

Termine di decadenza e diritto del consumatore

Corte Giust. UE, sez. I, sentenza 9 ottobre 2015, causa C-8/14

Direttiva 93/13/CEE – Contratto di mutuo ipotecario – Clausole abusive – Procedimento di esecuzione – Incidente di opposizione – Termini di decadenza

Gli articoli 6 e 7 della direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, devono essere interpretati nel senso che ostano a una disposizione nazionale transitoria, come quella oggetto del procedimento principale, che assoggetta i consumatori nei confronti dei quali è stato avviato un procedimento di esecuzione ipotecaria prima della data di entrata in vigore della legge che contiene tale disposizione e non concluso a tale data a un termine di decadenza di un mese calcolato a partire dal giorno successivo alla pubblicazione di tale legge per proporre opposizione all'esecuzione forzata sul fondamento del carattere asseritamente abusivo di clausole contrattuali.

(Massima a cura di Giuseppe Buffone – Riproduzione riservata)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 6 e 7 della direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori (GU L 95, pag. 29).

2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra la BBVA SA, già Unnim Banc SA (in prosiegua: la «BBVA»), e i sig.ri Fernández Gabarro e Peñalva López e la sig.ra López Durán, in merito alla loro opposizione a un'esecuzione ipotecaria avente ad oggetto un posto auto e una rimessa.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

3 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».

4 L'articolo 7, paragrafo 1, di detta direttiva così recita:

«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».

Il diritto spagnolo

5 La legge 1/2013, relativa alle misure volte a rafforzare la tutela dei debitori ipotecari, la ristrutturazione del debito e il canone sociale (Ley 1/2013, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social), del 14 maggio 2013 (BOE n. 116, del 15 maggio 2013, pag. 36373), ha modificato il codice di procedura civile (Ley de enjuiciamiento civil), del 7 gennaio 2000 (BOE n. 7, dell'8 gennaio 2000, pag. 575), esso stesso modificato dal decreto legge 7/2013, recante misure urgenti di natura tributaria e di bilancio e che promuove la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione (decreto-ley 7/2013, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestarias y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación), del 28 giugno 2013 (BOE n. 155, del 29 giugno 2013, pag. 48767; in prosieguo: il «codice di procedura civile»).

6 La quarta disposizione transitoria della legge 1/2013 (in prosieguo: la «disposizione transitoria controversa») riguarda i procedimenti di esecuzione avviati prima dell'entrata in vigore della legge 1/2013 e non ancora conclusi. Detta disposizione è formulata come segue:

«1. Le modifiche [del codice di procedura civile] introdotte dalla presente legge si applicano ai procedimenti di esecuzione già iniziati al momento dell'entrata in vigore della stessa, con riguardo unicamente agli atti esecutivi la cui realizzazione è pendente.

2. In ogni caso, nei procedimenti di esecuzione in corso alla data di entrata in vigore della presente legge nei quali sia decorso il termine di dieci giorni per l'opposizione previsto all'articolo 556, paragrafo 1, [del codice di procedura civile], le parti escusse dispongono di un termine di decadenza di un mese per formulare un incidente straordinario di opposizione basandosi sui nuovi motivi di opposizione previsti all'articolo 557, paragrafo 1, punto 7 e all'articolo 695, paragrafo 1, punto 4, [del codice di procedura civile].

Il termine di decadenza di un mese decorre dal giorno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge e la proposizione ad opera delle parti dell'incidente di opposizione ha come effetto la sospensione del procedimento fino alla risoluzione dell'incidente, conformemente a quanto previsto dagli articoli 558 e seguenti e 695 [del codice di procedura civile].

La presente disposizione transitoria si applica a tutti i procedimenti di esecuzione che non si siano conclusi con l'immissione nel possesso dell'immobile a favore dell'acquirente, conformemente a quanto previsto dall'articolo 675 [del codice di procedura civile].

3. Nei procedimenti di esecuzione in corso, nei quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbia già cominciato a decorrere il termine di dieci giorni per proporre opposizione previsto all'articolo 556, paragrafo 1, [del codice di procedura civile], le parti escusse dispongono parimenti del medesimo termine di decadenza di un mese, di cui al paragrafo precedente, per formulare opposizione basata sull'esistenza di un qualsivoglia motivo di opposizione previsto agli articoli 557 e 695 [del codice di procedura civile].

4. La pubblicità della presente disposizione ha carattere di comunicazione piena e valida agli effetti di notificazione e computo dei termini di cui ai paragrafi 2 e 3 del presente articolo, non essendo necessario in alcun caso adottare una decisione espressa al tal fine».

