

# BlogDUE

## L'autonomia processuale degli Stati membri alla prova del diritto della concorrenza: il caso *Heureka Group* (Comparateurs de prix en ligne)

Laura Comito (Dottoressa in Giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli Federico II) – 18 luglio 2024

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I fatti alla base della controversia. – 3. La pronuncia della Corte. – 4. Talune considerazioni critiche.

1. Ad una prima lettura della sentenza, il caso *Heureka Group* (Comparateurs de prix en ligne) sembra rilevare per le importanti indicazioni che la Corte offre in tema di prescrizione delle azioni per il risarcimento del danno derivante da violazioni del diritto della concorrenza dell'Unione ([18 aprile 2024, causa C-605/21](#), d'ora in poi *Heureka*; per un commento, v. M. SERAFIMOVA, [Limitation Periods in Antitrust Actions for Damages: How the CJEU Tamed the Tyrant of Time – Heureka Group, C-605/21](#), in *Kluwer Competition Law Blog*, 21 May 2024). Il giudice dell'Unione si è trovato invero ad affrontare un caso particolarmente complesso ove le violazioni lamentate dalla ricorrente ricadevano inizialmente nell'ambito di applicazione del codice civile ceco e, dopo la scadenza del termine di recepimento della [direttiva 2014/104/UE](#), nel cono di quest'ultima (peraltro tardivamente trasposta nell'ordinamento interno).

Eppure, ad una più attenta e approfondita analisi, la pronuncia sembra innestarsi altresì nella consolidata giurisprudenza della Corte sui limiti all'autonomia processuale degli Stati membri e merita particolare attenzione poiché il giudice di Lussemburgo giunge, al suo esito, alla disapplicazione della normativa nazionale sulla prescrizione per contrasto con l'art. 102 TFUE, con il principio dell'effetto utile delle norme sulla concorrenza e, non da ultimo, con il principio di effettività.

La presente nota intende ricostruire la vicenda alla base della controversia e, dopo aver analizzato i passaggi salienti della pronuncia della Corte, formulare talune considerazioni critiche con riguardo all'attività interpretativa svolta da quest'ultima, che, in più punti, è apparsa se non altro “creativa”.

2. La vicenda da cui origina la controversia oggetto del procedimento principale vede come protagonisti Heureka, una società ceca che gestisce un comparatore di prezzi *online*, e Google LLC. Secondo quanto lamentato dalla prima, e accertato poi da una decisione della Commissione europea, ad oggi non ancora definitiva (C(2017) 4444 final, del 27 giugno 2017; [causa pendente C-48/22 P, Google e Alphabet c. Commissione \(Google Shopping\)](#)), Google avrebbe abusato della propria posizione dominante, almeno fino alla data della decisione in questione, in tredici mercati nazionali per i servizi di ricerca generale *online* all'interno dello Spazio economico europeo, tra cui quello della Repubblica Ceca. In particolare, la multinazionale americana avrebbe illegittimamente avvantaggiato il proprio servizio di comparazione dei prezzi a discapito di quello fornito dai suoi concorrenti, ponendolo in risalto nell'ambito delle ricerche effettuate dagli utenti sul proprio motore di ricerca e, all'opposto, facendo retrocedere nell'elenco dei risultati gli altri ad essa non riconducibili. Per questa ragione, il 26 giugno 2020 Heureka ha presentato al Tribunale municipale di Praga un'azione di risarcimento danni nei confronti di Google per le condotte assunte in contrasto con l'art. 102 TFUE, e, precisamente, per il periodo di riferimento che intercorre tra il febbraio 2013, data di inizio della violazione, e il 27 giugno 2017, data di adozione della decisione della Commissione.

