Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
EVGENI TANCHEV
presentate il 15 luglio 2021 [1]

Causa C-725/19

IO
contro
Impuls Leasing România IFN SA

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Judecătoria Sectorului 2 București (Tribunale di primo grado del settore 2 di Bucarest, Romania)]

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 93/13/CEE – Clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori – Articoli 6, paragrafo 1 e 7, paragrafo 1 – Principio di effettività – Procedimenti di esecuzione forzata – Normativa nazionale che impedisce al giudice adito con un'opposizione all'esecuzione di esaminare il carattere abusivo delle clausole contrattuali – Esistenza di un'azione distinta»

I. Introduzione

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dalla Judecătoria Sectorului 2 București (Tribunale di primo grado del settore 2 di Bucarest, Romania) verte sull'interpretazione della direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori [2]. Essa si colloca nel contesto di un procedimento di esecuzione forzata condotto sulla base di un contratto di leasing avente lo status di titolo esecutivo.

2. La questione principale sollevata dalla presente causa è, in sostanza, se gli articoli 6, paragrafo 1, e 7, paragrafo 1, della direttiva 93/13 ostino a una normativa nazionale che non consente a un giudice nazionale, investito di un procedimento in cui il consumatore contesta l'esecuzione, di esaminare, vuoi di sua sponte (ex officio) vuoi su richiesta del consumatore, se le clausole del contratto siano abusive, poiché il diritto nazionale prevede la possibilità per il consumatore di esperire un'azione distinta in cui il contratto può essere esaminato per stabilire se esso contenga clausole abusive.

3. La presente causa viene discussa dalla Corte in parallelo con altre quattro cause (C-600/19, C-693/19, C-831/19 e C-869/19) nelle quali le mie conclusioni sono presentate oggi. Queste cause si basano su domande di pronuncia pregiudiziale provenienti dalla Spagna e dall'Italia e anch'esse trattano questioni simili e potenzialmente delicate, relative alla portata dell'obbligo del

[1] Lingua originale: l'inglese.
[2] GU 1993, L 95, pag. 29.

giudice nazionale di esaminare d'ufficio il carattere abusivo delle clausole contrattuali, conformemente alla giurisprudenza della Corte che interpreta la direttiva 93/13 e ai rapporti con i sistemi processuali nazionali.

4. Di conseguenza, la presente causa offre alla Corte l'opportunità di sviluppare la sua giurisprudenza sul controllo giurisdizionale delle clausole abusive ai sensi della direttiva 93/13 per quanto riguarda le procedure accelerate in cui i creditori cercano di recuperare i crediti dei consumatori negli Stati membri.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

5. L'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 93/13 dispone quanto segue:

«Gli Stati membri prevedono che le clausole abusive contenute in un contratto stipulato fra un consumatore ed un professionista non vincolano il consumatore, alle condizioni stabilite dalle loro legislazioni nazionali, e che il contratto resti vincolante per le parti secondo i medesimi termini, sempre che esso possa sussistere senza le clausole abusive».

6. L'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 93/13 enuncia quanto segue:

«Gli Stati membri, nell'interesse dei consumatori e dei concorrenti professionali, provvedono a fornire mezzi adeguati ed efficaci per far cessare l'inserzione di clausole abusive nei contratti stipulati tra un professionista e dei consumatori».

B. Diritto rumeno

7. La Legea nr. 193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori (legge n. 193/2000 concernente le clausole abusive nei contratti stipulati tra professionisti e consumatori), del 6 novembre 2000 (Monitorul Oficial al României, parte I, n. 560 del 10 novembre 2000), come modificata (in prosieguo: la «legge n. 193/2000»), ha trasposto nel diritto rumeno la direttiva 93/13.

8. L'articolo 713, comma 2, del Codul de procedură civilă (in prosieguo: il «codice di procedura civile»), nella versione attualmente vigente, dopo la sua modifica mediante la legge n. 310/2018 [3], prevede quanto segue:

«Nel caso in cui l'esecuzione forzata sia effettuata in base a un titolo esecutivo diverso da una decisione di un giudice, si possono invocare nell'opposizione all'esecuzione anche motivi di fatto o di diritto riguardanti il fondamento del diritto di cui al titolo esecutivo solamente se la legge non prevede relativamente a tale titolo esecutivo un rimedio processuale per l'annullamento del medesimo, ivi compresa un'azione di diritto comune».

[3] Legea nr. 310/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea altor normative act (legge n. 310/2018 che modifica e integra la legge n. 134/2010 sul codice di procedura civile, nonché altri atti normativi) (Monitorul Oficial al României, parte I, n. 1074 del 18 dicembre 2018) (in prosieguo: la «legge n. 310/2018»), entrata in vigore il 21 dicembre 2018.

9. L'articolo 713, comma 2, del codice di procedura civile, prima della sua modifica ad opera della legge n. 310/2018, stabiliva quanto segue:

«Nel caso in cui l'esecuzione forzata sia stata effettuata in base ad un titolo esecutivo diverso da una decisione di un giudice, si possono invocare nell'opposizione all'esecuzione anche motivi di fatto o di diritto riguardanti il fondamento del diritto di cui al titolo esecutivo solamente se la legge non prevede relativamente a tale titolo esecutivo un rimedio processuale specifico per l'annullamento del medesimo».

