



I. Introduzione.

1. In data 18 dicembre 2025, l'Avvocato generale Rantos ha pronunciato le proprie [Conclusioni con riferimento causa C-145/24](#), nell'ambito della quale la BdM Banca (già Banca Popolare di Bari), impugnava la sentenza resa dal Tribunale nella causa T-415/21, al fine di ottenere il risarcimento del danno causato dalla Commissione con l'adozione della [decisione \(UE\) 2016/1208](#) (la "Decisione").

2. Le Conclusioni dell'AG Rantos, con le quali è stato proposto alla Corte di giustizia l'integrale rigetto del ricorso della BdM Banca, consentono di riflettere criticamente sull'interpretazione - assai restrittiva - a cui sono spesso sottoposte le condizioni elencate all'art. 340 TFUE al fine di riconoscere ai privati il diritto al risarcimento dei danni delle istituzioni europee in un settore, quale quello del diritto degli aiuti di Stato, generalmente estraneo a tal genere di azioni risarcitorie ([Gallo, Aiuti di Stato e risarcimento del danno, in Eurojus.it, 3/2019, p. 79, p. 85](#)). Tuttavia, prima di svolgere tali riflessioni, occorre ripercorrere brevemente l'articolata vicenda giudiziaria che fa da sfondo all'azione di risarcimento del danno, nonché sintetizzare quanto deciso dal Tribunale all'esito della causa T-415/21, nella sentenza impugnata.

II. Sintesi della vicenda giudiziaria.

3. Con la Decisione, pubblicata il 23 dicembre 2015, la Commissione qualificava come aiuti di Stato illegittimi una serie di misure disposte da parte del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi ("FITD"), un consorzio di diritto privato tra banche, a sostegno di uno dei suoi membri in amministrazione straordinaria, la Cassa di risparmio della Provincia di Teramo S.p.A. ("Tercas").

La Decisione veniva successivamente annullata dal Tribunale dell'Unione europea, con sentenza del 19 marzo 2019 ([cause riunite T-98/16, T-196/16 e T-198/16](#)), in quanto la Commissione aveva erroneamente applicato la nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107, par. 1, TFUE. In particolare, gli errori rilevati dal Tribunale erano, in sostanza, due. Il primo riguardava l'erronea applicazione del criterio dell'"imputabilità", utilizzato per



L'inizio della fine della "saga" Tercas: le Conclusioni dell'Avvocato generale Rantos nella causa C-145/24

Giuseppe Frasoni

accertare la riconducibilità allo Stato degli aiuti, per l'appunto, *di Stato*. Il secondo, invece, riguardava il diverso e distinto criterio dell'"origine pubblica delle risorse", utilizzate per finanziare le misure controverse (cfr., [D. Domenicucci, *Il salvataggio di Banca Tercas non è un aiuto di Stato secondo il Tribunale dell'Unione europea*, in *Eurojus.it*, 3/2019, p. 174](#)).

4. Con riferimento all'imputabilità, gli elementi utilizzati dalla Commissione al fine di dimostrare l'effettivo coinvolgimento delle autorità italiane nell'adozione delle misure di sostegno alla Tercas - ossia (i) il fatto che il FITD svolgeva un "mandato pubblico" limitatamente agli interventi obbligatori, ossia al rimborso dei depositanti e (ii) la presenza di ripetuti contatti con organi dello Stato, e in particolare con la Banca d'Italia, tali da far ritenere "non improbabile" l'influenza dello Stato nell'adozione delle misure controverse - sono state ritenuti dal Tribunale del tutto insufficienti, considerate le particolarità del caso concreto: ossia, segnatamente, il fatto che il FITD è un consorzio di diritto privato. Parimenti, il Tribunale ha ritenuto insufficientemente dimostrato anche il criterio relativo all'origine statale delle risorse.

