

Edizione provvisoria

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

12 dicembre 2019 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 101 TFUE – Risarcimento dei danni causati da un'intesa – Diritto al risarcimento delle persone che non operano come fornitori o come acquirenti sul mercato interessato dall'intesa – Danni subiti da un organismo pubblico che ha concesso prestiti a condizioni vantaggiose ai fini dell'acquisto dei beni oggetto dell'intesa»

Nella causa C-435/18,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dall'Oberster Gerichtshof (Corte suprema, Austria), con decisione del 17 maggio 2018, pervenuta in cancelleria il 29 giugno 2018, nel procedimento

Otis GmbH,

Schindler Liegenschaftsverwaltung GmbH,

Schindler Aufzüge und Fahrtreppen GmbH,

Kone AG,

ThyssenKrupp Aufzüge GmbH

contro

Land Oberösterreich e a.,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da E. Regan, presidente di sezione, I. Jarukaitis (relatore), E. Juhász, M. Ilešič e C. Lycourgos, giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: D. Dittert, capo unità

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 16 maggio 2019,

considerate le osservazioni presentate:

- per Otis GmbH, da A. Ablasser-Neuhuber e F. Neumayr, Rechtsanwälte,
- per Schindler Liegenschaftsverwaltung GmbH e Schindler Aufzüge und Fahrtreppen GmbH, da A. Traugott e A. Lukaschek, Rechtsanwälte,
- per Kone AG, da H. Wollmann, Rechtsanwalt,
- per ThyssenKrupp Aufzüge GmbH, da T. Kustor e A. Reidlinger, Rechtsanwälte,

- per il Land Oberösterreich, da I. Innerhofer, R. Hoffer e S. Hinterdorfer, Rechtsanwälte,
- per il governo austriaco, da F. Koppensteiner e V. Strasser, in qualità di agenti,
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da C. Colelli, avvocato dello Stato,
- per la Commissione europea, da B. Ernst e G. Meessen, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 29 luglio 2019,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 101 TFUE.
- 2 Tale domanda è stata presentata nel contesto di una controversia tra, da una parte, Otis GmbH, Schindler Liegenschaftsverwaltung GmbH e Schindler Aufzüge und Fahrtreppen GmbH (in prosieguo, le due società congiuntamente: «Schindler»), Kone AG nonché ThyssenKrupp Aufzüge GmbH (in prosieguo: «ThyssenKrupp») e, dall'altra, il Land Oberösterreich (Land Alta Austria) e quattordici altri enti con riguardo alla domanda proposta da questi ultimi, intesa alla condanna di dette cinque società al risarcimento dei danni che avrebbero subito in ragione di un'intesa tra di esse in violazione, segnatamente, dell'articolo 101 TFUE.

Diritto austriaco

- 3 L'articolo 1295, paragrafo 1, dell>Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (codice civile generale; in prosieguo: l'«ABGB») prevede quanto segue:

«Chiunque può chiedere il risarcimento del danno subito da colui che lo ha causato per propria colpa; il danno può essere causato da illecito contrattuale ovvero extracontrattuale».
- 4 Ai sensi dell'articolo 1311, secondo periodo, dell'ABGB, risponde del danno causato colui che ha «violato norme di legge volte a prevenire i danni fortuiti».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

- 5 Il 21 febbraio 2007 la Commissione europea infliggeva a talune imprese un'ammenda complessiva di EUR 992 milioni per la loro partecipazione, quantomeno sin dagli anni 80, ad intese relative all'installazione e alla manutenzione di ascensori e scale mobili in Belgio, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi. Diverse entità dei gruppi di società ai quali appartengono Otis, Schindler, Kone e ThyssenKrupp facevano parte di tali imprese.
- 6 Con sentenza dell'8 ottobre 2008, l'Oberster Gerichtshof (Corte suprema, Austria), agendo come giudice d'appello in materia di intese, ha confermato l'ordinanza del Kartellgericht (giudice della concorrenza, Austria), del 14 dicembre 2007, con la quale quest'ultimo aveva inflitto ammende a Otis, a Schindler e a Kone, nonché a due altre società in ragione del loro comportamento anticoncorrenziale in Austria. ThyssenKrupp, pur avendo partecipato con

tutte queste società a detta intesa sul mercato austriaco (in prosieguo: l'«intesa in parola»), aveva tuttavia scelto di testimoniare ed aveva beneficiato, a questo titolo, del programma di clemenza previsto dal diritto austriaco.

