



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
MACIEJ SZPUNAR  
presentate il 23 aprile 2020<sup>1</sup>

### Causa C-73/19

**Belgische Staat, rappresentato dal Minister van Werk, Economie en Consumenten, responsabile del Buitenlandse handel,**  
**Belgische Staat, rappresentato dal Directeur-Generaal van de Algemene Directie Economische Inspectie,**  
**Directeur-Generaal van de Algemene Directie Economische Inspectie**  
**contro**  
**Movic BV,**  
**Events Belgium BV,**  
**Leisure Tickets & Activities International BV**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'hof van beroep te Antwerpen (Corte d'appello di Anversa, Belgio)]

«Rinvio pregiudiziale – Cooperazione giudiziaria in materia civile – Competenza giurisdizionale ed esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale – Nozione di “materia civile e commerciale” – Azione inibitoria proposta da un'autorità pubblica ai fini della tutela degli interessi dei consumatori»

### I. Introduzione

1. Nella sua sentenza del 1° ottobre 2002, *Henkel*<sup>2</sup>, la Corte ha ritenuto che rientri nella nozione di «materia civile e commerciale», la quale definisce l'ambito di applicazione della maggior parte degli strumenti di diritto internazionale privato dell'Unione, una controversia nell'ambito della quale un'azione volta ad inibire l'uso di clausole abusive venga proposta da un'associazione per la tutela dei consumatori. Con il suo rinvio pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede alla Corte di stabilire se rientri parimenti in tale nozione una controversia nell'ambito della quale le autorità pubbliche di uno Stato membro intentino un'azione avente ad oggetto pratiche di mercato e/o pratiche commerciali sleali.

<sup>1</sup> Lingua originale: il francese.

<sup>2</sup> C-167/00, EU:C:2002:555, punto 30.

## II. Contesto normativo

### A. Diritto dell'Unione

2. Secondo l'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1215/2012/CE<sup>3</sup>, quest'ultimo «si applica in materia civile e commerciale, indipendentemente dalla natura dell'autorità giurisdizionale. Esso non si estende, in particolare, alla materia fiscale, doganale e amministrativa né alla responsabilità dello Stato per atti o omissioni nell'esercizio di pubblici poteri (acta iure imperii)».

### B. La normativa belga

#### 1. La legge del 30 luglio 2013

3. L'articolo 5, paragrafo 1, della legge del 30 luglio 2013 relativa alla rivendita di biglietti di ingresso per eventi (*Moniteur belge* del 6 settembre 2013, pag. 63069; in prosieguo: la «legge del 30 luglio 2013») vieta la rivendita in maniera regolare di biglietti d'ingresso, il fatto di effettuare regolarmente proposte di rivendita, nonché il fatto di fornire gli strumenti che saranno utilizzati per la rivendita in maniera regolare. Inoltre, l'articolo 5, paragrafo 2, di tale legge vieta la rivendita in via occasionale di biglietti di ingresso ad un prezzo superiore al prezzo definitivo.

4. Ai sensi dell'articolo 14 di detta legge, il presidente del Tribunale del commercio accerta l'esistenza e ordina la cessazione di un atto che viola l'articolo 5 di questa stessa legge. Tale disposizione prevede che l'azione inibitoria venga proposta su domanda del ministro o del direttore generale della direzione generale controllo e mediazione, del Servizio governativo federale dell'Economia, delle PMI (piccole e medie imprese), delle classi medie e dell'energia o dagli interessati.

#### 2. Il codice di diritto economico

5. Il libro VI del codice di diritto economico del 28 febbraio 2013 (nella sua versione applicabile ai fatti della controversia principale; in prosieguo: il «CDE») contiene, al suo titolo 4, un capo 1, relativo alle «Pratiche commerciali sleali nei confronti dei consumatori», i cui articoli da VI.92 a VI.100 costituiscono un'attuazione della direttiva 2005/29/CE<sup>4</sup>. In tale contesto, in particolare gli articoli VI.100, VI.97, VI.99 e VI.93 di tale codice definiscono talune pratiche commerciali sleali.

6. Secondo l'articolo XVII.1 del CDE, il presidente del Tribunale del commercio accerta l'esistenza ed ordina la cessazione di un atto, anche penalmente rilevante, costituente infrazione alle disposizioni di tale codice, fatte salve talune azioni particolari. L'articolo XVII.7 del CDE prevede che l'azione fondata sull'articolo XVII.1 di tale codice venga proposta su domanda, segnatamente, degli interessati, del ministro o del direttore generale della direzione generale controllo e mediazione, del Servizio governativo federale dell'Economia, delle PMI, delle classi medie e dell'energia, e di un'associazione a tutela degli interessi dei consumatori, allorché essa agisca in giudizio a tutela dei loro interessi collettivi previsti nello statuto.

<sup>3</sup> Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (GU 2012, L 351, pag. 1).

<sup>4</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali») (GU 2005, L 149, pag. 22).

### III. Procedimento principale, questione pregiudiziale e procedimento dinanzi alla Corte

7. Nel 2016, le autorità belghe hanno proposto d'urgenza due azioni inibitorie nei confronti delle convenute, la Movic BV, la Events Belgium BV e la Leisure Tickets & Activities International BV, società di diritto dei Paesi Bassi.

8. Tali azioni erano volte,

- in primo luogo, a far dichiarare che le convenute offrivano in rivendita, in Belgio, tramite siti Internet da esse gestiti, biglietti di ingresso ad eventi ad un prezzo superiore a quello indicato dal venditore originario, rimuovendo al contempo il prezzo iniziale e il nome del venditore originario, e che tali atti configuravano violazioni alle disposizioni di cui agli articoli 4§1, 5§1 e 5§2 della legge del 30 luglio 2013 e degli articoli VI.100, VI.97, VI.99 e VI.93 del CDE, se del caso in combinato disposto con gli articoli da 193b a 193g del libro 6 del Nederlands Burgerlijk Wetboek (codice civile dei Paesi Bassi);
- in secondo luogo, ad ottenere un ordine di cessazione di tali violazioni;
- in terzo luogo, ad ottenere che fossero disposte misure di pubblicità della decisione pronunciata a spese delle società di diritto dei Paesi Bassi;
- in quarto luogo, ad ottenere che fosse imposta una penale di EUR 10 000,00 per ogni violazione accertata, con decorrenza dalla data della notifica della sentenza, e, infine,
- in quinto luogo, a far dichiarare che le violazioni avrebbero potuto essere accertate mediante un semplice verbale predisposto da un agente giurato della direzione generale dell'ispezione economica ai sensi degli articoli XV.2 e seguenti del CDE.

9. Le convenute hanno eccepito il difetto di giurisdizione dei giudici belgi, sostenendo che le autorità belghe avevano agito nell'esercizio di pubblici poteri, cosicché tali azioni non rientravano nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1215/2012. Tale eccezione è stata accolta in primo grado.

10. Le ricorrenti hanno interposto appello dinanzi all'hof van beroep te Antwerpen (Corte d'appello di Anversa, Belgio). È in siffatto contesto che tale giudice ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se costituisca una causa in materia civile o commerciale, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento [n. 1215/2012] un procedimento riguardante un ricorso volto a far accertare e far cessare pratiche di mercato e/o pratiche commerciali nei confronti dei consumatori illecite, proposto dalle autorità belghe nei confronti di società dei Paesi Bassi, le quali, dai Paesi Bassi, attraverso siti web, si rivolgono ad una clientela principalmente belga per rivendere biglietti per eventi che si svolgono in Belgio, e fondato sull'articolo 14 della legge [del 30 luglio 2013], nonché sull'articolo XVII.1 del [CDE], e inoltre se una pronuncia giudiziale emessa nell'ambito di un procedimento del genere possa per tale motivo rientrare nell'ambito di applicazione di tale regolamento».

11. Hanno presentato osservazioni scritte le convenute, il governo belga nonché la Commissione europea. Gli stessi interessati sono stati rappresentati all'udienza tenutasi il 29 gennaio 2020.

