

Edizione provvisoria

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
presentate il 16 febbraio 2017 ([1](#))

Causa C-75/16

Livio Menini
Maria Antonia Rampanelli
contro
Banco Popolare – Società Cooperativa

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale Ordinario di Verona (Italia)]

«Rinvio pregiudiziale – Opposizione a un'ordinanza d'ingiunzione di pagamento – Direttiva 2008/52/CE – Mediazione in materia civile e commerciale – Articolo 1, paragrafo 2 – Ambito di applicazione – Direttiva 2013/11/UE – Risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori – Articolo 1 – Obbligo per il consumatore di avviare un procedimento di mediazione prima di adire un organo giurisdizionale – Articolo 2 – Ambito di applicazione – Articolo 8, lettera b) – Assistenza obbligatoria di un avvocato – Articolo 9, paragrafo 2, lettera a) – Sanzioni per il ritiro dal procedimento di mediazione»

I – Introduzione

1. Il Tribunale Ordinario di Verona (Italia) è investito dell'opposizione, proposta da due consumatori, a un'ordinanza d'ingiunzione di pagamento ottenuta nei loro confronti da un istituto di credito.

2. Ai sensi della normativa italiana di trasposizione della direttiva 2008/52/CE relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale ([2](#)), la ricevibilità dell'opposizione è subordinata al previo esperimento, su iniziativa delle parti oppponenti, di un procedimento di mediazione. Il giudice del rinvio constata, peraltro, che la controversia principale rientra parimenti nell'ambito di applicazione della normativa italiana di trasposizione della direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori ([3](#)). Orbene, esso nutre dubbi in merito alla compatibilità di un siffatto procedimento di mediazione obbligatoria, pur conforme alla direttiva 2008/52, con talune disposizioni della direttiva 2013/11.

3. In tale contesto, detto giudice interroga la Corte, in primo luogo, sulla delimitazione dei rispettivi ambiti di applicazione di tali due direttive. Esso domanda, in secondo luogo, se le disposizioni della direttiva 2013/11 ostino a che la ricevibilità di una domanda giudiziale, proposta da un consumatore nei confronti di un professionista e vertente su un contratto di prestazione di servizi,

sia subordinata al previo esperimento, da parte del consumatore, di un procedimento di mediazione. In terzo luogo, il giudice del rinvio domanda alla Corte se le modalità della procedura di mediazione prevista dalla normativa italiana, in quanto obbligano il consumatore a farsi assistere da un avvocato e prevedono sanzioni in caso di ritiro senza giustificato motivo da tale procedimento, siano conformi alla direttiva 2013/11.

II – Contesto normativo

A – *Diritto dell'Unione*

1. Direttiva 2008/52

4. L'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/52 enuncia che quest'ultima «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».

5. L'articolo 3, lettera a), di tale direttiva 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 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».

6. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, di detta direttiva, quest'ultima «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».

2. Direttiva 2013/11

7. Conformemente al suo articolo 1, la direttiva 2013/11 ha l'obiettivo 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 risoluzione alternativa delle controversie [in prosieguo: "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».

8. Ai sensi dell'articolo 2 di tale direttiva:

«1. La presente direttiva si applica alle procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie, nazionali e transfrontaliere, concernenti obbligazioni contrattuali derivanti da contratti di vendita o di servizi tra professionisti stabiliti nell'Unione e consumatori residenti nell'Unione attraverso l'intervento di un organismo ADR che propone o impone una soluzione o riunisce le parti al fine di agevolare una soluzione amichevole.

2. La presente direttiva non si applica:

(...)

g) alle procedure avviate da un professionista nei confronti di un consumatore;

(...)».

9. L'articolo 3, paragrafi 1 e 2, di detta direttiva è così formulato:

«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/CE».

10. L'articolo 4, paragrafo 1, lettera g), della direttiva 2013/11 definisce la «procedura ADR» come «una procedura di cui all'articolo 2 conforme ai requisiti di cui alla presente direttiva ed eseguita da un organismo ADR». Un «organismo ADR» è, a termini dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera h), di tale direttiva, «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».

11. L'articolo 5, paragrafo 1, di detta direttiva dispone che «[g]li Stati membri (...) garantiscono che le controversie oggetto della presente direttiva e che coinvolgono un professionista stabilito nei loro rispettivi territori possano essere presentate a un organismo ADR che soddisfa i requisiti da essa stabiliti».

12. L'articolo 8, lettera b), della medesima direttiva prescrive agli Stati membri di garantire alle parti l'accesso alle procedure ADR «senza essere obbligate a ricorrere a un avvocato o consulente legale».

13. In forza dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2013/11, «[n]ell'ambito delle procedure ADR volte a risolvere la controversia proponendo una soluzione, gli Stati membri garantiscono che 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».

14. Ai sensi dell'articolo 20 di tale direttiva:

«1. Ogni autorità competente valuta, in particolare sulla base delle informazioni ricevute a norma dell'articolo 19, paragrafo 1, se gli organismi di risoluzione delle controversie a essa notificati si possono considerare organismi ADR che rientrano nell'ambito d'applicazione della presente direttiva e che rispettano i requisiti di qualità di cui al capo II e alle disposizioni nazionali di attuazione, incluse le disposizioni nazionali che fissano requisiti più rigorosi di quelli della presente direttiva, conformemente al diritto dell'Unione.

2. Ogni autorità competente, sulla base della valutazione di cui al paragrafo 1, fa un elenco di tutti gli organismi ADR che le sono stati notificati e che soddisfano le condizioni di cui al paragrafo 1.

(...))».

B – *Diritto italiano*

1. Decreto legislativo n. 28/2010

15. L'articolo 5 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 (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 28/2010») (4), il quale traspone la direttiva 2008/52, così dispone:

«1-bis. Chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa a una controversia in materia di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante da responsabilità medica e sanitaria e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari, è tenuto, assistito dall'avvocato, preliminarmente a esperire il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto ovvero i procedimenti previsti dal decreto legislativo 8 ottobre 2007, n. 179, e dai rispettivi regolamenti di attuazione 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 (...)).

16. Secondo l'articolo 8, comma 1, di tale decreto, «[a]l primo incontro e agli incontri successivi [delle parti dinanzi al mediatore], fino al termine della procedura, le parti devono partecipare con l'assistenza dell'avvocato». Il comma 4-bis di tale disposizione enuncia che, «[d]alla 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».

2. Decreto legislativo n. 130/2015

17. Il decreto legislativo del 6 agosto 2015, n. 130, recante attuazione della direttiva 2013/11 sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 130/2015») (5), ha modificato talune disposizioni del decreto legislativo del 6 settembre 2005, n. 206, recante il codice del consumo (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 206/2005») (6). In particolare, l'articolo 1 del decreto legislativo n. 130/2015 ha sostituito l'articolo 141 del decreto legislativo n. 206/2005, i cui commi 4 e 6 prevedono ormai 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] (...)).

III – Procedimento principale, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

18. Il 15 giugno 2015, il Banco Popolare – Società Cooperativa ha ottenuto, per via giudiziaria, un'ingiunzione di pagamento nei confronti del sig. Livio Menini e della sig.ra Maria Antonia Rampanelli, per un importo di EUR 991 848,21. Tale importo corrisponde al saldo ancora dovuto a titolo di un contratto di apertura di credito ipotecario in conto corrente concluso tra questi ultimi e il Banco Popolare. Il sig. Menini e la sig.ra Rampanelli hanno proposto opposizione all'ordinanza d'ingiunzione di pagamento e chiesto la sospensione dell'esecuzione provvisoria di tale ordinanza dinanzi al Tribunale Ordinario di Verona.