- 7 L'intesa in parola mirava a garantire all'impresa privilegiata un prezzo più elevato rispetto a quello conseguibile in condizioni normali di concorrenza. La libera concorrenza ne è stata falsata, al pari dell'evoluzione dei prezzi rispetto a quella che avrebbe avuto luogo in assenza dell'intesa.
- 8 Con un'azione introdotta il 2 febbraio 2010 dinanzi allo Handelsgericht Wien (Tribunale di commercio di Vienna, Austria), il Land Alta Austria e quattordici altri enti hanno chiesto che Otis, Schindler, Kone e ThyssenKrupp fossero condannati a risarcirli del danno che sarebbe stato loro causato dall'intesa in parola. A differenza dagli altri quattordici enti, il Land Alta Austria non pretendeva, tuttavia, di aver subito un danno in quanto acquirente, diretto o indiretto, dei prodotti interessati dall'intesa in parola, bensì nella sua qualità di organismo che concede sovvenzioni.
- 9 A sostegno della sua domanda, il Land Alta Austria ha fatto valere che, nel contesto del suo bilancio destinato alla promozione della costruzione di alloggi, nel periodo interessato dall'intesa in parola, ha concesso, segnatamente, a molti privati, a titolo di disposizioni di legge di aiuto alla costruzione di alloggi, prestiti agevolati destinati al finanziamento di progetti di costruzione, a concorrenza di una certa percentuale dell'insieme dei costi di costruzione. I beneficiari di tali prestiti avevano in tal modo la possibilità di finanziarsi in modo più vantaggioso in ragione del tasso di interesse praticato, inferiore a quello ordinario di mercato. Il Land Alta Austria ha sostenuto, in sostanza, che i costi legati all'installazione di ascensori, inclusi nei costi di costruzione globali pagati da detti beneficiari, erano più elevati per effetto dell'intesa in parola. Tale circostanza avrebbe prodotto la conseguenza di costringere detto ente a prestare importi più elevati. Se l'intesa in parola non fosse esistita, il Land Oberösterreich avrebbe concesso prestiti meno consistenti e avrebbe potuto investire la differenza al tasso di interesse medio dei prestiti dello Stato federale.
- 10 È sulla base di tali motivi che il Land Alta Austria ha sollecitato la condanna di Otis, Schindler, Kone, e ThyssenKrupp al pagamento di una somma corrispondente specificamente a tale perdita di interessi, da aumentare con interessi.
- 11 Lo Handelsgericht Wien (Tribunale di commercio di Vienna), con decisione del 21 settembre 2016, ha respinto la domanda del Land Alta Austria. Secondo detto giudice, quest'ultimo non è un operatore attivo sul mercato degli ascensori e delle scale mobili ed ha subito, pertanto, un semplice danno indiretto che non è tale da dar luogo, di per sé, al risarcimento del danno.
- 12 Il giudice in appello, l'Oberlandesgericht Wien (Tribunale superiore del Land di Vienna, Austria), con ordinanza del 27 aprile 2017, ha annullato questa decisione e rinviato la causa dinanzi al giudice di primo grado affinché statuisse nuovamente. Il giudice in appello ha considerato che il divieto di intesa è volto a tutelare anche gli interessi economici di quanti debbano sopportare l'onere supplementare derivante dalla distorsione delle condizioni del mercato. Rientrerebbero nella categoria gli organismi di diritto pubblico, come il Land Alta Austria, che contribuirebbero in larga misura a rendere possibile la realizzazione di progetti di costruzione, offrendo sovvenzioni in un contesto istituzionalizzato. Siffatti organismi sarebbero in tal modo all'origine di una parte non trascurabile della domanda presente sul mercato degli ascensori e delle scale mobili, sul quale le cinque società in parola nel procedimento principale hanno potuto vendere le loro prestazioni a prezzi più elevati in ragione dell'intesa in parola.

