

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

9 settembre 2004*

Nella causa C-70/03,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE,

proposto alla Corte il 17 febbraio 2003,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra I. Martínez del Peral e dal sig. M. França, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Regno di Spagna, rappresentato dalla sig.ra L. Fraguas Gadea, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuto,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dal sig. P. Jann (relatore), presidente di sezione, dal sig. A. Rosas e dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, giudici,

avvocato generale: sig. L.A. Geelhoed
cancelliere: sig. R. Grass

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 29 aprile 2004,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che il Regno di Spagna, non avendo trasposto correttamente nel suo diritto interno gli artt. 5 e 6, n. 2, 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 delle disposizioni del Trattato CE e della detta 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 professionisti e consumatori.
- 3 A norma dell'art. 10, n. 1, della direttiva, gli Stati membri dovevano mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie a conformarsi ad essa entro il 31 dicembre 1994.
- 4 La trasposizione della direttiva nell'ordinamento giuridico spagnolo è stata operata con la Ley 7/1998 sobre condiciones generales de la contratación [legge 13 aprile 1998 sulle condizioni generali di contratto (*Boletín Oficial del Estado* n. 89 del 14 aprile 1998, pag. 12304; in prosieguo: la «legge 7/1998»)], che modifica la Ley General 26/1984, para la defensa de los consumidores y usuarios [legge generale 19 luglio 1984 per la tutela dei consumatori e degli utenti (*Boletín Oficial del Estado* n. 176 del 24 luglio 1984, pag. 21686; in prosieguo: la «legge 26/1984 modificata»)].

Fase precontenziosa

- 5 Dopo aver posto il Regno di Spagna in condizione di presentare le sue osservazioni, la Commissione gli ha inviato, il 25 maggio 2000, un parere motivato contestandogli di aver recepito in modo scorretto gli artt. 5 e 6, n. 2, della direttiva e invitandolo a conformarsi a tale parere entro due mesi dalla sua notifica.
- 6 Il governo spagnolo, con lettera del 27 settembre 2000, ha esposto i motivi per i quali riteneva di avere trasposto correttamente le dette disposizioni della direttiva.

- 7 La Commissione ha ritenuto insoddisfacente la risposta del Regno di Spagna al parere motivato e ha proposto il ricorso in esame.

Sul primo addebito, vertente sulla scorretta trasposizione dell'art. 5 della direttiva

Contesto normativo

La direttiva

- 8 L'art. 5 della direttiva dispone quanto segue:

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

- 9 Le azioni di cui all'art. 7, n. 2, della direttiva sono dette «inibitorie» e sono quelle procedure che «permett[ono] 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».

La normativa nazionale

- 10 L'art. 10, n. 2, della legge 26/1984 modificata stabilisce quanto segue:

«In caso di dubbio sul senso di una clausola, prevale l'interpretazione più favorevole al consumatore».

- 11 L'art. 6, n. 2, della legge 7/1998 così recita:

«Eventuali dubbi circa l'interpretazione di condizioni generali oscure vengono risolti a favore della parte che aderisce al contratto».

Motivi e argomenti delle parti

- 12 La Commissione contesta al Regno di Spagna il fatto che il legislatore nazionale non abbia specificato che la regola dell'interpretazione favorevole al consumatore non si applica nel caso delle azioni inibitorie collettive previste dall'art. 7, n. 2, della direttiva. Questa omissione potrebbe compromettere l'efficacia di tali azioni in quanto un professionista, avvalendosi della regola dell'interpretazione più favorevole al consumatore, potrebbe far sì che una clausola oscura e idonea ad essere interpretata come clausola abusiva non sia vietata.

- 13 Il governo spagnolo sostiene che la regola d'interpretazione in esame riguarda solamente le azioni individuali e che, per quanto riguarda le azioni collettive, vige la regola dell'interpretazione oggettiva. Esso aggiunge che la legislazione nazionale, la quale offre una tutela più ampia di quella prevista dalla direttiva, contiene un elenco di clausole che in tutti i casi vengono considerate abusive. La tassatività di questo elenco impedirebbe la possibilità di addurre l'interpretazione favorevole al consumatore al fine di neutralizzare azioni inibitorie.

