea perspectivelor de creștere a produsului bancar net din decembrie 2015 până în aprilie 2021.

42 Or, este necesar să se arate că din studiile prezentate de reclamantă, și anume raportul tehnic al unui cabinet de audit și cel al unui profesor universitar, reiese că pretinsele prejudicii aferente pierderii clientelei ar fi continuat până când Decizia Tercas nu a mai produs efecte, și anume până în aprilie 2021. În special, fără a aduce atingere examinării legăturii de cauzalitate care va fi efectuată în continuare, reclamanta, pe de o parte, a continuat să piardă clienți și, pe de altă parte, nu a fost în măsură să atragă clienți noi. În consecință, pretinsul beneficiu nerealizat care ar fi rezultat din această pierdere s-a repetat în perioade succesive și a crescut proporțional cu timpul scurs. În consecință, trebuie să se considere că prejudiciul invocat întemeiat pe beneficiul nerealizat rezultat din pierderea clientelei prezintă un caracter continuu, în sensul jurisprudenței citate la punctul 32 de mai sus.

43 Astfel, pretinsul beneficiu nerealizat imputabil atât pierderii depozitelor directe, cât și pierderii clientelei nu s-a produs instantaneu și integral la momentul anunțării Deciziei Tercas. Acesta nici nu s-a agravat pur și simplu proporțional cu timpul scurs. Astfel, ar fi apărut prejudicii noi, constând în special, pe de o parte, în faptul că clienți noi puteau decide să își închidă conturile la reclamantă sau să își retragă depozitele și, pe de altă parte, în beneficii noi nerealizate legate de pierderi de profit. Or, din moment ce prejudiciile în cauză, presupunând că ar fi dovedite, s-ar fi acumulat și s-ar fi repetat în perioade succesive, trebuie să se constate că criteriile care determină existența unui prejudiciu continuu, enunțate la punctul 32 de mai sus, sunt îndeplinite.

44 Prin urmare, se poate considera că prejudiciile aferente beneficiului nerealizat pretins suferit de reclamantă prezintă un caracter continuu.

45 Pe de altă parte, argumentul Comisiei potrivit căruia pretinsele prejudicii nu au un caracter continuu în măsura în care ar fi fost cauzate de anunțarea Deciziei Tercas nu poate fi admis, pentru motivul că, fără a aduce atingere analizei referitoare la legătura de cauzalitate, deși decizia menționată poate constitui faptul generator al prejudiciilor invocate, acestea din urmă au continuat totuși timp de mai mulți ani.

46 În sfârșit, Comisia susține că, chiar dacă prejudiciul nu era cu precizie cuantificabil la data adoptării Deciziei Tercas, acesta era real și cert și, în consecință, reclamanta ar fi putut prezenta cererea sa în reparație înainte de 28 aprilie 2021. În această privință, reclamanta subliniază că, după cum reiese din analiza efectuată în nota tehnică prezentată de reclamantă în observațiile sale cu privire la excepția de inadmisibilitate, în contextul incertitudinii care exista la acel moment, reacțiile clienților săi nu puteau fi omogene sau imediate, fiind legate de aprecierile diferite ale fiecărui client, astfel încât prejudiciile nu puteau fi previzibile. Or, din jurisprudență rezultă că faptul că prejudiciile invocate au început să se producă încă de la anunțarea deciziei menționate, iar reclamanta ar fi putut introduce o acțiune în despăgubire începând cu acest moment nu exclude că respectivele prejudicii prezintă un caracter continuu atunci când actul nelegal, despre care reclamanta pretinde că este cauza pretinselor prejudicii suferite, rămâne în vigoare, iar menținerea efectelor sale poate determina un beneficiu nerealizat care se acumulează în raport cu timpul scurs [a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 iunie 2017, Guardian Europe/Uniunea Europeană, T-673/15, EU:T:2017:377, punctele 34-38, și Hotărârea din 21 aprilie 2005, Holcim (Deutschland)/Comisia, T-28/03, EU:T:2005:139, punctele 68 și 69].

47 Prin urmare, presupunând că ar fi dovedite, reiese din înscrisurile din dosar, precum și din cuprinsul punctelor 38-40 de mai sus că prejudiciile materiale invocate întemeiate pe un beneficiu nerealizat au crescut proporțional cu timpul scurs în perioada cuprinsă între decembrie 2015 și aprilie 2021. În consecință, prejudiciile menționate prezintă un caracter continuu.

48 În această privință, reiese din dosar că reclamanta a adresat Comisiei la 28 aprilie 2021, astfel cum impune articolul 46 primul paragraf doua teză din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, o cerere prealabilă în vederea obținerii unei despăgubiri pentru repararea prejudiciilor cauzate, care a fost urmată de depunerea unei cereri introductive în următoarele două luni. Prin urmare, se poate considera că această cerere constituie un act de întrerupere a prescripției în sensul articolului 46 din statutul menționat și al jurisprudenței citate la punctul 31 de mai sus. Or, conform jurisprudenței amintite la punctul 33 de mai sus, din moment ce prejudiciul în cauză prezintă un caracter continuu, cererea de despăgubiri nu este prescrisă în măsura în care vizează repararea unui prejudiciu pretins suferit în cei cinci ani anteriori actului de întrerupere, și anume, în speță, ulterior datei de 28 aprilie 2016.

49 În al doilea rând, în ceea ce privește prejudiciile morale invocate, reclamanta arată că acestea decurg din atingerea adusă reputației sale pe care i-ar fi cauzat-o Decizia Tercas.

50 Or, jurisprudența califică prejudiciile morale care constau într-o atingere adusă reputației ca având un caracter instantaneu sau continuu în funcție de sursa lor. În această privință, pe de o parte, Tribunalul a statuat că o atingere adusă reputației ca urmare a implicării în proceduri administrative, civile sau penale se realizează pe deplin la data inițierii procedurii și nu poate fi asimilată, așadar, unui prejudiciu continuu (a se vedea în acest sens Ordonanța din 4 septembrie 2009, Inalca și Cremonini/Comisia, T-174/06, nepublicată, EU:T:2009:306, punctul 78, și Ordonanța din 7 februarie 2018, AEIM și Kazenas/Comisia, T-436/16, nepublicată, EU:T:2018:78, punctul 35).

51 Pe de altă parte, Tribunalul a recunoscut că, prin natura sa, prejudiciul moral prezintă un caracter continuu atunci când pretinsa atingere adusă reputației nu s-a realizat în mod instantaneu, ci s-a repetat zilnic în întreaga perioadă în care persistă faptul generator (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 decembrie 2015, Chart/SEAE, T-138/14, EU:T:2015:981, punctul 93). Aceasta ar fi situația atunci când atingerea adusă reputației își are originea fie în comportamentul nelegal al unei instituții a Uniunii, precum o omisiune, fie într-o decizie a Comisiei care, într-o primă etapă, este adoptată și făcută publică prin intermediul unui comunicat de presă și care, într-o a doua etapă, este publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* sub forma unui rezumat (Hotărârea din 7 iunie 2017, Guardian Europe/Uniunea Europeană, T-673/15, EU:T:2017:377, punctul 42).

52 Astfel, trebuie arătat că, în acest din urmă caz, potrivit jurisprudenței, deși poate să îmbrace forme diferite, atingerea adusă reputației este în general un prejudiciu care se repetă zilnic și se prelungește atât timp cât cauza unei asemenea atingeri nu a încetat (Hotărârea din 7 iunie 2017, Guardian Europe/Uniunea Europeană, T-673/15, EU:T:2017:377, punctul 42).

53 În speță, pretinsul prejudiciu moral care decurge din atingerea adusă reputației reclamantei și-ar avea originea, potrivit reclamantei, în Decizia Tercas, care, într-o primă etapă, a fost adoptată și a fost făcută publică prin intermediul unui comunicat de presă și care, într-o a doua etapă, a fost publicată în Jurnalul Oficial. În consecință, presupunând că ar fi dovedit, prejudiciul menționat prezintă un caracter continuu.

54 Prin urmare, acțiunea în reparație nu este prescrisă decât în măsura în care urmărește repararea unei atingeri aduse reputației anterioară datei de 28 aprilie 2016.

