



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
YVES BOT
presentate il 9 dicembre 2014¹

Cause riunite C-226/13, C-245/13, C-247/13 e C-578/13

**Stefan Fahrenbrock (C-226/13),
Holger Priestoph e altri (C-245/13),
Rudolf Reznicek (C-247/13),
Hans-Jürgen Kickler e altri (C-578/13)**
contro
Repubblica ellenica

[domande di pronuncia pregiudiziale proposte dal Landgericht Wiesbaden e dal Landgericht Kiel
(Germania)]

«Regolamento (CE) n. 1393/2007 — Notificazione o comunicazione di atti — Nozione di “materia civile e commerciale” — Azioni di adempimento contrattuale e di risarcimento proposte nei confronti dello Stato greco da detentori di obbligazioni greche a seguito del deprezzamento, senza il loro consenso, del valore di tali obbligazioni»

1. Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'articolo 1 del regolamento (CE) n. 1393/2007 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 Consiglio².
2. Queste domande, proposte nell'ambito delle controversie tra lo Stato greco e, nella causa C-226/13, il sig. Fahrenbrock, nella causa C-245/13, i sigg. e la sig.ra Priestoph, nella causa C-247/13, il sig. Reznicek e, nella causa C-578/13, i sigg. Kickler e Wöhlk nonché la Zahnärztekammer Schleswig-Holstein, Versorgungswerk, in merito ad azioni di risarcimento nonché di adempimento contrattuale, offrono alla Corte l'opportunità di definire la nozione di «materia civile e commerciale» nell'ambito del regolamento n. 1393/2007, di cui essa stabilisce il campo di applicazione materiale.
3. Nelle presenti conclusioni, sosterrò che la nozione di «materia civile e commerciale», ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 1393/2007³, deve essere interpretata nel senso che essa non comprende un'azione in virtù della quale un privato detentore di obbligazioni emesse da uno Stato membro agisce per fare valere la responsabilità di tale Stato in ragione dello scambio di dette obbligazioni con obbligazioni aventi un valore inferiore, imposto a tale privato a seguito dell'adozione, da parte del legislatore nazionale, di una legge che ha modificato unilateralmente e retroattivamente le condizioni applicabili alle obbligazioni, inserendovi una clausola d'azione collettiva che consente a una maggioranza di detentori di queste ultime di imporre alla minoranza un siffatto scambio.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 324, pag. 79.

3 — Mentre, nella versione in lingua francese, il titolo di questo regolamento usa la formulazione «materia civile o commerciale», la predetta disposizione impiega la formulazione «materia civile e commerciale» (il corsivo è mio). Tale differenza nella congiunzione di coordinamento non incide, a mio avviso, sul senso e sulla portata di tale espressione.

4. Sosterrò, in tal senso, che l'uso, da parte di uno Stato membro, che emette prestiti obbligazionari, del suo potere sovrano mediante un intervento legislativo specificamente finalizzato a causare un pregiudizio diretto all'economia delle obbligazioni emesse imponendo alla minoranza dei detentori di titoli l'obbligo di sottostare alla volontà della maggioranza, costituisce l'esercizio di poteri esorbitanti rispetto alle norme vigenti nei rapporti tra privati.

5. Ne dedurrò che l'azione proposta dalla minoranza dei detentori contro lo Stato membro a seguito dello scambio dei titoli attiene necessariamente alla responsabilità dello Stato per un atto commesso nell'esercizio di pubblici poteri, persino quando tale scambio, destinato a ridurre il valore nominale di detti titoli, abbia presupposto un voto a maggioranza.

I – Contesto normativo

A – Il diritto dell'Unione

6. I considerando 2, 6 e 9 del regolamento n. 1393/2007 così recitano:

«(2) Il buon funzionamento del mercato interno presuppone che fra gli Stati membri sia migliorata ed accelerata la trasmissione, a fini di notificazione e di comunicazione, degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale.

(...)

(6) L'efficacia e la rapidità dei procedimenti giudiziari in materia civile esigono che la trasmissione degli atti giudiziari ed extragiudiziali avvenga in modo diretto e con mezzi rapidi tra gli organi locali designati dagli Stati membri (...).

(...)

(9) È opportuno che la notificazione o la comunicazione sia effettuata nel più breve tempo possibile, e comunque entro un mese dalla data in cui la domanda perviene all'organo ricevente».

7. L'articolo 1, paragrafo 1, di tale regolamento definisce come segue il suo ambito di applicazione:

«Il presente regolamento si applica, in materia civile e commerciale, quando un atto giudiziario o extragiudiziale deve essere trasmesso in un altro Stato membro per essere notificato o comunicato al suo destinatario. Esso non concerne, in particolare, la materia fiscale, doganale o amministrativa, né la responsabilità dello Stato per atti od omissioni nell'esercizio di pubblici poteri ("acta jure imperii")».

8. L'articolo 3 del regolamento medesimo così dispone:

«Ciascuno Stato membro designa un'autorità centrale incaricata:

- a) di fornire informazioni agli organi mittenti;
- b) di ricercare soluzioni in caso di difficoltà durante la trasmissione di atti ai fini della notificazione o della comunicazione;
- c) di trasmettere in casi eccezionali, su richiesta di un organo mittente, una domanda di notificazione o di comunicazione al competente organo ricevente.

(...))».

9. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, di detto regolamento:

«Se la domanda di notificazione o di comunicazione esula in maniera manifesta dal campo di applicazione del presente regolamento o se il mancato rispetto di requisiti di forma prescritti rende impossibile la notificazione o la comunicazione, la domanda e i documenti trasmessi vengono restituiti all'organo mittente non appena ricevuti, unitamente all'avviso di restituzione contenuto nel modulo standard che figura nell'allegato I».

10. L'avviso di restituzione il cui modulo standard figura nell'allegato I del regolamento n. 1393/2007 indica, al punto 9.1, come motivo della restituzione il fatto che «[l]a domanda esula in maniera manifesta dal campo di applicazione [di tale] regolamento», segnatamente in ragione del fatto che «[l]'atto non è di natura civile o commerciale»⁴.

B – *Il diritto greco*

11. La legge n. 4050/2012, del 23 febbraio 2012, intitolata «Norme relative alla modifica di titoli, emessi o garantiti dallo Stato greco con il consenso degli obbligazionisti»⁵, stabilisce le modalità della ristrutturazione delle obbligazioni di tale Stato. Questa legge prevede, in sostanza, la presentazione di un'offerta di ristrutturazione ai detentori di talune obbligazioni emesse o garantite dal predetto Stato e l'introduzione di una clausola di ristrutturazione che consente di imporre a tutti i detentori di obbligazioni le condizioni della ristrutturazione proposta nell'offerta quando queste siano accettate da una maggioranza qualificata.

12. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della legge n. 4050/2012, la modifica dei titoli interessati richiede il rispetto di un quorum pari alla metà dell'ammontare complessivo delle obbligazioni interessate e il consenso di una maggioranza qualificata che rappresenti almeno i due terzi del capitale.

