



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

6 novembre 2012*ⁱ

«Rappresentanza dell'Unione europea dinanzi ai giudici nazionali – Articoli 282 CE e 335 TFUE – Richiesta di risarcimento danni più interessi in ragione del pregiudizio causato all'Unione da un'intesa – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Diritto ad un processo equo – Diritto di ricorso ad un giudice – Parità delle armi – Articolo 16 del regolamento n. 1/2003»

Nella causa C-199/11,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal rechtbank van koophandel te Brussel (Belgio), con decisione del 18 aprile 2011, pervenuta in cancelleria il 28 aprile 2011, nel procedimento

Europese Gemeenschap

contro

Otis NV,

General Technic-Otis Sàrl,

Kone Belgium NV,

Kone Luxembourg Sàrl,

Schindler NV,

Schindler Sàrl,

ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV,

ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg Sàrl,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dal sig. K. Lenaerts, vicepresidente, dal sig. A. Tizzano, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. L. Bay Larsen, A. Rosas, E. Jarašiūnas presidenti di sezione, dai sigg. E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (relatore), dalla sig. ra A. Prechal e dal sig. C.G. Fernlund, giudici,

* Lingua processuale: l'olandese.

avvocato generale: sig. P. Cruz Villalón

cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 14 marzo 2012,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Otis NV, da H. Speyart, S. Brijs e G. Borremans, advocaten;
- per la Kone Belgium NV, da D. Paemen, avocat, D. Vermeiren, advocaat, e T. Vinje, solicitor;
- per la Schindler NV, da P. Wytinck, advocaat;
- per la ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV, da O. Brouwer, N. Lorjé e A. Pliego Selie, advocaten;
- per la Commissione europea, da H. Krämer e C. ten Dam, in qualità di agenti;
- per il Consiglio dell'Unione europea, da B. Driessen, in qualità di agente,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 26 giugno 2012,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 282 CE, 335 TFUE e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), nonché degli articoli 103 e 104 del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE, Euratom) n. 1995/2006 del Consiglio, del 13 dicembre 2006 (GU L 390, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento finanziario»).
- 2 Tale domanda è stata sollevata nell'ambito di una controversia tra l'Europese Gemeenschap (Comunità europea), rappresentata dalla Commissione europea, da un lato, e la Otis NV, la Kone Belgium NV, la Schindler NV, la ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV, la General Technic-Otis Sàrl, la Kone Luxembourg Sàrl, la Schindler Sàrl e la ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg Sàrl, fabbricanti di ascensori e scale mobili, dall'altro, relativamente a una domanda di risarcimento dei danni che tali società avrebbero provocato infrangendo l'articolo 81 CE.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

I Trattati

3 L'articolo 282 CE disponeva:

«In ciascuno degli Stati membri, la Comunità ha la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali; essa può in particolare acquistare o alienare beni immobili e mobili e stare in giudizio. A tale fine, essa è rappresentata dalla Commissione».

4 Alla data del 1° dicembre 2009, in seguito all'entrata in vigore del Trattato FUE, l'articolo 282 CE è stato sostituito dall'articolo 335 TFUE, che così recita:

«In ciascuno degli Stati membri, l'Unione ha la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali; essa può in particolare acquistare o alienare beni immobili e mobili e stare in giudizio. A tale fine, essa è rappresentata dalla Commissione. Tuttavia, l'Unione è rappresentata da ciascuna delle istituzioni, in base alla loro autonomia rappresentativa, per le questioni connesse al funzionamento della rispettiva istituzione».

5 L'articolo 339 TFUE dispone:

«I membri delle istituzioni dell'Unione, i membri dei comitati e parimenti i funzionari e agenti dell'Unione sono tenuti, anche dopo la cessazione dalle loro funzioni, a non divulgare le informazioni che per loro natura siano protette dal segreto professionale e in particolare quelle relative alle imprese e riguardanti i loro rapporti commerciali ovvero gli elementi dei loro costi».

6 L'articolo 47 TUE è formulato come segue:

«L'Unione ha personalità giuridica».

Il regolamento (CE) n. 1/2003

7 A termini del considerando 37 del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato (GU 2003, L 1, pag. 1):

«Il presente regolamento ottempera ai diritti fondamentali e osserva i principi sanciti in particolare nella [Carta]. Esso pertanto dovrebbe essere interpretato e applicato in relazione a detti diritti e principi».

8 L'articolo 16 del medesimo regolamento, rubricato «Applicazione uniforme del diritto comunitario in materia di concorrenza», al paragrafo 1 enuncia:

«Quando le giurisdizioni nazionali si pronunciano su accordi, decisioni e pratiche ai sensi dell'articolo 81 [CE] o 82 [CE] che sono già oggetto di una decisione della Commissione, non possono prendere decisioni che siano in contrasto con la decisione adottata dalla Commissione. Esse devono inoltre evitare decisioni in contrasto con una decisione contemplata dalla Commissione in procedimenti da essa avviati. A tal fine le giurisdizioni nazionali possono valutare se sia necessario o

meno sospendere i procedimenti da esse avviati. Tale obbligo lascia impregiudicati i diritti e gli obblighi di cui all'articolo 234 [CE]».

