



Il *private enforcement* delle regole sugli aiuti di Stato nella giurisprudenza italiana *

di FRANCESCO ROSSI DAL POZZO **

SOMMARIO: 1. Il riparto di competenze sul piano giurisdizionale in materia di aiuti di Stato e la sua “tenuta” costituzionale. – 2. Il *private enforcement* delle norme sugli aiuti di Stato – 3. In particolare, le azioni di risarcimento danni in materia di aiuti di Stato – 3.1. Le azioni risarcitorie contro lo Stato da parte del concorrente o di terzi. – 3.2. Le azioni risarcitorie contro il beneficiario dell’aiuto. – 3.3. Le azioni risarcitorie contro lo Stato da parte del beneficiario. – 4. Alcune considerazioni conclusive.

1. Il riparto di competenze sul piano giurisdizionale in materia di aiuti di Stato e la sua “tenuta” costituzionale.

La disciplina sugli aiuti di Stato, con le sue peculiarità, che la collocano in equilibrio fra il diritto istituzionale e il diritto sostanziale dell’Unione, è materia estremamente eterogenea e complessa anche per il – talora – difficile coordinamento con le regole previste sul piano nazionale.

Ne è un esempio il tema del riparto di competenze sul piano giurisdizionale, che nel nostro ordinamento avviene sulla base di criteri ben più complessi di quanto la lettura delle norme lasci supporre.

Lo spartiacque temporale è qui rappresentato dall’articolo 49 della legge 234 del 2012¹ che, intervenendo sull’articolo 133, I comma del codice del processo

* Versione riveduta della relazione presentata in occasione del convegno “I confini dell’aiuto di Stato: nozione, recupero e *private enforcement*”, organizzato dal Centro di Eccellenza *Jean Monnet* dell’Università degli Studi di Milano, dall’Associazione Antitrust Italiana (AAI) e dalla Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime), Università degli Studi di Milano, 25 novembre 2019.

** Professore ordinario di diritto dell’Unione europea e direttore del Centro di Eccellenza *Jean Monnet* dell’Università degli Studi di Milano.

¹ Legge 24 dicembre 2012, n. 234, *Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea*, in *GURI* 4 gennaio 2013, n. 3.

amministrativo² con l'aggiunta della lettera *z-sexies*, ha previsto la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, territorialmente competente³, per le controversie relative agli atti e ai provvedimenti che concedono aiuti di Stato in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE e per le controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti adottati in esecuzione di una decisione di recupero dell'aiuto di cui all'articolo 16 del regolamento (UE) 2015/1589⁴, a prescindere dalla forma dell'aiuto e dal soggetto che l'ha concesso. Inoltre, secondo quanto disposto dall'art. 61 della medesima legge, le controversie che riguardano provvedimenti relativi a sovvenzioni fiscali sono sottratte alla competenza del giudice tributario⁵.

Di conseguenza, il legislatore italiano ha, nell'ampia casistica delle sovvenzioni pubbliche, individuato una *species*, ossia i contributi che costituiscono aiuti di Stato, e, realizzando una *reductio ad unitatem*, ha per essa previsto la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con la conseguenza di escludere le altre giurisdizioni nazionali.

La questione è, però, più complessa, al punto che è stato necessario l'intervento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato che in argomento si è espressa nel 2014, con la sentenza n. 6 del 29 gennaio⁶, operando un'attenta perimetrazione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e facendosi carico anche del tema dei limiti entro cui una tale giurisdizione esclusiva sia costituzionalmente giustificata. E lo ha fatto recependo, in buona sostanza, gli insegnamenti provenienti dalla Corte costituzionale, che si è pronunciata in particolare con la sentenza 204 del 5-6 luglio del 2004⁷.

La tenuta costituzionale dell'art. 49 della legge 234 del 2012 va dunque vista alla luce dei principi affermati dal Giudice delle leggi secondo cui la giurisdizione esclusiva

² D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, *Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo*, in *GURI* 7 luglio 2010, n. 156, S.O.

³ L'art. 50 della legge 234/2012, cit., prevede che «I provvedimenti che concedono aiuti di Stato in violazione dell'art. 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea possono essere impugnati davanti al tribunale amministrativo regionale competente per territorio».

⁴ Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, *recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, in *GUUE* L 248 del 24 settembre 2015, p. 9.

⁵ L'art. 61 della legge 234 del 2012 ha, infatti, abrogato l'art. 1 del d.l. 8 aprile 2008, n. 59 (in *GURI* 9 aprile 2008, n. 84), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2008, n. 101, come modificato dall'art. 34, comma 8, del d.lgs. 10 settembre 2011, n. 150 (in *GURI* 21 settembre 2011, n. 220). L'art. 1 del d.l. 59/2009 prevede che «I giudizi civili concernenti gli atti e le procedure volti al recupero di aiuti di Stato in esecuzione di una decisione di recupero adottata dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 14 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999 sono regolati dall'articolo 9 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150» continua ad applicarsi ai soli giudizi in corso alla data di entrata in vigore della legge 234/2012.

⁶ Cons. Stato (Ad. Plen.), sentenza del 29 gennaio 2014, n. 6.

⁷ In *GURI* del 14 luglio 2004 n. 27.

del giudice amministrativo sussiste unicamente laddove vi sia correlazione ovvero un intreccio tra diritti dei singoli e interessi pubblici, tale da giustificare *ex art. 103 Cost.*, l'eccezione alla giurisdizione ordinaria sui diritti soggettivi. Secondo la Corte costituzionale, anche in presenza di una materia attribuita alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, occorre verificare in concreto se la controversia avente ad oggetto diritti soggettivi sia riconducibile, sia pure in via indiretta o mediata, all'esercizio del potere pubblico, essendo questo criterio inderogabile e, in assenza del quale, la medesima controversia dovrà essere devoluta al giudice ordinario. Insomma, qualora non sia coinvolto (anche mediatamente) l'esercizio del pubblico potere, non vi sono ragioni costituzionalmente apprezzabili per giustificare la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sui diritti soggettivi.

