

Accenni Schematici

Sentenza del 13 Dicembre 2018, cause riunite C-138/17 e C-146/17

PREMESSA

Relativamente alla violazione di un termine ragionevole di giudizio nelle cause che hanno dato luogo alle sentenze Groupe Gascogne/Commissione (T-72/06, non pubb., EU:T:2011:671) e Sachsa Verpackung/Commissione (T-79/06, non pubb., EU:T:2011:674), in materia di tutela della concorrenza e normativa anti-trust, ex art. 101 TFUE¹.

Tali sentenze vengono impugnate innanzi al Tribunale, che impiega un termine trascendente la ragionevolezza nell'emettere il proprio giudizio, peraltro negativo. In tale prospettiva, Gascogne Sack Deutschland (GSD) e Gascogne richiedono una riduzione dell'ammenda a titolo "equitativo", ovvero non per la sua eccessiva onerosità, quanto piuttosto come compensazione per la violazione del diritto ad un equo processo, determinata dalla mancata garanzia di un termine ragionevole di giudizio.

Tale ricorso viene respinto, in difformità da ciò che ci si sarebbe aspettato alla luce dei precedenti, ma si riconosce, alle due società, la possibilità di ottenere il risarcimento in un procedimento differente, avverso il Tribunale, ex art. 268 TFUE².

Ci si ritrova, dunque, a proporre, innanzi al Tribunale, un'azione contro il Tribunale che, alla luce della violazione del termine ragionevole di giudizio, con sent. del 10 Gennaio 2017 Gascogne Sack Deutschland (GSD) e Gascogne/Unione Europea (T-577/14, EU:T:2017:1), condanna l'Unione a pagare un risarcimento pari ad euro 47.064,33 alla Gascogne, per il danno patrimoniale, derivante [punto 82] *“da un lato, al pagamento, oltre un ragionevole termine, delle spese connesse alla garanzia bancaria che esse avevano costituito per non versare immediatamente l'importo*

¹ Articolo 101 (ex articolo 81 del TCE) 1. Sono incompatibili con il mercato interno e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno ed in particolare quelli consistenti nel: a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione; b) limitare o controllare la produzione, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti; c) ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento; d) applicare, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti, condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, così da determinare per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza; e) subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi. 2. Gli accordi o decisioni, vietati in virtù del presente articolo, sono nulli di pieno diritto. 3. Tuttavia, le disposizioni del paragrafo 1 possono essere dichiarate inapplicabili: — a qualsiasi accordo o categoria di accordi fra imprese, — a qualsiasi decisione o categoria di decisioni di associazioni di imprese, e — a qualsiasi pratica concordata o categoria di pratiche concordate, che contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva, ed evitando di: a) imporre alle imprese interessate restrizioni che non siano indispensabili per raggiungere tali obiettivi; b) dare a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi.

² Articolo 268 (ex articolo 235 del TCE) La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a conoscere delle controversie relative al risarcimento dei danni di cui all'articolo 340, secondo e terzo comma.

dell'ammenda inflitta [...] e, dall'altro, al pagamento, oltre un ragionevole termine, di interessi legali applicati al valore nominale dell'ammenda inflitta [...] e di euro 5.000 alla Gascogne Sack Deutschland e 5.000 alla Gascogne relativamente al danno non patrimoniale.

LA CAUSA

Viene, a questo punto, proposto ulteriore appello innanzi alla CGUE, cause riunite C-138/17 e C-146/17, che, occupandosi di [punto 23] *“valutare se la violazione del termine ragionevole di giudizio nelle cause T 72/06 e T 79/06 sia la causa determinante del danno derivante dal pagamento di spese di garanzia bancaria nel corso del periodo corrispondente al superamento”* del termine ragionevole di giudizio, afferma che [punto 24] *“nell’ambito di un ricorso per risarcimento danni proposto contro la Commissione, ai fini, segnatamente, del rimborso delle spese di garanzia sostenute dalle ricorrenti onde ottenere la sospensione delle decisioni di recupero delle restituzioni discusse nel procedimento principale”*, la Corte, imponendo *“il pagamento di un’ammenda, riconosce la facoltà di costituire una garanzia destinata a garantire tale pagamento e gli interessi moratori, in attesa dell’esito di un ricorso proposto avverso detta decisione”* in tale caso, il danno derivante dalle spese per la costituzione della garanzia non deriverebbe dalla decisione, *“bensì dalla scelta personale dell’interessato di costituire una garanzia piuttosto che di dare immediatamente esecuzione all’obbligo di rimborso”*. Alla luce di tali considerazioni, la Corte non riconosce la sussistenza di alcun nesso causale diretto tra il comportamento addebitato alla Commissione e il danno oggetto della domanda di risarcimento³.