#### IV. Analisi

12. Con la sua questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede se rientri nella nozione di «materia civile e commerciale», ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 1215/2012, una controversia fra le autorità di uno Stato membro ed enti di diritto privato aventi la propria sede in un altro Stato membro, nell'ambito della quale tali autorità chiedono, in primo luogo, che sia accertata l'esistenza di violazioni che configurano, segnatamente, pratiche commerciali sleali; in secondo luogo, che ne sia ordinata la cessazione; in terzo luogo, che siano disposte misure di pubblicità a spese delle convenute; in quarto luogo, che venga imposta una penale di un importo determinato per ogni violazione accertata a partire dalla data della notifica della sentenza e, in quinto luogo, che sia dichiarato che le violazioni potranno essere accertate mediante un semplice verbale predisposto da un agente giurato di una di dette autorità.

13. Benché sembri che tali azioni riguardino sia pratiche di mercato sia pratiche commerciali sleali, il giudice del rinvio non spiega in che modo tali pratiche siano collegate fra loro. In udienza, il governo belga e una delle convenute hanno precisato che la legge del 30 luglio 2013 costituisce una *lex specialis* rispetto al CDE. Ne desumo che, in assenza di tale *lex specialis*, ogni violazione costituirebbe una pratica commerciale sleale. Inoltre, sembra che tali atti legislativi condividano lo stesso obiettivo, ossia la tutela degli interessi dei consumatori, e seguano una logica analoga.

14. Inoltre, è vero che la formulazione della questione pregiudiziale può far pensare che il giudice del rinvio si interroghi unicamente sulle domande che vertono sull'accertamento dell'esistenza delle violazioni e sul fatto di ordinarne la cessazione. Tuttavia, il giudice del rinvio, per potersi riconoscere competente a conoscere della controversia principale in forza di uno dei criteri di competenza previsti dal regolamento n. 1215/2012<sup>5</sup>, deve dimostrare che nessuno dei capi della domanda proposti dalle autorità belghe è idoneo ad escludere tale controversia, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione *ratione materiae* di tale regolamento.

15. Inoltre, dalla formulazione della questione pregiudiziale si evince che il giudice del rinvio si chiede parimenti se la decisione nel merito, emessa nel procedimento principale, rientrerà nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del regolamento n. 1215/2012. Benché la necessità della risposta a tale quesito per la decisione che tale giudice pronuncerà con riferimento all'eccezione di difetto di giurisdizione possa suscitare dei dubbi, occorre rilevare che la decisione nel merito verterà su tutti i capi della domanda proposti dinanzi a detto giudice.

16. Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale e dalle osservazioni delle parti risulta che sussiste un dubbio fondamentale sulla questione se l'esercizio della competenza di cui è munita un'autorità pubblica per intentare un ricorso destinato a porre fine a violazioni della legge del 30 luglio 2013 e delle disposizioni del libro VI del CDE costituisca un atto compiuto nell'esercizio di pubblici poteri. In tale contesto, i seguenti aspetti sono oggetto di discussione: in primo luogo, contrariamente a qualsiasi altro soggetto, le autorità belghe non sono tenute a dimostrare di avere un interesse proprio ad avviare una controversia come quella di cui al procedimento principale; in secondo luogo, i poteri di indagine di cui dispongono tali autorità non sono a disposizione dei soggetti di diritto privato e, in terzo luogo, dette autorità sono munite di siffatti poteri anche nell'ambito del procedimento di esecuzione.

<sup>5</sup> Devo inoltre osservare che il giudice del rinvio non indica espressamente quale sia il criterio di competenza previsto dal regolamento n. 1215/2012 di cui le autorità belghe intendono avvalersi nella controversia di cui al procedimento principale. In udienza, queste ultime hanno precisato che il giudice del rinvio era stato adito ai sensi dell'articolo 7, punto 2, di tale regolamento, ossia in quanto foro competente in materia di illeciti civili dolosi o colposi del luogo in cui l'evento dannoso è avvenuto o può avvenire. Ciò premesso, tale precisazione non è idonea ad attenuare la risposta da dare alla presente questione pregiudiziale. Come ho già avuto l'occasione di osservare in un contesto differente, l'ambito di applicazione *ratione materiae* del regolamento n. 1215/2012, definito dall'articolo 1 di tale regolamento, è lo stesso per quanto concerne tutti i criteri di competenza previsti dal regolamento in parola. V. le mie conclusioni nella causa Rina (C-641/18, EU:C:2020:3, paragrafo 23).

17. Per rispondere alla questione pregiudiziale, richiamerò, anzitutto, la giurisprudenza rilevante relativa all'interpretazione della nozione di «materia civile e commerciale» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 1215/2012 (titolo A). Esaminerò poi, alla luce di tale giurisprudenza, gli aspetti discussi dalle parti e la loro incidenza sulla risposta da dare alla questione pregiudiziale, ossia quelli relativi all'interesse nel quale agisce un'autorità pubblica (titolo B), ai poteri di indagine di cui dispone tale autorità (titolo C) e alle competenze di detta autorità nell'ambito del procedimento di esecuzione (titolo D).

#### ***A. Materia civile e commerciale***

18. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 1215/2012, tale regolamento si applica in materia civile e commerciale (prima frase) e, per contro, non si estende alla materia fiscale, doganale e amministrativa né alla responsabilità dello Stato per atti compiuti *jure imperii* (seconda frase).

19. La nozione di «materia civile e commerciale» definisce pertanto l'ambito di applicazione *ratione materiae* del regolamento n. 1215/2012 in contrapposizione alle nozioni relative al diritto pubblico. La distinzione fra le controversie che ricadono nella nozione di «materia civile e commerciale» e quelle che non vi rientrano si basa sul fatto che è la manifestazione di prerogative di pubblici poteri ad opera di una delle parti della controversia che esclude una simile controversia da tale ambito di applicazione<sup>6</sup>.

20. In tale ordine di idee, la Corte ha dichiarato in più occasioni che sebbene talune controversie tra un'autorità pubblica ed un soggetto di diritto privato possano rientrare nell'ambito d'applicazione del regolamento n. 1215/2012, la situazione è diversa qualora l'autorità pubblica agisca nell'esercizio della sua potestà d'imperio<sup>7</sup>.

21. Per stabilire se ciò si verifichi nel caso di specie, occorre esaminare gli elementi che caratterizzano la natura dei rapporti giuridici fra le parti in causa e l'oggetto della lite<sup>8</sup> o, alternativamente, come risulta da talune sentenze della Corte<sup>9</sup>, il fondamento e le modalità dell'esercizio dell'azione intentata nell'ambito di tale lite.

22. Il ricorso alle prerogative di pubblici poteri, il quale è idoneo ad escludere una controversia dal campo di applicazione del regolamento n. 1215/2012, può avere luogo, da un lato, nell'ambito del rapporto giuridico esistente fra un'autorità e un soggetto di diritto privato, nel quale tale controversia tragga la sua origine, o, dall'altro, nell'ambito procedurale istituito per conoscere di tale controversia<sup>10</sup>.

23. È alla luce di tali chiarimenti giurisprudenziali che, tenuto conto dei principali aspetti del dibattito fra le parti, occorre stabilire se la controversia di cui al procedimento principale rientri nella nozione di «materia civile e commerciale».

6 V. le mie conclusioni nella causa Rina (C-641/18, EU:C:2020:3, paragrafo 59).

7 V. sentenze dell'11 aprile 2013, Sapir e a. (C-645/11, EU:C:2013:228, punto 33 e la giurisprudenza ivi citata), e del 12 settembre 2013, Sunico e a. (C-49/12, EU:C:2013:545, punto 34).

8 V. sentenza del 18 ottobre 2011, Realchemie Nederland (C-406/09, EU:C:2011:668, punto 39 e la giurisprudenza ivi citata).

9 V., segnatamente, sentenza del 28 luglio 2016, Siemens Aktiengesellschaft Österreich (C-102/15, EU:C:2016:607, punto 33 e la giurisprudenza ivi citata).

10 A tal riguardo, la dottrina osserva che il criterio relativo all'oggetto della lite, nonché quello relativo al fondamento e alle modalità di esercizio dell'azione di norma non sembra, nella giurisprudenza della Corte, trovare applicazioni che escludono una controversia dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1215/2012. V. Van Calster, G., *European Private International Law*, Hart Publishing, Oxford, Portland, 2016, pag. 38.

## ***B. Sull'interesse nel quale agisce un'autorità pubblica***

24. L'oggetto del dibattito fra le parti verte segnatamente sulla questione se, a causa delle peculiarità dell'interesse nel quale agiscono le autorità belghe, rientri nella nozione di «materia civile e commerciale» la controversia nella quale tali autorità chiedono che venga accertata l'esistenza di pratiche di mercato e/o di pratiche commerciali sleali e ne venga ordinata la cessazione.