13. L'articolo 1, paragrafo 9, della legge n. 4050/2012 prevede che la decisione adottata al termine di tale procedura si applichi erga omnes, sia vincolante per tutti i creditori obbligazionisti interessati e abroghi qualsiasi legge generale o particolare, decisione amministrativa e contratto che siano contrari alla stessa. Ai sensi di tale disposizione, in caso di scambio di titoli ammissibili, l'emissione di nuovi titoli comporta l'annullamento dei vecchi titoli.

II – Procedimento principale e questioni pregiudiziali

14. Nel mese di febbraio 2012, ai sensi della legge n. 4050/2012, lo Stato greco ha presentato al sig. Fahnenbrock, ai sigg. e alla sig.ra Priestoph, al sig. Reznicek, ai sigg. Kickler e Wöhlk e alla Zahnärztekammer Schleswig-Holstein, Versorgungswerk, tutti detentori di obbligazioni emesse da tale Stato, un'offerta di scambio delle stesse con nuove obbligazioni aventi un valore nominale notevolmente ridotto.

15. Sebbene i ricorrenti nei procedimenti principali non abbiano accettato tale offerta, lo Stato greco ha, ciononostante, eseguito lo scambio dei titoli inizialmente detenuti con titoli aventi un valore notevolmente inferiore al loro valore nominale e la cui scadenza è stata differita.

4 — V. punto 9.1.1 di tale allegato.

5 — V. FEK A' 36/23.2. 2012; in prosieguo: la «legge n. 4050/2012».

16. I ricorrenti nei procedimenti principali hanno quindi proposto azioni volte ad ottenere sia la restituzione dei titoli iniziali sulla base degli articoli 858, 861, 869⁶ e 985⁷ del codice civile tedesco (Bürgerliches Gesetzbuch)⁸, sia il risarcimento dei danni sulla base degli articoli 280, paragrafo 3, e 281 del BGB⁹ o dell'articolo 826 del BGB¹⁰. I ricorrenti nel procedimento principale nella causa C-578/13 hanno altresì chiesto l'adempimento contrattuale delle obbligazioni originarie scadute.

17. Nell'ambito della procedura di comunicazione delle domande giudiziali allo Stato greco, si è posta la questione se la domanda dei ricorrenti nei procedimenti principali avesse ad oggetto un atto o un'omissione dello Stato, nel caso di specie lo Stato greco, commessa nell'esercizio di pubblici poteri, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 1393/2007.

18. In particolare, nelle cause C-226/13, C-245/13 e C-247/13, il Bundesamt für Justiz (Ufficio federale di giustizia) ha espresso dubbi circa la possibilità di ricomprendere i ricorsi nella materia civile e commerciale, ai sensi del predetto regolamento, e ha subordinato la prosecuzione della procedura di comunicazione alla condizione che il Landgericht Wiesbaden (Germania) si pronunciasse preliminarmente sulla natura della controversia.

19. Nella causa C-578/13, il Landgericht Kiel (Germania), ritenendo che il regolamento n. 1393/2007 non fosse applicabile nel caso di specie, ha ordinato al Bundesministerium für Justiz (ministero federale della giustizia) la notificazione del ricorso per via diplomatica. Quest'ultimo ha tuttavia rinviato la domanda di notificazione senza eseguirla, facendo riferimento alle domande di pronuncia pregiudiziale nelle cause C-226/13, C-245/13 e C-247/13.

20. I due giudici del rinvio si chiedono, pertanto, se le controversie in esame nel procedimento principale attengano alla materia civile e commerciale, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 1393/2007. Nella loro decisione di rinvio, essi ritengono che la Corte non abbia ancora risposto alla questione se l'interpretazione di tale nozione dipenda esclusivamente dal fondamento giuridico delle pretese o invece da ciò che si trova «al cuore» della controversia o che ne costituisce «l'essenza». Facendo osservare che le cause implicano l'accertamento dell'efficacia e della legalità della legge n. 4050/2012, entrambe tendono ad escludere l'applicazione del regolamento n. 1393/2007 considerando che esse attengono, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, secondo periodo, di tale regolamento, alla responsabilità dello Stato per atti commessi nell'esercizio di pubblici poteri.

21. In tali circostanze, il Landgericht Wiesbaden, nelle cause C-226/13, C-245/13 e C-247/13, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale, formulata in termini identici in ciascuna delle tre cause:

«Se l'articolo 1 del regolamento (...) n. 1393/2007 (...) debba essere interpretato nel senso che un ricorso con cui un acquirente di obbligazioni emesse dalla convenuta, custodite nel deposito titoli del ricorrente presso [la sua banca] e relativamente alle quali il ricorrente non aveva accettato l'offerta di scambio effettuata dalla convenuta alla fine del febbraio 2012, chiede il risarcimento del danno pari alla differenza di valore riferita allo scambio delle sue obbligazioni ciononostante effettuato nel marzo 2012 e per lui economicamente svantaggioso, debba essere considerato come “materia civile [e] commerciale” ai sensi del regolamento».

6 — Azione per la reintegrazione del possesso esercitata dal possessore spogliato per vizi di fatto.

7 — Azione di restituzione fondata sul diritto di proprietà.

8 — In prosieguo: il «BGB».

9 — Risarcimento del danno per violazione dell'obbligo, in luogo della prestazione non fornita.

10 — Risarcimento del danno causato da un atto illecito.

22. Nella causa C-578/13, il Landgericht Kiel ha parimenti deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se l'articolo 1 del regolamento (...) n. 1393/2007 (...) debba essere interpretato nel senso che un ricorso, con il quale l'acquirente di titoli di Stato della resistente faccia valere, nei confronti della resistente medesima, il diritto al pagamento di somme a titolo di adempimento e di risarcimento, debba essere inteso quale “materia civile [e] commerciale” ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, primo periodo, [di tale] regolamento, qualora l'acquirente non abbia accettato la proposta di conversione sottoposta dalla resistente a fine febbraio 2012, consentita dalla legge (...) n. 4050/2012.
- 2) Se un ricorso basato, sostanzialmente, sull'inefficacia o nullità della legge [n. 4050/2012], attenga alla responsabilità di uno Stato per atti od omissioni nell'esercizio di pubblici poteri ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, secondo periodo, del regolamento [n. 1393/2007]».

23. Con ordinanza del presidente della Corte del 5 giugno 2013, le cause C-226/13, C-245/13 e C-247/13 sono state riunite ai fini delle fasi scritta ed orale del procedimento, nonché della sentenza. Con ordinanza del presidente della Corte del 10 dicembre 2013, la causa C -578/13 è stata altresì riunita alle predette cause ai fini della fase orale del procedimento nonché della sentenza.

