

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ANTONIO TIZZANO

presentate il 10 aprile 2003¹

1. Con ordinanza del 26 settembre 2001 il Bundesgerichtshof (Repubblica federale di Germania) ha sottoposto alla Corte una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione dell'art. 5, n. 2, della Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (in prosieguo: la «Convenzione di Bruxelles» o la «Convenzione»)². Il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se un ente pubblico territoriale, che abbia fornito assistenza ad una persona in stato di bisogno e sia perciò surrogato nel credito alimentare che l'assistito vanta nei confronti di un terzo, possa invocare la competenza speciale del giudice del luogo in cui ha il domicilio il creditore di alimenti, prevista dall'art. 5, punto 2, della Convenzione, quando agisce in regresso contro il debitore d'alimenti inadempiente.

I — Quadro giuridico

La Convenzione di Bruxelles

2. L'ambito di applicazione della Convenzione di Bruxelles è determinato dal suo art. 1. Ai sensi del primo comma, la Convenzione:

«(...) si applica in materia civile e commerciale e indipendentemente dalla natura dell'organo giurisdizionale».

3. Come è noto, al fine di individuare la competenza giurisdizionale dei giudici degli Stati contraenti, la Convenzione istituisce come foro generale quello del domicilio del convenuto (art. 2), ma prevede altresì alcune competenze speciali. Tra queste, per quanto qui interessa, va ricordata la competenza «in materia di obbligazione alimentare», prevista dall'art. 5, n. 2, in virtù della quale il convenuto può essere citato «davanti al giudice del luogo in cui il creditore degli alimenti ha il domicilio o la residenza abituale».

¹ Lingua originale: l'italiano.

² — GU 1998, C 27, pag. 1.

La disciplina nazionale

4. Ai sensi dell'art. 1602 del Bürgerliches Gesetzbuch (codice civile tedesco, in prosieguo: il «BGB») i genitori hanno l'obbligo di mantenere i figli e sono perciò tenuti, precisa l'art. 1610, n. 2, del BGB, a farsi carico di tutte le necessità di vita di questi, compresi i costi relativi ad un'adeguata formazione professionale.

5. Il Bundesausbildungsförderungsgesetz (legge relativa agli aiuti alla formazione, in prosieguo: il «BAföG») riconosce allo studente che non dispone dei mezzi necessari per far fronte ai suoi bisogni ed alla sua formazione il diritto ad un sussidio versato dal Land territorialmente competente.

6. In virtù dell'art. 11 del BAföG, il calcolo dell'ammontare del sussidio viene effettuato tenendo conto delle obbligazioni alimentari dei genitori del beneficiario. Tuttavia, nell'ipotesi in cui lo studente faccia valere che i genitori non adempiono alle predette obbligazioni, e la formazione dello studente sia messa a repentaglio, l'art. 36, n. 1, del BAföG dispone che il sussidio sia calcolato senza tener conto di quegli alimenti.

7. In questo caso, ai sensi dell'art. 37, n. 1, del BAföG, il Land che concede il sussidio è

surrogato ex lege nel credito alimentare che lo studente vanta nei confronti dei genitori. Detta surrogazione ha luogo nei limiti dell'ammontare versato a titolo di sussidio e non può superare, in ogni caso, la parte del reddito e del patrimonio dei genitori che può essere imputata al soddisfacimento dei bisogni del figlio, secondo i criteri stabiliti dal BAföG.

II — Fatti e procedimento

8. Nel 1976 il signor Jan Blijdenstein e la sua consorte, domiciliati a Enschede nei Paesi Bassi, adottavano una bambina.

9. Nell'anno scolastico 1993/1994 la giovane Blijdenstein intraprendeva studi di assistente tecnico farmaceutico presso un istituto privato a Monaco di Baviera. A partire dal settembre 1993 percepiva dal Freistaat Bayern (Land di Baviera) aiuti alla formazione, il cui ammontare era calcolato senza tener conto degli alimenti che la giovane avrebbe dovuto ricevere dai genitori, secondo quanto previsto dall'art. 36 del BAföG.

10. In seguito il Freistaat Bayern, surrogatosi nella pretesa alimentare che la giovane vantava nei confronti del padre, promuove

veva dinanzi all'Amtsgericht di Monaco di Baviera un'azione di rivalsa contro il signor Blijdenstein, volta ad ottenere il rimborso degli aiuti versati alla figlia per l'anno scolastico 1993/1994, ed otteneva la condanna del convenuto.

11. Successivamente, il Freistaat Bayern intentava una seconda azione contro il signor Blijdenstein al fine di ottenere il rimborso degli aiuti versati per gli anni scolastici 1994/1995 e 1995/1996.