25. Infatti, per quanto riguarda le convenute, esse sostengono che le autorità belghe propongono azioni inibitorie per la difesa dell'interesse generale. A tal fine, siffatte autorità disporrebbero delle prerogative direttamente conferite dal legislatore nazionale ed agirebbero pertanto a titolo della potestà d'imperio. Contrariamente a qualsiasi altro soggetto che intenda avviare un'azione inibitoria ai sensi dell'articolo 14 della legge del 30 luglio 2013 e dell'articolo XVII.7 del CDE, le autorità belghe non sono tenute a dimostrare di possedere un interesse proprio.

26. Il governo belga riconosce che le autorità belghe difendono un interesse generale. Esso precisa, tuttavia, che tale interesse consiste nel far rispettare la normativa in materia di pratiche commerciali, la quale è intesa a tutelare gli interessi privati tanto degli imprenditori quanto dei consumatori.

27. Pertanto, occorre determinare se una causa sia esclusa dalla nozione di «materia civile e commerciale» per il fatto, in primo luogo, che tale causa sia intentata da un'autorità pubblica che difende un interesse generale; in secondo luogo, che il legislatore abbia specificamente conferito il potere di intentare detta causa a siffatta autorità e, in terzo luogo, che ogni altro soggetto che intenda avviare una siffatta causa debba possedere un interesse proprio.

### *1. L'esercizio di un compito pubblico nell'interesse generale*

28. Nella sentenza Pula Parking<sup>11</sup>, la Corte ha ritenuto che la controversia relativa alla riscossione, da parte di una società di proprietà di un ente territoriale, delle tariffe di parcheggio, la quale aveva dato luogo al rinvio pregiudiziale, rientri nella nozione di «materia civile e commerciale», benché la gestione del parcheggio pubblico e la riscossione di tali tariffe costituiscano, come risulta da tale sentenza, un compito di interesse locale.

29. Tale sentenza evidenzia pertanto che il fatto di «agire nel perseguimento di un interesse paragonabile all'interesse generale o pubblico» non significa automaticamente «agire nell'esercizio di pubblici poteri» ai sensi della giurisprudenza relativa all'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 1215/2012<sup>12</sup>.

### *2. Le prerogative conferite direttamente da un atto legislativo*

30. Una delle convenute sembra intendere la giurisprudenza della Corte nel senso che è possibile distinguere due fattispecie nelle quali una controversia non rientra nella nozione di «materia civile e commerciale». Da un lato, qualora un'autorità si avvalga di poteri esorbitanti rispetto alle norme applicabili nei rapporti fra privati e, dall'altro, come illustrerebbero le sentenze Baten<sup>13</sup> e Blijdenstein<sup>14</sup>, qualora le competenze di un'autorità siano fondate su disposizioni con le quali il legislatore le ha specificamente conferito una prerogativa propria. Detta convenuta sembra in tal senso far valere che, se le autorità belghe intervengono unicamente in quanto sono designate a tal fine dal legislatore, esse agiscono, di conseguenza, nell'ambito dell'esercizio di prerogative di pubblici poteri.

<sup>11</sup> V. sentenza del 9 marzo 2017 (C-551/15, EU:C:2017:193, punto 35).

<sup>12</sup> V., parimenti, le mie conclusioni nella causa Rina (C-641/18, EU:C:2020:3, paragrafo 79).

<sup>13</sup> Sentenza del 14 novembre 2002 (C-271/00, EU:C:2002:656).

<sup>14</sup> Sentenza del 15 gennaio 2004 (C-433/01, EU:C:2004:21).

31. Tuttavia, nella sua sentenza Pula Parking<sup>15</sup>, la Corte ha già dichiarato che il mero fatto che taluni poteri siano conferiti, ovvero delegati, con un atto di una pubblica autorità non implica che l'esercizio di tali poteri richieda il ricorso a pubblici poteri. In tale ordine di idee, benché la qualità di funzionario venga attribuita da un atto della pubblica autorità, la Corte ha considerato, nella sentenza Sonntag<sup>16</sup>, che la circostanza che un insegnante di una scuola pubblica abbia lo status di pubblico dipendente ed agisca in quanto tale non può essere determinante per ritenere che non rientri nella nozione di «materia civile e commerciale» un'azione di risarcimento dei danni esperita nei confronti di tale insegnante.

32. Per quanto riguarda, più specificamente, la fonte normativa di un potere esercitato da un'autorità pubblica nel caso del regolamento (CE) n. 1393/2007<sup>17</sup>, il quale definisce parimenti il suo ambito di applicazione tramite la nozione di «materia civile e commerciale», la Corte ha affermato, nella sentenza Fahrenbrock e a.<sup>18</sup>, che la circostanza che un potere sia stato introdotto da una legge non è determinante di per sé per concludere che tale Stato abbia esercitato i poteri pubblici. Siffatta considerazione non è stata rimessa in discussione nella sentenza Kuhn<sup>19</sup>, la quale verte sull'interpretazione della nozione di «materia civile e commerciale» nel contesto del regolamento n. 1215/2012. In tale sentenza, la Corte, che ha concluso che la controversia non rientrava nella nozione di «materia civile e commerciale», non si è limitata a constatare che uno Stato aveva esercitato un potere direttamente conferito dalla legge nazionale, ma ha esaminato la posizione nella quale tale Stato si trovava rispetto ai privati a causa dell'esercizio di tale potere<sup>20</sup>.

33. Inoltre, è incontestabile che, nelle sentenze Baten<sup>21</sup> e Blijdenstein<sup>22</sup>, citate da una delle convenute, la Corte ha dichiarato che, qualora un'azione sia fondata su disposizioni con le quali il legislatore ha conferito all'ente pubblico una prerogativa propria, tale azione non può essere considerata rientrare nella nozione di «materia civile e commerciale» ai sensi della giurisprudenza relativa alla nozione di «materia civile e commerciale».

34. Tuttavia, non risulta da queste due sentenze che il mero fatto di esercitare *un potere o una competenza* che il legislatore ha specificamente conferito ad un'autorità pubblica implichi automaticamente il ricorso *alle prerogative di pubblici poteri*. In dette sentenze, la Corte ha ritenuto che le azioni di cui trattasi rientrassero nella nozione di «materia civile e commerciale», benché le autorità si fossero avvalse dei diritti di azione di cui erano investite direttamente dal legislatore sulla base di disposizioni che riguardavano unicamente autorità pubbliche<sup>23</sup>. L'elemento decisivo per ritenere che tali azioni particolari rientrassero in detta nozione era il fatto che, tramite il rinvio alle norme di diritto civile, le summenzionate disposizioni non collocavano delle autorità pubbliche in situazioni giuridiche derogatorie al diritto comune. Tali autorità non esercitavano pertanto prerogative di pubblici poteri.

15 V. sentenza del 9 marzo 2017 (C-551/15, EU:C:2017:193, punto 35).

16 V. sentenza del 21 aprile 1993 (C-172/91, EU:C:1993:144, punto 21).

17 Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale («notificazione o comunicazione degli atti»), e che abroga il regolamento (CE) n. 1348/2000 del Consiglio (GU 2007, L 324, pag. 79).

18 V. sentenza dell'11 giugno 2015 (C-226/13, C-245/13 e C-247/13, EU:C:2015:383, punto 56).

19 Sentenza del 15 novembre 2018 (C-308/17, EU:C:2018:911).

20 V. sentenza del 15 novembre 2018, Kuhn (C-308/17, EU:C:2018:911, punti 37 e 38).

21 V. sentenza del 14 novembre 2002 (C-271/00, EU:C:2002:656, punto 36).

22 V. sentenza del 15 gennaio 2004 (C-433/01, EU:C:2004:21, punto 20).

23 V. sentenze del 14 novembre 2002, Baten (C-271/00, EU:C:2002:656, punto 32), e del 15 gennaio 2004, Blijdenstein (C-433/01, EU:C:2004:21, punto 21). V., parimenti, Briggs, A., *Civil Jurisdiction and Judgments*, Informa law from Routledge, 6ª edizione, Taylor & Francis Group, New York, 2015, pag. 61. Per quanto riguarda la sentenza Baten, v., in tal senso, Toader, C., «La notion de matière civile et commerciale», *Europa als Rechts- und Lebensraum: Liber amicorum für Christian Kohler zum 75. Geburtstag am 18. Juni 2018*, a cura di Hess, B., Jayme, E., Mansel, H.-P., Verlag Ernst und Werner Gieseking, Bielefeld, 2018, pag. 523.

