

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

14 giugno 2017

«Rinvio pregiudiziale – Tutela dei consumatori – Procedure di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) – Direttiva 2008/52/CE – Direttiva 2013/11/UE – Articolo 3, paragrafo 2 – Opposizione proposta da consumatori nell’ambito di un procedimento per ingiunzione di pagamento promosso da un istituto di credito – Diritto di accesso alla giustizia – Normativa nazionale che prevede il ricorso obbligatorio a una procedura di mediazione – Obbligo di essere assistito da un avvocato – Condizione di procedibilità del ricorso giurisdizionale»

Nella causa C-75/16,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Tribunale Ordinario di Verona (Italia), con ordinanza del 28 gennaio 2016, pervenuta in cancelleria il 10 febbraio 2016, nel procedimento

Livio M.,

M.A. R

contro

Banco Popolare Società Cooperativa,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta (relatore), presidente di Sezione, E. Regan, J.-C. Bonichot, C.G. Fernlund e S. Rodin, giudici,

avvocato generale: H. Saugmandsgaard Øe

cancelliere: R. Schiano, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 24 novembre 2016,

considerate le osservazioni presentate:

- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da D. Del Gaizo, avvocato dello Stato;
- per il governo tedesco, da M. Hellmann e T. Henze, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da E. Montaguti, C. Valero e M. Wilderspin, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 16 febbraio 2017,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori) (GU 2013, L 165, pag. 63), e della direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale (GU 2008, L 136, pag. 3).
- 2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia che contrappone il sig. L.M.e la sig.ra M.A. R al Banco Popolare Società Cooperativa, controversia avente ad oggetto il regolamento del saldo debitore di un conto corrente di cui il sig. M. e la sig.ra sono titolari presso il Banco popolare, a seguito di un'apertura di credito concessa loro da quest'ultimo.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2008/52

- 3 I considerando 8 e 13 della direttiva 2008/52 così recitano:

«(8) Le disposizioni della presente direttiva dovrebbero applicarsi soltanto alla mediazione nelle controversie transfrontaliere, ma nulla dovrebbe vietare agli Stati membri di applicare tali disposizioni anche ai procedimenti di mediazione interni.

(...)

(13) La mediazione di cui alla presente direttiva dovrebbe essere un procedimento di volontaria giurisdizione nel senso che le parti gestiscono esse stesse il procedimento e possono organizzarlo come desiderano e porvi fine in qualsiasi momento. (...)».
- 4 Ai sensi dell'articolo 1 di tale direttiva:

«1. La presente direttiva ha l'obiettivo di facilitare l'accesso alla risoluzione alternativa delle controversie e di promuovere la composizione amichevole delle medesime incoraggiando il ricorso alla mediazione e garantendo un'equilibrata relazione tra mediazione e procedimento giudiziario.

2. La presente direttiva si applica, nelle controversie transfrontaliere, in materia civile e commerciale tranne per i diritti e gli obblighi non riconosciuti alle parti dalla pertinente legge applicabile. Essa non si estende, in particolare, alla materia fiscale, doganale e amministrativa né alla responsabilità dello Stato per atti o omissioni nell'esercizio di pubblici poteri (acta iure imperii).

(...)».
- 5 L'articolo 2, paragrafo 1, della suddetta direttiva dispone quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva per controversia transfrontaliera si intende una controversia in cui almeno una delle parti è domiciliata o risiede abitualmente in uno Stato membro diverso da quello di qualsiasi altra parte alla data in cui:

 - a) le parti concordano di ricorrere alla mediazione dopo il sorgere della controversia;
 - b) il ricorso alla mediazione è ordinato da un organo giurisdizionale;
 - c) l'obbligo di ricorrere alla mediazione sorge a norma del diritto nazionale; o
 - d) ai fini dell'articolo 5, un invito è rivolto alle parti».
 - 6 L'articolo 3, lettera a), della medesima direttiva definisce la nozione di «mediazione» come un procedimento strutturato, indipendentemente dalla denominazione, dove due o più parti di una controversia tentano esse stesse, su base volontaria, di raggiungere un accordo sulla risoluzione

della medesima con l'assistenza di un mediatore. Tale procedimento può essere avviato dalle parti, suggerito od ordinato da un organo giurisdizionale o prescritto dal diritto di uno Stato membro.

7 L'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2008/52 così prevede:

«La presente direttiva lascia impregiudicata la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio oppure soggetto a incentivi o sanzioni, sia prima che dopo l'inizio del procedimento giudiziario, purché tale legislazione non impedisca alle parti di esercitare il diritto di accesso al sistema giudiziario».

Direttiva 2013/11

8 Ai sensi dei considerando 16, 19 e 45 della direttiva 2013/11:

«(16) (...) La presente direttiva dovrebbe applicarsi ai reclami presentati dai consumatori nei confronti dei professionisti. Essa non dovrebbe applicarsi ai reclami presentati dai professionisti nei riguardi di consumatori o alle controversie tra professionisti. Tuttavia, essa non dovrebbe impedire agli Stati membri di adottare o mantenere in vigore disposizioni relative a procedure per la risoluzione extragiudiziale di tali controversie.

(...)