Google si è opposta al ricorso di Heureka evidenziando che il diritto al risarcimento del danno di quest'ultima doveva considerarsi prescritto quantomeno per il periodo compreso tra il mese di febbraio 2013 e il 25 giugno 2016. Invero, secondo quanto sostenuto da quest'ultima, la legge applicabile *ratione temporis* alla fattispecie non era già la direttiva 2014/104, che armonizza le regole sulla prescrizione con riguardo a violazioni del diritto della concorrenza (art. 10) e che è stata recepita nell'ordinamento ceco soltanto con la legge n. 262/2017, del 1° settembre 2017, quanto la previgente disciplina nazionale, ai sensi della quale il termine di prescrizione decorre dal momento in cui il soggetto danneggiato ha preso conoscenza o poteva prendere conoscenza del danno e dell'identità della persona tenuta a risarcirlo (al più tardi, ovvero, dal 27 maggio 2014, data di pubblicazione del comunicato stampa con cui Heureka aveva espresso il suo disappunto rispetto agli impegni presentati da Google alla Commissione).

Dopo aver messo in evidenza che, nel caso di specie, la presunta condotta anticoncorrenziale di Google aveva avuto inizio prima dell'entrata in vigore della direttiva 2014/104 (ossia il 25 dicembre 2014) ed era cessata soltanto dopo la scadenza del termine di recepimento di quest'ultima (ossia il 27 dicembre 2016), il giudice del rinvio ha manifestato taluni dubbi sull'individuazione della regola da applicarsi al caso di specie, anche alla luce delle numerose complicazioni legate al regime temporale delle norme in questione. D'altro canto, la scelta di uno o dell'altro regime normativo non era priva di conseguenze giuridiche rilevanti. Invero, a differenza di quanto stabilito dalla disciplina ceca pre-direttiva 2014/104, l'art. 10 di quest'ultima ha espressamente introdotto un regime certamente più favorevole per il danneggiato, seguendo il quale il diritto al risarcimento del danno di Heureka

non poteva considerarsi affatto prescritto al momento della presentazione del ricorso, poiché, tra l'altro, esso stabilisce che il termine di prescrizione “non inizia a decorrere prima che la violazione del diritto della concorrenza sia cessata” (l'azione di danni è stata depositata da Heureka il 26 giugno 2020; la violazione di Google, come constatato dalla Commissione, era ancora *in fieri* al 27 giugno 2017; l'art. 620, par. 1, del codice civile ceco, prevede un termine di prescrizione di tre anni).

Su queste basi, il giudice *a quo* ha deciso perciò di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia una domanda di pronuncia pregiudiziale, chiedendo nello specifico se: a) le disposizioni in materia di prescrizione previste dall'articolo 10 della direttiva 2014/104 si applicassero all'insieme del danno causato o solo al danno successivo alla data di entrata in vigore della medesima direttiva, oppure ancora solamente al danno verificatosi dopo la scadenza del termine di recepimento di quest'ultima; b) se il medesimo articolo dovesse considerarsi una disposizione sostanziale o procedurale, rilevando la differenza in termini di applicazione retroattiva della norma; c) se una normativa come quella ceca pre-direttiva fosse compatibile con l'art. 10 della direttiva 2014/104, con l'art. 102 TFUE e con il principio di effettività nella misura in cui fa decorrere il termine di prescrizione, per ogni singola frazione di danno, dal momento in cui la persona lesa è venuta a conoscenza del fatto di aver subito tali danni parziali, indipendentemente dalla conoscenza da parte del danneggiato dell'intero danno causato dalla violazione complessa dell'art. 102 TFUE; d) se la stessa normativa, che stabilisce un termine di prescrizione di tre anni, sia legittima alla luce dei parametri appena evidenziati nella misura in cui si applica anche se i) la condotta anticoncorrenziale non è cessata, ii) il danneggiato non ha consapevolezza che la condotta in questione costituisca una violazione delle regole di concorrenza, iii) in assenza di una regola che preveda la sospensione del termine di prescrizione nel caso in cui ci sia un'indagine pendente della Commissione, iv) in assenza di una regola che stabilisca che la sospensione del termine di prescrizione termina non prima di un anno dopo che la decisione sulla violazione è diventata definitiva.

