SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
24 gennaio 2002 *

Nella causa C-372/99,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. P. Stancanelli, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata inizialmente dal sig. U. Leanza, in qualità di agente, assistito dal sig. P.G. Ferri, avvocato dello Stato, successivamente dal sig. U. Leanza, assistito dal sig. G. de Bellis, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: l'italiano.

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo adottato i provvedimenti necessari per:

— applicare le disposizioni della direttiva del Consiglio 5 aprile 1993, 93/13/CEE, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori (GU L 95, pag. 29), a tutti i contratti stipulati tra un consumatore e un professionista;

— recepire l'art. 5, terza frase, della suddetta direttiva, e

— recepire integralmente gli artt. 6, n. 2, e 7, n. 3, della stessa direttiva,

è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza della suddetta direttiva,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. P. Jann (relatore), presidente di sezione, D.A.O. Edward e A. La Pergola, giudici,

avvocato generale: S. Alber
cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 settembre 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 6 ottobre 1999, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo adottato i provvedimenti necessari per:

— applicare le disposizioni della direttiva del Consiglio 5 aprile 1993, 93/13/CEE, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori (GU L 95, pag. 29; in prosieguo: la «direttiva»), a tutti i contratti stipulati tra un consumatore e un professionista;

— recepire l'art. 5, terza frase, della suddetta direttiva, e

— recepire integralmente gli artt. 6, n. 2, e 7, n. 3, della stessa direttiva,

è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza della suddetta direttiva.

La direttiva

2 Ai sensi del suo art. 1, n. 1, la direttiva è volta a ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti le clausole abusive nei contratti stipulati tra un professionista e un consumatore.

3 L'art. 7 della direttiva recita:

«1. 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.

2. I mezzi di cui al paragrafo 1 comprendono disposizioni che permettano a persone o organizzazioni, che a norma del diritto nazionale abbiano un interesse legittimo a tutelare i consumatori, di adire, a seconda del diritto nazionale, le autorità giudiziarie o gli organi amministrativi competenti affinché stabiliscano se le clausole contrattuali, redatte per un impiego generalizzato, abbiano carattere abusivo ed applichino mezzi adeguati ed efficaci per far cessare l'inserzione di siffatte clausole.

3. Nel rispetto della legislazione nazionale, i ricorsi menzionati al paragrafo 2 possono essere diretti, separatamente o in comune, contro più professionisti dello stesso settore economico o associazioni di professionisti che utilizzano o raccomandano l'inserzione delle stesse clausole contrattuali generali o di clausole simili».

4 Ai sensi dell'art. 10, n. 1, della direttiva, gli Stati membri dovevano mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi a quest'ultima entro il 31 dicembre 1994.

Normativa nazionale

5 La direttiva in esame è stata recepita nell'ordinamento giuridico italiano con la legge 6 febbraio 1996, n. 52, intitolata «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitaria 1994» (supplemento ordinario n. 24 alla GURI n. 34 del 10 febbraio 1996). Tale legge ha inserito nel codice civile italiano (in prosieguo: il «codice civile») gli artt. 1469 bis - 1469 sexies.

6 L'art. 1469 sexies, primo comma, del codice civile dispone:

«Le associazioni rappresentative dei consumatori e dei professionisti e le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, possono convenire in giudizio il professionista o l'associazione di professionisti che utilizzano condizioni generali di contratto e richiedere al giudice competente che inibisca l'uso delle condizioni di cui sia accertata l'abusività ai sensi del presente capo».

7 Nell'ambito del procedimento in esame la Repubblica italiana ha rilevato che l'art. 7 della direttiva è stato trasposto anche mediante l'art. 3 della legge 30 luglio 1998, n. 281, intitolata «Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti» (GURI n. 189 del 14 agosto 1998; in prosieguo: la «legge n. 281/98»).