III – Analisi

A – Sulla ricevibilità delle questioni pregiudiziali

24. La Commissione europea solleva, in via principale, l'irricevibilità delle domande di pronuncia pregiudiziale nelle cause C-226/13, C-245/13 e C-247/13 facendo valere l'insufficienza della descrizione del contesto fattuale riguardante, in particolare, le modalità dell'offerta di scambio e le circostanze in cui tale scambio è avvenuto. Nell'espone che il Bundesamt für Justiz, in qualità di autorità centrale, aveva rifiutato di procedere alla trasmissione delle domande giudiziali ai sensi del regolamento n. 1393/2007 a causa dei dubbi che esso nutreva sul fatto che le domande potessero attenersi alla materia civile, essa sostiene, inoltre, che le questioni sottoposte sono irrilevanti per la risoluzione delle controversie principali, poiché non spetta al Bundesamt für Justiz bloccare la trasmissione degli atti, aggiungendo che, non potendo conoscere l'argomento della convenuta, il giudice del rinvio non dispone delle informazioni necessarie per pronunciarsi sulla natura civile e commerciale della causa e, dunque, sulla questione della competenza.

25. Per quanto concerne, in primo luogo, l'argomento fondato sull'insufficienza della descrizione del contesto fattuale, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza consolidata, l'esigenza di giungere ad un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile al giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca il contesto fattuale e normativo in cui si inseriscono le questioni sollevate, o almeno che esso spieghi le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate¹¹. La Corte varia il proprio livello di rigosità in funzione della complessità delle situazioni di fatto e di diritto che caratterizzano i settori interessati¹².

26. Le informazioni fornite dal giudice del rinvio devono anche dare ai governi degli Stati membri e alle altre parti interessate la possibilità di presentare osservazioni ai sensi dell'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea¹³.

11 — V., segnatamente, sentenza *Woningstichting Sint Servatius* (C-567/07, EU:C:2009:593, punto 50 e la giurisprudenza ivi citata).

12 — *Ibidem* (punto 53).

13 — V., segnatamente, ordinanza 3D I (C-107/14, EU:C:2014:2117, punto 9).

27. Orbene, nel caso di specie, le decisioni di rinvio nelle cause C-226/13, C-245/13 e C-247/13 forniscono alla Corte elementi di fatto e di diritto sufficienti e indicano le ragioni per le quali il Landgericht Wiesbaden è stato indotto a sollevare una questione pregiudiziale, facendo emergere chiaramente il collegamento esistente tra le disposizioni del diritto dell'Unione di cui è chiesta l'interpretazione e le controversie principali. Per quanto ciò possa essere deplorabile, la descrizione effettivamente succinta delle modalità con cui è avvenuto lo scambio delle obbligazioni emesse dallo Stato greco non ha impedito ai ricorrenti nei procedimenti principali in queste cause, al governo greco e alla Commissione di pronunciarsi sulle questioni poste, come emerge dalle loro osservazioni presentate dinanzi alla Corte.

28. Per quanto concerne, in secondo luogo, la rilevanza delle questioni poste, occorre osservare, in via preliminare, che non mi sembra esatto affermare, come fa la Commissione, che il Bundesamt für Justiz bloccherebbe la trasmissione degli atti in qualità di autorità centrale. Infatti, dalle informazioni comunicate dalla Repubblica federale tedesca alla Commissione, ai sensi dell'articolo 23 del regolamento n. 1393/2007¹⁴, emerge che tale Stato membro ha attribuito il ruolo di autorità centrale ad alcuni organismi designati dal governo di ciascun Land. L'argomento della Commissione che si basa sulla circostanza che un'autorità centrale, ai sensi dell'articolo 3 di tale regolamento, non potrebbe opporsi alla trasmissione degli atti, non mi sembra quindi fondato.

29. Invece, al pari della Commissione, nutro alcuni dubbi circa la possibilità di bloccare, dall'origine, il processo di comunicazione degli atti all'estero in ragione di incertezze sul campo di applicazione materiale del regolamento n. 1393/2007. A tal proposito, mi interrogo, in particolare, sulla ricevibilità di domande di pronuncia pregiudiziale riguardo al requisito di una controversia pendente dinanzi al giudice nazionale, che statuisca nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali.

30. Emerge, infatti, da una giurisprudenza consolidata, avviata dalla sentenza *Job Centre*¹⁵, che i giudici nazionali possono adire la Corte unicamente se dinanzi ad essi sia pendente una lite e se essi siano stati chiamati a statuire nell'ambito di un procedimento destinato a risolversi in una pronuncia di carattere giurisdizionale¹⁶.

31. Così, quando svolge funzioni di autorità amministrativa senza essere chiamato, al tempo stesso, a dirimere una controversia, ai sensi della giurisprudenza della Corte, il giudice del rinvio non può essere considerato come un organo che esercita una funzione giurisdizionale. Ciò accade, segnatamente, ai giudici, ai sensi del diritto nazionale, che, senza essere al tempo stesso chiamati a dirimere una controversia, sono incaricati della tenuta di un registro, come il registro delle imprese¹⁷, dell'esame di una domanda di registrazione catastale¹⁸ o di adottare una decisione amministrativa relativa allo stato civile¹⁹.

32. Per quanto concerne in particolare le domande di notificazione o di comunicazione di atti giudiziari o extragiudiziali, la Corte, nella sua sentenza *Roda Golf & Beach Resort*²⁰, si è dichiarata competente a rispondere a talune questioni pregiudiziali aventi ad oggetto il campo di applicazione del regolamento (CE) n. 1348/2000²¹, basandosi sulla circostanza che, a differenza della cancelleria cui veniva presentata una richiesta di comunicazione o notificazione a norma del regolamento

14 — Informazioni disponibili sul sito Internet della Commissione, nell'Atlante giudiziario europeo in materia civile, al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/ds_centralbody_de_fr.htm.

15 — V. C-111/94, EU:C:1995:340.

16 — V. sentenza *Torresi* (C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:2088, punto 19 e la giurisprudenza ivi citata).

17 — V. sentenza *Cartesio* (C-210/06, EU:C:2008:723, punto 57).

18 — V. sentenza *Salzmann* (C-178/99, EU:C:2001:331, punti da 15 a 17).

19 — V. sentenza *Standesamt Stadt Niebüll* (C-96/04, EU:C:2006:254, punti da 14 a 17).

20 — V. C-14/08, EU:C:2009:395.

21 — Regolamento del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale (GU L 160, pag. 37).

n. 1348/2000, che svolgeva funzioni di autorità amministrativa senza essere al tempo stesso chiamata a dirimere una controversia, il giudice chiamato a pronunciarsi sul ricorso proposto avverso il diniego della detta cancelleria di procedere alla notificazione o alla comunicazione richiesta era investito di una controversia ed esercitava una funzione giurisdizionale²².

33. La trasposizione della giurisprudenza avviata da tale sentenza alle domande di pronuncia pregiudiziale presentante nelle cause C-226/13, C-245/13 e C-247/13 potrebbe condurre la Corte a dichiararsi incompetente in quanto il giudice del rinvio, adito prima della notificazione delle domande giudiziali, esercita funzioni puramente amministrative senza essere, in questa fase, investito delle controversie tra le parti relativamente alle modalità di notificazione.

34. Tuttavia, nella sua sentenza *Weryński*²³, relativa all'interpretazione del regolamento (CE) n. 1206/2001 del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativo alla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile o commerciale²⁴, la Corte ha deciso che la nozione di «emanare la sua sentenza», ai sensi dell'articolo 267, paragrafo 2, TFUE, doveva essere oggetto di un'interpretazione estensiva, nel senso che essa comprende «l'intero iter di creazione della sentenza»²⁵, e ha stabilito che una domanda di pronuncia pregiudiziale poteva essere giudicata ricevibile anche se riguardava una questione diversa da quella tra le parti della controversia.

