CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO TIZZANO

presentate il 23 gennaio 2001 [1]

I — Premessa

1. Nella presente causa, promossa dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE), la Corte di giustizia è chiamata a verificare se l'obbligo imposto al Regno dei Paesi Bassi di trasporre nel proprio ordinamento la direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori (GU L 95, pag. 29; in prosieguo: la «direttiva»), possa essere soddisfatto dalla preesistenza in quell'ordinamento di disposizioni del codice civile, assertivamente conformi alla direttiva. In particolare, alla Corte viene richiesto di valutare se talune disposizioni di detto codice in materia di obbligazioni e contratti in generale raggiungano, specie alla luce della pertinente giurisprudenza nazionale, il risultato perseguito dagli artt. 4, n. 2, e 5 della direttiva.

1 — Lingua originale: l'italiano.

II — Il quadro giuridico

A — *La regolamentazione comunitaria*

2. Com'è noto, la direttiva in parola è volta a ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti le c.d. clausole abusive nei contratti stipulati tra un professionista e un consumatore (art. 1, n. 1), e ciò allo scopo precipuo di proteggere quest'ultimo in caso di inserimento di clausole siffatte nei contratti da esso conclusi con un «professionista», cioè con «qualsiasi persona fisica o giuridica che, nei contratti oggetto della (...) direttiva, agisce nel quadro della sua attività professionale, sia essa pubblica o privata» [art. 2, lett. c)]. In particolare, dopo aver definito la nozione di «clausole abusive» (art. 3), la direttiva stabilisce che tali clausole non vincolano i consumatori (art. 6).

3. Per quanto qui interessa, comunque, vanno specificamente richiamati gli artt. 4, n. 2, e 5 della direttiva. Il primo fornisce apposite indicazioni per valutare il carattere abusivo di una clausola contrattuale e dispone in particolare al suo n. 2:

«La valutazione del carattere abusivo delle clausole non verte né sulla definizione dell'oggetto principale del contratto, né sulla perequazione tra il prezzo e la remunerazione, da un lato, e i servizi o i beni che devono essere forniti in cambio, dall'altro, purché tali clausole siano formulate in modo chiaro e comprensibile».

4. All'art. 5 della direttiva si legge invece:

«Nel caso di contratti di cui tutte le clausole o talune clausole siano proposte al consumatore per iscritto, tali clausole devono essere sempre redatte in modo chiaro e comprensibile. In caso di dubbio sul senso di una clausola, prevale l'interpretazione più favorevole al consumatore. Questa regola di interpretazione non è applicabile nell'ambito delle procedure previste all'articolo 7, paragrafo 2».

In effetti, detto art. 7, n. 2, impone agli Stati membri di introdurre nel proprio ordinamento disposizioni che permettano a persone o organizzazioni di consumatori di adire, secondo il diritto nazionale, le autorità giudiziarie o gli organi amministrativi competenti affinché stabiliscano se determinate clausole contrattuali, redatte per un impiego generalizzato, abbiano carattere abusivo ed applichino mezzi adeguati per far cessare l'inserzione di siffatte clausole.

5. In virtù dell'art. 10, n. 1, della direttiva, gli Stati membri dovevano mettere in vigore entro il 31 dicembre 1994 le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva. Il n. 2 dello stesso articolo imponeva altresì agli stessi Stati che «quando [essi] adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale (...)».

B — *Le disposizioni nazionali*

6. Il libro III del codice civile olandese concerne gli aspetti generali del c.d. diritto patrimoniale, mentre il libro VI ha per oggetto la disciplina delle obbligazioni e dei contratti in generale e i libri VII e VIII quella dei contratti specifici.

7. Benché in corso di causa il governo olandese abbia evocato diverse disposizioni del codice civile, l'attenzione delle parti si è poi soffermata solo su quelle che riporto qui di seguito (avverto peraltro che utilizzo una traduzione non ufficiale):

— Art. 35, inserito nel libro III (in prosieguo: «art. 3:35»),

«Il difetto di volontà in una dichiarazione non può essere opposto ad una persona che abbia interpretato l'altrui dichiarazione o comportamento, in conformità con il significato che questa persona poteva ragionevolmente attribuire a detta dichiarazione o comportamento tenuto conto delle circostanze del caso, come una dichiarazione ad essa destinata avente uno specifico significato».