III. Fatti, procedimento e questione pregiudiziale

10. Secondo la decisione di rinvio, il 20 agosto 2008 la Impuls Leasing România IFN SA (in prosieguo: la «Impuls Leasing»), in qualità di finanziatore, e IO, in qualità di consumatrice e utilizzatrice, hanno stipulato un contratto di leasing relativo all'utilizzo di un autoveicolo per una durata di 48 mesi.

11. In seguito, IO non è più riuscita ad adempiere gli obblighi di pagamento previsti dal contratto. Il 19 marzo 2010, IO ha restituito l'autoveicolo alla Impuls Leasing. Il 29 giugno 2010, la Impuls Leasing ha venduto a un terzo l'autoveicolo di cui trattasi per un importo pari a EUR 5 294,12.

12. Il 15 ottobre 2010, la Impuls Leasing ha presentato a un ufficiale giudiziario una domanda di esecuzione forzata nei confronti di IO sulla base del contratto. Dopo il recupero di un importo pari a 5 168,28 lei rumeni (RON) (EUR 1 200 circa), il 16 novembre 2016, la procedura di esecuzione forzata è stata apparentemente chiusa a causa della mancanza di beni pignorabili nel patrimonio di IO.

13. Il 26 marzo 2019, la Impuls Leasing ha presentato dinanzi a un altro ufficiale giudiziario una seconda domanda di esecuzione forzata nei confronti di IO sulla base del contratto, chiedendo la liquidazione dei restanti crediti asseritamente dovuti per un importo di RON 137 502,84 (EUR 29 000 circa).

14. Con ordinanza del 12 aprile 2019, la Judecătoria Sectorului 2 București (Tribunale di primo grado del settore 2 di Bucarest) ha approvato la domanda di esecuzione per tale importo, più le spese di esecuzione.

15. Con ordinanza dell'8 maggio 2019, l'ufficiale giudiziario ha liquidato le spese dell'esecuzione. Lo stesso giorno, detto funzionario ha eseguito i provvedimenti esecutivi, che sono stati comunicati a IO.

16. Il 24 maggio 2019, IO ha presentato alla Judecătoria Sectorului 2 București (Tribunale di primo grado del settore 2 di Bucarest) un'opposizione all'esecuzione, con cui ha chiesto l'annullamento degli atti di esecuzione forzata adottati nel suddetto procedimento e il ripristino della situazione anteriore all'esecuzione forzata effettuata in relazione al contratto.

17. Il giudice del rinvio indica che il contratto sulla base del quale è stato avviato il procedimento di esecuzione forzata nei confronti di IO contiene alcune clausole che potrebbero essere considerate abusive ai sensi della legge n. 193/2000, che ha trasposto la direttiva 93/13 nel diritto rumeno. Al riguardo, il giudice del rinvio rileva che la clausola 10.9.1 del contratto stabilisce che, in caso di ritardo nel versamento di qualunque somma di denaro dovuta dall'utilizzatore, il

finanziatore ha il diritto di applicargli penalità di mora pari allo 0,35% dell'importo restante dovuto per ciascun giorno di ritardo; in forza di ciò la Impuls Leasing reclama RON 116 732,72 (EUR 25 000 circa), mentre il valore complessivo del contratto era pari a EUR 9 232,07. Inoltre, il giudice del rinvio fa presente che la clausola 13 del contratto disciplina la portata del risarcimento dei danni che può essere richiesto dal finanziatore in caso di inadempimento delle obbligazioni contrattuali da parte dell'utilizzatore e che, sulla base di tale clausola, la Impuls Leasing intende ottenere, tra l'altro, una differenza di capitale pari a RON 25 155,43 (EUR 5 300 circa) e fatture non pagate pari a RON 13 453,96 (EUR 2 800 circa).

18. Il giudice del rinvio spiega che, ai sensi dell'articolo 713, comma 2, del codice di procedura civile, prima che fosse modificato dalla legge n. 310/2018, era ammissibile che un giudice nazionale esaminasse il carattere abusivo delle clausole contrattuali nell'ambito di un'opposizione all'esecuzione, poiché, per quanto riguardava i contratti di leasing, non esisteva un rimedio processuale specifico per il loro annullamento ai sensi di tale disposizione. Invece, secondo l'attuale versione dell'articolo 713, comma 2, del codice di procedura civile modificato da suddetta legge, applicabile al procedimento principale, ciò si verifica solo ove non esista un rimedio processuale per l'annullamento di contratti del genere, compresa un'azione di diritto comune. Secondo il giudice del rinvio, poiché un consumatore può proporre un'azione di diritto comune di siffatto tipo in applicazione della legge n. 193/2000, azione nell'ambito della quale i contratti in parola possono essere verificati al fine di stabilire se contengano clausole abusive, ciò significa che un giudice nazionale non dispone più della possibilità di esaminare nell'ambito dell'opposizione all'esecuzione l'eventuale carattere abusivo delle clausole contrattuali.

19. Il giudice del rinvio osserva che, alla luce della giurisprudenza della Corte, i meccanismi nazionali di esecuzione forzata devono, conformemente al principio di effettività, non rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti ai consumatori dal diritto dell'Unione e che tali diritti possono essere tutelati effettivamente soltanto se il sistema processuale nazionale consente un esame d'ufficio della natura potenzialmente abusiva delle clausole del contratto anche nel procedimento di esecuzione forzata. Il giudice del rinvio dubita, quindi, che l'articolo 713, comma 2, del codice di procedura civile, come modificato dalla legge n. 310/2018, sia conforme alla direttiva 93/13, dato che i consumatori sono obbligati a proporre un'azione di diritto comune senza poter esercitare i diritti loro conferiti da suddetta direttiva attraverso un'opposizione all'esecuzione.