19. A sostegno dell'opposizione, questi ultimi allegano che il Banco Popolare ha più volte concesso loro, nonostante avessero redditi modesti, crediti in virtù di una serie di contratti. Tali crediti avrebbero avuto lo scopo di consentire loro di acquistare una quantità esorbitante di azioni, per gran parte dello stesso Banco Popolare o di altre società del medesimo gruppo. Il Banco Popolare avrebbe, inoltre, presentato tali investimenti come sicuri.

20. Il giudice del rinvio ritiene che occorra respingere la domanda di sospensione dell'esecuzione provvisoria. Una volta che esso abbia adottato tale decisione di rigetto, le parti opponenti dovranno, a pena di irricevibilità dell'opposizione, esperire un procedimento di mediazione ai sensi dell'articolo 5, commi 1-bis e 4, del decreto legislativo n. 28/2010, che traspone la direttiva 2008/52 nell'ordinamento italiano.

21. Tale giudice osserva che la controversia rientra altresì nell'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 130/2015, che provvede alla trasposizione nell'ordinamento italiano della direttiva 2013/11. Infatti, le parti opponenti presenterebbero la qualità di «consumatori», ai sensi dell'articolo 4, lettera a), di tale direttiva, che hanno concluso con un «professionista», quale definito all'articolo 4, lettera b), di detta direttiva, un «contratto di servizi», ai sensi dell'articolo 4, lettera d), della medesima direttiva.

22. Detto giudice ritiene, in sostanza, che la direttiva 2013/11 osti all'istituzione di un sistema di mediazione obbligatoria per le controversie dei consumatori – consentita invece dall'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2008/52 –, come quello previsto dal decreto legislativo n. 28/2010.

23. In primo luogo, il considerando 16 della direttiva 2013/11 imporrebbe agli Stati membri l'istituzione di un sistema ADR unificato per tutte le controversie dei consumatori. Esso osterebbe pertanto a che determinate controversie dei consumatori siano soggette a un sistema di mediazione obbligatoria, mentre per le altre controversie dei consumatori il ricorso alla mediazione è previsto su base volontaria. Orbene, l'articolo 5, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 28/2010 istituisce un sistema di mediazione obbligatoria per le sole controversie dei consumatori che vertono su contratti bancari e finanziari o su contratti assicurativi.

24. In secondo luogo, la direttiva 2013/11, mentre consente di imporre al professionista la partecipazione ad un procedimento di mediazione, vieterebbe agli Stati membri di far gravare un tale obbligo sul consumatore.

25. Pertanto, l'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2008/52 contrasterebbe col sistema istituito dalla direttiva 2013/11. Il giudice del rinvio suggerisce di risolvere tale asserito contrasto interpretando l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2013/11 in modo da evitare qualsiasi sovrapposizione degli ambiti di applicazione di tali due direttive. Più esattamente, la direttiva 2008/52 disciplinerebbe soltanto le controversie alle quali la direttiva 2013/11 non trova applicazione, vale a dire le controversie che non riguardano i consumatori, quelle che vertono su obblighi sorti da contratti diversi da quelli di vendita o di prestazione di servizi, nonché le controversie che esulano dall'ambito di applicazione di tale ultima direttiva ai sensi del suo articolo 2, paragrafo 2 (quali le procedure avviate da un professionista).

26. Tale giudice sottolinea, peraltro, che l'articolo 5, comma 1-bis, e l'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo n. 28/2010 prevedono l'assistenza obbligatoria del consumatore da parte di un avvocato nel corso del procedimento di mediazione. Orbene, l'articolo 8, lettera b), della direttiva 2013/11 vi osterebbe.

27. Il medesimo giudice nutre inoltre dubbi sulla conformità all'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), di tale direttiva dell'articolo 8, comma 4-bis, di detto decreto, nella parte in cui esso consente al consumatore di ritirarsi dal procedimento di mediazione senza subirne conseguenze sfavorevoli nell'ambito del successivo procedimento giudiziario soltanto in presenza di un giustificato motivo. Secondo il giudice del rinvio, la nozione di «giustificato motivo» rimanda a ragioni obiettive e non copre l'insoddisfazione del consumatore riguardo al procedimento di mediazione.

28. 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».
29. Hanno depositato osservazioni scritte i governi tedesco e italiano nonché la Commissione europea. Il governo italiano e la Commissione sono stati rappresentati all'udienza del 24 novembre 2016.

IV – Analisi

A – Sulla competenza della Corte

30. Nelle loro osservazioni scritte e orali, gli intervenienti hanno sollevato due argomenti in grado di mettere in discussione l'applicabilità della direttiva 2013/11 alla controversia principale nonché, di conseguenza, la rilevanza delle questioni pregiudiziali ai fini della risoluzione di tale controversia e la competenza della Corte a rispondervi.
31. In primo luogo, il governo italiano ha sostenuto, in udienza, che il procedimento principale si inserisce nel prolungamento di un procedimento d'ingiunzione di pagamento avviato da un professionista nei confronti di consumatori. Di conseguenza, tale controversia rientrerebbe nell'esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva 2013/11 di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera g), di quest'ultima.
32. In secondo luogo, il governo tedesco e la Commissione hanno sottolineato che la decisione di rinvio non indica se il procedimento di mediazione istituito dal decreto legislativo n. 28/2010 costituisca effettivamente una «procedura ADR» che si svolge dinanzi ad un «organismo ADR», secondo le definizioni di tali nozioni contenute nell'articolo 4, paragrafo 1, lettere g) e h), della direttiva 2013/11. Nel corso dell'udienza, il governo italiano ha sostenuto che non lo è. Orbene, qualora non rispondesse a tali definizioni, il procedimento di mediazione previsto da tale decreto non rientrerebbe, secondo gli intervenienti, nell'ambito di applicazione di detta direttiva, quale definito nel suo articolo 2, paragrafo 1.
33. Risponderò nell'ordine a tali due argomenti, nel prosieguo, tenendo presente la presunzione di rilevanza di cui godono le questioni pregiudiziali.
34. A tal riguardo rammento che detta presunzione può essere esclusa soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con l'effettività o l'oggetto del procedimento principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico oppure qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte (7). Pertanto, detta presunzione può essere rovesciata laddove, per esempio, tali questioni non siano manifestamente pertinenti ai fini della soluzione della controversia principale (8). In particolare, la Corte non è competente a rispondere ad una questione pregiudiziale quando sia manifesto che la disposizione di diritto dell'Unione di cui viene chiesta l'interpretazione non può essere applicata (9).

1. Sulla portata dell'esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva 2013/11 di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera g), di quest'ultima

35. A termini dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera g), della direttiva 2013/11, quest'ultima non si applica «alle procedure avviate da un professionista nei confronti di un consumatore». Il considerando 16 di tale direttiva precisa, a questo proposito, che essa non dovrebbe applicarsi «ai reclami presentati dai professionisti nei riguardi di consumatori».

36. Tale esclusione riflette l'obiettivo della direttiva, il quale, come risulta dal suo articolo 1, consiste nel contribuire, mediante il raggiungimento di un livello elevato di protezione dei consumatori, al corretto funzionamento del mercato interno garantendo che questi ultimi possano, nell'intera Unione, accedere a procedure ADR rispondenti a determinati requisiti di qualità al fine di presentare reclamo nei confronti di professionisti. La direttiva 2013/11 non mira, per contro, a garantire la disponibilità di tali procedure ai professionisti affinché questi ultimi possano far valere pretese nei confronti dei consumatori.

37. A mio avviso, detta esclusione implica anche che, nell'ipotesi in cui il professionista presenti un reclamo nei confronti del consumatore e ottenga una decisione favorevole dal giudice, detta direttiva non richieda che il consumatore che desideri contestare tale decisione possa, anziché proporre appello od opposizione avverso quest'ultima, contestarla dinanzi ad un organismo ADR.

38. Di conseguenza, ritengo che l'esclusione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera g), della direttiva 2013/11 copra la situazione in cui un consumatore contesta un'ordinanza d'ingiunzione di pagamento emessa nei suoi confronti su domanda di un professionista.