Alla luce dei principi sopra richiamati, non pone certo scrupoli di legittimità costituzionale la fattispecie che riguarda provvedimenti adottati in "esecuzione" di una decisione di recupero della Commissione europea. Infatti, secondo l'art. 48 della 234/2012, norma procedurale, l'atto statale di recupero è un vero e proprio provvedimento amministrativo che individua i destinatari, accerta quanto sia dovuto, determina i modi del pagamento e costituisce «titolo esecutivo» della riscossione da parte della *Agenzia delle entrate - Riscossione* che è succeduta alla società *Equitalia S.p.a.* a partire dal 1° luglio 2017⁸.

In questo caso, vi è, da un lato, il dovere dell'Amministrazione nazionale di procedere con il recupero dell'aiuto illegale e, d'altro lato, il potere amministrativo unilaterale che impone la ripetizione, costituendo in capo al beneficiario dell'aiuto un correlato obbligo di restituzione.

Qui è palese il configurarsi di quel tipico intreccio di interessi, pubblici e privati, nonché di poteri, dell'Amministrazione e del soggetto privato, che, secondo l'orientamento della Corte costituzionale, giustificano la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, sì da configurare una particolare materia che per natura ha ad oggetto sia diritti, sia interessi legittimi.

Si può giungere alla stessa conclusione anche per gli aiuti di Stato non comunicati alla Commissione, in violazione dell'art. 108, par. 3 TFUE?

In questo caso, siamo in presenza di una pura omissione da parte dell'Amministrazione consistente nella mancata comunicazione del progetto di aiuto alla Commissione. In questo semplice comportamento omissivo non vi è nulla che ricordi l'esercizio del potere amministrativo e nulla che riconduca a quella valutazione di pubblico interesse insita nell'esercizio del potere amministrativo. Tuttavia, poiché l'aiuto di Stato è concesso con provvedimento amministrativo, pur adottato in violazione della procedura di cui all'art. 108, par. 3, del TFUE, esso stesso si configura illegittimo e il

⁸ Art. 1 del d.l. n. 193 del 2016, convertito con modificazioni dalla legge n. 225 del 2016, in *GURI* 24 ottobre 2016, n. 249.

conseguente recupero dell'aiuto illegale certamente presenta quella necessaria correlazione fra diritti soggettivi e interessi legittimi.

Diverso è il caso in cui il recupero avviene in ragione di un inadempimento da parte del beneficiario delle obbligazioni che lo stesso si è assunto in quanto stabilite al momento dell'erogazione della misura. Qui la pretesa del ricorrente si configura come diritto soggettivo.

È pur vero che la controversia attiene alla fase di ripetizione del contributo, ma essa si fonda sul presupposto di un inadempimento del beneficiario.

In tal caso, infatti, il privato è titolare di un diritto soggettivo, per il quale la cognizione spetta al giudice ordinario, attenendo la controversia alla fase esecutiva del rapporto di sovvenzione e all'inadempimento degli obblighi cui è subordinato il provvedimento di attribuzione della misura di aiuto⁹.

Dunque, la giurisdizione appartiene al giudice amministrativo solo ove la controversia riguardi una fase procedimentale precedente al provvedimento attributivo del beneficio, oppure quando, a seguito della concessione del beneficio, il relativo provvedimento sia stato annullato o revocato per vizi di legittimità che siano, comunque, riconducibili all'operato dell'Amministrazione. In presenza di una tale fattispecie, il giudice amministrativo erroneamente adito non può che declinare la propria giurisdizione¹⁰ a favore di quella del giudice ordinario dal momento che in questo caso «non viene in rilievo il generale potere di autotutela pubblicistica (fondato sul riesame della legittimità o dell'opportunità dell'iniziale provvedimento di attribuzione del contributo e sulla valutazione dell'interesse pubblico), ma lo speciale potere di autotutela privatistica dell'Amministrazione, con il quale, nell'ambito di un rapporto ormai paritetico, l'Amministrazione fa valere le conseguenze derivanti dall'inadempimento del privato alle obbligazioni assunte per ottenere la sovvenzione. L'atto in questione si configura come declaratoria della sopravvenienza di un fatto cui la legge ricollega l'effetto di determinare la decadenza dal diritto di godere del beneficio e trova ragione non già in una rinnovata ponderazione tra l'interesse pubblico e quello privato, ma nell'asserito inadempimento degli obblighi imposti al beneficiario e nella verifica dei presupposti di esigibilità del credito»¹¹.

Pertanto, nella variegata categoria dei contributi pubblici pare possibile tracciare la seguente distinzione: da un lato la revoca dei finanziamenti pubblici per inadempimento

⁹ Cfr. Cass. Sez. Un., ordinanza del 25 gennaio 2013, n. 1776.

¹⁰ Di diverso orientamento una recente sentenza del T.A.R. Friuli Venezia Giulia, n. 91 del 26 febbraio 2019 pronunciata in una controversia relativa al recupero parziale di contributi regionali per l'insediamento di giovani imprenditori agricoli imposto al beneficiario sulla base del rilievo che per alcune spese non erano stati prodotti adeguati giustificativi di pagamento, mentre altre spese erano riconducibili a terzi.

¹¹ Cons. Stato (Ad. Plen.), sentenza del 29 gennaio 2014, n. 6, cit.

(giudice ordinario); dall'altro lato il recupero di aiuti di Stato illegittimi (giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo).

La giurisdizione del giudice amministrativo certamente non sussiste nel caso in cui il concorrente del beneficiario di un aiuto concesso in violazione dell'art. 108, paragrafo 3 del TFUE promuova nei confronti dell'ente erogatore un'azione di risarcimento dei danni patiti a causa dell'alterazione della concorrenza determinata dall'indebito sostegno pubblico. Il terzo è, infatti, palesemente estraneo a quell'intreccio fra diritti dei singoli e interessi/poteri pubblici che la Corte costituzionale considera indispensabile per derogare alla giurisdizione ordinaria sui diritti soggettivi.