Giudizio della Corte

- 14 Come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 7 delle conclusioni, ciò su cui le parti si dividono non è tanto il contenuto dell'obbligo risultante dall'art. 5 della direttiva, quanto la forma e le modalità in cui tale obbligo deve essere recepito nel diritto interno.
- 15 Secondo una consolidata giurisprudenza, se è pacifico che la trasposizione di una direttiva non esige un'attività legislativa in ciascuno Stato membro, è tuttavia indispensabile che l'ordinamento nazionale di cui trattasi garantisca effettivamente la piena applicazione della direttiva, che la situazione giuridica scaturente da tale ordinamento 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 10 maggio 2001, causa C-144/99, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-3541, punto 17, e 7 maggio 2002, causa C-478/99, Commissione/Svezia, Racc. pag. I-4147, punto 18).
- 16 La distinzione operata all'art. 5 della direttiva, relativamente alla regola d'interpretazione applicabile, tra le azioni che coinvolgono un singolo consumatore unico e le azioni inibitorie, relative a persone o organizzazioni rappresentative dell'interesse collettivo dei consumatori, trova una spiegazione nella diversa finalità di tali azioni. Nel primo caso, le autorità giudiziarie o gli organi competenti sono chiamati ad effettuare una valutazione in concreto sul carattere abusivo di una clausola contenuta in un contratto già concluso, mentre nel secondo devono operare una

valutazione in abstracto sul carattere abusivo di una clausola suscettibile di essere inclusa in contratti che non sono ancora stati stipulati. Nella prima ipotesi, l'interpretazione favorevole al consumatore individualmente interessato produce immediatamente un vantaggio a suo favore. Nella seconda, invece, per ottenere in via preventiva il risultato più favorevole alla totalità dei consumatori, in caso di dubbio, non bisogna interpretare la clausola come produttiva di effetti favorevoli nei loro confronti. Un'interpretazione oggettiva consente infatti di vietare più spesso l'utilizzo di una clausola oscura o ambigua, dal che deriva una tutela più estesa dei consumatori.

- 17 Ne consegue che la precisazione dell'art. 5, terza frase, della direttiva rappresenta una regola normativa e vincolante, che conferisce diritti ai consumatori e contribuisce a definire il risultato perseguito da tale direttiva.
- 18 Orbene, il governo spagnolo non ha dimostrato che tale risultato possa essere conseguito nell'ordinamento nazionale.
- 19 Quanto all'affermazione delle autorità spagnole secondo cui la regola dell'interpretazione favorevole ai consumatori riguarda unicamente le azioni individuali, occorre rilevare che il Regno di Spagna non ha indicato alcuna disposizione del suo ordinamento giuridico né alcuna decisione dei giudici nazionali che supporti tale tesi.
- 20 Occorre infatti constatare che gli artt. 10, n. 2, della legge 26/1984 modificata e 6, n. 2, della legge 7/1998 stabiliscono una regola generale d'interpretazione favorevole ai consumatori senza alcun genere di limitazione e che l'art. 12 della legge 7/1998, relativo alle azioni inibitorie collettive, non contiene alcuna eccezione per quanto riguarda l'applicazione di tale regola d'interpretazione.

- 21 L'importanza di tali disposizioni è confermata dalla posizione che esse occupano nella normativa nazionale. L'art. 10 della legge 26/1984 modificata fa infatti parte del capo II di tale legge, intitolato «Tutela degli interessi economici e sociali», mentre l'art. 6 della legge 7/1998 si trova nel capo I della detta legge, capo intitolato «Disposizioni generali». Da tali titoli si evince che si tratta di disposizioni d'applicazione generale, che non contengono alcuna limitazione per quanto riguarda il caso particolare delle azioni inibitorie collettive.
- 22 Pertanto il primo addebito deve essere considerato fondato.

