

SENTENZA DELLA CORTE

(Seconda Sezione)

22 dicembre 2010

«Tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione – Diritto di ricorso a un giudice – Gratuito patrocinio – Normativa nazionale che nega il gratuito patrocinio alle persone giuridiche in assenza di un "interesse generale"»

Nel procedimento C 279/09,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Kammergericht (Germania), con decisione 30 giugno 2009, pervenuta in cancelleria il 22 luglio 2009, nella causa

• **DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH**
contro

• **Bundesrepublik Deutschland**,
LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. J.N. Cunha Rodrigues, presidente di sezione, dai sigg. A. Rosas (relatore), U. Lõhmus, A. Ó Caoimh e dalla sig.ra P. Lindh, giudici,

avvocato generale: sig. P. Mengozzi

cancelliere: sig. B. Fülöp, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 3 giugno 2010,

considerate le osservazioni presentate:

- per la DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH, dall'avv. L. Schwarz, Rechtsanwältin;
- per il governo tedesco, dal sig. M. Lumma e dalla sig.ra J. Kemper, in qualità di agenti;
- per il governo danese, dalla sig.ra V. Pasternak Jørgensen e dal sig. R. Holdgaard, in qualità di agenti;
- per il governo francese, dai sigg. G. de Bergues e S. Menez nonché dalla sig.ra B. Beaupère Manokha, in qualità di agenti;

- per il governo italiano, dalla sig.ra G. Palmieri, in qualità di agente, assistita dal sig. G. Aiello, avvocato dello Stato;
- per il governo polacco, dal sig. M. Dowgielewicz, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, dai sigg. J. P. Keppenne e F. Hoffmeister, in qualità di agenti;
- per l’Autorità di vigilanza EFTA, dalle sig.re F. Simonetti, I. Hauger e L. Armati, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 2 settembre 2010,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione del principio di effettività, quale sancito nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea, al fine di stabilire se esso imponga di accordare il gratuito patrocinio a persone giuridiche.

2. Tale domanda è stata proposta nell’ambito di una controversia tra la DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH (in prosiegua: la «DEB») e la Bundesrepublik Deutschland [Repubblica federale di Germania] in merito all’istanza di gratuito patrocinio presentata da detta società alle autorità giudiziarie tedesche.

Contesto normativo

Il diritto dell’Unione

3. Il quinto e l’undicesimo ‘considerando’ della direttiva del Consiglio 27 gennaio 2003, 2003/8/CE, intesa a migliorare l’accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere attraverso la definizione di norme minime comuni relative al patrocinio a spese dello Stato in tali controversie (GU L 26, pag. 41; rettifica in GU L 32, pag. 15), enunciano quanto segue:

«5) La presente direttiva mira a promuovere l’applicazione del principio secondo il quale il patrocinio a spese dello Stato nelle controversie transfrontaliere deve essere concesso a tutti coloro che non dispongono di mezzi sufficienti, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia. Il diritto generalmente riconosciuto di avere accesso alla giustizia è anche ribadito all’articolo 47 [...] della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea [in prosiegua: la «Carta»].

(...)

11) *Il patrocinio a spese dello Stato dovrebbe includere la consulenza legale nella fase precontenziosa al fine di giungere ad una soluzione prima di intentare un'azione legale, l'assistenza legale per adire un tribunale, la rappresentanza in sede di giudizio, l'esonero totale o parziale dalle spese processuali».*

4. L'ambito di applicazione personale del diritto al patrocinio a spese dello Stato è definito come segue all'art. 3, n. 1, della direttiva 2003/8:

«La persona fisica, che sia parte in una controversia ai sensi della presente direttiva, ha diritto a un patrocinio adeguato a spese dello Stato che le garantisca un accesso effettivo alla giustizia in conformità delle condizioni stabilite dalla presente direttiva».

5. L'art. 6, n. 3, della medesima direttiva precisa:

«Nel prendere una decisione sul merito di una domanda e fatto salvo l'articolo 5, gli Stati membri valutano l'importanza del caso specifico per il richiedente ma possono anche tener conto della natura della causa quando il richiedente chieda il risarcimento dei danni alla sua reputazione senza aver sofferto perdite materiali o finanziarie o quando la domanda riguardi una pretesa derivante direttamente dall'attività autonoma o commerciale del richiedente».