Più complesso è il caso in cui il risarcimento del danno sia richiesto dal beneficiario dell'aiuto illegale, ipotesi che, come si dirà di seguito, solleva non poche perplessità circa la sua compatibilità con la disciplina prevista dall'Unione in materia di aiuti di Stato, ma che, al tempo stesso, non è sconosciuta alla giurisprudenza italiana e neppure a quella di altri Stati membri.

Secondo la Corte di Cassazione, che più volte si è espressa sul punto anche a Sezioni Unite¹², da ultimo con l'ordinanza del 2018 n. 22435¹³, è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario anche l'azione risarcitoria per lesione del principio del legittimo affidamento.

Per la Corte di Cassazione, affinché la tutela risarcitoria sia devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo occorre che il danno patito dal soggetto che agisce nei confronti della pubblica amministrazione sia conseguenza immediata e diretta della dedotta illegittimità del provvedimento che ha impugnato. Invece, si è al di fuori della giurisdizione amministrativa «se viene in rilievo una fattispecie complessa in cui l'emanazione di un provvedimento favorevole, che venga successivamente annullato in quanto illegittimo, si configura solo come uno dei presupposti dell'azione risarcitoria che si fonda altresì sulla capacità del provvedimento di determinare l'affidamento dell'interessato e la lesione del suo patrimonio, che consegue a tale affidamento e alla sopravvenuta caducazione del provvedimento favorevole»¹⁴.

Per la Corte di Cassazione la situazione soggettiva lesa non deve essere qualificata come un interesse legittimo pretensivo, ma come un diritto soggettivo derivante dall'affidamento riposto nel provvedimento illegittimo favorevole.

In questo caso, la tutela risarcitoria del diritto soggettivo all'integrità patrimoniale non consegue all'illegittimità dell'atto, ma all'affidamento ingenerato dal

¹² Cfr. le ordinanze della Cass. civ. Sez. Un. nn. 6596 del 23 marzo 2011; 17586 del 4 settembre 2015; 12799 del 22 maggio 2017; 1654 del 23 gennaio 2018

¹³ Ordinanza della Cass. civ. Sez. Un. n. 22435 del 24 settembre 2018 richiamata da ultimo dalla sentenza della Cass. civ. Sez. III n. 25919 del 15 ottobre 2019.

¹⁴ Ordinanza della Cass. civ. Sez. Un. n. 22435 del 24 settembre 2018, cit.

comportamento colpevole dell'amministrazione, dunque nella violazione del principio generale del *neminem laedere*¹⁵.

In virtù del richiamo a questa giurisprudenza, sono diversi i casi in cui il giudice amministrativo adito ha dichiarato inammissibile la domanda di risarcimento del danno per lesione del legittimo affidamento per difetto della sua giurisdizione, poi declinata a favore del giudice ordinario¹⁶.

Di recente, questo orientamento della Corte di Cassazione non è stato condiviso dal T.A.R. Piemonte¹⁷. Il giudice amministrativo, in questa pronuncia, si dice non «persuaso della impostazione adottata dalla Suprema Corte, la quale si pone in contrasto con la formulazione dell'articolo 7, comma 5, del c.p.a. e con l'interpretazione costituzionalmente orientata fornita dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 204 del 2004, che ricollega la giurisdizione esclusiva all'esercizio sia pure indiretto del potere, con la sentenza n. 191 del 2006 nella quale afferma chiaramente che l'esercizio anche di un solo tratto di potere, ancorché illegittimo, giustifica l'attribuzione della controversia alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, indipendentemente dalle vicende successive, con le sentenze n. 140 del 2007 e n. 35 del 2010 con le quali sostiene che l'esercizio del potere, senza distinzioni di gradualità, può incidere su situazioni di diritto soggettivo». Secondo il T.A.R. Piemonte, l'impostazione della Suprema Corte contrasterebbe anche con l'articolo 7, comma 7 del d.lgs. 104/2010 che mira alla realizzazione del principio di effettività della tutela mediante la concentrazione davanti al giudice amministrativo, nelle particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi e con il successivo articolo 30, comma 2 nella parte in cui afferma che nei casi di giurisdizione esclusiva può altresì essere chiesto il risarcimento del danno derivante dalla lesione di tali diritti soggettivi.

In attesa della pronuncia del Consiglio di Stato, si può ben dire con questo esempio che i criteri di riparto delle competenze sul piano giurisdizionale in materia di aiuti di Stato non sono interpretati in modo univoco, con ciò che ne consegue in termini di effettività della tutela per chi abbia necessità di ricorrere alla via giudiziaria. È pur vero che l'istituto della *translatio* giudici di cui all'art. 11 del d.lgs. 104/2010 e all'art. 59 della legge 69/2009¹⁸) consente di rimediare all'eventuale errore di individuazione del giudice adito, ma ciò comporta tempi di giustizia sicuramente dilatati e innegabili conseguenze di natura patrimoniale per il richiedente la misura risarcitoria.

¹⁵ Ordinanza Cass. civ. Sez. Un. n. 17586 del 4 settembre 2015, cit.

¹⁶ Cfr., *ex multis*, le sentenze del T.A.R. Veneto Venezia, Sez. III del 31 gennaio 2019, n. 120; del T.A.R. Lazio Roma Sez. III *ter* n. 2975 del 15 marzo 2018 e del T.A.R. Liguria Genova Sez. II n. 753 del 10 ottobre 2017.

¹⁷ Sentenza del T.A.R. Piemonte Torino Sez. I del 18 marzo 2019, n. 292.

¹⁸ Legge 18 giugno 2009, n. 69, *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*, in *GURI* 19 giugno 2009, n. 140, S.O.

2. Il *private enforcement* delle norme sugli aiuti di Stato.

Questa breve ancorché necessaria premessa in tema di riparto delle competenze sul piano giurisdizionale, con i suoi dubbi applicativi non del tutto risolti, mi conduce ad alcune riflessioni su taluni aspetti specifici di natura sostanziale della disciplina del *private enforcement* in materia di aiuti di Stato.