Relativamente alla causa **C-138/17 P**, tre sono i motivi di impugnazione. Il principale di tali motivi è che l’Unione Europea sostiene che il tribunale, nel riconoscere un nesso di causalità sufficientemente diretto tra la violazione del termine ragionevole di giudizio e le perdite subite dalla Gascogne per il pagamento delle spese di garanzia nel periodo eccedente tale termine, abbia commesso un errore di diritto nell’interpretazione della nozione di “nesso causale” [punto 16]. Tale affermazione dell’UE risiederebbe nel fatto che la scelta di costituire una garanzia bancaria non verrebbe esercitata in un unico momento, ovvero quello della sua costituzione, ma sarebbe una “scelta continuata”, posta in essere nell’ambito della totalità del procedimento [punto 17]. La “causa” delle spese di garanzia bancaria risiederebbe nella scelta della Gascogne di costituire la stessa e di non pagare l’ammenda, e non nella violazione del termine ragionevole di giudizio. Relativamente a tale motivo, Gascogne e GSD affermano che il fatto che l’UE rimetta in discussione la sussistenza degli estremi per un risarcimento, dopo aver affermato essa stessa la sussistenza di un danno dovuto all’eccessiva durata del processo, costituisca un “abuso procedurale” [punto 20].

³ A riguardo, la Corte cita la sentenza del 28 febbraio 2013, Inalca e Cremonini/Commissione, C-460/09 P, EU:C:2013:111, punti 118 e 120).

La Corte ricorda che il nesso causale richiesto ex art. 340 c. 2 TFUE, può essere constatato alla luce della dimostrazione, da parte del ricorrente, della sussistenza di un rapporto causa-effetto tale per cui il comportamento addebitato risulti essere “la causa determinante del danno” [punto 22]. In tale prospettiva la Corte afferma [punto 24] che *“quando una decisione che impone il pagamento di un’ammenda riconosce la facoltà di costituire una garanzia destinata a garantire tale pagamento e gli interessi moratori, [...] il danno che consiste nelle spese per la costituzione della garanzia non deriva da tale decisione, bensì dalla scelta personale dell’interessato di costituire una garanzia piuttosto che di dare immediatamente esecuzione all’obbligo di rimborso”*.

Alla luce di tale rilievo e del fatto che [punto 29] *“nessuna disposizione del diritto dell’Unione Europea impedisca”* all’impresa *“di porre fine, in qualsiasi momento, alla garanzia bancaria che essa ha costituito e di pagare l’ammenda inflitta”*, particolarmente nel momento in cui l’impresa [punto 30] *“non poteva ignorare che la durata dei procedimenti [...] avrebbe ampiamente superato quella da essa inizialmente prevista”*. Inoltre, come emerge anche dal par. 58 delle conclusioni dell’avvocato generale il danno è *“il risultato della scelta personale compiuta dalla Gascogne di mantenere la garanzia bancaria nel corso dell’intero procedimento [...] nonostante le conseguenze finanziarie che ciò comportava”* [punto 31].

Viste tali considerazioni, la Corte ritiene opportuno annullare il punto 1 della sent. C-138/17, senza ritenere necessario pronunciarsi sugli altri due motivi a sostegno dell’impugnazione [punto 36].

Relativamente alla causa **C-146/17 P**, invece, i motivi di impugnazione sono sette. I primi tre di questi sette motivi si riferiscono all’importo del risarcimento. Essendo, tuttavia, stato annullato il punto che, tra le altre cose, quantificava il risarcimento, la corte ritiene che non sia più necessario analizzare tali motivi [punto 38].

Con il quarto motivo GDS e Gascogne affermano che il Tribunale, non accogliendo la domanda di risarcimento del danno non patrimoniale alla luce della propria giurisprudenza⁴ per cui *“il giudice dell’Unione chiamato a pronunciarsi su un ricorso per risarcimento danni non può rimettere in discussione l’importo dell’ammenda a motivo del mancato rispetto di un termine ragionevole di giudizio”*, sia incorso in un errore di diritto manifesto nell’interpretazione di tale giurisprudenza [punto 39]. Alla luce di tale giurisprudenza, infatti, il riconoscimento della sussistenza di un danno connesso alla durata eccessiva del processo dovrebbe essere oggetto di un altro procedimento, ad hoc. Ciò in quanto la durata eccessiva prescinderebbe dalle ragioni alla base della sanzione e non vi sarebbe, pertanto, alcun nesso tra l’importo del risarcimento e l’importo dell’ammenda inflitta per pratiche non concorrenziali [punto 40].

⁴ Sentenze del 26 novembre 2013, Gascogne Sack Deutschland/Commissione (C 40/12 P, EU:C:2013:768), e del 26 novembre 2013, Groupe Gascogne/Commissione (C 58/12 P, EU:C:2013:770).