9 A mente dell'articolo 28 di detto regolamento, rubricato «Segreto d'ufficio»:

«1. Salvo il disposto degli articoli 12 e 15, le informazioni raccolte ai sensi degli articoli da 17 a 22 possono essere utilizzate soltanto per lo scopo per il quale sono state assunte.

2. Fatti salvi lo scambio e l'uso delle informazioni previst[i] dagli articoli 11, 12, 14, 15 e 27, la Commissione e le autorità degli Stati membri garanti della concorrenza nonché i loro funzionari, agenti e altre persone che lavorano sotto il controllo di dette autorità così come i funzionari e gli agenti di altre autorità degli Stati membri sono tenuti a non divulgare le informazioni acquisite o scambiate in applicazione del presente regolamento e che, per la loro natura, sono protette dal segreto d'ufficio. Questo obbligo è valido anche per tutti i rappresentanti e gli esperti degli Stati membri partecipanti alle riunioni del Comitato consultivo conformemente all'articolo 14».

Il regolamento finanziario

10 Conformemente all'articolo 50 del regolamento finanziario, la Commissione riconosce alle altre istituzioni i poteri necessari all'esecuzione delle rispettive sezioni del bilancio.

11 Ai sensi dell'articolo 59 di detto regolamento:

«1. Le funzioni di ordinatore sono esercitate dall'istituzione.

(...)

2. Ogni istituzione stabilisce nelle proprie regole amministrative interne gli agenti di livello adeguato ai quali delega, nel rispetto delle condizioni previste dal rispettivo regolamento interno, le funzioni di ordinatore, i limiti dei poteri conferiti, nonché la facoltà dei delegati di sottodelegare i loro poteri.

(...)».

12 A termini dell'articolo 60, paragrafo 1, del regolamento finanziario, l'ordinatore è incaricato in ogni istituzione di eseguire le entrate e le spese secondo i principi di una sana gestione finanziaria e di garantirne la legittimità e la regolarità.

13 L'articolo 103 del medesimo regolamento stabilisce:

«Quando la procedura di aggiudicazione si rivela inficiata da errori sostanziali, irregolarità o frodi, le istituzioni sospendono la procedura e possono adottare ogni provvedimento necessario, incluso l'annullamento della procedura stessa.

Quando, dopo l'aggiudicazione dell'appalto, la procedura di aggiudicazione o l'esecuzione di un appalto si rivela inficiata da errori sostanziali, irregolarità o frodi, le istituzioni possono, in funzione della fase alla quale è giunta la procedura, non attribuire il contratto oppure sospendere l'esecuzione oppure, se del caso, risolverlo.

Se detti errori, irregolarità o frodi sono imputabili al contraente, le istituzioni possono inoltre rifiutare il pagamento, recuperare gli importi già versati oppure risolvere tutti i contratti conclusi con il contraente, proporzionalmente alla gravità degli errori, irregolarità o frodi».

14 L'articolo 104 del citato regolamento prevede:

«Le istituzioni sono considerate amministrazioni aggiudicatrici per gli appalti che aggiudicano per proprio conto. (...)».

La comunicazione della Commissione relativa alla cooperazione tra la Commissione e le giurisdizioni degli Stati membri dell'UE ai fini dell'applicazione degli articoli 81 e 82 del trattato CE

15 Conformemente al punto 26 della comunicazione della Commissione relativa alla cooperazione tra la Commissione e le giurisdizioni degli Stati membri dell'UE ai fini dell'applicazione degli articoli 81 e 82 del trattato CE (GU 2004, C 101, pag. 54), «(...) la Commissione non trasmetterà alle giurisdizioni nazionali le informazioni presentate volontariamente da un'impresa che abbia richiesto un trattamento favorevole senza il consenso di quest'ultima».

Il diritto belga

16 L'articolo 17 del codice di procedura dispone:

«Per proporre un'azione è necessario esservi legittimati e avervi interesse».

17 L'articolo 1382 del codice civile stabilisce:

«Qualunque atto doloso o colposo cagioni ad altri un danno obbliga chi ha commesso l'atto a risarcire il danno».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

Fatti all'origine della controversia

18 In seguito a varie denunce, nel 2004 la Commissione avviava un'indagine per accertare l'esistenza di un'intesa tra i quattro principali produttori europei di ascensori e scale mobili, ovverosia i gruppi Otis, Kone, Schindler e ThyssenKrupp. L'indagine si concludeva con la decisione C(2007) 512 def. della Commissione, del 21 febbraio 2007, relativa a un procedimento ai sensi dell'articolo 81 [CE] (Caso COMP/E-1/38.823 – Ascensori e scale mobili) (in prosieguo: la «decisione del 21 febbraio 2007»).

