

Causa C-253/23**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

20 aprile 2023

Giudice del rinvio:

Landgericht Dortmund

Data della decisione di rinvio:

13 marzo 2023

Ricorrente:

ASG 2 Ausgleichsgesellschaft für die Sägeindustrie Nordrhein-Westfalen GmbH

Convenuto:

Land Nordrhein-Westfalen

Oggetto del procedimento principale

Concorrenza – Intesa – Direttiva 2014/104/UE – Risarcimento del danno – Cessione di diritti al risarcimento dei danni causati da un'intesa – Legittimazione attiva – Recupero crediti mediante un'azione collettiva

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione del diritto dell'Unione, articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

- 1) Se il diritto dell'Unione, e in particolare l'articolo 101 TFUE, l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché l'articolo 2, punto 4, e l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2014/104/UE, debba essere interpretato nel senso che esso osta ad un'interpretazione e ad un'applicazione del diritto di uno Stato

membro, con cui viene negata ad un potenziale soggetto danneggiato da una violazione dell'articolo 101 TFUE – accertata con effetto vincolante in forza dell'articolo 9 della direttiva 2014/104/UE o delle disposizioni nazionali che lo recepiscono – la possibilità di cedere in via fiduciaria i propri diritti – segnatamente nei casi di danni di massa o di danni diffusi – ad un prestatore di servizi legali abilitato, affinché questi li faccia valere mediante un'azione «follow-on» congiuntamente ai diritti di altri presunti soggetti danneggiati, qualora non sussistano altre possibilità legali o contrattuali equivalenti di raggruppamento delle pretese risarcitorie, in particolare in quanto esse non danno luogo a sentenze di condanna o non sono praticabili per altri motivi procedurali ovvero non sono obiettivamente ragionevoli per motivi economici, cosicché specialmente il perseguimento di danni di lieve entità verrebbe reso praticamente impossibile o in ogni caso eccessivamente difficile.

- 2) Se il diritto dell'Unione debba essere in ogni caso interpretato in tal modo laddove i diritti al risarcimento del danno in questione debbano essere fatti valere in assenza di una decisione precedente e munita di effetto vincolante ai sensi delle disposizioni nazionali basate sull'articolo 9 della direttiva 2014/104/UE pronunciata dalla Commissione europea o dalle autorità nazionali in relazione alla presunta infrazione (azione cosiddetta «stand-alone»), qualora non sussistano altre possibilità legali o contrattuali equivalenti di raggruppamento delle pretese risarcitorie ai fini del procedimento civile per i motivi già menzionati nella prima questione e in particolare qualora, altrimenti, una violazione dell'articolo 101 TFUE non verrebbe affatto perseguita, ossia né tramite public enforcement né tramite private enforcement.
- 3) Qualora perlomeno una delle due questioni debba essere risolta affermativamente, se, laddove un'interpretazione conforme sia esclusa, le corrispondenti norme di diritto tedesco debbano essere disapplicate, con la conseguenza che le cessioni sono valide in ogni caso sotto questo profilo e un'effettiva attuazione del diritto diviene possibile.

Disposizioni di diritto dell'Unione e di diritto internazionale richiamate

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 particolare articoli 2, 3 e 9

TFUE, articolo 101

TUE, articolo 4, paragrafo 3 e articolo 6

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articolo 47

CEDU, articolo 13

Disposizioni nazionali richiamate

Rechtsdienstleistungsgesetz (legge sulla prestazione di servizi legali: in prosieguo: il «RDG»), in particolare:

Articolo 1 del RDG (Ambito di applicazione)

«(1) La presente legge disciplina la facoltà di fornire servizi legali extragiudiziali nella Repubblica federale di Germania. Essa è intesa a tutelare i singoli, i rapporti giuridici e l'ordinamento giuridico da servizi legali inadeguati (...)».

Articolo 2 del RDG (Nozione di servizi legali)

«(2) Costituisce un servizio legale (...) il recupero di crediti di terzi o di crediti ceduti ai fini del recupero, qualora il recupero del credito venga effettuato come negozio autonomo (...)».

Articolo 3 del RDG (Facoltà di prestare servizi legali extragiudiziali)

«La prestazione in proprio di servizi legali extragiudiziali è ammissibile solo nella misura consentita dalla presente legge o da altre leggi o in forza di queste ultime».