- 13 Otis, Schindler, Kone e ThyssenKrupp hanno proposto dinanzi al giudice del rinvio, l'Oberster Gerichtshof (Corte suprema) un ricorso avverso detta ordinanza dell'Oberlandesgericht Wien (Tribunale superiore del Land di Vienna).
- 14 Il giudice del rinvio indica che, secondo i criteri del diritto austriaco, il danno invocato dal Land Alta Austria non presenta un nesso sufficiente con la finalità del divieto degli accordi collusivi, che consiste nel mantenere la concorrenza sul mercato interessato dall'intesa in parola.
- 15 Detto giudice espone al riguardo che, nel diritto austriaco, i danni meramente patrimoniali, che consistono in lesioni del patrimonio della vittima intervenute in assenza di lesioni a un bene o a un valore tutelato dalla legge in maniera assoluta, non beneficiano, al di fuori di un rapporto contrattuale, di una protezione assoluta. Siffatte lesioni al patrimonio sono risarcibili solo quando l'illiceità del comportamento che ha provocato il danno emerge dall'ordinamento giuridico, in particolare in caso di violazione di norme protettive, ove tali norme sono divieti astratti, destinati a proteggere una categoria di persone contro la lesione di beni o valori protetti dalla legge. In tal caso, l'assunzione di responsabilità richiede il verificarsi di un danno che la norma violata voleva precisamente evitare. L'autore del danno risponderà unicamente dei danni che si manifestano come concretizzazione del pericolo a causa del quale è richiesto o vietato un determinato comportamento. Un danno non darà luogo a risarcimento quando si sia verificato a seguito di un effetto collaterale, in una sfera di interessi che non è protetta da un divieto enunciato nella norma protettiva che è stata violata.
- 16 Il giudice del rinvio osserva parimenti che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'articolo 101 TFUE è inteso a garantire il mantenimento di una concorrenza effettiva e non falsata del mercato interno e, quindi, di prezzi fissati in base al meccanismo della libera concorrenza. In tal modo, detto giudice ritiene che l'ambito di tutela personale del divieto di intese si estenderebbe a tutti i fornitori e gli acquirenti presenti sui mercati materialmente e geograficamente interessati dalle intese. Di contro, a suo avviso, organismi di diritto pubblico che consentano, con sovvenzioni, a taluni gruppi di acquirenti di acquistare più facilmente il prodotto oggetto dell'intesa non sono operatori diretti del mercato, anche se una parte sostanziale dell'attività di questo mercato è possibile solo per effetto di tali sovvenzioni. Orbene, un siffatto danno non avrebbe un nesso sufficiente con la finalità del divieto di accordi collusivi, inteso a mantenere la concorrenza sul mercato interessato dall'intesa.
- 17 Tuttavia, il giudice del rinvio osserva che, se la giurisprudenza della Corte prevede, segnatamente, che chiunque può chiedere il risarcimento del danno che gli è stato causato da un contratto o un comportamento tale da restringere o falsare il gioco della concorrenza, un nesso di causalità tra il danno e il comportamento anticoncorrenziale è necessario. Inoltre, la determinazione delle modalità di esercizio di tale diritto, comprese quelle relative all'applicazione della nozione di «nesso di causalità», spetterebbe agli Stati membri, nel rispetto dei principi di equivalenza e di effettività. Occorrerebbe pertanto evitare che il diritto nazionale renda l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione praticamente impossibile o eccessivamente difficile.
- 18 Inoltre, detto giudice indica che, alla luce delle circostanze di fatto del procedimento principale, la questione che quest'ultimo solleverebbe sarebbe se il principio secondo il quale chiunque può agire contro un membro di un'intesa per il risarcimento del danno subito vale anche, da una parte, per persone che, anche se hanno un'importanza essenziale per il funzionamento del mercato interessato, non vi intervengono in veste di fornitore o di

acquirente e, dall'altra, per persone il cui danno è unicamente la risultante del danno subito da un terzo direttamente interessato.

- 19 È in tale contesto che l'Oberster Gerichtshof (Corte suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se gli articoli 85 del Trattato CEE, 81 CE e 101 TFUE debbano essere interpretati nel senso che, al fine di perseguire la piena efficacia di tali disposizioni e l'effetto utile del divieto dalle stesse sancito, debba essere consentito di esigere dai partecipanti a un'intesa il risarcimento del danno subito anche ai soggetti non operanti sul versante dell'offerta o della domanda sul mercato rilevante di prodotto e geografico oggetto di un'intesa, bensì nella veste di enti erogatori di mutui a condizioni agevolate, nel quadro delle disposizioni legislative vigenti, ad acquirenti dei prodotti offerti sul mercato oggetto dell'intesa, tenuto conto che per tali enti il danno consiste nel fatto che l'entità dei mutui concessi è risultata più elevata in percentuale sui costi del prodotto di quanto sarebbe stata in assenza dell'intesa, con la conseguenza che le corrispondenti somme non hanno potuto essere investiti in modo remunerativo».