5. L'annullamento della Decisione è stato successivamente confermato, in sede di appello, da parte della [Corte di giustizia nella causa C-425/19](#), con sentenza del 2 marzo 2021.

6. Successivamente all'annullamento della Decisione, l'allora Banca Popolare di Bari richiedeva alla Commissione europea, ai sensi dell'art. 46 dello Statuto della Corte di giustizia, il risarcimento dei danni patiti a seguito dell'emanazione della decisione illegittima. Respinta tale richiesta dalla Commissione europea, la Banca agiva ai sensi dell'art. 340, par. 2, TFUE, al fine di ottenere l'accertamento della responsabilità extracontrattuale della Commissione e la conseguente condanna al risarcimento dei danni subiti.

7. In particolare, le voci di danno allegate da parte della BdM Banca riguardavano: (i) il lucro cessante consistente nella perdita di clientela e di depositi causati dalla perdita di fiducia subita come conseguenza della Decisione; (ii) il danno morale e (iii) il danno effettivo, consistente nelle spese supplementari sostenute per mitigare gli effetti negativi della decisione Tercas. Tali voci di danno erano quantificate in misura pari a € 280 milioni.



8. Con sentenza del 20 dicembre 2023, il Tribunale respingeva il ricorso della Banca Popolare di Bari ([causa T-415/21](#)). Da una parte, il ricorso veniva dichiarato parzialmente irricevibile, in quanto il Tribunale riteneva prescritti alcuni dei danni lamentati dalla BdM. Per quanto qui d'interesse, una delle voci di danno considerate prescritte dal Tribunale riguardava il danno connesso alla riduzione dell'organico determinatosi a seguito della sottoscrizione di un accordo sindacale avente ad oggetto un piano di esodi del personale dipendente. Dall'altra parte, poi, il Tribunale considerava non soddisfatte due delle condizioni cumulative elencate all'art. 340 TFUE. In particolare, valutava che la violazione dell'art. 107, par. 1, TFUE non fosse "sufficientemente qualificata" e, in secondo luogo, ha escluso l'esistenza di un nesso causale sufficientemente diretto tra il comportamento della Commissione e i danni lamentati dalla BdM, ritenendo prevalenti, ai fini della produzione dei danni, ulteriori fattori causali alternativi alla Decisione (per un'analisi più dettagliata della sentenza, cfr. [Latorre, L'interminabile affaire Tercas: il Tribunale nega il risarcimento del danno richiesto da Banca Popolare di Bari, in Eurojus.it](#)).

III. Le Conclusioni dell'AG Rantos.

9. Così ricostruito il quadro fattuale che ha preceduto la causa C-145/24, è possibile analizzare nel dettaglio le Conclusioni dell'AG Rantos le quali, pur giungendo alla medesima soluzione del Tribunale, ovvero il rigetto della domanda risarcitoria, lo fanno con argomentazioni, almeno in parte, diverse rispetto alla sentenza di primo grado.

10. In particolare, l'Avvocato generale ha esaminato separatamente i tre motivi di impugnazione proposti dalla BdM Banca attraverso i quali veniva criticata la sentenza di primo grado nelle parti in cui questa aveva: (i) ritenuto prescritta la domanda di risarcimento del danno relativa alla riduzione degli organici di Tercas; (ii) escluso la sussistenza di una "violazione sufficientemente qualificata"; (iii) negato l'esistenza di un nesso causale tra la condotta della Commissione (i.e., l'aver adottato una decisione illegittima) e il danno subito dalla BdM (i.e. la perdita di clientela).

a. Sulla prescrizione del danno derivante dalla riduzione del personale.



11. In primo luogo, l'Avvocato generale ha aderito *in toto* la ricostruzione fornita da parte del Tribunale con riferimento alla ricevibilità dell'azione. In particolare, ha confermato la ricevibilità di tutte le domande di risarcimento del danno contenute nel ricorso di primo grado, eccezion fatta per il danno da riduzione del personale lamentato da BdM. Pertanto, il rigetto del motivo di impugnazione proposto da BdM avverso la limitata dichiarazione di irricevibilità del Tribunale ha una rilevanza limitata nell'economia delle Conclusioni.