35. Inoltre, dalla sentenza *Corsica Ferries*²⁶ emerge che la competenza della Corte non dipende dal carattere contraddittorio del procedimento nel corso del quale il giudice nazionale formula le questioni pregiudiziali²⁷.

36. Nel caso di specie, le questioni poste nelle cause C-226/13, C-245/13 e C-247/13, che riguardano la forma che deve rivestire la notificazione di domande giudiziali alla convenuta, costituiscono questioni preliminari la cui risoluzione è necessaria per la risoluzione delle controversie principali. Contrariamente a quanto sostiene la Commissione nelle sue osservazioni scritte, non senza una certa contraddizione con l'affermazione secondo cui la valutazione della nozione di «materia civile e commerciale» nell'ambito del regolamento n. 1393/2007 non pregiudica la competenza giudiziaria in virtù del regolamento (CE) n. 44/2001²⁸, il giudice del rinvio non deve statuire sulla sua competenza in una fase del procedimento in cui, per ipotesi, la convenuta è privata della possibilità di prendere posizione, ma esclusivamente stabilire come procedere alla notificazione delle domande a tale parte.

37. Se è opportuno non incoraggiare gli sbarramenti amministrativi delle procedure di comunicazione e di notificazione degli atti giudiziari ed extragiudiziali, mi sembra, tuttavia, che sia idoneo a soddisfare l'esigenza di una buona amministrazione della giustizia il fatto di poter disporre il più rapidamente possibile di un'interpretazione, applicabile erga omnes, che consente di conoscere con precisione il campo di applicazione materiale del regolamento n. 1393/2007 e di stabilire, di conseguenza, la forma in cui può essere effettuata la notificazione. Lo stesso vale ancor più qualora, come nei procedimenti principali, numerose domande simili siano proposte dinanzi a giudici diversi che si apprestano ad adottare soluzioni contraddittorie. In definitiva, la possibilità di proporre una questione pregiudiziale in una fase precoce del procedimento mi pare insita nell'oggetto stesso delle questioni, che attiene alla determinazione delle modalità di notificazione delle domande giudiziali.

22 — V. sentenza *Roda Golf & Beach Resort* (EU:C:2009:395, punto 37).

23 — V. C-283/09, EU:C:2011:85.

24 — GU L 174, pag. 1.

25 — V. punti 41 e 42 di tale sentenza.

26 — V. C-18/93, EU:C:1994:195.

27 — V. punto 12 e la giurisprudenza ivi citata. V. altresì, in tal senso, sentenza *Roda Golf & Beach Resort* (EU:C:2009:395, punto 33).

28 — Regolamento del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (GU L 12, pag. 1).

38. Queste sono le ragioni per cui propongo alla Corte di respingere le eccezioni di irricevibilità presentate dalla Commissione e di dichiararsi competente a decidere su tutte le domande di pronuncia pregiudiziale.

B – *Sul merito*

39. Con le loro questioni, i due giudici del rinvio chiedono, in sostanza, alla Corte se la nozione di «materia civile e commerciale», ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 1393/2007, debba essere interpretata nel senso che essa comprende un'azione con cui un privato che detiene obbligazioni emesse da uno Stato membro agisce per far valere la responsabilità contrattuale ed extracontrattuale di tale Stato in ragione dello scambio di tali obbligazioni con obbligazioni aventi un valore inferiore, imposto a tale privato a seguito dell'adozione, da parte del legislatore nazionale, di una legge che ha modificato unilateralmente e retroattivamente le condizioni applicabili a tali titoli inserendovi una clausola d'azione collettiva che consente a una maggioranza di detentori degli stessi di imporre alla minoranza un siffatto scambio.

40. I ricorrenti nel procedimento principale nella causa C-578/13, il governo greco e la Commissione convengono nel riconoscere che la nozione di «materia civile e commerciale», ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 1393/2007, debba essere interpretata in modo autonomo, tenendo conto dell'interpretazione dei medesimi termini utilizzati nell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 44/2001. Inoltre, tutti gli interessati che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte convengono che un'azione esercitata nei confronti di uno Stato esula dal campo di applicazione del regolamento n. 1393/2007 solo a condizione che essa tragga origine da atti di pubblico imperio. Tuttavia, le loro osservazioni divergono per quanto riguarda le conseguenze da trarre dal fatto che lo Stato greco, mediante la legge n. 4050/2012, ha modificato unilateralmente e retroattivamente le condizioni applicabili ai titoli emessi o garantiti dallo stesso includendovi, a posteriori, una clausola di ristrutturazione che consente di imporre a tutti i detentori decisioni adottate solo da una maggioranza di essi.

41. I ricorrenti nei procedimenti principali nelle cause C-226/13, C-245/13 e C-247/13 sostengono che le controversie principali in tali cause attengono al diritto privato puro, posto che lo Stato greco non è stato perseguito per aver usato i suoi pubblici poteri, ma per aver pregiudicato il loro diritto di proprietà mediante un vizio di fatto. Essi sostengono che dalla legge 4050/2012 non emerge un contesto di diritto pubblico riguardante l'oggetto del loro ricorso, in quanto tale legge non disciplina rapporti di diritto pubblico, bensì rapporti classici di diritto privato e non realizza un'espropriazione ai sensi del diritto tedesco, poiché essa non è stata adottata al fine di eseguire una missione pubblica definita. In difetto di azione *jure imperii*, la competenza di un giudice di un altro Stato membro sarebbe fondata e lo Stato greco non potrebbe avvalersi della propria immunità. Del resto, in controversie simili dinanzi a giudici greci, il governo greco aveva esplicitamente riconosciuto che le azioni non erano connesse all'esercizio di pubblici poteri.

42. I ricorrenti nel procedimento principale nella causa C-578/13 sostengono che la loro azione è diretta contro lo Stato greco in quanto debitore privato soggetto al diritto civile in ragione dell'emissione di obbligazioni. Ritenendo che sia opportuno tener conto dell'oggetto della controversia e della fonte della pretesa, essi sostengono che la propria azione è fondata sul loro diritto al rimborso delle obbligazioni emesse da tale Stato ai sensi delle norme di diritto privato e aggiungono che, se, in via subordinata per due di loro, essi hanno parimenti fondato la loro azione su disposizioni del BGB relative alla responsabilità extracontrattuale, resta il fatto che essi non denunciano un'espropriazione bensì un comportamento intenzionale e doloso commesso dal predetto Stato in quanto debitore.

43. Al contrario, secondo il governo greco, tale misura legislativa e le disposizioni esecutive adottate successivamente dal Consiglio dei ministri al fine di stabilire le condizioni di scambio dei titoli esistenti, nell'ambito della ristrutturazione del debito pubblico approvata da una decisione unanime dei suoi partner dell'Unione europea, costituiscono atti di pubblico imperio emanati da organi competenti dello Stato e intesi a proteggere l'interesse generale. Orbene, in occasione di una controversia civile, i ricorrenti nei procedimenti principali contesterebbero indirettamente la validità di tali atti, facendo valere altresì la responsabilità dello Stato per atti od omissioni commessi nell'esercizio di pubblici poteri.