55 În al treilea rând, reclamanta mai susține că a suferit un pretins prejudiciu real constând în cheltuieli suplimentare efectuate ca urmare a adoptării unor măsuri de atenuare a efectelor negative ale Deciziei Tercas și în special: planul de stimulare a plecării salariaților din 30 decembrie 2015, cu un obiectiv de reducere a personalului cu 85 de salariați; operațiuni de securitizare sintetică din 10 mai 2019, ca urmare a necesității de a implementa inițiative de susținere a capitalului pentru ca aceasta să se poată conforma cerințelor în materie de capital ca urmare a pierderii de venituri bancare nete rezultate din contracția depozitelor și a clientelei înregistrată imediat după adoptarea deciziei și în anii următori; inițiative de atenuare a riscurilor prin intermediul a două operațiuni de cesiune de credite neperformante, decise și/sau puse în aplicare, cea dintâi la 1 august 2016 și cea de a doua la 16 noiembrie 2017; măsuri comerciale destinate asociaților, în scopul restabilirii relațiilor, în special prin intermediul unor reduceri

privind condițiile standard practicate de bancă pentru împrumuturile negarantate, în perioada cuprinsă între anul 2016 și anul 2019; cheltuieli cu consilierii juridici din 21 ianuarie 2016, 29 martie 2016, 13 ianuarie 2017, 11 noiembrie 2019, 26 mai 2020 și 7 iunie 2021.

56 Acest prejudiciu, presupunând că ar fi dovedit, s-ar fi materializat în mai multe perioade ca urmare a adoptării Deciziei Tercas din cauza diferitelor cheltuieli pe care reclamanta ar fi trebuit să le suporte.

57 Or, conform jurisprudenței citate la punctul 30 de mai sus, termenul de prescripție a început să curgă din momentul în care Decizia Tercas a produs efecte prejudiciabile în privința reclamantei. Astfel, criteriul decisiv pentru stabilirea punctului de plecare al termenului de prescripție nu este momentul survenirii faptei care se află la originea prejudiciului, în principal pentru că nu i se poate opune reclamantului un punct de plecare al prescripției plasat la o dată anterioară apariției efectelor prejudiciabile ale faptei respective (Hotărârea din 28 februarie 2013, Inalca și Cremonini/Comisia, C-460/09 P, EU:C:2013:111, punctul 52).

58 În speță, *primo*, prejudiciile pretins suferite care constau în cheltuieli rezultate din reducerea personalului, din operațiuni de securitizare sintetică și din inițiative de atenuare a riscurilor nu au un caracter continuu, în sensul jurisprudenței citate la punctul 32 de mai sus. Astfel, aceste cheltuieli au fost efectuate instantaneu, astfel încât s-au materializat efectiv la data fiecăreia dintre operațiunile în cauză, iar cuantumurile lor nu au crescut proporțional cu timpul scurs.

59 Așadar, trebuie să se stabilească data de la care s-au produs efectele prejudiciabile ale prejudiciului menționat în privința reclamantei, în sensul jurisprudenței citate la punctul 30 de mai sus. Acesta este momentul de la care curge termenul de prescripție, prevăzut la articolul 46 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene.

60 În această privință, după cum reiese din cuprinsul punctului 55 de mai sus, prejudiciile pretins suferite rezultate din operațiunile de securitizare sintetică și din inițiativele de atenuare a riscurilor s-au produs la 10 mai 2019, așa încât termenul de prescripție de cinci ani nu expirase atunci când reclamanta a formulat cererea sa prealabilă la Comisie, și anume la 28 aprilie 2021. Astfel, acțiunea este admisibilă în ceea ce privește aceste pretinse prejudicii.

61 În schimb, în ceea ce privește eventualul prejudiciu întemeiat pe reducerea personalului salariaților, acesta rezultă din planul de stimulare care a fost implementat la 30 decembrie 2015. Astfel, trebuie să se considere că acesta este momentul precis în care s-a materializat pretinsul prejudiciu. Rezultă că termenul de prescripție de cinci ani expirase atunci când reclamanta a formulat cererea sa prealabilă la Comisie și că, prin urmare, acțiunea este prescrisă în ceea ce privește repararea acestui prejudiciu.

62 *Secundo*, în ceea ce privește mai precis cheltuielile efectuate cu consilierii juridici din 21 ianuarie 2016, din 29 martie 2016, din 13 ianuarie 2017, din 11 noiembrie 2019, din 26 mai 2020 și din 7 iunie 2021, reiese din jurisprudență că aceste cheltuieli prezintă, prin natura lor, un caracter instantaneu. Astfel, acestea s-au realizat efectiv la o dată precisă, iar cuantumurile lor nu au crescut proporțional cu timpul scurs (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 decembrie 2015, Chart/SEAE, T-138/14, EU:T:2015:981, punctele 82 și 84).

63 În speță, din documentul furnizat de reclamantă, care detaliază facturile referitoare la costurile cu asistența juridică, reiese că acestea se referă în special la consilierea în materie de ajutoare de stat între februarie și decembrie 2015, inclusiv la examinarea Deciziei Tercas (facturile din

21 ianuarie 2016 și din 29 martie 2016), la activitățile referitoare la procedura în cauza înregistrată cu numărul T-196/16 în care s-a pronunțat Hotărârea din 19 martie 2019, Italia și alții/Comisia (T-98/16, T-196/16 și T-198/16, EU:T:2019:167) (factura din 13 ianuarie 2017), la activitatea de asistență juridică în procedura referitoare la Decizia Tercas în fața Tribunalului și a Curții până la 31 octombrie 2019 (factura din 26 mai 2020) și la plata din 20 mai 2020 pentru continuarea procedurii referitoare la Decizia Tercas (factura din 7 iunie 2021).

64 Or, trebuie arătat, pe de o parte, că, în ceea ce privește facturile din 21 ianuarie 2016 și din 29 martie 2016 privind cheltuielile pentru consilierea juridică furnizată între februarie și decembrie 2015, termenul de prescripție de cinci ani a expirat înainte de 28 aprilie 2021, dată la care reclamanta a adresat cererea sa prealabilă, astfel încât acțiunea în reparație este prescrisă.

65 Pe de altă parte, în ceea ce privește facturile din 13 ianuarie 2017, din 26 mai 2020 și din 7 iunie 2021, acestea privesc cheltuielile efectuate de reclamantă pentru gestionarea dosarelor în cauzele referitoare la Decizia Tercas în fața Tribunalului și a Curții. Or, este necesar să se arate că aceste cheltuieli prezintă un caracter instantaneu în măsura în care sunt efectiv realizate cel târziu la momentul la care consilierul reclamantei a intervenit pentru prima dată în scopul inițierii fiecăreia dintre procedurile în cauză (Ordonanța din 7 februarie 2018, AEIM și Kazenas/Comisia, T-436/16, nepublicată, EU:T:2018:78, punctul 33).

66 În special, trebuie arătat că cererea introductivă a fost depusă la grefa Tribunalului de reprezentantul reclamantei în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 19 martie 2019, Italia și alții/Comisia (T-98/16, T-196/16 și T-198/16, EU:T:2019:167), la 29 aprilie 2016, în timp ce recursul formulat de Comisie împotriva acestei hotărâri, în care s-a pronunțat Hotărârea Curții din 2 martie 2021, Comisia/Italia și alții (C-425/19 P, EU:C:2021:154), a fost depus la 29 mai 2019. Întrucât reclamanta a introdus cererea prealabilă la 28 aprilie 2021, termenul de prescripție de cinci ani nu expirase la această dată, astfel încât acțiunea nu este prescrisă în ceea ce privește pretinsul prejudiciu legat de onorariile de avocat suportate pentru aceste două proceduri.

67 *Tertio*, în ceea ce privește măsurile comerciale destinate asociaților puse în aplicare în perioada cuprinsă între anul 2016 și anul 2019, constând în reducerea privind împrumuturile fără garanții, reiese că prejudiciul invocat care rezulta din acestea era susceptibil să se repete în această perioadă și că nu putea fi previzibil la momentul adoptării măsurilor menționate sau al primei puneri în aplicare a acestora. Astfel, se poate considera că prejudiciul care rezultă de aici, presupunând că ar fi dovedit, are un caracter continuu, în sensul jurisprudenței citate la punctul 32 de mai sus, așa încât, în măsura în care cererea de despăgubire privește prejudiciul survenit după 28 aprilie 2016, aceasta nu este prescrisă.

68 Rezultă că acțiunea este inadmisibilă în ceea ce privește prejudiciile invocate referitoare la reducerea personalului salariaților și la facturile referitoare la costurile cu asistența juridică, cu excepția celor legate de inițierea procedurilor judiciare referitoare la Decizia Tercas în fața Tribunalului și a Curții.

69 În schimb, acțiunea este admisibilă în ceea ce privește pretinsele prejudicii care decurg din beneficiul nerealizat, din prejudiciul moral, precum și din prejudiciul real în ceea ce privește partea referitoare la operațiunile de securitizare sintetică și la inițiativele de atenuare a riscurilor, precum și la măsurile comerciale destinate asociaților și la cheltuielile cu asistența juridică legate de inițierea procedurilor judiciare referitoare la Decizia Tercas în fața Tribunalului și a Curții.

Cu privire la fond

70 Articolul 340 al doilea paragraf TFUE prevede că, în materie de răspundere extracontractuală, Uniunea este obligată să repare, în conformitate cu principiile generale comune ordinilor juridice ale statelor membre, prejudiciile cauzate de instituțiile sale sau de agenții săi în exercițiul funcțiunilor lor.