Ponendo le basi nella motivazione appena enunciata, la quinta motivazione vorrebbe che, motivando il rifiuto del risarcimento del danno non patrimoniale con il fatto che lo stesso sarebbe significato “*rimettere in discussione l’importo dell’ammenda inflitta*”, il tribunale abbia privato le imprese dell’effetto utile, in violazione degli artt. 256.1 e 340.2 TFUE, impedendo alle stesse di ottenere un risarcimento adeguato e integrale dei danni, nonché di godere del diritto ad un ricorso effettivo.

Tale motivazione, alla stregua della quarta, è considerata inoperante e, comunque, infondata. Ciò in quanto, una valutazione quale quella proposta dalle imprese costituirebbe una “motivazione ultronea” della sentenza, visto che il rifiuto di risarcimento del danno risulterebbe comunque sufficientemente giustificato dal punto 160⁵ della sentenza, il cui contenuto non è contestato dalle stesse, e le censure dirette contro motivazioni ultronee non possono comportare l’annullamento della decisione, risultando, dunque, inoperanti⁶.

Il sesto motivo di impugnazione è relativo al fatto che, secondo la Gascogne e la GSD, il Tribunale sarebbe caduto formalmente in contraddizione, riconoscendo, prima (ai punti 161-164) a ciascuna di esse un risarcimento per danni non patrimoniali pari a 5.000 euro che non avrebbe, in nessun caso, rimesso in discussione l’importo dell’ammenda, ed affermando, poi (punto 165), la sussistenza di un (ulteriore?) danno non patrimoniale che avrebbe dovuto essere risarcito alla luce della “entità della violazione del termine ragionevole” e della “efficacia” del ricorso [punto 47]. La Corte riconosce il fondamento del punto 165 della sentenza nel punto 160, definendo tale argomentazione inoperante, aggiungendo che il fatto che il risarcimento ammonti solo a 5.000 euro non esclude che “*il Tribunale abbia preso in conto l’entità della violazione del termine ragionevole di giudizio e l’efficacia del presente ricorso*” [punto 51]. Anche il sesto motivo è, dunque, respinto, perché in parte inoperante ed in parte infondato.

Il settimo, ed ultimo, motivo di impugnazione vede la CSD e la Gascogne affermare una violazione, in capo al Tribunale, ai punti 154 e 165 della propria sentenza, dell’obbligo di motivazione della propria sentenza. Secondo la Corte, la valutazione espressa al punto 154 non avrebbe valore differente da quello di motivazione ultronea a quella già espressa, relativamente alla lesione della reputazione, al punto 153⁷ della sentenza medesima. In tale prospettiva, conformemente a quanto già affermato, tale censura è inoperante e viene respinta.

⁵ Per cui “in primo luogo, le ricorrenti non adducono elementi sufficienti per giustificare l’importo di «almeno» EUR 500000, richiesto a titolo di risarcimento dei loro danni morali. Si deve parimenti rilevare che l’importo richiesto dalle ricorrenti riguarda il risarcimento di più danni morali, fra i quali una lesione della reputazione che non è dimostrata e che, in ogni caso, è sufficientemente risarcita dalla constatazione di una violazione del termine ragionevole di giudizio (v. punti da 152 a 154 supra)”.

⁶ Vedi, a tale proposito sentenza del 14 dicembre 2016, SV Capital/ABE, C 577/15 P, EU:C:2016:947, punto 65 e giurisprudenza ivi citata.

⁷ Per cui “le ricorrenti non dimostrano che la violazione del termine ragionevole di giudizio nelle cause T-72/06 e T-79/06 fosse idonea a ledere la loro reputazione”.

Relativamente al punto 165, la Corte [punto 61] fa rinvio al punto 100 delle conclusioni dell'avvocato generale ed afferma che *“il Tribunale ha [...] sufficientemente illustrato, ai punti da 147 a 157 della sentenza impugnata, la ragioni che lo hanno indotto a ritenere che taluni tipi di danno non patrimoniale lamentati dalle ricorrenti fossero stati adeguatamente dimostrati da queste ultime, al contrario di altri. Inoltre, al punto 158 della sentenza impugnata, il Tribunale ha rilevato che, alla luce delle circostanze del caso di specie, il danno non patrimoniale [...] non poteva essere pienamente risarcito dalla constatazione di una violazione del termine ragionevole di giudizio. Infine, ai punti da 159 a 164 della sentenza impugnata, il Tribunale ha indicato i criteri presi in considerazione ai fini della determinazione dell'importo del risarcimento”*, pertanto, [punto 62] *“le ricorrenti non possono addebitare al Tribunale di essere venuto meno al proprio obbligo di motivazione quando ha dichiarato, al punto 165”* che il risarcimento *“riconosciuto ad ognuna delle ricorrenti, costituiva [...] un congruo risarcimento del danno che esse hanno subito [...]”*. Anche l'ultimo motivo è, dunque, considerato in parte inoperante ed in parte infondato e, pertanto, respinto.