7 L'articolo 556, paragrafo 1, del codice di procedura civile è formulato come segue:

«Qualora il titolo esecutivo sia una decisione di carattere procedurale o arbitrale di condanna o un accordo di mediazione, il debitore escusso può, nei dieci giorni successivi alla notifica dell'ordinanza di esecuzione, opporsi a quest'ultima per iscritto invocando il pagamento o il rispetto del dispositivo della sentenza, del lodo arbitrale o dell'accordo, di cui dovrà fornire prove documentali.

È altresì possibile opporre la decadenza dell'azione in esecuzione nonché gli accordi e transazioni che sarebbero stati conclusi per evitare l'esecuzione, purché tali accordi e transazioni figurino in un atto notarile».

8 Ai sensi dell'articolo 557 del codice di procedura civile, relativo al procedimento di opposizione all'esecuzione fondato su titoli non giudiziari o arbitrali:

«1. Quando l'esecuzione è ordinata per i titoli previsti dall'articolo 517, paragrafo 2, punti 4, 5, 6 e 7, nonché per altri documenti muniti di forza esecutiva previsti dall'articolo 517, paragrafo 2, punto 9, il debitore escusso può opporsi, nei termini e nelle forme previsti dall'articolo precedente, solo invocando uno dei seguenti motivi:

(...)

7° Il titolo contiene clausole abusive.

2. Qualora sia proposta l'opposizione prevista dal paragrafo precedente, il cancelliere sospende l'esecuzione mediante una misura di organizzazione del procedimento».

9 L'articolo 695, paragrafi 1, punto 4, e 2, del codice di procedura civile, prevede quanto segue:

«1. Nei procedimenti di cui al presente capo l'opposizione all'esecuzione del debitore escusso sarà ammissibile solo quando sia basata sui seguenti motivi:

(...)

(4) carattere abusivo di una clausola contrattuale costituente il fondamento dell'esecuzione o che abbia consentito di determinare l'importo esigibile.

2. Nell'ipotesi di presentazione dell'opposizione di cui al paragrafo precedente, la cancelleria del tribunale dispone la sospensione dell'esecuzione e convoca le parti a comparire dinanzi al tribunale che ha emesso l'ordine di esecuzione. L'atto di citazione deve precedere di almeno quindici giorni lo svolgimento dell'udienza in questione. Alla suddetta udienza il giudice sente le parti, esamina i documenti prodotti ed emette entro due giorni la decisione da esso ritenuta opportuna sotto forma di ordinanza».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

10 Prima dell'entrata in vigore della legge 1/2013, il 15 maggio 2013, la BBVA ha avviato un procedimento di esecuzione ipotecaria nei confronti dei sig.ri Fernández Gabarro e Peñalva López e della sig.ra López Durán. A tale data, detto procedimento non si era ancora concluso. Dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta che tale esecuzione ha ad oggetto un posto auto e una rimessa.

11 Il 17 giugno 2013, dopo la scadenza del termine di un mese per presentare un incidente straordinario di opposizione all'esecuzione ipotecaria, previsto dalla disposizione transitoria controversa, i convenuti nel procedimento principale hanno sostenuto dinanzi al giudice

nazionale che il termine di decadenza stabilito da tale disposizione era contrario alla direttiva 93/13.

12 Infatti, da un lato, il termine di decadenza di un mese per eccepire il carattere abusivo delle clausole contenute nel titolo esecutivo risultava insufficiente per i tribunali, chiamati a controllare d'ufficio il contenuto dei contratti di mutuo o di credito con garanzia ipotecaria in corso di esecuzione e, a fortiori, per i consumatori chiamati a far valere l'eventuale carattere abusivo delle clausole che figuravano in tali contratti.

13 Dall'altro lato, i convenuti nel procedimento principale affermano che, nella misura in cui, ai sensi del paragrafo 4 della disposizione transitoria controversa, il termine di decadenza di un mese iniziava a decorrere dalla notifica effettuata attraverso la pubblicazione della legge in una gazzetta ufficiale e non in modo individualizzato, l'accesso del consumatore alla giustizia era molto difficile, benché egli beneficiasse di assistenza legale.

14 Il giudice del rinvio ritiene che, per poter decidere in merito alla controversia dinanzi ad esso pendente, sia necessario che la Corte si pronunci sulla questione relativa all'armonizzazione del principio di decadenza dei termini processuali, intrinsecamente collegato al principio di certezza del diritto, con la tutela d'ufficio del consumatore, che è imprescrittibile, mediante la declaratoria di nullità assoluta della clausola abusiva e della sua mancata inclusione nel contratto, come previsto dalla direttiva 93/13, così come interpretata dalla Corte nella sua recente giurisprudenza.