71 Reiese din jurisprudența Curții că angajarea răspunderii extracontractuale a Uniunii și exercitarea dreptului la repararea prejudiciului suferit depind de întrunirea unui ansamblu de condiții, și anume nelegalitatea comportamentului reproșat instituțiilor, caracterul real al prejudiciului și existența unei legături de cauzalitate între acest comportament și prejudiciul invocat (Hotărârea din 10 septembrie 2019, HTTS/Consiliul, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punctul 32).

72 În cazul în care una dintre aceste condiții nu este îndeplinită, acțiunea trebuie respinsă în întregime, fără a fi necesară examinarea celorlalte condiții ale răspunderii extracontractuale a Uniunii (Hotărârea din 14 octombrie 1999, Atlanta/Comunitatea Europeană, C-104/97 P, EU:C:1999:498, punctul 65; a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 15 septembrie 1994, KYDEP/Consiliul și Comisia, C-146/91, EU:C:1994:329, punctul 81). În plus, instanța Uniunii nu este obligată să examineze aceste condiții într-o ordine determinată (a se vedea Hotărârea din 18 martie 2010, Trubowest Handel și Makarov/Consiliul și Comisia, C-419/08 P, EU:C:2010:147, punctul 42 și jurisprudența citată).

73 Acestea sunt principiile în lumina cărora trebuie apreciată temeinicia cererii reclamantei.

74 Tribunalul consideră oportun să înceapă prin a examina condiția angajării răspunderii extracontractuale referitoare la nelegalitatea comportamentului reproșat, în sensul jurisprudenței citate la punctul 71 de mai sus.

Cu privire la nelegalitatea comportamentului

75 Pentru ca o nelegalitate să poată fi constatată în cadrul răspunderii extracontractuale, în sensul articolului 340 TFUE, actul sau comportamentul în discuție al instituției Uniunii trebuie considerat o încălcare suficient de gravă a unei norme de drept care are ca obiect conferirea de drepturi particularilor (Hotărârea din 4 iulie 2000, Bergaderm și Goupil/Comisia, C-352/98 P, EU:C:2000:361, punctul 42).

– Cu privire la încălcarea unei norme de drept care are ca obiect conferirea de drepturi particularilor

76 Reclamanta arată că articolul 107 alineatul (1) TFUE, în calitate de dispoziție care produce un efect direct, poate fi invocat în fața instanțelor naționale coroborat cu articolul 108 alineatul (3) TFUE și că, prin urmare, acesta conferă drepturi particularilor, cel puțin atunci când sunt în discuție ajutoare nenotificate.

77 În plus, potrivit reclamantei, Comisia a încălcat principiul bunei administrări, consacrat la articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), și în special obligația de motivare, întrucât a neglijat argumentele și elementele prezentate de părți cu ocazia adoptării Deciziei Tercas.

78 Comisia contestă aceste argumente. Aceasta răspunde că articolul 107 alineatul (1) TFUE nu conferă drepturi particularilor, ci se limitează să interzică statelor membre să acorde ajutoare întreprinderilor. Această interpretare ar fi confirmată și de faptul că, potrivit jurisprudenței (Hotărârea din 8 iulie 2004, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisia, T-198/01, EU:T:2004:222, punctul 192), alte persoane interesate decât statul membru responsabil de acordarea ajutorului nu pot avea acces la o dezbatere în contradictoriu cu Comisia.

79 În plus, Comisia nu ar fi neglijat argumentele contrare care i-au fost prezentate în cadrul investigației privind Decizia Tercas, ci ar fi ajuns la concluzii diferite, astfel încât obligația de motivare nu ar fi încălcată.

80 Cu titlu introductiv, este necesar să se arate că reiese din jurisprudență că o normă de drept are ca obiect conferirea de drepturi particularilor în special atunci când este vorba despre o dispoziție care creează drepturi pe care instanțele trebuie să le protejeze, astfel încât are efect direct, sau care creează un avantaj care poate fi calificat ca drept dobândit ori care are ca funcție să protejeze interesele particularilor sau care atribuie în beneficiul particularilor drepturi al căror conținut poate fi identificat în mod suficient (a se vedea Hotărârea din 16 octombrie 2014, Evropaïki Dynamiki/Comisia, T-297/12, nepublicată, EU:T:2014:888, punctul 76 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 9 februarie 2022, QI și alții/Comisia și BCE, T-868/16, EU:T:2022:58, punctul 90 și jurisprudența citată).

81 În plus, potrivit unei jurisprudențe consacrate, aceste drepturi iau naștere nu numai atunci când sunt acordate explicit prin dispoziții ale dreptului Uniunii, ci și ca urmare a unor obligații pozitive sau negative pe care dispozițiile le impun într-un mod bine definit atât particularilor, cât și statelor membre sau instituțiilor Uniunii. Încălcarea unor asemenea obligații pozitive sau negative de către un stat membru este susceptibilă să împiedice exercitarea de către particularii vizați a drepturilor care le sunt conferite implicit în temeiul dispozițiilor dreptului Uniunii în cauză și pe care aceștia trebuie să le poată invoca la nivel național și astfel să modifice situația juridică pe care aceste dispoziții urmăresc să o creeze pentru particularii respectivi. Acesta este motivul pentru care deplina efectivitate a acestor norme de drept al Uniunii și protecția drepturilor pe care acestea au ca obiect să le confere impun ca particularii să aibă posibilitatea de a obține repararea prejudiciului, independent de aspectul dacă dispozițiile vizate au efect direct, această calitate nefiind nici necesară, nici suficientă în sine pentru îndeplinirea condiției de angajare a răspunderii Uniunii întemeiate pe încălcarea unei norme a dreptului Uniunii care conferă drepturi particularilor [a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 decembrie 2022, Ministre de la Transition écologique și Premier ministre (Răspunderea statului pentru poluarea aerului), C-61/21, EU:C:2022:1015, punctele 46 și 47 și jurisprudența citată].

82 Trebuie amintit că, potrivit articolului 107 alineatul (1) TFUE, „[c]u excepția derogărilor prevăzute de tratate, sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre”.

83 Or, este necesar să se observe, în primul rând, că, în măsura în care oferă o definiție a noțiunii de ajutor de stat incompatibil cu piața internă pentru a garanta o concurență loială între întreprinderile din statele membre, articolul 107 alineatul (1) TFUE urmărește să protejeze interesele particularilor și, în special, ale întreprinderilor.

84 În această privință, trebuie amintit prin analogie că Curtea a statuat deja că articolul 101 alineatul (1) TFUE, care vizează interzicerea acordurilor dintre întreprinderi, a deciziilor asocierilor de întreprinderi și a practicilor concertate care pot afecta comerțul dintre statele membre și care au ca obiect sau ca efect împiedicarea, restrângerea sau denaturarea concurenței în cadrul pieței interne, produce efecte directe în relațiile dintre particulari și conferă drepturi justițiabililor. În special, această dispoziție conferă drepturi particularilor (Hotărârea din 6 iunie 2013, Donau Chemie și alții, C-536/11, EU:C:2013:366, punctele 21 și 31).

85 În al doilea rând, pentru a stabili dacă articolul 107 alineatul (1) TFUE are ca obiect conferirea de drepturi particularilor, interpretarea acestei dispoziții trebuie să țină seama nu numai de modul său de redactare, ci și de contextul în care se înscrie această dispoziție și de obiectivele politicii Uniunii în materie de ajutoare de stat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 ianuarie 2015, T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, punctul 32 și jurisprudența citată).

86 Curtea a statuat deja că particularii nu pot, numai în temeiul articolului 107 TFUE, să conteste în fața instanțelor naționale compatibilitatea unui ajutor cu dreptul Uniunii și nici să solicite acestora să se pronunțe, cu titlu principal sau incident, cu privire la o eventuală incompatibilitate. Acest drept există însă atunci când dispozițiile articolului 107 TFUE au fost aplicate prin dispozițiile generale prevăzute la articolul 109 TFUE sau prin decizii specifice adoptate în temeiul articolului 108 alineatul (2) TFUE (Hotărârea din 22 martie 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, EU:C:1977:52, punctul 10).

87 În această privință, este necesar să se observe că noțiunea de „ajutor de stat”, menționată la articolul 107 alineatul (1) TFUE, trebuie aplicată în special pentru a se stabili dacă o măsură de stat ar fi trebuit sau nu să fie supusă procedurii de control prealabil prevăzute la articolul 108 alineatul (3) TFUE și, dacă este cazul, pentru a verifica dacă statul membru vizat s-a conformat acestei obligații (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iulie 2013, P, C-6/12, EU:C:2013:525, punctul 38 și jurisprudența citată).