39. Ciò potrebbe, tuttavia, non valere nel caso in cui il consumatore, nella fase di opposizione a tale ordinanza, avanzasse una pretesa autonoma nei confronti del professionista, che avrebbe potuto costituire oggetto, in quanto tale, di un'azione giudiziaria distinta. In particolare, qualora il consumatore deduca, nell'ambito dell'opposizione, l'invalidità del contratto o di alcune delle sue clausole, la domanda volta a far dichiarare tale invalidità (nonché, se del caso, ad ottenere il risarcimento a tal titolo) costituisce, oltre che un mezzo di difesa sollevato nell'ambito del procedimento d'ingiunzione di pagamento, una pretesa autonoma del consumatore nei confronti del professionista (10). La direttiva 2013/11 richiede, a mio avviso, che il consumatore possa far valere tale pretesa dinanzi ad un organismo ADR (11). L'esclusione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera g), di tale direttiva non opererebbe, quindi, per quanto riguarda una siffatta pretesa.

40. La questione se il consumatore che propone opposizione ad una decisione faccia valere, in tale ambito, una pretesa autonoma nei confronti del professionista, che avrebbe potuto formare oggetto, in quanto tale, di un'azione giudiziaria, rientra nel diritto interno di ciascuno Stato membro. Tale valutazione è pertanto di competenza esclusiva del giudice nazionale.

41. Nella fattispecie, il contesto di fatto descritto nella decisione di rinvio e richiamato al paragrafo 19 delle presenti conclusioni suggerisce che il sig. Menini e la sig.ra Rampanelli hanno allegato, a sostegno dell'opposizione, che il Banco Popolare ha violato il diritto applicabile concedendo loro i crediti controversi. Spetta al giudice del rinvio valutare se una tale allegazione costituisca o meno un reclamo autonomo dei consumatori nei confronti del professionista.

42. Considero, pertanto, che, sebbene detta controversia si innesti in un procedimento d'ingiunzione di pagamento avviato da un professionista nei confronti di consumatori, non è manifesto che le disposizioni della direttiva 2013/11 di cui è richiesta l'interpretazione non si applichino alla controversia principale e, di conseguenza, che le questioni pregiudiziali non siano rilevanti ai fini della risoluzione di tale controversia.

2. Sulla qualità di «organismo ADR» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera h), della direttiva 2013/11 e sulle conseguenze che ne derivano

43. L'articolo 4, paragrafo 1, lettera g), della direttiva 2013/11 definisce la «procedura ADR» come una procedura eseguita da un «organismo ADR». A sua volta, l'«organismo ADR» è definito, all'articolo 4, paragrafo 1, lettera h), di tale direttiva, con riferimento all'elenco redatto in applicazione

dell'articolo 20, paragrafo 2, di quest'ultima. Tale elenco, che dev'essere redatto dalle autorità competenti di ciascuno Stato membro e trasmesso alla Commissione, enumera tutti gli organismi che sono stati notificati loro e che soddisfano, a seguito della verifica di cui al paragrafo 1 del medesimo articolo, i requisiti prescritti da detta direttiva e dalle disposizioni nazionali di attuazione (12).

44. Orbene, come risulta dall'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2013/11, quest'ultima si applica soltanto alle procedure che comportano «l'intervento di un organismo ADR». Il considerando 37 di tale direttiva precisa, al riguardo, che i requisiti di qualità da essa prescritti si applicano alle «procedure ADR seguite da un organismo ADR notificato alla Commissione». In altri termini, detta direttiva disciplina soltanto le procedure che si svolgono presso un organismo ADR quale definito all'articolo 4, lettera h), di quest'ultima.

45. Tale limitazione del campo di applicazione materiale della direttiva 2013/11, lungi dal sancire una definizione formalistica di quest'ultimo, si spiega alla luce dell'economia generale del sistema che essa istituisce.

46. A questo proposito sottolineo che l'articolo 5, paragrafo 1, di tale direttiva, letto alla luce dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera h), della stessa, obbliga ciascuno Stato membro a garantire, per qualsiasi controversia rientri nel campo di applicazione di detta direttiva e coinvolga un professionista stabilito nel suo territorio, l'accesso da parte dei consumatori ad (almeno) un organismo extragiudiziale che presenti le qualità richieste dalla medesima direttiva e sia inserito nell'elenco nazionale redatto ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, di quest'ultima.

47. A condizione che soddisfino tale obbligo, gli Stati membri possono istituire altri organismi extragiudiziali che non presentino necessariamente tali qualità e che non figurino pertanto in detto elenco. La direttiva 2013/11 non armonizza tutti i procedimenti extragiudiziali nazionali, ma si limita a garantire che ciascuno Stato membro preveda almeno una procedura ADR rispondente ai requisiti da essa stabiliti.

48. Nel caso di specie, la decisione di rinvio non precisa se il procedimento di mediazione previsto dal decreto legislativo n. 28/2010 si svolga dinanzi ad un «organismo ADR» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera h), della direttiva 2013/11, vale a dire un organismo inserito nell'elenco redatto dalle autorità italiane ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, di tale direttiva. Essa non indica neanche se i consumatori dispongano della facoltà di presentare una controversia dei consumatori di cui all'articolo 5, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 28/2010 ad altri organismi che figurino, se del caso, in tale elenco (13). All'udienza, il governo italiano ha sostenuto che l'organismo di mediazione competente nell'ambito del procedimento istituito dal decreto legislativo n. 28/2010 non è inserito in detto elenco.

49. Supponendo che tale organismo non vi sia inserito – circostanza che spetta al giudice del rinvio accertare –, ritengo, alla luce di quanto precede e al pari degli intervenienti, che siffatto procedimento di mediazione non rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 2013/11 (14).

50. Tali considerazioni, tuttavia, non rimettono in discussione la competenza della Corte. Infatti, data l'incertezza rilevata al paragrafo 48 delle presenti conclusioni, l'inapplicabilità alla controversia principale delle disposizioni della direttiva 2013/11 di cui viene chiesta l'interpretazione e, pertanto, l'irrelevanza delle questioni pregiudiziali ai fini della risoluzione di tale controversia non sembrano manifeste.

51. In ogni caso, anche se il procedimento di mediazione previsto dal decreto legislativo n. 28/2010 non rientrasse nell'ambito di applicazione di detta direttiva, tale circostanza non comporterebbe l'incompetenza della Corte, poiché occorrerebbe allora considerare che il legislatore italiano abbia esteso, in base al proprio diritto interno, il regime previsto da detta direttiva a tale procedimento.

52. A questo proposito rammento che, quando il diritto nazionale di uno Stato membro rende applicabili, in modo diretto e incondizionato, le disposizioni del diritto dell'Unione a situazioni non rientranti nell'ambito di applicazione di queste ultime al fine di assicurare un trattamento identico a tali situazioni e a quelle rientranti nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, la Corte si ritiene nondimeno competente ad interpretare dette disposizioni ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Tale

orientamento è giustificato dall'interesse ad assicurare che le disposizioni del diritto dell'Unione ricevano un'interpretazione uniforme (15).

53. Nel caso di specie, la decisione di rinvio fornisce indicazioni sufficientemente precise di un siffatto rinvio al diritto dell'Unione (16). Da essa risulta, infatti, che la normativa italiana di trasposizione della direttiva 2013/11 include esplicitamente il procedimento di mediazione previsto dal decreto legislativo n. 28/2010 nel suo ambito di applicazione (17). Pertanto, anche supponendo che detto procedimento coinvolga un organismo che non figura nell'elenco redatto ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva 2013/11, il legislatore italiano ha inteso, quanto meno, disciplinare detto procedimento nello stesso modo dei procedimenti dinanzi a organismi ADR regolarmente iscritti, mediante le disposizioni nazionali che traspongono detta direttiva.