20. È in siffatte circostanze che la Judecătoria Sectorlui 2 Bucureşti (Tribunale di primo grado del settore 2 di Bucarest) ha deciso di sospendere il procedimento principale e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se la direttiva 93/13/CEE debba essere interpretata, tenuto conto del principio di effettività, nel senso che essa osta a una legislazione nazionale, come la normativa rumena vigente relativa alle condizioni di ammissibilità dell'opposizione all'esecuzione – articolo 713, comma 2, del Codice di procedura civile, come modificato dalla legge n. 310/2018 – la quale non conferisce, nell'ambito di un'opposizione all'esecuzione, la possibilità di esaminare, su richiesta del consumatore o da parte del giudice, d'ufficio, se le clausole di un contratto di leasing che costituisce titolo esecutivo abbiano carattere abusivo, per il motivo che esiste un'azione di diritto comune nell'ambito della quale i contratti conclusi tra un "consumatore" e un "professionista" ("vânzător sau furnizor") potrebbero essere verificati sotto il profilo dell'esistenza di clausole abusive ai sensi di tale direttiva».

21. Osservazioni scritte sono state presentate alla Corte dalla Impuls Leasing e dalla Commissione. Le suddette parti, unitamente a IO e al governo rumeno, hanno partecipato all'udienza del 27 aprile 2021.

IV. Sintesi delle osservazioni delle parti

22. Secondo IO, il procedimento di esecuzione forzata rappresenta una procedura accelerata e non contenziosa in cui un giudice decide sull'approvazione dell'esecuzione entro un periodo di sette giorni dalla presentazione della domanda mediante un'ordinanza a porte chiuse senza convocazione delle parti. IO sottolinea che non esistono altri mezzi per contestare l'ordinanza che approva l'esecuzione se non attraverso un'opposizione all'esecuzione.

23. La Impuls Leasing sostiene che la questione è irricevibile giacché riguarda l'interpretazione del diritto processuale nazionale e, in subordine, che non vi è contraddizione tra l'articolo 713, comma 2, del codice di procedura civile, come modificato dalla legge n. 310/2018, e la direttiva 93/13. A suo avviso, l'accesso dei contendenti a un'azione di diritto comune non limita i loro diritti processuali e, vista la giurisprudenza della Corte, i giudici nazionali hanno il diritto di esaminare d'ufficio il carattere abusivo delle clausole contrattuali alla luce della direttiva 93/13, anche nell'ambito del procedimento di esecuzione forzata, e quindi ai consumatori è garantita una tutela effettiva.

24. Il governo rumeno sostiene che la direttiva 93/13 non osta alla normativa nazionale in discussione. Esso spiega che il procedimento di esecuzione forzata si svolge sulla base di una decisione giudiziaria o di un titolo esecutivo, compresi i contratti di leasing, quale è il contratto nel caso di specie[4]. Per avviare il procedimento di esecuzione forzata, il creditore presenta una richiesta all'ufficiale giudiziario competente per l'esecuzione forzata, e quest'ultimo chiede che il giudice emetta un'ordinanza di approvazione dell'esecuzione forzata. Il giudice si pronuncia sull'ordinanza entro un breve termine a seguito di una procedura non contenziosa senza convocazione delle parti. In tale contesto, il giudice verifica che determinate condizioni formali siano soddisfatte e non può rifiutare l'esecuzione con la motivazione che il titolo contiene clausole abusive.

25. Il governo rumeno fa osservare che un debitore, mediante un'opposizione all'esecuzione, può chiedere l'annullamento dell'ordinanza che approva l'esecuzione, la quale è soggetta a un termine di 15 giorni. Poiché tale ordinanza non ha acquisito autorità di cosa giudicata, può essere impugnata nel momento in cui il debitore presenta l'opposizione, e poiché il carattere abusivo delle clausole contrattuali non può essere invocato, incluso entro il termine di 15 giorni, non sussiste nemmeno un problema di prescrizione. Ai sensi dell'articolo 713, comma 2, del codice di procedura civile, come modificato dalla legge n. 310/2018, un consumatore, in qualità di debitore non può invocare il carattere abusivo di clausole contrattuali in un'opposizione all'esecuzione, poiché può proporre un'azione di diritto comune, che è un'azione distinta e imprescrittibile nell'ambito della quale può aver luogo il controllo giurisdizionale delle clausole abusive. In tale azione, il consumatore può chiedere la sospensione dell'esecuzione, un fattore che non è stato preso in considerazione dalla Corte nell'ordinanza del 6 novembre 2019, BNP Paribas Personal Finance SA Paris Sucursala București e Secapital[5]. Il governo rumeno afferma che la sospensione può essere disposta in modo rapido se è dimostrata l'urgenza, le condizioni alle quali si ottiene la

[4] Il governo rumeno indica che, in virtù di recenti riforme legislative, non applicabili ratione temporis al procedimento principale, è stato eliminato il carattere di esecutività dei contratti di leasing in cui l'utente è un consumatore.

[5] Causa C-75/19, non pubblicata, EU:C:2019:950.

sospensione dell'esecuzione nell'azione in parola sono le stesse alle quali si otterrebbe la sospensione in un'opposizione all'esecuzione e una cauzione è depositata nella suddetta azione come in un'opposizione all'esecuzione.