19 In detta decisione la Commissione constatava che le imprese che ne erano destinatarie, fra le quali le convenute nel procedimento principale, avevano infranto l'articolo 81 CE spartendosi appalti ed altri contratti in Belgio, in Germania, in Lussemburgo e nei Paesi Bassi, a fini di ripartizione dei mercati e di fissazione dei prezzi, convenendo un meccanismo di compensazione in certi casi, scambiandosi informazioni sui volumi delle vendite e sui prezzi, partecipando regolarmente a

riunioni o stabilendo altri contatti strumentali a determinare le restrizioni summenzionate e a metterle in atto. Per tali infrazioni la Commissione infliggeva ammende di importo totale pari a più di EUR 992 milioni.

- 20 Contro tale decisione più società, fra le quali le convenute nel procedimento principale, proponevano ricorsi di annullamento dinanzi al Tribunale dell'Unione europea.
- 21 Con sentenze del 13 luglio 2011, Schindler Holding e a./Commissione, T-138/07 (Racc. pag. II-4819); General Technic-Otis/Commissione, T-141/07, T-142/07, T-145/07 e T-146/07 (Racc. pag. II-4977); ThyssenKrupp Liften Ascenseurs/Commissione, T-144/07, da T-147/07 a T-150/07 e T-154/07 (Racc. pag. II-5129), nonché Kone e a./Commissione, T-151/07 (Racc. pag. II-5313), il Tribunale respingeva detti ricorsi, tranne quelli proposti dalle società del gruppo ThyssenKrupp, i quali venivano parzialmente accolti con riferimento all'importo delle ammende irrogate.
- 22 Le ricorrenti proponevano indi appello dinanzi alla Corte per l'annullamento delle suddette sentenze; le impugnazioni venivano registrate con attribuzione dei numeri di ruolo C-493/11 P, C-494/11 P, C-501/11 P, da C-503/11 P a C-506/11 P, C-510/11 P, C-516/11 P e C-519/11 P. Con ordinanze del 24 aprile e dell'8 maggio 2012, il presidente della Corte cancellava dal ruolo della Corte le cause da C-503/11 P a C-506/11 P, C-516/11 P e C-519/11 P. Con ordinanze del 15 giugno 2012, United Technologies/Commissione e Otis Luxembourg e a./Commissione, la Corte rigettava le impugnazioni nelle cause C-493/11 P e C-494/11 P. Le cause C-501/11 P e C-510/11 P sono attualmente pendenti dinanzi alla Corte.

Il procedimento dinanzi al giudice del rinvio

- 23 Con atto introduttivo del 20 giugno 2008, la Comunità europea, divenuta l'Unione europea, rappresentata dalla Commissione, ha proposto un'azione dinanzi al giudice del rinvio chiedendo, in via principale, la condanna delle convenute nel procedimento principale a pagare all'Unione europea la somma provvisoria di EUR 7 061 688 (interessi e spese processuali esclusi) a titolo di risarcimento del danno cagionato con i loro comportamenti anticoncorrenziali quali constatati nella decisione del 21 febbraio 2007. L'Unione aveva, infatti, aggiudicato alle convenute nel procedimento principale vari appalti pubblici per l'installazione, la manutenzione e l'ammodernamento di ascensori e scale mobili in diversi edifici del Consiglio dell'Unione europea, del Parlamento europeo, della Commissione, del Comitato economico e sociale europeo, del Comitato delle Regioni dell'Unione europea e dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, ubicati in Belgio e in Lussemburgo. In subordine, l'Unione ha chiesto la nomina di un perito per la quantificazione, in particolare, dell'intero ammontare del danno subito.
- 24 Le convenute nel procedimento principale contestano la legittimazione della Commissione ad agire in rappresentanza dell'Unione, giacché le altre istituzioni dell'Unione asseritamente lese dall'infrazione in questione non le avrebbero conferito alcun mandato in tal senso. Esse fanno inoltre valere una violazione dei principi di indipendenza degli organi giurisdizionali e di parità delle armi, vista la particolare situazione in cui versa la Commissione nel corso di un procedimento di applicazione dell'articolo 81, paragrafo 1, CE. Tenuto conto del fatto che, conformemente all'articolo 16 del regolamento n. 1/2003, la decisione del 21 febbraio 2007 è vincolante per il giudice del rinvio, sarebbe violato altresì il principio secondo il quale nessuno può essere giudice in una causa propria (nemo iudex in sua causa).