(19) Alcuni atti giuridici dell'Unione in vigore già contengono disposizioni relative [alla risoluzione alternativa delle controversie (ADR)]. Per garantire la certezza giuridica è opportuno prevedere che, in caso di conflitto, prevalga la presente direttiva, salvo qualora sia espressamente previsto altrimenti. In particolare, la presente direttiva non dovrebbe pregiudicare la direttiva [2008/52], che definisce già un quadro di riferimento per i sistemi di mediazione a livello di Unione per quanto concerne le controversie transfrontaliere, senza impedire l'applicazione di tale direttiva ai sistemi di mediazione interna. La presente direttiva è destinata a essere applicata orizzontalmente a tutti i tipi di procedure ADR, comprese le procedure ADR contemplate dalla direttiva [2008/52].

(...)

(45) Il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale sono diritti fondamentali sanciti dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Pertanto, l'obiettivo delle procedure ADR non dovrebbe essere né quello di sostituire le procedure giudiziali né quello di privare i consumatori o i professionisti del diritto di rivolgersi agli organi giurisdizionali. È opportuno che la presente direttiva non contenga alcun elemento che possa impedire alle parti di esercitare il diritto di accesso al sistema giudiziario. Nei casi in cui una controversia non possa essere risolta secondo una determinata procedura ADR il cui esito non sia vincolante, è auspicabile che alle parti non sia successivamente impedito di avviare un procedimento giudiziario in relazione a tale controversia. Gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di scegliere i mezzi appropriati per conseguire tale obiettivo. Essi dovrebbero poter prevedere, tra l'altro, che i termini di prescrizione o decadenza non vengano a scadenza durante una procedura ADR».

9 L'articolo 1 della direttiva in parola è così formulato:

«L'obiettivo della presente direttiva è di contribuire, mediante il raggiungimento di un livello elevato di protezione dei consumatori, al corretto funzionamento del mercato interno garantendo che i consumatori possano, su base volontaria, presentare reclamo nei confronti di professionisti dinanzi a organismi che offrono procedure indipendenti, imparziali, trasparenti, efficaci, rapide ed eque di [ADR]. La presente direttiva non pregiudica la legislazione nazionale che prevede l'obbligatorietà di tali procedure, a condizione che tale legislazione non impedisca alle parti di esercitare il loro diritto di accedere al sistema giudiziario».

10 L'articolo 3 della suddetta direttiva prevede quanto segue:

«1. Salvo ove la presente direttiva disponga diversamente, in caso di conflitto tra una qualsiasi disposizione della presente direttiva e una disposizione di un altro atto giuridico dell'Unione riguardante le procedure extragiudiziali di ricorso avviate da un consumatore nei confronti di un professionista, prevale la disposizione della presente direttiva.

2. La presente direttiva si applica fatta salva la direttiva [2008/52].

(...).».

11 L'articolo 4 della medesima direttiva è del seguente tenore:

«1. Ai fini della presente direttiva, si intende per:

- a) "consumatore": qualsiasi persona fisica che agisca a fini che non rientrano nella sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale;
- b) "professionista": qualsiasi persona fisica o giuridica che, indipendentemente dal fatto che si tratti di un soggetto privato o pubblico, agisca nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale, anche tramite qualsiasi altra persona che agisca in suo nome o per suo conto;
- c) "contratto di vendita": qualsiasi contratto in base al quale il professionista trasferisce o si impegna a trasferire la proprietà di beni al consumatore e il consumatore ne paga o si impegna a pagarne il prezzo, inclusi i contratti che hanno come oggetto sia beni che servizi;
- d) "contratto di servizi": qualsiasi contratto diverso da un contratto di vendita in base al quale il professionista fornisce o si impegna a fornire un servizio al consumatore e il consumatore ne paga o si impegna a pagarne il prezzo;
- e) "controversia nazionale": una controversia contrattuale derivante da un contratto di vendita o di servizi, nell'ambito della quale il consumatore, quando ordina i beni o i servizi, risiede nello stesso Stato membro in cui è stabilito il professionista;
- f) "controversia transfrontaliera": una controversia contrattuale derivante da un contratto di vendita o di servizi, nell'ambito della quale il consumatore, quando ordina i beni o i servizi, risiede in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilito il professionista;
- g) "procedura ADR": una procedura di cui all'articolo 2 conforme ai requisiti di cui alla presente direttiva ed eseguita da un organismo ADR;
- h) "organismo ADR": qualsiasi organismo, a prescindere dalla sua denominazione, istituito su base permanente, che offre la risoluzione di una controversia attraverso una procedura ADR ed è inserito in elenco ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2;
- i) "autorità competente": qualsiasi autorità pubblica designata da uno Stato membro ai fini della presente direttiva e istituita a livello nazionale, regionale o locale.

2. Il professionista è stabilito:

- se si tratta di una persona fisica, presso la sua sede di attività,
- se si tratta di una società o di un'altra persona giuridica o di un'associazione di persone fisiche o giuridiche, presso la sua sede legale, la sua amministrazione centrale o la sua sede di attività, comprese le filiali, le agenzie o qualsiasi altra sede.

3. L'organismo ADR è stabilito:

- se è gestito da una persona fisica, nel luogo in cui svolge le attività ADR,
- se l'organismo è gestito da una persona giuridica o da un'associazione di persone fisiche o di persone giuridiche, nel luogo in cui tale persona giuridica o associazione di persone fisiche o giuridiche svolge le attività ADR o ha la sua sede legale,
- se è gestito da un'autorità o da un altro ente pubblico, nel luogo in cui tale autorità o altro ente pubblico ha la propria sede».