6. Conformemente all'art. 94, nn. 2 e 3, del regolamento di procedura del Tribunale dell'Unione europea del 2 maggio 1991 (testo consolidato pubblicato in GU 2010, C 177, pag. 37):

«2. Ogni persona fisica che, in ragione della propria situazione economica, si trovi nell'incapacità totale o parziale di far fronte alle spese di cui al precedente paragrafo 1 ha il diritto di beneficiare del gratuito patrocinio. La situazione economica viene valutata tenendo conto di elementi oggettivi quali il reddito, il patrimonio posseduto e la situazione familiare.

3. Il gratuito patrocinio viene negato qualora l'azione per la quale venga richiesto appaia manifestamente irricevibile o manifestamente infondata».

7. L'art. 95, nn. 2 e 3, del regolamento di procedura del Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea del 25 luglio 2007 (testo consolidato pubblicato in GU 2010, C 177, pag. 71) è redatto in termini identici a quelli dell'art. 94, nn. 2 e 3, del regolamento di procedura del Tribunale.

Il diritto nazionale

8. L'art. 12, n. 1, della legge sulle spese di giustizia (Gerichtskostengesetz),

che definisce il principio dell'anticipo delle spese giudiziali per tutti coloro che intendano promuovere un'azione civile, così recita:

«Nei procedimenti civili la domanda può essere notificata solo dopo il pagamento di una tassa generale di procedura. In caso di ampliamento dell'oggetto del giudizio nessun atto giudiziario può essere compiuto prima che detta tassa venga pagata; altrettanto vale per le impugnazioni».

9. L'art. 78, n. 1, del codice di procedura civile (Zivilprozessordnung; in prosieguo: la «ZPO») enuncia:

«Dinanzi ai Landgerichte e agli Oberlandesgerichte, le parti devono farsi rappresentare da un avvocato (...)».

10. Ai sensi dell'art. 114 della ZPO:

«Una parte che, in ragione della sua situazione personale e finanziaria, non sia in grado di pagare le spese giudiziali, o possa pagarle solo in parte oppure a rate, ha diritto al gratuito patrocinio, ove ne faccia richiesta, se l'azione o la difesa in giudizio ha sufficienti possibilità di successo e non appare pretestuosa (...)».

11. L'art. 116, n. 2, della ZPO, stabilisce quanto segue:

«Sono ammesse al gratuito patrocinio, ove ne facciano richiesta:

1. (...)

2. le persone giuridiche o le associazioni in grado di stare in giudizio, costituite e stabilite (...) in Germania, qualora né esse medesime né i soggetti che hanno un interesse economico alla controversia siano in grado di sostenere tali spese e risulti contrario all'interesse generale che dette persone rinuncino all'azione o alla difesa in giudizio».

12. L'art. 122, n. 1, della ZPO precisa quanto segue:

«L'ammissione al gratuito patrocinio comporta che:

1. lo Stato federale o il Land possa esigere dalla parte interessata:

a) il pagamento delle spese giudiziali e di notifica sostenute o da sostenere,

b) la soddisfazione dei crediti vantati dai legali incaricati e ad esso trasferiti, solo conformemente a quanto disposto dal giudice;

2. la parte sia liberata dall'obbligo di fornire garanzia per le spese processuali;

3. i legali incaricati non possano pretendere dall'interessato il pagamento dei

propri onorari.

(...)».

13. L'art. 123 della ZPO enuncia che:

«La concessione del gratuito patrocinio non ha effetto sull'obbligo di rimborso delle spese sostenute dalla controparte».

Causa principale e questione pregiudiziale

14. La DEB chiede il gratuito patrocinio per intentare un'azione di responsabilità contro la Bundesrepublik Deutschland per violazione del diritto dell'Unione.