- 25 Il giudice del rinvio si è dichiarato non competente a decidere in ordine al danno cagionato dalle convenute nel procedimento principale aventi sede in Lussemburgo.
- 26 Ciò premesso, il rechtbank van koophandel te Brussel ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- 1) a) A termini dell'articolo 282 CE, attualmente articolo 335 TFUE, l'Unione è rappresentata dalla Commissione. L'articolo 335 TFUE, da un lato, e gli articoli 103 e 104 del regolamento finanziario, dall'altro, dispongono che, per quanto concerne le questioni amministrative connesse al loro funzionamento, le istituzioni interessate rappresentano l'Unione, con l'eventuale conseguenza che sono le istituzioni medesime, in via esclusiva o meno, a poter agire in giudizio. Non vi è alcun dubbio che la riscossione, da parte di imprese, di prezzi eccessivi per effetto di un'intesa rientri nella nozione di frode. Nel diritto nazionale belga vale il principio "lex specialis generalibus derogat". Nella misura in cui detto principio giuridico vale anche nel diritto dell'Unione, se debba ritenersi che l'iniziativa per la presentazione di azioni in giudizio spetti alle istituzioni interessate (tranne nei casi in cui l'amministrazione aggiudicatrice è proprio la Commissione).
 - b) (in subordine) Se la Commissione non debba disporre almeno di un mandato di rappresentanza rilasciato dalle istituzioni per difendere in giudizio i loro interessi.
- 2) a) La [Carta] al suo articolo 47 e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo [e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la "CEDU")] al suo articolo 6, paragrafo 1, garantiscono a tutti il diritto ad un processo equo e il rispetto del principio ad esso connesso secondo cui nessuno può essere giudice in una propria causa. Si pone la questione se con questo principio sia compatibile il fatto che la Commissione, in una prima fase, intervenga come autorità garante della concorrenza e sanzioni il comportamento censurato, ossia l'intesa, in quanto integrante una violazione dell'articolo 81 CE, attualmente articolo 101 TFUE, dopo aver svolto essa stessa un'indagine in merito, e successivamente, in una seconda fase, prepari il procedimento per il risarcimento del danno dinanzi ad un giudice nazionale e decida di avviarlo, mentre lo stesso membro della Commissione è responsabile per entrambe le questioni, che sono collegate tra loro, tanto più che il giudice nazionale adito non può discostarsi dalla decisione sanzionatoria.
 - b) (in subordine) In caso di risposta [negativa] alla questione n. 2, sub a) (sussiste incompatibilità), come possa la vittima (la Commissione e/o le istituzioni e/o l'Unione) di un atto illecito (l'intesa) far valere nell'ordinamento dell'Unione il suo diritto al risarcimento, che costituisce anch'esso un diritto fondamentale».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

- 27 Con la prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 282 CE e 335 TFUE debbano essere interpretati nel senso che la Commissione è legittimata a rappresentare l'Unione dinanzi a un giudice nazionale nell'ambito di un'azione civile di risarcimento dei danni cagionati all'Unione da un'intesa o da una pratica vietata ai sensi degli articoli 81 CE e 101 TFUE, che possa aver avuto ripercussioni su appalti pubblici aggiudicati da diverse istituzioni e/o diversi organi dell'Unione, anche quando l'(altra) istituzione o l'organo di volta in volta interessati non gliene abbiano conferito mandato.

- 28 La rappresentanza della Comunità dinanzi ai giudici degli Stati membri nazionali è stata disciplinata, fino al 1° dicembre 2009, data in cui è entrato in vigore il Trattato FUE, dall'articolo 282 CE.
- 29 Siccome l'azione principale è stata intentata anteriormente a detta data, occorre anzitutto esaminare se, nel proporre una tale azione, la Commissione fosse legittimata a rappresentare la Comunità ai sensi del suddetto articolo.
- 30 Risulta dal tenore di detto articolo che la Comunità può stare in giudizio in qualunque Stato membro e che, a tal fine, è la Commissione a rappresentarla.
- 31 Le convenute nel procedimento principale fanno valere, tuttavia, che l'articolo 282 CE costituisce solamente una regola generale cui gli articoli 274 CE e 279 CE derogano. Tali ultime disposizioni sarebbero state messe in atto dal regolamento finanziario che, agli articoli 59 e 60, attribuirebbe a ciascuna istituzione dell'Unione l'esecuzione delle rispettive sezioni del bilancio. Dagli articoli 103 e 104 del medesimo regolamento discenderebbe, inoltre, che spetta alle singole istituzioni, qualora si reputino lese dall'infrazione controversa, avviare un'azione di risarcimento, dato che la maggior parte degli appalti è stata aggiudicata in loro nome e per loro conto.
- 32 Si deve rilevare al riguardo che gli articoli 274 CE e 279 CE, nonché le disposizioni del regolamento finanziario, definiscono, in particolare, i poteri delle istituzioni in materia di redazione e di esecuzione del bilancio. Al contrario, l'articolo 282 CE attribuisce alla Comunità la capacità giuridica e disciplina la sua rappresentanza, segnatamente, dinanzi ai giudici degli Stati membri. Orbene, la rappresentanza della Comunità dinanzi a detti giudici è una questione distinta da quella relativa alle misure di esecuzione del bilancio che un'istituzione della Comunità adotti. Per questo motivo, nella fattispecie non è di alcuna rilevanza il principio «lex specialis generalibus derogat».
- 33 Quanto, in particolare, agli articoli 103 e 104 del regolamento finanziario, ai quali fa riferimento il giudice del rinvio nell'enunciato della sua prima questione, è giocoforza constatare che tali disposizioni contengono regole relative all'aggiudicazione e all'esecuzione degli appalti pubblici e non alla rappresentanza dell'Unione dinanzi ai giudici degli Stati membri.
- 34 Ne consegue che la Commissione era legittimata a rappresentare la Comunità dinanzi al giudice del rinvio sul fondamento dell'articolo 282 CE.
- 35 Riguardo all'articolo 335 TFUE, si deve rilevare che il Trattato FUE non contiene disposizioni transitorie circa la rappresentanza dell'Unione nei procedimenti instaurati dinanzi ai giudici degli Stati membri prima della sua entrata in vigore, ma ancora pendenti in seguito. La disposizione pertinente che disciplina detta rappresentanza è, pertanto, l'articolo 282 CE, atteso che il procedimento principale è stato introdotto prima dell'entrata in vigore del Trattato FUE.
- 36 Tutto ciò considerato, occorre rispondere alla prima questione che il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che, in circostanze come quelle del procedimento principale, esso non osta a che la Commissione rappresenti l'Unione dinanzi a un giudice nazionale investito di un'azione civile di risarcimento dei danni cagionati all'Unione da un'intesa o da una pratica vietata ai sensi degli articoli 81 CE e 101 TFUE, che possa avere avuto ripercussioni su appalti pubblici aggiudicati da diverse istituzioni e/o diversi organi dell'Unione, anche quando l'istituzione o l'organo di volta in volta interessati non gliene abbiano conferito mandato.