12 L'articolo 8 della direttiva 2013/11 è redatto nei seguenti termini:

«Gli Stati membri garantiscono che le procedure ADR siano efficaci e rispettino i seguenti requisiti:

- a) la procedura ADR è disponibile e facilmente accessibile online e offline per entrambe le parti, a prescindere dalla loro ubicazione;
- b) le parti hanno accesso alla procedura senza essere obbligate a ricorrere a un avvocato o consulente legale senza che la procedura precluda alle parti il loro diritto di ricorrere al parere di un soggetto indipendente o di essere rappresentate o assistite da terzi in qualsiasi fase della procedura;
- c) la procedura ADR è gratuita o disponibile a costi minimi per i consumatori;

(...».

13 Ai sensi dell'articolo 9 di tale direttiva:

«1. Gli Stati membri garantiscono che nell'ambito delle procedure ADR:

(...)

- b) le parti siano informate del fatto che non sono obbligate a ricorrere a un avvocato o consulente legale, ma possono chiedere un parere indipendente o essere rappresentate o assistite da terzi in qualsiasi fase della procedura;

(...)

2. Nell'ambito delle procedure ADR volte a risolvere la controversia proponendo una soluzione, gli Stati membri garantiscono che:

- a) le parti abbiano la possibilità di ritirarsi dalla procedura in qualsiasi momento se non sono soddisfatte delle prestazioni o del funzionamento della procedura. Le parti sono informate di tale diritto prima dell'avvio della procedura. Nel caso in cui le norme nazionali prevedano la partecipazione obbligatoria del professionista alle procedure ADR, la presente lettera si applica esclusivamente ai consumatori;

(...)

3. Qualora, conformemente al diritto nazionale, le procedure ADR prevedano che il loro esito diventi vincolante per il professionista una volta che il consumatore abbia accettato la soluzione proposta, l'articolo 9, paragrafo 2 deve leggersi come applicabile solo al consumatore».

14 L'articolo 12 della medesima direttiva così dispone:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché alle parti che, nel tentativo di dirimere una controversia, ricorrono a procedure ADR il cui esito non sia vincolante, non sia successivamente impedito di avviare un procedimento giudiziario in relazione a tale controversia in ragione della scadenza dei termini di prescrizione o decadenza nel corso della procedura ADR.

2. Il paragrafo 1 lascia impregiudicate le disposizioni relative alla prescrizione o alla decadenza contenute negli accordi internazionali di cui gli Stati membri sono parte».

Diritto italiano

15 L'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo del 4 marzo 2010, n. 28, recante attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali (GURI n. 53 del 5 marzo 2010, pag. 1; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 28/2010»), che garantisce il recepimento della direttiva 2008/52 nell'ordinamento italiano, nella sua versione applicabile *ratione temporis* prevede quanto segue:

«All'atto del conferimento dell'incarico, l'avvocato è tenuto a informare l'assistito della possibilità di avvalersi del procedimento di mediazione disciplinato dal presente decreto e delle agevolazioni

fiscali di cui agli articoli 17 e 20. L'avvocato informa altresì l'assistito dei casi in cui l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale. L'informazione deve essere fornita chiaramente e per iscritto. In caso di violazione degli obblighi di informazione, il contratto tra l'avvocato e l'assistito è annullabile. (...)».

16 L'articolo 5 del decreto legislativo n. 28/2010 dispone quanto segue:

«(...)

1-bis. Chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa a una controversia in materia di (...) contratti assicurativi, bancari e finanziari, è tenuto, assistito dall'avvocato, preliminarmente a esperire il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto ovvero il procedimento di conciliazione previsto dal decreto legislativo 8 ottobre 2007, n. 179, ovvero il procedimento istituito in attuazione dell'articolo 128-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, per le materie ivi regolate. L'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale. (...)

(...)

2-bis. Quando l'esperimento del procedimento di mediazione costituisce condizione di procedibilità della domanda giudiziale la condizione si considera avverata se il primo incontro dinanzi al mediatore si conclude senza l'accordo.

(...)

4. I commi 1-bis e 2 non si applicano:

a) nei procedimenti per ingiunzione, inclusa l'opposizione, fino alla pronuncia sulle istanze di concessione e sospensione della provvisoria esecuzione;

(...)».

17 L'articolo 8 del suddetto decreto legislativo è così formulato:

«1. All'atto della presentazione della domanda di mediazione, il responsabile dell'organismo designa un mediatore e fissa il primo incontro tra le parti non oltre trenta giorni dal deposito della domanda. La domanda e la data del primo incontro sono comunicate all'altra parte con ogni mezzo idoneo ad assicurarne la ricezione, anche a cura della parte istante. Al primo incontro e agli incontri successivi, fino al termine della procedura, le parti devono partecipare con l'assistenza dell'avvocato. (...)

(...)

4-bis. Dalla mancata partecipazione senza giustificato motivo al procedimento di mediazione il giudice può desumere argomenti di prova nel successivo giudizio ai sensi dell'articolo 116, secondo comma, del codice di procedura civile. Il giudice condanna la parte costituita che, nei casi previsti dall'articolo 5, non ha partecipato al procedimento senza giustificato motivo, al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio.

(...)».

18 Il decreto legislativo del 6 agosto 2015, n. 130, recante attuazione della direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori) (GURI n. 191 del 19 agosto 2015; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 130/2015»), ha inserito, nel decreto legislativo del 6 settembre 2005, n. 206, recante Codice del consumo (GURI n. 235 dell'8 ottobre 2005; in prosieguo: il «codice del consumo»), un titolo II-bis rubricato «Risoluzione extragiudiziale delle controversie». L'articolo 141 di tale codice, come modificato dal decreto legislativo n. 130/2015, che figura all'interno di questo nuovo titolo, prevede quanto segue:

«(...)