— Art. 228, inserito nel libro VI (in prosieguo: l'«art. 6:228»),

«1. Il contratto stipulato sotto l'influenza di un errore e che non sarebbe stato stipulato se vi fosse stata una corretta comprensione delle circostanze è annullabile:

a) se l'errore è attribuibile ad un'informazione fornita dall'altra parte, a meno che quest'ultima potesse presumere che il contratto sarebbe stato concluso anche senza detta informazione;

b) se l'altra parte, tenuto conto di quanto sapeva o era tenuta a sapere in merito all'errore, fosse tenuta a informarne la parte in errore;

c) se, al momento della conclusione del contratto, l'altra parte si è fondata sulla medesima convinzione erronea della parte in errore, salvo il caso in cui l'altra parte, anche se vi fosse stata una corretta comprensione delle circostanze, non fosse tenuta a comprendere che la parte in errore non avrebbe concluso il contratto.

2. L'annullamento non può fondarsi su un errore vertente esclusivamente su una circostanza futura o su un errore di cui deve considerarsi responsabile la parte in errore, tenuto conto della natura del contratto, del punto di vista generalmente condiviso o delle circostanze del caso».

— Art. 231, sezione III («Delle condizioni generali») del libro VI (in prosieguo: «art. 6:231»),

«In questa sezione:

a) "condizioni generali" significa una o più clausole scritte, predisposte per essere incluse in un certo numero di contratti, fatte salve le clausole aventi ad oggetto le prestazioni essenziali;

b) "utilizzatore" significa la persona che fa uso di condizioni generali in un contratto;

c) "l'altra parte" significa la persona che ha accettato, per iscritto o in altro modo, l'applicazione di condizioni generali».

— Art. 233, inserito nel libro VI (in prosieguo: «art. 6:233»),

«Una clausola facente parte di condizioni generali è annullabile:

a) se è eccessivamente onerosa per l'altra parte, tenuto conto della natura e del contenuto del contratto, del modo in cui le condizioni hanno avuto origine, degli interessi delle parti reciprocamente evidenti e delle altre circostanze del caso;

b) se l'utilizzatore non ha offerto all'altra parte una ragionevole possibilità di prendere conoscenza delle condizioni generali».

— Art. 248, sezione IV («Degli effetti dei contratti») del libro VI (in prosieguo: «art. 6:248»),

«1. Il contratto non produce solamente gli effetti giuridici convenuti tra le parti, ma ugualmente quelli che, secondo la natura

del contratto, risultano dalla legge, dagli usi o dalle esigenze della ragionevolezza e dell'equità.

2. La disciplina cui il rapporto fra le parti è soggetto per via del contratto non si applica nella misura in cui, nelle circostanze del caso, ciò sarebbe inaccettabile in base ai criteri della ragionevolezza e dell'equità».

III — Le argomentazioni delle parti

8. Con il ricorso in esame la Commissione chiede alla Corte di dichiarare l'inadempimento del Regno dei Paesi Bassi perché giudica la trasposizione della direttiva in detto Stato insufficiente quanto alla forma e ai mezzi utilizzati ed incompleta quanto al risultato.

9. Più precisamente, la Commissione eccepisce che una trasposizione per così dire «implicita» di una direttiva, che si basi cioè unicamente sulla previa esistenza nell'ordinamento dello Stato in causa di disposizioni conformi, non potrebbe essere ammessa che entro limiti molto rigorosi. Ciò a maggior ragione quando, come nel caso in esame, la direttiva ha lo scopo di predisporre una tutela dei consumatori, conferendo loro precisi diritti. In questi casi, infatti, la trasposizione deve essere assicurata in forme chiare e inequivoche, in modo da consentire ai consumatori di avere piena cognizione dei diritti da essa conferiti. Indipendentemente comunque da tali rilievi generali, la Commissione contesta che le disposizioni del codice civile garantiscano, in concreto, il risultato voluto degli artt. 4, n. 2, e 5 della direttiva.

10. Il governo olandese è di opposto avviso e chiede alla Corte di respingere il ricorso perché, a suo dire, la materia oggetto della direttiva sarebbe già compiutamente disciplinata da previgenti disposizioni del codice civile.

11. A tal fine esso ricorda anzitutto che l'art. 189, terzo comma, del Trattato CE (divenuto art. 249, terzo comma, CE) lascia agli Stati membri libertà nella scelta della forma e dei mezzi necessari per la trasposizione di una direttiva, e che la giurisprudenza della Corte avrebbe ammesso che, stante detta libertà, una trasposizione esplicita non è indispensabile se l'ordinamento nazionale già soddisfa gli obiettivi perseguiti dalla direttiva. Ciò sarebbe per l'appunto quanto accade nella specie sia grazie alle ricordate disposizioni del codice civile, delle quali detto governo svolge una lunga ed analitica disamina, sia grazie alle regole di diritto non scritte riconosciute dall'ordinamento, quale ad esempio il principio dell'*interpretatio con-*

tra proferentem, che sarebbe del tutto equivalente al disposto dell'art. 5, seconda frase, della direttiva.