8 L'art. 3, primo comma, della legge n. 281/98 recita:

«1. Le associazioni dei consumatori e degli utenti inserite nell'elenco di cui all'articolo 5 sono legittimate ad agire a tutela degli interessi collettivi, richiedendo al giudice competente:

a) di inibire gli atti e i comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori e degli utenti;

(...)».

9 L'art. 5 della legge n. 281/98 stabilisce le condizioni che le associazioni dei consumatori devono soddisfare per poter essere inserite nell'elenco menzionato dall'art. 3 di detta legge. Questo elenco è predisposto dal Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato.

Procedimento

10 Ritenendo che la direttiva non fosse stata integralmente trasposta nell'ordinamento italiano entro il termine prescritto, la Commissione ha avviato il procedimento per inadempimento. Dopo aver invitato la Repubblica italiana a presentare le proprie osservazioni, la Commissione ha emesso, il 18 dicembre 1998, un parere motivato con il quale invitava tale Stato membro ad adottare le misure necessarie per conformarvisi entro due mesi dalla notifica. Poiché la risposta della Repubblica italiana a tale parere era stata ritenuta insoddisfacente dalla Commissione, quest'ultima ha proposto il ricorso di cui trattasi.

11 Dato che il governo italiano aveva precisato, nel proprio controricorso, che la legge 21 dicembre 1999, n. 526, intitolata «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitaria 1999» (supplemento ordinario n. 15 alla GURI n. 13 del 18 gennaio 2000), ha inserito nel capitolo XIV bis del codice civile le modifiche richieste dalla Commissione per quanto riguarda le prime tre censure del ricorso, quest'ultima, con atto depositato il 17 maggio 2000, ha informato la Corte che, in conformità all'art. 78 del suo regolamento di procedura, rinunciava parzialmente al suddetto ricorso, tenendo fermo ormai quest'ultimo con riguardo soltanto alla censura relativa all'art. 7, n. 3, della direttiva.

Nel merito

Sulla portata dell'obbligo menzionato dall'art. 7, n. 3, della direttiva

12 Secondo la Commissione, l'art. 7 della direttiva disciplina uno degli aspetti fondamentali della tutela instaurata da tale testo, vale a dire il procedimento che

ha per scopo di «far cessare» l'inserzione delle clausole abusive nei contratti stipulati tra professionisti e consumatori. Tale obiettivo richiederebbe che tale procedimento possa essere promosso non solo contro i professionisti che utilizzino tali clausole, ma anche contro le organizzazioni professionali o altri professionisti che ne raccomandino l'inserzione. Non sarebbe necessario attendere che clausole redatte nella prospettiva di un'utilizzazione generalizzata siano concretamente inserite in un contratto individuale.

13 Il governo italiano contesta tale interpretazione. Sostiene che il procedimento previsto dall'art. 7 della direttiva ha per scopo di fare cessare l'«inserzione» delle clausole abusive. Un'utilizzazione effettiva e non solo potenziale di queste ultime costituirebbe pertanto un requisito essenziale.

14 A tale proposito occorre ricordare che, nella sentenza 27 giugno 2000, cause riunite da C-240/98 a C-244/98, Océano Grupo Editorial e Salvat Editores (Racc. pag. I-4941, punto 27), la Corte ha statuito che il sistema di tutela istituito dalla direttiva si basa sull'idea che la diseguaglianza tra il consumatore e il professionista possa essere riequilibrata solo grazie a un intervento positivo da parte di soggetti estranei al rapporto contrattuale. Per questo motivo l'art. 7 della direttiva, il quale, al n. 1, impone agli Stati membri di fornire mezzi adeguati ed efficaci per far cessare l'inserzione di clausole abusive, precisa, al n. 2, che tali mezzi comprendono la possibilità per le organizzazioni di consumatori riconosciute di adire le autorità giudiziarie perché queste accertino se clausole redatte per un uso generalizzato siano abusive e, eventualmente, ne dichiarino l'illiceità.