26. La Commissione sostiene che la direttiva 93/13 osta alla normativa nazionale in discussione. A suo avviso, l'articolo 713, comma 2, del codice di procedura civile, come modificato dalla legge n. 310/2018, fa sorgere un rischio non trascurabile che i consumatori non beneficino della tutela garantita dalla direttiva 93/13. Sebbene l'azione di diritto comune non sia soggetta a un termine, tale azione non ha alcun effetto sul procedimento di esecuzione forzata, che può quindi essere svolto prima che un giudice si sia pronunciato in suddetta azione per l'annullamento delle clausole abusive, e benché sia possibile per un consumatore chiedere la sospensione dell'esecuzione forzata nell'azione in parola, il requisito, previsto nell'articolo 719, comma 2 del codice di procedura civile, del versamento di una cauzione calcolata in base al valore dell'oggetto della domanda può comportare costi elevati per il consumatore e dissuaderlo dal proporre una simile azione. Come la Commissione ha sostenuto all'udienza, il presente caso comporta una situazione peggiore di quella che ha dato luogo all'ordinanza del 6 novembre 2019, BNP Paribas Personal Finance SA Paris Sucursala Bucureşti e Secapital[6], considerato che in nessuna fase del procedimento di esecuzione forzata esiste la possibilità per un giudice nazionale di esaminare il carattere abusivo delle clausole contrattuali e il consumatore è costretto ad avviare un procedimento separato, il che è contrario ai requisiti stabiliti dalla giurisprudenza della Corte.

V. Analisi

27. Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 6, paragrafo 1, e 7, paragrafo 1, della direttiva 93/13, letti alla luce del principio di effettività, ostino a una normativa nazionale che non consente al giudice, nell'ambito di un procedimento in cui il consumatore contesta l'esecuzione, di esaminare, di sua sponte o su richiesta del consumatore, il carattere abusivo delle clausole del contratto che costituisce titolo esecutivo, dal momento che il consumatore ha la possibilità di proporre un'azione distinta nell'ambito della quale il contratto potrebbe essere verificato al fine di stabilire se contenga clausole abusive.

28. Come risulta dalla decisione di rinvio, tale questione deriva dal regime procedurale relativo ai procedimenti di esecuzione forzata previsto dal diritto rumeno, secondo il quale, a seguito della modifica dell'articolo 713, comma 2, del codice di procedura civile ad opera della legge n. 310/2018 (v. paragrafi 8 e 9 delle presenti conclusioni), il giudice adito con un'opposizione all'esecuzione non può più esaminare il carattere abusivo delle clausole contrattuali a causa dell'esistenza di un'azione distinta, che deve essere proposta dal consumatore, la quale consente il controllo giurisdizionale delle clausole abusive con riferimento alla direttiva 93/13.

29. Al fine di rispondere alla questione sollevata nella presente causa, affronterò innanzitutto gli argomenti avanzati dalla Impuls Leasing relativamente alla ricevibilità di detta questione (sezione A). Esaminerò poi la giurisprudenza della Corte relativa al controllo d'ufficio del giudice nazionale sulle clausole abusive ai sensi della direttiva 93/13 (sezione B) e l'applicazione dei principi elaborati in detta giurisprudenza alle circostanze del caso di specie (sezione C).

30. Sulla base di tale analisi, sono giunto alla conclusione che la questione posta nella presente causa è ricevibile e che gli articoli 6, paragrafo 1, e 7, paragrafo 1, della direttiva 93/13, letti alla luce del principio di effettività, ostano a una normativa nazionale come quella di cui trattasi.

[6] Causa C-75/19, non pubblicata, EU:C:2019:950.

A. Ricevibilità

31. Secondo gli argomenti addotti dalla Impuls Leasing, la questione sollevata nella presente causa sarebbe irricevibile poiché riguarda l'interpretazione del diritto nazionale.

32. A parer mio questi argomenti dovrebbero essere respinti.

33. Secondo costante giurisprudenza, nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 267 TFUE, basato sulla netta separazione di funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, il giudice nazionale è l'unico competente ad accertare e valutare i fatti del procedimento principale nonché a interpretare e ad applicare il diritto nazionale. Di conseguenza, se la questione sollevata verte sull'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire [7].

34. Nel caso di specie, poiché la questione riguarda l'interpretazione della direttiva 93/13, la Corte è competente a pronunciarsi su di essa.

35. Pertanto, ritengo che la questione sollevata nella presente causa sia ricevibile.

B. Giurisprudenza pertinente della Corte sul controllo d'ufficio delle clausole abusive da parte dei giudici nazionali

36. L'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 93/13 dispone che gli Stati membri prevedano che le clausole abusive utilizzate nei contratti con i consumatori non vincolino questi ultimi [8]. L'articolo 7, paragrafo 1, della medesima direttiva, in combinato disposto con il suo ventiquattresimo considerando, impone agli Stati membri di fornire mezzi adeguati ed efficaci per far cessare l'inserzione di clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori [9]. Sebbene tali disposizioni abbiano dato luogo a una copiosa giurisprudenza, illustrerò i principi applicabili tratti da detta giurisprudenza in materia di esistenza e portata dell'obbligo del giudice nazionale di controllare d'ufficio il carattere abusivo delle clausole contrattuali che sono maggiormente pertinenti ai fini della mia analisi della presente causa.