Articolo 10 del RDG (Servizi legali basati su competenze specifiche)

«(1) Le persone fisiche e giuridiche (...) registrate presso l'autorità competente (persone registrate) possono fornire servizi legali in forza di competenze specifiche nei seguenti settori: 1. Servizi di recupero crediti (articolo 2, paragrafo 2, prima frase) (...)».

Articolo 11 del RDG (Competenze specifiche, titoli professionali)

«(1) I servizi di recupero crediti richiedono competenze specifiche nei settori del diritto rilevanti per l'attività di recupero richiesta (...)».

Rechtsdienstleistungsverordnung (Regolamento sulla prestazione di servizi legali; in prosieguo: il «RDV»), in particolare articoli 2 e 4

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (legge contro le restrizioni della concorrenza; in prosieguo: il «GWB»), in particolare articoli 32, 32b e 33 del GWB

Bürgerliches Gesetzbuch (codice civile; in prosieguo: il «BGB»), in particolare articoli 134 e 398

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 Con ricorso proposto il 31 marzo 2020, la ricorrente, in forza di diritti ceduti, chiede il risarcimento di danni derivanti da un cartello per un totale di 32 segherie situate in Germania, in Belgio e nel Lussemburgo (in prosieguo: i «cedenti»). Essa contesta al convenuto di avere uniformato i prezzi per i tronchi di conifere (in prosieguo: il «legname tondo») per sé stesso e per altri silvicoltori nel Land Renania settentrionale-Vestfalia, perlomeno nel periodo che va dal 28 giugno 2005 al 30 giugno 2019, in violazione dell'articolo 101 TFUE. I silvicoltori non hanno offerto autonomamente i loro prodotti sul mercato, ma hanno incaricato il convenuto di farsi carico per loro della commercializzazione del legname tondo. Il convenuto contrattava in tal modo con gli acquirenti non solo i prezzi per il proprio legname tondo, bensì anche per il legname tondo degli altri silvicoltori partecipanti, e li offriva sul mercato.
- 2 Il Bundeskartellamt (Autorità federale garante della concorrenza) ha indagato per diversi anni a causa di siffatto modus operandi e nel 2009, in una decisione, ha fissato per il Land convenuto nella specie soglie concrete per cooperazioni nella commercializzazione del legname tondo nonché misure intese a ridurre la posizione di mercato.
- 3 Le segherie esigono il risarcimento dei danni asseritamente subiti dal 28 giugno 2005 a causa dell'acquisto di legname tondo proveniente dal Land Renania settentrionale-Vestfalia a prezzi a loro avviso eccessivi in ragione dell'intesa. Il credito si basa su diverse centinaia di migliaia di singoli acquisti dei cedenti.
- 4 Ciascuna di esse ha incaricato la ricorrente - la quale, in qualità di cosiddetta prestatrice di servizi legali, è in possesso di un'abilitazione ai sensi della legge sulla prestazione di servizi legali - di far valere i loro diritti, ad essa ceduti a tal fine. La ricorrente raggruppa e fa valere i diritti dei cedenti in nome proprio e a proprie spese, ma per conto dei cedenti, in un primo momento in via stragiudiziale e adesso in via giudiziaria, tramite un avvocato, dinanzi al Landgericht Dortmund (Tribunale del Land, Dortmund, Germania). In cambio, i cedenti le hanno promesso un onorario in caso di successo. In tutto questo, la ricorrente viene rappresentata da una «persona qualificata» iscritta nel registro dei servizi legali, un giurista tedesco che ha superato con successo entrambi gli esami di Stato, è abilitato a ricoprire la carica di giudice ed è ammesso all'esercizio della professione di avvocato. La ricorrente ha illustrato e dimostrato dettagliatamente all'autorità preposta al rilascio dell'abilitazione il proprio ambito di attività e le proprie competenze specifiche.
- 5 Il convenuto chiede il rigetto del ricorso; esso ritiene che la vendita aggregata di legname abbia addirittura ridotto i prezzi e dunque promosso l'industria delle segherie. Il convenuto si fonda soprattutto, tuttavia, sul fatto che le cessioni dei crediti risarcitori alla ricorrente avrebbero avuto luogo in violazione del Rechtsdienstleistungsgesetz (legge sulla prestazione di servizi legali; in prosieguo:

il «RDG») e sarebbero pertanto nulle, ragion per cui la ricorrente difetterebbe di legittimazione attiva in relazione al ricorso.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 6 In Germania, in particolare in casi di danni di massa e di danni diffusi, i diritti vengono riuniti tramite cosiddetti modelli di cessione, designati anche come recupero crediti tramite un'azione collettiva, e fatti poi valere in via giudiziaria. In tal caso, i soggetti asseritamente danneggiati cedono i loro presunti crediti ad un prestatore di servizi legali abilitato ai sensi del RDG, il quale li raggruppa e li fa valere in nome proprio e a proprie spese per conto dei cedenti in cambio di un compenso in caso di successo.
- 7 Siffatto modus operandi viene accettato dalla giurisprudenza del Bundesgerichtshof (Corte federale giustizia, Germania) in diversi settori del diritto, segnatamente nel diritto delle locazioni, in relazione alla rivendicazione dei diritti dei passeggeri nonché nel caso delle azioni di risarcimento danni nell'ambito del cosiddetto scandalo del diesel/delle emissioni. Nel settore del diritto al risarcimento dei danni causati da un'intesa e ivi, in particolare, nei casi di azioni «stand-alone», il modello della cessione viene tuttavia ritenuto inammissibile dalla giurisprudenza di dei giudici di primo grado; il Bundesgerichtshof non ha avuto ancora l'occasione di pronunciarsi al riguardo.
- 8 Ai sensi della disposizione generale di cui all'articolo 398 del BGB, anche un diritto al risarcimento del danno può essere ceduto, ad esempio ad un prestatore di servizi di recupero crediti ai fini del recupero. I prestatori di servizi di recupero crediti sono, in tale contesto, prestatori di servizi legali abilitati ai quali è stata rilasciata una licenza al recupero crediti. In forza di siffatta licenza, essi possono recuperare crediti (ceduti ai fini del recupero) per i singoli, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, prima frase, punto 1, del RDG in combinato disposto con l'articolo 2, paragrafo 2, prima frase, del RDG. In assenza di una siffatta licenza, il recupero del credito è vietato e la cessione è pertanto nulla. La licenza di recupero crediti viene rilasciata su richiesta da autorità statali a ciò preposte previo svolgimento di una procedura di ammissione sulla base di competenze specifiche comprovate (articoli 11 e 12 del RDG).
- 9 La licenza di recupero crediti così rilasciata include il recupero crediti extragiudiziale. Nella giurisprudenza di ultimo grado viene tuttavia riconosciuto che i prestatori di servizi di recupero crediti possono recuperare i crediti, in linea di principio, anche nel procedimento giudiziario, a condizione di essere rappresentati in tal sede da un avvocato. In linea di principio, i prestatori di servizi di recupero crediti possono recuperare i crediti anche per più soggetti danneggiati, raggruppandoli, in un unico procedimento. (BGH, sentenza del 13 giugno 2022, numero di ruolo: VIa ZR 418/21, juris punto 11 e segg., 51 e segg. – financialright; BGH, sentenza del 13 luglio 2021, numero di ruolo: II ZR 84/20, juris punti 20, 49 e segg. – Airdeal). Si tratta di norma di modelli in cui il

prestatore di servizi di recupero crediti si fa carico dei costi del recupero crediti e riceve un compenso per la sua attività solo in caso di successo; ciò viene parimenti considerato ammissibile dal Bundesgerichtshof (BGH, sentenza del 13 luglio 2021, numero di ruolo: II ZR 84/20, juris punto 48 – Airdeal).