15 La natura preventiva e la finalità dissuasiva delle azioni che devono essere attuate, nonché la loro indipendenza nei confronti di qualsiasi conflitto individuale concreto, implicano, come ha ammesso la Corte, che dette azioni possano essere esercitate anche quando le clausole di cui sia invocata l'illiceità non siano state inserite in un contratto determinato, ma soltanto raccomandate da professionisti o da loro associazioni (v. citata sentenza Océano Grupo Editorial e Salvat Editores, punto 27).

16 Ne consegue che l'art. 7, n. 3, della direttiva deve essere interpretato nel senso che esso richiede l'attuazione di procedimenti che possono essere diretti anche contro taluni comportamenti che si limitino a racccomandare l'uso di clausole contrattuali di natura abusiva.

Sul recepimento dell'art. 7, n. 3, della direttiva nell'ordinamento giuridico italiano

17 La Commissione osserva che l'art. 1469 sexies del codice civile consente di convenire in giudizio solo i professionisti o le associazioni di professionisti che utilizzano clausole abusive, il che limiterebbe gli effetti preventivi dell'azione inibitoria prevista dall'art. 7 della direttiva.

18 L'art. 3, primo comma, lett. a), della legge n. 281/98 non consentirebbe di colmare tale lacuna. Anzitutto, poiché l'azione prevista da tale disposizione ha un carattere più generale rispetto a quella prevista dall'art. 1469 sexies del codice civile, quest'ultimo dovrebbe prevalere nei procedimenti riguardanti clausole abusive. Inoltre, ammettendo che l'azione prevista dall'art. 3 della legge n. 281/98 possa essere promossa contro coloro che raccomandano l'utilizzazione di clausole abusive, si tratterebbe di un'interpretazione praeter legem, se non addirittura contra legem, che non soddisfarebbe i requisiti di chiarezza e precisione che devono contraddistinguere i provvedimenti nazionali di recepimento. Infine, detta disposizione definirebbe la categoria dei soggetti legittimati ad agire più restrittivamente rispetto a quanto disposto dall'art. 1469 sexies del codice civile, comportando quindi tra coloro che utilizzano le clausole abusive e i soggetti che ne raccomandano l'uso una disparità di trattamento incompatibile con l'art. 7 della direttiva.

19 Il governo italiano osserva che nell'ipotesi di un uso effettivo di clausole abusive può rientrare un comportamento che raccomandi l'uso di dette clausole in base all'art. 3 della legge n. 281/98, la quale riguarda «i comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori e degli utenti». Il principio per cui la norma speciale deroga alla norma generale non rileverebbe per regolare i rapporti tra gli artt. 1469 sexies del codice civile e 3 della legge n. 281/98, in quanto si tratta di norme non sostanziali, ma processuali. Quanto alla definizione dei soggetti legittimati a chiedere l'inibitoria delle clausole abusive, il governo italiano rileva che l'art. 7, n. 3, della direttiva rinvia al diritto nazionale.

20 A tale riguardo si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, si deve valutare la portata delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali tenendo conto dell'interpretazione che ne danno i giudici nazionali (v., in particolare, sentenze 8 giugno 1994, causa C-382/92, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. I-2435, punto 36, e 29 maggio 1997, causa C-300/95, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. I-2649, punto 37).

21 Nella fattispecie, per quanto riguarda, in primo luogo, l'art. 1469 sexies del codice civile, occorre constatare che il testo di tale disposizione prevede la legittimazione ad agire solo contro l'uso di clausole abusive. L'avvocato generale ha tuttavia rilevato, al paragrafo 30 delle sue conclusioni, che la giurisprudenza italiana interpreta il termine «uso» in modo estensivo, sicché in esso risulta compresa anche la raccomandazione di clausole abusive.

22 Tuttavia, dalle pronunce dei giudici italiani, citate nelle note 10 e 11 delle conclusioni dell'avvocato generale, risulta che detta recente giurisprudenza non possa essere ritenuta unanime o, almeno, sufficientemente consolidata per rendere certa un'interpretazione in tal senso.