Sulla seconda questione

- 37 Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 47 della Carta osti a che la Commissione intenti, in nome dell'Unione, dinanzi a un giudice nazionale, un'azione di risarcimento dei danni subiti dall'Unione a seguito di un'intesa o di una pratica di cui essa stessa abbia constatato con propria decisione la contrarietà all'articolo 81 CE.
- 38 In particolare, il giudice del rinvio si chiede, in primo luogo, se, nell'ambito di una tale azione, non sia violato il diritto ad un processo equo, sancito all'articolo 47 della Carta e all'articolo 6 della CEDU, per il fatto che, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento n. 1/2003, la decisione della Commissione relativa a un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE vincola il giudice nazionale. Questi, infatti, sarebbe obbligato a constatare un'infrazione all'articolo 81 CE conformemente a una decisione adottata da una delle stesse parti in causa, senza poter esaminare liberamente uno degli elementi costitutivi del diritto al risarcimento, vale a dire la sopravvenienza di un fatto lesivo.
- 39 Il giudice del rinvio chiede pure se, nell'ambito di una tale azione, la Commissione non sia parte e giudice in una causa propria in violazione del principio *nemo iudex in sua causa*.
- 40 La Corte ha già avuto l'occasione di sottolineare che qualsiasi singolo è legittimato a far valere in giudizio la violazione dell'articolo 81 CE e, di conseguenza, a invocare la nullità di un'intesa o di una pratica vietata da tale articolo (sentenza del 13 luglio 2006, Manfredi e a., da C-295/04 a C-298/04, Racc. pag. I-6619, punto 59).
- 41 Per quanto riguarda, in particolare, la possibilità di chiedere il risarcimento del danno causato da un contratto o da un comportamento idoneo a restringere o a falsare il gioco della concorrenza, occorre ricordare che la piena efficacia dell'articolo 81 CE e, in special modo, l'effetto utile del divieto sancito al paragrafo 1 di tale articolo sarebbero messi in discussione se non tutti potessero chiedere il risarcimento del danno asseritamente causato da un contratto o da un comportamento siffatti (sentenze del 20 settembre 2001, Courage e Crehan, C-453/99, Racc. pag. I-6297, punto 26, e Manfredi e a., cit., punto 60).
- 42 Un tale diritto rafforza, infatti, il carattere operativo delle regole di concorrenza dell'Unione ed è in grado di scoraggiare gli accordi o le pratiche, spesso dissimulati, idonei a restringere o a falsare il gioco della concorrenza. In quest'ottica, le azioni di risarcimento danni dinanzi ai giudici nazionali possono contribuire sostanzialmente al mantenimento di un'effettiva concorrenza nell'Unione (sentenza Courage e Crehan, cit., punto 27).
- 43 Ne deriva che tutti hanno il diritto di chiedere il risarcimento del danno subito quando sussiste un nesso di causalità tra tale danno e un'intesa o una pratica vietata dall'articolo 81 CE (sentenza Manfredi e a., cit., punto 61).
- 44 Detto diritto spetta, pertanto, anche all'Unione.
- 45 Esso deve essere esercitato, tuttavia, nell'osservanza dei diritti fondamentali dei soggetti convenuti, quali garantiti, in particolare, dalla Carta. Le disposizioni di quest'ultima si applicano, conformemente al suo articolo 51, paragrafo 1, tanto alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione quanto agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione.

