CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate il 7 dicembre 1995 *

A — Introduzione

1. La domanda pregiudiziale di un Juzgado de Primera Instancia di Siviglia concerne la questione se l'art. 11 della direttiva del Consiglio 87/102/CEE, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di credito al consumo [1] (in prosieguo: la «direttiva»), sia direttamente applicabile in una controversia tra un consumatore e un creditore, dopo che il termine per l'attuazione della direttiva (1° gennaio 1990) sia già scaduto senza che quest'ultima sia stata trasposta nell'ordinamento spagnolo. Oggetto del presente procedimento è pertanto, ancora una volta, il problema dell'applicabilità diretta di una direttiva nei rapporti tra privati, già reiteratamente affrontato dalla Corte, in ultimo in occasione della sentenza 14 luglio 1994, causa Faccini Dori [2]. Ma una simile efficacia diretta orizzontale delle direttive, come viene denominata, è stata sinora negata.

2. La controversia trae origine da un contratto di credito che la convenuta nella causa principale aveva stipulato al fine di finanziare in parte il corrispettivo da versare per la conclusione di un contratto di viaggio; si tenga presente che tra l'agenzia di viaggi, con la quale era stato siglato il contratto, e la società operante in veste di finanziatore esisteva un accordo per l'appalto, in via esclusiva, di finanziamenti di tal genere. A causa di talune carenze, verificatesi in sede di esecuzione del contratto di viaggio, la convenuta nella causa principale si rifiutava in seguito di rimborsare il prestito ottenuto.

3. Ciò posto, il giudice a quo ha ritenuto necessario consentire di valutare la possibilità di un'applicazione diretta della direttiva a favore della convenuta ed ha ha deciso, con ordinanza 30 giugno 1994, di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 11 della direttiva del Consiglio 22 dicembre 1986, 87/102/CEE, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di credito al consumo, non recepita nell'ordinamento giuridico spagnolo, sia direttamente applicabile nel caso in cui un consumatore eccepisca, a fronte della pretesa del creditore, le carenze del servizio prestato da un fornitore con il quale detto

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Direttiva del Consiglio 22 dicembre 1986, 87/102/CEE (GU L 42 del 12.2.1987, pag. 48).

2 — Sentenza 14 luglio 1994, causa C-91/92, Faccini Dori (Racc. pag. I-3325).

creditore aveva concluso un accordo di finanziamento, in via esclusiva, dei suoi clienti».

4. Dopo la ricezione della domanda di pronuncia pregiudiziale da parte della Corte, quest'ultima pronunciava la sentenza nella causa C-91/92, Faccini Dori [3], risolvendo la questione sostanziale concernente l'efficacia diretta orizzontale delle direttive. La sentenza veniva comunicata al giudice a quo unitamente alla domanda se esso ritenesse, come prima, necessaria una decisione della Corte nel pendente giudizio; il giudice a quo confermava la suddetta richiesta di pronuncia pregiudiziale. La sentenza della Corte, infatti, risolveva sostanzialmente la questione se fosse possibile attribuire alle direttive anche un'efficacia diretta orizzontale, tuttavia restava parimenti ancora dubbio se detta pronuncia non dovesse essere modificata alla luce dell'art. 129 A, introdotto nel Trattato CE con il Trattato sull'Unione europea. L'art. 129 A impone alla Comunità di contribuire al conseguimento di un livello elevato di protezione dei consumatori.

5. Durante il procedimento l'attrice nella causa principale, i governi della Spagna e della Francia nonché la Commissione hanno presentato osservazioni scritte. Tutte le parti hanno rinunciato alla trattazione orale.

3 — Già citata alla nota 2.

B — Osservazioni

6. Dalla domanda pregiudiziale è possibile dedurre che il giudice a quo trova difficoltà nel garantire l'efficacia pratica del diritto comunitario. La disposizione giudicata rilevante da detto giudice non era stata ancora trasposta nell'ordinamento dello Stato membro nel periodo rilevante per la decisione, nonostante fosse trascorso il termine a tal fine previsto.