88 În consecință, aplicarea noțiunii de „ajutor de stat” prevăzute la articolul 107 alineatul (1) TFUE este legată de aplicarea articolului 108 alineatul (3) TFUE. În această privință, trebuie amintit că obligația de notificare constituie unul dintre elementele fundamentale ale sistemului de control stabilit de Tratatul FUE în domeniul ajutoarelor de stat. În cadrul acestui sistem, statele membre au obligația, pe de o parte, de a notifica Comisiei fiecare măsură care urmărește să instituie sau să modifice un ajutor, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, și, pe de altă parte, de a nu pune în aplicare o asemenea măsură, în conformitate cu articolul 108 alineatul (3) TFUE, atât timp cât instituția menționată nu a adoptat o decizie finală privind măsura respectivă (a se vedea Hotărârea din 5 martie 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, punctul 56 și jurisprudența citată).

89 Interdicția ca statul membru în cauză să pună în aplicare măsurile de ajutor preconizate se aplică oricărui ajutor instituit fără a fi notificat. În caz de notificare, aceasta își produce efectele în faza preliminară, iar Comisia inițiază procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE până la adoptarea deciziei finale. În ceea ce privește toată această perioadă, ea conferă justițiabililor drepturi pe care instanțele naționale sunt obligate să le protejeze (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 decembrie 1973, Lorenz, 120/73, EU:C:1973:152, punctele 6 și 7).

90 Astfel, în timp ce aprecierea compatibilității unor măsuri de ajutor cu piața internă este de competența exclusivă a Comisiei, care acționează sub controlul instanțelor Uniunii, instanțele naționale asigură, până la adoptarea deciziei finale a Comisiei, protecția drepturilor justițiabililor

în raport cu o încălcare eventuală de către autoritățile de stat a interdicției prevăzute la articolul 108 alineatul (3) TFUE (a se vedea Hotărârea din 21 noiembrie 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punctul 28 și jurisprudența citată).

91 Din efectul direct al articolului 108 alineatul (3) TFUE rezultă că instanțele naționale trebuie să garanteze justițiabililor că se vor stabili toate consecințele unei încălcări a acestei dispoziții, în conformitate cu dreptul lor național, în ceea ce privește atât validitatea actelor de punere în aplicare, cât și recuperarea asistenței financiare acordate cu încălcarea acestei dispoziții sau a unor eventuale măsuri provizorii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iulie 1996, SFEI și alții, C-39/94, EU:C:1996:285, punctele 39 și 40, Hotărârea din 16 aprilie 2015, Trapeza Eurobank Ergasias, C-690/13, EU:C:2015:235, punctul 52, și Hotărârea din 11 noiembrie 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, punctele 23 și 24).

92 Astfel, Curtea a statuat că interdicția de punere în aplicare a proiectelor de ajutor prevăzută la articolul 108 alineatul (3) ultima teză TFUE are efect direct și că aplicabilitatea imediată a interdicției de punere în aplicare prevăzute de această dispoziție se extinde la orice ajutor care ar fi fost pus în aplicare fără a fi notificat (a se vedea Hotărârea din 5 martie 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, punctul 88 și jurisprudența citată).

93 Articolul 108 alineatul (3) TFUE poate fi, așadar, invocat de particulari pentru a-și valorifica drepturile care decurg din aplicarea sa, conform jurisprudenței citate la punctul 92 de mai sus. Or, astfel cum s-a arătat la punctul 87 de mai sus, în scopul aplicării noțiunii de „ajutor de stat” menționate, prevăzută la articolul 107 alineatul (1) TFUE, se conferă Comisiei prin articolul 108 TFUE competența de a se pronunța cu privire la compatibilitatea ajutoarelor de stat cu piața internă atunci când examinează ajutoarele existente, atunci când adoptă decizii privind ajutoarele noi sau modificate și atunci când ia măsuri în cazul nerespectării deciziilor sale sau a obligației de notificare. Aceasta este dispoziția în temeiul căreia procedura instituită în aplicarea articolului 108 alineatul (3) TFUE este susceptibilă să afecteze drepturile particularilor, în calitate de concurenți ai beneficiarilor unui ajutor sau în calitate de beneficiari ai acestuia.

94 În plus, aplicarea articolului 107 alineatul (1) TFUE de către Comisie poate fi contestată în fața instanțelor Uniunii de beneficiarii ajutorului, de concurenții acestora, precum și de statele membre.

95 Astfel, în speță, Comisia a adoptat Decizia Tercas cu încălcarea articolului 107 alineatul (1) TFUE, dat fiind că această instituție a constatat în mod eronat că măsurile în cauză, care fuseseră autorizate cu încălcarea articolului 108 alineatul (3) TFUE, constituiau ajutoare de stat (Hotărârea din 2 martie 2021, Comisia/Italia și alții, C-425/19 P, EU:C:2021:154, punctul 24). Rezultă de aici, mai precis, că, în speță, aplicarea articolului 107 alineatul (1) TFUE afectează drepturile reclamantei în calitate de beneficiară a măsurilor în cauză care au fost calificate în mod eronat drept ajutoare de stat și al căror cuantum a fost recuperat.

96 Având în vedere aceste considerații, articolul 107 alineatul (1) TFUE trebuie calificat drept normă care are ca obiect conferirea de drepturi particularilor precum reclamanta, în sensul jurisprudenței citate la punctul 80 de mai sus.

97 Reclamanta răspunde de asemenea că încălcarea de către Comisie a articolului 107 alineatul (1) TFUE a cauzat de asemenea o încălcare a articolului 41 din cartă și, în special, a obligației de motivare, întrucât această instituție ar fi neglijat, fără motivare, elementele prezentate de părțile interesate în cursul investigației care a condus la adoptarea Deciziei Tercas.

98 În această privință, trebuie arătat că, potrivit jurisprudenței, principiul bunei administrări, atunci când constituie expresia unui drept specific precum dreptul de a beneficia, în ce privește problemele respective, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil, în sensul articolului 41 din cartă, trebuie considerat o normă a dreptului Uniunii care are ca obiect conferirea de drepturi particularilor (a se vedea Hotărârea din 6 iunie 2019, Dalli/Comisia, T-399/17, nepublicată, EU:T:2019:384, punctul 200 și jurisprudența citată).

99 În consecință, numai în cadrul unui drept specific care exprimă principiul dreptului la bună administrare va putea fi analizată aprecierea unei eventuale nelegalități a comportamentului Comisiei.

100 Or, reiese din articolul 41 din cartă că dreptul la bună administrare include printre altele obligația administrației de a-și motiva deciziile. Astfel, o eventuală încălcare a obligației de motivare trebuie considerată ca fiind cea a unei norme a dreptului Uniunii care are ca obiect conferirea de drepturi particularilor, în sensul articolului 340 alineatul (2) TFUE.

– *Cu privire la existența unei încălcări suficient de grave*

101 Reclamanta arată, în primul rând, că simpla încălcare a articolului 107 TFUE poate fi suficientă pentru a se stabili existența unei încălcări suficient de grave, dat fiind că marja de apreciere a Comisiei în acest cadru ar fi limitată. Potrivit reclamantei, Curtea și Tribunalul, în Hotărârea din 2 martie 2021, Comisia/Italia și alții (C-425/19 P, EU:C:2021:154), și, respectiv, în Hotărârea din 19 martie 2019, Italia și alții/Comisia (T-98/16, T-196/16 și T-198/16, EU:T:2019:167), au confirmat că Comisia a săvârșit erori vădite de apreciere „a împrejurărilor de drept și de fapt” atunci când a aplicat articolul 107 alineatul (1) TFUE, încălcând jurisprudența aferentă acestuia. Astfel, ar fi vorba despre o încălcare suficient de gravă. Această încălcare ar fi cu atât mai gravă cu cât Comisia ar fi încălcat, în plus, obligația de motivare care îi revenea.

102 Comisia contestă argumentele reclamantei.

103 În ceea ce privește condiția referitoare la comportamentul nelegal al unei instituții, numai o nelegalitate a unei instituții care determină o asemenea încălcare suficient de gravă poate angaja răspunderea Uniunii. În această privință, trebuie amintit că criteriul decisiv pentru a considera că o încălcare a dreptului Uniunii este suficient de gravă este cel al încălcării manifeste și grave de către instituție a limitelor care se impun puterii sale de apreciere (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 iulie 2000, Bergaderm și Goupil/Comisia, C-352/98 P, EU:C:2000:361, punctul 43, și Hotărârea din 30 mai 2017, Safa Nicu Sepahan/Consiliul, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punctul 30).