35. Di conseguenza, non è sufficiente constatare che, in conformità alla legislazione nazionale, un'autorità pubblica dispone di taluni poteri o competenze di cui non beneficia ogni soggetto di diritto privato in forza di tale legislazione nazionale. Affinché l'applicazione del regolamento n. 1215/2012 sia esclusa, occorre che la suddetta autorità pubblica disponga di una prerogativa di pubblici poteri nel senso stabilito dalla Corte nella sua giurisprudenza. Non si deve trascurare, in tale contesto, che la nozione di «materia civile e commerciale» è una nozione autonoma di diritto dell'Unione. La questione se l'esercizio di un potere o di una competenza costituisca una manifestazione di una prerogativa di pubblici poteri non può dipendere esclusivamente dall'esame della legislazione nazionale alla quale è assoggettata un'autorità pubblica e dalla constatazione che tale legislazione preveda talune differenze quanto al regime giuridico applicabile nei confronti di determinate persone<sup>24</sup>, benché il ricorso a detta legislazione possa rivelarsi utile al fine di individuare il novero dei poteri utilizzati da tale autorità pubblica<sup>25</sup>. Inoltre, il ricorso ad una sola legislazione è spesso sufficiente per stabilire quali poteri o quali competenze siano generalmente a disposizione di soggetti di diritto privato.

36. Mi resta solo da verificare se la circostanza che un'autorità pubblica sia dispensata dall'obbligo di dimostrare che essa è titolare di un interesse proprio ad esperire un'azione inibitoria costituisca una prerogativa di pubblici poteri ai sensi della giurisprudenza della Corte.

### *3. Sulla questione se la dispensa dal dimostrare l'interesse proprio costituisca una prerogativa di pubblici poteri*

37. In forza della legislazione belga, un'autorità pubblica sembra essere dispensata dall'obbligo di dimostrare che, con un'azione inibitoria, tale autorità difende un interesse o un diritto proprio. Per contro, un privato, per poter esperire una siffatta azione, deve avere la qualità di «interessato» ai sensi delle disposizioni della legge del 30 luglio 2013 e del CDE.

38. Risulta tuttavia dal rinvio pregiudiziale che, quantomeno per quanto riguarda il CDE, il quale attua la direttiva 2005/29, un'azione inibitoria può essere proposta anche da gruppi muniti di personalità giuridica, nonché, a determinate condizioni, da associazioni a tutela degli interessi dei consumatori. Una siffatta associazione non difende un interesse o un diritto propri. Piuttosto, essa agisce per la difesa degli interessi collettivi dei consumatori o dell'interesse generale, ed è il legislatore che le conferisce la facoltà di avviare un'azione inibitoria sul fondamento di disposizioni come l'articolo XVII.7 del CDE.

39. Per quanto riguarda l'interesse ad agire e, di conseguenza, gli aspetti procedurali determinati dall'interesse nel quale un'azione è intentata, come il locus standi o la ricevibilità di un'azione, la situazione giuridica di un'autorità pubblica è dunque equiparabile a quella di un'associazione a tutela dei consumatori. Una siffatta associazione può parimenti esperire un'azione inibitoria in assenza di un interesse proprio della medesima.

<sup>24</sup> Infatti, seguire rigorosamente una siffatta interpretazione avrebbe come conseguenza che le scelte fatte dal legislatore di uno solo Stato membro quanto al novero dei poteri di un'autorità pubblica rispetto a quelli di cui dispongono i soggetti di diritto privato determinerebbero l'applicabilità del regolamento n. 1215/2012. Orbene, si evince dalla giurisprudenza che non può determinare l'applicabilità di tale regolamento la qualificazione di un potere come prerogativa di pubblici poteri in forza della legislazione di un solo Stato membro. V., in tal senso, sentenze del 16 dicembre 1980, Rüffer (814/79, EU:C:1980:291, punto 11), e del 21 aprile 1993, Sonntag (C-172/91, EU:C:1993:144, punti 22 e 25). Inoltre, mentre una sola legislazione nazionale rilevante può probabilmente essere individuata con facilità per quanto riguarda il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni, la situazione è diversa con riferimento all'esame svolto all'avvio di un procedimento inteso a stabilire se un giudice adito sia competente o meno a statuire.

<sup>25</sup> V. le mie conclusioni nella causa Rina (C-641/18, EU:C:2020:3, paragrafo 89 e la dottrina ivi citata).

40. In tale contesto, è opportuno ricordare che, nella sentenza Henkel<sup>26</sup>, la Corte si è pronunciata nel senso che una controversia nell'ambito della quale un'associazione propone un'azione di interesse collettivo per conto di consumatori rientra nella nozione di «materia civile e commerciale», in quanto tale azione non riguarda in alcun modo l'esercizio di poteri esorbitanti dalle norme di diritto comune applicabili nei rapporti tra privati.

41. Si potrebbe argomentare che la causa sfociata nella sentenza Henkel<sup>27</sup> riguardava un'azione volta ad inibire l'uso di clausole abusive fondata sulla direttiva 93/13/CEE<sup>28</sup>, mentre la presente causa verte su un'azione diretta ad inibire pratiche commerciali sleali fondata sulla direttiva 2005/29. Tuttavia, occorre ricordare che la Corte ha confermato l'interpretazione adottata nella sentenza Henkel<sup>29</sup> nel contesto di un altro strumento di diritto internazionale privato dell'Unione, ossia il regolamento (CE) n. 864/2007<sup>30</sup>, le cui nozioni devono essere oggetto di un'interpretazione coerente rispetto a quella del regolamento n. 1215/2012<sup>31</sup>. Più specificamente, la Corte ha dichiarato che rientra nella nozione di «materia civile e commerciale» un'«azione inibitoria [dell'uso delle clausole abusive] ai sensi della direttiva 2009/22<sup>[32]</sup>».

42. A tal riguardo, secondo l'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 2009/22, essa ha per oggetto il ravvicinamento delle normative nazionali relative ai provvedimenti inibitori volti a tutelare gli interessi collettivi dei consumatori contemplati nelle direttive elencate nell'allegato I. Si evince da tale disposizione che un'azione volta ad inibire pratiche commerciali sleali ai sensi della direttiva 2005/29 costituisce parimenti un'azione prevista dalla direttiva 2009/22.

43. Inoltre, poco importa che siano le autorità pubbliche ad aver investito il giudice del rinvio della controversia di cui al procedimento principale. Anzitutto, ai sensi dell'articolo 3 della direttiva 2009/22, in combinato disposto con l'articolo 2 della medesima, gli organi giurisdizionali o le autorità amministrative designate a tal fine da uno Stato membro possono essere investite di azioni inibitorie proposte da «enti legittimati», ossia, in primo luogo, uno o più organismi pubblici indipendenti, negli Stati membri in cui esistono simili organismi, e/o, in secondo luogo, le organizzazioni aventi lo scopo di tutelare gli interessi collettivi dei consumatori. Le azioni inibitorie di tali enti possono perseguire lo stesso obiettivo, ossia la cessazione di determinate pratiche nell'interesse collettivo dei consumatori. In tale ambito normativo, un organismo pubblico indipendente può pertanto svolgere, nei confronti dei professionisti, lo stesso ruolo delle organizzazioni preposte alla tutela degli interessi collettivi dei consumatori, le cui azioni rientrano nella nozione di «materia civile e commerciale».

44. L'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2005/29 impone poi agli Stati membri di assicurare mezzi adeguati ed efficaci per combattere le pratiche commerciali sleali al fine di garantire l'osservanza di tale direttiva nell'interesse dei consumatori. Tali mezzi devono includere disposizioni giuridiche ai sensi delle quali le persone o le organizzazioni che secondo la legislazione nazionale hanno un legittimo interesse a contrastare le pratiche commerciali sleali, inclusi i concorrenti, possano, in primo luogo, promuovere un'azione giudiziaria contro tali pratiche commerciali sleali e/o, in secondo luogo, sottoporre tali pratiche commerciali sleali al giudizio di un'autorità amministrativa competente a giudicare in merito ai ricorsi oppure a promuovere un'adeguata azione giudiziaria. Il legislatore dell'Unione prevede pertanto, segnatamente, un modello di attuazione della protezione dei

26 V. sentenza del 1° ottobre 2002 (C-167/00, EU:C:2002:555, punto 30).

27 Sentenza del 1° ottobre 2002 (C-167/00, EU:C:2002:555).

28 Direttiva del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori (GU 1993, L 95, pag. 29).

29 V. sentenza del 1° ottobre 2002 (C-167/00, EU:C:2002:555, punto 29).

30 Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali («Roma II») (GU 2007, L 199, pag. 40).