44. Quanto alla Commissione, essa sostiene, in via preliminare, per ragioni attinenti sia ad esigenze di economia del procedimento e del rispetto dei diritti della difesa sia alle finalità del regolamento n. 1393/2007, che solo nel caso in cui un esame prima facie consenta di concludere che la domanda non rientra manifestamente nella materia civile e commerciale si può rifiutare di procedere alla notificazione della domanda giudiziale ai sensi di tale regolamento. Dopo aver ribadito che quando essi si rifinanziano sui mercati finanziari, gli Stati agiscono come farebbe una persona giuridica di diritto privato e sono quindi soggetti unicamente alle leggi di mercato, essa sostiene, nel merito, che la semplice introduzione a posteriori di una clausola di ristrutturazione non costituisce, di per sé, un atto decisivo adottato nell'esercizio di pubblici poteri. Infatti, una clausola del genere, frequentemente utilizzata nelle operazioni commerciali tra privati, avrebbe avuto solo la funzione accessoria di consentire ai detentori di obbligazioni di adottare una decisione coordinata e conforme al mercato relativo all'offerta di scambio. Secondo la Commissione, introducendo unilateralmente tale clausola di ristrutturazione, lo Stato greco si sarebbe infine limitato ad armonizzare i termini del contratto dello Stato, che beneficiava di uno status particolare, con quelli dei soggetti di diritto privato. Il solo fatto che, a tale scopo, esso si sia servito di strumenti di diritto pubblico non sarebbe di per sé sufficiente a fondare un atto *jure imperii* qualora, inoltre, tutto il rapporto di diritto presenti un carattere di diritto privato e rientri nell'atto *jure gestionis*.

45. Per rispondere alle questioni poste dai giudici del rinvio, occorre, in primo luogo, pronunciarsi sulla questione se l'espressione «materia civile e commerciale», ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 1393/2007, debba essere interpretata allo stesso modo della nozione di cui all'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 44/2001. Dopo aver risposto in modo affermativo a questa prima questione, esaminerò, in secondo luogo, lo stato della giurisprudenza della Corte sull'interpretazione della nozione di «materia civile e commerciale» ai sensi del regolamento n. 44/2001. Poi, in terzo luogo, applicherò i criteri che ne derivano al fine di stabilire se le presenti cause principali rientrino in tale materia ai sensi del regolamento n. 1393/2007.

1. Le modalità interpretative della nozione di «materia civile e commerciale» ai sensi del regolamento n. 1393/2007

46. La delimitazione del campo di applicazione del regolamento n. 1393/2007 mediante il riferimento alla materia civile e commerciale trova origine nel modello classico costituito dalle convenzioni di diritto internazionale privato elaborate nell'ambito della Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato e in quello delle Comunità europee. Ciò vale, segnatamente, per la convenzione dell'Aia del 15 novembre 1965 relativa alla notificazione e alla comunicazione all'estero degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale, che non si applica al di fuori di tale doppia materia, come risulta dal suo stesso titolo. Lo stesso vale per la convenzione del 27 settembre 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e

commerciale²⁹, che è stata sostituita dal regolamento n. 44/2001, al quale si sostituirà, a far data dal 10 gennaio 2015, il 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 commerciale³⁰.

47. La nozione di materia civile e commerciale, che ormai figura in numerosi strumenti del diritto dell'Unione³¹, non costituisce l'oggetto di una definizione positiva. Essa deve essere valutata tenendo conto delle eccezioni espresse formulate non limitativamente da tali strumenti che, per la maggior parte, escludono dal loro campo di applicazione «la materia fiscale, doganale ed amministrativa»³² nonché la «responsabilità dello Stato per atti o omissioni nell'esercizio di pubblici poteri»³³.

48. Poiché la nozione di materia civile e commerciale è stata ripresa in termini identici a quelli contenuti nella Convenzione di Bruxelles e dopo nel regolamento n. 44/2001, la giurisprudenza elaborata a proposito di questi strumenti fornisce un criterio interpretativo particolarmente appropriato. Ispirarsi ad essa per l'interpretazione dell'articolo 1 del regolamento n. 1393/2007 risponde ai requisiti della certezza del diritto e della coerenza dell'ordinamento giuridico dell'Unione nel campo della cooperazione giudiziaria in materia civile. Occorre peraltro osservare che le motivazioni della sentenza *Lechouritou e a.*³⁴ propendono per un'interpretazione comune dei diversi strumenti che attengono a tale materia, poiché, per interpretare la nozione di «materia civile», ai sensi dell'articolo 1, primo comma, primo periodo, della Convenzione di Bruxelles, la Corte ha tenuto conto dell'esclusione degli atti *jure imperii* che non figurava in tale convenzione, ma in altri regolamenti³⁵.

49. La creazione di un criterio adeguato implica quindi di ispirarsi a soluzioni elaborate nell'ambito dell'interpretazione della nozione di «materia civile e commerciale», iscritta negli articoli 1, primo comma, primo periodo, della Convenzione di Bruxelles e 1, paragrafo 1, del regolamento n. 44/2001, ricorrendo, ai sensi di una giurisprudenza fermamente consolidata³⁶, sia al concetto della nozione di «autonoma», che si basa su considerazioni di efficacia connesse al requisito di uniformità di applicazione del diritto dell'Unione, sia alla tecnica giuridica dell'interpretazione teleologica, che consente di tener conto degli obiettivi specifici del regolamento n. 1393/2007³⁷.

29 — GU 1972, L 299, pag. 32; in prosieguo: la «Convenzione di Bruxelles».

30 — GU L 351, pag. 1. Ad eccezione degli articoli 75 e 76 del regolamento n. 1215/2012, che sono applicabili dal 10 gennaio 2014.

31 — V., segnatamente, articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 805/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati (GU L 143, pag. 15); articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 861/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità (GU L 199, pag. 1); articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale (GU L 136, pag. 3), e articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 655/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce una procedura per l'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari al fine di facilitare il recupero transfrontaliero dei crediti in materia civile e commerciale (GU L 189, pag. 59).

32 — Introdotti dalla convenzione del 9 ottobre 1978, relativa all'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 (v. articolo 3 di tale convenzione), questi termini sono stati ripresi dall'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 44/2001.

33 — Tale precisazione non figura nella Convenzione di Bruxelles né nel regolamento n. 44/2001. Essa, invece, è stata introdotta nel regolamento n. 1215/2012 (v. articolo 1, paragrafo 1, secondo periodo, di tale regolamento).

34 — V. C-292/05, EU:C:2007:102.

35 — V. punto 45.

36 — V. paragrafo 50 delle presenti conclusioni.