104 Această cerință a unei încălcări suficient de grave a dreptului Uniunii urmărește să evite ca riscul care constă în a trebui să suporte prejudiciile pretinse de persoanele vizate să limiteze capacitatea instituției vizate de a-și exercita pe deplin competențele în interesul general, atât în cadrul activității sale normative sau care implică alegeri de politică economică, cât și în sfera competenței sale administrative, asigurându-se în același timp că particularii nu suportă consecințele neîndeplinirii flagrante și impardonabile a unor obligații (a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 noiembrie 2011, Sison/Consiliul, T-341/07, EU:T:2011:687, punctul 34 și jurisprudența citată).

105 Astfel, numai constatarea unei nereguli pe care nu ar fi săvârșit-o, în împrejurări similare, o administrație care acționează cu prudența și diligența obișnuite permite să se angajeze răspunderea extracontractuală a Uniunii (Hotărârea din 10 septembrie 2019, HTTS/Consiliul, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punctul 43).

106 În special, reiese din jurisprudență că regimul stabilit de Curte în materie de răspundere extracontractuală a Uniunii ia în considerare în special complexitatea situațiilor pe care trebuie să le soluționeze, dificultățile de aplicare sau de interpretare a textelor și, mai ales, marja de apreciere de care dispune autorul actului invocat (a se vedea Hotărârea din 28 februarie 2018, Vakakis kai Synergates/Comisia, T-292/15, EU:T:2018:103, punctul 64 și jurisprudența citată).

107 Din jurisprudență rezultă că, în cazul în care instituția vizată nu dispune decât de o marjă de apreciere considerabil redusă sau chiar inexistentă, simpla încălcare a dreptului Uniunii poate fi suficientă pentru a se stabili existența unei încălcări suficient de grave. În schimb, situația este diferită atunci când această instituție dispune de o largă putere de apreciere. Criteriul decisiv care permite să se considere că o încălcare este suficient de gravă constă în nerespectarea manifestă și gravă de către instituția sau organul Uniunii în cauză a limitelor impuse puterii sale de apreciere (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 decembrie 2002, Comisia/Camar și Tico, C-312/00 P, EU:C:2002:736, punctul 54 și jurisprudența citată).

108 Trebuie precizat de asemenea că nu există nicio legătură automată între, pe de o parte, lipsa puterii de apreciere a instituției în cauză și, pe de altă parte, calificarea încălcării drept încălcare suficient de gravă (a se vedea Hotărârea din 23 noiembrie 2011, Sison/Consiliul, T-341/07, EU:T:2011:687, punctul 36 și jurisprudența citată).

109 În această privință, trebuie să se constate, pe de o parte, că noțiunea de „ajutor de stat” în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE are caracter juridic și trebuie interpretată pe baza unor elemente obiective. Din acest motiv, instanța comunitară, în principiu și ținând seama atât de elementele concrete ale litigiului cu care este sesizată, cât și de caracterul tehnic sau complex al aprecierilor efectuate de Comisie, trebuie să exercite un control deplin în ceea ce privește chestiunea dacă o măsură intră în domeniul de aplicare al articolului 107 alineatul (1) TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punctul 111, și Hotărârea din 30 noiembrie 2016, Comisia/Franța și Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, punctul 87).

110 Pe de altă parte, atunci când aprecierile Comisiei au caracter tehnic sau complex în ceea ce privește problema dacă o măsură intră în domeniul de aplicare al articolului 107 alineatul (1) TFUE, controlul jurisdicțional este limitat (a se vedea Hotărârea din 30 noiembrie 2016, Comisia/Franța și Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, punctul 88 și jurisprudența citată).

111 În plus, pentru a stabili dacă un comportament nelegal al unei instituții a Uniunii constituie o încălcare suficient de gravă, examinarea Tribunalului este în sine mai strictă decât cea care se impune în cadrul unei acțiuni în anulare, în cadrul căreia Tribunalul nu trebuie să examineze, în limitele motivelor prezentate de reclamant, decât legalitatea deciziei atacate pentru a se asigura că Comisia a apreciat în mod corect diferitele elemente care îi permit să declare că măsurile în cauză sunt imputabile statului, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE. Prin urmare, simple erori de apreciere și neprezentarea unor probe suficiente nu pot fi suficiente în sine pentru a se stabili existența unei încălcări vădite și grave a limitelor impuse puterii de apreciere a Comisiei (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 9 septembrie 2008, MyTravel/Comisia, T-212/03, EU:T:2008:315, punctul 85).

112 Mai trebuie arătat că Tribunalul a statuat că capacitatea Comisiei de a exercita pe deplin funcția de autoritate de reglementare a concurenței pe care i-o încredințează tratatele ar fi compromisă dacă noțiunea de „încălcare gravă” ar fi interpretată în sensul că include toate erorile sau greșelile care, chiar dacă prezintă un grad cert de gravitate, nu sunt străine prin natura sau prin amploarea lor de comportamentul normal al unei instituții însărcinate să asigure aplicarea normelor de concurență, care sunt complexe, delicate și supuse unei importante marje de interpretare. În schimb, există dreptul la repararea prejudiciilor care rezultă din comportamentul instituției atunci când acesta se concretizează printr-un act vădit contrar normei de drept și prejudiciabil în mod grav pentru interesele terților față de instituție și care nu și-ar putea găsi nici justificarea, nici explicația în constrângerile specifice care se impun în mod obiectiv serviciului în cadrul unei funcționări normale (Hotărârea din 11 iulie 2007, Schneider Electric/Comisia, T-351/03, EU:T:2007:212, punctele 122 și 124, Hotărârea din 9 septembrie 2008, MyTravel/Comisia, T-212/03, EU:T:2008:315, punctul 40, și Hotărârea din 25 ianuarie 2023, Società Navigazione Siciliana/Comisia, T-666/21, nepublicată, EU:T:2023:20, punctul 95).

113 În lumina acestor observații trebuie apreciată natura încălcării săvârșite de Comisie în speță și în special gravitatea acesteia. În această privință, trebuie să se țină seama de complexitatea situațiilor care trebuie soluționate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 2009, Comisia/Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, punctul 161).

114 În speță, reiese din Hotărârea din 2 martie 2021, Comisia/Italia și alții (C-425/19 P, EU:C:2021:154), și din Hotărârea din 19 martie 2019, Italia și alții/Comisia (T-98/16, T-196/16 și T-198/16, EU:T:2019:167), că, la adoptarea Deciziei Tercas, Comisia nu a aplicat în mod corect noțiunea de „intervenție a statului sau prin intermediul resurselor de stat”.

115 Or, Tribunalul și Curtea au statuat că nelegalitatea Deciziei Tercas decurge dintr-o eroare conceptuală legată de o confuzie între condiția referitoare la imputabilitatea unui ajutor și cea referitoare la resursele de stat (Hotărârea din 2 martie 2021, Comisia/Italia și alții, C-425/19 P, EU:C:2021:154, punctul 63, și Hotărârea din 19 martie 2019, Italia și alții/Comisia, T-98/16, T-196/16 și T-198/16, EU:T:2019:167, punctul 70). În plus, ea decurge din omisiunea acestei instituții de a furniza și de a fundamenta indicii suficiente de natură să stabilească faptul că măsura în cauză era imputabilă statului (Hotărârea din 2 martie 2021, Comisia/Italia și alții, C-425/19 P, EU:C:2021:154, punctul 67, și Hotărârea din 19 martie 2019, Italia și alții/Comisia, T-98/16, T-196/16 și T-198/16, EU:T:2019:167, punctele 87-90). În concluzie, s-a statuat că Comisia a săvârșit o eroare în aprecierea indiciilor luate în considerare și nu a dovedit corespunzător cerințelor legale implicarea autorităților publice italiene în adoptarea măsurii în cauză și, în consecință, nici imputabilitatea acestei măsuri în sarcina statului în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE.

116 Deși Tribunalul și Curtea au recunoscut că Comisia a încălcat articolul 107 alineatul (1) TFUE, această încălcare nu este neapărat din acest simplu fapt „suficient de gravă”, în sensul jurisprudenței citate la punctele 106 și 107 de mai sus. Astfel, eroarea de apreciere săvârșită de Comisie și constatată în Hotărârea din 2 martie 2021, Comisia/Italia și alții (C-425/19 P, EU:C:2021:154), și în Hotărârea din 19 martie 2019, Italia și alții/Comisia (T-98/16, T-196/16 și T-198/16, EU:T:2019:167), nu constituie în sine o circumstanță suficientă pentru a constitui o încălcare suficient de gravă, în sensul jurisprudenței citate la punctul 107 de mai sus.

117 În această privință, este necesar să se arate că, pentru a stabili imputabilitatea în sarcina statului a unei măsuri de ajutor luate de o întreprindere publică, Comisia trebuie să ia în considerare un ansamblu de indicii care rezultă din împrejurările speței și din contextul în care a intervenit această măsură (a se vedea Hotărârea din 17 septembrie 2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, punctul 32 și jurisprudența citată).