In particolare, dedico attenzione proprio alle azioni di risarcimento del danno che sono emblema del *private enforcement* sebbene non ne esauriscano la disciplina. Oggi vi è la tendenza, errata, a identificare l'applicazione delle regole sul piano privatistico con le azioni risarcitorie che sono *species* di un *genus* ben più ampio. Invero, il *private enforcement* copre un vasto e variegato ventaglio di azioni e i casi riguardati sono ben più numerosi di quelli che ricadono sotto la definizione di *public enforcement*.

Semplificando, mentre con la locuzione *public enforcement* ci si riferisce alle controversie davanti ai giudici nazionali relative a ordini di recupero, con il termine *private enforcement* si qualificano quelle controversie che originano dalla violazione degli obblighi imposti dall'art. 108, par. 3, del TFUE. Diversi sono, evidentemente, i rimedi e così anche la base giuridica che ne giustifica l'adozione.

Nell'ambito del *public enforcement* ai giudici nazionali compete: *a)* quantificare l'entità dell'aiuto che deve essere recuperato, inclusi gli interessi; *b)* identificare il beneficiario dell'aiuto; *c)* decidere su istanze di sospensione delle misure di recupero; *d)* indirettamente contestare la decisione della Commissione attraverso un rinvio pregiudiziale di validità ai sensi dell'art. 267 del TFUE; *e)* recuperare l'aiuto nel contesto di una procedura fallimentare; *f)* dichiarare che il recupero non può essere eseguito. Nel suo operato il giudice deve muoversi in conformità della decisione adottata dalla Commissione, salvo appunto metterne in dubbio la validità con lo strumento del rinvio pregiudiziale, e nel pieno rispetto della giurisprudenza della Corte di giustizia. In suo soccorso intervengono gli atti di *soft law* e, in particolare, oggi la recente Comunicazione della Commissione sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili adottata il 23 luglio 2019¹⁹.

Nell'ambito, invece, del *private enforcement* i giudici interni dovranno, in presenza di una violazione dell'art. 108, paragrafo 3 del TFUE (diversamente, ovvero quando l'aiuto sia esistente, si è in un contesto puramente pubblicistico): *a)* ordinare il recupero dell'aiuto; *b)* adottare misure cautelari; *c)* ordinare il recupero degli interessi; *d)* statuire sulle azioni di risarcimento del danno; *e)* decidere in merito alla richiesta da parte di terzi di rimborso delle imposte versate in conseguenza di un aiuto illegale. In questo caso, i giudici nazionali dovranno fare riferimento al regolamento generale di

¹⁹ Comunicazione della Commissione *sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili*, C/2019/5396, in *GUUE* C 247 del 23 luglio 2019, p. 2.

esenzione²⁰ e ai regolamenti *de minimis*²¹, essendo l'illegalità dell'aiuto esclusa in caso di corretta applicazione di tali atti, alla Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto e, naturalmente, alla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Secondo l'impostazione voluta dai c.d. "padri costituenti", se la valutazione della compatibilità di misure di aiuto con il mercato interno (già comune) rientra nella competenza esclusiva della Commissione, che agisce sotto il controllo dei giudici dell'Unione, i giudici nazionali provvedono alla salvaguardia dei diritti dei singoli in caso di inadempimento dell'obbligo di previa notifica degli aiuti di Stato alla Commissione²². Questo è il *private enforcement*.

3. In particolare, le azioni di risarcimento danni in materia di aiuti di Stato.

I due diversi piani di applicazione delle regole (*public* e *private*) al tempo stesso si combinano e si coordinano per dare coerenza al sistema sotto il profilo procedurale e sostanziale. Lo stesso dicasi per le finalità che tali regole perseguono, solo in apparenza differenti.

Ad esempio, le azioni risarcitorie, ancorché siano volte a reintegrare la sfera patrimoniale del soggetto danneggiato, sono funzionali alla tutela degli interessi pubblici in virtù della loro natura deterrente. In quest'ottica, tale applicazione giudiziale delle norme sulla concorrenza, da un lato, consente il ristoro delle posizioni soggettive

²⁰ Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, *che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato*, in GUUE L 187 del 26 giugno 2014, p. 1, modificato dal Regolamento (UE) 2017/1084 della Commissione, del 14 giugno 2017, *che modifica il regolamento (UE) n. 651/2014 per quanto riguarda gli aiuti alle infrastrutture portuali e aeroportuali, le soglie di notifica applicabili agli aiuti alla cultura e alla conservazione del patrimonio e agli aiuti alle infrastrutture sportive e alle infrastrutture ricreative multifunzionali, nonché i regimi di aiuti a finalità regionale al funzionamento nelle regioni ultraperiferiche, e modifica il regolamento (UE) n. 702/2014 per quanto riguarda il calcolo dei costi ammissibili*, in GUUE L 156 del 20 giugno 2017, p. 1.

²¹ In materia di aiuti di Stato il regime *de minimis* è previsto dal Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, *relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis»*, in GUUE L 352 del 24 dicembre 2013, p. 1 e dal Regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, *relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» nel settore agricolo*, in GUUE L 352 del 24 dicembre 2013, p. 9 e, per quanto concerne i servizi di interesse economico generale, dal Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione, del 25 aprile 2012, *relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale*, in GUUE L 114 del 26 aprile 2012, p. 8.

²² Cfr., in particolare, le sentenze della Corte di giustizia del 5 ottobre 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, EU:C:2006:644, punto 38 e del 21 ottobre 2003, *Van Calster e a.*, C-261/01 e C-262/01, EU:C:2003:571, punto 75.

lese e, dall'altro lato, contribuisce in modo sostanziale al mantenimento di una concorrenza effettiva.

Non a caso, il diritto al risarcimento è stato riconosciuto dalla Corte di giustizia, dunque, prima in via pretoria, anche in ragione degli effetti positivi che il suo esercizio avrebbe avuto sul *public enforcement*.