15 Il Juzgado de Primera Instancia n. 4 de Martorell (Tribunale di primo grado n. 4 di Martorell) ha pertanto deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se il termine di un mese stabilito dalla quarta disposizione transitoria della legge 1/2013 debba essere interpretato nel senso che esso è in contrasto con gli articoli 6 e 7 della direttiva 93/13».

Sulla questione pregiudiziale

16 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 6 e 7 della direttiva 93/13 debbano essere interpretati nel senso che ostano a una disposizione nazionale transitoria, come la disposizione transitoria controversa, che assoggetta i consumatori nei confronti dei quali è stato avviato, prima dell'entrata in vigore della legge che contiene tale disposizione, un procedimento di esecuzione ipotecaria non ancora concluso a tale data a un termine di decadenza di un mese, calcolato a partire dal giorno successivo alla pubblicazione di tale legge per proporre opposizione all'esecuzione forzata, in particolare sul fondamento del carattere asseritamente abusivo di clausole contrattuali.

17 Al fine di rispondere a tale questione, si deve immediatamente rammentare che, secondo giurisprudenza consolidata, il sistema di tutela istituito con la direttiva 93/13 si fonda sull'idea che il consumatore si trovi in una posizione d'inferiorità nei confronti del professionista per quanto riguarda sia il potere negoziale, sia il livello di informazione (sentenze Aziz, C 415/11, EU:C:2013:164, punto 44, nonché Sánchez Morcillo e Abril García, C 169/14, EU:C:2014:2099, punto 22).

18 Alla luce di una siffatta situazione di inferiorità, l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 93/13 prevede che le clausole abusive non vincolino i consumatori. Si tratta di una disposizione imperativa tesa a sostituire all'equilibrio formale, che il contratto determina fra i diritti e gli obblighi delle parti contraenti, un equilibrio reale, finalizzato a ristabilire

l'uguaglianza tra queste ultime (sentenza Banco Español de Crédito, C 618/10, EU:C:2012:349, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

19 Inoltre, data la natura e l'importanza dell'interesse pubblico che costituisce la tutela dei consumatori che si trovano in una tale situazione d'inferiorità, l'articolo 7, paragrafo 1, di detta direttiva impone agli Stati membri di prevedere mezzi adeguati e efficaci per far cessare l'inserzione di clausole abusive nei contratti stipulati tra un professionista e dei consumatori (sentenze Banco Español de Crédito, C 618/10, EU:C:2012:349, punto 68; Kásler e Káslerné Rábai, C 26/13, EU:C:2014:282, punto 78, nonché Unicaja Banco e Caixabank, C 482/13, C 484/13, C 485/13 e C 487/13, EU:C:2015:21, punto 30).

20 La Corte ha anche sottolineato che i procedimenti nazionali di esecuzione, quali i procedimenti di esecuzione ipotecaria, sono soggetti agli obblighi derivanti dalla sua costante giurisprudenza volta alla tutela effettiva dei consumatori (sentenza Sánchez Morcillo e Abril García, C 169/14, EU:C:2014:2099, punto 25).

21 Al fine di tener conto di tale giurisprudenza e, più precisamente, a seguito della pronuncia della sentenza Aziz (C 415/11, EU:C:2013:164), la legge 1/2013 ha modificato in particolare gli articoli del codice di procedura civile relativi al procedimento di esecuzione dei beni sottoposti a ipoteca. Pertanto, per i procedimenti avviati dopo l'entrata in vigore della legge 1/2013, l'opposizione del debitore escusso, fondata sul carattere abusivo di una clausola contrattuale e proposta entro un termine ordinario di dieci giorni dalla data della notifica dell'atto che dispone l'esecuzione, consente ormai la sospensione del procedimento di esecuzione ipotecaria fino alla definizione dell'incidente di opposizione.

22 Nell'ambito di tale riforma legislativa, la disposizione transitoria controversa è volta a tener conto dei procedimenti di esecuzione in corso al momento dell'entrata in vigore della legge 1/2013, nei quali il termine di dieci giorni per l'opposizione è già iniziato a decorrere o è scaduto. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 34 delle sue conclusioni, nonostante il fatto che le sentenze della Corte spieghino effetti ex tunc e, quindi, dalla data di entrata in vigore della disposizione interpretata, il legislatore spagnolo ha ritenuto necessaria l'introduzione di un meccanismo di termine transitorio al fine di consentire anche ai consumatori coinvolti in un procedimento di esecuzione in corso di proporre, a livello procedurale, entro un termine da fissare da parte del legislatore spagnolo, un incidente straordinario di opposizione fondandosi, in particolare, sull'esistenza di clausole abusive.