Sul secondo addebito, vertente sulla scorretta trasposizione dell'art. 6, n. 2, della direttiva

Contesto normativo

La direttiva

- 23 L'art. 6, n. 2, della direttiva così dispone:

«Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché il consumatore non sia privato della protezione assicurata dalla presente direttiva a motivo della scelta della legislazione di un paese terzo come legislazione applicabile al contratto, laddove il contratto presenti un legame stretto con il territorio di uno Stato membro».

La normativa nazionale

24 L'art. 10 bis, n. 3, della legge 26/1984 modificata così recita:

«Le disposizioni per la tutela del consumatore contro clausole abusive si applicano indipendentemente dalla legislazione che le parti hanno scelto per disciplinare il contratto, alle condizioni previste nell'art. 5 della Convenzione di Roma del 1980 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali».

25 L'art. 3, n. 2, della legge 7/1998 stabilisce quanto segue:

«Fatte salve le disposizioni dei trattati e delle convenzioni internazionali, [questa legge] si applica anche ai contratti regolati da una legislazione straniera, se la parte aderente ha manifestato il suo consenso nel territorio spagnolo e vi ha la sua residenza abituale».

La Convenzione di Roma

26 Ai sensi dell'art. 5, n. 1, della Convenzione sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali aperta alla firma a Roma il 19 giugno 1980 (GU L 266, pag. 1; in prosieguo: la «Convenzione di Roma») tale articolo «si applica ai contratti aventi per oggetto la fornitura di beni mobili materiali o di servizi a una persona, il consumatore, per un uso che può considerarsi estraneo alla sua attività

professionale, e ai contratti destinati al finanziamento di tale fornitura». A norma dei suoi nn. 4 e 5, il detto art. 5 non si applica al contratto di trasporto, salvo quando esso prevede per un prezzo globale prestazioni combinate di trasporto e di alloggio, né al contratto di fornitura di servizi quando i servizi dovuti al consumatore devono essere forniti esclusivamente in un paese diverso da quello in cui egli risiede abitualmente.

27 L'art. 5, n. 2, della Convenzione di Roma dispone quanto segue:

«[L]a scelta ad opera delle parti della legge applicabile non può avere per risultato di privare il consumatore della protezione garantitagli dalle disposizioni imperative della legge del paese nel quale risiede abitualmente:

— se la conclusione del contratto è stata preceduta in tale paese da una proposta specifica o da una pubblicità e se il consumatore ha compiuto nello stesso paese gli atti necessari per la conclusione del contratto

o

— l'altra parte o il suo rappresentante ha ricevuto l'ordine del consumatore nel paese di residenza

0

- se il contratto rappresenta una vendita di merci e se il consumatore si è recato dal paese di residenza in un paese straniero e vi ha stipulato l'ordine, a condizione che il viaggio sia stato organizzato dal venditore per incitare il consumatore a concludere una vendita».

Motivi e argomenti delle parti

- 28 La Commissione afferma che, mentre l'art. 6, n. 2, della direttiva ha lo scopo di offrire protezione a tutti i consumatori che concludano qualunque tipo di contratto con un professionista, l'art. 10 bis della legge 26/1984 modificata limita questa protezione a determinati tipi di contratti, cioè quelli di cui all'art. 5, n. 1, della Convenzione di Roma, e ciò soltanto in caso di costanza di determinati presupposti, cioè dei requisiti stabiliti dal n. 2 di tale art. 5. Questi presupposti sarebbero più restrittivi dell'unico presupposto stabilito dall'art. 6, n. 2, della direttiva, che richiede semplicemente che «il contratto presenti un legame stretto con il territorio di uno Stato membro».
- 29 Secondo il governo spagnolo, da un'interpretazione sistematica delle disposizioni nazionali relative alla protezione dei consumatori da clausole abusive risulta che tali disposizioni sono di tipo imperativo, indipendentemente dalla legislazione scelta dalle parti per disciplinare il contratto. Esso afferma che l'art. 3, n. 2, della legge

7/1998 prevede l'applicazione obbligatoria delle dette disposizioni nazionali, vale a dire della tutela attribuita dalla direttiva, ai contratti regolati da una legislazione straniera nel caso in cui la parte aderente abbia manifestato il suo consenso nel territorio spagnolo e vi abbia il proprio domicilio. In questo modo, per i contratti che hanno un legame con il diritto spagnolo si concretizzerebbe la nozione di «legame stretto con il territorio di uno Stato membro» ai sensi dell'art. 6, n. 2, della direttiva.