31 V. sentenza del 28 luglio 2016, Verein für Konsumenteninformation (C-191/15, EU:C:2016:612, punto 39).

32 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori (GU 2009, L 110, pag. 30).

consumatori nel quale le autorità amministrative non sono competenti a conoscere delle azioni proposte nei confronti delle pratiche commerciali sleali. Per contro, tali autorità devono agire dinanzi ai giudici nazionali per la difesa dell'interesse dei consumatori, il che le pone su un piano di parità con le persone o organizzazioni del pari menzionate all'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2005/29.

45. Infine, anche al di fuori del contesto della tutela dei consumatori, le legislazioni degli Stati membri autorizzano talvolta autorità pubbliche ad avviare procedimenti dinanzi ai giudici nazionali in assenza di un interesse proprio, ai fini della difesa di un interesse generale, collettivo o anche individuale, in particolare qualora si tratti di un soggetto di diritto privato che, nell'ambito di un siffatto procedimento, verrebbe considerato una parte debole<sup>33</sup>. Considerare una siffatta situazione come esclusa dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1215/2012 diminuirebbe il ruolo delle autorità pubbliche nelle situazioni transfrontaliere, malgrado il fatto che siffatti procedimenti solo difficilmente possano essere distinti da quelli avviati da soggetti di diritto privato.

46. Pertanto, alla luce degli insegnamenti sviluppati dalla Corte nella sua giurisprudenza relativa alla nozione di «materia civile e commerciale», un'autorità pubblica o un'associazione per la tutela dei consumatori che esperisca un'azione inibitoria si trova in una posizione equiparabile a quella di qualsivoglia interessato. È vero che essa è dispensata dall'obbligo di dimostrare di agire nel proprio interesse. Tuttavia, per questo motivo, essa non fruisce di alcuna prerogativa idonea a conferirle competenze o poteri che snaturano la natura civile o commerciale del suo rapporto giuridico con gli enti di diritto privato o che alterano l'oggetto della controversia nella quale un'azione inibitoria è intentata<sup>34</sup>. Essa non fruisce di siffatte competenze o di siffatti poteri neanche per quanto riguarda l'ambito procedurale istituito per conoscere la controversia che trova la propria origine in tali rapporti; quest'ultimo è identico indipendentemente dallo status personale delle parti di tale procedimento<sup>35</sup>.

#### 4. Conclusione preliminare

47. Per riassumere tale parte della mia analisi, ritengo che il fatto di agire nell'interesse generale o nell'interesse altrui non escluda automaticamente una controversia dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1215/2012<sup>36</sup>. Neanche il mero fatto di esercitare un potere o una competenza conferiti direttamente da un atto legislativo implica automaticamente una siffatta esclusione<sup>37</sup>. Poco importa, parimenti, che la facoltà di avviare un'azione da parte di un'autorità pubblica non sia subordinata all'esistenza di un interesse proprio. Affinché una controversia sia esclusa dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1215/2012, occorre che tali poteri siano esorbitanti rispetto alle norme di diritto comune applicabili nei rapporti fra privati<sup>38</sup>. Come emerge dalla mia analisi, quantomeno per quanto riguarda le azioni in materia di pratiche commerciali sleali, l'esercizio dei poteri relativi agli aspetti diversi dall'interesse nel quale agisce un'autorità pubblica, in linea di principio il locus standi e la ricevibilità dell'azione, non costituisce l'esercizio di poteri esorbitanti di questo tipo. Di conseguenza, fatte salve le verifiche relative ai poteri di indagine e di esecuzione sui quali mi soffermerò nel prosieguo, nulla indica che la controversia principale riguardi poteri esorbitanti.

33 Nel mio sistema giuridico, il diritto polacco, è il caso di un procuratore che interviene in procedimenti dinanzi a giudici civili.

34 È vero che la questione se le autorità belghe dispongano di poteri di indagine e di esecuzione idonei ad essere considerati poteri esorbitanti è oggetto di discussione (v. titoli C e D delle presenti conclusioni). Ciò premesso, anche qualora tali autorità dispongano di siffatti poteri, ciò non discende dal fatto che esse sono dispensate dall'obbligo di dimostrare che, con un'azione inibitoria, esse difendono un interesse o un diritto loro propri.

35 V., per analogia, sentenza dell'11 aprile 2013, Sapir e a. (C-645/11, EU:C:2013:228, punto 36).

36 V. paragrafo 29 delle presenti conclusioni.

37 V. paragrafo 35 delle presenti conclusioni.

38 V. paragrafo 46 delle presenti conclusioni.

### C. Sui poteri di indagine

48. Nella sentenza *Sunico e a.*<sup>39</sup>, la Corte si è pronunciata sull'incidenza dell'esercizio dei poteri di indagine sulla qualificazione civile e commerciale di una controversia. È pertanto alla luce degli insegnamenti tratti da tale sentenza che può essere esaminata la linea argomentativa di una delle convenute, secondo la quale le autorità belghe potrebbero utilizzare i propri accertamenti e le proprie dichiarazioni quali prove giuridiche, cosicché i documenti cruciali del fascicolo sarebbero costituiti da una serie di relazioni e accertamenti di controllori statali. Le autorità belghe produrrebbero parimenti, quali documenti, denunce di consumatori, e avrebbero accesso a siffatti documenti, dal momento che esse ricevono tali documenti tramite il proprio sito Internet/indirizzo elettronico nella loro qualità di «autorità».

#### 1. La sentenza *Sunico e a.*

49. Nella causa sfociata nella sentenza *Sunico e a.*<sup>40</sup>, l'autorità pubblica di uno Stato membro ha chiesto informazioni sui convenuti presso le autorità di un altro Stato membro, in conformità al regolamento n. 1798/2003/CE<sup>41</sup>, prima di investire un giudice nazionale della sua azione di riparazione di un danno causato da frode dell'imposta sul valore aggiunto. È in tale contesto che è sorta la questione se il fatto di aver sollecitato tali informazioni incidesse sul carattere dei rapporti giuridici fra le parti della controversia, cosicché tale controversia era esclusa dalla nozione di «materia civile e commerciale»<sup>42</sup>.

50. Nelle sue conclusioni presentate in tale causa<sup>43</sup>, l'avvocato generale Kokott ha ritenuto che dalle informazioni a disposizione della Corte non fosse evidente se e, in caso affermativo, in che misura la richiesta di informazioni fosse rilevante anche ai fini del procedimento principale. Orbene, l'avvocato generale ha sottolineato che la richiesta di informazioni è uno strumento non accessibile ad un ricorrente di diritto privato. Di conseguenza, qualora fosse lecito sul piano della normativa processuale nazionale l'impiego, da parte dell'autorità pubblica, di dette informazioni e prove raccolte in virtù dei suoi poteri d'imperio nell'ambito di tale procedimento, detta autorità non si troverebbe nei confronti dei convenuti nella veste di un privato.

51. La Corte ha confermato, nella sentenza *Sunico e a.*<sup>44</sup>, che dal fascicolo non risultava se, nell'ambito del procedimento principale, l'autorità pubblica avesse utilizzato elementi di prova ottenuti mediante l'esercizio della sua potestà d'imperio. La Corte ha dichiarato che spettava al giudice del rinvio «stabilire che ciò non si [fosse] verificato e, *ove così fosse*, se [tale autorità pubblica], nell'ambito della [sua] azione nei confronti [delle convenute nel procedimento principale], [fosse] nella stessa situazione di un privato»<sup>45</sup>.

52. Benché in tale sentenza venga fatto riferimento al paragrafo esatto delle conclusioni dell'avvocato generale, è stato sostenuto in dottrina che la Corte aveva accolto una soluzione meno categorica di quella auspicata in tali conclusioni<sup>46</sup>.