4. Le disposizioni di cui al presente titolo, si applicano alle procedure volontarie di composizione extragiudiziale per la risoluzione, anche in via telematica, delle controversie nazionali e transfrontaliere, tra consumatori e professionisti residenti e stabiliti nell'Unione europea, nell'ambito delle quali l'organismo ADR propone una soluzione o riunisce le parti al fine di agevolare una soluzione amichevole e, in particolare, agli organismi di mediazione per la trattazione degli affari in materia di consumo iscritti nella sezione speciale di cui all'articolo 16, commi 2 e 4, del decreto legislativo [n. 28/2010], e agli altri organismi ADR istituiti o iscritti presso gli elenchi tenuti e vigilati dalle autorità di cui al comma 1, lettera i), previa la verifica della sussistenza dei requisiti e della conformità della propria organizzazione e delle proprie procedure alle prescrizioni del presente titolo. (...)

(...)

6. Sono fatte salve le seguenti disposizioni che prevedono l'obbligatorietà delle procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie:

a) articolo 5, comma 1-bis, del decreto legislativo [n. 28/2010], che disciplina i casi di condizione di procedibilità con riferimento alla mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali;

(...).».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 19 Il Banco Popolare ha concesso al sig. M. e alla sig.ra aperture di credito in conto corrente sulla base di tre contratti successivi al fine di consentire loro l'acquisto di azioni, tra cui quelle emesse dal Banco Popolare stesso o da altre società al medesimo appartenenti.
- 20 Il 15 giugno 2015 il Banco Popolare ha ottenuto un decreto ingiuntivo nei confronti del sig. M. e della sig.ra, per un importo di EUR 991 848,21, corrispondente al saldo che, a suo avviso, gli era ancora dovuto sulla base di un contratto firmato il 16 luglio 2009 per l'apertura di un conto corrente con garanzia ipotecaria. Il sig. M. e la sig.ra hanno proposto opposizione a tale decreto, chiedendo la sospensione della provvisoria esecuzione del medesimo.
- 21 Il Tribunale Ordinario di Verona (Italia), giudice del rinvio, rileva che, ai sensi del diritto nazionale, condizione di procedibilità di una simile opposizione è il previo esperimento ad opera delle parti di una procedura di mediazione, in applicazione dell'articolo 5, commi 1-bis e 4, del decreto legislativo n. 28/2010. Esso rileva altresì che la controversia al suo esame rientra nell'ambito di applicazione del codice del consumo, come modificato dal decreto legislativo n. 130/2015, che ha recepito la direttiva 2013/11 nell'ordinamento italiano. Infatti, il sig. M. e la sig.ra dovrebbero essere considerati «consumatori», ai sensi dell'articolo 4, lettera a), di tale direttiva, i quali hanno stipulato contratti qualificabili come «contratti di servizi» a norma dell'articolo 4, lettera d), della medesima direttiva.
- 22 Secondo il giudice del rinvio, non vi è chiarezza sul fatto che l'esplicito rinvio della direttiva 2013/11 alla direttiva 2008/52 implichi che la prima di queste direttive abbia inteso riservare agli Stati membri la facoltà di prevedere il ricorso obbligatorio a una procedura di mediazione anziché alla procedura di ADR contemplata dalla direttiva 2013/11 in materia di controversie riguardanti i consumatori. Infatti, l'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2008/52, laddove consente agli Stati membri di prevedere la mediazione come condizione di procedibilità delle procedure giudiziali, non avrebbe carattere precettivo, lasciando tale scelta alla discrezionalità degli Stati membri.
- 23 Ciò premesso, il giudice nazionale ritiene che le disposizioni di diritto italiano in materia di mediazione obbligatoria siano in contrasto con la direttiva 2013/11. Infatti, quest'ultima istituirebbe un sistema unitario, esclusivo e armonizzato per le controversie riguardanti i consumatori, che vincolerebbe gli Stati membri al conseguimento dell'obiettivo da essa perseguito. Tale direttiva dovrebbe quindi applicarsi anche ai procedimenti previsti dalla direttiva 2008/52.
- 24 Il giudice del rinvio sottolinea anche il fatto che l'articolo 9 della direttiva 2013/11 lascia alle parti la scelta non solo di partecipare o meno alla procedura ADR, ma anche di ritirarsi in qualsiasi momento dalla stessa, ragion per cui il ricorso obbligatorio alla mediazione, previsto dal diritto

nazionale, porrebbe il consumatore in una posizione più sfavorevole di quella in cui si troverebbe se un simile ricorso avesse mero carattere facoltativo.