23 Occorre valutare se, e, se del caso, in che misura, la direttiva 93/13, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte, sviluppata segnatamente a partire dalla sua sentenza Aziz (C 415/11, EU:C:2013:164), osti al meccanismo di termine transitorio, adottato dal legislatore spagnolo e introdotto dalla legge 1/2013.

24 A questo riguardo, si deve osservare che, certamente, in mancanza di armonizzazione dei meccanismi nazionali di esecuzione forzata, le modalità della determinazione del termine di opposizione, ammesso nel quadro di un procedimento di esecuzione ipotecaria, rientrano nella competenza dell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri in forza del principio di autonomia processuale di questi ultimi. Tuttavia, la Corte ha sottolineato che dette modalità devono soddisfare la doppia condizione di non essere meno favorevoli di quelle che disciplinano situazioni analoghe soggette al diritto nazionale (principio di

equivalenza) e di non rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti ai consumatori dal diritto dell'Unione (principio di effettività) (sentenze *Aziz*, C 415/11, EU:C:2013:164, punto 50, e *Barclays Bank*, C 280/13, EU:C:2014:279, punto 37).

25 Per quanto riguarda, da un lato, il principio di equivalenza, si deve rilevare che la Corte non dispone di alcun elemento tale da suscitare un dubbio quanto alla conformità a quest'ultimo della disposizione transitoria controversa.

26 Dall'altro lato, per quanto riguarda il principio di effettività, la Corte ha già dichiarato che ciascun caso in cui si pone la questione se una norma processuale nazionale renda impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto dell'Unione dev'essere esaminato tenendo conto del ruolo di detta norma nell'insieme del procedimento, dello svolgimento e delle peculiarità dello stesso, dinanzi ai vari organi giurisdizionali nazionali. Sotto tale profilo, si devono considerare i principi che sono 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 (sentenza *Sánchez Morcillo e Abril García*, C 169/14, EU:C:2014:2099, punto 34 e giurisprudenza *ivi citata*).

27 Tali aspetti, evocati dalla giurisprudenza precedentemente citata, devono essere presi in considerazione al momento dell'analisi delle caratteristiche del termine di cui al procedimento principale. Pertanto, come rilevato dall'avvocato generale al punto 45 delle sue conclusioni, tale analisi deve vertere su due aspetti, vale a dire la durata del termine di decadenza stabilita dal legislatore e la modalità prescelta per dare inizio al decorso di detto termine.

28 Per quanto riguarda, in primo luogo, la durata del termine, si deve rilevare che, secondo una giurisprudenza costante, è compatibile con il diritto dell'Unione la fissazione di termini di ricorso ragionevoli a pena di decadenza nell'interesse della certezza del diritto. Infatti, termini del genere non sono tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (sentenza *Asturcom Telecomunicaciones*, C 40/08, EU:C:2009:615, punto 41 e giurisprudenza *ivi citata*).

29 La Corte ha altresì constatato che il termine concesso deve essere materialmente sufficiente per consentire agli interessati la preparazione e la proposizione di un ricorso effettivo (v., in tal senso, sentenza *Samba Diouf*, C 69/10, EU:C:2011:524, punto 66).

30 Nella specie, si deve constatare che il termine di un mese è stabilito, in via eccezionale, da una disposizione transitoria che mira ad assicurare ai consumatori, parti escusse in un procedimento di esecuzione nel corso del quale il termine di dieci giorni per l'opposizione ordinaria è già iniziato a decorrere o è scaduto, la possibilità di far valere, nell'ambito del medesimo procedimento, un motivo di opposizione nuovo, non previsto al momento dell'introduzione dell'azione di cui trattasi.

31 Di conseguenza, occorre considerare che, tenuto conto del ruolo della disposizione transitoria controversa nell'insieme del procedimento di esecuzione ipotecaria, un termine di decadenza di un mese per presentare un incidente straordinario di opposizione non appare, in linea di principio, materialmente insufficiente per la preparazione e la

proposizione di un ricorso e risulta pertanto ragionevole e proporzionato rispetto ai diritti e agli interessi in questione.

32 Ne consegue che non si può ritenere che la disposizione transitoria controversa arrechi pregiudizio al principio di effettività, tenuto conto della durata del termine di opposizione concesso al consumatore nell'ambito di un procedimento di esecuzione ipotecaria in corso alla data di entrata in vigore della legge 1/2013.