- 10 Secondo diversi giudici tedeschi, siffatta possibilità dei prestatori di servizi di recupero crediti di far valere crediti in forza di diritti ceduti non deve tuttavia valere per le richieste di risarcimento dei danni causati da un'intesa. Il Landgericht Stuttgart (Tribunale del Land, Stoccarda, Germania), in un procedimento parallelo al procedimento principale, ha motivato tale posizione adducendo che il diritto al risarcimento dei danni causati da un'intesa sarebbe particolarmente complesso, inter alia, anche a causa dello sviluppo della legislazione antitrust europea e potrebbe tipicamente dare luogo a conflitti di interesse. Inoltre, i prestatori di servizi di recupero crediti sarebbero tipicamente privi, in tale ambito, di competenze specifiche, nonostante la legge ne richieda la prova (v., inter alia, **LG Stuttgart, sentenza del 20 gennaio 2022, numero di ruolo: 30 O 176/19**, juris punto 88 e segg. – Rundholzkartell Baden-Württemberg; **LG Mainz, sentenza del 7 ottobre 2022, numero di ruolo: 9 O 125/20** – Rundholzkartell Rheinland-Pfalz, juris).
- 11 Secondo il giudice del rinvio, tale tesi è in ogni caso corretta qualora, come nella specie, ricorra un caso di azioni «stand-alone». Quest'ultimo esige, segnatamente, un esame complesso di numerosi aspetti non ascrivibili in prima linea al diritto civile. In casi del genere, il confine delle attività extragiudiziali concepibili nell'ambito della nozione di servizi di recupero crediti di cui all'articolo 2, paragrafo 2, del RDG, segnatamente l'esame e la consulenza giuridiche in relazione ad un recupero crediti da parte di un esperto del settore ai sensi degli articoli 11 e 2 del RDG, in combinato disposto con gli articoli 2 e 4 del RDV, sembra manifestamente superato.
- 12 Poiché, ai sensi dell'articolo 134 del Bürgerliches Gesetzbuch (codice civile tedesco; in prosieguo: il «BGB»), un negozio giuridico contrario a un divieto di legge è nullo, ne conseguirebbe, inter alia, la nullità delle cessioni stesse. Per questo motivo, la presente azione di risarcimento dei danni causati dall'intesa dovrebbe essere respinta per difetto di legittimazione attiva senza ulteriore esame nel merito.
- 13 Non esistono, in Germania, altre possibilità, ammissibili e parimenti idonee, di far valere danni di massa o danni diffusi causati da un'infrazione in materia di intese. In particolare, la direttiva sulle azioni rappresentative – non ancora attuata in Germania – non è applicabile ai diritti al risarcimento dei danni causati da un'intesa (articolo 2, paragrafo 1, in combinato disposto con l'allegato I della direttiva 2020/1828) e l'azione rappresentativa nazionale di cui all'articolo 33, paragrafo 4, del GWB non è applicabile ai diritti al risarcimento danni.
- 14 Con danni diffusi si intendono comunemente danni caratterizzati dal fatto che il danno causato al singolo soggetto danneggiato è di lieve entità, ma sommando

tutti i soggetti danneggiati si ottiene un danno ingente; il danno del singolo è talmente lieve che, a causa di un rapporto sfavorevole tra rischio in termini di costi e beneficio, esso, per razionalità economica, non viene fatto valere. A causa delle particolari strutture in termini di costi e rischi che caratterizzano il procedimento di risarcimento dei danni causati da un'intesa, anche ai soggetti danneggiati da un'intesa i cui potenziali danni sarebbero ad esempio quantificabili in una somma compresa tra EUR 200 000 e 300 000, solo il recupero crediti tramite un'azione collettiva offre in Germania una possibilità economicamente valida e praticabile di chiedere il risarcimento di tali danni.

- 15 Peraltro, il giudice del rinvio, a causa delle disposizioni di cui al RDG, si vede tenuto, perlomeno nei casi di azioni «stand-alone» come quello in oggetto, a partire dal presupposto di una nullità delle cessioni. L'esito della presente causa dipende pertanto in maniera decisiva dalla risposta alle questioni sollevate. Infatti, qualora la Corte pervenisse alla conclusione che il diritto dell'Unione non osta all'interpretazione del RDG esposta, siffatta interpretazione comporterebbe la nullità delle cessioni e pertanto il rigetto del ricorso nel suo complesso.
- 16 Qualora, per contro, la Corte pervenga alla conclusione che alle questioni debba essere data risposta affermativa e che il diritto dell'Unione osti all'interpretazione del RDG esposta, il RDG dovrebbe essere disapplicato nella specie, dal momento che, secondo il giudice del rinvio, un'interpretazione conforme quale interpretazione *contra legem* del diritto nazionale è esclusa (v., in tal senso, sentenze della Corte del 4 luglio 2006, Adeneler e a., C-212/04, EU:C:2006:443, punto 110; del 4 marzo 2020, Bank BGŻ BNP Paribas, C-183/18, EU:C:2020:153, punto 67, e in particolare del 6 ottobre 2021, Sumal, C-882/19, ECLI:EU:C:2021:800, punto 72), e le cessioni dovrebbero pertanto essere considerate valide.
- 17 Il giudice del rinvio nutre notevoli dubbi sulla conformità al diritto dell'Unione del divieto di recupero crediti per le richieste di risarcimento dei danni causati da un'intesa, in particolare nei casi di azioni «stand-alone». Il divieto di recupero crediti per le richieste di risarcimento dei danni causati da un'intesa, risultante dal RDG secondo la giurisprudenza dei giudici investiti di cause risarcitorie in materia di intese, viola, secondo il giudice del rinvio (1.) la direttiva 2014/104, (2.) il principio di effettività sancito dal diritto dell'Unione e (3.) il principio della tutela giurisdizionale effettiva.
- 18 1. Sussistono innanzitutto dubbi sulla compatibilità del divieto di recupero crediti per le richieste di risarcimento dei danni causati da un'intesa con l'articolo 3, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 2, punto 4, terza alternativa, della direttiva 2014/104. Siffatte disposizioni, applicabili *ratione temporis* nella specie, ribadiscono il diritto dei soggetti danneggiati, riconosciuto da una costante giurisprudenza, al pieno risarcimento dei danni causati da un'intesa, e lo estendono alle persone «succedut[e] nel diritto del presunto soggetto danneggiato, inclusa la persona che ha rilevato la sua domanda».