118 Or, eroarea de apreciere săvârșită de Comisie privește analiza elementelor reținute pentru a stabili că autoritățile italiene exercitaseră un control public substanțial în definirea intervenției FITD în favoarea Tercas.

119 Astfel, în cadrul adoptării Deciziei Tercas, Comisia era obligată, după cum reiese din cuprinsul punctelor 68 și 69 din Hotărârea din 19 martie 2019, Italia și alții/Comisia (T-98/16, T-196/16 și T-198/16, EU:T:2019:167), să dispună de un ansamblu de indicii care să rezulte din împrejurările speței pentru a stabili gradul de implicare a autorităților publice în acordarea măsurilor în cauză, ce fuseseră dispuse de o entitate privată.

120 Este necesar să se arate că Comisia trebuia să aplice noțiunea de „ajutor de stat” în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE într-un context juridic și factual deosebit de complex, în care măsurile de ajutor erau acordate de o entitate privată, apreciind astfel împrejurările și elementele care permiteau să se deducă imputabilitatea măsurii, contextul factual și juridic al măsurilor naționale vizate de Decizia Tercas, implicarea reprezentanților statului în diferitele etape ale intervenției, precum și mandatul public cu care era învestit FITD.

121 Faptul că, în aceste împrejurări de drept și de fapt complexe, Comisia, astfel cum s-a statuat, nu a stabilit corespunzător cerințelor legale, în Decizia Tercas, implicarea autorităților publice italiene în adoptarea măsurii în cauză și nici, în consecință, imputabilitatea acestei măsuri în sarcina statului în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE (Hotărârea din 2 martie 2021, Comisia/Italia și alții, C-425/19 P, EU:C:2021:154, punctul 84, și Hotărârea din 19 martie 2019, Italia și alții/Comisia, T-98/16, T-196/16 și T-198/16, EU:T:2019:167, punctul 132) nu este suficient pentru a califica această eroare de apreciere drept încălcare vădită și gravă a limitelor impuse puterii de apreciere a Comisiei.

122 Astfel, neregularitatea săvârșită de Comisie în speță nu este străină de comportamentul normal, prudent și diligent al unei instituții însărcinate să asigure aplicarea normelor de concurență, în sensul jurisprudenței citate la punctul 112 de mai sus.

123 Prin urmare, Comisia nu a săvârșit o încălcare suficient de gravă a articolului 107 alineatul (1) TFUE.

124 În plus, argumentul reclamantei întemeiat pe pretinsa încălcare a articolului 41 din cartă și în special a obligației de motivare trebuie respins, dat fiind că, pe de o parte, ea nu furnizează elemente precise în această privință și, pe de altă parte, nu reiese din decizia atacată și nici din Hotărârea din 2 martie 2021, Comisia/Italia și alții (C-425/19 P, EU:C:2021:154), și din Hotărârea din 19 martie 2019, Italia și alții/Comisia (T-98/16, T-196/16 și T-198/16, EU:T:2019:167), că Comisia nu a luat în considerare elementele și argumentele părților la investigație, fără a indica motivele pentru aceasta. Faptul că Comisia a ajuns la concluzii diferite de cele prezentate de reclamantă nu poate conduce la constatarea unei încălcări a obligației de motivare. Astfel, trebuie să se concluzioneze că aceasta nu a săvârșit nici o încălcare suficient de gravă a articolului 41 din cartă.

125 În consecință, condiția referitoare la existența unei încălcări suficient de grave nu este îndeplinită și, prin urmare, trebuie să se constate că această primă condiție pentru angajarea răspunderii Uniunii nu este întrunită.

Cu privire la existența unei legături de cauzalitate

126 Tribunalul consideră oportun să examineze și condiția referitoare la existența unei legături de cauzalitate suficient de directe între comportamentul pretins nelegal al Comisiei și prejudiciile invocate.

127 Reclamanta arată că o deteriorare a încrederii clientelei s-a manifestat ca urmare a percepției din partea clientelei a unei incertitudini cu privire la capacitatea sa de a duce la bun sfârșit procesul de absorbție a Tercas. Potrivit reclamantei, legătura de cauzalitate determinantă, ținând seama de asemenea de lipsa altor factori concomitenți posibili, ar fi Decizia Tercas, care ar fi introdus un element de discontinuitate în proiectul de integrare a Tercas și a Caripe, prevăzut în planul industrial 2015-2019, după cum ar fi confirmat de altfel rapoartele tehnice pe care le prezintă în anexă.

128 Din rapoartele tehnice menționate ar reieși că, deși clientela avea în mare măsură încredere în soliditatea băncii, în cursul lunilor care au urmat adoptării Deciziei Tercas, pierderea depozitelor și a clientelei s-a manifestat și a continuat în timp. Acest fenomen era contrar nu numai evoluției depozitelor directe ale reclamantei în perioada precedentă, ci și tendinței pieței bancare italiene în aceeași perioadă.

129 În plus, reclamanta precizează că, spre deosebire de cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 30 iunie 2021, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro și alții/Comisia (T-635/19, EU:T:2021:394), Comisia a împiedicat realizarea planului său industrial 2015-2019, care fusese deja aprobat de autoritățile naționale la momentul adoptării Deciziei Tercas, provocând apariția unei situații precare și incerte, întrucât, din cauza acestei decizii, nici autoritățile naționale, nici banca nu ar fi fost în măsură să dea curs intervenției potrivit modalităților prevăzute, dat fiind că acestea nu mai dispuneau de nicio marjă de manevră.

130 Reclamanta adaugă că niciun alt element, precum reforma băncilor populare care a fost implementată pentru a răspunde problemelor legate de guvernanța și de structura sistemului bancar și care privește forma juridică și guvernanța, sancțiunile aplicate conducerii sale, implicarea conducerii sale în proceduri penale, existența unor pierderi în bilanțul din 2015 și starea de dificultate a Tercas, nu a avut incidență asupra pretinselor prejudicii. De asemenea, documentul redactat de Banca Italiei, prezentat de Comisie, ar stabili faptul că prejudiciul suferit de reclamantă este imputabil Deciziei Tercas.

131 Comisia contestă argumentele reclamantei.

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

133 Mai precis, prejudiciul trebuie să decurgă în mod suficient de direct din comportamentul nelegal, ceea ce exclude în special prejudiciile care nu ar fi decât o consecință îndepărtată a acestui comportament (Hotărârea din 5 septembrie 2019, Uniunea Europeană/Guardian Europe și Guardian Europe/Uniunea Europeană, C-447/17 P și C-479/17 P, EU:C:2019:672, punctul 135, și Ordonanța din 12 decembrie 2007, Atlantic Container Line și alții/Comisia, T-113/04, nepublicată, EU:T:2007:377, punctul 40).

134 Este necesar ca prejudiciul menționat să fie cauzat efectiv de comportamentul reproșat instituțiilor. Astfel, chiar în cazul unei eventuale contribuții a instituțiilor la prejudiciul pentru care se solicită despăgubirea, contribuția menționată ar putea fi prea îndepărtată din cauza altor factori și în special din cauza unei răspunderi care revine altor persoane, eventual reclamanților, în special în ceea ce privește alegerea întreprinderilor sau a altor operatori vizați în urma comportamentului nelegal (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 martie 2010, Trubowest Handel și Makarov/Consiliul și Comisia, C-419/08 P, EU:C:2010:147, punctul 59).

135 În lumina acestor principii jurisprudențiale este necesar să se stabilească dacă reclamanta, căreia îi revine sarcina probei în conformitate cu jurisprudența citată la punctul 132 de mai sus, a demonstrat existența unei legături directe de cauzalitate între comportamentul Comisiei, și anume adoptarea Deciziei Tercas, și prejudiciile pretins suferite.

136 În speță, reclamanta pretinde în esență că Decizia Tercas a Comisiei, în special vasta mediatizare care a urmat, a cauzat o deteriorare a încrederii clientelei în privința sa ca urmare a unei incertitudini legate de capacitatea sa de a finaliza procesul de fuziune prin absorbția Tercas, ceea ce ar fi cauzat o pierdere de depozite și de clientelă (beneficiu nerealizat), o atingere adusă reputației sale (prejudiciul moral), precum și costuri pentru măsurile de atenuare a efectelor negative ale Deciziei Tercas (prejudiciu real). Acesta ar fi rezultatul unei nerespectări de către Comisie a noțiunii de „ajutor de stat”, în măsura în care ea ar fi apreciat în mod eronat că, în pofida caracterului lor privat, intervențiile FITD în favoarea Tercas constituie măsuri imputabile statului italian și implică resurse de stat.