Per quanto concerne l'oggetto del contendere, non esiste in merito nessuna norma specifica nel diritto dello Stato membro. Da ciò dovrebbe ricavarsi che nell'ordinamento spagnolo esiste una lacuna giuridica per tutti i casi analoghi a quello di cui trattasi, cosicché il giudice non potrebbe dare applicazione alla disciplina comunitaria mediante interpretazione o disapplicazione del diritto dello Stato membro. Il ricorso ai principi generali del diritto civile spagnolo per la soluzione del caso di specie porterebbe però a un risultato in conflitto con gli scopi della direttiva, giacché in base ad essi un contratto tra due soggetti giuridici non può incidere in linea di principio sul rapporto giuridico con un terzo. In base alla precedente giurisprudenza della Corte il giudice a quo non vede nessuna possibilità di assicurare efficacia pratica al diritto comunitario qualora non possa fondarsi sull'applicabilità ai rapporti giuridici orizzontali del combinato disposto delle norme contenute in una direttiva, non attuata, per la protezione dei consumatori e dell'art. 129 A, recentemente inserito nel Trattato CE.

7. Tutte le parti del presente procedimento — l'attrice della causa principale (l'istituto di credito attore), i governi di Spagna e Francia nonché la Commissione — si esprimono a favore del mantenimento della precedente giurisprudenza.

I — *Sul carattere sufficientemente preciso e incondizionato dell'art. 11 della direttiva*

8. Presupposto irrinunciabile per l'efficacia diretta di una direttiva è che essa sia sufficientemente precisa e incondizionata, di modo che sia possibile ricavare direttamente da essa diritti riferibili ai singoli. L'art. 11 della direttiva 87/102, da esaminare in questa sede, è del seguente tenore:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché l'esistenza di un contratto di credito non pregiudichi in alcun modo i diritti del consumatore nei confronti del fornitore di beni o di servizi acquisiti in base a tale contratto qualora i beni o servizi non siano forniti o non siano comunque conformi al contratto di fornitura.

2. Quando:

a) per l'acquisto di beni o la fornitura di servizi il consumatore conclude un contratto di credito con una persona diversa dal fornitore, e

b) tra creditore e il fornitore dei beni o dei servizi esiste un precedente accordo in base al quale il credito è messo esclusivamente da quel creditore a disposizione dei clienti di quel fornitore per l'acquisto di merci o di servizi di tale fornitore, e

c) il consumatore di cui alla lettera a) ottiene il credito in conformità al precedente accordo, e

d) i beni o i servizi considerati dal contratto di credito non sono forniti o sono forniti soltanto in parte, o non sono conformi al relativo contratto di fornitura, e

e) il consumatore ha proceduto contro il fornitore, ma non ha ottenuto la soddisfazione cui aveva diritto,

il consumatore ha il diritto di procedere contro il creditore.

Gli Stati membri stabiliranno entro quali limiti e a quali condizioni il diritto è esercitabile.

3. Il paragrafo 2 non è applicabile quando la singola operazione è di un valore inferiore a un importo pari a 200 ECU».

9. L'art. 11, n. 2, della direttiva, che in questa sede acquista specifico rilievo, pone pertanto in connessione la facoltà del consumatore di procedere contro il creditore con presupposti ben chiari che non lasciano nessun margine di azione in sede di attuazione da parte degli Stati membri.

10. Contro la natura sufficientemente precisa e incondizionata della norma si potrebbe però richiamare — come qui dedotto dall'attrice nella causa principale — l'art. 11, n. 2, secondo comma, della direttiva, il quale consente certamente l'esercizio da parte degli Stati membri di una certa discrezionalità per quanto concerne la determinazione, i limiti e le condizioni riguardanti l'esercizio, da parte del consumatore, dei suoi diritti. Da ciò si potrebbe infatti eventualmente arguire che la posizione giuridica del consumatore dipenda in ultimo dall'atto di attuazione dello Stato membro, cosicché l'art. 11 della direttiva non sarebbe ancora di per sé sufficientemente determinato.