Di questo assunto non può dubitarsi se si prendono in considerazione le norme rivolte alle imprese, quali gli articoli 101 e 102 del TFUE, la cui applicazione segue oggi un nuovo paradigma, non più unicamente funzionale alla realizzazione del mercato (prima comune, poi interno), bensì basato sull'impatto concreto delle condotte su di esso, e, dunque, anche sulla misurazione della perdita di benessere da parte dei consumatori.

Questo assunto pare, però, meno convincente quando si analizzano le regole applicabili agli Stati.

La Corte di giustizia ha dato particolare rilevanza all'azione risarcitoria nei confronti dello Stato in presenza di una violazione dell'articolo 108, paragrafo 3 del TFUE. Nella sentenza *CELF*²³ la Corte ha affermato che il risarcimento è funzionale a rimediare concretamente agli effetti dell'illegalità dell'aiuto. In altri termini, i privati possono contribuire all'effettività della disciplina degli aiuti di Stato attraverso le azioni risarcitorie²⁴.

Nondimeno, ad oggi, nell'Unione europea i giudizi in cui è stato richiesto e, soprattutto, riconosciuto un risarcimento dei danni sono ancora pochi. Infatti, nella maggioranza dei casi le azioni giudiziarie sono intentate dai beneficiari degli aiuti che si oppongono agli atti interni di recupero.

Secondo uno studio della Commissione pubblicato nel 2019²⁵, solo l'1% delle azioni risarcitorie intentate nei ventotto Stati membri dell'Unione europea si è concluso con un esito favorevole al richiedente. Le azioni vittoriose, in tutto sei, riguarderebbero un solo Stato, la Francia²⁶. Ovviamente, questo studio si basa su dati parziali, per la difficoltà nel reperire le decisioni assunte in particolare dai giudici non di ultima istanza, ma certamente è significativo di una scarsa propensione dei giudizi nazionali a riconoscere

²³ Sentenza della Corte di giustizia del 12 febbraio 2008, *Centre d'exportation du livre français (CELF), Ministre de la culture et de la communication/Société internationale de diffusion et d'édition - "Celf I"*, C-199/06, EU:C:2008:79.

²⁴ Cfr. la Comunicazione della Commissione *relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali*, in *GUUE* C 85 del 9 aprile 2009, punti da 43 a 55.

²⁵ Il report finale è consultabile all'indirizzo <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0219428enn.pdf>.

²⁶ *Ibidem*, pagina 81, nota 202. Sia consentito dare notizia di una ricerca sulla giurisprudenza italiana in tema di aiuti di Stato, condotta nel quadro delle iniziative del Centro di Eccellenza *Jean Monnet* dell'Università degli Studi di Milano. Tale ricerca ha portato alla creazione di una banca dati in materia che sarà a breve pubblicata sul sito www.eurojus.it.

il diritto al risarcimento in presenza di una violazione delle norme sugli aiuti di Stato. Il dato di cui sopra va, inoltre, combinato con un altro dato: il 65% delle azioni di private *enforcement*, non solo quindi le azioni risarcitorie, sono state respinte.

A lungo ci si potrebbe interrogare sulle ragioni di dati così poco incoraggianti anche per capire se essi siano espressione di una scarsa conoscenza dei rimedi da parte dei singoli oppure di un'inadeguata preparazione dei giudici nazionali, e dunque siano espressione di atteggiamenti di ordine culturale. Oppure se la carenza di azioni risarcitorie sia in qualche modo connaturata alle attuali regole in tema di aiuti di Stato, dunque sia endemica, e si renda, pertanto, necessario l'intervento del legislatore dell'UE come avvenuto nel quadro della disciplina *antitrust* con l'adozione della direttiva 104/2014/UE²⁷.

3.1. Le azioni risarcitorie contro lo Stato da parte da parte del concorrente o di terzi.

Per cercare di rispondere all'interrogativo di cui sopra, occorre analizzare, almeno in termini generali, le varie tipologie di azioni di risarcimento del danno che possono essere promosse, ognuna con le sue peculiarità.

La prima, più frequente, è l'azione risarcitoria promossa dal concorrente del beneficiario dell'aiuto illegale nei confronti dello Stato o di una sua diramazione territoriale cui la misura sia imputabile.

Si tratta evidentemente di un'azione autonoma e con finalità differenti rispetto a quella con cui viene chiesto al giudice nazionale di accertare la violazione da parte dell'amministrazione che ha erogato il sostegno pubblico dell'art. 108, par. 3 del TFUE e, quindi, di disporre il recupero della misura illegittimamente adottata. I due rimedi, pur avendo la medesima base giuridica, sono diversi, ma, come insegna la Corte di giustizia, sono cumulabili in quanto, in presenza di un effetto diretto riconosciuto alle norme dell'UE la cui violazione ha dato origine al danno subito dal singolo, il diritto al risarcimento costituisce il loro corollario necessario²⁸

Ne consegue che l'azione risarcitoria può essere intentata a prescindere dall'avvenuto, si aggiunge tempestivo, recupero dell'aiuto. Tale azione può essere promossa anche nel caso in cui le autorità nazionali non rispettino un'ingiunzione provvisoria di recupero adottata della Commissione nelle more della chiusura del procedimento formale o anche prima della sua apertura.

²⁷ Direttiva 2014/104/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 novembre 2014, *relativa a determinate norme che regolano le azioni per il risarcimento del danno ai sensi del diritto nazionale per violazioni delle disposizioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea*, in *GUUE* L 349 del 5 dicembre 2014, p. 1.

²⁸ Cfr., in particolare, la sentenza della Corte di giustizia del 5 marzo 1996, *Brasserie du Pêcheur e Factortame*, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 22.

