Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
EVGENI TANCHEV
presentate il 14 novembre 2018 [1]

Causa C-630/17

Anica Milivojević
contro
Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen

[Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Općinski sud u Rijeci (Tribunale municipale, Fiume, Croazia)]

«Libera circolazione dei servizi – Contratti di credito stipulati precedentemente all'adesione della Croazia all'Unione europea – Normativa retroattiva di uno Stato membro che prescrive la nullità di detti contratti ove contengano elementi internazionali – Ricevibilità»

I. Introduzione

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Općinski sud u Rijeci (Tribunale municipale, Fiume, Croazia; in prosieguo: il «giudice del rinvio») verte, in sostanza, sulla compatibilità con il diritto dell'Unione di una normativa croata che prevede la nullità, con effetto dalla data di stipulazione, di contratti di mutuo garantiti da ipoteche su beni immobili croati, conclusi tra debitori croati e soggetti eroganti esteri non autorizzati dalla Hrvatska narodna banka (in prosieguo: la «Banca nazionale croata») a fornire servizi di credito in Croazia. Sono altresì rilevanti le disposizioni del Trattato di adesione della Croazia all'Unione europea [2], atteso che la legge controversa si applica ai contratti di mutuo stipulati precedentemente all'adesione della Croazia il 1º luglio 2013.

2. Il giudice del rinvio ha sottoposto tre questioni pregiudiziali aventi ad oggetto l'interpretazione del regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale [3], e una questione pregiudiziale riguardante l'elemento della controversia enunciato supra, il quale richiede che sia presa in considerazione la normativa dell'Unione in materia di libera circolazione e la giurisprudenza della Corte sugli effetti ratione temporis del diritto dell'Unione a seguito dell'adesione di un nuovo Stato membro. Come richiesto dalla Corte, nelle presenti conclusioni mi limiterò a esaminare questi ultimi aspetti.

1 Lingua originale: l'inglese.
2 GU 2012, L 112, pag. 21.
3 GU 2012, L 351, pag. 1.

A. Quadro giuridico

1. Diritto dell'Unione

3. L'articolo 56, primo comma, TFUE stabilisce:

«Nel quadro delle disposizioni seguenti, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione».

4. L'articolo 63, paragrafo 1, TFUE stabilisce:

«Nell'ambito delle disposizioni previste dal presente capo sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi».

2. Diritto dello Stato membro

5. Il Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom (legge in materia di nullità dei contratti di mutuo che presentano elementi internazionali, conclusi nella Repubblica di Croazia con un creditore non autorizzato; in prosieguo: la «legge del 14 luglio 2017»)[4], dispone quanto segue all'articolo 1, primo comma, agli articoli da 2 a 5 e da 7 a 11:

«Legge in materia di nullità dei contratti di mutuo che presentano elementi internazionali, conclusi nella Repubblica di Croazia con un creditore non autorizzato

Oggetto della legge

Articolo 1

1) La presente legge si applica ai contratti di credito che presentano elementi internazionali, conclusi nella Repubblica di Croazia tra debitori e soggetti eroganti non autorizzati, ad eccezione dei contratti conclusi dai seguenti debitori;

(…)

2) La presente legge si applica parimenti ad altri atti giuridici stipulati nella Repubblica di Croazia tra debitori e soggetti eroganti non autorizzati finalizzati a un contratto di credito che presenta elementi internazionali ai sensi del primo paragrafo del presente articolo o che sono fondati su un siffatto contratto.

Definizioni

4 *Narodne novine* (Gazzetta ufficiale) n. 72/2017.

Articolo 2

Ai sensi della presente legge, si intende per:

– "debitore": ogni persona fisica o giuridica a cui sia stato concesso il credito in virtù di un contratto di credito che presenta elementi internazionali, o tutti i soggetti che traggono beneficio dalla persona cui il suddetto credito è stato concesso in quanto condebitore, creditore del debitore, creditore del condebitore o garante.

– "soggetto erogante non autorizzato": ogni persona giuridica che abbia concesso un credito a un debitore ai sensi di un contratto di credito che presenta elementi internazionali, la cui sede sociale sia situata al di fuori della Repubblica di Croazia alla data del contratto di credito che presenta elementi internazionali, e che offra o presti servizi di credito nella Repubblica di Croazia, anche ove detto creditore non soddisfi le condizioni richieste dalla normativa per la prestazione di tali servizi, e più precisamente, non disponga delle autorizzazioni e/o dei permessi delle autorità competenti della Repubblica di Croazia.

Nullità dei contratti di credito

Articolo 3

1) I contratti di credito contenenti elementi internazionali che sono stati conclusi nella Repubblica di Croazia tra debitori e soggetti eroganti non autorizzati sono nulli.

2) In deroga al paragrafo 1 del presente articolo, la nullità non può essere invocata quando un contratto è stato integralmente eseguito.

Nullità di altri atti giuridici

Articolo 4

Tutti gli atti notarili rogati sulla base di, o aventi un legame con, un contratto nullo ai sensi dell'articolo 3 della presente legge sono nulli.

Esclusione dell'esecuzione forzata

Articolo 5

Con il passaggio in giudicato di una sentenza che accerta la nullità di un contratto o la nullità di un atto notarile basato su un contratto nullo, tutte le procedure di esecuzione dirette contro il debitore dinanzi agli organi giurisdizionali o alle autorità tributarie sono chiuse su richiesta del debitore.

(…)

Effetti della nullità

Articolo 7

Ciascuna parte contraente è tenuta a restituire alla controparte quanto ha ricevuto in forza del contratto nullo, e se ciò non è possibile o se la natura dell'oggetto dell'esecuzione è tale da precludere la restituzione, è fornita un'adeguata indennità pecuniaria da stabilirsi in funzione del prezzo corrente alla data in cui è stata emessa la decisione giurisdizionale.

Competenza

Articolo 8

1) Nell'ambito del contenzioso relativo ai contratti di credito che presentano elementi internazionali, ai sensi della presente legge, un'azione avviata dal debitore nei confronti di un soggetto erogante non autorizzato può essere promossa alternativamente dinanzi ai giudici dello Stato nel cui territorio il soggetto erogante non autorizzato ha la propria sede sociale (indipendentemente dalla sede sociale del creditore non autorizzato) o dinanzi al giudice del luogo in cui il debitore ha il suo domicilio o la sua sede sociale.

2) L'azione avviata nei confronti del debitore dal soggetto erogante non autorizzato, ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo, può essere proposta solo dinanzi ai giudici dello Stato nel cui territorio il debitore ha il proprio domicilio o la propria sede sociale. La legge applicabile ai contratti nulli ai sensi della presente legge è, esclusivamente, la legge croata e il giudice investito di un'azione di accertamento della nullità di un siffatto contratto applica la presente legge a tale azione, senza esaminare se sussistano i presupposti per l'applicabilità della legge del luogo della conclusione del contratto in forza di altri atti legislativi.

Disposizioni transitorie e finali

Articolo 9

La presente legge non pregiudica i diritti conferiti ai debitori da leggi speciali se più favorevoli per questi ultimi.

Articolo 10

1) I contratti di credito che presentano elementi internazionali, ai sensi della presente legge, conclusi nella Repubblica di Croazia, prima dell'entrata in vigore della presente legge, tra debitori e creditori non autorizzati sono nulli dalla data della loro conclusione, con gli effetti di cui all'articolo 7.