11. Al riguardo occorre rilevare che l'art. 11, n. 2, della direttiva va visto nel contesto delle disposizioni della medesima. L'art. 11, n. 1, della direttiva impone agli Stati membri in tutta chiarezza il perseguimento dell'obiettivo di vietare qualsiasi pregiudizio che possa derivare al consumatore dalla separazione di un contratto di credito dal negozio finanziato tramite esso. Da ciò però, per quanto concerne il n. 2, deriva che lo Stato membro non gode comunque di nessuna discrezionalità in merito al problema del *se* si debba attribuire al consumatore la facoltà di procedere contro il creditore. Solo con riferimento al «*come*», vale a dire alla concreta determinazione in termini di tecnica normativa della forma giuridica (azione del consumatore, eccezione ecc.), gli Stati membri possono godere di libertà di azione.

12. Dal complesso normativo della direttiva si ricava che il fondamentale riconoscimento di una posizione giuridica del consumatore dev'essere disciplinato in modo coerente a

livello comunitario. I 'considerando' 1-4 della direttiva fanno richiamo in particolare all'obiettivo dell'armonizzazione giuridica finalizzata ad evitare distorsioni della concorrenza [4]. La questione fondamentale del riconoscimento di diritti di tutela dei consumatori non può essere pertanto posta a discrezione degli Stati membri. Entro tali limiti l'art. 11 può essere quindi ritenuto sufficientemente preciso e incondizionato, in quanto al consumatore devono essere comunque riconosciute le posizioni giuridiche ivi richiamate.

13. Di conseguenza, la discrezionalità degli Stati membri in merito ai limiti e alle condizioni per l'esercizio di tali diritti, affermata nell'art. 11, n. 2, secondo comma, è limitata. Come discende dall'art. 11, n. 1, della direttiva, il consumatore non può trovarsi in nessun caso in una posizione peggiore di quella che avrebbe se il contratto di credito facesse parte del contratto sottostante, per il cui finanziamento era stato acceso il prestito. I diritti che il consumatore può esercitare nei confronti del creditore non devono per lo meno essere qualitativamente peggiori di quelli che gli spetterebbero direttamente nei confronti della controparte nel negozio finanziato. Da ciò discende che anche a tal proposito l'art. 11, n. 2, della direttiva è sufficientemente preciso e incondizionato, in quanto al consumatore va concesso un livello minimo ben preciso di esercizio dei suoi diritti.

4 — V. artt. 100, 100 A del Trattato CE.

II — *Sulla cosiddetta efficacia orizzontale dell'art. 11 della direttiva*

14. La questione pregiudiziale del giudice a quo diventa ora in sostanza quella di valutare se l'art. 11 della direttiva possa essere direttamente applicato nell'ambito di una controversia tra un consumatore e un creditore — cioè, all'interno di un rapporto giuridico tra privati — nel caso in cui l'attuazione della direttiva nel diritto nazionale non sia avvenuta entro il termine prestabilito.

15. Anzitutto va approfondita la questione, se il giudice di uno Stato membro possa dare applicazione alla disposizione direttamente applicabile di una direttiva anche quando il beneficiario non l'abbia «invocata». Secondo la giurisprudenza fondamentale della Corte in materia di applicabilità diretta delle direttive tali effetti rappresentano una posizione giuridica che il beneficiario può far valere nei confronti dello Stato «invocando» la norma [5]. Nella causa Verholen [6] la Corte ha tuttavia dichiarato:

«Il diritto comunitario non osta a che un giudice nazionale valuti d'ufficio la conformità di una normativa nazionale con le

5 — V. sentenza 19 gennaio 1982, causa 8/81, Becker (Racc. pag. 53).

6 — Sentenza 11 luglio 1991, cause riunite C-87/90, C-88/90 e C-89/90, Verholen e a. (Racc. pag. I-3757, punto 1 del dispositivo).

disposizioni puntuali ed incondizionate di una direttiva per la quale è scaduto il termine di attuazione, qualora l'interessato non abbia invocato dinanzi al giudice il beneficio di detta direttiva».

Da ciò si può desumere che, in presenza di tutti i restanti presupposti per l'applicabilità diretta della disposizione di una direttiva, il giudice di uno Stato membro potrà applicare la detta norma anche nel caso in cui il beneficiario della medesima non l'abbia espressamente invocata. Il tener conto d'ufficio della norma comunitaria è in sintonia con la supremazia del diritto comunitario ed è funzionale ad un'applicazione effettiva del diritto comunitario negli Stati membri.