- 25 Infine, secondo il giudice del rinvio, la procedura di mediazione obbligatoria prevista dal diritto nazionale non è conforme all'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 2013/11, in quanto, nel procedimento nazionale, le parti non possono ritirarsi dalla procedura di mediazione in ogni momento, e senza conseguenze di sorta, se non sono soddisfatte delle prestazioni o del funzionamento della procedura. Esse potrebbero farlo solamente in presenza di un giustificato motivo, a pena di esporsi a una sanzione pecuniaria che il giudice è tenuto a infliggere quand'anche la parte che abbia così rinunciato alla procedura di mediazione risulti vittoriosa al termine del procedimento giudiziario.
- 26 In tale contesto, il Tribunale Ordinario di Verona ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2013/11, nella parte in cui prevede che la medesima direttiva si applichi "fatta salva la direttiva 2008/52", vada inteso nel senso che fa salva la possibilità per i singoli Stati membri di prevedere la mediazione obbligatoria per le sole ipotesi che non ricadono nell'ambito di applicazione della direttiva 2013/11, vale a dire le ipotesi di cui all'articolo 2, paragrafo 2 della direttiva 2013/11, le controversie contrattuali derivanti da contratti diversi da quelli di vendita o di servizi oltre quelle che non riguardino consumatori.
- 2) Se l'articolo 1 (...) della direttiva 2013/11, nella parte in cui assicura ai consumatori la possibilità di presentare reclamo nei confronti dei professionisti dinanzi ad appositi organismi di risoluzione alternativa delle controversie, vada interpretato nel senso che tale norma osta ad una norma nazionale che prevede il ricorso alla mediazione, in una delle controversie di cui all'articolo 2, paragrafo 1 della direttiva 2013/11, quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale della parte qualificabile come consumatore, e, in ogni caso, ad una norma nazionale che preveda l'assistenza difensiva obbligatoria, ed i relativi costi, per il consumatore che partecipi alla mediazione relativa ad una delle predette controversie, nonché la possibilità di non partecipare alla mediazione se non in presenza di un giustificato motivo».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

- 27 I governi italiano e tedesco mettono in discussione la ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale, in quanto la direttiva 2013/11 non sarebbe applicabile alla controversia principale. Il governo italiano afferma che tale controversia **si innesta in un procedimento per ingiunzione di pagamento promosso da un professionista nei confronti di un consumatore e, a questo titolo, è escluso dall'ambito di applicazione della direttiva 2013/11.** Quanto al governo tedesco, esso considera che il giudice del rinvio non precisa se la procedura di mediazione istituita dal decreto legislativo n. 28/2010 configuri una **«procedura ADR» dinanzi a un «organismo ADR» secondo le definizioni fornite dalla direttiva 2013/11, unica ipotesi in cui tale direttiva sarebbe applicabile.**
- 28 Secondo costante giurisprudenza della Corte, il rigetto da parte di quest'ultima di una domanda proposta da un giudice nazionale è possibile solo quando appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta da tale giudice non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure, ancora, quando la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte (sentenza del 14 marzo 2013, Allianz Hungária Biztosító e a., C-32/11, EU:C:2013:160, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).
- 29 Nella fattispecie, risulta tuttavia che la questione dell'applicabilità della direttiva 2013/11 alla controversia principale è indissolubilmente collegata alle risposte che devono essere fornite alla domanda di pronuncia pregiudiziale in esame. Alla luce di tali considerazioni, la Corte è competente a rispondere a tale domanda (v., per analogia, sentenza del 7 marzo 2017, X e X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

Sulla prima questione

- 30 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2013/11, nella parte in cui dispone che tale direttiva si applichi «fatta salva» la direttiva 2008/52, debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che prevede una procedura di mediazione obbligatoria nelle controversie indicate all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2013/11.
- 31 Si deve ricordare che l'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 2008/52 enuncia che essa ha l'obiettivo di facilitare l'accesso alla risoluzione alternativa delle controversie e di promuovere la composizione amichevole delle medesime incoraggiando il ricorso alla mediazione. Il successivo paragrafo 2 sottolinea che tale direttiva si applica alle controversie transfrontaliere in materia civile e commerciale, ossia, conformemente al suo articolo 2, alle controversie in cui almeno una delle parti è domiciliata o risiede abitualmente in uno Stato membro diverso da quello di qualsiasi altra parte.
- 32 **Orbene, nella fattispecie, è pacifico che la controversia principale non integra una controversia transfrontaliera siffatta.**
- 33 È pur vero che, come enunciato dal considerando 8 della direttiva 2008/52, nulla vieta agli Stati membri di applicare tale direttiva ai procedimenti di mediazione interni, facoltà di cui, come emerge dalla domanda di pronuncia pregiudiziale, il legislatore italiano si è avvalso. Nello stesso senso, il considerando 19 della direttiva 2013/11 ricorda che la direttiva 2008/52 definisce un quadro di riferimento per i sistemi di mediazione a livello di Unione per quanto concerne le controversie transfrontaliere, senza impedire l'applicazione di tale direttiva ai sistemi di mediazione interna.
- 34 Tuttavia, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 60 delle conclusioni, la scelta del legislatore italiano di estendere l'applicazione del decreto legislativo n. 28/2010 alle controversie nazionali non può avere l'effetto di ampliare l'ambito di applicazione della direttiva 2008/52, come definito all'articolo 1, paragrafo 2, della stessa.
- 35 Ne consegue che, poiché la direttiva 2008/52 non è applicabile a una controversia come quella principale, non è necessario, nella presente causa, **pronunciarsi sulla questione dei rapporti tra tale direttiva e la direttiva 2013/11.** Quanto al punto se quest'ultima direttiva osti a una normativa nazionale come quella di cui al procedimento principale, esso è precisamente oggetto della seconda questione sollevata dal giudice del rinvio e deve, pertanto, essere esaminato in tale contesto.
- 36 Alla luce delle suesposte considerazioni, non occorre rispondere alla prima questione.