- 46 Occorre rammentare, al riguardo, che il principio della tutela giurisdizionale effettiva costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, che è attualmente sancito dall'articolo 47 della Carta (v. sentenza del 22 dicembre 2010, DEB, C-279/09, Racc. pag. I-13849, punti 30 e 31; ordinanza del 1° marzo 2011, Chartry, C-457/09, Racc. pag. I-819, punto 25, nonché sentenza del 28 luglio 2011, Samba Diouf, C-69/10, Racc. pag. I-7151, punto 49).
- 47 Detto articolo 47 garantisce, nell'ordinamento dell'Unione, la tutela conferita dall'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU. Occorre pertanto riferirsi unicamente a questa prima disposizione (sentenza dell'8 dicembre 2011, Chalkor/Commissione, C-386/10 P, Racc. pag. I-13085, punto 51).
- 48 Il principio della tutela giurisdizionale effettiva enunciato nel suddetto articolo 47 è costituito da diversi elementi, ovvero i diritti della difesa, il principio della parità delle armi, il diritto di ricorso ad un giudice nonché la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.
- 49 Quanto, in particolare, al diritto di ricorso ad un giudice, occorre precisare che, per poter decidere di una contestazione vertente su diritti e obblighi tratti dall'ordinamento dell'Unione in conformità con l'articolo 47 della Carta, il «giudice» deve essere competente ad esaminare tutte le questioni di fatto e di diritto pertinenti alla controversia di cui è investito.
- 50 Vero è, al riguardo, che, secondo la giurisprudenza della Corte (sentenza del 14 settembre 2000, Masterfoods e HB, C-344/98, Racc. pag. I-11369, punto 52), attualmente codificata nell'articolo 16 del regolamento n. 1/2003, i giudici nazionali, quando si pronunciano su accordi, decisioni o pratiche rilevanti ai fini dell'articolo 101 TFUE che sono già oggetto di una decisione della Commissione, non possono prendere decisioni in contrasto con quella adottata dalla Commissione.
- 51 Tale principio vale altresì quando i giudici nazionali sono investiti di una domanda di risarcimento dei danni provocati da un'intesa o da una pratica che una decisione di detta istituzione abbia qualificato come contrarie all'articolo 101 TFUE.
- 52 L'applicazione delle regole di concorrenza dell'Unione si fonda, pertanto, su un obbligo di leale cooperazione tra i giudici nazionali, da un lato, e – rispettivamente – la Commissione e i giudici dell'Unione, dall'altro, obbligo nell'ambito del quale ciascuno agisce in funzione del ruolo assegnatogli dal Trattato (sentenza Masterfoods e HB, cit., punto 56).
- 53 Si deve ricordare, a questo proposito, che la competenza esclusiva a verificare la legittimità degli atti delle istituzioni dell'Unione spetta ai giudici dell'Unione e non ai giudici nazionali. Questi ultimi non hanno il potere dichiarare tali atti invalidi (v., in tal senso, in particolare, sentenza del 22 ottobre 1987, Foto-Frost, 314/85, Racc. pag. 4199, punti 12-20).
- 54 La regola secondo cui i giudici nazionali non possono adottare decisioni in contrasto con una decisione della Commissione relativa ad un procedimento ai sensi dell'articolo 101 TFUE è, dunque, un'espressione specifica della ripartizione delle competenze, in seno all'Unione, tra i giudici nazionali, da un lato, e la Commissione e i giudici dell'Unione, dall'altro.
- 55 Detta regola non implica, tuttavia, che le convenute nel procedimento principale perdano il diritto di ricorso ad un giudice quale sancito all'articolo 47 della Carta.

- 56 Infatti, il diritto dell'Unione prevede un sistema di controllo giurisdizionale delle decisioni della Commissione relative ai procedimenti ai sensi dell'articolo 101 TFUE che offre tutte le garanzie richieste dall'articolo 47 della Carta.
- 57 Al riguardo occorre constatare che la decisione della Commissione può essere sottoposta a un controllo di legittimità da parte degli organi giurisdizionali dell'Unione sul fondamento dell'articolo 263 TFUE. Nella specie, le convenute nel procedimento principale destinatarie della decisione hanno effettivamente proposto ricorsi di annullamento contro detta decisione, come è stato ricordato supra, ai punti 20-22.
- 58 Le stesse convenute nel procedimento principale fanno tuttavia valere che il controllo di legittimità da parte dei giudici dell'Unione sul fondamento dell'articolo 263 TFUE in materia di diritto della concorrenza è incompleto a causa, in particolare, del potere discrezionale che i medesimi giudici riconoscono alla Commissione in ambito economico.
- 59 Sul punto la Corte ha avuto occasione di sottolineare che, sebbene negli ambiti che richiedono valutazioni economiche complesse la Commissione disponga di potere discrezionale in materia economica, il giudice dell'Unione non deve per ciò stesso astenersi dal controllare l'interpretazione, da parte della Commissione, dei dati di natura economica. Infatti, il giudice dell'Unione è tenuto, in particolare, non solo a verificare l'esattezza materiale degli elementi di prova addotti, la loro attendibilità e la loro coerenza, ma anche ad accertare se tali elementi costituiscono l'insieme dei dati rilevanti che devono essere presi in considerazione per valutare una situazione complessa e se siano idonei a corroborare le conclusioni che ne sono state tratte (sentenza Chalkor/Commissione, cit., punto 54 e giurisprudenza citata).
- 60 Il giudice dell'Unione deve inoltre verificare d'ufficio se la Commissione abbia motivato la propria decisione e, in particolare, se abbia spiegato la ponderazione e la valutazione che essa stessa ha effettuato degli elementi considerati (v., in tal senso, sentenza Chalkor/Commissione, cit., punto 61).
- 61 Peraltro, il giudice dell'Unione ha il compito di effettuare il controllo di legittimità cui è tenuto sulla base degli elementi prodotti dalla parte ricorrente a sostegno dei suoi motivi. In occasione di tale controllo, il giudice non può far leva sul potere discrezionale di cui dispone la Commissione, né per quanto riguarda la scelta degli elementi presi in considerazione in sede di applicazione dei criteri indicati nella comunicazione della Commissione intitolata «Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 23, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (CE) n. 1/2003» (GU 2006, C 210, pag. 2), né per quanto riguarda la valutazione di tali elementi, per rinunciare a un controllo approfondito tanto in diritto quanto in fatto (sentenza Chalkor/Commissione, cit., punto 62).
- 62 Infine, il controllo di legittimità è completato dalla competenza estesa al merito riconosciuta al giudice dell'Unione dall'articolo 17 del regolamento n. 17 del Consiglio, del 6 febbraio 1962: Primo regolamento d'applicazione degli articoli [81] e [82] del trattato (GU 1962, 13, pag. 204), e attualmente dall'articolo 31 del regolamento n. 1/2003, in conformità con l'articolo 261 TFUE. Tale competenza autorizza il giudice, al di là del mero controllo di legittimità della sanzione, a sostituire la sua valutazione a quella della Commissione e, di conseguenza, a sopprimere, ridurre o aumentare l'ammenda o la penalità irrogata (sentenza Chalkor/Commissione, cit., punto 63 e giurisprudenza citata).