2) Altri atti giuridici adottati nella Repubblica di Croazia, prima dell'entrata in vigore della presente legge, tra debitori e creditori non autorizzati, derivanti da un contratto di credito che presenta elementi internazionali di cui al paragrafo 1 del presente articolo, o fondati su un siffatto contratto, sono nulli dalla data della loro adozione, con gli effetti di cui all'articolo 7.

Articolo 11

La presente legge entra in vigore 8 giorni dopo la pubblicazione nella "*Narodne novine*".

Zagabria, 14 luglio 2017».

II. Fatti del procedimento principale e questioni pregiudiziali

6. Il 5 gennaio 2007 la sig.ra Anica Milivojević (in prosieguo: la «ricorrente»), cittadina della Repubblica di Croazia, e il coniuge, nel frattempo deceduto, hanno stipulato con la Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen (in prosieguo: la «convenuta»), avente sede sociale nella Repubblica d'Austria, un contratto unico di mutuo per un valore di EUR 47 000. L'importo è stato erogato in contanti presso l'ufficio della convenuta in Austria e il contratto controverso è stato concluso con l'aiuto di un intermediario residente in Croazia, al quale è stata pagata una commissione [5]. Il credito è

5 Secondo le osservazioni scritte della Commissione, che non sono state contestate sul punto.

stato contratto per ampliare e ristrutturare la casa della ricorrente, in parte per fini privati e in parte per la locazione di appartamenti ad uso turistico[6]. È pacifico che la convenuta non possedesse un'autorizzazione rilasciata dalla Banca nazionale croata per fornire servizi finanziari comprendenti la concessione di mutui ipotecari nel territorio della Repubblica di Croazia.

7. A titolo di garanzia per il rimborso del prestito, il 12 gennaio 2007 la ricorrente ha firmato una dichiarazione di garanzia dinanzi al notaio, che è servita come base per l'iscrizione dell'ipoteca sui beni immobili di sua proprietà nel registro immobiliare.

8. Il 23 aprile 2015 la ricorrente ha proposto dinanzi al giudice del rinvio un ricorso nei confronti della convenuta, chiedendo che venisse dichiarata la nullità del contratto unico di mutuo del 5 gennaio 2007 (in prosieguo: il «contratto») e della dichiarazione di garanzia redatta dinanzi al notaio il 12 gennaio 2007, nonché la cancellazione dell'iscrizione ipotecaria dal registro immobiliare.

9. Il giudice a quo ha concluso il procedimento il 3 luglio 2017, riaprendolo tuttavia con decisione del 10 agosto 2017 a seguito dell'entrata in vigore della legge del 14 luglio 2017, in quanto le disposizioni di detta legge avrebbero potuto risultare applicabili alla controversia principale. Il governo della Repubblica di Croazia ha dichiarato, nel suo parere del 25 maggio 2017, che l'allora proposta di legge del 14 luglio 2017 avrebbe dovuto avere effetti retroattivi, dato che lo scopo della misura non avrebbe potuto essere conseguito in altro modo.

10. Secondo l'ordinanza di rinvio, dal parere del governo della Repubblica di Croazia non si evince alcuna tutela dei diritti del debitore (dei consumatori e/o dei piccoli imprenditori) di cui trattasi nei confronti di pratiche sleali che potrebbero essere riconosciute dal diritto dell'Unione europea come eccezione alla libera prestazione dei servizi. I contratti controversi sono quelli stipulati nel periodo compreso tra il 2000 e il 2010; successivamente a tale periodo la Repubblica di Croazia ha aderito all'Unione europea, sicché gli enti creditizi stranieri possono prestare temporaneamente servizi finanziari senza dover ottenere un permesso dalla Banca nazionale croata.

11. L'articolo 3, paragrafo 1, della legge del 14 luglio 2017 prevede la nullità dei contratti di mutuo che presentano elementi internazionali conclusi nella Repubblica di Croazia fra un debitore e un creditore non autorizzato. A norma dell'articolo 10, la nullità ha effetto a partire dal momento in cui è stato stipulato il contratto e si estende agli altri atti giuridici conseguenti al contratto.

12. A tenore dell'articolo 2, secondo trattino, della legge del 14 luglio 2017, per creditore non autorizzato s'intende una persona giuridica che, mediante un contratto di mutuo che presenta elementi internazionali, ha concesso un mutuo al debitore e che, all'atto della stipula di siffatto contratto, aveva la propria sede sociale al di fuori della Repubblica di Croazia e che presta o offre servizi che comprendono la concessione di mutui in tale paese, sebbene non soddisfi i requisiti richiesti dalle disposizioni in materia per offrire tali servizi oppure non sia in possesso dei permessi e/o delle autorizzazioni prescritti rilasciati dalle autorità competenti della Repubblica di Croazia.

13. Infine, il giudice del rinvio riferisce che gli organi giurisdizionali croati hanno statuito che i contratti di mutuo non sono nulli ai sensi della normativa dello Stato membro vigente al momento dell'esecuzione di detti contratti. Il giudice del rinvio menziona anche il punto 3.2 della conclusione del 12 aprile 2016 della Corte suprema della Repubblica di Croazia, anteriore alla legge del 14 luglio 2017, redatta a seguito di una riunione tra il Presidente della sezione civile della Corte suprema della Repubblica di Croazia e i presidenti delle sezioni civili dei tribunali di comitato; da tale punto si

6 Ibidem.

evince che detti contratti non sono nulli, in quanto una siffatta conseguenza non era prevista nel Zakon o bankama (legge sulle banche) o nel Zakon o kreditnim institucijama (legge sugli enti creditizi) fino al 30 settembre 2015, quando essa è stata introdotta dalla legge di modifica del Zakon o potrošačkom kreditiranju (legge sul credito al consumo).

14. Tuttavia, il giudice del rinvio rileva che rimane da chiarire se, vista l'asserzione del governo della Repubblica di Croazia nel citato parere secondo cui, a seguito dell'efficacia retroattiva della legge del 14 luglio 2017 «si istituisce un regime giuridico identico», le modifiche della condizione giuridica del creditore nel procedimento pendente e le perdite economiche da esso subite sotto forma di lucro cessante a causa del mancato pagamento degli interessi contrattuali abbiano determinato una discriminazione a suo danno.

15. Attraverso la dichiarazione di nullità dei contratti di mutuo e degli altri atti giuridici connessi si impedisce alla convenuta di continuare a prestare servizi finanziari. Pertanto, il giudice del rinvio si chiede se ciò sia contrario alla libera prestazione dei servizi nel mercato interno dell'Unione ed, eventualmente, alla libera circolazione dei capitali.

16. È controverso tra le parti se la legge del 14 luglio 2017 si applichi alla convenuta, se al contratto si applichi la normativa della Croazia o quella dell'Austria, e se l'attribuzione della competenza ai giudici della Croazia, a norma dell'articolo 8, paragrafi 1 e 2, della legge del 14 luglio 2017 sia compatibile con il regolamento n. 1215/2012.

17. Il giudice del rinvio ha pertanto sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali.

«1) Se gli articoli 56 e 63 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea debbano essere interpretati nel senso che ostano alle disposizioni della legge sulla nullità dei contratti di mutuo che presentano aspetti internazionali stipulati nella Repubblica di Croazia con un creditore non autorizzato (…), in particolare al disposto dell'articolo 10 di tale legge, che prevede la nullità dei contratti di mutuo e di altri atti giuridici redatti in conseguenza del contratto di mutuo concluso tra un debitore (ai sensi degli articoli 1 e 2, primo trattino, della citata legge) e il creditore non autorizzato (ai sensi dell'articolo 2, secondo trattino, della legge medesima) o sono basati su di esso, sebbene siano stati conclusi prima dell'entrata in vigore di detta legge e con effetto a partire dalla loro stipulazione, con la conseguenza che ognuna delle parti contraenti è obbligata a restituire alla controparte tutto quello che ha ricevuto in forza del contratto nullo e che, qualora ciò non risulti possibile o nel caso in cui la natura della prestazione eseguita osti alla restituzione, impone il pagamento di un indennizzo pecuniario adeguato in funzione dei prezzi correnti al momento in cui viene emessa la decisione giurisdizionale.