37 — Questo è d'altronde il ragionamento seguito dalla Corte nella sua sentenza C (C-435/06, EU:C:2007:714). In tale sentenza, dopo aver ricordato quale fosse l'interpretazione della nozione di «materia civile e commerciale», ai sensi della Convenzione di Bruxelles, la Corte ha interpretato la nozione di «materie civili» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 2201/2003 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 L 338, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) n. 2116/2004 del Consiglio, del 2 dicembre 2004 (GU L 367, pag. 1), tenendo in considerazione gli obiettivi specifici perseguiti dal regolamento n. 2201/2003.

2. L'interpretazione della nozione di «materia civile e commerciale», ai sensi della Convenzione di Bruxelles e del regolamento n. 44/2001

50. Risulta da una giurisprudenza costante che la nozione di «materia civile e commerciale», ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione di Bruxelles e del regolamento n. 44/2001, deve essere considerata come una nozione autonoma, da interpretare facendo riferimento, da un lato, al sistema di tali strumenti e, dall'altro, ai principi generali desumibili dal complesso degli ordinamenti giuridici nazionali³⁸.

51. Tale interpretazione autonoma porta, secondo la Corte, a determinare il campo di applicazione della Convenzione di Bruxelles e del regolamento n. 44/2001 «in ragione degli elementi che caratterizzano *la natura dei rapporti giuridici fra le parti in causa o l'oggetto della lite*»³⁹.

52. Per quanto concerne le controversie tra un'autorità pubblica e una persona di diritto privato, numerose decisioni, che si traducono in una tendenza molto netta a favore del rigetto di un criterio puramente organico, hanno stabilito un criterio di distinzione fondato sull'esercizio o sul mancato esercizio, da parte dell'autorità pubblica in questione, di pubblici poteri. Così, nelle sue sentenze LTU⁴⁰ e Ruffer⁴¹, la Corte ha deciso che la materia civile e commerciale non comprende le controversie tra una pubblica autorità e un privato, «quando la pubblica autorità *abbia agito nell'esercizio della sua potestà d'imperio*»⁴². Tale criterio è stato ripreso in formulazioni talvolta diverse, ma sempre concordanti nel merito, in numerose decisioni successive, che hanno escluso dalla materia civile e commerciale le azioni corrispondenti «all'esercizio di poteri esorbitanti rispetto alle norme applicabili nei rapporti tra privati»⁴³.

53. Inoltre, al fine di determinare se una controversia contrappone una persona di diritto privato a un'autorità pubblica che agisce nell'esercizio di pubblici poteri, la Corte ha precisato che occorre esaminare «*il fondamento e le modalità de[ll'] azione [proposta]*»⁴⁴. Sulla base di tale criterio, essa ha, nella sentenza Baten⁴⁵, classificato, nella materia civile, l'azione di regresso esercitata da un organismo pubblico di sussidio sociale che abbia versato somme di denaro a una donna divorziata e a suo figlio a carico del coniuge divorziato e padre del bambino, a titolo di obbligazione alimentare in capo ad esso⁴⁶. Per giungere a tale soluzione, la Corte si è basata sulla circostanza che l'azione, sebbene introdotta da un organismo pubblico, si fondava su un debito giuridico di alimenti sottoposto alle norme di diritto civile che ne determinava le condizioni e i limiti e che essa era stata intentata dinanzi ai giudici civili in applicazione delle norme di procedura civile⁴⁷.

54. Basandosi nuovamente sulla ricerca del fondamento e delle modalità d'esercizio dell'azione, la Corte, nella sua sentenza Préservatrice foncière TIARD⁴⁸, ha considerato che rientrava nella nozione di materia civile e commerciale l'azione promossa da uno Stato contraente nei confronti di un soggetto di diritto privato per l'esecuzione di un contratto di fideiussione di diritto privato, concluso

38 — V., segnatamente, sentenze Lechouritou e a. (EU:C:2007:102, punto 29) e flyLAL-Lithuanian Airlines (C-302/13, EU:C:2014:2319, punto 24 e la giurisprudenza ivi citata).

39 — Ibidem (rispettivamente punti 30 e 26 nonché la giurisprudenza ivi citata). (Il corsivo è mio).

40 — V. 29/76, EU:C:1976:137.

41 — V. 814/79, EU:C:1980:291.

42 — V., rispettivamente, punti 4 e 8 di tali sentenze. (Il corsivo è mio).

43 — V., segnatamente, sentenza Préservatrice foncière TIARD (C-266/01, EU:C:2003:282, punto 30).

44 — V. sentenza Baten (C-271/00, EU:C:2002:656, punto 31). (Il corsivo è mio).

45 — V. EU:C:2002:656.

46 — V. punto 37.

47 — V. punto 33.

48 — V. EU:C:2003:282.

al fine di consentire a un altro soggetto di fornire una garanzia richiesta e definita da tale Stato, purché il rapporto giuridico tra il creditore e il fideiussore, quale risultava dal contratto di fideiussione, non corrispondesse all'esercizio da parte dello Stato di poteri esorbitanti rispetto alle norme applicabili nei rapporti tra privati⁴⁹.

55. In linea con tale giurisprudenza, la Corte ha statuito, nella sua sentenza *Sapir e a.*⁵⁰, che la nozione di materia civile e commerciale comprendeva l'azione di ripetizione dell'indebito esercitata da un organismo pubblico a seguito di un procedimento amministrativo diretto al risarcimento del danno causato dalla perdita di un terreno durante le persecuzioni sotto il regime nazista. La Corte ha ritenuto come indici pertinenti il fatto che il diritto al risarcimento sotteso all'azione intentata era basato su disposizioni nazionali identiche per tutti i proprietari di immobili gravati da diritti di restituzione e la circostanza che il procedimento amministrativo era identico indipendentemente dallo status personale del proprietario interessato, il quale non fruiva di alcuna prerogativa decisionale con riferimento alla determinazione dei diritti di restituzione dei danneggiati. Essa ha altresì tenuto conto del fatto che l'azione, diretta alla ripetizione dell'indebito, non faceva parte del procedimento amministrativo, doveva essere esercitata dinanzi ai giudici civili e aveva per base giuridica le norme del BGB⁵¹.

56. Infine, nella sua sentenza *Sunico e a.*⁵², la Corte ha dichiarato che ricadeva nel capo di applicazione del regolamento n. 44/2001 l'azione mediante la quale un'autorità pubblica di uno Stato membro chiedeva a persone fisiche e giuridiche residenti in un altro Stato membro il risarcimento di un danno causato da un patto illecito costituito a fini di frode dell'imposta sul valore aggiunto dovuta nel primo Stato membro. La Corte ha esaminato il fondamento fattuale e giuridico della domanda e il rapporto giuridico esistente tra le parti della controversia, valutando se l'autorità pubblica esercitasse o meno, nell'ambito di tale rapporto, poteri che esorbitano dalla sfera delle norme applicabili ai rapporti tra privati⁵³.

57. Tuttavia, il criterio relativo al fondamento e alle modalità d'esercizio dell'azione, introdotto dalla sentenza *Baten*⁵⁴ e ripreso nelle sentenze *Préservatrice foncière TIARD*⁵⁵, *Frahuil*⁵⁶, *Sapir e a.*⁵⁷ e *Sunico e a.*⁵⁸, appare sussidiario, nel senso che esso opera solo qualora non sia stabilito che la pretesa trova la sua fonte materiale in un atto di pubblico imperio.