**3.** In principio, la Corte si è occupata dell'applicabilità della art. 10 della direttiva 2014/104 al caso di specie (punto 43 ss. della sentenza). In questo senso, essa ha subito riconosciuto che la disposizione in questione assume un carattere sostanziale e che, perciò, non può essere applicata retroattivamente (punto 47); ragion per cui, fino all'introduzione di una normativa dell'Unione in materia – ovvero il 27 dicembre 2016, data di scadenza del termine di recepimento della direttiva 2014/104 - la disciplina delle modalità di esercizio del diritto al risarcimento del danno per violazione della concorrenza spettava unicamente al diritto nazionale di ciascuno Stato membro (v. punto 51).

Nonostante ciò, la Corte non ha escluso tale norma dai parametri rilevanti ai fini della sua decisione, ma ha chiarito che la sua applicabilità dipendeva, in verità, dal fatto che la situazione di cui al procedimento principale risultasse acquisita o meno alla data di scadenza del termine di recepimento della

direttiva (punto 49) - poiché, come noto, da questo preciso momento ricade sul giudice nazionale l'obbligo di interpretazione conforme delle leggi interne (v. punto 48, nonché, tra le tante, la sentenza del 4 luglio 2006, causa C-212/04, *Adeneler*, punto 115).

Più nello specifico, pur riconoscendo la competenza della normativa statale a regolare i termini della prescrizione prima dell'introduzione della direttiva, la Corte ha ugualmente ritenuto che un regime normativo come quello ceco andasse necessariamente disapplicato nella parte in cui il termine di prescrizione inizia a decorrere prima ancora che la violazione sia cessata del tutto e che la parte lesa sia venuta a conoscenza, o si possa ragionevolmente presumere che sia venuta a conoscenza, delle informazioni indispensabili per promuovere un'azione di danni (v. punto 81).

Nel constatare l'illegittimità della norma interna, la Corte non ha ovviamente potuto fondare il proprio convincimento sulla stessa direttiva 2014/104, bensì ha richiamato l'art. 102 TFUE, il principio dell'effetto utile delle norme sulla concorrenza e il principio di effettività. In particolare, il giudice dell'Unione ha evidenziato che l'esercizio delle competenze statali deve avvenire pur sempre nel rispetto dei principi di effettività e di equivalenza (punto 51); che una normativa nazionale che regola l'istituto della prescrizione deve "essere adattata alle specificità del diritto della concorrenza e agli obiettivi dell'attuazione delle norme di tale diritto da parte delle persone interessate, al fine di non vanificare la piena efficacia degli articoli 101 e 102 TFUE" (punto 52); ma soprattutto, ricordando che l'art. 102 TFUE è dotato di efficacia diretta (punto 53), che la piena efficacia e l'effetto utile di quest'ultimo sarebbero messi in discussione "se, a causa della normativa nazionale che fissa la data di decorrenza del termine di prescrizione nonché la durata e le modalità della sua sospensione o interruzione, fosse praticamente impossibile o eccessivamente difficile per un soggetto chiedere il risarcimento del danno asseritamente causatogli da un comportamento abusivo di un'impresa dominante in grado di restringere o falsare il gioco della concorrenza" (punto 54, con richiamo alla pronuncia del 28 marzo 2019, causa C-637/17, *Cogeco Communications*, punti 39 e 41).

Peraltro, secondo la Corte, una simile incompatibilità emergerebbe già dalla propria giurisprudenza, dalla quale risulterebbe che la proposizione di un'azione di danni sarebbe resa praticamente impossibile o eccessivamente difficile "se i termini di prescrizione applicabili alle azioni per il risarcimento del danno per violazioni delle disposizioni del diritto della concorrenza iniziassero a decorrere prima che la violazione sia cessata e che il danneggiato sia venuto a conoscenza, o si possa ragionevolmente presumere che sia venuto a conoscenza, delle informazioni indispensabili per promuovere la sua azione per il risarcimento del danno" (punto 55 della sentenza, con richiamo alla pronuncia del 22 giugno 2022, causa C-267/20, *Volvo e DAF Trucks*, punti 56, 57 e 61, su cui v. N. IMGARTEN, *Temporal Applicability of the Cartel Damages Directive: Case C-267/20 Volvo and DAF Trucks*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2023, p. 95 ss.); e che il momento a partire dal quale si può ragionevolmente presumere che il danneggiato abbia avuto