12. Tuttavia, la qualificazione del danno da riduzione del personale come "istantaneo" da parte dell'Avvocato generale solleva un'interessante questione con riferimento alla decorrenza del termine di prescrizione nelle azioni di cui all'art. 340, par. 2, TFUE (questione, peraltro, affrontata, più approfonditamente da [Ferri, *La sentenza Banca Popolare di Bari S.p.A c. Commissione europea: brevi note in tema di prescrizione dell'azione per responsabilità extracontrattuale dell'Unione*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 1/2025, p. 1](#)). In particolare, l'AG Rantos sembra aver dato particolare rilievo al carattere obbligatorio dell'accordo sindacale nel quale era previsto il piano degli esodi dei dipendenti, facendo conseguentemente decorrere il termine di prescrizione dal momento della sottoscrizione dello stesso. In altri termini, l'AG Rantos ha individuato l'evento dannoso nella nascita dell'obbligazione (di indennizzare i dipendenti ai fini dell'esodo) e non nelle vicende esecutive della stessa. Peraltro, l'AG Rantos ha altresì ricordato che tale conclusione non è inficiata dalla non prevedibilità dell'ammontare complessivo del danno, in quanto la BdM «poteva valutare l'importo massimo del danno lamentato e accantonare le risorse necessarie» e, in ogni caso avrebbe potuto comunque agire tempestivamente ai sensi dell'art. 340, par. 2, TFUE, nonostante l'indeterminatezza del danno.

13. Tuttavia, ai fini della risarcibilità del danno (e, di conseguenza, per la decorrenza del termine di prescrizione dell'azione), non dovrebbe essere rilevante la determinatezza dell'ammontare del *quantum* del danno, quanto la determinatezza dell'*an* dell'obbligo risarcitorio. Pertanto, nonostante i termini dell'accordo sindacale non emergano chiaramente dal contenuto della Decisione, appare *prima facie* interessante la ricostruzione offerta dalla BdM. Invero, nel caso in cui l'esodo di ciascun dipendente fosse l'evento condizionante l'esecuzione dell'obbligazione indennitaria incombente su BdM, allora la natura progressiva



della fattispecie risarcitoria avrebbe potuto essere maggiormente valorizzata dall'AG Rantos, in quanto solamente all'avverarsi di tale condizione il danno poteva considerarsi effettivamente esistente e attuale.

b. Sulla natura "sufficientemente qualificata" della violazione dell'art. 107, par. 1, TFUE commessa dalla Commissione.

14. In secondo luogo, l'AG Rantos ha proposto il rigetto del secondo motivo di ricorso, ritenendo la violazione commessa da parte della Commissione come non "sufficientemente qualificata".

15. Nell'argomentare sulla questione, l'AG Rantos ha anzitutto ricordato come il criterio di responsabilità usualmente utilizzato per soddisfare tale condizione sia composto da due elementi. Da un lato vi è l'elemento cd. "soggettivo" volto a verificare il grado di discrezionalità di cui gode ciascuna istituzione nell'esercizio dei propri poteri. Dall'altro lato vi è l'elemento cd. "oggettivo", utilizzato al fine di valutare il grado di complessità del contesto fattuale preso in considerazione. Come noto, entrambi tali elementi si pongono in un rapporto di diretta proporzionalità con il grado di "qualificazione" della violazione commessa dalle istituzioni europee: quanto più ampia la discrezionalità o quanto più complesso il quadro fattuale, tanto più grave dovrà essere la violazione per poter essere considerata "sufficientemente qualificata" (L. Daniele, *Diritto dell'Unione europea*, Milano 2024, IX ed., p. 431).