12. A tale proposito, specifico rilievo assume, nella difesa del governo olandese, il riferimento all'applicazione giurisprudenziale delle disposizioni in questione, che suonerebbe ulteriore e definitiva conferma della tesi della piena conformità del detto ordinamento alla direttiva. In particolare, il governo resistente richiama una pronunzia del 19 settembre 1997 (NJ 1998, n. 6), in cui lo Hoge Raad (la Corte suprema del Regno dei Paesi Bassi) ha affermato che le «disposizioni olandesi sulle condizioni generali [del codice civile del 1992], che secondo il legislatore incorporano già la direttiva, devono essere interpretate in modo tale da fornire al consumatore quantomeno la stessa protezione della direttiva».

13. Ad ogni modo, pur tenendo ferma la posizione appena enunciata, il Regno dei Paesi Bassi ricorda che il 28 ottobre 1999 (dopo, quindi, la scadenza del termine fissato dalla Commissione nel parere motivato) il proprio Parlamento ha adottato una legge volta a «chiarire» le disposizioni del codice civile sulle condizioni generali di contratto. Esso tiene peraltro a sottolineare che detta legge non modifica in alcun modo il preesistente diritto applicabile alle clausole abusive inserite in condizioni generali di contratto, ma si limita piuttosto ad «esplicitarlo», codificando i principi di diritto già vigenti nell'ordinamento nazionale.

IV — Analisi giuridica

A — *Considerazioni generali*

14. Com'è noto, ai sensi dell'art. 189, terzo comma, del Trattato CE, la direttiva «vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi».

15. Come pure è noto, la Corte ha avuto più volte occasione di precisare il senso e la portata di tale disposizione. Per quanto qui interessa, mi limito a ricordare il consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo cui, «benché [l'art. 189, terzo comma, del Trattato CE] lasci agli Stati membri la libertà di scegliere il modo ed i mezzi destinati a garantire l'attuazione della direttiva, questa libertà nulla toglie all'obbligo, per ciascuno degli Stati destinatari, di adottare, nell'ambito del proprio ordinamento giuridico, tutti i provvedimenti necessari per garantire la piena efficacia della direttiva, conformemente allo scopo che essa persegue» [2]. A tal fine, ha chiarito la Corte, essi debbono definire nel settore di cui trattasi un preciso quadro normativo

2 — Per tutte, v. sentenza 10 aprile 1984, causa 14/83, Von Colson e Kamann (Racc. pag. 1891, punto 15).

che conformi l'ordinamento nazionale alle disposizioni della direttiva [3]. Ciò in termini tali che non sussistano dubbi o ambiguità non solo quanto ai contenuti della normativa nazionale rilevante e alla sua conformità alla direttiva, ma anche quanto al valore formale di quella normativa e alla sua idoneità a fungere da appropriata base giuridica per la disciplina del settore. Sicché, ad esempio, non è sufficiente, ai fini di una corretta trasposizione della direttiva, una semplice prassi o una circolare amministrativa, dato che, a differenza delle autentiche fonti normative, esse non offrono garanzie di stabilità, obbligatorietà e pubblicità [4]. Dunque proprio perché lo Stato membro interessato è tenuto «ad assicurare pienamente, ed in modo preciso, l'applicazione delle disposizioni di qualsiasi direttiva», la sua infrazione sussiste finché esso «non si è conformat[o] del tutto alla direttiva», anche se «la legislazione [nazionale] già assicura, in gran parte, il conseguimento delle finalità della direttiva» [5].

16. È vero che, come ricorda il governo olandese, la stessa Corte riconosce che ai fini indicati non è sempre indispensabile un apposito atto formale di trasposizione e ancor meno un atto di natura legislativa. Ciò segnatamente quando la pertinente normativa esistente nell'ordinamento dello Stato sia già «sufficientemente precisa e chiara», tale cioè che «i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti ed eventualmente di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali» [6]. Va osservato tuttavia che in questi casi si è pur sempre in presenza di una deroga ai principi sopra enunciati, giustificata da ragioni di economia legislativa. Quindi, come sempre accade per siffatte deroghe, s'impone per esse un canone interpretativo molto rigoroso, il che significa, nella specie, che per escludere l'eventuale inadempimento dello Stato membro in questione non può bastare una generica compatibilità dell'ordinamento nazionale con la direttiva, ma occorre una chiara e precisa situazione di conformità tra l'uno e l'altra.