Sulla seconda questione

- 37 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se la direttiva 2013/11 debba essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, la quale prevede, in primo luogo, **il ricorso obbligatorio** a una procedura di mediazione, nelle controversie indicate all'articolo 2, paragrafo 1, di tale direttiva, come condizione di procedibilità della domanda giudiziale relativa a queste medesime controversie, in secondo luogo, che, nell'ambito di una mediazione siffatta, i **consumatori debbano essere assistiti da un avvocato** e, in terzo luogo, che i consumatori possano sottrarsi a **un previo ricorso alla mediazione solo se dimostrano l'esistenza di un giustificato motivo a sostegno di tale decisione.**
- 38 Per rispondere a tale questione, occorre esaminare, in limine, se la direttiva 2013/11 possa applicarsi a una normativa come quella di cui al procedimento principale.
- 39 A tale riguardo occorre rilevare che, conformemente al suo articolo 1, la direttiva 2013/11 è volta a dare ai consumatori la possibilità di presentare, su base volontaria, reclamo nei confronti di professionisti attraverso procedure ADR.
- 40 La direttiva 2013/11 si applica non a tutte le controversie che coinvolgono consumatori, ma solo alle procedure che soddisfano i seguenti presupposti cumulativi: in primo luogo, la procedura deve essere stata promossa da un consumatore nei confronti di un professionista con riferimento a obbligazioni contrattuali derivanti da contratti di vendita o di servizi, in secondo luogo, conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, lettera g), della direttiva 2013/11, tale procedura deve soddisfare i requisiti previsti dalla suddetta direttiva – e in particolare, sotto tale profilo, essere

indipendente, imparziale, trasparente, efficace, rapida ed equa – e, in terzo luogo, detta procedura deve essere affidata a un organismo ADR, ossia, conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, lettera h), della medesima direttiva, a un organismo, a prescindere dalla sua denominazione, istituito su base permanente, che offre la risoluzione di una controversia attraverso una procedura ADR ed è inserito in elenco ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva 2013/11, elenco notificato alla Commissione europea.

- 41 Per determinare se la direttiva 2013/11 sia applicabile a una procedura ADR come quella discussa nel procedimento principale, occorre verificare la sussistenza dei suddetti presupposti.
- 42 Quanto al primo presupposto, la questione se una procedura ADR, come quella discussa nel procedimento principale, si debba considerare promossa non da un professionista, ma da un consumatore, ricade nella sfera di valutazione del giudice nazionale e in quella di applicazione del diritto interno di ciascuno Stato membro. Di conseguenza, con riferimento al procedimento principale, spetta al giudice del rinvio valutare se l'opposizione a un decreto ingiuntivo nonché la domanda di sospensione della provvisoria esecuzione del medesimo configurino un reclamo presentato da un consumatore, avente carattere autonomo rispetto al procedimento di ingiunzione promosso da un professionista del settore creditizio, come quello di cui al procedimento principale.
- 43 Quanto al secondo e al terzo presupposto, la domanda di pronuncia pregiudiziale non precisa se la procedura di mediazione prevista dalla normativa italiana si svolga dinanzi a un organismo ADR, ai sensi della direttiva 2013/11. Anche sotto tale profilo, spetta al giudice del rinvio valutare se l'organismo previsto all'articolo 141, comma 4, del codice del consumo, come modificato dal decreto legislativo n. 130/2015, sia un organismo ADR, che soddisfi i requisiti imposti dalla direttiva 2013/11, dal momento che ciò costituisce un presupposto per la sua applicazione.
- 44 Ne consegue che la direttiva 2013/11, fatte salve le verifiche da compiersi a cura del giudice del rinvio, può trovare applicazione a una normativa come quella discussa nel procedimento principale.
- 45 Per quanto riguarda i tre elementi contenuti nella questione sollevata dal giudice del rinvio e, in primo luogo, quanto al requisito di una procedura di mediazione come condizione di procedibilità di un'azione giudiziaria riguardante la controversia oggetto di tale procedura, requisito previsto all'articolo 5, paragrafo 1-bis, del decreto legislativo n. 28/2010, è pur vero che l'articolo 1, prima frase, della direttiva 2013/11 prevede la facoltà per i consumatori di presentare «su base volontaria» reclamo nei confronti dei professionisti dinanzi a organismi ADR.
- 46 A questo proposito il giudice del rinvio si domanda se, sulla base di un'interpretazione letterale di detto articolo 1, prima frase, gli Stati membri siano autorizzati a mantenere un simile ricorso preventivo e obbligatorio alla mediazione per le sole tipologie di controversie che non rientrano nell'ambito di applicazione di tale direttiva.
- 47 Tuttavia, secondo costante giurisprudenza della Corte, ai fini dell'interpretazione delle disposizioni di diritto dell'Unione si deve tener conto non soltanto del loro tenore letterale, ma anche del loro contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui esse fanno parte (sentenza del 15 ottobre 2014, Hošťická e a., C-561/13, EU:C:2014:2287, punto 29).
- 48 A tale riguardo, anche se l'articolo 1, prima frase, della direttiva 2013/11 utilizza l'espressione «su base volontaria», si deve rilevare che la seconda frase di detto articolo prevede espressamente la possibilità, per gli Stati membri, di rendere obbligatoria la partecipazione alle procedure ADR, a condizione che una tale legislazione non impedisca alle parti di esercitare il loro diritto di accedere al sistema giudiziario.
- 49 Tale interpretazione è corroborata dall'articolo 3, lettera a), della direttiva 2008/52, che definisce la mediazione come un procedimento strutturato, indipendentemente dalla denominazione, dove due o più parti di una controversia tentano esse stesse, su base volontaria, di raggiungere un accordo sulla risoluzione della medesima. Infatti, tale procedimento può essere avviato dalle parti oppure suggerito od ordinato da un organo giurisdizionale, ma anche prescritto dal diritto di uno Stato membro. Inoltre, conformemente all'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2008/52, quest'ultima lascia impregiudicata la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio, purché tale legislazione non impedisca alle parti di esercitare il diritto di accesso al sistema giudiziario.