- 19 L'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2014/104 esige «che qualsiasi persona fisica o giuridica che abbia subito un danno causato da una violazione del diritto della concorrenza possa chiedere e ottenere il pieno risarcimento per tale danno». Tale diritto al pieno risarcimento del danno spetta anche a colui al quale un soggetto danneggiato ceda la propria domanda. L'articolo 2, punto 4, terza alternativa, della direttiva 2014/104 definisce espressamente l'azione per il risarcimento del danno come «un'azione ai sensi del diritto nazionale con cui una domanda di risarcimento del danno è proposta dinanzi ad un'autorità giudiziaria nazionale (...) da una persona fisica o giuridica che è succeduta nel diritto del presunto soggetto danneggiato, inclusa la persona che ha rilevato la sua domanda».
- 20 Secondo il giudice del rinvio, proprio il successivo inserimento della terza alternativa nell'articolo 2, punto 4, della direttiva 2014/104 depone a favore del fatto che modelli di cessione come quello controverso nella specie sono stati presi in considerazione dal legislatore europeo e introdotti come strumento per far valere efficacemente i diritti in aggiunta alla disciplina già prevista in materia di sostituzione processuale di cui alla seconda alternativa.
- 21 La tutela del modello di cessione da parte della direttiva 2014/104 sembra inoltre necessaria ai fini del conseguimento degli obiettivi della direttiva; quest'ultima, infatti, è intesa a «garantire che in tutta l'Europa i soggetti danneggiati da infrazioni delle norme UE sulla concorrenza possano accedere a meccanismi efficienti di ottenimento del pieno risarcimento per il danno subito» [Commissione, proposta di direttiva 2014/104, COM (2013) 404 final, pag. 5].
- 22 Modelli di cessione sono riconosciuti in altri Stati membri, come ad esempio nei Paesi Bassi, in Austria e in Finlandia, quale possibilità di far valere i diritti. Un divieto al riguardo sussistente in Germania arrecherebbe pregiudizio all'applicazione efficace ed uniforme del diritto della concorrenza e potrebbe al contempo incoraggiare un indesiderato forum shopping.
- 23 Pressoché contestualmente alla pubblicazione della direttiva 2014/104 nella Gazzetta ufficiale, l'avvocato generale presso la Corte ha sottolineato, nella causa CDC Hydrogen Peroxide, che l'emergere di una prestatrice di servizi di recupero crediti come ricorrente, «il cui scopo consiste nel riunire gli attivi fondati su diritti risarcitori derivanti da infrazioni al diritto dell'Unione in materia di concorrenza, (...) sembra un'indicazione del fatto che, in caso di ostacoli alla concorrenza più complessi, non sia ragionevole per le vittime perseguire direttamente e individualmente i diversi autori di ostacoli di tal genere» (avvocato generale Jääskinen, conclusioni dell'11 dicembre 2014, C-352/13, EU:C:2014:2443, paragrafo 29). In tal modo, l'avvocato generale ha chiarito in maniera inequivocabile che sembra esistere anche una forte esigenza razionale di riunione delle domande tramite la cessione del recupero crediti.