1. *Precedente giurisprudenza in materia di «efficacia orizzontale» diretta delle direttive*

16. Con un indirizzo giurisprudenziale consolidato, la Corte ha negato un'applicabilità diretta delle direttive nei rapporti giuridici tra privati, la cosiddetta efficacia orizzontale [7]. Essa ha motivato tale conclusione affermando che non è possibile far derivare nessun obbligo per i privati facendo richiamo all'applicabilità diretta di una direttiva, dato che il carattere vincolante di quest'ultima sussiste solo con riferimento agli Stati membri, gli unici destinatari della direttiva ai sensi dell'art. 189, terzo comma.

17. Questo atteggiamento ostile verso l'efficacia orizzontale delle direttive è stato ribadito ancora una volta dalla Corte, in contrasto con le posizioni dell'avvocato generale [8] e con molte voci della dottrina, in occasione della sentenza nella causa Faccini Dori [9]. La tesi opposta da me sostenuta in tale occasione in sede di conclusioni riguarda le direttive emanate dopo l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo e del Trattato sull'Unione europea. La direttiva ora in esame è stata emanata *prima* dell'entrata in vigore dei detti Trattati. Pertanto, e in questi limiti, non vedo nessun motivo per suggerire alla Corte di modificare la sua giurisprudenza *nel caso di specie*.

2. *Effetti dell'art. 129 A del Trattato CE con riferimento all'«efficacia orizzontale» delle direttive*

18. A fronte della situazione giuridica alla base della causa Faccini Dori va rilevata

7 — Sentenze 26 febbraio 1986, causa 152/84, Marshall (Racc. pag. 723, punto 48); 12 maggio 1987, cause riunite da 372/85 a 374/85, Traen e a. (Racc. pag. 2141, punto 24); 11 giugno 1987, causa 14/86, Pretore di Salò (Racc. pag. 2545, punto 19); 22 febbraio 1990, causa C-221/88, Busseni (Racc. pag. I-495, punto 23); 13 novembre 1990, causa C-106/89, Marleasing (Racc. pag. I-4135, punto 6); causa C-91/92, Faccini Dori, già citata (punto 20).

8 — Mie conclusioni del 9 febbraio 1994, causa C-91/92, Faccini Dori (Racc. pag. I-3325, in particolare pagg. I-3328, I-3345, paragrafo 73).

9 — Causa C-91/92 (già citata), punto 24.

l'introduzione, avvenuta nel frattempo, dell'art. 129 A nel Trattato. Il giudice a quo chiede espressamente di valutare se l'entrata in vigore della detta disposizione possa comportare una modifica sostanziale della giurisprudenza.

19. Le parti della causa principale si sono espresse in merito nel modo seguente.

20. L'*attrice* nella causa principale è del parere che l'art. 129 A non possa mettere in questione la precedente giurisprudenza. Il principio di un livello elevato di protezione dei consumatori non sarebbe nuovo per il Trattato CE, ma sarebbe stato già prima fondato sull'art. 100 A, n. 3. Sarebbe assurdo che la semplice introduzione nel Trattato di un articolo a tutela dei consumatori potesse portare a una modifica dell'intera giurisprudenza della Corte in materia di applicabilità diretta delle direttive. L'ipotesi avanzata dal giudice a quo implicherebbe l'esistenza di direttiva privilegiate, di per sé produttive di effetti orizzontali, e non privilegiate. Una suddivisione del genere non trova spazio nell'art. 189, terzo comma.

21. Il *governo del Regno di Spagna* deduce che l'art. 129 A non avrebbe modificato la situazione giuridica preesistente alla sua introduzione. Già prima dell'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea l'art. 100 A, n. 3, avrebbe avuto ad oggetto un alto livello di protezione dei consumatori. A questo l'art. 129 A aggiungerebbe solo la possibilità di integrare con azioni concrete la politica di tutela dei consumatori perseguita dagli Stati membri. Del resto, già prima dell'entrata in vigore dell'art. 129 A sarebbero esistite in gran numero disposizioni comunitarie a protezione dei consumatori.