39 Sentenza del 12 settembre 2013 (C-49/12, EU:C:2013:545).

40 Sentenza del 12 settembre 2013 (C-49/12, EU:C:2013:545).

41 Regolamento del Consiglio, del 7 ottobre 2003, relativo alla cooperazione amministrativa in materia d'imposta sul valore aggiunto e che abroga il regolamento (CEE) n. 218/92 (GU 2003, L 264, pag. 1).

42 V. sentenza del 12 settembre 2013, *Sunico e a.* (C-49/12, EU:C:2013:545, punto 42).

43 V. conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa *Sunico e a.* (C-49/12, EU:C:2013:231, paragrafo 45).

44 Sentenza del 12 settembre 2013 (C-49/12, EU:C:2013:545).

45 V. sentenza del 12 settembre 2013, *Sunico e a.* (C-49/12, EU:C:2013:545, punti 42 e 43). Il corsivo è mio.

46 V., in tal senso, De Troyer, I., «“De fiscus in burger”: nieuwe wegen voor de inning van belastingen in het buitenland?», *Tijdschrift voor fiscaal recht*, 2015, vol. 481, pag. 426, punto 10.

53. Anche io interpreto tale sentenza nel senso che, affinché una controversia sia esclusa dalla nozione di «materia civile e commerciale», non è sufficiente individuare le disposizioni nazionali che, in abstracto, autorizzano un'autorità pubblica ad ottenere elementi di prova raccolti grazie alla sua potestà d'imperio e ad utilizzarli nell'ambito di una controversia. Non è neanche sufficiente constatare che siffatti elementi di prova siano stati utilizzati in tale controversia. Affinché detta controversia sia esclusa da siffatta nozione, dovrebbe parimenti essere stabilito se, in concreto, a causa dell'impiego di tali elementi di prova, l'autorità pubblica si trovasse nella stessa situazione di un soggetto di diritto privato nell'ambito di una controversia analoga.

## 2. *Applicazione degli insegnamenti tratti dalla sentenza Sunico e a.*

54. Occorre chiarire anzitutto che il fatto che le autorità belghe abbiano prodotto denunce di consumatori quali elementi di prova non implica che tali autorità si collocassero in una situazione diversa rispetto a quella di un soggetto di diritto privato nell'ambito di una controversia analoga. Infatti, benché un'associazione per la tutela dei consumatori sia un organismo di diritto privato e non eserciti prerogative di pubblici poteri, essa può ricevere siffatte denunce e utilizzarle in controversie contro i professionisti.

55. Può tuttavia generare dubbi, in tale contesto, il fatto che un'autorità pubblica disponga di poteri di indagine, nel senso stretto del termine, il che consente a tale autorità di ottenere elementi di prova in maniera analoga alle autorità di polizia. Ritengo che il ricorso a tali poteri implichi l'esercizio di prerogative di pubblici poteri. Una controversia nei confronti di un'autorità pubblica nella quale la vittima chieda il risarcimento del danno causato dalla raccolta di elementi di prova non rientrerebbe, in linea di principio, nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1215/2012, poiché si tratterebbe di una responsabilità per atti o omissioni nell'esercizio di pubblici poteri.

56. Tuttavia, l'impiego di elementi di prova raccolti grazie alle prerogative di pubblici poteri nell'ambito di una controversia non incide automaticamente sul rapporto giuridico fra le parti di tale controversia né sul suo oggetto.

57. Infatti, un soggetto di diritto privato può parimenti utilizzare elementi di prova raccolti da un'autorità pubblica grazie alle sue prerogative di pubblici poteri. Ad esempio, in una controversia contro l'autore di un incidente stradale, la vittima di tale incidente può presentare documenti redatti da un'autorità di polizia. Qualora tale vittima non disponga di siffatti documenti, ella, in linea di principio, può chiedere ad un giudice nazionale di obbligare un'autorità a presentare tali documenti ai fini di detta controversia. Analogamente, un operatore del mercato può avviare una controversia in materia di diritto della concorrenza, nel cui ambito esso propone un'azione «*follow-on*», a sostegno della quale lo stesso invoca una decisione che accerta un'infrazione alle disposizioni di tale diritto<sup>47</sup>. È evidente che siffatte controversie mantengono la loro natura civile e commerciale e rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1215/2012.

58. Il fatto che un documento redatto da un'autorità pubblica nell'ambito dei suoi poteri abbia un valore probatorio speciale non può rimettere in discussione siffatta evidenza. Sono, infatti, le norme applicabili anche nelle controversie fra soggetti di diritto privato a conferire un siffatto valore a determinate categorie di elementi di prova.

<sup>47</sup> V., per un'illustrazione di tale ipotesi, sentenza del 21 maggio 2015, CDC Hydrogen Peroxide (C-352/13, EU:C:2015:335, punto 10).

59. Inoltre, ritenere che una controversia avviata da un'autorità pubblica sia esclusa dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1215/2012 per il fatto che tale autorità ha utilizzato elementi di prova raccolti grazie alle sue prerogative indebolirebbe l'efficacia pratica di uno dei modelli di attuazione della tutela dei consumatori riconosciuti dal legislatore dell'Unione<sup>48</sup>. In tale modello, a differenza che nel modello in cui è l'autorità amministrativa stessa a statuire sulle conseguenze da trarre da un'infrazione, un'autorità amministrativa è incaricata della difesa dell'interesse dei consumatori dinanzi ai giudici nazionali.

60. Ciò premesso, un'autorità pubblica può disporre di poteri che le consentono di utilizzare elementi di prova escludendo qualsiasi soggetto di diritto privato. Ad esempio, il diritto nazionale può prevedere che gli elementi di prova raccolti da un'autorità siano riservati e che sia tale autorità a decidere in merito alla loro eventuale divulgazione. Analogamente, in forza del diritto nazionale procedurale, possono essere applicate modalità diverse per quanto attiene alla contestazione, ad opera della parte avversa, degli stessi elementi di prova allorché essi vengano presentati da un'autorità pubblica e da un soggetto di diritto privato.

61. Si tratta di situazioni che, a mio avviso, corrispondono a quella presa in considerazione nella sentenza *Sunico e a.*<sup>49</sup>, ossia quella in cui, a causa dell'impiego di determinati elementi di prova, un'autorità pubblica non si trova nella stessa situazione di un soggetto di diritto privato nell'ambito di una controversia analoga. Orbene, nulla indica che una situazione idonea ad escludere la controversia di cui al procedimento principale dall'ambito di applicazione di tale regolamento si sia presentata nel procedimento principale.

62. Per scrupolo di completezza, non si deve trascurare il fatto che la situazione presa in considerazione nella sentenza *Sunico e a.*<sup>50</sup> riguardava circostanze nelle quali una controversia che rientrava a priori nella nozione di «materia civile e commerciale» ne era esclusa a causa dell'impiego di taluni elementi di prova ad opera di una delle parti di tale controversia. Orbene, sono dell'avviso che, nella maggior parte dei casi, la circostanza che taluni elementi di prova siano a disposizione soltanto di un'autorità pubblica discenda dal fatto che il rapporto fra tale autorità e una persona non assomigli, ab initio, ad un rapporto fra privati.

#### ***D. Sulle competenze nell'ambito del procedimento di esecuzione***

63. Con il quarto capo della loro domanda, le autorità belghe hanno chiesto al giudice del rinvio che venga imposta una penale di un determinato importo per ogni violazione accertata con decorrenza dalla data della notifica della decisione giudiziaria emessa al termine della controversia di cui al procedimento principale. Con il quinto capo della domanda, tali autorità hanno chiesto che venga anche dichiarato che le violazioni potranno essere accertate mediante un semplice verbale predisposto da un agente giurato. Quest'ultimo capo della domanda, secondo una delle convenute, implica che, anche nel procedimento di esecuzione, le autorità belghe siano munite di competenze di cui non dispone nessuna delle parti abituali in controversie in materia civile o commerciale.

64. Per contro, né il giudice del rinvio né le parti esprimono dubbi sulla questione se la domanda relativa ad una penale dovuta per violazioni future sia idonea ad escludere la controversia di cui al procedimento principale, nonché la decisione pronunciata al termine di tale controversia, dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1215/2012. Orbene, il capo della domanda relativo ad una penale è connesso a quello concernente l'accertamento delle violazioni future mediante un semplice verbale. Esaminerò anzitutto la questione se rientri nel campo di applicazione di tale regolamento una controversia nel cui ambito venga chiesta una siffatta penale.