Giudizio della Corte

30 Come risulta dal sesto 'considerando' della direttiva, essa è volta a «tutelare il cittadino che acquisisce, in qualità di consumatore, beni o servizi mediante contratti disciplinati dalla legislazione di Stati membri diversi dal proprio» (v., al riguardo, citate sentenze Commissione/Paesi Bassi, punto 18, e Commissione/Svezia, punto 18). L'art. 6, n. 2, della direttiva completa tale dispositivo. Come emerge dal ventiduesimo 'considerando' della stessa direttiva, questa disposizione mira a prevenire il rischio che il consumatore, in determinati casi, venga privato della protezione accordata dal diritto comunitario a causa della designazione, come legge applicabile al contratto, della legge di un paese terzo. A tal fine essa prevede, nei rapporti contrattuali che coinvolgono un paese terzo, il mantenimento della tutela che la detta direttiva riconosce ai consumatori nei rapporti contrattuali intracomunitari, qualora il contratto presenti uno stretto legame con il territorio degli Stati membri.

31 Per quanto riguarda l'ambito di applicazione *ratione materiae* della protezione fornita dalla direttiva, dagli artt. 1, n. 1, e 3, n. 1, di quest'ultima emerge che esso si estende, per tutti i contratti stipulati tra un professionista ed un consumatore, alle clausole che non sono state oggetto di un negoziato individuale. Vero è che, come ha giustamente osservato la Commissione, l'art. 10 bis della legge 26/1984 modificata ha un ambito di applicazione più limitato, dato che si applica solo ai tipi di contratto

di cui all'art. 5, nn. 1, 4 e 5, della Convenzione di Roma. Tuttavia, come ha sostenuto il governo spagnolo, tale lacuna è colmata dall'art. 3, n. 2, della legge 7/1998, che è applicabile a tutti i contratti stipulati, senza negoziato individuale, in base a condizioni generali.

32 Quanto al legame con la Comunità, l'art. 6, n. 2, della direttiva si limita a indicare che il contratto deve presentare «un legame stretto con il territorio di uno Stato membro». Tale formula generica mira a consentire che si prendano in considerazione vari elementi di collegamento in funzione delle circostanze del caso di specie.

33 Anche se la nozione volutamente vaga di «legame stretto» utilizzata dal legislatore comunitario può eventualmente essere concretizzata mediante presunzioni, essa non può però essere limitata mediante una combinazione di criteri di collegamento predefiniti, quali le condizioni cumulative relative alla residenza e alla stipulazione del contratto considerate all'art. 5 della Convenzione di Roma.

34 Le disposizioni dell'ordinamento giuridico spagnolo che dovrebbero trasporre l'art. 6, n. 2, della direttiva, nel far riferimento a quest'ultima disposizione — in modo esplicito quanto all'art. 10 bis della legge 26/1984 modificata ed in modo implicito quanto all'art. 3, n. 2, della legge 7/1998 — introducono quindi una restrizione incompatibile con il livello di tutela da essa stabilito.

35 Ne consegue che anche il secondo addebito è fondato.

- 36 Alla luce di ciò, occorre dichiarare che il Regno di Spagna, non avendo trasposto correttamente nel suo diritto interno gli artt. 5 e 6, n. 2, della direttiva, è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza della detta direttiva.

Sulle spese

- 37 A norma 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 ha chiesto la condanna del Regno di Spagna, quest'ultimo, essendo risultato soccombente, dev'essere condannato alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) **Il Regno di Spagna, non avendo trasposto correttamente nel suo diritto interno gli artt. 5 e 6, n. 2, della direttiva del Consiglio 5 aprile 1993, 93/13/CEE, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza della detta direttiva.**

- 2) **Il Regno di Spagna è condannato alle spese.**

Firme