Sulla questione pregiudiziale

- 20 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 101 TFUE va interpretato nel senso che le persone che non operano come fornitori né come acquirenti sul mercato interessato da un'intesa, ma che hanno concesso sovvenzioni, nella forma di prestiti agevolati, a acquirenti di prodotti offerti su tale mercato, possono chiedere la condanna delle imprese che hanno partecipato a tale intesa al risarcimento del danno che hanno subito in ragione del fatto che, essendo stato l'importo di tali sovvenzioni più elevato di quanto non sarebbe stato in assenza di detta intesa, queste persone non hanno potuto utilizzare la differenza ad altri fini più lucrativi.
- 21 A tal riguardo, occorre ricordare che l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE produce effetti diretti nei rapporti tra i singoli ed attribuisce direttamente a questi diritti che i giudici nazionali devono tutelare (sentenze del 20 settembre 2001, *Courage e Crehan*, C-453/99, EU:C:2001:465, punto 23, e del 14 marzo 2019, *Skanska Industrial Solutions e a.*, C-724/17, EU:C:2019:204, punto 24 nonché la giurisprudenza ivi citata).
- 22 La piena efficacia dell'articolo 11 TFUE e, in particolare, l'effetto utile del divieto sancito al paragrafo 1 di detto articolo sarebbero messi in discussione se per chiunque risultasse impossibile chiedere il risarcimento del danno causatogli da un contratto o da un comportamento idoneo a restringere o falsare il gioco della concorrenza (sentenze del 20 settembre 2001, *Courage e Crehan*, C-453/99, EU:C:2001:465, punto 26, nonché del 14 marzo 2019, *Skanska Industrial Solutions e a.*, C-724/17, EU:C:2019:204, punto 25 e giurisprudenza ivi citata).
- 23 Conseguentemente, 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 101 TFUE (sentenze del 13 luglio 2006, *Manfredi e a.*, da C-295/04 a C-298/04, EU:C:2006:461, punto 61, e del 14 marzo 2019, *Skanska Industrial Solutions e a.*, C-724/17, EU:C:2019:204, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).
- 24 Il diritto di chiunque di chiedere il risarcimento di un simile danno rafforza, infatti, il carattere operativo delle regole di concorrenza dell'Unione ed è tale da scoraggiare accordi e pratiche, spesso dissimulate, che possono restringere o falsare il gioco della concorrenza, contribuendo in tal modo al mantenimento di un'effettiva concorrenza nell'Unione europea

(sentenza del 5 giugno 2014, Kone e a., C-557/12, EU:C:2014:1317, punto 23 e giurisprudenza ivi citata).