137 Este necesar să se precizeze de la bun început că reclamanta nu distinge clientela sa de cea a Tercas și nu prezintă argumente specifice prin care să se stabilească dacă pierderea clientelei și a depozitelor directe ale Tercas era imputabilă Deciziei Tercas. În ceea ce privește prejudiciile pretins suferite, reclamanta menționează pierderea clientelei și a depozitelor directe de către aceasta, precum și de către Tercas și Caripe, fără a preciza însă valorile care pot fi atribuite uneia sau alteia. Pe de altă parte, aceasta nu susține că a suferit un prejudiciu economic ca urmare a recuperării ajutorului solicitate în mod nelegal de Comisie.

138 În această privință, este important să se arate, în primul rând, că, deși, prin Decizia Tercas, Comisia a impus în mod eronat ca măsurile de intervenție ale FITD autorizate de Banca Italiei în favoarea Tercas să fie recuperate ca ajutoare de stat, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, nu este mai puțin adevărat că deciziile clienților reclamantei, care ar fi cauzat prejudiciul invocat, au fost luate în cadrul aprecierilor și al evaluărilor efectuate de aceștia din urmă în raport cu interesele lor financiare.

139 Astfel, clienții reclamantei nu aveau nicio obligație care să decurgă din decizia menționată, dat fiind că aceasta din urmă presupunea numai restituirea ajutorului. În plus, această decizie nu conținea niciun element prin care să se urmărească prezentarea reclamantei ca nefiind în măsură să adopte măsuri de intervenție voluntară alternative în favoarea Tercas sau care să urmărească reducerea credibilității reclamantei și a încrederii clienților săi în aceasta. Dimpotrivă, încă de la

anunțarea Deciziei Tercas, guvernul italian, precum și reclamanta au arătat că erau pregătite măsuri de intervenție voluntară în favoarea acesteia pentru a înlocui măsurile anterioare preconizate și că, în consecință, nu ar rezulta niciun efect negativ.

140 Este necesar să se arate în această privință că împrejurările prezentei cauze sunt diferite de cele în care s-a pronunțat Hotărârea din 8 noiembrie 2011, Idromacchine și alții/Comisia (T-88/09, EU:T:2011:641, punctele 60 și 65), privind de asemenea materia ajutoarelor de stat, în care Tribunalul a recunoscut existența unei legături directe de cauzalitate pentru motivul că reclamanta nu ar fi suferit nicio atingere adusă imaginii și reputației sale dacă Comisia nu ar fi divulgat, în decizia în litigiu, fapte și aprecieri care o prezintă nominal ca nefiind în măsură să furnizeze produse conforme standardelor în vigoare și să își respecte obligațiile contractuale.

141 În această privință, în ceea ce privește în special prejudiciul moral invocat, trebuie să se adauge că reclamanta nu a demonstrat că Decizia Tercas a avut o consecință negativă asupra reputației sale. Ea se limitează, fără alte precizări, să susțină că aceasta este situația. Dimpotrivă, articolele de presă pe care le-a prezentat informează publicul că efectele acestei decizii vor fi neutralizate prin măsuri de intervenție voluntară.

142 În al doilea rând, argumentul referitor la coincidența temporală dintre pierderea clienților și a depozitelor directe și Decizia Tercas nu poate dovedi existența unei legături directe de cauzalitate. Astfel, tabelul care figurează în unul dintre rapoartele tehnice furnizate de reclamantă arată că, în perioada luată în considerare în acesta, și anume în perioada cuprinsă între mai 2015 și mai 2016, a existat o reducere progresivă a depozitelor directe, cu o scădere accentuată începând din ianuarie 2016.

143 Cu toate acestea, după cum arată Comisia, mai multe elemente ar fi putut cauza această degradare a încrederii clientelei reclamantei, ceea ce nu permite să se stabilească faptul că această decizie a fost cauza directă a prejudiciului invocat de reclamantă.

144 Astfel, *primo*, reiese din raportul Băncii Italiei prezentat de Comisie că rezultatele slabe ale exercițiului 2015 al reclamantei, publicate în aprilie 2016, în conexiune cu reforma băncilor populare prevăzută de Legea nr. 33 din 24 martie 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 nr. 70 din 25 martie 2015, supplemento ordinario n. 15), care impunea transformarea reclamantei în societate pe acțiuni, au condus adunarea acționarilor să decidă, cu ocazia aprobării bilanțului 2015, reducerea valorii unitare a acțiunilor de la 9,53 la 7,50 euro, ceea ce a cauzat, potrivit acestui raport al Băncii Italiei furnizat de Comisie, o nemulțumire a clientelei. În această privință, trebuie să se constate că, întrucât a fost adoptată în decembrie 2015, Decizia Tercas nu poate să fi avut niciun impact asupra rezultatelor operaționale din anul 2015. În plus, din același raport al Băncii Italiei reiese că, începând cu anul 2014, an în cursul căruia reclamanta a achiziționat Tercas, până în 2015, indicatorii financiari ai reclamantei nu au făcut decât să se deterioreze.

145 *Secundo*, din deciziile Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) (Comisia Națională pentru Societăți și Bursă, Italia) transmise de Comisie reiese că, între luna noiembrie 2014 și luna iunie 2015, în cadrul majorărilor de capital care au avut loc, reclamanta nu a informat investitorii cu privire la metoda utilizată și a stabilit prețul acțiunilor la un nivel superior celui stabilit de expertul însărcinat să îl determine, astfel încât conducerea reclamantei a făcut obiectul unor sancțiuni administrative și al unor anchete penale începând cu anul 2017.

146 *Tertio*, trebuie să se arate, asemenea Comisiei, că faptul că Tercas era o bancă aflată în dificultate, motiv pentru care, în cursul lunii octombrie 2013, au fost inițiate negocieri cu reclamanta care a subscris la majorarea de capital a acesteia (Hotărârea din 2 martie 2021, Comisia/Italia și alții, C-425/19 P, EU:C:2021:154, punctele 15 și 20), a putut avea un impact asupra relației de încredere dintre reclamantă și clienții săi. Astfel, între decembrie 2014 și decembrie 2015, respectiv înainte de adoptarea Deciziei Tercas, dar după absorbția Tercas de către reclamantă, aceasta din urmă pierduse deja 4,9 % din depozitele sale directe.

147 În această privință, trebuie să se observe că fuziunea Tercas cu reclamanta a avut loc în luna iulie 2016 și că cele mai importante prelevări din depozite directe au avut loc între luna iulie și luna septembrie 2016. Prin urmare, fuziunea menționată a putut avea de asemenea un impact asupra relației de încredere cu clientela sa.

148 *Quarto*, reclamanta nu explică motivul pentru care Decizia Tercas ar fi împiedicat-o să atragă noi clienți, în condițiile în care intervenția voluntară care a înlocuit intervenția FITD în favoarea Tercas, care nu a fost autorizată prin decizia menționată, fusese deja decisă în februarie 2016, respectiv la două luni după Decizia Tercas.

149 *Quinto*, în ceea ce privește prejudiciul real și în special în ceea ce privește costurile generate de măsurile de atenuare a pretinselor efecte negative ale Deciziei Tercas, acestea nu sunt imputabile în mod direct deciziei menționate. Astfel, aceste costuri rezultă din alegerile decizionale de gestiune efectuate de reclamantă. În plus, chiar dacă aceste măsuri ar putea fi o consecință directă a pierderii clienților și a depozitelor, rezultă din cele ce precedă că nu s-a demonstrat că Decizia Tercas constituie cauza determinantă a acestor pretinse prejudicii.

150 Pe de altă parte, în ceea ce privește argumentul reclamantei potrivit căruia existența unei legături directe de cauzalitate este confirmată prin Hotărârea din 30 iunie 2021, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro și alții/Comisia (T-635/19, EU:T:2021:394), trebuie arătat că există o conexitate factuală între prezenta cauză și cea în care s-a pronunțat hotărârea menționată. În această din urmă cauză, reclamantele urmăreau angajarea răspunderii extracontractuale a Uniunii în temeiul articolului 340 al doilea paragraf TFUE pentru motivul că Comisia, printr-un comportament pretins nelegal, în special prin presiuni ilicite exercitate asupra autorităților italiene, în particular asupra Băncii Italiei, ar fi împiedicat salvarea Banca delle Marche, la care reclamantele erau acționare și titulare ale unor obligații subordonate, ceea ce le-ar fi cauzat un prejudiciu. Mai precis, Comisia ar fi împiedicat o asemenea salvare de către FITD, ceea ce ar fi determinat autoritățile italiene și în special Banca Italiei, în calitatea sa de autoritate națională competentă, să inițieze o procedură de rezoluție a Banca delle Marche.