1. Sussistenza del dovere di controllo d'ufficio del giudice nazionale

37. Secondo costante giurisprudenza, il sistema di tutela istituito dalla direttiva 93/13 è fondato sull'idea che il consumatore si trovi in una situazione di inferiorità rispetto al professionista per quanto riguarda tanto il potere nelle trattative quanto il grado di informazione, situazione che lo induce ad aderire alle condizioni predisposte dal professionista senza poter incidere sul contenuto delle stesse [10]. Per garantire la tutela voluta dalla direttiva 93/13, la situazione di disuguaglianza tra il consumatore e il professionista può essere riequilibrata solo grazie a un intervento positivo da parte di soggetti estranei al rapporto contrattuale [11].

7 V. sentenza del 29 aprile 2021, Rzecznik Praw Obywatelskich (C-19/20, EU:C:2021:341, punto 64).

8 V. sentenza del 27 gennaio 2021, Dexia Nederland (C-229/19 e C-289/19, EU:C:2021:68, punto 57). V. altresì il ventunesimo considerando della direttiva 93/13. Come la Corte ha riconosciuto, l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 93/13 è una norma imperativa che mira a sostituire all'equilibrio formale che il contratto determina fra i diritti e gli obblighi delle parti contraenti un equilibrio reale, atto a ristabilire l'uguaglianza tra queste ultime. V. sentenza dell'11 marzo 2020, Lintner (C-511/17, EU:C:2020:188, punto 24).

9 V. sentenza del 9 luglio 2020, Raiffeisen Bank e BRD Groupe Societé Générale (C-698/18 e C-699/18, EU:C:2020:537, punto 52).

10 V. sentenze del 27 giugno 2000, Océano Grupo Editorial e Salvat Editores (da C-240/98 a C-244/98, EU:C:2000:346, punto 25), nonché del 26 marzo 2019, Abanca Corporación Bancaria e Bankia (C-70/17 e C-179/17, EU:C:2019:250, punto 49).

11 V. sentenze del 9 novembre 2010, VB Pénzügyi Lízing (C-137/08, EU:C:2010:659, punto 48), e dell'11 marzo 2020, Lintner (C-511/17, EU:C:2020:188, punto 25).

38. Pertanto, alla luce della natura e dell'importanza dell'interesse pubblico sotteso alla tutela conferita dalla direttiva 93/13 ai consumatori, il giudice nazionale è tenuto ad esaminare di sua sponte, non appena disponga degli elementi di diritto e di fatto necessari a detto fine, il carattere abusivo di una clausola contrattuale e, in tal modo, a ovviare allo squilibrio che esiste tra il consumatore e il professionista [12]. Invero, siffatto obbligo costituisce un mezzo per conseguire l'obiettivo fissato dall'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 93/13, vale a dire impedire che un consumatore sia vincolato da una clausola abusiva, e per contribuire alla realizzazione dell'obiettivo di cui all'articolo 7, paragrafo 1, della medesima direttiva, nella misura in cui un siffatto esame può avere un effetto dissuasivo, contribuendo a far cessare l'inserimento di clausole abusive nei contratti con i consumatori [13].

2. Portata del dovere di controllo d'ufficio del giudice nazionale

39. Secondo una giurisprudenza altrettanto costante, la direttiva 93/13 impone agli Stati membri di prevedere un meccanismo che garantisca che qualsiasi clausola contrattuale che non sia stata oggetto di una trattativa individuale possa essere controllata al fine di valutarne l'eventuale carattere abusivo [14]. La Corte ha inoltre sottolineato che le caratteristiche specifiche di procedimenti giurisdizionali che si svolgono in base al diritto nazionale fra consumatori e professionisti non possono costituire un elemento atto a pregiudicare la tutela giuridica di cui devono godere i consumatori in forza della direttiva 93/13 [15].

40. Se è vero che la Corte ha inquadrato, sotto vari aspetti e tenendo conto dei requisiti di cui all'articolo 6, paragrafo 1, e dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 93/13, il modo in cui il giudice nazionale deve assicurare la tutela dei diritti che i consumatori traggono dalla direttiva in parola, resta nondimeno il fatto che, in mancanza di armonizzazione del diritto dell'Unione, le procedure applicabili all'esame del carattere asseritamente abusivo di una clausola contrattuale sono soggette all'ordinamento giuridico interno degli Stati membri, purché non siano meno favorevoli di quelle che disciplinano situazioni analoghe soggette al diritto nazionale (principio di equivalenza) e non rendano impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti dal diritto dell'Unione (principio di effettività) [16].

41. Per quanto riguarda il principio di effettività, la Corte ha statuito che ogni caso in cui sorge la questione se una norma di procedura nazionale renda impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto dell'Unione deve essere esaminato tenendo conto del ruolo di detta norma nell'insieme del procedimento, del suo svolgimento e delle sue peculiarità, nonché, se del caso, dei principi alla base del sistema giurisdizionale nazionale, quali la tutela dei diritti della difesa, il principio della certezza del diritto e il regolare svolgimento del procedimento [17].

42. Inoltre, la Corte ha riconosciuto che il fatto che il consumatore possa invocare la tutela garantita dalla direttiva 93/13 solo se promuove un procedimento giurisdizionale non è considerato di per sé contrario al principio di effettività, poiché tale tutela si fonda sulla premessa secondo la quale i giudici nazionali sono previamente aditi da una delle parti del contratto [18].

[12] V. sentenze del 4 giugno 2009, Pannon GSM (C-243/08, EU:C:2009:350, punti 31 e 32), e del 4 giugno 2020, Kancelaria Medius (C-495/19, EU:C:2020:431, punto 37).

[13] V. sentenza del 9 luglio 2015, Bucura (C-348/14, non pubblicata, EU:C:2015:447, punto 42).