- 50 Come emerge dal considerando 13 della direttiva 2008/52, il carattere volontario della mediazione consiste, pertanto, non già nella libertà delle parti di ricorrere o meno a tale procedimento, bensì nel fatto che «le parti gestiscono esse stesse il procedimento e possono organizzarlo come desiderano e porvi fine in qualsiasi momento».
- 51 Assume quindi rilevanza non il carattere obbligatorio o facoltativo del sistema di mediazione, ma il fatto che il diritto di accesso delle parti al sistema giudiziario sia preservato. A tal fine, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 75 delle conclusioni, gli Stati membri conservano la loro piena autonomia legislativa, a condizione che sia rispettato l'effetto utile della direttiva 2013/11.
- 52 Pertanto, il fatto che una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale abbia non solo introdotto una procedura di mediazione extragiudiziale, ma abbia, in aggiunta, reso obbligatorio il ricorso a quest'ultima prima di adire un organo giurisdizionale non è tale da pregiudicare la realizzazione dell'obiettivo della direttiva 2013/11 (v., per analogia, sentenza del 18 marzo 2010, Alassini e a., da C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, punto 45).
- 53 Indubbiamente, è evidente che, condizionando la procedibilità delle domande giudiziali presentate nelle materie previste all'articolo 5, paragrafo 1-bis, del decreto legislativo n. 28/2010 all'esperimento di un tentativo di mediazione obbligatoria, la normativa nazionale di cui al procedimento principale introduce una tappa aggiuntiva da superare prima di poter accedere al giudice. Tale condizione potrebbe incidere sul principio della tutela giurisdizionale effettiva (v., in tal senso, sentenza del 18 marzo 2010, Alassini e a., da C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, punto 62).
- 54 Tuttavia, secondo costante giurisprudenza della Corte, i diritti fondamentali non si configurano come prerogative assolute, ma possono soggiacere a restrizioni, a condizione che queste rispondano effettivamente a obiettivi di interesse generale perseguiti dalla misura di cui trattasi e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti (sentenza del 18 marzo 2010, Alassini e a., da C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, punto 63 e giurisprudenza ivi citata).
- 55 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 81 delle conclusioni, sebbene la sentenza del 18 marzo 2010, Alassini e a. (da C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146), riguardi una procedura di conciliazione, il ragionamento seguito dalla Corte nell'ambito di quella sentenza è trasponibile a normative nazionali che rendano obbligatorio il ricorso ad altre procedure extragiudiziali, quali la procedura di mediazione discussa nel procedimento principale.
- 56 Ciò rilevato, come enunciato, in sostanza, dal considerando 45 della direttiva 2013/11, gli Stati membri sono liberi di scegliere i mezzi che giudicano appropriati per far sì che l'accesso al sistema giudiziario non sia ostacolato, fermo restando che, da un lato, il fatto che l'esito della procedura ADR non sia vincolante per le parti e, dall'altro, il fatto che i termini di prescrizione o decadenza non scadano durante una procedura siffatta costituiscono due mezzi che, tra gli altri, sarebbero adeguati per conseguire tale obiettivo.
- 57 Per quanto riguarda il carattere vincolante dell'esito della procedura ADR, l'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2013/11 impone agli Stati membri di garantire che, nell'ambito di tale procedura, le parti abbiano la possibilità di ritirarsi dalla stessa in qualsiasi momento se non sono soddisfatte delle sue prestazioni o del suo funzionamento. Inoltre, conformemente all'articolo 9, paragrafo 2, lettera b), di tale direttiva, al termine della procedura ADR, viene solamente proposta una soluzione alle parti, e queste sono libere di accettare o seguire la soluzione proposta o meno.
- 58 Anche se l'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva 2013/11 sancisce la possibilità per le normative nazionali di prevedere che l'esito delle procedure ADR sia vincolante per i professionisti, una simile possibilità richiede che il consumatore abbia precedentemente accettato la soluzione proposta.
- 59 Quanto ai termini di prescrizione o decadenza, l'articolo 12 della direttiva 2013/11 dispone che gli Stati membri provvedano affinché alle parti che ricorrono a una procedura ADR nel tentativo di dirimere una controversia non sia impedito di avviare un procedimento giudiziario in ragione della scadenza dei termini di prescrizione o decadenza nel corso di tale procedura.