La Corte di giustizia ha, infatti, chiarito che i giudici godono, nell'esercizio delle loro funzioni di salvaguardia dei diritti dei singoli, di una certa autonomia rispetto all'intervento della Commissione, sicché possono essere investiti di un'azione di risarcimento dei danni indipendentemente dall'avvio di una procedura d'indagine da parte dell'istituzione UE o da una sua decisione. Ovviamente, anche per quanto si dirà più avanti, un'azione *follow-on*, dunque fondata su una decisione di incompatibilità della misura da parte della Commissione, ha più probabilità di concludersi con un esito favorevole per l'attore²⁹.

Di certo, anche in un regime particolare come quello degli aiuti, dove una decisione della Commissione può travolgere il giudicato di un organo giurisdizionale di uno Stato membro che abbia invaso la sua competenza esclusiva³⁰, i giudici svolgono un ruolo determinante e complementare³¹. In ultimo, occorre ricordare che una decisione della Commissione che dichiara un aiuto non notificato compatibile con il mercato interno non ha l'effetto di sanare, a posteriori, gli atti di esecuzione che sono invalidi per il fatto di essere stati adottati in violazione dell'articolo 108, par. 3 e, quindi, non fa venire meno il diritto al risarcimento del danno³².

Per l'esercizio concreto di tale diritto occorre rifarsi alla giurisprudenza della Corte di giustizia che ha affermato il principio generale dello speculare obbligo di risarcimento per le infrazioni al diritto dell'UE³³.

Il presupposto indefettibile è che l'aiuto concesso sia illegale, a prescindere da una declaratoria di incompatibilità da parte della Commissione. Dunque, deve esserci la violazione di una norma dell'UE (l'art. 108, par. 3 del TFUE) preordinata a conferire diritti in capo ai singoli e la violazione deve essere sufficientemente caratterizzata.

²⁹ Cfr. lo studio della Commissione menzionato nella nota 24, a pagina 80.

³⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2007, *Lucchini*, C-119/05, EU:C:2007:434.

³¹ Sentenza della Corte di giustizia del 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, punto 27 e giurisprudenza ivi citata

³² Così si espressa tra l'altro la Corte di giustizia nella sentenza del 23 gennaio 2019, *Traghetti del Mediterraneo*, C-387/17, EU:C:2019:51. La sentenza, relativa a un caso iniziato ancora nel lontano 1974 e non ancora concluso, origina da un rinvio della Cassazione davanti alla quale era stata impugnata la decisione della Corte di Appello di Genova del 2014 che aveva confermato la condanna dello Stato al risarcimento dei danni per violazione delle norme sugli aiuti, configurandosi responsabilità dello Stato-legislatore e non una responsabilità della Repubblica italiana per il fatto di un suo organo giurisdizionale. La Corte di giustizia, in questa sentenza, si è pronunciata sulle questioni di merito della qualificazione dell'aiuto come nuovo e sulla applicabilità del termine di prescrizione decennale previsto dall'art. 17, par. 1 del reg. 2015/1589, cit., alla luce delle norme previste dal diritto nazionale, in ossequio al principio dell'autonomia procedurale degli Stati, beninteso da interpretarsi nel rispetto dei criteri di effettività e di equivalenza.

³³ Cfr., in particolare, le sentenze della Corte di giustizia del 19 novembre 1991, C-6 e 9/90, *Franovich*, in EU:C:1991:428, punto 35 e del 5 marzo 1996, *Brasserie du Pêcheur e Factortame*, cit. e del 13 giugno 2006, C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*, EU:C:2006:391, spec. punto 41.

Infine, e questo risulta essere nella pratica l'aspetto più problematico, va provato il nesso di causalità tra la violazione del diritto UE e il danno lamentato.

Proprio nella difficoltà a dimostrare la sussistenza del nesso eziologico risiedono le ragioni principali dello scarso ricorso alle azioni risarcitorie e, soprattutto, del loro insuccesso. Rispetto a un'azione di risarcimento del danno per violazione degli artt. 101 e 102 del TFUE, nella materia degli aiuti di Stato l'attore può trovarsi chiamato a provare l'esistenza di un duplice nesso di causalità: i) quello tra l'erogazione della misura e il comportamento tenuto dal beneficiario sul mercato e ii) quello tra tale comportamento e il danno subito. Rispetto alla disciplina *antitrust*, a cambiare è, dunque, la struttura della teoria del danno concorrenziale (*theory of harm*) subito dal privato.

In particolare, nella prima tipologia di nesso causale è connaturata un'asimmetria informativa che non è mitigata da correttivi come quelli introdotti nella disciplina *antitrust* dalla direttiva 104/2014. Difficoltà nel provare l'elemento del nesso causale sussistono a maggior ragione per soggetti altri rispetto ai concorrenti del beneficiario: basti pensare a un'associazione di consumatori, al creditore non del beneficiario, ma del concorrente.

Altro profilo critico è quello della quantificazione dei danni. Qui va provata l'entità del profitto che il concorrente danneggiato non ha potuto conseguire in ragione della distorsione del mercato causata dall'aiuto illegale. Il danno, come è evidente, non coincide con il vantaggio ricevuto dal beneficiario ed eventualmente oggetto di recupero, ma va individuato con riferimento alla situazione controfattuale in assenza dell'aiuto illegale e può includere sia il danno emergente, sia il lucro cessante, nonché gli interessi maturati³⁴.

Sotto questo profilo non vi è differenza con la disciplina *antitrust* e anche le tecniche per la quantificazione del danno sono le stesse che trovano applicazione con riguardo alle regole applicabili alle imprese.

La dimostrazione del danno presuppone una complessa analisi economica e una difficile valutazione prognostica dell'andamento del mercato in assenza della misura illegittima. Stante la molteplicità di variabili che possono entrare in gioco, il ricorrente può essere, quindi, portato ad affidarsi a stime presuntive del danno ai fini della quantificazione dell'importo effettivo da risarcire al ricorrente. L'uso di tali stime è, peraltro, ammesso purché sia rispettato il principio di effettività. Anzi, per la Corte esse rappresentano uno strumento utile per i giudici nazionali che incontrano difficoltà nel

³⁴ Cfr., fra le altre, la sentenza della Corte di giustizia *Brasserie du pêcheur e Factortame*, cit., punto 87.

calcolo dei danni, i quali, beninteso, potranno chiedere assistenza alla Commissione o rivolgersi alla Corte un quesito pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del TFUE³⁵.