- 24 2. Sussistono inoltre dubbi sulla compatibilità del divieto di recupero crediti per le richieste di risarcimento dei danni causati da un'intesa con il principio di effettività risultante dall'articolo 101 TFUE e dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE.
- 25 L'articolo 101 TFUE esplica effetti diretti tra privati e crea diritti in capo ai medesimi che i giudici nazionali devono tutelare. L'effetto utile del divieto di intese esige, secondo una costante giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che «chiunque» possa chiedere il pieno risarcimento del danno causatogli da un'infrazione alla normativa antitrust (giurisprudenza costante; sentenze della Corte del 20 settembre 2001, *Courage*, C-453/99, EU:C:2001:465, punti 23, 26 e seg.; del 13 luglio 2006, *Manfredi*, C-295/04, EU:C:2006:461, punti 90 e seg., 95, 100 e seg.; del 12 dicembre 2019, *Otis*, C-435/18, EU:C:2019:1069, punto 22, e del 6 ottobre 2021, *Sumal*, C-882/19, EU:C:2021:800, punto 32).
- 26 Secondo una costante giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, i giudici nazionali incaricati di applicare, nell'ambito delle loro competenze, il diritto dell'Unione in materia di intese, devono vigilare affinché l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione non venga reso praticamente impossibile o eccessivamente difficile; a questo proposito, anche l'autonomia procedurale degli Stati membri può essere limitata dai precetti di diritto dell'Unione di rango superiore. I giudici nazionali devono al riguardo non solo garantire la «piena efficacia» del diritto dell'Unione e tutelare i diritti attribuiti dall'articolo 101 TFUE ai singoli, bensì anche prevenire già ogni indebolimento, diminuzione e persino messa in pericolo della piena efficacia del diritto dell'Unione (sentenza della Corte del 13 luglio 2006, *Manfredi*, da C-295/04 a C-298/04, EU:C:2006:461, punto 89; v., al di fuori del diritto al risarcimento dei danni causati da un'intesa, anche sentenze del 19 giugno 1990, *Factortame*, C-213/89, EU:C:1990:257, punto 20, e del 9 marzo 1978, *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, punti 21/23 e seg.; v. anche avvocato generale Pitruzzella, conclusioni dell'8 settembre 2022, *Repsol*, C-25/21, EU:C:2022:659, paragrafo 84). Al riguardo, i singoli elementi non possono essere presi in considerazione isolatamente, ma occorre chiedersi, al fine di garantire l'effettività, se le disposizioni nazionali concernenti le possibilità di attuazione congiunta di diritti al risarcimento dei danni causati da un'intesa rendano «nel [loro] complesso» praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione (sentenza della Corte del 28 marzo 2019, *Cogeco*, C-637/17, EU:C:2019:263, punto 45; avvocato generale Kokott, conclusioni del 17 gennaio 2019, *Cogeco*, C-637/17, EU:C:2019:32, paragrafo 81, e conclusioni del 14 ottobre 2004, *Berlusconi e a.*, C-387/02, EU:C:2004:624, paragrafo 109).
- 27 In Germania, un'effettiva attuazione a livello privatistico della normativa in materia di intese è possibile, nel caso di danni di massa o diffusi, unicamente tramite il modello di cessione controverso nella specie. Senza siffatto strumento, i potenziali soggetti danneggiati non hanno alcuna realistica opzione di far valere eventuali diritti in modo praticabile ed effettivo.

