SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
7 maggio 2002 *

Nella causa C-478/99,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. L. Parpala e P. Stancanelli, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Regno di Svezia, rappresentato dalla sig.ra L. Nordling e dal sig. A. Kruse, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuto,

sostenuto da

Regno di Danimarca, rappresentato dal sig. J. Molde, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

e da

* Lingua processuale: lo svedese.

Repubblica di Finlandia, rappresentata dalle sig.re T. Pynnä e E. Bygglin, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

intervenienti,

avente ad oggetto un ricorso diretto a far dichiarare che il Regno di Svezia, non avendo adottato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per trasporre nel proprio ordinamento giuridico nazionale l'allegato di cui all'art. 3, n. 3, 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), è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza di tale direttiva,

LA CORTE (Quinta Sezione),

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

avvocato generale: L.A. Geelhoed
cancelliere: H.A. Rühl, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 25 ottobre 2001,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 31 gennaio 2002,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 16 dicembre 1999, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far dichiarare che il Regno di Svezia, non avendo adottato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per trasporre nel proprio ordinamento giuridico nazionale l'allegato di cui all'art. 3, n. 3, 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»), è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza di tale direttiva.

Direttiva

2 Ai sensi del suo art. 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. L'art. 8 prevede tuttavia che gli Stati membri possono adottare o mantenere disposizioni più severe per garantire un livello di protezione più elevato per il consumatore.

3 L'art. 3 della direttiva è formulato come segue:

«1. Una clausola contrattuale, che non è stata oggetto di negoziato individuale, si considera abusiva se, malgrado il requisito della buona fede, determina, a danno del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi delle parti derivanti dal contratto.

2. (...)

3. L'allegato contiene un elenco indicativo e non esauriente di clausole che possono essere dichiarate abusive».

4 La direttiva contiene un allegato, intitolato «Clausole di cui all'articolo 3, paragrafo 3», che elenca diciassette tipi di clausole contrattuali. Il diciassettesimo 'considerando' della direttiva precisa a tale riguardo che «ai fini della presente direttiva, l'elenco delle clausole figuranti nell'allegato ha solamente carattere indicativo e che, visto il suo carattere minimo, gli Stati membri possono integrarlo o formularlo in modo più restrittivo, nell'ambito della loro legislazione nazionale, in particolare per quanto riguarda la portata di dette clausole».

5 Ai sensi dell'art. 10 della direttiva, gli Stati membri dovevano mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva entro il 31 dicembre 1994.

Normativa nazionale

6 La direttiva è stata attuata nell'ordinamento giuridico svedese dalla lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (legge sulle clausole contrattuali nei rapporti con i consumatori) e dalla lagen (1994:1513) om ändring i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (legge che modifica la legge sui contratti e altri atti giuridici nel diritto patrimoniale).

7 L'allegato della direttiva non è stato riportato nel testo di tali leggi. Esso compare, unitamente a commenti, nella motivazione del progetto di legge da cui è scaturita la lagen (1994:1512).

Procedimento

8 Ritenendo che la direttiva non fosse stata integralmente trasposta nell'ordinamento svedese entro il termine prescritto, la Commissione ha avviato il procedimento per inadempimento. Dopo aver diffidato il Regno di Svezia ingiungendogli di presentare le sue osservazioni, il 6 aprile 1998 la Commissione ha emesso un parere motivato invitando tale Stato ad adottare i provvedimenti necessari per conformarvisi entro due mesi dalla sua notifica. Dato che il Regno di Svezia non ha dato seguito a tale parere, la Commissione ha proposto il ricorso in esame.

9 Con ordinanze del presidente della Corte 26 maggio e 4 luglio 2000, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Danimarca sono stati autorizzati ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Regno di Svezia.

Nel merito

10 La Commissione fa valere che la direttiva ha un duplice scopo: da una parte, come risulta dall'art. 1 e dal secondo 'considerando' della stessa, quello di ravvicinare le disposizioni vigenti negli Stati membri in ordine alle clausole abusive inserite nei contratti conclusi con i consumatori; dall'altra, come precisano i suoi 'considerando' quinto e ottavo, quello di migliorare l'informazione dei consumatori per quanto riguarda le norme giuridiche applicabili.