54. Alla luce di tutte le precedenti considerazioni, ritengo che la Corte sia competente a rispondere alle questioni sollevate dal giudice del rinvio.

B – Sulla relazione tra la direttiva 2008/52 e la direttiva 2013/11

55. Con la sua prima questione, il giudice del rinvio interpella la Corte sull'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2013/11, ai sensi del quale quest'ultima si applica «fatta salva la direttiva 2008/52/CE». Tale giudice desidera sapere se gli ambiti di applicazione materiali di tali direttive coincidano o se, al contrario, la direttiva 2008/52 disciplini soltanto le controversie alle quali non si applica la direttiva 2013/11.

56. Non vi è dubbio, a mio avviso, che l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2013/11 consenta una certa sovrapposizione tra i rispettivi ambiti di applicazione di quest'ultima e della direttiva 2008/52. A tale riguardo, il considerando 19, in fine, della direttiva 2013/11 precisa che quest'ultima «è destinata a essere applicata orizzontalmente a tutti i tipi di procedure ADR, comprese [quelle] contemplate dalla direttiva 2008/52(...)». Come ha sottolineato il governo italiano, queste due direttive possono disciplinare una medesima controversia in modo concomitante, in quanto, se, da un lato, la direttiva 2008/52 disciplina già i procedimenti di mediazione, dall'altro, la direttiva 2013/11 armonizza in modo più dettagliato tutte le procedure ADR. Essa disciplina pertanto numerosi aspetti di tali procedure che non sono trattati nella direttiva 2008/52 (18).

57. Ciò detto, dalla decisione di rinvio risulta che la prima questione si basa sulla premessa secondo cui la controversia principale sarebbe teatro di un conflitto tra tali due direttive. Supponendo che tale premessa sia vera, occorrerebbe, al fine di dare una risposta utile al giudice del rinvio, fornirgli chiarimenti riguardo alle norme applicabili nel caso in cui le disposizioni della direttiva 2008/52 e quelle della direttiva 2013/11 entrassero in conflitto.

58. Tuttavia, dubito dell'esattezza di detta premessa. Come ha evidenziato la Commissione, un tale conflitto può verificarsi soltanto a condizione che una controversia rientri, simultaneamente, nell'ambito di applicazione di tutt'e due le direttive e che, inoltre, le disposizioni di queste ultime siano effettivamente incompatibili. Orbene, nessuna di queste due condizioni è soddisfatta nella fattispecie.

59. In primo luogo, la controversia principale non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2008/52, il quale, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, di tale direttiva, copre soltanto le controversie transfrontaliere (19). Per tali s'intendono, in sostanza, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della medesima direttiva, tutte le controversie in cui almeno due delle parti abbiano il loro domicilio o la loro residenza abituale in Stati membri diversi. Poiché le parti oppponenti sono domiciliate in Italia e anche il Banco Popolare ha sede in Italia, la controversia principale non rientra in tale definizione.

60. È pur vero, come indica il considerando 8 della direttiva 2008/52, che nulla impedisce agli Stati membri di applicarne le disposizioni ai procedimenti di mediazione interni. Il legislatore italiano si è avvalso di tale facoltà estendendo l'applicazione delle disposizioni del decreto legislativo n. 28/2010 alle controversie nazionali. Tale considerando, tuttavia, non può avere l'effetto di estendere, in contrasto con la chiara formulazione dell'articolo 1, paragrafo 2, di detta direttiva, l'ambito di applicazione di quest'ultima a siffatte controversie. Come ha osservato la Commissione all'udienza, detto considerando si limita a constatare la facoltà per gli Stati membri di applicare, in forza del loro

diritto interno, disposizioni del diritto dell'Unione a situazioni non rientranti nell'ambito di applicazione di tali disposizioni (20).

61. In secondo luogo, e in ogni caso, non condivido l'analisi del giudice del rinvio secondo cui l'articolo 3, lettera a), e l'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2008/52, consentendo agli Stati membri di imporre il ricorso ad un procedimento di mediazione prima del ricorso ad un organo giurisdizionale, sarebbero incompatibili con il sistema istituito dalla direttiva 2013/11. Poiché tale problematica è oggetto della prima parte della seconda questione, svilupperò il mio ragionamento nel prosieguo della mia esposizione (21).

62. Dato che la controversia principale non comporta quindi alcun conflitto tra le disposizioni della direttiva 2008/52 e quelle della direttiva 2013/11, non occorre determinare quali di tali disposizioni siano prioritarie.

63. A fini di completezza, aggiungo nondimeno che, ammesso che un tale conflitto sussista, la direttiva 2008/52 dovrebbe prevalere. Infatti, l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2013/11 conferisce a questa ultima priorità sugli altri atti dell'Unione contenenti disposizioni relative alle procedure extragiudiziali di ricorso avviate da un consumatore nei confronti di un professionista, «salvo qualora sia espressamente previsto altrimenti». L'articolo 3, paragrafo 2, di tale direttiva, letto alla luce del considerando 19 della medesima, stabilisce una siffatta deroga espressa, in quanto enuncia che detta direttiva «si applica fatta salva la direttiva 2008/52(...)». Tale considerando, oltre ad affermare la prevalenza di detta direttiva sulla direttiva 2013/11, indica che ciò avviene in quanto la direttiva 2008/52 istituisce già un quadro di riferimento applicabile specificamente ai sistemi di mediazione per quanto concerne le controversie transfrontaliere.

C – Sulla compatibilità con la direttiva 2013/11 di un obbligo di avviare un procedimento di mediazione

64. A termini della prima parte della seconda questione, il giudice del rinvio desidera sapere se l'articolo 1 della direttiva 2013/11 osti a una disposizione legislativa nazionale, quale l'articolo 5, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 28/2010, che subordina la ricevibilità di una domanda giudiziale proposta da un consumatore nei confronti di un professionista e vertente su un contratto di prestazione di servizi, al previo esperimento di un procedimento di mediazione su iniziativa del consumatore.

1. Sull'assenza di un divieto di principio di prevedere un obbligo di esperire un procedimento di mediazione in capo al consumatore

65. Il Tribunale Ordinario di Verona nutre dubbi in merito alla compatibilità dell'articolo 5, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 28/2010 con l'articolo 1 della direttiva 2013/11 per due motivi distinti.

66. Da una parte, esso si domanda se tale direttiva imponga agli Stati membri di prevedere un regime unico e uniforme di ADR per tutte le controversie dei consumatori. Ciò perché detto articolo 5, comma 1-bis, avrebbe l'effetto di frammentare i regimi di ADR applicabili a tali controversie, prevedendo un regime di mediazione obbligatoria per talune controversie dei consumatori (vale a dire, secondo detto giudice, quelle vertenti su contratti bancari e finanziari o su contratti assicurativi), mentre le altre controversie dei consumatori sono soggette soltanto ad un regime di mediazione volontaria (22).

67. Né il testo né la finalità della direttiva 2013/11 giustificano un siffatto obbligo (23). Come ho ricordato al paragrafo 36 delle presenti conclusioni, tale direttiva è destinata, in sostanza, a garantire al consumatore l'accesso, nell'intera Unione, a procedure ADR rispondenti a determinati requisiti di qualità armonizzati al fine di presentare reclamo nei confronti del professionista. Tali procedure devono essere «indipendenti, imparziali, trasparenti, efficaci, rapide ed eque». Detta direttiva non mira affatto, al di là di tale obiettivo, a garantire l'unicità o l'uniformità delle modalità di siffatte procedure nell'ambito di un medesimo Stato membro per tutte le controversie dei consumatori. Questa conclusione deriva parimenti dal carattere minimo dell'armonizzazione operata dalla direttiva 2013/11, quale si inferisce dall'articolo 2, paragrafo 3, della stessa.