- 63 Il controllo previsto dai Trattati implica, dunque, che il giudice dell'Unione eserciti un controllo tanto in diritto quanto in fatto e che disponga del potere di valutare le prove, di annullare la decisione impugnata e di modificare l'ammontare delle ammende. Il controllo di legittimità di cui all'articolo 263 TFUE, completato dalla competenza estesa al merito per quanto riguarda l'importo dell'ammenda, prevista all'articolo 31 del regolamento n. 1/2003, risulta quindi conforme ai dettami del principio della tutela giurisdizionale effettiva enunciato all'articolo 47 della Carta (v., in tal senso, sentenza Chalkor/Commissione, cit., punto 67).
- 64 Quanto all'obiezione delle convenute nel procedimento principale vertente sul fatto che detto controllo giurisdizionale è affidato alla Corte, la cui indipendenza sarebbe compromessa dalla circostanza di essere essa stessa un'istituzione dell'Unione, è sufficiente constatare che tale obiezione è destituita di ogni fondamento, da un lato, in virtù della serie di garanzie sancite nei Trattati che assicurano l'indipendenza e l'imparzialità della Corte e, dall'altro, perché ogni organo giurisdizionale è necessariamente parte dell'organizzazione statale o soprannazionale cui fa capo, senza che ne risultino per ciò solo violati l'articolo 47 della Carta e l'articolo 6 della CEDU.
- 65 Infine, è importante rilevare che una domanda di risarcimento danni quale quella di cui trattasi nel procedimento principale implica, come risulta dalla decisione di rinvio, non soltanto la constatazione della sopravvenienza di un fatto lesivo, ma anche la sussistenza di un danno e di un nesso diretto tra tale danno e il fatto lesivo. Se è vero che l'obbligo del giudice nazionale di non adottare decisioni in contrasto con una decisione della Commissione che constati un'infrazione all'articolo 101 TFUE gli impone, certo, di ammettere l'esistenza di un'intesa o di una pratica vietata, si deve precisare che resta tuttavia di competenza del giudice nazionale stabilire la sussistenza di un pregiudizio e di un nesso di causalità diretta tra lo stesso e l'intesa o la pratica in discussione.
- 66 Infatti, anche se la Commissione è stata indotta a precisare gli effetti dell'infrazione nella sua decisione, spetta sempre al giudice nazionale determinare individualmente il danno cagionato a ciascuno dei soggetti che hanno intentato un'azione di risarcimento. Una tale valutazione non è contraria all'articolo 16 del regolamento n. 1/2003.
- 67 Alla luce delle suesposte considerazioni, la Commissione non può essere ritenuta parte e giudice in causa propria nell'ambito di un procedimento come quello principale.
- 68 Il giudice del rinvio si chiede, in secondo luogo, se il principio della parità delle armi sia infranto, nell'ambito di una domanda di risarcimento come quella di cui trattasi nel procedimento principale, per il fatto di essere stata la Commissione medesima a condurre l'indagine relativa all'infrazione controversa.
- 69 Secondo le convenute nel procedimento principale, detta istituzione si troverebbe per ciò stesso, rispetto ad esse, in una situazione privilegiata, che le avrebbe consentito di raccogliere e di utilizzare informazioni anche riservate, e dunque coperte dal segreto commerciale, inaccessibili invece a tutte loro.
- 70 La Commissione ribatte, nell'ambito del presente rinvio pregiudiziale, di essersi avvalsa, nell'istruire il procedimento principale, solo delle informazioni esposte nella versione pubblica della decisione del 27 febbraio 2007. Detta istituzione spiega, inoltre, che i servizi responsabili del procedimento principale, ossia gli Uffici «Infrastrutture e logistica» di Bruxelles e di Lussemburgo,

non beneficiano di un diritto di accesso privilegiato al fascicolo riservato della Direzione generale «Concorrenza». Per questo motivo la Commissione verserebbe nelle stesse condizioni di ogni altro amministrato.