151 În acest context, Tribunalul a statuat că luările de poziție ale Comisiei, intervenite înainte de inițierea procedurii de rezoluție a Banca delle Marche, nu au decât un caracter procedural, amintind autorităților italiene necesitatea de a notifica în prealabil și de a nu pune în aplicare posibile măsuri de ajutor în special în favoarea băncii respective. Aceste luări de poziție nu se exprimau cu privire la o măsură concretă, întrucât nicio măsură nu fusese încă definită în mod clar sau notificată, și nici cu privire la modul precis în care Comisia ar interpreta noțiunea de „ajutor de stat” în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE în această privință (Hotărârea din 30 iunie 2021, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro și alții/Comisia, T-635/19, EU:T:2021:394, punctul 55). Prin urmare, Tribunalul a concluzionat că nu este îndeplinită condiția referitoare la existența unei legături de cauzalitate.

152 Or, deși este adevărat că, în prezenta cauză, Comisia nu s-a limitat să ridice problema compatibilității intervenției preconizate, ci a adoptat efectiv Decizia Tercas în care a apreciat că măsurile de intervenție în discuție constituie ajutoare de stat, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, contrar celor susținute de reclamantă, nu reiese din dosar că, prin adoptarea deciziei menționate, Comisia ar fi împiedicat punerea în aplicare a planului industrial 2015-2019.

153 Astfel, se precizează, inclusiv într-un raport tehnic din 9 iulie 2021 furnizat de reclamantă, că înlocuirea planului menționat cu planul industrial 2016-2020 nu a fost cauzată exclusiv de Decizia Tercas, ci că rezulta din mai mulți factori apăruți în 2015, și anume din schimbarea modelului de guvernanță, postul de administrator delegat înlocuind postul, desființat, de director general, din aprobarea reformei băncilor populare, care includea transformarea formei juridice în societate pe acțiuni, din evoluția contextului de reglementare, caracterizat printr-un nou mecanism unic de supraveghere, dintr-un scenariu economic și financiar „dificil” și în continuă evoluție și din lansarea unui proces de inovare a modelului de afaceri.

154 În plus, în ceea ce privește pretinsul prejudiciu legat de onorariile de avocat suportate pentru procedurile referitoare la cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 2 martie 2021, Comisia/Italia și alții (C-425/19 P, EU:C:2021:154), și la cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 19 martie 2019, Italia și alții/Comisia (T-98/16, T-196/16 și T-198/16, EU:T:2019:167), reiese din jurisprudență că aceste cheltuieli nu constituie prejudicii reparabile în sensul articolului 340 TFUE (a se vedea Hotărârea din 8 noiembrie 2011, Idromacchine și alții/Comisia, T-88/09, EU:T:2011:641, punctele 98 și 99 și jurisprudența citată). Prin urmare, nu este necesar să se analizeze dacă condiția referitoare la legătura de cauzalitate este îndeplinită în speță în ceea ce privește aceste cheltuieli.

155 În al treilea rând, în ceea ce privește elementele de probă depuse la dosar, din datele cuprinse în rapoartele tehnice prezentate de reclamantă nu reiese că aceasta a furnizat elemente de probă din care ar rezulta că comportamentul reproșat este cauza directă și determinantă a pierderii încrederii clientelei sale și, prin urmare, a prejudiciului invocat în acest temei.

156 Astfel, mai întâi, raportul tehnic al cabinetului de audit se întemeiază pe trei considerații. *Primo*, Decizia Tercas ar fi fost de natură să cauzeze în mod exclusiv sau cel puțin determinant prejudiciul invocat ca urmare a faptului că ar fi diminuat încrederea clienților băncii și ar fi împiedicat planul industrial 2015-2019; *secundo*, între luna mai 2015 și luna mai 2016, ar fi existat o reducere a depozitelor directe concomitentă cu adoptarea Deciziei Tercas; *tertio*, nu reiese din datele furnizate de reclamantă și nici din documentele „open source” că ar fi existat alte evenimente care ar fi putut cauza prejudiciul invocat. Cu toate acestea, în același raport se arată că o parte și cel puțin 50 % din pierderile suferite de reclamantă între luna iunie 2016 și luna decembrie 2016 ar fi cauzate de Decizia Tercas. Or, pe lângă faptul că reiese din cuprinsul punctelor 144 și 145 de mai sus că alte evenimente au putut cauza prejudiciile invocate de reclamantă, aceste argumente constau în considerații de ordin general și nu oferă elemente de probă pentru a dovedi că Decizia Tercas constituie cauza directă și determinantă a prejudiciului invocat, în sensul jurisprudenței citate la punctul 133 de mai sus. În plus, în introducerea raportului tehnic menționat, se precizează că analizele respective se limitează la aspecte de natură economică, contabilă și financiară și că nu figurează în acestea nicio considerație juridică privind legătura de cauzalitate.

157 În plus, în introducerea acestui raport se afirmă și se repetă în mai multe rânduri că analizele tehnice au fost efectuate pe baza unor documente furnizate de reclamantă sau obținute din surse publice, și anume extrase de conturi furnizate de consiliul de administrație al reclamantei

referitoare la perioada cuprinsă între 2015 și 2016, comunicate de presă redactate de reclamantă, planul industrial 2016-2020 și date de gestiune transmise de reclamantă. S-a adăugat că aceste analize nu conțin un audit al elementelor pe baza cărora au fost efectuate.

158 În continuare, în ceea ce privește raportul tehnic al profesorului universitar, se afirmă că reclamanta dispunea de o poziție foarte favorabilă pe piața italiană înainte de deschiderea de către Comisie a procedurii de investigare. Aceasta din urmă, precum și Decizia Tercas ar fi modificat imaginea reclamantei pe piață, încrederea clienților săi și perspectivele de creștere. Comportamentul Comisiei ar fi cauzat, în sine, o pierdere a clienților și a depozitelor directe, ar fi împiedicat integrarea Tercas și Carpise, prevăzută de planul industrial 2015-2019, și ar fi determinat necesitatea de a găsi o altă soluție pentru a continua proiectul de integrare în curs. Cu toate acestea, în același raport se arată de asemenea că bilanțul 2015 al reclamantei, referitor la perioada anterioară Deciziei Tercas, cuprindea o pierdere de 296 de milioane de euro și că, începând de la sfârșitul anului 2016, decizia menționată nu era decât una dintre cauzele prejudiciului pretins suferit. În consecință, concluzia potrivit căreia Decizia Tercas ar fi fost cauza directă și determinantă a prejudiciului invocat este relativizată prin recunoașterea, în același raport, a elementelor menționate. În plus, în introducerea raportului menționat, se precizează în mod clar că informațiile pe baza cărora a fost redactat au fost transmise de reclamantă, fără să fi fost efectuat vreun audit, iar analizele se limitează la aspecte de natură economică și financiară, excluzându-le pe cele de natură juridică.

159 În sfârșit, consecință, rapoartele tehnice menționate mai sus se limitează să ia în considerare datele furnizate de reclamanta însăși, fără a efectua vreun control asupra acestora, ele nu analizează incidența altor eventuale cauze ale prejudiciilor invocate, printre care comportamentul reclamantei, astfel încât nu sunt suficiente, ca atare, pentru a dovedi că prejudiciul respectiv este o consecință directă a comportamentului Comisiei. Prin urmare, rapoartele menționate nu fac dovada faptului că Decizia Tercas a fost cauza directă și determinantă a prejudiciilor menționate.

160 Având în vedere ansamblul acestor considerații, afirmațiile reclamantei potrivit cărora comportamentul pretins nelegal reproșat Comisiei a provocat pierderea depozitelor și a clientelei, împiedicând realizarea planului industrial 2015-2019, și ar fi fost cauza directă a prejudiciilor pretins suferite de aceasta nu pot fi admise. Astfel, aprecierea globală a elementelor de probă pertinente permite Tribunalului să concluzioneze că, chiar dacă Decizia Tercas a putut juca un anumit rol în procesul de pierdere a încrederii clientelei reclamantei, această pierdere a fost determinată și de alți factori, așa încât decizia menționată nu poate fi considerată cauza determinantă și directă a prejudiciilor invocate, în sensul jurisprudenței citate la punctul 134 de mai sus.

161 Rezultă că reclamanta nu a dovedit existența unei legături de cauzalitate între comportamentul pretins nelegal al Comisiei și prejudiciile invocate.

162 Având în vedere ansamblul a ceea ce precedă, este necesar să se arate că condițiile de angajare a răspunderii extracontractuale referitoare la existența unei încălcări suficient de grave, pe de o parte, și la existența unei legături de cauzalitate între comportamentul reproșat și prejudiciul invocat, pe de altă parte, nu sunt îndeplinite.

163 Prin urmare, acțiunea trebuie respinsă fără a fi necesar să se examineze condiția angajării răspunderii extracontractuale a Uniunii referitoare la caracterul real al prejudiciului.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a patra extinsă)

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Banca Popolare di Bari SpA la plata cheltuielilor de judecată.

da Silva Passos Gervasoni Półtorak

Reine Pynnä

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 20 decembrie 2023.

Semnături