68. D'altra parte, il giudice del rinvio si domanda se soltanto il professionista, o anche il consumatore, possa essere obbligato a partecipare ad un procedimento di mediazione al fine di risolvere una controversia rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva 2013/11 (24).

69. A questo proposito, come ha rilevato tale giudice, il testo dell'articolo 1 di detta direttiva presenta, almeno in apparenza, una certa ambiguità. La prima frase di tale articolo sottolinea il carattere volontario del ricorso, da parte dei consumatori, a procedure ADR al fine di far valere i loro diritti nei confronti dei professionisti. La seconda frase di detto articolo, dal canto suo, fa salva la facoltà degli Stati membri di adottare legislazioni che rendano obbligatoria la partecipazione a tali procedure, a condizione che dette legislazioni «non impedisca[no] alle parti di esercitare il loro diritto di accedere al sistema giudiziario». Il testo di tale disposizione non precisa se la nozione di «partecipazione» si riferisca alla semplice partecipazione del professionista a una procedura ADR avviata dal consumatore o se indichi altresì l'avvio di una siffatta procedura da parte di quest'ultimo.

70. L'utilizzo del termine «parti» lascia intendere che tale nozione si riferisce tanto all'implicazione del consumatore quanto a quella del professionista nella procedura ADR. Tuttavia, il considerando 49 della direttiva 2013/11 si concentra piuttosto sull'implicazione del professionista, in quanto precisa che la direttiva, ancorché non imponga come obbligatoria la partecipazione del professionista alle procedure ADR, non impedisce agli Stati membri di prevedere un obbligo in tal senso, fatto salvo il rispetto del diritto delle parti di accedere al sistema giudiziario.

71. Poiché la lettera dell'articolo 1 della direttiva 2013/11, alla luce del considerando 49 di quest'ultima, non ne consente, quindi, un'interpretazione univoca, occorre prendere in considerazione gli obiettivi e il contesto di tale disposizione e la normativa di cui essa fa parte (25).

72. In tale ottica, osservo, in primo luogo, che il contesto legislativo più ampio nel quale si inserisce tale direttiva conferma la compatibilità tra il carattere volontario della mediazione e l'imposizione al consumatore di un obbligo di farvi ricorso. La direttiva 2008/52 fornisce, a questo proposito, un chiarimento che risulta rilevante ai fini dell'interpretazione dell'articolo 1 della direttiva 2013/11 (26).

73. L'articolo 3, lettera a), della direttiva 2008/52 definisce la mediazione come un procedimento volontario, pur precisando che tale procedimento può essere non soltanto avviato dalle parti, ma anche ordinato da un organo giurisdizionale o prescritto dal diritto di uno Stato membro. L'articolo 5, paragrafo 2, di tale direttiva fa salva, su questa stessa linea, la facoltà per gli Stati membri di rendere obbligatorio, in forza dei loro diritti nazionali, il «ricorso» alla mediazione. Tale formula indica, senza ambiguità, che questi ultimi possono prevedere che il consumatore sia tenuto ad avviare un procedimento di mediazione (27). Come emerge dal considerando 13 di detta direttiva, il carattere volontario della mediazione consiste 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».

74. Non ravviso alcun elemento che giustifichi l'attribuzione di un diverso significato al carattere volontario delle procedure ADR che sancisce l'articolo 1 della direttiva 2013/11. Di conseguenza, tale disposizione non può essere interpretata nel senso di vietare agli Stati membri di subordinare la ricevibilità di una domanda giudiziale proposta da un consumatore al previo ricorso ad una procedura ADR.

75. Orbene, sottolineo, in secondo luogo, che, per quanto riguarda le modalità e le caratteristiche delle procedure ADR che la direttiva 2013/11 non disciplina, gli Stati membri conservano la loro piena autonomia legislativa, a condizione che sia rispettato l'effetto utile di tale direttiva (28). Tale considerazione risulta dal carattere minimo dell'armonizzazione che quest'ultima opera (29). Il considerando 15 di detta direttiva precisa, peraltro, che il sistema ADR che essa mira ad istituire è destinato a «fondarsi sulle procedure ADR che già esistono negli Stati membri e [a] rispettare le loro tradizioni giuridiche».

76. Nulla depone nel senso che un obbligo per il consumatore di avviare una procedura ADR osta all'obiettivo della direttiva 2013/11, quale definito dal suo articolo 1, e, pertanto, all'effetto utile di tale direttiva. Al contrario, esso tende a rafforzare detto effetto garantendo la sistematicità del ricorso a tale procedimento extragiudiziale (30). Inoltre, nella misura in cui mira asseritamente a decongestionare i

tribunali – obiettivo di cui la Corte ha, d'altronde, riconosciuto la legittimità (31) –, un tale obbligo promuove indirettamente anche l'accesso alla giustizia da parte dei consumatori, del quale detto articolo 1 conferma l'importanza. In tale prospettiva, sarebbe controproducente interpretare la disposizione controversa in modo che ne risulti un divieto agli Stati membri di imporre un siffatto obbligo al consumatore.

77. Rammento, inoltre, che le disposizioni della direttiva 2013/11 devono cedere il passo a quelle della direttiva 2008/52 in caso di conflitto tra tali disposizioni (32). Orbene, per quanto riguarda le controversie transfrontaliere, l'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2008/52 autorizza gli Stati membri a rendere obbligatorio il ricorso alla mediazione. Sarebbe paradossale che a questi ultimi ciò fosse, al contrario, vietato nell'ambito delle controversie nazionali, alle quali si applica soltanto la direttiva 2013/11.

78. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, ritengo che l'articolo 1 della direttiva 2013/11 debba essere interpretato nel senso che è consentito agli Stati membri non solo di esigere dal professionista la partecipazione ad una procedura ADR, ma anche di obbligare il consumatore ad avviare una tale procedura prima di adire un organo giurisdizionale. Tale facoltà è tuttavia limitata dalla condizione, enunciata dall'articolo 1, in fine, di detta direttiva, secondo la quale un siffatto obbligo non può privare le parti del loro diritto di accedere al sistema giudiziario – condizione di cui esamino di seguito la portata.

2. Sulla portata della condizione secondo la quale il ricorso obbligatorio alla mediazione non può impedire l'accesso al sistema giudiziario

79. I considerando 45 e 49 della direttiva 2013/11 chiariscono la portata della predetta condizione ricordando che, alla luce dei diritti ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale garantiti dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), le procedure ADR non possono impedire alle parti di accedere ad un giudice. Il considerando 45 precisa che, nei casi in cui una controversia non possa essere risolta secondo una procedura ADR il cui esito non sia vincolante per le parti, queste ultime devono poter avviare in seguito un procedimento giudiziario.

80. Già prima dell'adozione della direttiva 2013/11, la Corte ha dichiarato, nella sentenza *Alassini e a.* (33), che un obbligo di esperire una procedura di conciliazione, quale condizione di ricevibilità di un'azione giudiziaria, era compatibile con il principio della tutela giurisdizionale effettiva sancito dall'articolo 47 della Carta nella misura in cui tale procedura:

- non conducesse ad una decisione vincolante per le parti (34);
- non comportasse un ritardo sostanziale per la proposizione di un ricorso giurisdizionale;
- sospendesse la prescrizione dei diritti in questione (35);
- non generasse costi ingenti per le parti (36);
- non fosse accessibile unicamente per via elettronica (37) (il che spettava tuttavia al giudice nazionale verificare), e
- non impedisse di disporre provvedimenti provvisori nei casi eccezionali in cui l'urgenza della situazione lo richiedesse (il che doveva essere parimenti verificato da tale giudice).