- 71 Il principio della parità delle armi, che è un corollario della stessa nozione di processo equo (sentenza del 21 settembre 2010, *Svezia e a./API e Commissione*, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, Racc. pag. I-8533, punto 88), implica che tutte le parti debbano avere una ragionevole possibilità di presentare la propria causa e produrre prove, in condizioni che non le penalizzino nettamente rispetto ai propri avversari.
- 72 Come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 58 delle sue conclusioni, il principio della parità delle armi è inteso ad assicurare l'equilibrio tra le parti del processo, garantendo così che qualsiasi documento prodotto dinanzi al giudice possa essere esaminato e contestato da ciascuna di esse. Per contro, il danno causato dalla mancanza di tale equilibrio deve in linea di principio essere dimostrato da chi lo ha subito.
- 73 Orbene, risulta dalla decisione di rinvio che la Commissione non ha trasmesso al giudice nazionale le informazioni alle quali le convenute nel procedimento principale fanno riferimento; anzi, detta istituzione ha affermato di essersi basata unicamente sulle informazioni disponibili nella versione non riservata della decisione di accertamento dell'infrazione all'articolo 81 CE. In tali circostanze, la violazione del principio della parità delle armi è dunque esclusa.
- 74 L'argomento delle convenute nel procedimento principale secondo cui l'equilibrio tra le parti sarebbe compromesso giacché sarebbe stata proprio la Commissione a condurre l'indagine relativa all'infrazione all'articolo 101 TFUE, per poi chiedere il risarcimento del danno provocato dalla medesima, si scontra con il divieto, enunciato all'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento n. 1/2003, di utilizzare le informazioni raccolte nel corso di un'indagine per uno scopo diverso da quello per il quale sono state assunte.
- 75 Per il resto, la circostanza che tanto la decisione del 27 febbraio 2007 quanto quella di intentare l'azione di risarcimento di cui al procedimento principale siano state adottate dal collegio della Commissione non rimette in discussione le considerazioni precedenti, atteso che il diritto dell'Unione offre garanzie sufficienti dell'osservanza del principio della parità delle armi nel contesto di una tale azione, quali discendono dall'articolo 339 TFUE, dall'articolo 28 del regolamento n. 1/2003 e dal punto 26 della comunicazione della Commissione relativa alla cooperazione tra la Commissione e le giurisdizioni degli Stati membri dell'UE ai fini dell'applicazione degli articoli 81 e 82 del trattato CE.
- 76 Né possono essere accolti, infine, gli argomenti tratti dalle convenute nel procedimento principale dalla sentenza *Yvon c. Francia* (Corte eur. D.U., sentenza del 24 aprile 2003, *Recueil des arrêts et décisions* 2003-V). Infatti, gli elementi che hanno condotto la Corte europea dei diritti dell'uomo a constatare una violazione dell'articolo 6 della CEDU – segnatamente, la notevole influenza delle conclusioni del commissario governativo sulla valutazione del giudice dell'espropriazione nonché le modalità di accesso e di utilizzo, da parte di detto commissario, delle informazioni pertinenti – non erano soggetti, a differenza degli elementi propri del procedimento principale, a sindacato giurisdizionale né a garanzie simili o equivalenti a quelle menzionate, rispettivamente, ai punti 63 e 75 della presente sentenza.

- 77 Tutto ciò considerato, si deve rispondere alla seconda questione che l'articolo 47 della Carta non osta a che la Commissione intenti, in nome dell'Unione, dinanzi a un giudice nazionale, un'azione di risarcimento dei danni subiti dall'Unione a seguito di un'intesa o di una pratica di cui essa stessa abbia constatato con propria decisione la contrarietà all'articolo 81 CE ovvero all'articolo 101 TFUE.

Sulle spese

- 78 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

- 1) Il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che, in circostanze come quelle del procedimento principale, esso non osta a che la Commissione europea rappresenti l'Unione europea dinanzi a un giudice nazionale investito di un'azione civile di risarcimento dei danni cagionati all'Unione da un'intesa o da una pratica vietata ai sensi degli articoli 81 CE e 101 TFUE, che possa avere avuto ripercussioni su appalti pubblici aggiudicati da diverse istituzioni e/o diversi organi dell'Unione, anche quando l'istituzione o l'organo di volta in volta interessati non gliene abbiano conferito mandato.**
- 2) L'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non osta a che la Commissione europea intenti, in nome dell'Unione, dinanzi a un giudice nazionale, un'azione di risarcimento dei danni subiti dall'Unione a seguito di un'intesa o di una pratica di cui essa stessa abbia constatato con propria decisione la contrarietà all'articolo 81 CE ovvero all'articolo 101 TFUE.**

Firme

¹ — «Il punto 71 del presente testo è stato oggetto di una modifica di ordine linguistico, successivamente alla sua pubblicazione iniziale».