17. Come emerge in effetti anche dai precedenti sopra evocati, nella situazione considerata devono ritenersi sicuramente prevalenti tanto l'esigenza di una integrale ed uniforme applicazione della direttiva negli Stati membri quanto quella, conseguente, di garantire la piena tutela dei diritti da essa conferiti. Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, andrà soprattutto tenuta in conto la preoccupazione che la stessa Corte ha più volte manifestato, cioè che la conformità del preesistente quadro normativo nazionale non lasci sussistere

3 — V., per esempio, sentenze 15 marzo 1990, causa C-339/87, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-851, punto 25); 30 maggio 1991, causa C-59/89, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2607, punto 28); 22 aprile 1999, causa C-340/96, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-2023, punto 27).

4 — Tra le tante, v. sentenze 2 dicembre 1986, causa 239/85, Commissione/Belgio (Racc. pag. 3645, punto 7); 17 ottobre 1991, causa C-58/89, Commissione/Germania (Racc. pag. I-4983, punto 13); 10 dicembre 1991, causa C-306/89, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-5863, punto 19), e 20 marzo 1997, causa C-96/95, Commissione/Germania (Racc. pag. I-1653, punto 38).

5 — Sentenze 18 marzo 1980, causa 91/79, Commissione/Italia (Racc. pag. 1099, punto 6), e causa 92/79, Commissione/Italia (Racc. pag. 1115, punto 6).

6 — V., *ex multis*, sentenze 23 maggio 1985, causa 29/84, Commissione/Germania (Racc. pag. 1661, punto 23); 30 maggio 1991, causa C-59/89, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2607, punto 18), e 23 marzo 1995, causa C-365/93, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-499, punto 9).

alcun dubbio quanto alla portata delle situazioni giuridiche che la direttiva fa nascere in capo ai singoli. Per riprendere brani della stessa Corte, insomma, «è particolarmente importante, per garantire la certezza del diritto, che i singoli possano contare su una situazione giuridica chiara e precisa, che consenta loro di sapere esattamente quali sono i loro diritti e di farli valere, se del caso, dinanzi ai giudici nazionali» [7].

18. La possibilità di prescindere da un apposito provvedimento di trasposizione va quindi verificata in termini ancor più rigorosi quando si tratti di direttive che mirano ad attribuire dei diritti ai singoli, in particolare di direttive che, come quella in esame, si prefiggono di definire un quadro di rafforzata tutela per l'ampia ma indefinita categoria dei consumatori nei confronti dei contraenti più «forti». Come osserva la stessa Corte, ciò «è particolarmente importante nel caso in cui la direttiva in questione miri ad attribuire diritti ai cittadini di altri Stati membri, poiché detti cittadini non sono normalmente al corrente [di quanto previsto dall'ordinamento giuridico degli Stati membri diversi dal proprio]» [8]. E questo è proprio il caso della direttiva qui in esame, la quale mira tra l'altro a «tutelare il cittadino che acquisisce, in qualità di consumatore, beni o servizi mediante contratti disciplinati dalla legislazione di Stati membri diversi dal proprio» (sesto 'considerando').

19. Ciò chiarito in termini generali, devo dire che non sono del tutto convinto che nel caso di specie la situazione dell'ordinamento olandese rispetti integralmente le esigenze che ho sopra richiamato. Non sono cioè convinto che la previgente disciplina olandese della materia oggetto della direttiva in esame sia pienamente conforme a quest'ultima o comunque che lo sia con la chiarezza, l'evidenza e l'inequivocità «sufficienti», come dice la Corte, a porre i suoi destinatari «in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti ed eventualmente di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali».

20. Al contrario, e a prescindere da quanto vedremo più avanti sul merito della questione, direi che lo stesso dibattito che si è svolto al riguardo tra le parti di questa causa mostri, sia pur indirettamente, come l'interpretazione di detta disciplina sia tutt'altro che al riparo da incertezze ed ambiguità. E, del pari, il fatto stesso che quel dibattito si sia ampiamente articolato sul significato e sull'importanza da attribuire a sentenze emesse in materia da autorevoli organi giurisdizionali olandesi

7 — V., per esempio, sentenza 19 settembre 1996, causa C-236/95, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-4459, punto 13, ove figurano ulteriori richiami).