2) Se il [regolamento n. 1215/2012], in particolare gli articoli 4, paragrafo 1, e 25, debba essere interpretato nel senso che osta al disposto dell'articolo 8, paragrafi 1 e 2, della legge in materia di nullità dei contratti di mutuo che presentano elementi internazionali, conclusi nella Repubblica di Croazia con un creditore non autorizzato, in cui si stabilisce che, nelle controversie riguardanti contratti di mutuo che presentano aspetti internazionali ai sensi di tale legge, il debitore può citare il creditore non autorizzato dinanzi ai giudici dello Stato in cui questo è domiciliato o, a prescindere dal domicilio del creditore non autorizzato, dinanzi ai giudici del luogo in cui il debitore abbia stabilito il domicilio personale o la sede sociale, mentre il creditore non autorizzato, ai sensi della citata legge, può avviare un procedimento nei confronti del debitore unicamente dinanzi ai giudici dello Stato in cui lo stesso abbia stabilito il domicilio personale o la sede sociale.

3) Se esista un contratto stipulato da un consumatore ai sensi del disposto dell'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento n. 1215/2012 e delle restanti disposizioni dell'acquis dell'Unione, allorché il beneficiario del prestito sia una persona fisica che ha concluso un contratto di mutuo al fine di investire in appartamenti per vacanze onde esercitare attività di locazione e offrire un servizio di alloggio privato a turisti.

4) Se il disposto dell'articolo 24, punto 1), del regolamento n. 1215/2012 debba essere interpretato nel senso che i giudici della Repubblica di Croazia sono competenti a conoscere di un procedimento diretto a far dichiarare la nullità di un contratto di mutuo e delle corrispondenti dichiarazioni di garanzia e altresì alla cancellazione di un'iscrizione di ipoteca nel registro immobiliare, nel caso in cui, al fine di garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dal contratto di mutuo, tale ipoteca sia stata costituita su immobili del debitore situati nel territorio della Repubblica di Croazia.

18. Come osservato supra, la Corte ha chiesto che fossero presentate conclusioni solo con riferimento alla prima questione. Hanno presentato osservazioni scritte alla Corte la convenuta, la Repubblica di Croazia e la Commissione europea. Tutte sono altresì comparse all'udienza che si è tenuta il 5 settembre 2018.

III. Sintesi delle osservazioni scritte sulla prima questione

19. La convenuta sostiene che la legge del 14 luglio 2017 non è applicabile nei suoi confronti per due motivi. In primo luogo, la convenuta non è un soggetto erogante non autorizzato ai sensi dell'articolo 2 di detta legge e, in secondo luogo, il contratto non è stato concluso in Croazia, bensì in Austria, e pertanto esula dall'ambito di applicazione della legge del 14 luglio 2017 a norma dell'articolo 1 della stessa legge.

20. La convenuta afferma di non aver mai proposto o fornito servizi di credito nel territorio della Croazia, sicché non può essere considerata un soggetto erogante non autorizzato. La richiesta di credito è stata firmata dalla ricorrente e poi trasmessa alla convenuta nella sua sede in Austria. Dal testo del contratto risulta che esso è stato concluso nella Repubblica d'Austria.

21. La convenuta opera soltanto nel territorio dell'Austria, in conformità con il diritto austriaco. Il fatto che il contratto sia stato concluso con cittadini croati non implica che la convenuta abbia operato in Croazia. La convenuta sostiene che la normativa croata consente attivamente ai cittadini croati di stipulare contratti con soggetti eroganti esteri[7], e che la normativa croata dispone inoltre che i contratti di mutuo si considerano conclusi nel luogo in cui si trova la sede sociale o il domicilio del soggetto erogante al momento della presentazione dell'offerta[8]. La convenuta rileva che la ricorrente stessa si è recata in Austria e solleva la questione del motivo per cui la legge del 14 luglio 2017 è diretta alla convenuta e non alla ricorrente.

22. La convenuta sostiene inoltre che la sua posizione è corroborata da tre sentenze di giudici croati emesse dopo l'entrata in vigore della legge del 14 luglio 2017[9], e in questo contesto chiede se gli Stati membri possano derogare alle norme dell'Unione in materia di scelta della legge applicabile al contratto[10].

7 In proposito si rinvia all'articolo 28, paragrafo 3, del Zakona o deviznom poslovanju (legge croata sulle operazioni in valuta estera).

8 In proposito si rinvia all'articolo 252, paragrafo 2, del Zakon o obveznim odnosima (legge croata sulle obbligazioni), *Narodne novine* nn. 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015.

9 In proposito si rinvia alla sentenza del 26 settembre 2017, emessa dal Županijski sud u Zagrebu (Tribunale di comitato, Zagabria, Croazia) nella causa Gž-3798/15 e alle sentenze pronunciate il 18 ottobre 2017 nella causa Gž-1811/17 e il 30 novembre 2017 nella causa Gž-2459/2017 dal Županijski sud u Splitu (Tribunale di comitato, Spalato, Croazia) e a varie sentenze pronunciate in primo grado, ossia le sentenze rese dall'Općinski građanski sud u Zagrebu (Tribunale municipale civile, Zagabria, Croazia) nelle cause P-7448/14, P-123/17, P-4873/13 e P-1677/16, la sentenza emessa dall'Općinski građanski sud u Zagrebu, Stalna služba u Sesvetama (Tribunale municipale civile, Zagabria, sede permanente di Sesvete) nella causa P-2334/2015 e le sentenze pronunciate dall'Općinski građanski sud u Varaždinu (Tribunale municipale civile, Varaždin, Croazia) nelle cause P-137/16 e P-1095/14.

10 La convenuta si riferisce al regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I) (GU 2008, L 177, pag. 6).

23. La libera prestazione dei servizi vieta sia le restrizioni a detta libertà nei vari Stati membri che le discriminazioni nei confronti di prestatori di servizi che non sono stabiliti nello Stato in cui la prestazione viene fornita [11]. Gli effetti della legge del 14 luglio 2017 sono più importanti per i prestatori di servizi stranieri che per quelli stabiliti in Croazia, per cui si determina una discriminazione indiretta [12], ma sussiste discriminazione diretta anche a causa della definizione di «soggetto erogante non autorizzato», di cui all'articolo 2 della legge del 14 luglio 2017. Ai sensi del diritto dell'Unione, un prestatore di servizi in possesso di tutte le autorizzazioni nello Stato membro in cui questi è stabilito è parimenti autorizzato a prestare servizi in altri Stati membri [13]. La convenuta sostiene altresì che la legge del 14 luglio 2017 rende meno attrattiva la prestazione di servizi in Croazia.

24. La convenuta afferma che il legislatore croato non ha mai spiegato i motivi per cui ritiene che il regime speciale applicabile ai cittadini stranieri ai sensi della legge del 14 luglio 2017 sia giustificato al fine di tutelare l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sanità pubblica della Repubblica di Croazia, e che neanche il principio di proporzionalità è stato rispettato [14]. La convenuta sostiene che si è determinata una restrizione della concorrenza.