- 60 Peraltro, a termini dell'articolo 8, lettera a), della direttiva 2013/11, la procedura ADR dev'essere accessibile online o offline per entrambe le parti, a prescindere dalla loro ubicazione.
- 61 Il requisito di una procedura di mediazione come condizione di procedibilità di un ricorso giurisdizionale può quindi rivelarsi compatibile con il principio della tutela giurisdizionale effettiva qualora tale procedura non conduca a una decisione vincolante per le parti, non comporti un ritardo sostanziale per la proposizione di un ricorso giurisdizionale, sospenda la prescrizione o la decadenza dei diritti in questione e non generi costi, ovvero generi costi non ingenti, per le parti, a patto però che la via elettronica non costituisca l'unica modalità di accesso a detta procedura di conciliazione e che sia possibile disporre provvedimenti provvisori nei casi eccezionali in cui l'urgenza della situazione lo impone (v., in tal senso, sentenza del 18 marzo 2010, Alassini e a., da C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, punto 67).
- 62 Spetta quindi al giudice del rinvio verificare se la normativa nazionale discussa nel procedimento principale, in particolare l'articolo 5 del decreto legislativo n. 28/2010 nonché l'articolo 141 del codice del consumo, come modificato dal decreto legislativo n. 130/2015, non impedisca alle parti di esercitare il loro diritto di accesso al sistema giudiziario, come richiesto dall'articolo 1 della direttiva 2013/11, in quanto risponde ai requisiti indicati al punto precedente.
- 63 Qualora tale esigenza sia rispettata, il requisito di una procedura di mediazione come condizione di procedibilità di un ricorso giurisdizionale sarebbe infatti compatibile con l'articolo 1 della direttiva 2013/11.
- 64 In secondo luogo, quanto all'obbligo, per il consumatore, di essere assistito da un avvocato per promuovere una procedura di mediazione, la risposta a tale questione emerge dalla formulazione dell'articolo 8, lettera b), della direttiva 2013/11. Tale articolo, infatti, relativo all'efficacia della procedura, stabilisce che gli Stati membri garantiscono che le parti abbiano accesso alla procedura ADR senza essere obbligate a ricorrere a un avvocato o a un consulente legale. Inoltre, l'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), della suddetta direttiva dispone che le parti siano informate del fatto che non sono obbligate a ricorrere a un avvocato o a un consulente legale.
- 65 Pertanto, una normativa nazionale non può imporre al consumatore che prende parte a una procedura ADR di essere assistito obbligatoriamente da un avvocato.
- 66 Infine, in terzo luogo, quanto alla questione della necessità di interpretare la direttiva 2013/11 nel senso che esso osta a una disposizione di diritto nazionale secondo la quale i consumatori possono ritirarsi da una procedura di mediazione nel solo caso in cui dimostrino l'esistenza di un giustificato motivo a sostegno di tale decisione, a pena di sanzioni nell'ambito del successivo procedimento giudiziario, si deve ritenere che una limitazione siffatta sia tale da restringere il diritto di accesso delle parti al sistema giudiziario, contrariamente all'obiettivo perseguito dalla direttiva 2013/11, richiamato al suo articolo 1. Infatti, l'eventuale ritiro del consumatore dalla procedura ADR non deve avere conseguenze sfavorevoli nei suoi confronti nell'ambito del ricorso giurisdizionale relativo alla controversia che è stata, o avrebbe dovuto essere, oggetto di tale procedura.
- 67 Quest'ultima considerazione è corroborata dalla formulazione dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2013/11, il quale, con riferimento alle procedure ADR volte a risolvere la controversia proponendo una soluzione, impone agli Stati membri di garantire che le parti abbiano la possibilità di ritirarsi dalla procedura in qualsiasi momento se non sono soddisfatte delle prestazioni o del funzionamento della procedura.
- 68 Questa stessa disposizione precisa altresì che, nel caso in cui la normativa nazionale preveda la partecipazione obbligatoria del professionista alle procedure ADR, il consumatore, e solamente lui, deve sempre beneficiare di tale diritto di ritirarsi.
- 69 Di conseguenza, la direttiva 2013/11 dev'essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale che limita il diritto dei consumatori di ritirarsi dalla procedura di mediazione al solo caso in cui dimostrino l'esistenza di un giustificato motivo a sostegno di tale decisione.
- 70 Ciò constatato, occorre rilevare che, durante l'udienza, il governo italiano ha dichiarato che l'imposizione di un'ammenda da parte del giudice in un successivo procedimento è prevista soltanto in caso di mancata partecipazione senza giustificato motivo alla procedura di mediazione, e non in caso di ritiro dalla medesima. Se così è, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, la

direttiva 2013/11 non osta a una normativa nazionale che consente al consumatore di rifiutare di partecipare a una previa procedura di mediazione solamente per un giustificato motivo, purché egli possa porvi fine senza restrizioni successivamente al primo incontro col mediatore.

71 Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che:

- la direttiva 2013/11 dev'essere interpretata nel senso che essa non osta a una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che prevede il ricorso a una procedura di mediazione, nelle controversie indicate all'articolo 2, paragrafo 1, di tale direttiva, come condizione di procedibilità della domanda giudiziale relativa a queste medesime controversie, purché un requisito siffatto non impedisca alle parti di esercitare il loro diritto di accesso al sistema giudiziario;
- la medesima direttiva dev'essere invece interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, la quale prevede che, nell'ambito di una mediazione siffatta, i consumatori debbano essere assistiti da un avvocato e possano ritirarsi da una procedura di mediazione solo se dimostrano l'esistenza di un giustificato motivo a sostegno di tale decisione.

Sulle spese

72 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:

La direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori), dev'essere interpretata nel senso che essa non osta a una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che prevede il ricorso a una procedura di mediazione, nelle controversie indicate all'articolo 2, paragrafo 1, di tale direttiva, come condizione di procedibilità della domanda giudiziale relativa a queste medesime controversie, purché un requisito siffatto non impedisca alle parti di esercitare il loro diritto di accesso al sistema giudiziario.

La medesima direttiva dev'essere invece interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, la quale prevede che, nell'ambito di una mediazione siffatta, i consumatori debbano essere assistiti da un avvocato e possano ritirarsi da una procedura di mediazione solo se dimostrano l'esistenza di un giustificato motivo a sostegno di tale decisione.