81. Sebbene tale sentenza riguardasse una normativa nazionale che imponeva il ricorso ad una procedura di conciliazione, il ragionamento seguito dalla Corte è trasponibile a normative nazionali che rendano obbligatorio il ricorso ad altre procedure extragiudiziali, quali la procedura di mediazione di cui trattasi nel procedimento principale. Normative di tal genere sollevano questioni analoghe dal punto di vista del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, in quanto introducono una «tappa supplementare per l'accesso al giudice» (38). Esse possono inoltre perseguire legittimi obiettivi di interesse generale quali la definizione spedita e poco onerosa delle controversie nonché il decongestionamento dei tribunali (39).

82. Peraltro, come evidenziato dal considerando 45 della direttiva 2013/11, la condizione enunciata dall'articolo 1, in fine, di quest'ultima mira, precisamente, a garantire la conformità delle procedure ADR all'articolo 47 della Carta. Di conseguenza, le circostanze prese in considerazione dalla Corte nella sentenza *Alassini e a.* (40) sono ugualmente rilevanti al fine di valutare la compatibilità di un obbligo di ricorrere ad una procedura ADR con l'articolo 1 di tale direttiva (41).

83. Sebbene spetti al giudice del rinvio procedere ad una siffatta valutazione, mi sembra nondimeno utile esporre qui talune considerazioni che lo aiutino in tale compito.

84. Costato, in primo luogo, che l'articolo 141, comma 4, del decreto legislativo n. 206/2005, nella versione risultante dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 130/2015, prevede che i procedimenti rientranti nell'ambito di applicazione di quest'ultimo – tra i quali il procedimento di mediazione previsto dal decreto legislativo n. 28/2010 –, sono destinati a condurre ad un accordo amichevole o alla proposta di una soluzione da parte del mediatore o di qualsiasi altro organismo coinvolto. Salvo conferma da parte del giudice del rinvio, l'esito di un tale procedimento non è quindi vincolante per le parti.

85. In secondo luogo, ai sensi dell'articolo 5, comma 4, del decreto legislativo n. 28/2010, l'obbligo di ricorrere alla mediazione è imposto, nell'ambito di un procedimento per ingiunzione, soltanto dopo la pronuncia sulle eventuali istanze di concessione e sospensione della provvisoria esecuzione. Quindi, sempre salvo verifica da parte del giudice del rinvio, detto obbligo non impedisce l'eventuale concessione di provvedimenti provvisori.

86. Aggiungo che la normativa italiana di cui trattasi nel procedimento principale presenta, in quanto commina sanzioni in caso di ritiro dal procedimento di mediazione in assenza di un giustificato motivo, un aspetto specifico – non in questione nella causa che ha dato luogo alla sentenza *Alassini e a.* (42) – idoneo a compromettere la possibilità per le parti di far valere effettivamente i loro diritti dinanzi ad un organo giurisdizionale al termine di tale procedimento. Tale problematica sarà esaminata nell'ambito della terza parte della seconda questione pregiudiziale (43).

D – *Sulla compatibilità con la direttiva 2013/11 delle modalità del procedimento di mediazione*

1. Sull'obbligo di farsi assistere da un avvocato

87. La seconda parte della seconda questione verte, in sostanza, sulla compatibilità con gli articoli 1 e 8, lettera b), della direttiva 2013/11 di una disposizione legislativa nazionale, quale l'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo n. 28/2010 (44), che impone alle parti di farsi assistere da un avvocato nell'ambito di un procedimento di mediazione.

88. La risposta a tale questione risulta inequivocabilmente dal testo dell'articolo 8, lettera b), della direttiva, il quale dispone che gli Stati membri non possono prevedere un siffatto obbligo nell'ambito delle procedure ADR rientranti nel campo di applicazione di detta direttiva. Questa semplice considerazione è sufficiente a fornire una risposta utile alla seconda parte della seconda questione.

89. Non occorre quindi esaminare l'argomento, addotto dal governo italiano, secondo cui l'obbligo di assistenza da parte di un avvocato nel corso del procedimento di mediazione, ancorché limiti i diritti sanciti dall'articolo 47 della Carta, è necessario e proporzionato alla realizzazione di un obiettivo di interesse generale. Poiché un siffatto obbligo viola l'articolo 8, lettera b), della direttiva 2013/11, non è necessario verificarne la conformità all'articolo 47 della Carta e all'articolo 1 di tale direttiva.

2. Sulle sanzioni previste per il ritiro dal procedimento di mediazione

90. Con la terza parte della sua seconda questione, il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se l'articolo 1 e l'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 2013/11 ostino ad una disposizione legislativa nazionale, quale l'articolo 8, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 28/2010, che consente alle parti di non partecipare al procedimento di mediazione soltanto in presenza di un giustificato motivo, a pena di sanzioni nell'ambito del successivo procedimento giudiziario.

91. Come esposto nella decisione di rinvio, l'articolo 8, comma 4-bis, di tale decreto sanziona, in particolare, il ritiro dal procedimento di mediazione di una delle parti (45) quando esso non sia fondato su un giustificato motivo, collegandovi conseguenze sfavorevoli nell'ambito del successivo procedimento giudiziario per la parte che si sia ritirata. Infatti, il giudice può, in caso di ritiro senza giustificato motivo, desumerne argomenti di prova in sede di giudizio. Egli deve, inoltre, infliggere una sanzione pecuniaria alla parte che si sia ritirata.

92. Il combinato disposto dell'articolo 5, commi 1-bis e 2-bis, e dell'articolo 8, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 28/2010, quali illustrati nella decisione di rinvio, istituisce quindi il regime seguente:

- la parte attrice (o, come nel caso di specie, opponente) non può, a pena di irricevibilità, proporre una domanda giudiziale senza aver prima esperito un procedimento di mediazione (articolo 5, comma 1-bis);
- per soddisfare tale condizione, è sufficiente che le parti partecipino ad un primo e unico incontro con il mediatore, ancorché tale incontro si concluda infruttuosamente (articolo 5, comma 2-bis);
- tuttavia, benché aver in tal modo tentato una mediazione sia quindi sufficiente per accedere all'organo giurisdizionale, il ritiro dal procedimento di mediazione in una fase successiva comporta, nell'ambito del procedimento giudiziario, conseguenze sfavorevoli per la parte che si sia ritirata senza giustificato motivo (articolo 8, comma 4-bis).

93. Orbene, l'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2013/11 prevede che, in una procedura che conduce ad una decisione proposta da organismo ADR, le parti abbiano la possibilità di ritirarsi dalla procedura in qualsiasi momento «se non sono soddisfatte delle prestazioni o del funzionamento [di tale] procedura» (46). Tale disposizione aggiunge, tuttavia, che, qualora il diritto interno di uno Stato membro preveda la partecipazione obbligatoria del professionista alle procedure ADR, il diritto di ritiro spetta esclusivamente al consumatore (47). La decisione di rinvio non precisa, nella fattispecie, se il decreto legislativo n. 28/2010 obblighi il professionista a partecipare al procedimento di mediazione.

94. Detta disposizione si risolve quindi nel sancire la libertà totale di ciascuna delle parti – o, quanto meno, del consumatore – di ritirarsi dalla procedura, in qualsiasi momento, anche per motivi puramente soggettivi. Una normativa nazionale che colleghi al ritiro dal procedimento di mediazione conseguenze sfavorevoli nell'ambito della successiva azione giudiziaria per la parte che si sia ritirata, come le disposizioni dell'articolo 8, comma 4-bis, di detto decreto, ostacola tale libertà e viola, pertanto, l'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2013/11.

95. Peraltro, ritengo che una siffatta normativa, imponendo il ricorso ad una procedura extragiudiziale e sanzionando al contempo il ritiro da quest'ultima, limiti il diritto di accesso delle parti al sistema giudiziario ad un livello tale da non soddisfare la condizione enunciata dall'articolo 1, in fine, della direttiva 2013/11.