58. Inoltre, nella sua sentenza *Rüffer*⁵⁹, che riguardava l'azione promossa dallo Stato olandese contro il proprietario di un battello che era entrato in collisione con un altro battello e ne aveva provocato il naufragio, al fine di recuperare le spese di rimozione del relitto, la Corte ha osservato che il fatto che lo Stato amministratore perseguisse il rimborso di tali spese sulla base di un diritto di credito che traeva origine da un atto d'imperio era sufficiente a far sì che la sua azione venisse considerata esulante dalla sfera di applicazione della Convenzione di Bruxelles, sebbene il procedimento che il diritto nazionale gli consentiva a tal fine non fosse un procedimento amministrativo, ma un'azione di regresso di diritto comune⁶⁰.

49 — V. punto 36.

50 — V. C-645/11, EU:C:2013:228.

51 — V. punti da 35 a 37.

52 — V. C-49/12, EU:C:2013:545.

53 — V. punti da 36 a 40.

54 — V. EU:C:2002:656.

55 — V. EU:C:2003:282.

56 — V. C-265/02, EU:C:2004:77.

57 — V. EU:C:2013:228.

58 — V. EU:C:2013:545.

59 — V. EU:C:1980:291.

60 — V. punti 13 e 15.

59. Ancora più significativa è la sentenza *Lechouritou e a.*⁶¹, con la quale la Corte ha affermato in diritto che non attiene alla materia civile un'azione legale promossa nei confronti di uno Stato e diretta ad ottenere il risarcimento del danno subito dagli aventi diritto delle vittime delle azioni delle forze armate durante la Seconda Guerra mondiale. Cercando esclusivamente di specificare il fondamento fattuale dell'azione, la Corte ha osservato che operazioni siffatte «costituiscono una delle manifestazioni caratteristiche della sovranità statale, in particolare in quanto sono decise *in maniera unilaterale e vincolante* dalle autorità pubbliche competenti e si presentano indissociabilmente legate alla politica estera e di difesa degli Stati»⁶². La Corte ha, inoltre, avuto cura di osservare che la circostanza che il ricorso era stato presentato come ricorso di natura civile in quanto volto ad ottenere il risarcimento pecuniario del danno materiale e morale cagionato ai ricorrenti era priva di qualsiasi pertinenza⁶³.

60. Mi sembra altresì importante osservare che le sentenze che hanno cercato di accertare il fondamento giuridico e le modalità d'esercizio dell'azione hanno tutte ad oggetto, ad eccezione della sentenza *Frahuil*⁶⁴, azioni, in particolare, di regresso o surrogatorie, esercitate da un organismo pubblico. In tal caso, è logico attenersi al fondamento e alle modalità d'esercizio dell'azione per accertare se, con l'esercizio stesso dell'azione legale, l'autorità pubblica utilizzi la sua posizione di pubblico imperio. Invece, qualora si tratti di un'azione di risarcimento esercitata da un privato nei confronti di un'autorità pubblica, il fatto che l'azione legale riveste, nel diritto nazionale, le forme classiche del diritto civile non è decisivo, soprattutto perché la legge applicabile non è stata ancora determinata⁶⁵. È opportuno, invece, verificare se le pretese trovino o meno la loro fonte materiale in un atto di pubblico imperio.

3. L'applicazione dei criteri giurisprudenziali ai procedimenti principali

61. L'analisi progressivamente sviluppata dalla Corte attraverso le diverse sentenze sopra menzionate non fornisce alcuna risposta chiara alla questione che ci interessa. Ciò si spiega con la circostanza particolare che le azioni esercitate nei confronti dello Stato greco da parte dei detentori tedeschi di titoli greci hanno, in realtà, un doppio fondamento, relativo, da una parte, all'emissione delle obbligazioni e, dall'altra, alla modifica delle condizioni di emissione di tali obbligazioni in corso d'esecuzione a seguito dell'intervento del legislatore greco.

62. Orbene, le obbligazioni emesse dagli Stati sono considerate come ricomprese nella categoria degli atti compiuti *jure gestionis*, soggetti alle norme generali applicabili a questo tipo di operazioni⁶⁶. Va peraltro osservato che il governo greco non sostiene che l'emissione di queste obbligazioni attiene all'esercizio di pubblici poteri.

63. Tuttavia, se l'emissione di un prestito obbligazionario da parte di uno Stato attiene al compimento di un atto *jure gestionis*, l'esercizio ulteriore da parte dello Stato del suo potere legislativo, che attiene, invece, agli atti *jure imperii*, deve altresì essere preso in considerazione, poiché è evidente che le azioni di risarcimento esercitate contro lo Stato greco trovano il loro fondamento non solo nei titoli originari, ma anche e soprattutto nella legge n. 4050/2012 che ha reso possibile lo scambio dei titoli e, di conseguenza, la riduzione del debito introducendo clausole d'azione collettiva nelle condizioni di

61 — V. EU:C:2007:102.

62 — V. punto 37. (Il corsivo è mio).

63 — V. punto 41.

64 — V. EU:C:2004:77. La controversia contrapponeva due persone di diritto privato.

65 — Occorre notare, in particolare, che non è affatto dimostrato che le norme di diritto internazionale privato designino il diritto tedesco come legge applicabile nei procedimenti principali.

66 — V. in tal senso, O'Keefe, R., Tams, C.J., e Tzanakopoulos, A., «*The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property – A Commentary*», Oxford University Press, 2013, pag. 64, e relazione del Gruppo di lavoro sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, allegata all'Annuario della Commissione di diritto internazionale, 1999, vol. II, seconda parte [A/CN.4/SER.A/1999/Add.1 (Part 2)], pag. 157, sp. pag. 170, punto 54.

prestito. In questa particolare situazione, ci si chiede come analizzare il rapporto giuridico che deriva non solo dall'emissione di obbligazioni dello Stato, ma anche dalla modifica unilaterale, per via legislativa, delle condizioni connesse a tali obbligazioni. Qualora lo Stato offra le due facce della parte contraente e del pubblico potere, ci si chiede se l'azione di risarcimento esercitata nei confronti dello stesso sia diretta contro gli atti che lo Stato ha compiuto *jure gestionis* o contro quelli compiuti *jure imperii*. La risposta a questa domanda richiede, a mio avviso, una distinzione secondo le modalità d'esercizio da parte dello Stato sovrano del proprio potere normativo.

64. Se lo Stato adotta una norma generale ed astratta che si imponga alle parti contraenti e possa indirettamente giungere a modificare le condizioni del contratto, come una modifica della legislazione fiscale, tale atto normativo dello Stato può essere distinto e dissociato dalla sua azione in qualità di parte contraente, senza modificare la natura dei rapporti giuridici che derivano dal contratto iniziale.