23 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'art. 3 della legge n. 281/98, si deve constatare che il testo di tale disposizione non esclude la presentazione di un ricorso contro un comportamento diretto a raccomandare l'uso di clausole abusive. L'avvocato generale ha d'altronde osservato, al paragrafo 40 delle sue conclusioni, che la giurisprudenza italiana ammette la ricevibilità di tali ricorsi.

24 Tuttavia, la pronuncia menzionata nella nota 14 delle conclusioni dell'avvocato generale, che non riguarda un mero comportamento diretto a raccomandare l'uso di clausole abusive, non è atta a confutare l'interpretazione dell'art. 3 della legge n. 281/98 che è stata formulata dal governo italiano nell'ambito del procedimento in esame, in base alla quale la ricevibilità di un ricorso contro l'autore di una raccomandazione implica un effettivo uso delle clausole abusive che sono state raccomandate. Orbene, un requisito del genere sarebbe incompatibile con l'interpretazione che occorre dare dell'art. 7, n. 3, della direttiva (v. punto 16 della presente sentenza).

25 Tali incertezze sono tanto più gravi, in quanto, come evidenzia l'avvocato generale al paragrafo 54 delle sue conclusioni, il rapporto tra gli artt. 1469 sexies del codice civile e 3 della legge n. 281/98 non è privo di ambiguità. Come rileva l'avvocato generale, risulta infatti che taluni giudici italiani considerano che, in materia di clausole abusive, il suddetto art. 1469 sexies, in quanto lex specialis, prevale sull'art. 3 della legge n. 281/98. Orbene, tale interpretazione comporta determinate conseguenze quanto alla categoria dei soggetti legittimati ad agire, poiché le due disposizioni non hanno lo stesso ambito di applicazione al riguardo.

26 In considerazione dei dubbi suscitati dall'insieme di tale giurisprudenza, costituita da pronunce provenienti da giudici di primo grado, non risulta provato che l'interpretazione effettuata dai giudici italiani degli artt. 1469 sexies del codice civile e 3 della legge n. 281/98 consenta di conseguire lo scopo perseguito dall'art. 7, n. 3, della direttiva, come ricordato al punto 16 della presente sentenza.

27 Comunque, anche supponendo che quest'ultima disposizione riguardi persone od organizzazioni qualificate che possiedano cognizioni giuridiche in materia di tutela dei consumatori, si deve rilevare che il recepimento dell'art. 7, n. 3, della direttiva nell'ordinamento giuridico italiano non tiene sufficientemente conto del principio della certezza del diritto.

28 Pertanto, si deve dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo adottato i provvedimenti necessari per recepire integralmente l'art. 7, n. 3, della direttiva, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza della suddetta direttiva.

Sulle spese

29 A tenore dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica italiana, rimasta soccombente, va condannata alle spese per la parte del ricorso riguardante la censura relativa all'art. 7, n. 3, della direttiva.

30 Ai sensi dell'art. 69, n. 5, primo comma, del regolamento medesimo, su domanda della parte che rinuncia agli atti, le spese sono poste a carico dell'altra parte se ciò appare giustificato dal comportamento di quest'ultima. Considerato il comportamento della Repubblica italiana, che ha adottato le modifiche necessarie per porre rimedio alle prime tre censure menzionate nell'atto introduttivo solo successivamente alla presentazione del ricorso, la stessa deve essere condannata alle spese per la parte in cui quest'ultimo si riferisce alle suddette censure.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **La Repubblica italiana, non avendo adottato i provvedimenti necessari per recepire integralmente l'art. 7, n. 3, della direttiva del Consiglio 5 aprile 1993, 93/13/CEE, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza di detta direttiva.**

2) **La Repubblica italiana è condannata alle spese.**

Jann Edward La Pergola

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 24 gennaio 2002.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

P. Jann