<sup>48</sup> V. paragrafo 44 delle presenti conclusioni.

<sup>49</sup> Sentenza del 12 settembre 2013 (C-49/12, EU:C:2013:545).

<sup>50</sup> Sentenza del 12 settembre 2013 (C-49/12, EU:C:2013:545).

### 1. Una penale per violazioni future

65. Dalla sentenza *Realchemie Nederland*<sup>51</sup> discende che l'appartenenza al campo di applicazione del regolamento n. 1215/2012 di una decisione giurisdizionale relativa ad un'ammenda inflitta per una violazione del divieto stabilito in un'altra decisione giurisdizionale, è determinata non già dalla natura di tale provvedimento, bensì dalla natura dei diritti che esso deve tutelare. Seguendo lo stesso ragionamento nella sentenza *Bohez*<sup>52</sup>, la Corte ha dichiarato che, a causa della natura dei diritti di cui una penalità garantisce la salvaguardia, non rientra nella nozione di «materia civile e commerciale», ai sensi del regolamento previgente al regolamento n. 1215/2012, l'esecuzione di una penalità comminata in una decisione relativa al diritto di affidamento e al diritto di visita al fine di garantire il rispetto di detto diritto di visita da parte del titolare del diritto di affidamento. Secondo tale sentenza, una siffatta esecuzione rientra, invece, nell'ambito di applicazione del regolamento n. 2201/2003<sup>53</sup>.

66. È vero che la linea giurisprudenziale nella quale si inseriscono tali sentenze è stata elaborata per lo più nel contesto dei rinvii pregiudiziali relativi ai provvedimenti cautelari<sup>54</sup> o provvisori<sup>55</sup> oggetto di una decisione separata di cui è stata chiesta l'esecuzione<sup>56</sup> o a siffatti provvedimenti chiesti in un procedimento sommario separato<sup>57</sup>. Per contro, non risulta espressamente dal presente rinvio pregiudiziale che si sia in presenza, nella specie, di un provvedimento cautelare o provvisorio.

67. Tuttavia, in tale contesto, occorre distinguere la sentenza *Bohez*<sup>58</sup>, nella quale si poneva la questione della riscossione di una penalità, imposta dal giudice dello Stato membro d'origine che aveva statuito nel merito sul diritto di visita al fine di garantire l'esercizio effettivo di tale diritto. Tale penalità corrispondeva ad una somma determinata che doveva essere versata per ogni giorno di mancata presentazione del minore.

68. Devo osservare che le autorità belghe sembrano formulare una domanda analoga nella controversia di cui al procedimento principale. Il giudice del rinvio non fornisce effettivamente indicazioni supplementari per quanto riguarda il capo della domanda relativo alla penale. Quanto al governo belga, esso spiega che tale penale sarebbe applicabile unicamente in relazione a violazioni accertate dal giudice nazionale al termine del procedimento principale. Si evince parimenti dalla formulazione del capo della domanda relativo ad una penale che essa mira a garantire l'effettività della decisione giudiziaria chiesta dalle autorità belghe nella misura in cui tale decisione riguarderebbe la cessazione delle pratiche di mercato e/o delle pratiche commerciali sleali.

69. Inoltre, il codice di procedura civile belga contiene un capo XXIII, intitolato «Sulla penale», il cui articolo 1385 bis dispone che il giudice può, su domanda di una delle parti, condannare l'altra parte al pagamento di una somma di denaro, denominata penalità, qualora quest'ultima non adempia l'obbligo imposto nella condanna principale, fatto salvo il diritto al risarcimento degli eventuali danni. Ai sensi dell'articolo 1385 ter di tale codice, il giudice può stabilire che la penalità consista, inter alia, in una somma determinata per ciascuna violazione. Benché il giudice del rinvio non indichi se la domanda

51 V. sentenza del 18 ottobre 2011 (C-406/09, EU:C:2011:668, punti da 40 a 42 e 44).

52 V. sentenza del 9 settembre 2015 (C-4/14, EU:C:2015:563, punti 33, 37 e 39).

53 Regolamento del Consiglio del 27 novembre 2003 relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000 (GU 2003, L 338, pag. 1).

54 V. sentenza del 27 marzo 1979, de Cavel (C-143/78, EU:C:1979:83, punto 2), citata dalla Corte nella sentenza del 18 ottobre 2011, *Realchemie Nederland* (C-406/09, EU:C:2011:668).

55 V. sentenza del 17 novembre 1998, *Van Uden* (C-391/95, punto 33) parimenti citata dalla Corte nella sentenza del 18 ottobre 2011, *Realchemie Nederland* (C-406/09, EU:C:2011:668).

56 V. sentenze del 27 marzo 1979, de Cavel (C-143/78, EU:C:1979:83, punto 2), e del 18 ottobre 2011, *Realchemie Nederland* (C-406/09, EU:C:2011:668, punto 35).

57 V. sentenza del 17 novembre 1998, *Van Uden* (C-391/95, punto 33).

58 V. parimenti sentenza del 9 settembre 2015, *Bohez* (C-4/14, EU:C:2015:563, punto 49).

delle autorità belghe sia fondata su tale disposizione, sembra che il suo contenuto corrisponda perfettamente a quanto chiesto da tali autorità. La sentenza *Bohez*<sup>59</sup> è a maggior ragione rilevante per quanto riguarda il presente rinvio pregiudiziale: la penalità oggetto di tale sentenza era stata inflitta sulla base dell'articolo 1385 bis del codice di procedura civile belga.

70. Si può sostenere, alla luce della linea giurisprudenziale nella quale si inserisce la sentenza *Bohez*<sup>60</sup>, che, se rientra nella nozione di «materia civile e commerciale» una controversia nel cui ambito le autorità chiedono, da un lato, che venga accertata l'esistenza di pratiche di mercato e/o di pratiche commerciali sleali e, dall'altro, che venga ordinata la cessazione di tali pratiche, siffatta controversia continua a rientrare in tale nozione anche qualora venga sollecitata una penale al fine di garantire il rispetto della decisione giudiziaria pronunciata al termine della stessa.

71. È vero che non deve essere trascurata l'ipotesi, menzionata al paragrafo 22 delle presenti conclusioni, secondo la quale una controversia sarebbe esclusa dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1215/2012 a causa del fondamento o delle modalità dell'esercizio dell'azione intentata nell'ambito di tale controversia. Discende tuttavia dall'articolo 1385 bis del codice di procedura civile belga che la penale chiesta dalle autorità di tale Stato membro dinanzi al giudice del rinvio sembra costituire una misura convenzionale del procedimento civile, a disposizione anche dei privati. Di conseguenza, né il fatto di presentare una domanda di imposizione di una siffatta penale né il fatto di chiedere l'esecuzione di una decisione giudiziaria che accoglie tale domanda costituiscono l'esercizio di prerogative di poteri pubblici.

72. Alla luce delle considerazioni che precedono, un'azione con la quale le autorità pubbliche chiedono che venga comminata una penale di un importo determinato per ogni violazione accertata a decorrere dalla data della notifica della decisione giudiziaria rientra nella nozione di «materia civile e commerciale» allorché, in primo luogo, tale penale miri a garantire l'effettività della decisione giudiziaria emessa nella controversia rientrante in tale nozione e, in secondo luogo, detta penale costituisca una misura convenzionale del procedimento civile, a disposizione anche dei privati o il cui esercizio non implichi poteri esorbitanti rispetto alle norme di diritto comune applicabili nei rapporti fra privati<sup>61</sup>.

## *2. L'accertamento delle violazioni da parte di un'autorità amministrativa*

73. Il giudice del rinvio non presenta informazioni dettagliate sugli aspetti che possono essere oggetto di dubbi per quanto riguarda il quinto capo della domanda, relativo all'accertamento di violazioni future mediante un semplice verbale predisposto da un agente giurato. Di conseguenza, al fine di fornire una risposta utile a tale giudice, formulerò, sulla base delle osservazioni delle parti, alcune osservazioni generali per quanto attiene a tale capo della domanda.

<sup>59</sup> Sentenza del 9 settembre 2015 (C-4/14, EU:C:2015:563). Per quanto attiene a tale disposizione del codice di procedura civile belga, v., parimenti, le mie conclusioni nella causa *Bohez* (C-4/14, EU:C:2015:233, paragrafo 42 e la dottrina ivi citata).

<sup>60</sup> Sentenza del 9 settembre 2015 (C-4/14, EU:C:2015:563).