96. Tale condizione sarebbe, infatti, privata di effetto utile se si consentisse che gli Stati membri, mentre riconoscono formalmente il diritto delle parti di accedere ai tribunali, mettano a rischio la possibilità per queste ultime di far valere utilmente i loro diritti per via giudiziaria. Pertanto, detta condizione implica, a mio avviso, che il ritiro dalla procedura ADR non possa comportare conseguenze sfavorevoli per la parte che si è ritirata – quanto meno se si tratta del consumatore (48) – nell'ambito di un ricorso giurisdizionale successivo.

97. Nondimeno, la Commissione ha sottolineato che, prima di constatarne l'incompatibilità con l'articolo 1 e l'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2013/11, il giudice del rinvio dovrebbe verificare se l'articolo 8, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 28/2010 possa essere interpretato in modo da evitare tale incompatibilità.

98. Rammento, a questo proposito, che, secondo giurisprudenza costante, i giudici nazionali sono tenuti ad interpretare, per quanto possibile, il loro diritto nazionale in modo da garantirne la conformità

al diritto dell'Unione (49). Tale obbligo di interpretazione conforme non può, tuttavia, forzare detti giudici a procedere ad un'interpretazione *contra legem* del loro diritto nazionale (50).

99. In particolare, la Commissione ha sostenuto, giustamente, che la conformità dell'articolo 8, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 28/2010 alle predette disposizioni della direttiva 2013/11 potrebbe essere garantita interpretando la nozione di «giustificato motivo» in modo da includere l'insoddisfazione delle parti (o, quanto meno, del consumatore (51)) riguardo alle prestazioni o al funzionamento del procedimento di mediazione. Sebbene dalla decisione di rinvio risulti che detto giudice ha ritenuto a priori che la nozione di «giustificato motivo» copra unicamente considerazioni oggettive (52), spetterà a lui verificare se detto articolo 8, comma 4-bis, possa nondimeno ricevere un'interpretazione più ampia.

V – Conclusione

100. Alla luce di tutto quanto precede, propongo alla Corte di rispondere come segue alle questioni sollevate dal Tribunale Ordinario di Verona:

1. L'articolo 3, paragrafo 2, 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, deve essere interpretato nel senso che la 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, si applica a tutte le controversie che rientrano nell'ambito di applicazione di quest'ultima, quale circoscritto dal suo articolo 1, paragrafo 2, anche quando esse rientrino parimenti nell'ambito di applicazione della direttiva 2013/11, quale circoscritto dall'articolo 2 di tale direttiva.
2. L'articolo 1 della direttiva 2013/11 non osta ad una normativa nazionale che subordina la ricevibilità di una domanda giudiziale proposta da un consumatore nei confronti di un professionista e vertente su un contratto di prestazione di servizi al previo esperimento, da parte del consumatore, di un procedimento di risoluzione extragiudiziale delle controversie, quale un procedimento di mediazione, a condizione che tale normativa non abbia l'effetto di impedire alle parti di accedere al sistema giudiziario, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.
3. L'articolo 8, lettera b), della direttiva 2013/11 osta ad una normativa nazionale che obbliga le parti, per le controversie rientranti nel campo di applicazione di tale direttiva, quale circoscritto dall'articolo 2 di quest'ultima, a farsi assistere da un avvocato nell'ambito di un procedimento di risoluzione extragiudiziale delle controversie, quale un procedimento di mediazione.
4. L'articolo 1 e l'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2013/11 ostano ad una normativa nazionale che sanziona il ritiro senza giustificato motivo da un procedimento di risoluzione extragiudiziale, quale un procedimento di mediazione, delle controversie rientranti nel campo di applicazione di tale direttiva, quale circoscritto dall'articolo 2 di quest'ultima, collegando ad un siffatto ritiro conseguenze sfavorevoli nell'ambito di un procedimento giudiziario successivo per la parte che si sia ritirata, a meno che la nozione di giustificato motivo includa l'insoddisfazione della parte che si sia ritirata riguardo alle prestazioni o al funzionamento del procedimento di risoluzione extragiudiziale, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare.

Qualora il diritto nazionale preveda la partecipazione obbligatoria del professionista ad un procedimento di risoluzione extragiudiziale, l'articolo 1 e l'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2013/11 ostano ad una siffatta normativa soltanto nella parte in cui essa sanziona il ritiro da parte del consumatore da tale procedimento senza giustificato motivo.

1 – Lingua originale: il francese.

2 – Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008 (GU 2008, L 136, pag. 3).

[3](#) – Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, 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).

[4](#) – GURI n. 53 del 5 marzo 2010.

[5](#) – GURI n. 191 del 19 agosto 2015.

[6](#) – GURI n. 235 dell'8 ottobre 2005.

[7](#) – V., in particolare, sentenza dell'8 dicembre 2016, Eurosaneamientos e a. (C-532/15 e C-538/15, EU:C:2016:932, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).

[8](#) – V. sentenza del 24 ottobre 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

[9](#) – Sentenze del 18 ottobre 1990, Dzodzi (C-297/88 e C-197/89, EU:C:1990:360, punto 40), nonché del 21 giugno 2012, Susisalo e a. (C-84/11, EU:C:2012:374, punto 17 e giurisprudenza ivi citata).

[10](#) – Il governo italiano ha sottolineato, in udienza, che, secondo il diritto italiano, il procedimento volto ad ottenere un'ingiunzione di pagamento non ha carattere contraddittorio, poiché il debitore non vi è coinvolto. Per contro, il procedimento di opposizione ad una tale ingiunzione, avviato dal debitore, comporterebbe la citazione a comparire del creditore. Ritenendola dimostrata, tale circostanza indicherebbe che, in tale contesto, è solo nella fase dell'opposizione che il consumatore può far valere le proprie eventuali pretese nei confronti del professionista.

[11](#) – Tale obbligo deriva, più precisamente, dall'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2013/11.

[12](#) – I lavori preparatori della direttiva 2013/11 rivelano che tali obblighi di notifica e d'iscrizione mirano ad istituire un «marchio di qualità» a livello dell'Unione, al fine di consentire ai consumatori di individuare gli organismi che rispettano i requisiti minimi prescritti da detta direttiva [v. relazione della Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori del Parlamento europeo, del 16 ottobre 2012 (A7-0280/2012, pagg. 34 e 80), nonché parere del Comitato economico e sociale europeo del 28 marzo 2012 (INT/609 – CESE 803/2012, pagg. 4 e 5)]. In tale ottica, l'articolo 20, paragrafo 2, quarto comma, di detta direttiva dispone che decorso un certo termine, un organismo inserito nell'elenco nazionale di organismi ADR che non soddisfi più i requisiti di cui alla medesima direttiva venga espunto da tale elenco.

[13](#) – Al riguardo la decisione di rinvio non precisa né se gli altri due procedimenti menzionati dall'articolo 5, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 28/2010 si svolgano presso organismi inseriti nell'elenco redatto dalle autorità italiane, né se tali procedimenti siano accessibili ai consumatori in una situazione come quella di cui al procedimento principale.

[14](#) – Tale considerazione non pregiudica la possibilità di constatare, nel caso in cui una controversia rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva 2013/11 non possa essere presentata, in uno Stato membro, ad alcun organismo inserito in un elenco di cui all'articolo 20, paragrafo 2, di tale direttiva, che

detto Stato membro non ha ottemperato all'obbligo di garantire l'accesso da parte dei consumatori ad una procedura ADR ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, di detta direttiva.

[15](#) – V., in particolare, sentenze del 18 ottobre 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, punti 46 e 47 nonché giurisprudenza ivi citata), e del 16 giugno 2016, Rodríguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447, punti 61 e 62). Tale giurisprudenza si è sviluppata a partire dalla sentenza del 18 ottobre 1990, Dzodzi (C-297/88 e C-197/89, EU:C:1990:360, punti da 35 a 37), nella quale la Corte ha dichiarato di essere competente ad interpretare, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale, una disposizione del diritto dell'Unione laddove il diritto nazionale dello Stato membro interessato rinvii al contenuto di tale disposizione per disciplinare una situazione puramente interna a quest'ultimo.