Contrariamente a quanto ipotizzato dal giudice nazionale, non tutte le norme del Trattato sarebbero dotate di efficacia diretta. Al limite non ci sarebbe nulla da obiettare in merito all'applicabilità diretta di una norma del Trattato, mentre una direttiva fondata sulla detta norma non soddisferebbe i requisiti per una sua applicabilità diretta.

22. Il *governo della Repubblica francese* sostiene — fondandosi sulla precedente giurisprudenza della Corte — che l'art. 129 A non sarebbe idoneo a produrre effetti diretti. D'altra parte, proprio questo costituirebbe il presupposto che consentirebbe ai singoli di invocare la disposizione innanzi ai giudici degli Stati membri. In nessun caso, inoltre, la

direttiva potrebbe essere fonte di effetti gravanti direttamente in capo ai privati.

23. La *Commissione* sostiene infine il parere che la posizione dell'art. 129 A nel Trattato evidenzia che la disposizione pone le basi giuridiche per poter ritenere la politica di protezione dei consumatori una politica comunitaria. Per il conseguimento dell'obiettivo di un livello elevato di protezione dei consumatori la disposizione fa riferimento sia alle misure da emanare nel quadro della realizzazione del mercato interno sia alle azioni specifiche del Consiglio a sostegno della politica degli Stati membri in quest'ambito. L'art. 129 A costituirebbe il fondamento di una politica comunitaria inserendola in una cornice ben determinata, dalla quale non potrebbe desumersi né l'efficacia diretta della disposizione né la facoltà di invocare nei confronti di privati una direttiva non attuata. Non sussisterebbe nessun dubbio sul fatto che la giurisprudenza Faccini Dori non vada modificata a causa dell'art. 129 A.

24. Per la soluzione della questione sollevata occorre anzitutto accertare la funzione e il significato fondamentali dell'art. 129 A del Trattato CE nel sistema delle disposizioni di diritto comunitario, poiché non esiste ancora, a quanto è dato rilevare, una giurisprudenza della Corte relativa all'interpretazione della detta disposizione. Occorre poi esaminare in una seconda fase se, ed eventualmente quali, conclusioni debbano trarsi in merito a un'eventuale modifica della giurisprudenza concernente l'efficacia orizzontale delle direttive.

a) Sull'interpretazione dell'art. 129 A del Trattato CE

25. La disposizione ha il seguente enunciato:

«1. La Comunità contribuisce al conseguimento di un livello elevato di protezione dei consumatori mediante:

a) misure adottate in applicazione dell'articolo 100 A nel quadro della realizzazione del mercato interno;

b) azioni specifiche di sostegno e di integrazione della politica svolta dagli Stati membri al fine di tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori e di garantire loro un'informazione adeguata.

2. Il Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 189 B e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adotta le azioni specifiche di cui al paragrafo 1, lettera b).

3. Le azioni adottate in applicazione del paragrafo 2 non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere misure di protezione più rigorose. Tali misure devono essere compatibili con il presente Trattato. Esse sono notificate alla Commissione».

26. Con il Trattato sull'Unione europea [art. 3, lett. s)] alla Comunità è stato affidato il compito di fornire un «contributo al rafforzamento della protezione dei consumatori». La modifica principale del Trattato in materia di tutela dei consumatori è stata compiuta inserendo l'art. 129 A del Trattato CE nella terza parte di quest'ultimo, la quale disciplina le politiche comunitarie.

27. Se si tiene parallelamente presente l'art. 3, lett. s), del Trattato CE, appare del tutto evidente che nell'art. 129 A, n. 1, del medesimo Trattato si parla solo di un «contributo» della Comunità in materia di protezione dei consumatori, cosicché anche agli Stati membri deve evidentemente spettare una determinata sfera di competenze. Quest'elemento di rilievo induce quindi a ritenere che l'art. 129 A del Trattato CE enunci una competenza concorrente della Comunità, che di conseguenza è assoggettata al rispetto del principio di sussidiarietà [10]. Anche se l'art. 129 A del Trattato CE contenesse pertanto un'innovazione, questa rimarrebbe condizionata alla necessità di intervenire a livello comunitario in luogo di uno degli Stati membri.