8 — V., per tutte, sentenze nelle cause 29/84, cit, punto 23, e C-365/93, cit., punto 9.

ugualmente conferma i dubbi poc'anzi espressi. L'applicazione di una direttiva del rilievo e della portata di quella in esame non può essere infatti esposta in uno Stato membro alle difficoltà interpretative segnalate, né soprattutto può esserlo il diritto dei singoli, olandesi o non, a valersi delle situazioni giuridiche conferite dalla direttiva.

21. Perfino il fatto che il governo dei Paesi Bassi abbia ritenuto necessario adottare una legge intesa a «chiarire» ed «esplicitare» il quadro normativo nazionale in materia di clausole abusive nei contratti standardizzati dimostra che con tutta probabilità anche quel governo, malgrado le sue diverse affermazioni, ha avvertito l'esigenza di rimuovere le difficoltà rilevate dalla Commissione. Che poi tale legge realizzi o meno il risultato auspicato non è questione che interessa in questa sede, in quanto la sua adozione è avvenuta oltre un anno dopo la scadenza del termine fissato dalla Commissione nel parere motivato e quindi, in ogni caso, non sarebbe idonea a rimuovere l'inadempimento contestato al Regno dei Paesi Bassi [9].

9 — È noto infatti che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, un inadempimento deve essere valutato in relazione alla situazione esistente alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato: v., *ex multis*, sentenze 23 marzo 2000, causa C-327/98, Commissione/Francia (Racc. pag. I-1851, punto 28); 7 dicembre 2000, causa C-69/99, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-10979, punto 22), e causa C-374/98, Commissione/Francia (Racc. pag. I-10799, punto 14).

B — *Sulla conformità dei principi e delle disposizioni del codice civile olandese con la direttiva comunitaria*

22. Comunque, a parte questi dubbi di carattere generale e preliminare, per valutare la fondatezza del ricorso della Commissione occorre ora procedere ad un esame più dettagliato delle contestazioni da essa mosse al governo convenuto e gli argomenti da questo contrapposti.

23. Comincio col ricordare l'argomento che fa leva sulla asserita esistenza nell'ordinamento olandese di un principio generale che riproporrebbe in tale ordinamento il medesimo principio dell'interpretazione più favorevole al consumatore, enunciato all'art. 5, seconda frase, della direttiva. Secondo il governo in causa, infatti, tale principio costituirebbe una regola d'interpretazione normalmente applicata dagli organi giurisdizionali, il che tuttavia appare quanto meno dubbio se si considera la giurisprudenza dello Hoge Raad, puntualmente segnalata dalla Commissione, la quale ha più volte negato che il predetto principio costituisca una «regola di diritto» [10].

10 — Oltre alla pronunzia del 12 gennaio 1996 (NJ 1996, n. 683) citata dalla Commissione nelle sue memorie, v. i riferimenti in «CLAB Europa», *European Database on Case Law about Unfair Contractual Terms* (Banca dati europea sulla giurisprudenza in materia di clausole abusive), www.europa.eu.int/clab/ (v. le schede NL000047, NL000056 e NL000079), nonché in E. Hondius, *Non-implementation of the Directive on Unfair Contract Terms: the Dutch case*, European Review of Private Law, 1997, pag. 193, in particolare pagg. 194 e 195 nonché nota 4 con richiami, il quale rileva che dopo l'entrata in vigore della direttiva la posizione dei giudici olandesi non è cambiata, nonostante che essi, in base alla giurisprudenza della Corte, siano tenuti ad interpretare il proprio diritto alla luce della lettera e dello scopo della direttiva.

24. Sempre sul punto dei principi di interpretazione, il governo resistente obietta che non vi sarebbero divergenze tra la direttiva e l'ordinamento in causa per quanto concerne le conseguenze previste nel caso in cui il contratto contenga clausole ambigue o incomprensibili.