15. Essa intende ottenere un risarcimento dei danni subiti in conseguenza della tardiva attuazione da parte di detto Stato membro delle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 22 giugno 1998, 98/30/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale (GU L 204, pag. 1), e 26 giugno 2003, 2003/55/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 98/30/CE (GU L 176, pag. 57), le quali avrebbero dovuto garantire un accesso non discriminatorio alle reti di gas nazionali. A causa di detto ritardo di attuazione la ricorrente non avrebbe potuto ottenere dai gestori del sistema tedeschi l'accesso alle loro reti di gasdotti, per un mancato guadagno di circa EUR 3,7 miliardi a titolo di contratti per l'approvvigionamento di gas conclusi con taluni fornitori.

16. Mancando di liquidità e di patrimonio, la DEB, che al momento non ha né dipendenti né creditori, non è in grado di pagare l'anticipo sulle spese previsto dall'art. 12, n. 1, della legge sulle spese di giustizia, pari a EUR 274 368.

17. La DEB non ha neppure i mezzi finanziari per farsi rappresentare da un avvocato, il cui ministero è obbligatorio nella causa principale.

18. Il Landgericht Berlin le ha rifiutato il gratuito patrocinio, poiché non ricorrono le condizioni poste dall'art. 116, punto 2, della ZPO.

19. Anche il Kammergericht, adito in appello, ritiene che le condizioni poste dall'art. 116, punto 2, della ZPO non siano soddisfatte.

20. Esso considera, facendo riferimento alla giurisprudenza del Bundesgerichtshof relativa alla suddetta disposizione, che non è contrario all'interesse generale che la DEB rinunci all'esercizio del suo diritto nel caso di specie. Una tale contrarietà potrebbe sussistere solo se la decisione riguardasse una parte significativa della popolazione o della vita economica o se potesse sortire conseguenze sociali (v. ordinanza del Bundesgerichtshof 20

dicembre 1989, VIII ZR 139/89). La rinuncia all'azione nocerebbe all'interesse generale se impedisse ad una persona giuridica di continuare ad attendere ad un compito di pubblico interesse o se l'esistenza stessa di tale persona giuridica dipendesse dallo svolgimento del procedimento e fossero per questo in gioco posti di lavoro oppure i crediti di parecchie persone. Non è questo il caso di specie, poiché la ricorrente al momento non ha né dipendenti né creditori.

21. Certo, la nozione giuridica di «interesse generale» può essere interpretata in modo da comprendere, a vantaggio della persona giuridica, tutti gli interessi generali possibili (v. ordinanza del Bundesgerichtshof 24 ottobre 1990, VIII ZR 87/90). Nondimeno, in linea di massima, l'interesse generale ad una decisione giusta non basta. Né è sufficiente il fatto che, per risolvere la controversia, possa rivelarsi necessario rispondere a questioni di diritto di interesse generale (v. citata ordinanza del Bundesgerichtshof 20 dicembre 1989). In tali ipotesi, così come nella fattispecie, a parte l'assenza di giudicato, non sussisterebbe un danno effettivo per la collettività. La stessa DEB ammette che una condanna della Bundesrepublik Deutschland non può comportare automaticamente quell'apertura del mercato dell'energia sul cui fondamento essa ha considerato la propria domanda come di interesse generale nel senso dell'art. 116, punto 2, della ZPO.

22. Un'interpretazione di tale disposizione nazionale che tenga conto dell'intenzione del legislatore tedesco non permette che essa sia estesa ed applicata a qualsivoglia effetto, anche indiretto. La giurisprudenza è da sempre dell'avviso, sulla scorta dei lavori preparatori della ZPO, che, oltre ai detentori di un interesse economico alla controversia, debbano necessariamente risentire della rinuncia all'azione giudiziaria numerose altre persone.

23. L'art. 116, n. 2, della ZPO è altresì conforme alla legge costituzionale (Grundgesetz). In particolare, non è incostituzionale il fatto di richiedere per la concessione del gratuito patrocinio alle persone giuridiche condizioni più restrittive di quelle applicate alle persone fisiche.