conoscenza di dette informazioni coincide “con la data di pubblicazione della sintesi della singola decisione della Commissione nella *Gazzetta ufficiale dell’Unione europea*” (punto 66 della sentenza *Heureka*; punto 71 della sentenza *Volvo e DAF Trucks*, cit.).

A questo punto, dopo aver rilevato l’inapplicabilità della disciplina interna pre-direttiva e aver posto in evidenza il “nuovo” termine *a quo* per il decorso della prescrizione, alla Corte non è rimasto che verificare se “prescindendo dagli elementi di tale regime di prescrizione che sono incompatibili con l’articolo 102 TFUE e con il principio di effettività [...], alla data di scadenza del termine di recepimento della direttiva 2014/104, ossia il 27 dicembre 2016, il termine di prescrizione fissato dal diritto nazionale, applicabile alla situazione di cui al procedimento principale fino a tale data, fosse scaduto” (punto 82).

In proposito, la Corte non ha potuto che rilevare come, alla data in questione, tale termine non soltanto non era scaduto, ma non aveva neppure iniziato a decorrere (punto 87): la violazione attribuita a Google non risultava ancora cessata alla data di adozione della decisione della Commissione (27 giugno 2017) e i danneggiati avevano acquisito piena e completa consapevolezza delle condotte descritte soltanto con la sua pubblicazione, ovvero il 12 gennaio 2018 (punti 83-86). Per questa ragione, essa ha ritenuto che la situazione di fatto oggetto del procedimento principale non risultasse acquisita prima della scadenza del termine di recepimento della direttiva 2014/104 e, di conseguenza, ha considerato l’art. 10 applicabile *ratione temporis* al caso di specie (punto 88).

Spostando in avanti quindi il *dies a quo*, la Corte non si è limitata a verificare la compatibilità del regime prescrizione ceco con l’art. 102 TFUE e i principi dell’effetto utile e dell’effettività, ma ha potuto altresì valutare quest’ultimo, per tutti i profili residuali, alla luce delle nuove regole stabilite nella direttiva 2014/104. In particolare, essa ha constatato che l’art. 10 osta a una tale normativa “anche nei limiti in cui essa non prevede che il termine di prescrizione sia sospeso, quantomeno, fino a un anno dopo la data in cui la decisione che constata siffatta violazione è divenuta definitiva” (punto 94).

4. La sentenza in oggetto apre a numerosi spunti di riflessione. Certamente, con riguardo anzitutto alla prescrizione dell’azione di danni per violazione delle norme sulla concorrenza, la Corte ha il merito di precisare in tale pronuncia i confini dell’esercizio di tale diritto da parte del danneggiato; esercizio che, in altre e diverse occasioni passate, aveva sollevato non pochi problemi, tanto ai singoli, quanto ai giudici nazionali (per considerazioni analoghe, ad es., con riguardo all’annosa questione del c.d. contenzioso specializzandi, v. F. FERRARO, *La responsabilità risarcitoria degli Stati per violazione del diritto dell’Unione*, II ed., Milano, 2012, p. 161 ss.).

Per dirne una, il giudice dell’Unione ha confermato l’irrilevanza della definitività della decisione che accerta la violazione ai fini della promozione dell’azione risarcitoria, rimarcando la possibilità, da parte del danneggiato, di avvalersi delle constatazioni contenute in una tale decisione per corroborare

le proprie pretese (dello stesso avviso era stato l'avv. gen. Kokott [nelle sue conclusioni alla causa](#), del 21 settembre 2023, spec. parr. 54 e 62; per le differenze con la pronuncia resa nel caso [Sumal](#), v. punto 75 e seguenti della sentenza *Heureka*).