[14] V. sentenza del 3 marzo 2020, Gómez del Moral Guasch (C-125/18, EU:C:2020:138, punto 44).

[15] V. sentenza del 21 aprile 2016, Radlinger e Radlingerová (C-377/14, EU:C:2016:283, punto 50).

[16] V. sentenza del 26 giugno 2019, Kuhar (C-407/18, EU:C:2019:537, punti 45 e 46).

[17] V. sentenza del 22 aprile 2021, PROFI CREDIT Slovakia (C-485/19, EU:C:2021:313, punto 53).

[18] V. sentenza del 1º ottobre 2015, ERSTE Bank Hungary (C-32/14, EU:C:2015:637, punto 63).

Tuttavia, alla luce dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 93/13 e del principio di effettività, mezzi adeguati ed efficaci per prevenire l'inserimento di clausole abusive nei contratti conclusi con i consumatori devono includere disposizioni atte a garantire a questi ultimi una tutela giurisdizionale effettiva offrendo loro la possibilità di impugnare il contratto controverso, anche nella fase di esecuzione forzata di quest'ultimo, e ciò, a condizioni processuali ragionevoli, cosicché l'esercizio di loro diritti non sia soggetto a condizioni, inter alia relative a termini o costi, che riducano l'esercizio dei diritti garantiti dalla direttiva 93/13 [19].

43. In particolare, la Corte ha statuito che la tutela effettiva dei diritti attribuiti ai consumatori da tale direttiva può essere garantita solo a condizione che il sistema processuale nazionale consenta, nell'ambito del procedimento di ingiunzione di pagamento o di quello di esecuzione dell'ingiunzione di pagamento, un controllo d'ufficio della potenziale natura abusiva delle clausole inserite nel contratto [20]. Pertanto, nel caso in cui non sia previsto nella fase di esecuzione dell'ingiunzione di pagamento alcun controllo d'ufficio, da parte del giudice nazionale, della natura potenzialmente vessatoria delle clausole, una normativa nazionale deve essere considerata idonea a compromettere l'effettività della tutela voluta dalla direttiva 93/13, qualora essa non preveda un tale controllo nella fase di emissione dell'ingiunzione o, qualora un siffatto controllo sia previsto solo nella fase dell'opposizione contro l'ordinanza emessa, se sussiste un rischio non trascurabile che il consumatore non proponga l'opposizione richiesta a causa del termine particolarmente breve previsto a tal fine o in considerazione delle spese che un'azione giudiziaria implicherebbe rispetto all'importo del debito contestato o, ancora, perché la normativa nazionale non prevede l'obbligo che gli siano trasmesse tutte le informazioni necessarie per consentirgli di determinare la portata dei suoi diritti [21]. Pertanto, la direttiva 93/13 osta a che una normativa nazionale consenta che un'ingiunzione di pagamento sia emessa senza che il consumatore possa beneficiare, in nessun momento del procedimento, della garanzia che un controllo sull'assenza di clausole vessatorie sia svolto da un giudice [22].

44. Inoltre, la Corte ha posto in evidenza l'importanza dei provvedimenti provvisori, tra cui la sospensione del procedimento di esecuzione, allorché la concessione di tali provvedimenti sia necessaria a garantire la piena efficacia della decisione finale del giudice investito del relativo procedimento di merito, che è competente a esaminare il carattere abusivo delle clausole nel contratto da cui discende l'esecuzione forzata [23].

45. Ad esempio, nella sentenza del 26 giugno 2019, Kuhar [24], la Corte ha dichiarato che la direttiva 93/13, letta alla luce del principio di effettività, osta a una normativa nazionale in forza della quale il giudice, in un procedimento di esecuzione ipotecaria, non dispone della possibilità di verificare, d'ufficio o su istanza del consumatore, se le clausole contrattuali abbiano carattere abusivo e, su tale base, di sospendere l'esecuzione forzata richiesta. In particolare, la Corte ha constatato che la possibilità per il consumatore di chiedere la sospensione dell'esecuzione era subordinata a

[19] V., in tal senso, sentenza del 26 giugno 2019, Kuhar (C-407/18, EU:C:2019:537, punto 57).

[20] V. sentenza del 13 settembre 2018, Profi Credit Polska (C-176/17, EU:C:2018:711, punto 44), e ordinanza del 6 novembre 2019, BNP Paribas Personal Finance SA Paris Sucursala București e Secapital (C-75/19, non pubblicata, EU:C:2019:950, punto 25).

[21] V sentenza del 20 settembre 2018, Danko e Danková (C-448/17, EU:C:2018:745, punto 46 e punto 2 del dispositivo), e ordinanza del 6 novembre 2019, BNP Paribas Personal Finance SA Paris Sucursala București e Secapital (C-75/19, non pubblicata, EU:C:2019:950, punto 26). A detto proposito, la Corte ha considerato che spese giudiziarie ingenti possono, di per sé, essere tali da dissuadere i consumatori dal presentare opposizione all'esecuzione o un ricorso per far valere i diritti basati sulla direttiva 93/13. V. sentenze del 13 settembre 2018, Profi Credit Polska (C-176/17, EU:C:2018:711, punto 68), e del 16 luglio 2020, Caixabank e Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-224/19 e C-259/19, EU:C:2020:578, punti 98 e 99).

[22] V. sentenza del 20 settembre 2018, Danko e Danková (C-448/17, EU:C:2018:745, punto 49), e ordinanza del 6 novembre 2019, BNP Paribas Personal Finance SA Paris Sucursala București e Secapital (C-75/19, non pubblicata, EU:C:2019:950, punto 28).