<sup>61</sup> Benché né il giudice del rinvio né le parti esprimano dubbi con riferimento a misure di pubblicità, osservo, a fini di completezza, che esse non sono neanche escluse dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1215/2012. Infatti, esse sono previste, segnatamente, all'articolo 14, § 1, punto 2, della legge del 30 luglio 2013 e sembrano costituire una misura convenzionale del procedimento civile accessibile ai privati. La controversia nell'ambito della quale tali misure vengono chieste non riguarda pertanto affatto l'esercizio di poteri esorbitanti rispetto alle norme applicabili nei rapporti fra privati. Inoltre, benché tali misure si distinguano da una penale, esse mirano ad assicurare l'efficacia di una decisione giudiziaria che constata pratiche commerciali sleali. A tal riguardo, l'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2005/29 prevede che, al fine di impedire che le pratiche commerciali sleali la cui sospensione sia stata ordinata da una decisione definitiva continuino a produrre effetti, gli Stati membri possono prevedere di far pubblicare tale decisione o una dichiarazione rettificativa. Nulla indica che si tratti di misure riservate alle autorità pubbliche.

74. Il quinto capo della domanda delle autorità belghe sembra mirare a consentire loro di accertare esse stesse le violazioni sanzionate tramite la penale, senza che sia necessario ricorrere ad un ufficiale giudiziario o ad altri strumenti a tal fine. Nella stessa prospettiva, il governo belga ha indicato, in udienza, che, in caso di rigetto del quinto capo della domanda da parte del giudice nazionale, le autorità belghe dovrebbero avvalersi dei servizi di un ufficiale giudiziario per procedere a siffatti accertamenti. Analogamente, le convenute sostengono che, diversamente da un'autorità belga, un soggetto di diritto privato deve, ad esempio, ricorrere ai servizi di un ufficiale giudiziario e, se del caso, deve dimostrare le violazioni dinanzi al giudice adito.

75. Ricordo che, nella sentenza Henkel<sup>62</sup>, la Corte ha ritenuto che un'azione inibitoria intentata da un'associazione per la tutela dei consumatori rientrasse nella nozione di «materia civile e commerciale» poiché tale azione mirava a sottoporre al sindacato del giudice rapporti di diritto privato. Orbene, si evince dalle osservazioni delle parti illustrate ai paragrafi precedenti delle presenti conclusioni che, con il quinto capo della domanda, le autorità belghe desidererebbero vedersi conferire la competenza ad accertare l'esistenza di violazioni future. Tale capo della domanda, il quale è inteso, in sostanza, ad assoggettare al controllo di tali autorità rapporti giuridici nei quali sarebbero coinvolte le convenute, verte pertanto sull'esistenza di prerogative di pubblici poteri.

76. Inoltre, ai sensi dell'articolo XV.2 del CDE, i verbali predisposti da funzionari fanno fede fino a prova contraria. Un documento redatto da un soggetto di diritto privato non beneficia di un siffatto valore probatorio. Pertanto, benché sembri che tali verbali potrebbero essere utilizzati nell'ambito del procedimento di esecuzione, il fatto di redigerli equivarrebbe piuttosto a raccogliere elementi di prova. Come ho indicato al paragrafo 55 delle presenti conclusioni, esercitare competenze in materia di raccolta delle prove, le quali implicano il ricorso a poteri esorbitanti rispetto alle norme applicabili nei rapporti fra privati, equivale ad esercitare prerogative di pubblici poteri. Lo stesso vale, segnatamente, qualora un'autorità pubblica eserciti una competenza tramite la quale essa tenti di sostituirsi ad un ufficiale giudiziario, accertando l'esistenza di violazioni grazie ad un documento che la stessa ha provveduto a redigere. Una controversia che mira ad ottenere il conferimento di tale competenza verte su poteri esorbitanti rispetto alle norme di diritto comune applicabili nei rapporti fra privati, cosicché l'oggetto di tale controversia non consente di sostenere che quest'ultima rientra nella nozione di «materia civile e commerciale».

77. Non si può escludere che il conferimento di una siffatta competenza rafforzerebbe l'efficacia di una decisione giudiziaria pronunciata al termine di una controversia che rientri nella nozione di «materia civile e commerciale». Tuttavia, il quinto capo della domanda non riguarda né un provvedimento cautelare o provvisorio né una misura che vada intesa quale condanna di una parte al pagamento di un'ammenda<sup>63</sup> o di una penalità<sup>64</sup> la cui appartenenza all'ambito di applicazione del regolamento n. 1215/2012 dipende dalla natura dei diritti di cui tale diritto o tale misura garantiscono la salvaguardia.

### ***E. Considerazioni finali***

78. Risulta dalla mia analisi che, in primo luogo, le peculiarità relative all'interesse di un'autorità pubblica ad avviare un'azione non sono idonee ad escludere dall'ambito di applicazione *ratione materiae* del regolamento n. 1215/2012 una controversia come quella di cui al procedimento principale<sup>65</sup>. In secondo luogo, neanche il fatto che tale autorità disponga di poteri di indagine di cui non beneficiano i soggetti di diritto privato e utilizzi elementi di prova raccolti grazie a tali poteri esclude automaticamente tale controversia dall'ambito di applicazione *ratione materiae* del

62 V. sentenza del 1° ottobre 2002 (C-167/00, EU:C:2002:555, punto 30).

63 V. sentenza del 18 ottobre 2011, *Realchemie Nederland* (C-406/09, EU:C:2011:668, punto 44).

64 V. sentenza del 9 settembre 2015, *Bohez* (C-4/14, EU:C:2015:563, punti 35).

65 V. paragrafo 47 delle presenti conclusioni.

regolamento n. 1215/2012<sup>66</sup>. In terzo luogo, detta controversia è esclusa dall'ambito di applicazione di tale regolamento nella misura in cui verte su un'azione con la quale autorità pubbliche chiedono che siano loro conferiti poteri esorbitanti rispetto alle norme applicabili nei rapporti fra privati, ossia che esse siano autorizzate ad accertare l'esistenza di infrazioni<sup>67</sup>.

79. Mi resta da precisare che mentre la controversia di cui al procedimento principale non rientra nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1215/2012 per quanto riguarda il quinto capo della domanda, la stessa non ne è tuttavia esclusa con riferimento agli altri capi della domanda<sup>68</sup>.

## V. Conclusione

80. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere come segue alla questione pregiudiziale sollevata dall'hof van beroep te Antwerpen (Corte d'appello di Anversa, Belgio):

L'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, deve essere interpretato nel senso che una controversia relativa ad un'azione che è stata proposta da autorità pubbliche di uno Stato membro nei confronti di soggetti di diritto privato aventi la propria sede in un altro Stato membro e volta a far accertare l'esistenza di violazioni che costituiscono pratiche commerciali sleali, ad ottenere che sia ordinata la cessazione delle medesime, che siano disposte misure di pubblicità a spese delle convenute e che sia imposta una penale di un importo determinato per ogni violazione futura rientra nella «materia civile e commerciale» ai sensi di tale disposizione.

Per contro, una siffatta controversia non rientra in tale nozione qualora riguardi un'azione con la quale autorità pubbliche chiedono che siano loro conferiti poteri esorbitanti rispetto alle norme applicabili nei rapporti fra privati.

<sup>66</sup> V. paragrafi 60 e 61 delle presenti conclusioni.

<sup>67</sup> V. paragrafi 75 e 77 delle presenti conclusioni.

<sup>68</sup> Infatti, dalla sentenza del 21 aprile 1993, Sonntag (C-172/91, EU:C:1993:144, punti 6, da 14 a 16 e 21) può desumersi che il regolamento n. 1215/2012 si applica anche alle decisioni pronunciate in materia civile da un giudice penale, che contengano disposizioni penali e civili. In tal caso, solo le disposizioni civili rientrano nell'ambito di applicazione di tale regolamento. Inoltre, in base alla mia lettura della sentenza del 27 febbraio 1997, van den Boogaard (C-220/95, EU:C:1997:91, punto 21), è parimenti possibile che solo taluni aspetti di una decisione pronunciata da un giudice civile rientrino nell'ambito di applicazione di detto regolamento. Lo stesso deve valere, in linea di principio, per quanto riguarda la situazione in cui solo taluni aspetti di una controversia ricadono nella nozione di «materia civile e commerciale».