I giudici nazionali possono poi fare riferimento a un documento pubblicato nel 2013 dalla Commissione³⁶, una guida pratica per la quantificazione dei danni nei casi di *private enforcement* delle norme *antitrust*. Non vi sono ragioni perché tale guida non possa essere utilizzata dai giudici nazionali anche in materia di aiuti di Stato.

3.2. Le azioni risarcitorie contro lo Stato da parte da parte del concorrente o di terzi.

Il concorrente potrebbe anche promuovere un'azione di risarcimento nei confronti del beneficiario dell'aiuto.

Non può, però, fondarla direttamente sul diritto dell'Unione perché quest'ultimo non gli offre una base giuridica idonea. La Corte di giustizia con la sentenza *SFEI*³⁷ ha affermato che al beneficiario non può essere imputata, attraverso l'applicazione delle norme dell'Unione, una responsabilità civile per il fatto di avere accettato un aiuto illegale. L'articolo 108, par. 3 del TFUE, d'altra parte, è una disposizione indirizzata agli Stati cui impone precisi obblighi e, dunque, non può avere efficacia diretta orizzontale, ovvero non può essere invocata nei confronti del privato che ha beneficiato dell'aiuto, il quale è tenuto a restituire l'aiuto illegale, pur in assenza del riconoscimento nei suoi confronti di una posizione soggettiva di obbligo, in quanto l'indebito vantaggio acquisito con l'erogazione dell'aiuto illegale non è in alcun modo meritevole di tutela secondo il diritto dell'Unione.

In questo limite risiede una delle principali differenze fra la disciplina *antitrust* e quella degli aiuti, laddove gli articoli 101 e 102 del TFUE, essendo norme destinate alle imprese, producono i loro effetti, ovvero diritti e obblighi, anche nei rapporti tra i privati.

Il concorrente che intenda agire contro il beneficiario, ipotesi non esclusa dalla Corte di giustizia, dovrà quindi invocare la normativa nazionale in tema di responsabilità extracontrattuale.

Nell'ordinamento italiano la condotta del beneficiario che approfitta dell'indebita erogazione di risorse pubbliche per orientare la sua strategia sul mercato può in astratto considerarsi in violazione della clausola generale di correttezza professionale *ex art. 2598 n. 3 cod. civ.*³⁸

³⁵ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 1996, *SFEI*, C-39/94, EU:C:1996:285, punto 53 e la Comunicazione della Commissione *relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali*, cit., punti 51 e 52.

³⁶ Commission Staff Working Document, Practical Guide Quantifying Harm in Actions for Damages Based on Breaches of Article 101 or 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union, dell'11 giugno 2013, SWD (2013) 205.

³⁷ *Ibidem*, punti 74 e 75.

³⁸ Cfr., *ex multis*, Cass. Civ. Sez. Un. del 13 dicembre 2016, n. 25516.

In questo caso spetterà comunque al concorrente del beneficiario dell'aiuto, dimostrare che la violazione delle regole dell'Unione ha costituito il necessario presupposto per una condotta sul mercato causalmente connessa ad un effettivo danno concorrenziale.

L'attore, diversamente da quanto avviene per l'azione inibitoria, deve dunque fondare la sua pretesa sulla condotta tenuta dal beneficiario sul mercato, dunque sull'elemento soggettivo di cui all'articolo 2600 c.c. che non risiede nella semplice accettazione dell'aiuto illegale, ma nel comportamento successivo, da cui si dovrebbe evincere la volontà o la consapevolezza del soggetto di danneggiare i concorrenti.

In linea di principio, al soggetto che ritenga di essere stato danneggiato da un atto di concorrenza sleale è poi fatta salva la possibilità di far fare riferimento all'art. 2043 cod. civ. in quanto la responsabilità aquiliana assume un ruolo sussidiario tale per cui ad essa si ricorre ogniqualvolta non vi siano i requisiti oggettivi e soggettivi per invocare l'art. 2598, n. 3, cod. civ.³⁹.

Nella sostanza diviene però più semplice, laddove sia possibile, aggirare i limiti di applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato e fondare la pretesa risarcitoria sulla violazione da parte del beneficiario di una norma *antitrust*, più in particolare l'articolo 102 del TFUE.

3.3. Le azioni risarcitorie contro lo Stato da parte del beneficiario.

Vi è poi l'azione risarcitoria contro lo Stato da parte del beneficiario dell'aiuto che si è visto costretto a restituirlo.

Questa azione solleva non pochi dubbi di compatibilità con l'ordinamento dell'Unione perché, riconoscendo tale diritto al risarcimento del danno, si rischia di aggirare e dunque indirettamente disattendere l'obbligo di recupero di un aiuto illegale. Inoltre, come è noto, sul beneficiario grava un obbligo di diligenza che gli impone di accertarsi che lo Stato abbia provveduto alla notifica del progetto di aiuto alla Commissione. Di conseguenza, il risarcimento non potrà mai equivalere al pregiudizio economico *diretto* conseguente al recupero dell'aiuto, ma solo, e in presenza di circostanze particolari, al pregiudizio *indiretto*, ad esempio la perdita di avviamento, la perdita di clientela, dunque di *chances*, e altre voci similari.

La Corte di giustizia si è più volte espressa sul punto affermando che, in base al diritto dell'Unione, l'autorità nazionale che concede un aiuto in violazione dell'art. 108, par. 3, non può far sorgere in capo al beneficiario di tale aiuto un legittimo affidamento quanto alla regolarità del medesimo⁴⁰. Il carattere chiaro, preciso e incondizionato della norma impedisce al beneficiario di invocare il principio omonimo.

³⁹ Cfr. Cass. Civ. del 26 giugno 1973, n. 1829.