16. Successivamente, l'AG Rantos ha valutato in concreto la gravità della condotta della Commissione – consistente nell'aver adottato una decisione illegittima – ritenendo che le principali ragioni di illegittimità della Decisione consistessero: (i) nella «confusione tra la condizione relativa all'imputabilità di un aiuto e quella relativa alle risorse statali» e (ii) nell'erronea «valutazione dell'imputabilità allo Stato dell'aiuto, concesso nella fattispecie da un ente privato, tramite lo stesso test applicato allorché l'aiuto è concesso da un'impresa pubblica».

17. Con riferimento alla prima violazione, l'AG Rantos ha escluso la gravità della violazione



senza applicare il criterio di responsabilità poc'anzi esposto, rilevando semplicemente che «non è insolito che la Commissione, al pari del giudice dell'Unione, valuti in maniera congiunta taluni dei criteri costitutivi di un aiuto di Stato, qualora gli elementi materiali esaminati siano comuni a tali condizioni». Il ragionamento seguito da parte dell'Avvocato generale presenta, a nostro avviso, alcuni profili di incoerenza. Infatti, ammettere l'esistenza di una prassi della Commissione volta all'applicazione congiunta di tali criteri non può scusare l'errore, di natura puramente concettuale, commesso dalla stessa. E ciò vale anche qualora si ritenga che, effettivamente, gli indizi rilevanti al fine di (non) dimostrare la sussistenza delle prime due condizioni dell'art. 107, par. 1, TFUE fossero i medesimi: un conto è l'identità dell'indizio, altra cosa è il modo in cui tale indizio viene utilizzato al fine di dimostrare l'esistenza di un fatto. Nel caso di specie, dunque, perplime la mancata applicazione, da parte dell'AG Rantos, del criterio di responsabilità da esso descritto, in quanto la sua applicazione avrebbe avuto come risultato la necessaria affermazione della gravità della violazione. Infatti, per un verso, non sarebbe stato soddisfatto l'elemento cd. "soggettivo" posta, come vedremo, l'assenza di discrezionalità della Commissione nell'applicazione della nozione di aiuto di Stato; per altro verso, non avrebbe avuto alcuna rilevanza neppure l'elemento oggettivo, posta la natura meramente concettuale, e non fattuale, dell'errore della Commissione.

Poi, con riferimento alla seconda violazione, facendo applicazione del suesposto criterio di responsabilità, l'AG Rantos ha anzitutto ricordato, con riferimento all'elemento cd. "soggettivo", che «la nozione di "aiuto di Stato" ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, costituisca una nozione oggettiva» e, pertanto, ha ritenuto che «la Commissione disponeva, nella fattispecie, di un margine di discrezionalità ridotto, se non addirittura inesistente» (*contra*, in dottrina, [A. Circolo, Gli aiuti di Stato nel settore bancario e l'affaire Tercas: quando finisce la discrezionalità e quando inizia la responsabilità, in Eurojus.it, 2/2021, p. 187, p. 202](#)). Sennonché l'Avvocato generale ha comunque ritenuto di escludere il carattere "manifesto e grave" delle violazioni commesse, dando particolare rilievo all'elemento cd. "oggettivo" del criterio di responsabilità, essendosi la Commissione trovata ad applicare la nozione di aiuto di Stato in un contesto giuridico e materiale particolarmente complesso. Più nel dettaglio, tale complessità era causata dal fatto che la natura «privata»



del FITD non si imponeva immediatamente, specialmente a causa della sua natura "ibrida", dei legami con la Banca d'Italia e dal mandato pubblico svolto dal FITD. A ben vedere, tuttavia, la Corte di giustizia non ha annullato la Decisione perché la Commissione ha applicato un test astrattamente sbagliato, imponendo dunque «criteri di prova diversi, ma, al contrario, ha applicato la giurisprudenza [...], secondo la quale gli indizi atti a dimostrare l'imputabilità di una misura di aiuto derivano dalle circostanze del caso di specie e dal contesto in cui tale misura è stata attuata» ([causa C-425/19, punto 73](#)). Invero, l'errore commesso dalla Commissione riguardava, più semplicemente, l'insufficienza del corredo probatorio che aveva posto alla base della propria attività sanzionatoria.