25. Al riguardo, però, mi sembrano più fondate le opposte conclusioni della Commissione, la quale sottolinea che:

a) mentre l'art. 6:233 del codice civile prevede l'annullamento *tout court* di una clausola che violi il principio di trasparenza, l'applicazione di un criterio ermeneutico quale quello dell'interpretazione più favorevole al consumatore (o anche della c.d. «*interpretatio contra proferentem*») previsto dalla direttiva permette di conservare la clausola in questione;

b) non vi è necessariamente coincidenza tra il criterio della «ragionevolezza», che gli artt. 3:35 e 6:248 di detto codice richiamano ai fini dell'interpretazione di eventuali clausole oscure o incomprensibili, e il criterio indicato al riguardo dalla direttiva di privilegiare l'interpretazione più favorevole al consumatore;

c) del pari, la non opponibilità al consumatore, in virtù dell'art. 3:35 del codice civile, di clausole oscure o incomprensibili o, meglio, di clausole contrattuali che possano essere interpretate in modo irragionevole o iniquo non equivale necessariamente all'opponibilità di una clausola interpretata nel modo più favorevole al consumatore.

26. Venendo ora all'esame della compatibilità dell'ordinamento olandese con le disposizioni degli artt. 4, n. 2, e 5, terza frase, devo subito rilevare come il Regno dei Paesi Bassi non sia stato in grado di dimostrare che nel proprio ordinamento esistono disposizioni a queste equivalenti. Esso si è limitato ad affermare, in sostanza, che un apposito recepimento sarebbe al riguardo superfluo in quanto le finalità perseguite da quelle norme potrebbero essere soddisfatte con un'interpretazione sistematica della legislazione olandese. Non credo però che le cose stiano esattamente in questi termini e che per la via indicata dalle autorità olandesi si consegua realmente una trasposizione *fedele* della direttiva, come ora cercherò di dimostrare.

27. Ricordo, per cominciare, che l'art. 4, n. 2, della direttiva prevede esplicitamente che anche le clausole sulla definizione dell'oggetto principale del contratto e sulla perequazione tra il prezzo e i servizi o i beni forniti sono valutabili come abusive qualora risultino oscure o ambigue. Al consu-

matore viene così offerta in modo netto e inequivoco la possibilità di invocare in merito a siffatte clausole la tutela assicuratagli dall'art. 6, n. 1, della direttiva, cioè di escludere l'obbligatorietà delle stesse.

28. Non mi sembra invece che analoga certezza e chiarezza di disciplina e di risultati possa derivare da un'attività di ricostruzione sistematica del codice civile da parte degli organi giurisdizionali. Mi sembra, al contrario, che allo stato attuale della disciplina del codice civile resti comunque intatta la possibilità per il professionista di impedire al consumatore di chiedere, in virtù dell'art. 6:233 del codice civile, l'annullamento di «clausole aventi ad oggetto prestazioni essenziali». Dato inoltre che l'art. 6:231 sottrae dal novero delle «condizioni generali» (le sole annullabili ai sensi del predetto art. 6:233) le «clausole aventi ad oggetto prestazioni essenziali», il professionista potrebbe pur sempre invocare la disposizione in parola per escludere siffatte clausole da quelle che rientrano nella nozione di «condizioni generali» di contratto.

29. Devo anzi rilevare, a questo proposito, che l'esclusione delle clausole aventi ad oggetto prestazioni essenziali dalla disciplina sulle condizioni generali costituisce una sostanziale limitazione del campo d'applicazione della direttiva. Basti pensare ai riflessi che ne conseguono per tutti i contratti, come quelli di assicurazione, che si prestano in modo particolare ad ambiguità redazionali proprio quanto al loro oggetto essenziale, cioè, nel detto esempio, quanto alla definizione del rischio assicurato.

30. Un altro aspetto problematico si ricollega all'art. 5, terza frase, della direttiva. Come si ricorderà, tale disposizione preclude al professionista la possibilità di invocare, nel corso di un procedimento inibitorio, il principio dell'interpretazione più favorevole per il consumatore se ciò gli consente di opporsi all'ingiunzione di cessazione dell'impiego di una clausola ambigua, che figuri tra le clausole contrattuali cui il professionista ricorre in modo generalizzato nelle relazioni con i consumatori. Scopo della disposizione, come osserva la Commissione, è di evitare che un principio destinato ad operare a tutela del consumatore possa giocare a suo sfavore nel caso di procedure inibitorie se il professionista dovesse opporsi all'ingiunzione di cessare l'impiego di clausole generali, redatte in termini poco chiari e suscettibili di essere interpretate in modo da costituire delle clausole abusive, invocando un'interpretazione di tali clausole più favorevole al consumatore. Questo risultato non sarebbe invece raggiunto se si procedesse, come vuole il governo olandese, sulla base di un'interpretazione sistematica dell'ordinamento nazionale, perché la disciplina del codice civile *consentirebbe in ogni caso* al professionista, che sia convenuto in un procedimento inibitorio, di invocare il principio in questione.