11 La circostanza che l'elenco di clausole abusive figurante in allegato alla direttiva è, come precisato dall'art. 3, n. 3, della direttiva, «non esauriente» significherebbe che, ai sensi dell'art. 8 della direttiva, esso può essere oggetto di aggiunte o formulazioni più restrittive da parte degli Stati membri nell'ambito della loro legislazione. Allo stesso modo, il fatto che questo elenco sia, come precisato dall'art. 3, n. 3, «indicativo» significherebbe solo che le clausole ivi specificate non devono essere automaticamente considerate abusive, ma che l'Autorità nazionale competente dev'essere libera di valutarne la natura alla luce dei criteri generali definiti agli artt. 3, n. 1, e 4 della direttiva.

12 In ogni caso, sarebbe indispensabile, per poter conseguire il duplice scopo perseguito e per soddisfare le esigenze della certezza del diritto, che tale elenco fosse pubblicato come parte integrante delle disposizioni di attuazione della direttiva. Una semplice citazione nei documenti preparatori di una legge non potrebbe essere sufficiente, come risulterebbe dalla sentenza 30 gennaio 1985, causa 143/83, Commissione/Danimarca (Racc. pag. 427, punto 11). Sarebbe dubbio che il pubblico interessato, comprendente non solo i consumatori ma anche gli operatori economici sia svedesi sia stranieri, e le autorità nazionali competenti per l'applicazione dei provvedimenti di attuazione della direttiva abbiano facilmente accesso a tali documenti preparatori, o addirittura che vengano informati della loro esistenza o della loro importanza.

13 Il governo svedese, sostenuto in tutti i suoi motivi e argomenti dai governi danese e finlandese, ricorda che, conformemente all'art. 249 CE, gli Stati membri godono di una grande libertà per quanto riguarda la forma e i mezzi di attuazione di una direttiva. La presente causa si distinguerebbe dalla citata causa Commissione/Danimarca, in quanto l'elenco figurante in allegato alla direttiva, che sarebbe solo uno strumento di interpretazione dei criteri generali definiti agli artt. 3, n. 1, e 4 della direttiva, non avrebbe, di per sé, come scopo la creazione di diritti e di obblighi per i singoli.

14 Al momento dell'attuazione della direttiva, la questione del suo allegato avrebbe formato oggetto di un dibattito approfondito. Secondo una tradizione giuridica consolidata in Svezia e comune agli altri paesi nordici, i documenti preparatori costituirebbero uno strumento importante per l'interpretazione delle leggi. L'incorporazione dell'allegato della direttiva in tali documenti sarebbe così apparsa come la soluzione più appropriata. I giudici svedesi avrebbero già considerato abusiva la maggior parte delle clausole che figurano nel detto allegato, all'occorrenza facendo riferimento all'elenco di cui trattasi, e il pubblico interessato verrebbe informato della sua esistenza con diversi mezzi.

15 A tale riguardo occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, ciascuno degli Stati membri destinatari di una direttiva ha l'obbligo di adottare, nell'ambito del proprio ordinamento giuridico, tutti i provvedimenti necessari a garantire la piena efficacia della direttiva, conformemente allo scopo che essa persegue (v., in particolare, sentenze 17 giugno 1999, causa C-336/97, Commissione/Italia, Racc. pag. I-3771, punto 19, e 8 marzo 2001, causa C-97/00, Commissione/Francia, Racc. pag. I-2053, punto 9).

16 Nella fattispecie, l'art. 6 della direttiva impone agli Stati membri di adottare i provvedimenti necessari perché le clausole abusive contenute in un contratto stipulato fra un consumatore ed un professionista non vincolino il consumatore.

L'art. 7 li obbliga anche a mettere in opera mezzi adeguati ed efficaci per far cessare l'inserzione di clausole abusive nei contratti stipulati tra un professionista ed i consumatori.

17 L'art. 3 della direttiva definisce in modo astratto gli elementi che conferiscono il carattere abusivo ad una clausola contrattuale. L'art. 4 precisa che tale carattere abusivo deve essere valutato tenendo conto delle circostanze che hanno accompagnato la conclusione del contratto. L'art. 5 prevede un obbligo di chiarezza nella redazione delle clausole proposte al consumatore.