25. La Croazia contesta la ricevibilità delle prime tre questioni pregiudiziali. Per quanto riguarda la prima questione, essa sostiene che la Corte è competente a interpretare il diritto dell'Unione a decorrere dalla data di adesione di uno Stato membro all'Unione europea [15]. Atteso che la Croazia ha aderito all'Unione europea il 1º luglio 2013 e che la nullità del contratto interviene a partire dalla data della sua conclusione, cioè il 5 gennaio 2007, la Corte non è competente a rispondere alla prima questione pregiudiziale.

26. La Croazia fa inoltre valere che la prima questione è di natura ipotetica. Il giudice del rinvio deve ancora accertare se il contratto sia stato concluso in Croazia [16].

27. Quanto al merito, la Croazia deduce che la legge del 14 luglio 2017 è stata adottata per il legittimo obiettivo di tutelare i numerosi cittadini croati che, nel periodo anteriore all'adesione della Croazia all'Unione, hanno stipulato contratti di credito con soggetti eroganti che esercitavano la propria attività senza le autorizzazioni richieste dalle autorità croate.

28. Per la Croazia gli articoli 53 e 63 TFUE possono essere invocati solo per tutelare attività lecite e non già attività illecite, e nessun operatore economico può far valer un legittimo affidamento con riguardo a queste ultime [17]. La Croazia aggiunge che la legge del 14 luglio 2017 è stata adottata dopo avere esaurito tutte le altre alternative legali per tutelare i cittadini croati nei confronti di queste attività illecite.

29. Infine, la Croazia rileva che la retroattività della legge del 14 luglio 2017 si rivela essere «falsa» o «imperfetta», atteso che la legge in materia di nullità non si applica alle situazioni giuridiche estinte. Non esiste un registro dei soggetti eroganti non autorizzati in Croazia, per cui la retroattività «imperfetta» era l'unico modo efficace per tutelare i debitori. L'inesistenza di un registro dei soggetti eroganti esteri comporta anche l'impossibilità di imporre sanzioni o misure amministrative in modo uniforme.

11 La convenuta si riferisce alle sentenze del 3 dicembre 1974, van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:131, punto 22), e del 25 luglio 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, punto 10).

12 La convenuta si riferisce alla sentenza del 3 febbraio 1982, Seco e Desquenne & Giral (62/81 e 63/81, EU:C:1982:34).

13 La convenuta si riferisce alle sentenze del 25 luglio 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, punto 12); del 26 ottobre 1999, Eurowings Luftverkehr (C-294/97, EU:C:1999:524, punto 33); e del 20 ottobre 2005, Commissione/Francia (C-264/03, EU:C:2005:620, punto 66).

14 La convenuta si riferisce alla sentenza del 13 maggio 2003, Müller-Fauré e van Riet (C-385/99, EU:C:2003:270, punto 68).

15 La Croazia fa valere l'ordinanza del 5 novembre 2014, VG Vodoopskrba (C-254/14, non pubblicata, EU:C:2014:2354, punto 10 e giurisprudenza ivi citata).

16 La Croazia si riferisce all'articolo 1 della legge del 14 luglio 2017 e alla sentenza del 10 dicembre 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).

17 La Croazia si riferisce alla sentenza del 30 giugno 2005, Branco/Commissione (T-347/03, EU:T:2005:265, punto 102).

30. La Commissione non ha addotto argomenti specifici in merito alla ricevibilità della prima questione. Tuttavia, essa precisa che se il giudice nazionale dovesse decidere per l'applicabilità del diritto austriaco, il diritto dell'Unione non rileverebbe ai fini della controversia. La Commissione, pertanto, risponde alle questioni sollevate sulla base del presupposto che il contratto sia disciplinato dal diritto croato.

31. La Commissione sostiene che il diritto dell'Unione è applicabile ratione temporis al procedimento principale dato che, in mancanza di una disposizione contraria contenuta nel Trattato di adesione di un nuovo Stato membro, il diritto dell'Unione si applica a decorrere dalla data di adesione agli effetti futuri delle situazioni sorte prima dell'adesione di detto nuovo Stato membro all'Unione europea [18]. Non esiste alcuna deroga di questo tipo nel Trattato di adesione della Croazia [19]. Atteso che gli effetti del contratto controverso non erano estinti il 1º luglio 2013, il procedimento principale è disciplinato dal diritto dell'Unione. La Commissione, inoltre, fa valere più in generale che la legge del 14 luglio 2017 è entrata in vigore successivamente all'adesione della Croazia.

32. La Commissione è del parere che, nel contesto della libera prestazione di servizi ai sensi dell'articolo 56 TFUE, la legge del 14 luglio 2017 discrimini in base alla cittadinanza dello Stato membro in cui il prestatore del servizio è stabilito [20] e rappresenti al contempo una misura applicabile indistintamente che limita la libera prestazione dei servizi [21].

33. Per quanto riguarda il primo aspetto, la Commissione afferma che i soggetti eroganti non autorizzati stabiliti al di fuori della Croazia sono trattati in modo meno favorevole rispetto ai soggetti eroganti non autorizzati stabiliti in detto paese, poiché nella legge non è previsto l'effetto retroattivo della nullità di determinati contratti stipulati da soggetti eroganti non autorizzati stabiliti in Croazia [22], e in ogni caso, secondo la conclusione della Corte Suprema del 12 aprile 2016, la nullità può essere applicata solo ai contratti di credito al consumo.

34. Per quanto concerne il secondo aspetto, la Commissione sostiene che impedire a futuri soggetti eroganti in possesso di tutte le necessarie autorizzazioni rilasciate dal rispettivo Stato membro d'origine di fornire servizi di mutuo in Croazia rappresenta una violazione manifesta del riconoscimento reciproco e una violazione della libera prestazione dei servizi [23]. Inoltre, la nullità a partire dalla data di conclusione del contratto di credito e gli obblighi di restituzione imposti dalla legge del 14 luglio 2017 rendono meno attrattiva, o addirittura impossibile, la prestazione di servizi.

18 La Commissione si riferisce alle sentenze del 2 ottobre 1997, Saldanha e MTS, (C-122/96, EU:C:1997:458, punto 14); del 29 aprile 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, punti da 27 a 34), e del 29 gennaio 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punto 50).

19 V. supra, nota 2.

20 In questo contesto, la Commissione rinvia alla sentenza del 25 luglio 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, punto 10).

21 In questo contesto, la Commissione rinvia alle sentenze del 10 maggio 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, punti 28 e 34); del 15 giugno 2006, Commissione/Francia (C-255/04, EU:C:2006:401, punto 37); del 25 giugno 2009, Commissione/Austria (C-356/08, EU:C:2009:401, punto 39); del 12 luglio 2012, HIT e HIT LARIX (C-176/11, EU:C:2012:454, punto 16), e del 18 gennaio 2018, Wind 1014 e Daell (C-249/15, EU:C:2018:21, punto 21).

22 La Commissione fa riferimento all'articolo 19 j della legge sul credito al consumo (Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia nn. 75/2009, 112/2012, 143/2013, 147/2013, 9/2015, 78/2015, 102/2015 e 52/2016), introdotto dalla legge che modifica e integra la legge sul credito al consumo (Gazzetta ufficiale della Repubblica di Croazia n. 102/2015).