[23] V. sentenza del 1º ottobre 2015, ERSTE Bank Hungary (C-32/14, EU:C:2015:637, punti 44 e 45).

[24] C-407/18, EU:C:2019:537, in particolare punti da 60 a 63 e 68.

condizioni procedurali restrittive e alla costituzione di una garanzia su richiesta del creditore, il che rendeva praticamente impossibile il conseguimento di un siffatto provvedimento di sospensione, dato che era verosimile che un debitore insolvente non disponesse delle risorse finanziarie necessarie. La Corte ha inoltre sottolineato che il fatto che il controllo delle clausole abusive possa essere effettuato unicamente in un momento successivo e a titolo eventuale, dal giudice investito di un'azione di accertamento proposta dal consumatore, è manifestamente insufficiente a garantire la piena effettività della tutela dei consumatori voluta dalla direttiva 93/13. Poiché al giudice investito della domanda di esecuzione forzata non è data la possibilità di sospendere quest'ultima, era verosimile che il pignoramento immobiliare del bene ipotecato fosse condotto a termine prima della pronuncia del giudice nel procedimento di accertamento, con la conseguenza che il consumatore avrebbe beneficiato di una mera tutela a posteriori, sotto forma di risarcimento finanziario, di carattere incompleto e insufficiente, e che avrebbe quindi costituito un mezzo inadeguato e inefficace per far cessare il ricorso a una clausola abusiva ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 93/13.

46. Va inoltre chiarito che l'ordinanza del 6 novembre 2019, BNP Paribas Personal Finance SA Paris Sucursala Bucureşti e Secapital [25] riguardava un procedimento esecutivo di diritto rumeno in una situazione precedente alla modifica dell'articolo 713, comma 2, del codice di procedura civile da parte della legge n. 310/2018. In detta ordinanza, la Corte ha statuito che la direttiva 93/13 ostava a una normativa nazionale che stabiliva un termine di 15 giorni entro il quale il consumatore poteva, mediante opposizione all'esecuzione, far valere il carattere abusivo delle clausole contrattuali, anche se, secondo il diritto nazionale, il consumatore aveva il diritto di proporre un'azione distinta non soggetta ad alcun termine, ma che non aveva alcun effetto sul procedimento esecutivo. La Corte ha sottolineato che, se il procedimento di esecuzione forzata si fosse concluso prima della decisione del giudice nella causa distinta, tale decisione avrebbe offerto ai consumatori solo una protezione a posteriori, incompleta e insufficiente rispetto alla direttiva 93/13 e, quindi, contraria all'obiettivo di cui all'articolo 7, paragrafo 1, della stessa.

47. Di conseguenza, dalla giurisprudenza che precede risulta che gli Stati membri non sono tenuti, ai sensi della direttiva 93/13, ad adottare un particolare sistema procedurale per il controllo giurisdizionale delle clausole abusive, purché rispettino gli obblighi loro incombenti in forza del diritto dell'Unione, compresi i principi di equivalenza e di effettività, e garantiscano quindi che sia effettuato un controllo da un giudice nazionale vertente sul carattere abusivo di qualsiasi clausola contrattuale, indipendentemente dal procedimento. Deve esistere un controllo d'ufficio, vuoi da parte del giudice di primo grado, vuoi da parte di quello di secondo grado, indifferentemente adito per l'esecuzione o per il merito, che possa essere azionabile dal consumatore, fintantoché non vi sia un rischio significativo che quest'ultimo non intraprenda lo specifico percorso procedurale, precludendo così la possibilità del controllo giudiziario delle clausole abusive ai sensi della direttiva 93/13.

48. È alla luce di tali principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte che occorre esaminare le circostanze del caso di specie.

[25] C-75/19, non pubblicata, EU:C:2019:950, in particolare i punti da 29 a 34.

C. Applicazione dei principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte alle circostanze del caso di specie

49. Come risulta dalla decisione di rinvio e dalle osservazioni del governo rumeno e della Commissione, il procedimento di esecuzione forzata nel caso di specie presenta le seguenti caratteristiche.

50. In primo luogo, è pacifico che non esiste un controllo da parte di un giudice nazionale, d'ufficio o su richiesta del consumatore, circa la vessatorietà delle clausole contrattuali nel procedimento di esecuzione. Come indicato dal governo rumeno, il giudice nazionale che emette l'ordinanza che approva l'esecuzione forzata non può negare la stessa in virtù della presenza di clausole abusive nel contratto che costituisce titolo esecutivo. Inoltre, ai sensi dell'articolo 713, comma 2, del codice di procedura civile, come modificato dalla legge n. 310/2018, nell'ambito di un procedimento in cui il consumatore contesta l'esecuzione forzata, il giudice nazionale non può esaminare, d'ufficio o su richiesta del consumatore, il carattere abusivo delle clausole del contratto.

51. In secondo luogo, il consumatore è obbligato a proporre un'azione distinta, non soggetta a termini, affinché il contratto che costituisce titolo esecutivo possa essere esaminato da un giudice nazionale al fine di stabilire se contenga clausole abusive.

52. In terzo luogo, la sospensione dell'esecuzione forzata è possibile nel caso in cui il consumatore proponga un'azione distinta.