Come noto, Google ha impugnato la decisione della Commissione dinanzi al Tribunale, che ne ha confermato la legittimità (sentenza del 10 novembre 2021, causa T-612/17, [Google e Alphabet c. Commissione](#) (Google Shopping); e ha poi appellato tale sentenza dinanzi alla Corte (il ricorso è attualmente pendente; v. *supra*, par. 2). Nondimeno, il giudice di Lussemburgo ha correttamente richiamato in questa ipotesi il proprio consolidato orientamento generale sull'efficacia degli atti delle istituzioni dell'Unione, secondo cui questi si presumono legittimi fino al loro annullamento o alla loro revoca (tra le tante, v. le sentenze del 7 giugno 1988, causa 63/87, *Commissione c. Grecia*, punto 10; del 21 settembre 1989, cause riunite 46/87 e 227/88, *Hoechst c. Commissione*, punto 64; e del 5 ottobre 2004, causa C-475/01, *Commissione c. Grecia*, punto 18). Ma sarebbe bastato altresì rammentare che l'azione risarcitoria costituisce un "rimedio autonomo", del tutto distinto dagli altri rimedi giurisdizionali "sia quanto alla funzione che quanto alle condizioni di esercizio", e la cui riuscita non può, dunque, essere influenzata da qualsivoglia questione legata alla pendenza di diversi ed ulteriori ricorsi (sentenza della Corte del 2 dicembre 1971, causa 5/71, *Zuckerfabrik Schoeppenstedt*, punto 3; sentenza del Tribunale del 7 luglio 2021, causa T-455/17, *Bateni c. Consiglio*, punto 83; sentenza della Corte del 6 maggio 2021, causa C-499/18 P, *Bayer CropScience e Bayer c. Commissione*, punto 40; in dottrina, G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, vol. I, IV ed., Napoli, 2023, p. 403).

Eppure, tenuto conto del fatto che l'oramai intervenuta adozione della direttiva 2014/104 non riproporrà più necessariamente simili problemi in futuro, è con riguardo al rapporto tra diritto della concorrenza e autonomia processuale degli Stati membri che la sentenza *Heureka* stimola le considerazioni più interessanti.

In primo luogo, occorre rilevare – non senza stupore – che la Corte abbia considerato le norme sulla prescrizione contenute nella direttiva 2014/104 di carattere sostanziale. A qualche anno di distanza dalla saga *Taricco*, in cui la Corte costituzionale era giunta a minacciare l'applicazione dei controlli pur di tutelare la natura sostanziale dell'istituto della prescrizione e, con esso, il principio dell'irretroattività della norma penale, non può di certo passare inosservato che il giudice dell'Unione abbia finito, seppur in un settore diverso dalla materia penale, per sposare la linea interpretativa portata avanti dal nostro giudice delle leggi e condivisa solamente da pochi ordinamenti nazionali all'interno dell'Unione (su tale vicenda, v., per un sunto, il commento di C. AMALFITANO, [La vicenda Taricco e il dialogo \(?\) tra giudici nazionali e Corte di giustizia](#), in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1, 2018, p. 153 ss. e la corposa dottrina ivi citata).

In secondo luogo, si osservi che, sebbene la normativa ceca in materia di prescrizione prima dell'entrata in vigore della direttiva sollevasse più di



qualche perplessità con riguardo al rispetto della tutela giurisdizionale effettiva del singolo leso da violazioni della concorrenza, la soluzione adottata dalla Corte finisce per incidere pesantemente sull'autonomia processuale degli Stati membri e, per certi versi, mette a dura prova il principio della certezza del diritto (in dottrina, *mutatis mutandis*, v. A. CIRCOLO, *La certezza del diritto cede il passo all'effettività della tutela giurisdizionale. Note a margine della sentenza London Steam-Ship*, in AA.VV., *Quaderno AISDUE*, n. 3, serie speciale, Atti del Convegno “Ambiente, digitale, economia: l'Unione europea verso il 2030”, Bari – 3/4 novembre 2022, Napoli, 2023, spec. p. 302 ss.).