- 28 Far valere diritti al risarcimento dei danni causati da un'intesa è un processo complesso sotto il profilo fattuale, economico e giuridico, e pertanto lungo, dispendioso e rischioso. Siffatto elevato dispendio di tempo e denaro nonché il rischio processuale risultano proibitivi in particolare per i consumatori, ma anche per le piccole e medie imprese, ragion per cui, di norma, i diritti, in una razionale apatia, non vengono perseguiti (v. avvocato generale Jääskinen, conclusioni dell'11 dicembre 2014, CDC, C-352/13, EU:C:2014:2443, paragrafo 29). Questo razionale disinteresse può essere superato solo nel caso di un esercizio congiunto dei diritti e della connessa ripartizione dei costi per periti e consulenti legali, nonché del rischio (del processo) (avvocato generale Kokott, conclusioni del 29 luglio 2019, Otis, C-435/18, EU:C:2019:651, paragrafo 88; avvocato generale Jääskinen, conclusioni dell'11 dicembre 2014, CDC, C-352/13, EU:C:2014:2443, paragrafo 29).
- 29 Tutti i siffatti problemi si pongono a maggior ragione nei casi di azioni «stand-alone»; in tali casi, infatti, il singolo presunto soggetto danneggiato non può neanche ricorrere alla decisione delle autorità garanti della concorrenza, con effetto vincolante per il procedimento di risarcimento dei danni causati dall'intesa. Piuttosto, in casi del genere, egli deve persino dimostrare l'infrazione alla normativa antitrust. Che ciò sia di fatto soggetto a notevoli difficoltà è dimostrato già empiricamente dalla circostanza che nella prassi raramente si registrano azioni «stand-alone».
- 30 Al contempo, nei casi in cui le autorità garanti della concorrenza non intervengono, l'attuazione del diritto a livello privatistico costituisce l'unica opzione per conseguire l'obiettivo anche di interesse generale previsto dal diritto dell'Unione, consistente nella tutela dell'organizzazione concorrenziale del mercato e nella dissuasione di potenziali membri di un'intesa. Le azioni «stand-alone» sono pertanto indispensabili non da ultimo anche alla luce delle limitate capacità delle autorità di attuare la normativa in materia di intese, ragion per cui la posizione dei ricorrenti nelle azioni «stand-alone» non può essere ulteriormente peggiorata rispetto ai ricorrenti nelle azioni «follow-on» (v. già avvocato generale Kokott, conclusioni del 17 gennaio 2019, Cogeco, C-637/17, EU:C:2019:32, paragrafo 52).
- 31 Non da ultimo, un raggruppamento delle domande evita che le stesse prove vengano assunte più volte e il rischio di decisioni divergenti di diversi giudici in relazione alle stesse complesse questioni di fatto e di diritto in procedimenti paralleli.
- 32 Dalla ponderazione dell'interesse ad un'applicazione efficace del diritto dell'Unione (nella specie, articolo 101 TFUE) con gli obiettivi della norma nazionale limitativa dell'efficacia (nella specie, ilRDG) risulta una chiara prevalenza dell'interesse all'applicazione del diritto dell'Unione.
- 33 3. È infine dubbio se il divieto di recupero crediti in relazione alle richieste di risarcimento dei danni causati da un'intesa, risultante dal RDG quantomeno per le

azioni «stand-alone», violi il diritto di potenziali soggetti danneggiati ad una tutela giurisdizionale effettiva (articolo 47, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali; articolo 6, paragrafo 3, TUE, articolo 13 della CEDU).

- 34 Il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva richiede un diritto ad un ricorso effettivo, il quale sia effettivamente idoneo a far osservare un diritto sancito dal diritto dell'Unione. Fa parte del contenuto minimo del diritto ad un ricorso effettivo il fatto che il ricorso debba soddisfare il principio di effettività. Ne fa parte anche il fatto che i singoli non vengano dissuasi dall'attuazione del diritto a causa di rischi finanziari eccessivi. Il diritto nazionale non può pertanto mettere a disposizione soltanto mezzi di ricorso che espongono il singolo al rischio di trovarsi, a seguito del ricorso, in una situazione più sfavorevole di quella in cui si troverebbe se non avesse proposto il ricorso (sentenze della Corte del 15 aprile 2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, punto 51; del 21 novembre 2002, *Cofidis*, C-472/00, EU:C:2002:705, punto 34; del 25 novembre 2008, *Heemskerk*, C-455/06, EU:C:2008:650, punto 47, e del 24 marzo 2009, *Danske Slagterier*, C-445/06, EU:C:2009:178, punto 63).
- 35 Siffatti requisiti non sono tuttavia soddisfatti se ai potenziali soggetti danneggiati, al fine di far valere danni di massa e soprattutto danni diffusi, venisse sottratto, con il modello di cessione, l'unico mezzo di ricorso effettivo, ed essi avessero unicamente la possibilità di perseguire i danni subiti tramite singoli ricorsi. Persino qualora essi, superando il «razionale disinteresse», lo facessero, gli stessi dovrebbero sostenere spese per periti economici e consulenti legali specializzati, di norma sproporzionati rispetto al valore della lite nel rispettivo singolo procedimento. Inoltre, nelle azioni «stand-alone», essi, a costi corrispondenti, dovrebbero persino identificare anzitutto come tale l'infrazione alla normativa antitrust, effettuare ricerche approfondite e, infine, illustrarla e dimostrarla nel procedimento.