⁴⁰ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 5 marzo 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172. In particolare, quando un aiuto è stato messo ad esecuzione senza previa notifica

Il principio del legittimo affidamento deve, infatti, intendersi non come affidamento puro e semplice nell'operato degli organi nazionali, bensì come affidamento nella regolarità delle procedure destinate ad accertare la compatibilità della concreta concessione dell'aiuto con le norme di diritto UE. E, pertanto, è invocabile, da parte del beneficiario di aiuti non dovuti, solo se si fonda sull'avvenuto rispetto delle procedure previste dall'art. 108, par. 3 del TFUE⁴¹.

L'articolo 108, par. 3 del TFUE si configura, insomma, come una disposizione con una dimensione e una valenza bifronte: da un lato, tale norma, destinata agli Stati, non fa sorgere una responsabilità civile in capo al beneficiario nei confronti dei terzi, ma, dall'altro lato, tale responsabilità si ritiene sussistente nei confronti dell'Unione. Il beneficiario non risponde del fatto commissivo consistente nell'aver accettato l'aiuto, ma non può avvantaggiarsi del fatto omissivo consistente nel non avere colpevolmente vigilato sul comportamento dello Stato.

La natura ibrida della norma e i molti interrogativi che solleva inducono alla cautela. Non si esclude che vi siano casi in cui l'operatore economico, pur agendo con la diligenza del buon padre di famiglia, sia indotto dallo Stato a un errore di valutazione circa il rispetto dell'obbligo di notifica e di sospensione con riguardo agli aiuti nuovi.

In conformità di una costante giurisprudenza della Corte, il diritto di far valere il principio della tutela del legittimo affidamento presuppone che all'interessato siano state fornite, da parte delle autorità competenti dell'Unione, assicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate ed affidabili⁴². È altrettanto vero che il comportamento colpevole dell'Amministrazione potrebbe in astratto essere tale da non consentire al beneficiario di adempiere al suo obbligo di diligenza, ma, al momento, anche in questi casi, la giurisprudenza della Corte di giustizia non lo considera meritevole di tutela. Sul piano interno, anche in Italia, non mancano, invece, decisioni difformi da parte dei giudici di prime cure, anche se le stesse non sono poi state confermate nei gradi di giudizio successivi⁴³.

alla Commissione ed è pertanto illegittimo in forza dell'articolo 108, paragrafo 3 del TFUE, il beneficiario dell'aiuto in questione non può, in quel momento, nutrire alcun legittimo affidamento quanto alla regolarità della concessione del medesimo. Cfr., anche, le sentenze della Corte di giustizia del 15 dicembre 2005, *Unicredito Italiano*, C-148/04, EU:C:2005:774, punto 104 e del 19 marzo 2015, *OTP Bank*, C-672/13, EU:C:2015:185, punto 77.

⁴¹ Cfr. *inter alia*, Cass. Civ. Sez. Lav. del 29 ottobre 2018, n. 27401 e Cass. Civ. Sez. III del 10 agosto 2016, n. 16870.

⁴² Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 13 giugno 2013, *HGA*, da C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, punto 132

⁴³ Cfr., ad esempio, Cass. Civ. del 19 febbraio 2019, n. 4861 che ha annullato la sentenza della Corte di Appello di Cagliari 517 del 2017. Il risarcimento del danno in favore del beneficiario dell'aiuto illegale è stato altresì riconosciuto dalla citata sentenza del T.A.R. Piemonte Torino Sez. I, del 18 marzo 2019, n. 292.

4. Alcune considerazioni conclusive.

Volutamente in questo scritto non si dà conto di un'ultima tipologia di azione risarcitoria, quella contro l'Unione europea. Tema di cui, complice il caso *Tercas*⁴⁴, si è ampiamente scritto e dibattuto e così sarà in futuro, anche in considerazione di nuovi casi che sono stati e verranno sottoposti al giudice dell'Unione⁴⁵.

Il senso del contributo vuole essere un altro: ragionare intorno ai limiti insiti nelle attuali regole in materia di aiuti di Stato o meglio, con riguardo al *private enforcement*, nella sostanziale assenza di regole. Eppure, oggi se ne sente la necessità tanto più alla luce del secondo processo di modernizzazione delle norme *antitrust*, che, lungi dall'essere giunto a un approdo sicuro, ha, con la direttiva 104/2014, consentito di creare un felice coordinamento fra la loro dimensione privata e quella pubblica. Alcune disposizioni di questa direttiva, in particolare quelle che mirano a ridurre il grado di asimmetria informativa che in modo naturale caratterizza i rapporti fra la parte lesa e quella responsabile della condotta anticoncorrenziale, potrebbero ben applicarsi anche alla materia degli aiuti di Stato. Ovviamente, si può escludere un richiamo ad esse in via analogica perché, altrimenti, si sarebbe in presenza di una palese lesione del principio generale di autonomia procedurale degli Stati. Al tempo stesso, nulla impedisce al giudice nazionale di ispirarsi ad essa quando si trova chiamato a valutare elementi che possono essere esiziali per le legittime ambizioni risarcitorie dei ricorrenti. Ci si riferisce, in particolare, all'elemento del nesso causale e, dunque, anche all'onere probatorio.

Se le norme *antitrust* possono essere richiamate in una fattispecie di aiuti di Stato per soccorrere il giudice nazionale che deve procedere alla quantificazione del danno, perché non individuare altri campi di applicazione espansiva, pur sempre all'interno di una logica ermeneutica? Una soluzione che potrebbe essere adottata in attesa che il legislatore dell'UE completi la modernizzazione delle regole in materia di aiuti di Stato con una disciplina specifica sulle azioni di risarcimento dei danni.

⁴⁴ Sentenza del Tribunale del 19 marzo 2019, *Repubblica italiana e a. contro Commissione europea*, T-98/16, T-196/16 e T-198/16, EU:T:2019:167.

⁴⁵ Cfr. il ricorso proposto il 25 settembre 2019, *Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro e a. contro Commissione*, T-635/19, EU:T:2019:167.