23 La Commissione fa riferimento all'articolo 33 e all'allegato 1 della direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU 2013, L 176, pag. 338); sentenze del 9 marzo 2000, Commissione/Belgio (C-355/98, EU:C:2000:113, punti 37 e 38), e del 25 luglio 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, punto 14).

35. La Commissione afferma che, se una disposizione restrittiva è discriminatoria, essa può essere giustificata solo per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, previsti all'articolo 52 TFUE [24]. Motivi imperativi di interesse generale tali da giustificare una restrizione delle libertà garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE non possono giustificare restrizioni discriminatorie [25].

36. La Commissione dà atto che, per quanto riguarda gli ostacoli indistintamente applicabili alla libera prestazione dei servizi, la Corte ha riconosciuto taluni motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare una restrizione alla libera prestazione dei servizi, come ad esempio la lealtà dei contratti commerciali, la tutela dei consumatori, la tutela dei destinatari dei servizi da servizi prestati da soggetti non qualificati, la salvaguardia della buona reputazione del settore finanziario nazionale, nonché il buon funzionamento dei servizi finanziari [26]. Tuttavia, la legge del 14 luglio 2017 non menziona nessuno di questi obiettivi né li tutela in modo coerente, ed è sproporzionata, in particolare se si considera che il suo campo di applicazione si estende a tutti i contratti di credito che presentano un elemento di estraneità. La retroattività della legge del 14 luglio 2017 viola anche la certezza del diritto.

37. Infine la Commissione dà atto che la Corte, in linea di principio, esaminerà il provvedimento controverso con riferimento ad una sola delle due libertà, ossia la libera prestazione dei servizi o la libera circolazione dei capitali qualora risulti, nelle circostanze del caso di specie, che una di esse sia del tutto secondaria rispetto all'altra e possa esserle ricollegata [27]. Essa aggiunge che, comunque, la legge del 14 luglio 2017 è anche in contrasto con la libera circolazione dei capitali di cui all'articolo 63, paragrafo 1, TFUE [28].

IV. Valutazione

A. Osservazioni preliminari

1. Ricevibilità

38. Le argomentazioni svolte dalla Croazia, secondo cui l'ordinanza di rinvio sarebbe di natura ipotetica poiché il giudice del rinvio deve ancora decidere se il contratto controverso sia disciplinato dalla legge della Croazia o dell'Austria, devono essere respinte. La presunzione di rilevanza non deve essere esclusa [29].

24 La Commissione fa riferimento alle sentenze del 23 settembre 2003, Ospelt e Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, punto 34), e del 28 gennaio 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, punti 25 e 26).

25 Sentenza del 28 gennaio 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, punto 25).

26 La Commissione fa riferimento alle sentenze del 10 maggio 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, punto 44); del 9 luglio 1997, De Agostini e TV-Shop (da C-34/95 a C-36/95, EU:C:1997:344, punto 53); del 25 luglio 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, punto 14); del 30 marzo 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, punto 38); del 18 luglio 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, punti da 38 a 40), nonché sentenza della Corte EFTA, Netfonds (E-08/16, EFTA Court Report 2017, pag. 163, punto 113).

27 Sentenza del 3 ottobre 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, punti 30 e 34).

28 La Commissione si riferisce, tra l'altro, alle sentenze del 16 marzo 1999, Trummer e Mayer (C-222/97, EU:C:1999:143, punto 23); del 26 aprile 2012, van Putten (da C-578/10 a C-580/10, EU:C:2012:246, punti da 32 a 36); del 3 ottobre 2013, Itelcar (C-282/12, EU:C:2013:629, punto 14); del 26 settembre 2000, Commissione/Belgio (C-478/98, EU:C:2000:497, punto 18); del 13 maggio 2003, Commissione/Regno Unito (C-98/01, EU:C:2003:273, punto 43); del 4 giugno 2002, Commissione/Francia (C-483/99, EU:C:2002:327, punto 40); del 1º luglio 2010, Dijkman e Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, punto 31); del 4 giugno 2002, Commissione/Portogallo (C-367/98, EU:C:2002:326, punti 44 e 45); del 28 settembre 2006, Commissione/Paesi Bassi (C-282/04 e C-283/04, EU:C:2006:608, punto 18); dell'8 luglio 2010, Commissione/Portogallo (C-171/08, EU:C:2010:412, punto 48); del 25 gennaio 2017, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, punto 24); dell'8 maggio 2013, Libert e a. (C-197/11 e C-203/11, EU:C:2013:288, punto 44), del 22 ottobre 2013, Essent e a. (da C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).

29 V., per analogia, sentenza del 27 ottobre 2016, Audace e a. (C-114/15, EU:C:2016:813, punto 34).

39. I fatti oggetto del procedimento principale non sono di natura ipotetica [30] e le norme dell'Unione la cui interpretazione è stata chiesta dal giudice del rinvio già producono effetti giuridici [31]. Il fatto che la Corte possa essere obbligata a prendere in considerazione ipotesi [32], ad esempio che il giudice del rinvio finirà col decidere che il contratto è disciplinato dalla legge croata, non rende la sentenza di carattere consultivo [33], in particolare perché il regolamento n. 593/2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, fatto valere dalla convenuta, è strettamente connesso con il regolamento n. 1215/2012, relativamente al quale il giudice del rinvio ha sottoposto tre questioni pregiudiziali.

40. Una risposta alla prima questione è pertanto necessaria per dirimere concretamente la controversia [34], segnatamente quando, secondo una costante giurisprudenza della Corte, tenuto conto della separazione delle funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, «non può pretendersi che, prima di adire la Corte, il giudice del rinvio proceda a tutti i rilievi in fatto e a tutte le valutazioni in diritto ad esso incombenti nell'ambito della propria funzione giurisdizionale. È infatti sufficiente che l'oggetto della causa principale nonché la sue principali questioni riguardo all'ordinamento giuridico [dell'Unione] emergano dalla domanda di pronuncia pregiudiziale al fine di consentire agli Stati membri di presentare le loro osservazioni, conformemente all'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia, e di partecipare efficacemente al procedimento dinanzi alla medesima» [35].

41. Pertanto, la prima questione pregiudiziale è ricevibile.

2. Applicabilità ratione temporis del diritto dell'Unione

42. Come sostenuto dalla Commissione (v. paragrafo 31 supra), secondo una costante giurisprudenza della Corte in mancanza di una contraria disposizione del Trattato di adesione di un nuovo Stato membro, il diritto dell'Unione si applica sin dalla data di adesione agli *effetti futuri* delle situazioni sorte prima dell'adesione di detto Stato membro all'Unione europea [36]. In udienza non è stato presentato nessun elemento che indicasse che la posizione dei debitori, quali la ricorrente, fosse stata oggetto di negoziati con la Croazia. Come rilevato nelle osservazioni scritte della Commissione, non vi è alcuna deroga di questo tipo nel Trattato di adesione della Croazia [37].

43. Gli effetti del contratto controverso non erano estinti il 1º luglio 2013, sicché il procedimento principale è disciplinato dal diritto dell'Unione. L'approccio generale riguardo all'applicabilità ratione temporis del diritto dell'Unione allorché uno Stato membro aderisce all'Unione europea è fondato sugli effetti giuridici perduranti. I rapporti giuridici non ancora estinti al momento dell'adesione dello

30 V. sentenza del 28 settembre 2006, Gasparini e a. (C-467/04, EU:C:2006:610, punti 44 e 45).

31 V., in tal senso, le conclusioni presentate dall'avvocato generale Szpunar nella causa RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:644, paragrafo 34).