31. Infine, altrettanto dubbio è che l'ordinamento olandese assicuri il pieno rispetto

dell'obbligo di trasparenza cui è tenuto il professionista nella redazione delle clausole di contratti standardizzati, ai sensi dell'art. 5, prima frase, della direttiva. Per raggiungere un risultato apparentemente simile, il complesso delle disposizioni invocate al riguardo dal Regno dei Paesi Bassi fa leva piuttosto su criteri di ragionevolezza ed equità. Ma in tal modo, come osserva la Commissione, quel risultato è perseguito solo in via indiretta, non con l'efficacia e l'immediatezza assicurate da una disposizione che tenga conto esplicitamente del principio fissato dalla direttiva, specie se si considera, come ancora una volta nota la Commissione, che la soluzione scelta dal legislatore comunitario è volta segnatamente ad imporre al professionista di assicurare *a priori* la chiarezza e la comprensibilità delle clausole e a garantire così che il consumatore possa ottenere, prima ancora della conclusione del contratto, le informazioni necessarie per decidere con piena cognizione di causa [11].

C — *Sull'interpretazione conforme della normativa olandese con la direttiva*

32. Ciò detto sulla difformità tra le pertinenti disposizioni del codice civile olandese e quelle della direttiva, resta ancora da valutare se ad essa possa porre rimedio la sentenza dello Hoge Raad del 19 settembre 1997, ricordata in precedenza (v., *supra*, paragrafo 12), segnatamente il principio dell'interpretazione conforme della normativa olandese con le disposizioni della direttiva, espressamente enunciato in quella sentenza. Come si è visto, infatti, il governo olandese sostiene che il risultato voluto da detta direttiva è pienamente conseguito grazie al contributo interpretativo fornito dai propri organi giurisdizionali, in particolare dalla richiamata pronunzia dello Hoge Raad.

33. Devo però anzitutto ricordare a questo riguardo che l'indirizzo giurisprudenziale appena evocato non costituisce una specificità del sistema olandese, né gioca in modo particolare ai fini presenti. Esso esprime invero un orientamento generale e condiviso, ma non riguarda, e quindi non risolve, il problema, ora in discussione, dell'adeguatezza di una preesistente normativa nazionale ad assicurare una piena e corretta trasposizione di una direttiva.

34. Il principio dell'interpretazione del diritto nazionale in senso conforme al diritto comunitario è infatti un notissimo principio generale di tale diritto, che la Corte ha esteso anche ai casi di tardiva trasposizione di una direttiva. Come essa ha ribadito ancora recentemente, e proprio con riferimento alla direttiva qui in discus-

11 — Emerge del resto in più occasioni dalla direttiva che la chiarezza delle clausole contenute in contratti standardizzati deve essere assicurata quanto prima possibile nell'ambito dei rapporti che legheranno il professionista ed il consumatore. Nel ventesimo 'considerando', ad esempio, si legge che «il consumatore deve avere la possibilità effettiva di prendere conoscenza di tutte le clausole», mentre il punto i) dell'allegato della direttiva stabilisce che una clausola può essere dichiarata abusiva se ha per oggetto di «constatare in modo irrefragabile l'adesione del consumatore a clausole di cui egli non ha avuto di fatto la possibilità di prendere conoscenza prima della conclusione del contratto».

sione, «nel caso in cui non sia stata trasposta una direttiva, (...) secondo costante giurisprudenza (...), nell'applicare il diritto nazionale, a prescindere dal fatto che si tratti di norme precedenti o successive alla direttiva, il giudice nazionale deve interpretarlo il più possibile alla luce della lettera e dello scopo della direttiva, per conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi in tal modo all'art. 189, terzo comma, del Trattato CE (divenuto art. 249, terzo comma, CE)» [12].

35. Ma tale indirizzo interpretativo non risolve, ripeto, il problema qui in discussione. Esso, infatti, è chiamato ad operare utilmente nelle more della trasposizione della direttiva o anche quando questa è stata trasposta in modo improprio o incompleto, ma non può certo costituire un alibi per giustificare una inadeguata o mancata trasposizione. Com'è stato giustamente osservato, invero, il solo fatto che un organo giurisdizionale di uno Stato membro dichiari, conformemente ai principi stabiliti dalla Corte, di interpretare il diritto nazionale alla luce di quello comunitario «non fa venir meno l'obbligo, imposto a tutti gli altri organi di questo Stato membro, in particolare gli organi legislativi, di adottare nell'ambito delle rispettive competenze tutti i provvedimenti idonei a garantire la trasposizione e, quindi, il conseguimento degli scopi della norma comunitaria» [13].