18. Comprendere la gravità di una tale violazione, facendo applicazione del criterio cd. "oggettivo", sposta l'attenzione su un diverso, ma connesso, problema, ovvero quello relativo all'effettivo *standard* di responsabilità che dovrebbe essere imposto alla Commissione nell'esercizio delle sue funzioni. *Standard* che non viene mai individuato con precisione, ma solo con vacue formule concernenti la normale "prudenza" e la "diligenza" che un'amministrazione dovrebbe avere (cfr., ad esempio, [causa C-122/22](#), punto 49). In particolare, in situazioni come il caso di specie, in cui il contenuto della violazione riguarda proprio l'insufficienza delle prove addotte dalla Commissione, tale *standard* dovrebbe essere ricostruito in termini particolarmente rigorosi. Invero, mutuando al caso di specie, quanto sostenuto da autorevolissima dottrina, l'Amministrazione «deve dare a sé stessa la prova prima di adottare il provvedimento finale» (cfr. E. Allorio *Diritto processuale tributario*, Torino, 1969, 377).

c. Sul nesso di causalità.

19. Da ultimo, l'AG Rantos ha analizzato il terzo motivo di impugnazione, relativo al nesso di causalità, proponendone il rigetto. Lo ha fatto riconducendo la critica dell'appellante ad una critica sul giudizio "in fatto" nella misura in cui in cui BdM avrebbe richiesto alla CGUE una nuova *valutazione* del nesso di causalità tra la condotta illegittima della Commissione e il danno lamentato. Nuova valutazione che è impedita dalla natura stessa del giudizio di appello dinanzi alla Corte di giustizia che, quale giudizio di legittimità, consente un nuovo



apprezzamento dei fatti di causa solo nel caso in cui sia dimostrato lo «snaturamento dei fatti o degli elementi di prova» considerati dal Tribunale (cfr., *inter alia*, [causa C-79/20](#), punti 52 e 53 e [causa C-271/24](#), punti 33 e 34).

20. Tuttavia, dalla lettura delle Conclusioni è possibile avvedersi del fatto che nel caso di specie vi era una questione di natura più propriamente di legittimità, che l'AG Rantos ha preferito non affrontare direttamente, ma solo *incidenter tantum*. Ci si riferisce, in particolare, al tema della rilevanza che la presenza di fattori causali concomitanti alla condotta censurata (ipoteticamente concorrenti alla produzione del danno lamentato) ha sull'esistenza del nesso di causalità.

21. Segnatamente, si evince dal punto 44 delle Conclusioni che tali fattori causali concorrenti possono incidere in due modi diversi sul nesso di causalità. Per un verso, la loro sola presenza determina, necessariamente, l'elisione del nesso di causalità. Per altro verso, invece, la presenza di cause concorrenti non esclude automaticamente la risarcibilità del danno ma, a seconda dei casi, può anche incidere solo sul *quantum* del risarcimento. La soluzione tra queste due opzioni dipende, in definitiva, dalla teoria causale adottata ai fini della valutazione del nesso di causalità. Come emerge dalla nota n. 43 delle Conclusioni, infatti, si tende a distinguere tra (i) la nozione di «causalità materiale», in base al quale esiste il nesso di causalità solo quando la condotta contesta sia la «*conditio sine qua non*» del danno lamentato, e (ii) la nozione di «causalità giuridica», meno rigida della prima, in base alla quale è sufficiente che esista un rapporto di causa-effetto sufficientemente diretto tra il comportamento. Nel caso in cui sia adottata la prima nozione la presenza di qualsiasi causa concomitante determina sempre l'elisione del nesso causale. Nel caso in cui, invece, sia preferita la teoria della causalità giuridica, è necessaria una valutazione, svolta caso per caso, delle varie cause concomitanti, in modo tale da capire se, in effetti, esse siano tali da interrompere completamente il nesso causale, ovvero incidano unicamente sulla quantificazione del danno, come avvenuto, ad esempio nella risalente causa *Sommerlatte* ([causa 229/84](#)) o *Grifoni c. CEEA* ([C-308/87](#)). Tale valutazione caso per caso dovrebbe essere svolta in termini di prevalenza di cause.