32 Ibidem, paragrafo 36.

33 V. conclusioni da me presentate nella causa Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:517, paragrafo 32), che rinviano alle sentenze dell'8 settembre 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, punto 38), e del 27 febbraio 2014, Pohotovost' (C-470/12, EU:C:2014:101, punti 28 e 29).

34 Sentenza dell'8 settembre 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

35 Ibidem, punto 39 e la giurisprudenza ivi citata. V. anche, recentemente, la sentenza del 20 settembre 2018, Danko e Danková (C-448/17, EU:C:2018:745, punti da 55 a 58), in cui una questione sottoposta è stata dichiarata ricevibile dalla Corte pur essendo stato sostenuto che il giudice del rinvio non avrebbe potuto statuire sul carattere abusivo della corrispondente clausola contrattuale qualora fosse stata riconosciuta la legittimazione ad agire di un'organizzazione di consumatori.

36 Il corsivo è mio. Come osservato supra, la Commissione si riferisce alle sentenze del 2 ottobre 1997, Saldanha e MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, punto 14); del 29 aprile 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, punti da 27 a 34), e del 29 gennaio 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punto 50).

37 V. paragrafo 31 supra.

Stato membro «devono essere adattati al nuovo quadro giuridico» [38]. È incontestabile che il contratto controverso abbia effetti giuridici perduranti, atteso che è ancora garantito da un'ipoteca, di cui la ricorrente chiede la cancellazione nel procedimento principale, e che nello stesso contratto si afferma che esso si estingue il 31 ottobre 2021. La Corte ha dichiarato che il mancato pagamento di un debito contrattuale successivamente all'adesione, relativo ad un contratto stipulato anteriormente all'adesione, è disciplinato dal diritto dell'Unione [39].

44. Il diritto dell'Unione è quindi applicabile ratione temporis al procedimento principale.

3. Quali sono le disposizioni rilevanti del diritto dell'Unione?

45. Per giurisprudenza costante, quando un settore è stato oggetto di un'armonizzazione esaustiva a livello dell'Unione, qualsiasi misura nazionale ad essa relativa deve essere valutata alla luce delle disposizioni di tale misura di armonizzazione e non alla luce del diritto primario [40], quale l'articolo 56 TFUE, relativo alla libera prestazione dei servizi, e l'articolo 63 TFU, relativo alla libera circolazione dei capitali.

46. La direttiva 2013/36 è entrata in vigore il 17 luglio 2013 e, a talune condizioni, garantisce la prestazione di servizi transfrontalieri di credito [41]. Tuttavia, il contratto controverso è stato firmato il 5 gennaio 2007, data in cui è stato erogato il finanziamento, e comunque la direttiva 2013/36 non è una misura che prevede un'armonizzazione esaustiva.

47. La Corte ha statuito recentemente che «[d]al considerando 15 della [direttiva 2013/36] emerge (…) che quest'ultima mira a conseguire *il livello di armonizzazione necessario e sufficiente* per pervenire ad un mutuo riconoscimento delle autorizzazioni e dei sistemi di vigilanza prudenziale che consenta il rilascio di un'unica autorizzazione valida in tutta l'Unione e l'applicazione del principio della vigilanza da parte dello Stato membro d'origine» [42].

48. Di conseguenza, la controversia principale deve essere decisa in applicazione del diritto primario dell'Unione e, più specificamente, dell'articolo 56 TFUE, relativo alla libera prestazione dei servizi, e dell'articolo 63 TFUE, relativo all'esclusione delle restrizioni alla libera circolazione dei capitali [43].

49. Secondo una giurisprudenza consolidata, per determinare se una normativa nazionale rientri nell'una o nell'altra delle libertà fondamentali garantite dal Trattato CE, occorre prendere in considerazione l'oggetto della normativa di cui al procedimento principale [44].

38 Conclusioni presentate dall'avvocato generale Bobek nella causa Nemec (C-256/15, EU:C:2016:619, paragrafo 40). V. in particolare, a tale proposito, sentenze del 2 ottobre 1997, Saldahna e MTS (C-122/96, EU:C:1997:458); del 14 giugno 2007, Téléfonica O2 Czech Republic (C-64/06, EU:C:2007:348); del 12 novembre 2009, Elektrownia Pątnów II (C-441/08, EU:C:2009:698); del 15 aprile 2010, CIBA (C-96/08, EU:C:2010:185); del 12 settembre 2013, Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544); del 14 febbraio 2012, Toshiba Corporation e a. (C-17/10, EU:C:2012:72). Tralascio la sentenza della Grande Sezione della Corte del 10 gennaio 2006, Ynos (C-302/04, EU:C:2006:9), poiché i fatti rilevanti si sono verificati dopo l'armonizzazione dell'ordinamento giuridico dell'Ungheria con la direttiva pertinente, ma prima dell'adesione dell'Ungheria all'Unione europea, il 1º maggio 2004.

39 V. sentenza del 15 dicembre 2016, Nemec (C-256/15, EU:C:2016:954, punti da 21 a 27, in particolare punto 23).

40 Sentenza del 22 giugno 2017, E. ON Biofor Sverige AB (C-549/15, EU:C:2017:490, punto 76 e giurisprudenza ivi citata).

41 Articolo 33 e allegato 1 della direttiva 2013/36.

42 Il corsivo è mio. V. sentenza del 13 settembre 2018, Buccioni (C-594/16, EU:C:2018:717, punto 23).

43 Va rilevato che il 5 gennaio 2007, data di stipula del contratto, la Croazia era tenuta, ai sensi dell'articolo 57, paragrafo 1, dell'Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Croazia, dall'altra (GU 2005, L 26, pag. 3), ad astenersi dall'adottare «misure o azioni che rendano le condizioni per la prestazione di servizi da parte di cittadini o società della Comunità e della Croazia stabiliti» in una Parte dell'accordo «diversa da quella del destinatario dei servizi nettamente più restrittive rispetto alla situazione esistente il giorno precedente all'entrata in vigore dell'accordo», ossia il 1º febbraio 2005 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-122_en.htm?locale=en). Ai sensi dell'articolo 57, paragrafo 2, i disaccordi con riferimento all'articolo 57, paragrafo 1, dovevano essere risolti mediante consultazioni tra le parti.

44 V., di recente, conclusioni presentate dall'avvocato generale Mengozzi nella causa Fidelity Funds (C-480/16, EU:C:2017:1015, paragrafo 17), che rinvia alle sentenze del 1º luglio 2010, Dijkman e Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, punto 26), e del 21 maggio 2015, Wagner-Raith (C-560/13, EU:C:2015:347, punto 31).

50. La Corte ha dichiarato che «alla luce delle norme del Trattato in materia di libera prestazione dei servizi, secondo la costante giurisprudenza della Corte l'attività di un ente creditizio consistente nella concessione di crediti costituisce un servizio ai sensi dell'articolo 56 TFUE» [45]. Una normativa nazionale «il cui oggetto verta principalmente sulla prestazione di servizi finanziari rientra nelle disposizioni del trattato relative alla libera prestazione di servizi, anche quando può comportare o implicare movimenti di capitali» [46]. Per contro, «rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 64, paragrafo 1, TFUE le misure nazionali il cui oggetto verta almeno principalmente sui movimenti di capitali» [47].

51. La legge del 14 luglio 2017 non presenta elementi che indichino che essa mira alla regolamentazione del mercato dei capitali. Al contrario, essa si riferisce alle relazioni tra «debitori e soggetti eroganti non autorizzati», è limitata ai «contratti di credito» e non riguarda in modo più generale l'intero mercato dei capitali. Solo i contratti di credito devono essere dichiarati nulli.