18 Tali disposizioni, che mirano a concedere diritti ai consumatori, definiscono il risultato al quale tende la direttiva. Secondo una consolidata giurisprudenza, è indispensabile che la situazione giuridica scaturente dalle misure nazionali di attuazione sia sufficientemente precisa e chiara e che i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti ed eventualmente di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali (v., in particolare, sentenze 23 marzo 1995, causa C-365/93, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-499, punto 9, e 10 maggio 2001, causa C-144/99, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-3541, punto 17). Come la Corte ha già sottolineato, quest'ultima condizione è particolarmente importante nel caso in cui la direttiva in questione miri ad attribuire diritti ai cittadini di altri Stati membri, così come si verifica nella fattispecie (citata sentenza Commissione/Paesi Bassi, punto 18).

19 La Commissione non fa valere che il Regno di Svezia non abbia adempiuto agli obblighi che gli incombono in forza delle dette disposizioni della direttiva.

20 Per quanto riguarda l'allegato di cui all'art. 3, n. 3, della direttiva, la cui trasposizione costituisce l'oggetto del presente ricorso, occorre rilevare che,

secondo la formulazione stessa di questa disposizione, l'allegato controverso contiene un elenco indicativo e non esauriente di clausole che possono essere dichiarate abusive. È pacifico che una clausola che vi figuri non deve essere necessariamente considerata abusiva e che, viceversa, una clausola che non vi figuri può tuttavia essere dichiarata abusiva.

21 Nei limiti in cui esso non restringe il potere discrezionale di cui dispongono le autorità nazionali nella determinazione del carattere abusivo di una clausola, l'elenco figurante in allegato alla direttiva non mira a riconoscere ai consumatori diritti eccedenti quelli derivanti dagli artt. 3-7 della direttiva. Esso non modifica assolutamente il risultato al quale tende la direttiva e che, come tale, s'impone agli Stati membri. Ne deriva che, contrariamente alla tesi sostenuta dalla Commissione, la piena efficacia della direttiva può essere assicurata in un contesto giuridico sufficientemente preciso e chiaro senza che l'elenco figurante in allegato alla direttiva costituisca parte integrante delle disposizioni di attuazione della stessa.

22 Nei limiti in cui l'elenco figurante in allegato alla direttiva ha un valore indicativo e illustrativo, esso costituisce una fonte d'informazione, sia per le autorità nazionali che hanno il compito di applicare i provvedimenti di attuazione, sia per i singoli interessati da tali provvedimenti. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 48 delle sue conclusioni, gli Stati membri devono quindi, per conseguire il risultato voluto dalla direttiva, predisporre la forma e i mezzi di trasposizione che possano garantire in misura sufficiente la conoscibilità dell'elenco per il pubblico.

23 Nella fattispecie, l'allegato della direttiva è stato integralmente riprodotto nei documenti preparatori della legge che ha proceduto all'attuazione della direttiva. Il governo svedese ha fatto valere che, secondo una tradizione giuridica consolidata in Svezia e comune agli altri paesi nordici, i documenti preparatori costituiscono uno strumento importante per l'interpretazione delle leggi. Esso ha inoltre affermato che tali documenti possono facilmente essere consultati e che,

per di più, l'informazione del pubblico sulle clausole considerate, o che possono essere considerate, abusive è garantita con diversi mezzi. In risposta a tali spiegazioni, la Commissione si è limitata a sostenere che tali elementi non possono compensare il fatto che l'elenco contenuto nell'allegato della direttiva non costituisce parte integrante delle disposizioni di attuazione della direttiva.

24 Di conseguenza, occorre constatare che la Commissione non ha dimostrato che i provvedimenti adottati dal Regno di Svezia non garantiscono in misura sufficiente che il pubblico possa venire a conoscenza dell'elenco figurante in allegato alla direttiva.

25 Da quanto precede discende che la Commissione non ha provato che il Regno di Svezia abbia omesso di adottare i provvedimenti necessari per attuare nel suo ordinamento giuridico interno l'allegato di cui all'art. 3, n. 3, della direttiva.

26 Il ricorso deve pertanto essere respinto.

Sulle spese

27 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Regno di Svezia ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

Conformemente all'art. 69, n. 4, dello stesso regolamento di procedura, il Regno di Danimarca e la Repubblica di Finlandia sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La Commissione delle Comunità europee è condannata alle spese.

3) Il Regno di Danimarca e la Repubblica di Finlandia sopporteranno le proprie spese.

Jann Edward Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 7 maggio 2002.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

P. Jann