12. In quest'occasione il convenuto contestava la competenza dell'Amtsgericht di Monaco. Quest'ultimo, tuttavia, rigettava l'eccezione, richiamandosi all'art. 5, n. 2, della Convenzione di Bruxelles, ed accoglieva la domanda del Freistaat Bayern.

13. Il signor Blijdenstein adiva in appello l'Oberlandesgericht di Monaco, che riformava la pronuncia dell'Amtsgericht, riconoscendo il difetto di competenza internazionale del giudice adito. Ad avviso della Corte d'appello, infatti, l'art. 5, n. 2, della Convenzione di Bruxelles non sarebbe invocabile nel caso di specie, e l'azione del Freistaat potrebbe validamente incardinarsi soltanto nello Stato del domicilio del convenuto, secondo quanto previsto dall'art. 2 della Convenzione.

14. Contro la pronuncia d'appello il Freistaat Bayern proponeva ricorso per revisione innanzi al Bundesgerichtshof. Quest'ultimo, dubitando dell'applicabilità dell'art. 5, n. 2, della Convenzione nel caso di un'azione di regresso intentata da un ente pubblico territoriale, ha proposto alla Corte il seguente quesito pregiudiziale:

«Se un ente pubblico territoriale che, per un periodo determinato, ha accordato ad uno studente un sussidio per la formazione previsto dal diritto pubblico, possa avvalersi della competenza speciale di cui all'art. 5, n. 2, della Convenzione 27 settembre 1968, concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, quando esercita un'azione di regresso facendo valere, in forza di una surrogazione legale, la pretesa al mantenimento che lo studente vanta nei confronti dei genitori, relativamente al periodo in cui è stato erogato il sussidio per la formazione».

15. Nel corso del procedimento davanti alla Corte hanno depositato osservazioni scritte la Commissione ed i governi austriaco, tedesco e britannico.

III — Analisi giuridica

Sull'applicabilità della Convenzione

16. Il Regno Unito fa valere, a titolo preliminare, che il diritto di regresso dell'autorità pubblica presuppone necessariamente la concessione del sussidio, che è un atto di esercizio della potestà d'imperio. Esso dunque non rientrerebbe nella «materia civile e commerciale» ai sensi dell'art. 1 della Convenzione, col risultato che questa non sarebbe applicabile al caso di specie.

17. Tutti gli altri intervenienti danno invece per scontato che la Convenzione sia applicabile, *ratione materiae*, alla controversia pendente davanti al giudice del rinvio. Solo la Commissione, tuttavia, presenta specifiche osservazioni a sostegno di questa tesi, sottolineando in particolare che l'ente pubblico di cui si tratta, nell'intentare l'azione di regresso, non esercita un potere di natura pubblicistica, ma fa valere una pretesa disciplinata da norme di diritto comune. Richiamandosi quindi anche ai principi sviluppati dalla giurisprudenza della Corte³ ed alle relazioni

3 — In particolare nelle sentenze 14 ottobre 1976, causa 29/76, LTU/Eurocontrol (Racc. pag. 1541, punto 4), e 21 aprile 1993, causa C-172/91, Sonntag/Waidmann (Racc. pag. 1-1963, punti 18 e seg.).

Jenard⁴ e Schlosser⁵, la Commissione conclude che la controversia pendente davanti al giudice del rinvio rientra sicuramente nella materia civile e commerciale.

18. Per parte mia devo ricordare anzitutto, e da un punto di vista generale, che la nozione di materia civile e commerciale di cui all'art. 1 della Convenzione va considerata, secondo la costante giurisprudenza della Corte, «come una nozione autonoma, da interpretare facendo riferimento, da un lato, agli obiettivi e al sistema della convenzione e, dall'altro, ai principi generali desumibili dal complesso degli ordinamenti nazionali»⁶. Sempre da un punto di vista generale, ricordo altresì che, secondo la Corte, per determinare se un'azione rientri o meno nella materia civile, è in una certa misura indifferente la natura dei soggetti che sono parte del rapporto giuridico rilevante, alla stregua del diritto nazionale applicabile⁷; ciò che conta è invece se il

4 — Relazione sulla convenzione concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (firmata a Bruxelles il 27 settembre 1968), elaborata dal sig. P. Jenard (GU 1979, C 59, pagg. 1-65), pag. 13.

5 — Relazione sulla convenzione di adesione del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord alla Convenzione concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, nonché al protocollo relativo alla sua interpretazione da parte della Corte di giustizia (firmata a Lussemburgo il 9 ottobre 1978), elaborata dal Prof. Dr. P. Schlosser (GU 1979, C 59, pagg. 71-144), punti 60 e 97.