52. Dal momento che la legge del 14 luglio 2017 impedisce alle società stabilite al di fuori della Croazia l'accesso al mercato croato relativo alla concessione di credito, essa incide primariamente sulla libera circolazione di servizi, ed è pacifico che detto effetto sia meramente secondario rispetto ad un qualunque impedimento alla libera circolazione dei capitali [48]. Gli effetti restrittivi di detto regime sulla libera circolazione dei capitali sono soltanto una conseguenza ineluttabile della restrizione imposta nei riguardi delle prestazioni di servizi e non occorre esaminare la compatibilità di tale regime con l'articolo 63 TFUE [49].

53. È opportuno rilevare che, in ogni caso, le restrizioni alla libera circolazione dei capitali sono soggette al rispetto del principio di proporzionalità [50], così come le restrizioni alla libera prestazione dei servizi. Come osservato dall'avvocato generale Kokott nella conclusioni da lei presentate nella causa Trustees of the P Panayi Accumulation & Maintenance Settlements, in situazioni puramente interne all'Unione, come quella di cui trattasi, non occorre esaminare la questione dei rapporti tra la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei capitali, né quella relativa alla libera prestazione dei servizi, dato che i criteri di verifica di tali libertà fondamentali sono in larga parte identici [51].

54. Pertanto, qualora la Corte non condividesse questo aspetto della mia analisi e stabilisse che il procedimento principale è disciplinato dalla libera circolazione dei capitali e non dalla libera prestazione di servizi, la legge del 14 luglio 2017 sarebbe comunque incompatibile con il diritto dell'Unione in quanto non conforme al principio di proporzionalità (v. l'analisi infra, paragrafi da 66 a 69).

55. Infine, la convenuta afferma erroneamente che essa si è semplicemente limitata a fornire servizi di credito in Austria, facendo così intendere che l'elemento transfrontaliero – indispensabile ai fini dell'applicabilità dell'articolo 56 TFUE – fosse assente nel procedimento principale.

56. È pacifico che il mutuo è stato ottenuto tramite un intermediario residente in Croazia e che esso è stato oggetto di garanzia ipotecaria gravante su un immobile situato in Croazia, paese di residenza del debitore. Ciò è sufficiente in considerazione del fatto che, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, l'applicabilità dell'articolo 56 TFUE «richiede la presenza di un elemento di estraneità» [52], nel

45 Sentenza del 12 luglio 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, punto 72 e giurisprudenza ivi citata).

46 Sentenza del 21 maggio 2015, WagnerRaith (C-560/13, EU:C:2015:347, punto 32).

47 Ibidem, punto 34.

48 V. sentenza del 26 maggio 2016, NN (L) International (C-48/15, EU:C:2016:356, punti da 39 a 41).

49 V., mutatis mutandis, sentenza del 3 ottobre 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, punto 49).

50 V., per analogia, sentenza del 3 ottobre 2013, Itelcar (C-282/12, EU:C:2013:629, punto 32).

51 C-646/15, EU:C:2016:1000, paragrafo 41. L'avvocato generale si riferisce alle conclusioni da lei presentate nella causa SGI (C-311/08, EU:C:2009:545, paragrafi 37 e 38), in cui la Corte ha ritenuto applicabile esclusivamente la libertà di stabilimento — sentenza del 21 gennaio 2010, SGI (C-311/08, EU:C:2010:26, punto 36).

52 Sentenza del 13 giugno 2017, The Gibraltar Betting and Gaming Association (C-591/15, EU:C:2017:449, punto 46).

senso che l'articolo 56 TFUE vieta le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro diverso da quello del destinatario della prestazione, e non deve trattarsi di una fattispecie i cui elementi si collocano *tutti* all'interno di un solo Stato membro [53].

B. Sul merito

57. La nozione di restrizione si estende alle misure adottate da uno Stato membro che, per quanto indistintamente applicabili, pregiudichino l'accesso al mercato per le imprese di altri Stati membri, ostacolando in tal modo il commercio all'interno dell'Unione [54].

58. La legge del 14 luglio 2017 istituisce una restrizione poiché i contratti conclusi senza l'autorizzazione da parte della Banca nazionale croata sono dichiarati nulli. Alle parti è preclusa l'esecuzione delle clausole di un contratto di servizio relativamente a cittadini di uno Stato membro (Austria) stabiliti in uno Stato membro (Austria) diverso da quello del destinatario dei servizi (Croazia).

59. La legge del 14 luglio 2017, tuttavia, discrimina le imprese stabilite al di fuori della Croazia che intendono fornire servizi di credito in tale Stato membro per due motivi.

60. In primo luogo, la definizione di «soggetto erogante non autorizzato», di cui all'articolo 2 della legge del 14 luglio 2017, si riferisce a «ogni persona giuridica (…) la cui sede sociale sia situata al di fuori della Repubblica di Croazia». Ciò significa che la legge non si applica ai soggetti eroganti stabiliti in Croazia.

61. In secondo luogo, come ha evidenziato la Commissione (v. supra, paragrafo 33), sembrerebbe che i soggetti eroganti non autorizzati stabiliti al di fuori della Croazia siano trattati in modo meno favorevole rispetto ai soggetti eroganti non autorizzati stabiliti all'interno della Croazia, poiché nella legge non è prevista l'applicazione retroattiva della nullità a determinati contratti stipulati da soggetti eroganti stabiliti in Croazia [55], e in considerazione della sentenza della Corte suprema del 12 aprile 2016, secondo la quale la nullità può essere applicata solo ai contratti di credito al consumo.

62. Pertanto, nei limiti in cui la legge del 14 luglio 2017 è giustificabile, essa può esserlo solo per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica, previsti all'articolo 52, paragrafo 1, TFUE [56], ad esclusione di taluni motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare le restrizioni indistintamente applicabili alla libera prestazione dei servizi, come la lealtà dei contratti commerciali, la tutela dei consumatori, la tutela dei destinatari dei servizi da servizi prestati da soggetti non qualificati, la salvaguardia della buona reputazione del settore finanziario nazionale, nonché il buon funzionamento dei servizi finanziari [57] (v. le osservazioni della Commissione citate supra al paragrafo 36).

53 Il corsivo è mio. Ibidem, punti 32 e 33 e giurisprudenza ivi citata.

54 Conclusioni presentate dall'avvocato generale Wahl nella causa Laezza (C-375/14, EU:C:2015:788, paragrafo 56), con rinvio alle sentenze del 12 dicembre 2013, SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, punto 45 e giurisprudenza ivi citata), e del 15 ottobre 2015, Grupo Itevelesa e a. (C-168/14, EU:C:2015:685, punto 67).

55 La Commissione si riferisce all'articolo 19j della legge sul credito al consumo (*Narodne novine* nn. 75/2009, 112/2012, 143/2013, 147/2013, 9/2015, 78/2015, 102/2015 e 52/2016), introdotto dalla legge che modifica e integra la legge sul credito al consumo (*Narodne novine* n. 102/2015).

56 Sentenza del 28 gennaio 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, punto 26).

57 La Commissione si riferisce alle sentenze del 9 luglio 1997, De Agostini e TV-Shop (da C-34/95 a C-36/95, EU:C:1997:344, punto 53); del 25 luglio 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, punto 14); del 18 luglio 2013 (Citroën Belux, C-265/12, EU:C:2013:498, punti da 38 a 40); del 30 marzo 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, punto 38); del 10 maggio 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, punto 44), nonché sentenza della Corte EFTA Netfonds (E-08/16, EFTA Court Report 2017, pag. 163, punto 113).