28. Ai sensi dell'art. 129 A, n. 1, del Trattato CE, la Comunità deve tendere a un «livello elevato di protezione dei consumatori». Una formulazione paragonabile si ritrova parimenti nell'art. 100 A, n. 3, del medesimo Trattato:

«La Commissione, nelle sue proposte (...) in materia di (...) protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato».

La detta disposizione aveva già fatto ingresso nel Trattato ad opera dell'Atto unico europeo, cosicché la nozione di «livello elevato di protezione dei consumatori» non ha il significato di un'innovazione dovuta al Trattato sull'Unione.

29. Il giudice a quo vorrebbe tuttavia scorgere, nel richiamo a questa nozione contenuto nell'art. 129 A del Trattato CE,

10 — V. art. 3 B del Trattato CE.

un'innovazione rispetto all'art. 100 A del medesimo Trattato, la quale si ricollegherebbe alla più intensa integrazione politico-giuridica promossa dal Trattato di Maastricht. In realtà, però, appare evidente già dal dettato dell'art. 129 A, n. 1, lett. a), del Trattato CE, che anzitutto occorre riferirsi solo alle possibilità già sussistenti ai sensi dell'art. 100 A del Trattato CE nell'ambito della realizzazione del mercato interno. La sola variazione contenuta nell'art. 129 A, n. 1, lett. a), del Trattato CE rispetto all'art. 100 A del medesimo Trattato sta nel fatto che nel primo è la *Comunità* che deve perseguire un «livello elevato di protezione dei consumatori», mentre nel secondo il compito è attribuito alla *Commissione* [11].

30. Si potrebbe invero obiettare che proprio quest'estensione dell'obbligo all'intera Comunità, vale a dire a tutte le istituzioni comunitarie e, fra esse, alla Corte di giustizia, sia espressione del progresso nel cammino dell'integrazione realizzato dal Trattato di Maastricht, che esigerebbe la garanzia di un grado più elevato di efficienza del diritto comunitario. L'efficacia pratica (effet utile) è tuttavia un principio valido sempre e solo nell'ambito del diritto vigente e di una ripartizione di competenze già definita. L'obbligo della *Comunità* riguardante la protezione dei consumatori non comporta infatti un obbligo né degli Stati membri né dei singoli cittadini della Comunità. Ma proprio un obbligo siffatto, fondato sull'art. 129 A del Trattato CE, sarebbe il presupposto per la giustificazione dell'efficacia orizzontale di una direttiva per la tutela dei consumatori.

31. Di conseguenza resta ancora irrisolto il problema di quale sia il significato autonomo dell'art. 129 A del Trattato CE a fronte dell'art. 100 A del medesimo. Si potrà partire dall'idea che un gran numero di norme in materia di mercato interno presenteranno riferimenti alla protezione dei consumatori e che quindi in futuro, in caso di misure fondate sull'art. 100 A del Trattato CE, si dovrà sempre tenere in considerazione anche l'art. 129 A dello stesso e, di conseguenza, l'obbligo dell'*intera* Comunità, di cui si è appena discusso. Pertanto, così come avvenuto per l'analogo problema risolto dalla Corte del rapporto tra gli artt. 100 A e 130 S del Trattato CE, l'art. 100 A del Trattato CE per la protezione dei consumatori nell'ambito del mercato interno potrebbe essere considerato una norma speciale a fronte dell'art. 129 A dello stesso Trattato [12].

32. L'art. 129 A, n. 1, *lett. b)*, del Trattato CE contiene però una novità che va oltre tutto questo, in quanto parla per la prima volta di una competenza della Comunità

11 — V. art. 100 A, n. 3, del Trattato CE.