33 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'analisi del secondo aspetto attinente alle caratteristiche del termine di cui al procedimento principale, vertente sulla modalità scelta dal legislatore per l'inizio del decorso di detto termine, si impongono le seguenti considerazioni.

34 È pacifico, innanzitutto, che la legge 1/2013, in cui è contenuta la disposizione transitoria controversa, fissa un quadro legislativo di portata generale. Tale legge è entrata in vigore il giorno della sua pubblicazione nel Boletín Oficial del Estado.

35 La legge 1/2013, che ha ad oggetto una maggiore protezione dei cittadini in un ampio numero di situazioni connesse ai mutui ipotecari, include, in modo esplicito, quella dei consumatori che si trovano, alla data di entrata in vigore di tale legge, nella posizione di convenuto nell'ambito di un procedimento di esecuzione in corso avente ad oggetto i loro beni.

36 Orbene, tali consumatori sono stati informati, alla data di avvio del procedimento di esecuzione nei loro confronti, per mezzo di una notifica individuale, che è stata loro indirizzata personalmente, del loro diritto di fare opposizione all'esecuzione entro un termine di dieci giorni da tale notifica.

37 Tuttavia, detta notifica, precedente alla data di entrata in vigore della legge 1/2013, non conteneva informazioni riguardanti il diritto di detti consumatori di proporre opposizione all'esecuzione facendo valere il carattere abusivo di una clausola contrattuale che costituisce il fondamento del titolo esecutivo poiché una tale possibilità è stata introdotta all'articolo 557, paragrafo 1, punto 7, del codice di procedura civile, soltanto dalla legge 1/2013.

38 In tali circostanze, alla luce, segnatamente, dei principi dei diritti della difesa, della certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, i consumatori non potevano ragionevolmente aspettarsi di beneficiare di una nuova possibilità di presentare un incidente di opposizione senza esserne stati informati attraverso la medesima modalità procedurale con cui l'informazione iniziale era loro giunta.

39 Di conseguenza, si deve rilevare che, nella parte in cui prevede che il termine di decadenza inizia a decorrere nel caso di specie senza che i consumatori interessati siano informati personalmente della possibilità di far valere un nuovo motivo di opposizione nell'ambito di un procedimento di esecuzione già avviato prima dell'entrata in vigore di detta legge, la disposizione transitoria controversa non è idonea a garantire il pieno godimento di tale termine e, quindi, l'esercizio effettivo del nuovo diritto riconosciuto dalla modifica legislativa di cui trattasi.

40 Infatti, tenuto conto dello svolgimento, della peculiarità e della complessità del procedimento nonché della legislazione applicabile, sussiste un rischio significativo che detto termine scada senza che i consumatori interessati possano far valere effettivamente e utilmente i propri diritti in sede giurisdizionale, in particolare a causa del fatto che essi ignorano o non percepiscono, in realtà, la portata esatta dei loro

diritti (v., in tal senso, sentenza Aziz, C 415/11, EU:C:2013:164, punto 58 e giurisprudenza ivi citata).

41 Pertanto, si deve concludere che la disposizione transitoria controversa viola il principio di effettività.

42 Alla luce dell'insieme di tali considerazioni, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che gli articoli 6 e 7 della direttiva 93/13 devono essere interpretati nel senso che ostano a una disposizione nazionale transitoria, come quella oggetto del procedimento principale, che assoggetta i consumatori nei confronti dei quali è stato avviato un procedimento di esecuzione ipotecaria prima della data di entrata in vigore della legge che contiene tale disposizione e non concluso a tale data a un termine di decadenza di un mese calcolato a partire dal giorno successivo alla pubblicazione di tale legge per proporre opposizione all'esecuzione forzata sul fondamento del carattere asseritamente abusivo di clausole contrattuali.

Sulle spese

43 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi,

la Corte (Prima Sezione) dichiara:

Gli articoli 6 e 7 della direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, devono essere interpretati nel senso che ostano a una disposizione nazionale transitoria, come quella oggetto del procedimento principale, che assoggetta i consumatori nei confronti dei quali è stato avviato un procedimento di esecuzione ipotecaria prima della data di entrata in vigore della legge che contiene tale disposizione e non concluso a tale data a un termine di decadenza di un mese calcolato a partire dal giorno successivo alla pubblicazione di tale legge per proporre opposizione all'esecuzione forzata sul fondamento del carattere asseritamente abusivo di clausole contrattuali.