24. Il Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale federale) l'ha dichiarato più volte. La concessione del gratuito patrocinio costituisce, in fin dei conti, una misura di aiuto sociale derivata dal principio dello Stato sociale e necessaria al rispetto della dignità umana, cosa che non vale per le persone giuridiche. Queste ultime sono creazioni artificiali, di forma giuridica autorizzata dall'ordinamento di uno Stato, per una finalità pratica. Detta forma offre vantaggi economici agli associati, anzitutto la limitazione della responsabilità al patrimonio sociale. La persona giuridica deve avere, pertanto, un patrimonio sufficiente; quest'ultimo è una *conditio sine qua non* per la sua costituzione, ed

è necessario per la sua esistenza successiva. Ed è per questo motivo che, in linea di principio, la persona giuridica può essere riconosciuta dall'ordinamento giuridico solamente se è in grado di perseguire i suoi scopi e i suoi compiti con mezzi propri. Conseguentemente, l'art. 116, punto 2, della ZPO tiene conto della particolare situazione delle persone giuridiche (v. ordinanza del Bundesgerichtshof 3 luglio 1973, 1 BvR 153/69).

25. Il Kammergericht si chiede, tuttavia, se il rifiuto di accordare il gratuito patrocinio alla DEB perché possa far valere la responsabilità dello Stato ai sensi del diritto dell'Unione non sia contrario ai principi di tale diritto, in particolare al principio di effettività. Infatti, tale diniego impedirebbe completamente alla ricorrente di esercitare un'azione di responsabilità contro lo Stato in applicazione del diritto dell'Unione. Così le sarebbe praticamente impossibile o quantomeno eccessivamente difficile ottenere un risarcimento. Depone per tale interpretazione anche la circostanza che la Corte faccia derivare la responsabilità dello Stato in forza del diritto dell'Unione dall'esigenza della piena efficacia delle norme dell'Unione, e ciò proprio per tutelare i diritti dei singoli (sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C 6/90 e C 9/90, Francovich e a., Racc. pag. I 5357).

26 Alla luce di quanto sopra, il Kammergericht ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Atteso che la regolamentazione nazionale delle condizioni di esercizio del diritto al risarcimento e della procedura per far valere la responsabilità di uno Stato membro ai sensi del diritto [dell'Unione] non deve rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere da tale Stato un indennizzo a titolo della responsabilità suddetta, se sia possibile che una normativa nazionale subordini l'esercizio dell'azione giudiziaria al pagamento di un anticipo sulle spese e neghi il gratuito patrocinio ad una persona giuridica che non sia in grado di provvedere a tale anticipo».

Sulla questione pregiudiziale

27. Con la sua questione la giurisdizione remittente chiede se il diritto dell'Unione, in particolare il principio di effettività, debba essere interpretato nel senso che, nel contesto di un procedimento per responsabilità dello Stato introdotto ai sensi di detto diritto, tale principio osti a una normativa nazionale che subordina l'esercizio dell'azione giudiziaria al pagamento di un anticipo sulle spese e prevede che non possa essere accordato il gratuito patrocinio ad una persona giuridica benché non sia in grado di provvedere a tale anticipo.

28. Come risulta da una giurisprudenza consolidata relativa al principio di effettività, le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei

diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (v., in particolare, sentenze 16 dicembre 1976, causa 33/76, Rewe-Zentralfinanz e Rewe-Zentral, Racc. pag. 1989, punto 5; 13 marzo 2007, causa C 432/05, Unibet, Racc. pag. I 2271, punto 43, e 15 aprile 2008, causa C 268/06, Impact, Racc. pag. I 2483, punto 46). La giurisdizione remittente chiede, in sostanza, se il fatto, per una persona giuridica, di non poter beneficiare del gratuito patrocinio renda l'esercizio dei suoi diritti praticamente impossibile nel senso che, non avendo i mezzi per anticipare le spese giudiziali e farsi assistere da un avvocato, tale persona giuridica non sarebbe in grado di agire in giudizio.

29. La questione sollevata concerne, così, il diritto di una persona giuridica ad un accesso effettivo alla giustizia e dunque, nel contesto del diritto dell'Unione, il principio della tutela giurisdizionale effettiva. È, quest'ultimo, un principio generale del diritto dell'Unione, che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri ed è stato sancito dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU») (sentenze 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston, Racc. pag. 1651, punti 18 e 19; 15 ottobre 1987, causa 222/86, Heylens e a., Racc. pag. 4097, punto 14; 27 novembre 2001, causa C 424/99, Commissione/Austria, Racc. pag. I 9285, punto 45; 25 luglio 2002, causa C 50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio, Racc. pag. I 6677, punto 39; 19 giugno 2003, causa C 467/01, Eribrand, Racc. pag. I 6471, punto 61, e Unibet, cit., punto 37).