6 — Sentenza LTU/Eurocontrol, cit., punto 3; in senso analogo v. sentenze 22 febbraio 1979, causa 133/78, Gourdain/Nadler (Racc. pag. 733, punto 3); 16 dicembre 1980, causa 814/79, Paesi Bassi/Rüffer (Racc. pag. 3807, punti 7 e 8), e sentenza Sonntag/Waidmann, cit., punto 18.

7 — V. sentenze Eurocontrol, cit., punto 4, e Rüffer, cit., punto 8.

rapporto sia o meno fondato su un atto iure imperii della pubblica amministrazione⁸.

19. In coerenza con quest'approccio generale, la Corte ha stabilito, nella recente sentenza Baten del 14 novembre 2002, che «l'art. 1, primo comma, della Convenzione di Bruxelles deve essere interpretato nel senso che la nozione di "materia civile" comprende un'azione di regresso con la quale un ente pubblico persegue, presso una persona di diritto privato, il recupero di somme da esso versate a titolo di sussidio sociale (...) in quanto il fondamento e le modalità d'esercizio di tale azione siano disciplinati dalle norme del diritto comune in materia di obbligazioni alimentari»⁹.

20. Questo principio, applicato al caso di specie, consente a mio avviso un'agevole risposta all'obiezione sollevata dal governo britannico.

21. Devo infatti constatare che nel caso di specie, da quanto si desume dall'ordinanza

di rinvio, il fondamento e le modalità di esercizio dell'azione di regresso del Freistaat Bayern — autorità pubblica surrogata ex lege nella pretesa alimentare che la signorina Blijdenstein vanta nei confronti dei propri genitori — sono disciplinati dalle norme di diritto comune sulle obbligazioni alimentari.

22. Ne concludo, pertanto, che la controversia pendente davanti al giudice nazionale rientra nella materia civile e commerciale di cui all'art. 1 della Convenzione.

Sul quesito pregiudiziale

23. Gli intervenienti propongono concordemente alla Corte di dare una risposta negativa al quesito proposto dal Bundesgerichtshof, perché ritengono che un ente pubblico il quale abbia pagato un sussidio ad una persona in stato di bisogno e si sia surrogato nella pretesa alimentare che questa vanta nei confronti di un terzo non possa invocare la competenza speciale prevista dall'art. 5, n. 2, della Convenzione, qualora agisca in regresso nei confronti del terzo debitore di alimenti.

24. Devo dire sin d'ora che una tale conclusione mi sembra convincente.

25. Devo anzitutto ricordare — come i governi tedesco e britannico e come la

8 — V. sentenze Eurocontrol, cit., punto 4; Sonntag, cit., punto 20. V. inoltre le conclusioni dell'avvocato generale Darmon nella causa Sonntag, cit., punto 43.

9 — Sentenza 14 novembre 2002, causa C-271/00, Baten (Racc. pag. I-10489, punto 37).

Commissione — che, secondo una giurisprudenza consolidata, al fine di assicurare un'applicazione uniforme della Convenzione in tutti gli Stati contraenti, le nozioni da questa impiegate devono essere interpretate in maniera autonoma alla luce del sistema e degli obiettivi della stessa¹⁰. Nella stessa prospettiva, la Corte ha avuto altresì modo di rammentare, a più riprese, che le norme che prevedono competenze speciali devono essere interpretate restrittivamente, dal momento che sottraggono il convenuto al suo foro naturale¹¹.

26. Tale criterio si impone dunque anche per determinare la portata della competenza speciale in materia alimentare, di cui all'art. 5, n. 2, visto che essa egualmente deroga al criterio generale del domicilio del convenuto.

27. Ciò posto, osservo, al pari di tutti gli intervenienti, che principale obiettivo della disposizione in esame è di offrire alla parte più debole del rapporto alimentare, il creditore di alimenti, il vantaggio di un foro vicino e, dunque, un accesso effettivo alla giustizia.

10 — V., tra tante, sentenza 19 gennaio 1993, causa C-89/91, Shearson Lehmann Hutton (Racc. pag. I-139 punto 13 e le sentenze ivi citate).

11 — V. sentenze: 13 luglio 2000, causa C-412/98, Group Josi (Racc. pag. I-5925, punto 49); 27 ottobre 1998, causa C-51/97, Réunion européenne e a. (Racc. pag. I-6511, punto 16); 3 luglio 1997, causa C-269/95, Benincasa (Racc. pag. I-3767, punto 13); 19 gennaio 1993, Shearson Lehman Hutton, cit., punti 15 e 16; 17 giugno 1992, causa C-26/91, Handte (Racc. pag. I-3967, punto 14).

28. È vero che la disposizione persegue anche ulteriori finalità, tra cui quella di consentire una coincidenza tra diritto applicabile e foro competente, o quella di attribuire la cognizione della controversia al giudice che pare meglio in grado di valutare la situazione di bisogno del creditore alimentare.