53. In quarto luogo, la sospensione dell'esecuzione forzata fino alla decisione definitiva del giudice nel procedimento distinto non è automatica. In tale procedimento, il consumatore può chiedere la sospensione dell'esecuzione forzata, soggetta a condizioni di legge che devono essere soddisfatte, in particolare la prova dell'urgenza, se la sospensione è richiesta con urgenza, insieme al pagamento di una cauzione, calcolata in base al valore dell'oggetto della domanda, secondo le osservazioni della Commissione che non sono state contraddette dal governo rumeno.

54. Poiché nel caso di specie non vi sono indicazioni che possano far sorgere dubbi sul principio di equivalenza, occorre soltanto esaminare se la normativa nazionale di cui trattasi sia conforme al principio di effettività.

55. Devo subito precisare che vi sono forti indicazioni, basate sulla giurisprudenza della Corte, che l'articolo 6, paragrafo 1, e l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 93/13, letti alla luce del principio di effettività, ostano alla normativa nazionale di cui trattasi.

56. In primo luogo, occorre sottolineare che in nessuna fase del procedimento di esecuzione forzata esiste un controllo effettuato dal giudice nazionale, né d'ufficio né su richiesta del consumatore, sull'eventuale carattere abusivo delle clausole del contratto che costituisce titolo esecutivo.

57. In secondo luogo, sembra sussistere un rischio non trascurabile che i consumatori interessati possano essere dissuasi dall'intentare un'azione distinta e chiedere la sospensione dell'esecuzione forzata a causa dei costi che tale azione comporterebbe o perché ignorano o non comprendono la portata dei loro diritti.

58. A questo proposito, mi sembra che un consumatore possa essere dissuaso dal presentare una domanda di sospensione dell'esecuzione, dato che essa è subordinata al pagamento di una cauzione calcolata in base al valore dell'oggetto della domanda. Si può ritenere che un siffatto requisito renda in pratica impossibile ottenere la suddetta sospensione, poiché è verosimile che il consumatore, in quanto debitore insolvente, non disponga delle risorse finanziarie necessarie per fornire la cauzione richiesta. Infatti, un siffatto requisito ha come conseguenza che quanto più alto è il valore del credito richiesto dal creditore che può essere basato su clausole asseritamente abusive – come illustrato dal caso di specie che riguarda crediti significativamente superiori al valore totale del contratto, come rilevato dal giudice del rinvio (v. paragrafo 17 delle presenti conclusioni) – tanto maggiore è la probabilità che il consumatore sia poco incline a chiedere la sospensione dell'esecuzione forzata o non sia in grado di farlo.

59. In queste circostanze, tenuto conto della giurisprudenza della Corte di cui ai paragrafi 45 e 46 delle presenti conclusioni, mi sembra probabile che il procedimento di esecuzione forzata si concluda prima della decisione del giudice nel procedimento distinto, con la conseguenza che i consumatori interessati riceveranno solo una protezione a posteriori, incompleta e insufficiente e, quindi, un mezzo inadeguato e inefficace per far cessare l'uso di clausole abusive ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 93/13. Condivido quindi l'opinione della Commissione secondo la quale esiste un rischio reale che, con il solo ricorso a un procedimento distinto, la decisione del giudice investito della decisione sulla vessatorietà delle clausole contrattuali sia tardiva e inefficace.

60. Inoltre, è vero che, come indicato dal governo rumeno, la Corte non ha considerato la possibilità della sospensione dell'esecuzione nell'ordinanza del 6 novembre 2019, BNP Paribas Personal Finance SA Paris Sucursala Bucureşti e Secapital[26], come indicato al paragrafo 46 delle presenti conclusioni. Tuttavia, ciò non inficia, a mio avviso, il fatto che, ai sensi della normativa nazionale in questione – che non era in discussione in detta ordinanza – il controllo del carattere abusivo delle clausole del contratto che costituisce titolo esecutivo non viene effettuato dal giudice nazionale nell'ambito del procedimento di esecuzione forzata, ma, semmai, è suscettibile di essere effettuato solo successivamente dal giudice nazionale che si pronuncia in un procedimento distinto promosso dal consumatore e, pertanto, dovrebbe essere considerato manifestamente insufficiente a garantire la piena effettività della tutela del consumatore prevista dalla direttiva 93/13.

61. Di conseguenza, si deve ritenere che la normativa nazionale di cui trattasi sia contraria al principio di effettività, in quanto rende impossibile o eccessivamente difficile garantire la protezione conferita ai consumatori dalla direttiva 93/13.

62. Concludo quindi che l'articolo 6, paragrafo 1, e l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 93/13, letti alla luce del principio di effettività, ostano a una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale.

[26] Causa C-75/19, non pubblicata, EU:C:2019:950.

VI. Conclusioni

63. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere come segue alle questioni pregiudiziali sollevate dalla Judecătoria Sectorlui 2 Bucureşti (Tribunale di primo grado, settore 2, Bucarest, Romania):

Gli articoli 6, paragrafo 1, e 7, paragrafo 1, della direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, devono essere interpretati, alla luce del principio di effettività, nel senso che ostano a una legislazione nazionale la quale non conferisce, nell'ambito di un'opposizione all'esecuzione, la possibilità di esaminare, su richiesta del consumatore o da parte del giudice, d'ufficio, se le clausole di un contratto di leasing che costituisce titolo esecutivo abbiano carattere abusivo, per il motivo che il consumatore ha la possibilità di proporre un'azione distinta nell'ambito della quale il contratto può essere verificato sotto il profilo dell'esistenza di clausole abusive ai sensi di tale direttiva.