12 — Sentenza 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-2867, punto 25).

relativa ad azioni specifiche di politica di protezione dei consumatori *al di là* delle misure concernenti il mercato interno [13]. Fino ad ora misure di tal genere potevano basarsi solo sull'art. 235 del Trattato CE. Contrariamente a quanto previsto negli artt. 100 A e 129 A, n. 1, lett. a), del Trattato CE, la Comunità è comunque legittimata, ai sensi dell'art. 129 A, n. 1, lett. b), del Trattato CE solo con riferimento a iniziative di sostegno e di integrazione della politica svolta dagli Stati membri, e pertanto solo in via sussidiaria [14]. A favore di questa lettura si pone parimenti la cosiddetta clausola di rafforzamento della protezione di cui all'art. 129 A, n. 3, del Trattato CE, che riconosce precise competenze in capo agli Stati membri. Inoltre, anche la collocazione sistematica dell'art. 129 A del Trattato CE alla fine della parte sulle politiche comunitarie, così come l'espressione «azioni specifiche» (in opposizione a «misure») fanno pensare al carattere piuttosto facoltativo delle iniziative della Comunità in questo campo.

33. A titolo provvisorio si deve pertanto affermare che l'art. 129 A, n. 1, lett. a), del Trattato CE non contiene nessuna variazione qualitativa rispetto all'art. 100 A del medesimo Trattato che possa giustificare un'efficacia orizzontale delle direttive per la protezione dei consumatori. Solo le norme di cui all'art. 129 A, n. 1, lett. b), e nn. 2 e 3, del Trattato CE contengono un'estensione qualitativa della protezione dei consumatori quale finora garantita dal diritto comunitario.

13 — Engelhard, in: Lenz (a cura di), *EG-Vertrag, Kommentar*, art. 129 A, punto 8.

14 — V. il precedente paragrafo 26.

b) Sulle conseguenze riguardanti un'«efficacia orizzontale» delle direttive per la protezione dei consumatori

34. Resta tuttavia da valutare se l'innovazione stabilita mediante l'art. 129 A, n. 1, lett. b), del Trattato CE possa incidere sul problema dell'efficacia orizzontale delle direttive. Come già detto prima [15], la Comunità si attiva in quest'ambito solo al fine di integrare la politica di protezione dei consumatori condotta dagli Stati membri. A mio parere, dall'art. 129 A del Trattato CE non può farsi discendere una competenza originaria della Comunità ad emanare misure di natura obbligatoria per i privati, la quale costituirebbe un presupposto per un'efficacia orizzontale delle direttive.

35. Già è incerta l'efficacia diretta dello stesso art. 129 A del Trattato CE, che dal canto suo dovrebbe rappresentare la norma fondamentale fondandosi sulla quale si potrebbe discutere sull'efficacia orizzontale delle direttive. L'art. 129 A del Trattato CE fissa certamente obiettivi chiari per la Comunità, tuttavia a causa del suo carattere di norma di competenza consente una grande discrezionalità per quanto concerne la sua attuazione. Pertanto manca in questo caso già il presupposto della natura sufficientemente precisa e incondizionata della disposizione.

15 — Paragrafo 31.

36. Infine, il riconoscimento di un'efficacia orizzontale delle direttive alla luce dell'art. 129 A del Trattato CE comporterebbe un trattamento differenziato delle direttive per la protezione dei consumatori rispetto a tutte le altre direttive. Tale differenziazione però non è insita nell'art. 189, terzo comma, del Trattato CE né appare evidente che l'art. 129 A dello stesso Trattato contenga una norma eccezionale che deroghi al riguardo.

37. Di conseguenza non resta che affermare che non sussistono ragioni cogenti a favore di una modifica della giurisprudenza della Corte riguardante la cosiddetta efficacia diretta orizzontale delle direttive a seguito dell'introduzione nel Trattato CE dell'art. 129 A.

C — Conclusione

38. Sulla base di queste considerazioni suggerisco la seguente soluzione della questione pregiudiziale:

«1) L'art. 11 della direttiva del Consiglio 22 dicembre 1986, 87/102/CEE, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di credito al consumo, non è direttamente applicabile nel caso in cui un consumatore eccepisca, a fronte della pretesa del creditore, le carenze del servizio prestato da un fornitore con il quale detto creditore aveva concluso un accordo di finanziamento, in via esclusiva, dei suoi clienti.

2) L'art. 129 A del Trattato CE, che impone alla Comunità di contribuire al conseguimento di un livello elevato di protezione dei consumatori, non è idoneo a giustificare un'applicabilità diretta delle direttive per la protezione dei consumatori nei rapporti fra privati».