[16](#) – La causa in oggetto si distingue pertanto da quelle in cui la Corte ha concluso per la propria incompetenza o per l'irricevibilità delle questioni pregiudiziali in ragione dell'assenza di indicazioni di un rinvio diretto e incondizionato al diritto dell'Unione [v., in particolare, sentenze del 21 dicembre 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, punti da 23 a 30), e del 16 giugno 2016, Rodríguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447, punti da 65 a 67), nonché ordinanze del 9 settembre 2014, Parva Investitsionna Banka e a. (C-488/13, EU:C:2014:2191, punti da 30 a 36), e del 12 maggio 2016, Sahyouni (C-281/15, EU:C:2016:343, punti da 30 a 33)].

[17](#) – Articolo 141, comma 4, del decreto legislativo n. 206/2005, nella versione risultante dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 130/2015.

[18](#) – V., in particolare, articoli da 5 a 17 della direttiva 2013/11.

[19](#) – Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2013/11, quest'ultima si applica, invece, sia alle controversie transfrontaliere che alla controversie nazionali.

[20](#) – V., al riguardo, paragrafo 52 delle presenti conclusioni.

[21](#) – Paragrafi da 64 a 78 delle presenti conclusioni.

[22](#) – V. paragrafo 23 delle presenti conclusioni.

[23](#) – In particolare, il considerando 16 della direttiva 2013/11, che il giudice del rinvio ha citato a sostegno di tale tesi, non giustifica né l'esistenza di un obbligo per ciascuno Stato membro di prevedere un regime unico e uniforme di ADR per tutte le controversie dei consumatori, né l'asserita preferenza del legislatore dell'Unione per un siffatto regime. Tale considerando indica semplicemente che detta direttiva si applica a tutte le controversie dei consumatori (ad eccezione di quelle che sono escluse dall'ambito di applicazione di quest'ultima ai sensi del suo articolo 2, paragrafo 2).

[24](#) – V. paragrafo 24 delle presenti conclusioni.

[25](#) – V., in particolare, sentenza del 16 luglio 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punto 35).

[26](#) – Come risulta dalla sentenza del 6 ottobre 1982, Cilfit e a. (283/81, EU:C:1982:335, punto 20), l'insieme delle disposizioni del diritto dell'Unione può far parte del contesto nel quale si inserisce una delle disposizioni di tale diritto.

[27](#) – V., al riguardo, risoluzione del Parlamento europeo, del 13 settembre 2011, sull'attuazione della direttiva sulla mediazione negli Stati membri, impatto della stessa sulla mediazione e sua adozione da parte dei tribunali [2011/2026 (INI), punti 7 e 8]. Il Parlamento vi riconosce, citando espressamente l'esempio italiano, che l'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2008/52 consente agli Stati membri di subordinare la ricevibilità di un'azione giudiziaria al previo esperimento di un tentativo di mediazione.

[28](#) – V., per analogia, sentenze del 18 marzo 2010, Alassini e a. (da C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, punto 44), e del 12 luglio 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, punti 94 e 95).

[29](#) – Articolo 2, paragrafo 3, della direttiva 2013/11.

[30](#) – V. sentenza del 18 marzo 2010, Alassini e a. (da C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, punto 45).

[31](#) – Sentenza del 18 marzo 2010, Alassini e a. (da C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, punto 64).

[32](#) – V. paragrafo 63 delle presenti conclusioni.

[33](#) – Sentenza del 18 marzo 2010 (da C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, punto 67).

[34](#) – Osservo, a questo proposito, che, se la ricevibilità di un'azione giudiziaria fosse subordinata al previo esperimento di una procedura ADR dall'esito vincolante per le parti, tale procedura si sostituirebbe effettivamente ai procedimenti giudiziari impedendo, così, alle parti di far valere i loro diritti in tribunale.

[35](#) – L'articolo 12 della direttiva 2013/11 osta ormai a che le parti siano private di un ricorso giudiziario a causa della scadenza del termine di prescrizione nel corso della procedura ADR.

[36](#) – L'articolo 8, lettera c), della direttiva 2013/11 impone ormai che le procedure ADR siano gratuite o disponibili a costi minimi per i consumatori.

[37](#) – L'articolo 8, lettera a), della direttiva 2013/11 richiede ormai che le procedure ADR siano accessibili online come offline.

[38](#) – V. sentenza del 18 marzo 2010, Alassini e a. (da C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, punto 62).

[39](#) – V. sentenza del 18 marzo 2010, Alassini e a. (da C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, punto 64).

[40](#) – Sentenza del 18 marzo 2010 (da C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, punto 67).

[41](#) – Alcune di tali circostanze corrispondono, d'altronde, ad obblighi derivanti da altre disposizioni della direttiva 2013/11 (v. note da 35 a 37 delle presenti conclusioni).

[42](#) – Sentenza del 18 marzo 2010 (da C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146).

[43](#) – V. paragrafi da 90 a 99 delle presenti conclusioni.

[44](#) – Anche l'articolo 5, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 28/2010 prevede che la parte attrice sia assistita da un avvocato nell'esperire il procedimento di mediazione.

[45](#) – All'udienza, il governo italiano ha affermato che, alla luce dell'articolo 5, comma 2-bis, del decreto legislativo n. 28/2010, la «mancata partecipazione» non copre l'ipotesi in cui la parte attrice, dopo aver esperito un procedimento di mediazione, se ne ritiri. Tale nozione riguarderebbe, invece, la situazione in cui tale parte si astenga dall'esperire un siffatto procedimento rifiutando di iniziare anche un primo incontro. Salvo conferma da parte del giudice del rinvio, tale lettura mi sembra difficile da conciliare con l'articolo 5, comma 1-bis, di detto decreto, il quale prevede che la domanda giudiziale sia irricevibile qualora la parte attrice non abbia esperito un procedimento di mediazione. Infatti, in mancanza di un giudice validamente adito, l'articolo 8, comma 4-bis, di detto decreto non può, a mio avviso, sanzionare un tale comportamento.

[46](#) – Poiché il procedimento di mediazione previsto dall'articolo 141, comma 4, del decreto legislativo n. 206/2005 è destinato a condurre alla proposta di una soluzione alle parti (v. paragrafo 84 delle presenti conclusioni), tale procedimento rientra effettivamente nella fattispecie di cui all'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2013/11. Dal canto loro, le procedure ADR dall'esito vincolante per le parti sono previste dal paragrafo 3 di tale articolo, a norma del quale i diritti previsti dal paragrafo 2 di detto articolo, tra cui il diritto di ritiro, sono attribuiti soltanto al consumatore. Quest'ultimo dispone pertanto, in ogni caso, del diritto di ritirarsi dal procedimento in qualsiasi momento, se non è soddisfatto delle prestazioni o del funzionamento della procedura.

[47](#) – Pertanto, qualora obblighi il professionista a partecipare alla procedura ADR, uno Stato membro può esigere l'impegno continuo di quest'ultimo in detta procedura. Per contro, qualora uno Stato membro non imponga al professionista di partecipare alla procedura ADR, ma il professionista vi partecipi volontariamente, quest'ultimo non può essere «prigioniero» di tale procedura. Lo Stato membro deve quindi garantirgli il diritto di ritiro previsto dall'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2013/11.

[48](#) – V. paragrafo 93 delle presenti conclusioni.

[49](#) – V., in particolare, sentenze del 5 ottobre 2004, Pfeiffer e a. (da C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, punto 113 e giurisprudenza ivi citata), e del 15 gennaio 2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, punti 38 e 39).

[50](#) – V., in particolare, sentenza del 19 aprile 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

[51](#) – V. paragrafo 93 delle presenti conclusioni.

[52](#) – V. paragrafo 27 delle presenti conclusioni.