Da una parte, infatti, è vero che la circostanza per cui il diritto ceco non prevedeva, ad esempio, la possibilità di sospendere o interrompere il termine di prescrizione durante la pendenza del procedimento dinanzi la Commissione poteva far sì che il termine di prescrizione scadesse addirittura prima dell'adozione della decisione della Commissione, pregiudicando così le *follow-on damages actions* (v. A. GOLDSMITH, *Arbitration and EU Antitrust Follow-on Damages Actions*, in *ASA Bulletin*, n. 34, 2016, p. 10 ss.).

Dall'altra parte, è altrettanto vero che la Corte sembra aver fornito un'interpretazione piuttosto estensiva dell'art. 102 TFUE, corroborata dai principi dell'effetto utile e dell'effettività del diritto dell'Unione, per “anticipare” gli effetti della direttiva 2014/104 senza applicare direttamente le norme al suo interno in via retroattiva. Non a caso, gli obblighi discendenti dall'art. 102 TFUE dichiarati in sentenza – e riconducibili esclusivamente alla propria giurisprudenza - sono serviti al giudice dell'Unione non soltanto a dichiarare illegittimo il regime prescrizione ceco nella parte in cui faceva decorrere il termine di prescrizione secondo modalità indiscutibilmente svantaggiose per il danneggiato, ma anche a fare “da ponte” rispetto all'applicazione della direttiva per i profili sino a quel momento non coperti dal diritto dell'Unione (ad es., sulle ipotesi di sospensione della prescrizione).

Non può mancarsi di sottolineare come una lettura simile appaia non soltanto sostanzialmente incoerente con quanto affermato dalla Corte in principio con riferimento all'inapplicabilità retroattiva dell'art. 10 della direttiva, ma vada ad intervenire pure a gamba tesa su un settore di competenza degli Stati membri quale l'organizzazione della giustizia, creando, al contempo, seri problemi rispetto alla tenuta del legittimo affidamento dei singoli. Dopo la sentenza *Heureka*, invero, Google si troverà a rispondere per taluni comportamenti che, per quanto caratterizzati da forte disvalore, risultano rilevanti per certi versi soltanto alla luce di una normativa adottata anni dopo il loro verificarsi.

### **ABSTRACT (ITA)**

La sentenza della Corte di giustizia nel caso *Heureka Group* (Comparateurs de prix en ligne) merita particolare attenzione per due ordini di ragioni: da una parte, per le importanti indicazioni che la Corte offre in tema di prescrizione delle azioni per il risarcimento del danno derivante da violazioni del diritto della concorrenza dell'Unione; dall'altra, perché la pronuncia si innesta nella consolidata giurisprudenza della Corte sui limiti all'autonomia processuale degli Stati membri, non senza tuttavia taluni profili critici. La presente nota intende ricostruire la vicenda alla base della controversia e, dopo aver analizzato i passaggi salienti della pronuncia della Corte, formulare talune considerazioni con riguardo all'attività interpretativa svolta da quest'ultima, che, in più punti, è apparsa se non altro "creativa".

### **ABSTRACT (ENG)**

The judgment of the Court of Justice in the *Heureka Group* case (Comparateurs de prix en ligne) deserves particular attention for two main reasons: on the one hand, because of the significant indications that the Court offers on the prescription of actions for damages resulting from violations of EU competition law; on the other hand, because the ruling is grafted onto the Court's well-established case-law on the limits to the procedural autonomy of the Member States, not without, however, certain critical aspects. The purpose of this paper is to trace the events underlying the dispute and, after analyzing the key passages of the Court's decision, to provide certain considerations with regard to the interpretation carried out by the Court, which, at several points, appeared, if nothing else, "creative".