63. In udienza la Croazia ha fatto riferimento alla tutela dell'ordine pubblico, alla salvaguardia della reputazione del settore finanziario e del suo funzionamento, alla protezione dei diritti fondamentali dei cittadini croati e, in particolare, della parte più debole del contratto, nonché alla tutela dei consumatori. È stato inoltre menzionato il fatto che tra il 2000 e il 2010 i cittadini croati avevano ottenuto tremila crediti da soggetti eroganti non autorizzati, per un valore di circa 360 milioni di euro, ma che non erano disponibili dati precisi a causa della natura illecita delle attività. Si è ritenuto che ciò costituisse prova del fatto che l'attività aveva ripercussioni sul funzionamento dei servizi finanziari in Croazia e sulla creazione di un sistema parallelo di crediti illeciti che danneggiava il sistema finanziario dello Stato e l'ordine pubblico.

64. La Croazia ha sostenuto, inoltre, che ciò avrebbe segnato il destino di molte migliaia di cittadini croati e che la legge del 14 luglio 2017 è stata una misura di extrema ratio. Detto Stato ha anche alluso al fatto che potenziali soggetti eroganti di dubbia affidabilità creditizia sono stati contattati per acquisire i loro beni, come dimostra il fatto che sull'isola di Rab 220 immobili sono stati pignorati in questo modo, con l'avvio di 344 procedure.

65. Come già indicato, non è possibile invocare motivi imperativi di interesse generale (v. paragrafo 62 supra) nel caso di restrizioni discriminatorie alla libera prestazione di servizi, né le considerazioni dedotte dalla Croazia sono sufficienti a giustificare la legge del 14 luglio 2017 per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o salute pubblica, di cui all'articolo 52, primo comma, TFUE, vista l'ampiezza dell'ambito di applicazione della legge.

66. Nessuno di detti elementi è sufficiente per costituire un motivo legittimo di ordine pubblico ai fini dell'adozione di una legge che prevede la nullità di *tutti* i contratti di mutuo che presentano elementi internazionali e si estende a ritroso a contratti stipulati fino a 17 anni prima. I ripetuti e generalizzati riferimenti alle difficoltà che figurano nelle osservazioni scritte della Croazia (v. paragrafo 27 supra) non sono stati circostanziati in udienza in modo sufficiente a dimostrare il fondamento legittimo della deroga, se commisurati all'entità dell'ostacolo alla libera prestazione dei servizi imposto dalla legge del 14 luglio 2017.

67. Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, specifici obblighi in materia di qualifiche o autorizzazioni imposti dallo Stato membro in cui sono prestati i servizi devono essere obiettivamente necessari e non devono andare oltre quanto è necessario per raggiungere questi obiettivi [58].

68. A causa della sua natura generale, la legge del 14 luglio 2017 eccede manifestamente quanto necessario per raggiungere il legittimo obiettivo che avrebbe perseguito.

69. La mitigazione del pregiudizio (di ordine pubblico) perseguita potrebbe essere giustificata solo da una norma generale in forza della quale sono dichiarati nulli tutti i contratti di mutuo che presentano elementi internazionali che risalgono fino a 17 anni prima (e che hanno continuato a produrre effetti per diversi anni nonostante la mancata autorizzazione da parte della Banca nazionale croata), qualora la Croazia avesse prodotto prove concludenti dell'esistenza di un problema di tale urgenza da richiedere una misura estrema. Secondo una costante giurisprudenza, «lo Stato membro intenzionato a far valere un obiettivo idoneo a legittimare l'ostacolo alla libertà di prestazione dei servizi è tenuto a fornire al giudice chiamato a pronunciarsi al riguardo tutti gli elementi atti a consentirgli di accertarsi che la misura soddisfi effettivamente le condizioni imposte dal principio di proporzionalità» [59]. Siffatti elementi non sono stati forniti.

58 Sentenza del 25 luglio 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, punto 15).

59 Sentenza del 30 aprile 2014, Pfleger e altri (C-390/12, EU:C:2014:281, punto 50 e giurisprudenza ivi citata).

70. Inoltre, quando gli Stati membri intendono giustificare una normativa che limiti la libera prestazione dei servizi, essi sono tenuti a osservare i principi generali del diritto, compreso quello della certezza del diritto [60]. Secondo la classica formulazione della Corte nella causa Fedesa, «benché in linea di massima il principio della certezza delle situazioni giuridiche osti a che l'efficacia nel tempo di un atto comunitario decorra da una data anteriore alla sua pubblicazione, una deroga è possibile, in via eccezionale, qualora lo esiga lo scopo da raggiungere e purché il legittimo affidamento degli interessati sia debitamente rispettato» [61].

71. Dal contesto del procedimento principale si evince che lo Stato membro non ha rispettato il principio di certezza del diritto nel giustificare la restrizione alla libera circolazione, ma ciò non è rilevante ai fini dell'applicazione della norma sostanziale [62]. Dal fascicolo della causa non emergono elementi che dimostrino che il legittimo affidamento della convenuta sia stato preso in considerazione, sebbene il contratto controverso fosse in vigore da dieci anni nel momento in cui il legislatore croato ha deciso, adottando la legge del 14 luglio 2017, di dichiararlo nullo con effetto retroattivo.

72. Infine, è opportuno ricordare che il diritto dell'Unione protegge i debitori che hanno subito un comportamento iniquo nel contesto di contratti di credito al consumo, compresi quelli che presentano un elemento di estraneità. Ciò è dimostrato dalla copiosa giurisprudenza della Corte sull'interpretazione della direttiva 93/13/CEE concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori [63], in un tale contesto di fatto [64]. Se tali condizioni dovessero verificarsi in Croazia, la suddetta giurisprudenza troverebbe ovviamente applicazione [65].

V. Conclusioni

73. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo di rispondere alla prima questione sollevata dall'Općinski sud u Rijeci (Tribunale municipale di Fiume, Croazia) nel modo seguente:

«Nelle circostanze di cui al procedimento principale, l'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta alla normativa di uno Stato membro che prevede la nullità dei contratti di mutuo, con effetto retroattivo dalla data di conclusione, e la nullità degli altri atti giuridici che sono conseguenti a tali contratti di mutuo, quando sono stipulati con un soggetto erogante stabilito in uno Stato membro diverso da quello del destinatario dei servizi, anche se il soggetto erogante, al momento della conclusione del contratto, non era in possesso delle autorizzazioni richieste dalle autorità competenti di tale Stato membro».

60 V., per analogia, sentenza del 20 dicembre 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, punti 44 e 45 e giurisprudenza ivi citata).

61 V. sentenza del 13 novembre 1990, Fédesa e a. (C-331/88, EU:C:1990:391, punto 45).

62 V., per analogia, sentenza del 20 settembre 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, punto 52).

63 GU 1993, L 95, pag. 29.

64 V., ad esempio, di recente, sentenze del 20 settembre 2018, OTP Bank e OTP Faktoring (C-51/17, EU:C:2018:750); del 31 maggio 2018, Sziber (C-483/16, EU:C:2018:367), nonché del 20 settembre 2017, Andriciuc e a. (C-186/16, EU:C:2017:703).

65 V. anche, ad esempio, direttiva 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 87/102/CEE (GU 2008, L 133, pag. 66), nonché la sentenza del 12 luglio 2012 (SC Volksbank România, C-602/10, EU:C:2012:443).