30. Quanto ai diritti fondamentali, dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è necessario tener conto della Carta, la quale ha, ai termini dell'art. 6, n. 1, primo comma, TUE, «lo stesso valore giuridico dei trattati». Il suo art. 51, n. 1, enuncia, infatti, che le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione.

31. Ora, secondo l'art. 47, primo comma, della Carta, ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel suddetto articolo. A termini del secondo comma del medesimo articolo, ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare. A sua volta, l'art. 47, terzo comma, stabilisce espressamente che a coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia.

32. Secondo le spiegazioni relative a tale articolo, le quali, conformemente all'art. 6, n. 1, terzo comma, TUE e all'art. 52, n. 7, della Carta, debbono essere prese in considerazione per l'interpretazione di quest'ultima, l'art. 47, secondo comma, della Carta corrisponde all'art. 6, n. 1, della CEDU.

33. Ciò considerato, occorre riformulare la questione sollevata nel senso che essa verte sull'interpretazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva, quale sancito dall'art. 47 della Carta, al fine di stabilire se, nel contesto di un procedimento per responsabilità dello Stato introdotto ai sensi del diritto dell'Unione, tale disposizione osti a una normativa nazionale che subordina l'esercizio dell'azione giudiziaria al pagamento di un anticipo sulle spese e prevede che non possa essere accordato il gratuito patrocinio ad una persona giuridica benché non sia in grado di provvedere a tale anticipo.

34. Risulta dall'art. 122, n. 1, della ZPO che il gratuito patrocinio può coprire tanto le spese giudiziali quanto i crediti dei legali. Poiché la giurisdizione nazionale non ha precisato se la questione sollevata verte unicamente sull'anticipo delle spese giudiziali, vanno esaminati entrambi gli aspetti.

35. Quanto alla Carta, il suo art. 52, n. 3, precisa che, laddove essa contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, il significato e la portata di tali diritti sono uguali a quelli loro conferiti da detta convenzione. Secondo la spiegazione di tale disposizione, il significato e la portata dei diritti garantiti sono determinati non solo dal testo della CEDU, ma anche, in particolare, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. L'art. 52, n. 3, seconda frase, della Carta precisa che la prima frase del medesimo paragrafo non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa (v., in tal senso, sentenza 5 ottobre 2010, causa C 400/10 PPU, McB., non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 53).

36. Per quanto concerne più specificamente l'art. 47, n. 3, della Carta, l'ultimo paragrafo della spiegazione relativa a detto articolo menziona la sentenza Airey c. Irlanda del 9 ottobre 1979 (Corte eur. D.U., serie A n. 32, pag. 11), secondo la quale **il gratuito patrocinio deve essere accordato quando, a non concederlo, verrebbe vanificata la garanzia di un accesso effettivo alla giustizia. Non è precisato se tale aiuto debba essere concesso anche ad una persona giuridica né quali spese copra.**

37. Occorre interpretare tale disposizione nel suo contesto, alla luce degli altri testi del diritto dell'Unione, del diritto degli Stati membri e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

38. Come ha rilevato la Commissione delle Comunità europee nelle sue osservazioni scritte, **il termine «persona» utilizzato nei due primi commi**

dell'art. 47 della Carta può riferirsi ad individui, ma – da un punto di vista puramente linguistico – non esclude le persone giuridiche.

39. Bisogna constatare al riguardo che, sebbene le spiegazioni relative alla Carta non precisino nulla in proposito, **l'impiego del termine «Person» nella versione linguistica tedesca dell'art. 47 suddetto, in opposizione al termine «Mensch», che ricorre in numerose altre disposizioni, quali gli artt. 1, 2, 3, 6, 29, 34 e 35 della Carta, può significare che le persone giuridiche non sono escluse.**