36. Come ha infatti notato l'avvocato generale Léger e come emerge dai precedenti citati sopra, «ciò sarebbe contrario alle esigenze fondamentali che le misure di recepimento devono soddisfare: quelle della certezza del diritto e dell'adeguata pubblicità. La Corte ha più volte precisato che le disposizioni di una direttiva devono essere attuate "con efficacia cogente incontestabile (...) con la specificità, precisione e chiarezza necessarie (...) per garantire pienamente la *certezza* del diritto" e di guisa che "qualora la direttiva miri ad attribuire dei diritti ai singoli, i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti ed eventualmente di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali" (...). Una giurisprudenza nazionale che interpreti disposizioni di diritto interno in un senso ritenuto conforme alle prescrizioni di una direttiva non può essere sufficiente a conferire a tali disposizioni la qualità di provvedimenti di recepimento della direttiva stessa» [14]. E in aderenza a tale orientamento, come ho già ricordato, la Corte ha chiarito nella stessa occasione che, «come risulta dalla costante giurisprudenza della Corte, è particolarmente importante, per garantire la certezza del diritto, che i singoli possano contare su una situazione giuridica chiara e precisa, che consenta loro di sapere esattamente quali sono i loro

12 — Sentenza 27 giugno 2000, cause riunite C-240/98 e C-244/98, Océano Grupo Editorial (Racc. pag. I-4941, punto 30, ove figurano ulteriori richiami).

13 — Paragrafo 19 delle conclusioni dell'avvocato generale Da Cruz Villaça nella causa 412/85 (sentenza 17 settembre 1987, Commissione/Germania, Racc. pag. 3503).

14 — Paragrafi 24 e 26 delle conclusioni nella causa C-236/95, cit. (con ulteriori riferimenti).

diritti e di farli valere, se del caso, dinanzi ai giudici nazionali» [15].

37. Ciò detto in termini generali, va osservato che nel caso ora in esame la giurisprudenza dello Hoge Raad non pare idonea neppure a conseguire i risultati che il governo olandese vorrebbe assegnarle. Come ricorda infatti la Commissione, il principio enunciato dalla ricordata sentenza 19 settembre 1997 dello Hoge Raad non coincide pienamente con quelli desumibili da altri precedenti della stessa Corte suprema (v. nota 9). In altre occasioni, invero, questa ha affermato, rispetto ad aspetti fondamentali della direttiva, in particolare con riguardo all'importante principio dell'interpretazione più favorevole al consumatore enunciato dall'art. 5, seconda frase, che nell'ordinamento olandese tale principio non costituisce una «regola di diritto», ma piuttosto un punto di vista di carattere generale, che può avere un qualche rilievo nell'interpretazione di un contratto da parte degli organi giurisdizionali.

38. È bensì vero che queste pronunce sono antecedenti a quella del 1997 sopra ricordata, ma è anche vero che quantomeno una di esse è successiva all'entrata in vigore della direttiva. E ciò, a mio avviso, suona ulteriore conferma, insieme a tutto quanto già ho detto in precedenza, dell'inadeguatezza di un metodo di trasposizione di una direttiva che si affida a soluzioni non solo non nette ed evidenti, ma anche non sicure e non definitive perché esposte inevitabilmente alle possibili oscillazioni della giurisprudenza.

39. Per concludere, dunque, ritengo che neppure i precedenti giurisprudenziali richiamati dal governo olandese risolvano la constatata inadeguatezza della normativa di quel paese a dare una chiara ed inequivoca attuazione alla direttiva in questione. Il ricorso della Commissione va quindi, a mio avviso, accolto.

D — *Sulle spese*

40. In base al disposto dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta richiesta. Poiché la Commissione ha concluso in questo senso e considerato quanto ho appena detto sull'esito del ricorso, ritengo che la richiesta vada accolta.

15 — Causa C-236/95, cit., punto 13 (ove figurano ulteriori richiami).

Conclusioni

Alla luce delle considerazioni che precedono propongo, perciò, alla Corte di dichiarare che:

«1) Non avendo adottato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per assicurare un'adeguata trasposizione nell'ordinamento nazionale degli artt. 4, n. 2, e 5 della direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi che gli incombono in virtù dell'art. 189, terzo comma, del Trattato CE (divenuto art. 249, terzo comma, CE) e della direttiva 93/13.

2) Il Regno dei Paesi Bassi è condannato alle spese».