29. Si tratta, tuttavia, palesemente di finalità per così dire accessorie, che si aggiungono a quella in precedenza evocata e in qualche modo rinforzano la scelta delle Parti contraenti la Convenzione. Ma di per sé esse non sarebbero e non sono sufficienti a giustificare la scelta del criterio di competenza speciale e la deviazione dalla regola generale del foro del convenuto¹².

30. Depone del resto in questo senso la sentenza Farrel del 1997. In essa, infatti, dopo aver ribadito che l'interpretazione dell'art. 5, n. 2, deve effettuarsi alla luce della finalità che quella disposizione persegue, nel sistema convenzionale, la Corte ha chiarito che «la deroga prevista dall'art. 5, punto 2, ha lo scopo di offrire a chi propone domanda di alimenti, e che è considerato la parte più debole in un procedimento di questo tipo, una base alternativa di competenza. Operando in questo modo, gli autori della Convenzione

12 — V., in dottrina, R. Geimer, R.A. Schütze, *Europäisches Zivilverfahrensrecht*, München, 1997, pag. 144, Rn. 108; J. Kropholler, *Europäisches Zivilprozessrecht*, 7. Aufl., Heidelberg, 2002, pag. 147.

hanno considerato che tale specifica finalità doveva prevalere su quella perseguita dalla regola dell'art. 2, primo comma, di proteggere il convenuto in considerazione del fatto che di norma questi è la parte più debole, essendo colui che subisce l'azione dell'attore»¹³.

31. Aggiungo che quest'interpretazione è autorevolmente suffragata anche dalla relazione esplicativa della convenzione di adesione del 1978, elaborata dal Prof. Schlosser.

32. Al punto 97 della relazione, infatti, dopo aver chiarito che rientra nell'ambito di applicazione della Convenzione anche l'azione con cui un'autorità pubblica, che abbia versato dei sussidi alimentari ad una persona in stato di bisogno, agisca in rivalsa contro il debitore di alimenti inadempiente, la relazione suddetta precisa che «con la particolare disposizione in materia di competenza di cui all'art. 5, n. 2, non si intende però che anche in caso di domanda di rivalsa la competenza del giudice sia determinata dal luogo in cui il creditore degli alimenti ha il proprio domicilio o, addirittura, in cui si trova la sede dell'autorità»¹⁴.

33. Mi sembra pertanto che l'art. 5, n. 2, della Convenzione debba interpretarsi nel senso che la competenza speciale in esso

prevista può essere invocata soltanto dal creditore di alimenti, dato che essa mira essenzialmente a garantire un accesso effettivo alla giustizia al soggetto che dipende, per la soddisfazione dei propri elementari bisogni, dal pagamento dell'obbligazione alimentare.

34. Per contro, come hanno giustamente fatto valere tutti gli intervenienti, un ente pubblico che abbia pagato un sussidio ad una persona in stato di bisogno non si trova affatto in una situazione di debolezza di fronte al debitore di alimenti, contro cui agisce in via di regresso, e non potrà pertanto avvalersi del foro speciale del domicilio del creditore di alimenti, previsto dalla disposizione controversa¹⁵.

35. Ritengo dunque che si debba rispondere alla questione sollevata dal Bundesgerichtshof che la competenza speciale prevista dall'art. 5, n. 2, della Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968, concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, come successivamente modificata, non si applica alla domanda con cui un ente pubblico, il quale abbia pagato un sussidio ad una persona in stato di bisogno e si sia surrogato nella pretesa alimentare che questa persona vanta nei confronti di un terzo, fa valere tale pretesa in via di regresso nei confronti del terzo debitore di alimenti.

13 — Sentenza 20 marzo 1997, Farrell, causa C-295/95 (Racc. pag. I-1683, punto 19).

14 — Relazione Schlosser, cit., punto 97.

15 — In dottrina v. ancora R. Geimer, R.A. Schütze, *Europäisches Zivilverfahrensrecht*, cit., pag. 145, Rn. 111; J. Kropholler, *Europäisches Zivilprozessrecht*, cit., pag. 148; e L. Mari, *Il diritto processuale civile della Convenzione di Bruxelles, I, il sistema della competenza*, Padova, 1999, pag. 373.

IV — Conclusioni

36. Alla luce di quanto precede, suggerisco alla Corte di dichiarare che:

«La competenza speciale prevista dall'art. 5, n. 2, della Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968, concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, come successivamente modificata, non si applica alla domanda con cui un ente pubblico, il quale abbia pagato un sussidio ad una persona in stato di bisogno e si sia surrogato nella pretesa alimentare che questa persona vanta nei confronti di un terzo, fa valere tale pretesa in via di regresso nei confronti del terzo debitore di alimenti».