Dunque, con la propria Sentenza, la Corte:

- Annulla il punto 1 della sent. del 10 Gennaio 2017 Gascogne Sack Deutschland e Gascogne/Unione Europea (T-577/14, EU:T:2017:1);
- Respinge l'impugnazione della causa C-146/17;
- Respinge il ricorso per risarcimento dei danni causati dal pagamento di spese di garanzia bancaria, ma no al di là del termine ragionevole di giudizio;
- Impone alla Gascogne e alla GSD di farsi carico di tutte le spese, proprie e dell'UE (CGUE) relative all'impugnazione, ma non alle spese sostenute dall'UE (CGUE) in primo grado.

CONCLUSIONI

Si vede, dunque, la Corte, annullare la decisione del Tribunale per mancanza del nesso di causalità richiesto ex art. 340⁸ c. 2 TFUE. Il mancato riconoscimento di un nesso di causalità tra l'eccessiva durata di una causa e le spese e gli interessi legali pagati per il tempo eccedente il “termine ragionevole di giudizio” pone diversi ordini di problemi.

Tra questi problemi, particolare menzione merita il caso in cui, la richiesta di risarcimento, sia proposta avverso uno Stato membro, per la violazione di una norma dell'Unione. Relativamente agli Stati, infatti, la Corte ha affermato, al punto 22 della sentenza 5 Marzo 1996, cause riunite C-

⁸ Articolo 340 (ex articolo 288 del TCE) 1. La responsabilità contrattuale dell'Unione è regolata dalla legge applicabile al contratto in causa. 2. In materia di responsabilità extracontrattuale, l'Unione deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni. 3. In deroga al secondo comma, la Banca centrale europea deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni al diritto degli Stati membri, i danni cagionati da essa stessa o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni. 4. La responsabilità personale degli agenti nei confronti dell'Unione è regolata dalle disposizioni che stabiliscono il loro statuto o il regime loro applicabile.

46/93 e C-48/93, Brasserie du Pecheur, che il diritto al risarcimento del danno rappresenta “*corollario necessario all’effetto diretto riconosciuto alle norme comunitarie la cui violazione ha dato origine al danno subito*”. Alla luce della sentenza del 19 Novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich, inoltre, la sussistenza di un nesso di causalità tra la violazione della norma ed il danno, è una delle condizioni necessarie alla sussistenza di un diritto al risarcimento.

L’elevato livello di complessità che, alla luce della sentenza in oggetto, si riconosce essere necessario alla dimostrazione della sussistenza del nesso di causalità, affianco alle non indifferenti difficoltà relative alla quantificazione del danno, renderebbe difficile l’ottemperamento, da parte dell’Unione e degli Stati Membri, del dovere di “*risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell’esercizio delle loro funzioni*” sancito al c. 2 dell’art. 340 TFUE.

Ciò anche in considerazione del fatto che, affermando la Corte, al punto 42 della sentenza 5 Marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du Pecheur, che “*i presupposti del sorgere della responsabilità dello Stato per danni cagionati ai singoli in conseguenza della violazione del diritto comunitario non debbono essere diversi, in mancanza di specifica giustificazione, da quelli che disciplinano la responsabilità della Comunità in circostanze analoghe*”, anche “*il presupposto relativo al nesso causale richiesto dall’articolo 340, secondo comma, TFUE*”, concernente “*l’esistenza di un rapporto di causa-effetto sufficientemente diretto tra il comportamento delle istituzioni dell’Unione e il danno, nesso di cui spetta al ricorrente fornire la prova, di modo che il comportamento addebitato deve essere la causa determinante del danno*” dovrebbe essere valutato, in caso di azione risarcitoria nei confronti di uno Stato Membro, alla luce dei medesimi criteri adottati nella sentenza in oggetto.

Problemi sorgerebbero, inoltre, anche in relazione alla sentenza del 20 Settembre 2016, cause riunite C-8/15, C-9/15 e C-10/15, Ledra, relativa al MES, nell’ambito della quale risulterebbe, a questo punto, particolarmente difficoltoso “*contestare alla Commissione e alla BCE comportamenti illegittimi connessi, eventualmente, all’adozione di un protocollo d’intesa in nome del MES, nel contesto di un ricorso per risarcimento danni ai sensi dell’articolo 268 e dell’articolo 340, secondo e terzo comma, TFUE*”, per come suggerito dalla Corte medesima al punto 55 della Sentenza, in quanto dimostrare la sussistenza di un nesso di causalità tra i suddetti comportamenti ed il danno subito dai ricorrenti risulterebbe pressoché impossibile.