- 25 A tal riguardo, e particolarmente nel settore del diritto della concorrenza, le norme nazionali che vertono sulle modalità di esercizio del diritto di chiedere il risarcimento del danno risultante da un'intesa o da una pratica vietata ai sensi dell'articolo 101 TFUE non devono pregiudicare l'applicazione effettiva di tale disposizione (v., in tal senso, sentenza del 5 giugno 2014, Kone e a., C-557/12, EU:C:2014:1317, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).
- 26 Pertanto, il diritto degli Stati membri deve, in particolare, tenere conto dell'obiettivo perseguito dall'articolo 101 TFUE, volto a garantire il mantenimento di una concorrenza effettiva e non falsata del mercato interno e, quindi, di prezzi fissati in base al meccanismo della libera concorrenza. È per garantire tale effettività del diritto dell'Unione che la Corte ha statuito, come è stato ricordato al punto 23 della presente sentenza, che le normative nazionali devono riconoscere a chiunque il diritto di richiedere il risarcimento del pregiudizio subito (v., in tal senso, sentenza del 5 giugno 2014, Kone e a., C-557/12, EU:C:2014:1317, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).
- 27 Occorre ancora sottolineare che, come parimenti rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 78 delle sue conclusioni, sia la garanzia della piena efficacia e dell'effetto utile dell'articolo 101 TFUE sia la tutela efficace contro gli effetti negativi di un'infrazione del diritto della concorrenza sarebbero gravemente compromesse se la possibilità di chiedere il risarcimento dei danni causati da un'intesa fosse limitata ai fornitori e agli acquirenti del mercato interessato dall'intesa. Infatti, ciò priverebbe a priori e sistematicamente le vittime potenziali della possibilità di chiedere il risarcimento.
- 28 Nel procedimento principale, il Land Alta Austria pretende di aver subito un danno non in quanto acquirente dei prodotti interessati dall'intesa in parola, ma nella sua qualità di organismo pubblico che concede sovvenzioni. Infatti, esso concede a terzi prestiti agevolati con un tasso di interesse meno elevato di quello di mercato. Dato che l'importo dei prestiti è legato ai costi della costruzione, il Land Alta Austria ritiene di aver subito un danno, dal momento che l'importo dei prestiti – e, di conseguenza, l'importo dell'aiuto finanziario che ha concesso a un tasso di interesse privilegiato – è stato più elevato di quello che sarebbe stato concesso in assenza dell'intesa.
- 29 Tuttavia, i ricorrenti nel procedimento principale contestano, in sostanza, il diritto del Land Alta Austria di chiedere il risarcimento del danno che esso ritiene di aver subito, argomentando che quest'ultimo non presenta un nesso sufficiente con l'obiettivo di tutela perseguito dall'articolo 101 TFUE e non è pertanto tale da dar luogo a risarcimento.
- 30 Tuttavia, come risulta dai punti da 22 a 25, 26 e 27 della presente sentenza, ogni pregiudizio che presenti un nesso di causalità con una violazione dell'articolo 101 TFUE deve essere tale da dar luogo a un risarcimento al fine di garantire l'applicazione effettiva dell'articolo 101 TFUE e di preservare l'effetto utile di questa disposizione.
- 31 Se non si vuole che i partecipanti a un'intesa siano tenuti a risarcire l'insieme dei danni che potrebbero aver causato, non è necessario, al riguardo, come l'avvocato generale ha osservato, in sostanza, al paragrafo 84 delle sue conclusioni, che il pregiudizio subito dalla persona interessata presenti, inoltre, un nesso specifico con l'«obiettivo di tutela» perseguito dall'articolo 101 TFUE.
- 32 Conseguentemente, persone che non operano come fornitori né come acquirenti sul mercato interessato dall'intesa devono poter domandare il risarcimento del danno risultante dal fatto che, in ragione di questa intesa, hanno dovuto concedere sovvenzioni più consistenti di

quanto non avrebbero fatto se detta intesa non fosse esistita e non hanno poi potuto utilizzare questa differenza in investimenti più lucrativi.

- 33 Spetta tuttavia al giudice del rinvio determinare se, nella specie, il Land Alta Austria abbia concretamente subito un siffatto pregiudizio verificando, segnatamente, se detta autorità disponeva o meno della possibilità di effettuare investimenti più lucrativi e, nell'ipotesi affermativa, se detta autorità fornisce le prove necessarie dell'esistenza di un nesso di causalità tra detto pregiudizio e l'intesa in parola.
- 34 Alla luce dell'insieme delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla questione posta affermando che l'articolo 101 TFUE deve essere interpretato nel senso che le persone che non operano come fornitori o come acquirenti sul mercato interessato da un'intesa, ma che hanno concesso sovvenzioni, nella forma di prestiti agevolati, a acquirenti di prodotti offerti su tale mercato, possono chiedere la condanna delle imprese che hanno partecipato a tale intesa al risarcimento del danno che hanno subito in ragione del fatto che, essendo stato l'importo di tali sovvenzioni più elevato di quanto non sarebbe stato in assenza di detta intesa, queste persone non hanno potuto utilizzare la differenza ad altri fini più lucrativi.

Sulle spese

- 35 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 (Quinta Sezione) dichiara:

L'articolo 101 TFUE deve essere interpretato nel senso che le persone che non operano come fornitori o come acquirenti sul mercato interessato da un'intesa, ma che hanno concesso sovvenzioni, nella forma di prestiti agevolati, ad acquirenti di prodotti offerti su tale mercato, possono chiedere la condanna delle imprese che hanno partecipato a tale intesa al risarcimento del danno che hanno subito in ragione del fatto che, essendo stato l'importo di tali sovvenzioni più elevato di quanto non sarebbe stato in assenza di detta intesa, queste persone non hanno potuto utilizzare la differenza ad altri fini più lucrativi.

Firme

* Lingua processuale: il tedesco.