22. Nel caso di specie, l'AG Rantos sembra preferire la teoria della «causalità giuridica» spiegando che, «l'effetto di potenziali cause concomitanti non si limit[a] necessariamente alla stima del risarcimento ma [può], se del caso, incidere sull'esistenza stessa di un nesso di causalità tra il comportamento contestato e il danno lamentato». Tuttavia, nel ritenere che, nel caso di specie, la presenza di fattori causali alternativi alla Decisione escludesse *tout court* la rilevanza causale di quest'ultima, l'AG Rantos non ha specificato quale fosse il criterio da applicare al fine di comprendere quando, invece, tali fattori non incidano sull'*an* del diritto al risarcimento, ma solo sul *quantum*.

23. La giurisprudenza relativa al nesso causale appare, pertanto, connotata da un notevole margine di incertezza e di ambiguità con riferimento ai due profili sopra evidenziati. In generale, non vi è chiarezza sulla teoria causale che deve essere utilizzata al fine di valutare l'esistenza del nesso causale, e la relativa incidenza di cause concomitanti al danno. Nello specifico, poi, quando viene preferita la teoria della «causalità giuridica», vi è altresì incertezza circa il giudizio di prevalenza tra cause che verrà svolto dal giudice al fine di comprendere se ridurre soltanto l'entità del risarcimento ovvero escludere del tutto l'esistenza del nesso causale.

Sul punto, si attende la pronuncia della Corte di giustizia, auspicando che porti chiarezza su una questione di chiara rilevanza, non solo dottrinale.

IV. Conclusione.

24. Nella prospettiva assunta in questa breve disamina è dunque possibile accorgersi dei limiti, delle incertezze e delle ambiguità che tutt'ora caratterizzano l'esercizio dell'azione di risarcimento del danno ai sensi dell'art. 340, par. 1, TFUE. In particolare, l'assenza di una chiara delimitazione dello *standard* di diligenza a cui è tenuta la Commissione nell'esercizio dei propri poteri e la mancata adesione (quantomeno espressa) delle Corti di giustizia di una chiara teoria causale al fine di determinare l'esistenza di un nesso tra la condotta e il danno rischiano di impedire che l'azione di risarcimento del danno sono solo alcuni degli ostacoli che impediscono – o rendono particolarmente gravoso – ai consociati l'ottenimento di un'adeguata tutela dinanzi alle Corti europee. Come rilevato da autorevole dottrina,



L'inizio della fine della "saga" Tercas: le Conclusioni dell'Avvocato generale Rantos nella causa C-145/24

Giuseppe Fransoni

l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia tradisce lo sforzo di conciliare i principi sottesi all'art. 340 TFUE con lo sviluppo di un insieme di regole che bilanci correttamente le necessità e gli interessi dei consociati e il corretto funzionamento delle istituzioni europee (A. Biondi e M. Farley, *The Right to Damages in European Law*, Alphen aan den Rijn 2009, I ed., p. 161). Auspicabilmente, l'attesa sentenza della Corte di giustizia potrà contribuire allo scioglimento di alcuni dei dubbi sollevati, conformandosi alla *ratio* e alla portata «di un principio costituzionale del diritto UE qual è il principio della tutela giurisdizionale effettiva» ([Gallo, op. cit., p. 88](#)).