65. Se, invece, lo Stato emittente usa il proprio potere sovrano non già per adottare una norma generale e astratta, bensì una norma specifica e concreta che ha ad oggetto e per effetto di arrecare un pregiudizio diretto all'economia delle obbligazioni emesse, la sua azione in qualità di pubblico potere non mi sembra dissociabile dalla sua azione in qualità di parte contraente. Infatti, in tale ipotesi, è lo Stato contraente che usa il proprio potere sovrano, direttamente con riferimento al contratto. Orbene, l'intervento del legislatore greco con la legge n. 4050/2012 rientra in questa seconda ipotesi. Lo Stato greco è intervenuto unilateralmente, retroattivamente e in modo vincolante per modificare le condizioni di emissione dei prestiti obbligazionari inserendovi una clausola d'azione collettiva che consente di imporre alla minoranza dei detentori di titoli l'obbligo di assoggettarsi alla volontà della maggioranza. Per convincersi che tale azione attiene alla categoria degli atti *jure imperii*, è sufficiente chiedersi se le norme generalmente applicabili nei rapporti tra privati autorizzino una parte di un contratto, appena questo sia concluso, a introdurre una clausola del genere, retroattivamente e senza il consenso dell'altra parte. In queste particolari circostanze di intervento mirato, non mi sembra possibile ritenere che l'azione di risarcimento contro lo Stato greco possa essere considerata come se non attenesse ad atti compiuti nell'esercizio di pubblici poteri.

66. Inoltre, occorre sottolineare che l'intervento del legislatore greco ha avuto luogo nel contesto eccezionale di un'operazione di ristrutturazione del debito privato greco finalizzata ad evitare l'inadempimento di tale Stato facendo accettare, dai creditori, una riduzione del debito.

67. A tal proposito, dopo un primo vertice straordinario dell'Unione tenutosi il 21 luglio 2011, a seguito del quale era stato stabilito un piano a favore della Repubblica ellenica comprendente «in via eccezionale, un coinvolgimento del settore privato a titolo volontario»⁶⁷, i capi di Stato o di governo degli Stati membri della zona euro, a seguito di un nuovo vertice tenutosi il 26 e il 27 ottobre 2011, hanno invitato la Repubblica ellenica, gli investitori privati e tutte le parti interessate a elaborare uno scambio «su base volontaria»⁶⁸ di obbligazioni con uno sconto nominale del 50% sul debito greco virtuale detenuto da investitori privati⁶⁹. È a seguito di tali decisioni che la legge n. 4050/2012 è stata adottata.

68. Tali operazioni, effettuate al fine di garantire la tutela dell'organizzazione finanziaria ed economica della Repubblica ellenica e, più genericamente, di preservare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e che si presentano come indissolubilmente connesse alla politica monetaria dell'Unione, costituiscono manifestazioni tipiche della sovranità statale.

67 — V. pagg. 6 e 7 del documento intitolato «Il Consiglio europeo nel 2011», disponibile all'indirizzo <http://www.european-council.europa.eu/media/555288/qcao11001frc.pdf>.

68 — Un commentatore ha qualificato la ristrutturazione del debito greco come «volontariamente obbligatoria». V. De Vauplane, H, «Le rôle du juge pendant la crise: entre ombre et lumière», *Revue des Affaires Européennes – Law & European Affairs* 2012/4, pag. 773, sp. pag. 775. Essa potrebbe altresì essere qualificata come «obbligatoriamente volontaria».

69 — V. documento intitolato «Il Consiglio europeo nel 2011», menzionato alla nota a piè di pagina 67, punto 12, pag. 65, della «Dichiarazione dei capi di Stato o di governo della zona euro del 26 ottobre 2011».

69. Occorre, inoltre, specificare che non deduco l'esistenza di una manifestazione del pubblico potere dall'adozione del meccanismo di clausole d'azione collettiva. Infatti, tali clausole sono comuni nei rapporti finanziari dopo gli anni '90 e le crisi successive dei debiti sovrani degli Stati dell'America del Sud. Il Trattato che istituisce un meccanismo europeo di stabilità⁷⁰ dimostra, peraltro, l'importanza di tali clausole, che sono ormai obbligatoriamente inserite nei contratti di credito dagli Stati membri della zona euro quando essi emettono titoli nei confronti di creditori privati⁷¹. L'inclusione retroattiva e vincolante di tali clausole nelle condizioni di emissione dei prestiti in essere per ragioni attinenti ad interessi superiori dello Stato greco e del complesso degli Stati membri della zona euro costituisce, invece, una manifestazione del pubblico potere.

70. Ne deduco che l'azione esercitata dalla minoranza dei detentori contro lo Stato membro a seguito dello scambio dei titoli attiene necessariamente alla responsabilità dello Stato greco per atti commessi *jure imperii*, senza che possa sostenersi che tale scambio, destinato a ridurre il valore nominale dei detti titoli, abbia presupposto un voto a maggioranza. A tal proposito, il ragionamento della Commissione, che sembra ritenere che l'azione dello Stato greco sarebbe rientrata nella sfera degli atti commessi *jure imperii* se, invece di inserire una clausola di ristrutturazione, lo Stato greco avesse imposto brutalmente una modifica del suo debito senza il consenso dei suoi creditori, mi pare possa essere criticato in quanto fa dipendere la qualificazione del rapporto giuridico dalla gravità del pregiudizio causato dallo Stato ai diritti dei contraenti.

71. Queste sono le ragioni per cui ritengo che l'azione promossa dai ricorrenti nei procedimenti principali non ricada nel campo di applicazione del regolamento n. 1393/2007.

72. Ho già esposto, in occasione dell'esame della ricevibilità delle presenti domande di pronuncia pregiudiziale, le ragioni che mi sembrano giustificare che il giudice nazionale possa esercitare, anche in una fase precoce del procedimento, un controllo del campo di applicazione materiale del regolamento n. 1393/2007, ponendo all'occorrenza alla Corte una questione pregiudiziale⁷². Mi limiterò dunque ad aggiungere che l'opinione espressa dalla Commissione, secondo cui il giudice nazionale dovrebbe limitarsi a un controllo *prima facie*, non si basa su alcun fondamento testuale⁷³.

IV – Conclusione

73. Alla luce delle precedenti considerazioni, propongo alla Corte di rispondere alle questioni poste dal Landgericht Wiesbaden e dal Landgericht Kiel come segue:

La nozione di «materia civile e commerciale», ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1393/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri di atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale («notificazione o comunicazione di atti»), e che abroga il regolamento (CE) n. 1348/2000 del Consiglio, deve essere interpretata nel senso che essa non comprende un'azione con la quale un

70 — Trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, il Granducato di Lussemburgo, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca e la Repubblica di Finlandia, concluso a Bruxelles il 2 febbraio 2012.

71 — V. articolo 12, paragrafo 3, del predetto Trattato, che definisce i principi ai quali è soggetto il sostegno alla stabilità. L'inclusione sistematica di clausole d'azione collettiva nelle condizioni di cui sono provviste le obbligazioni di Stato erogate in euro figurava tra le misure decise dai capi di Stato o di governo degli Stati membri della zona euro il 9 dicembre 2011 al fine di rispondere alla crisi del debito sovrano (v. documento intitolato «Il Consiglio europeo nel 2011», menzionato nella nota a piè di pagina 67, punto 15, pag. 71, della «Dichiarazione dei capi di Stato o di governo della zona euro del 9 dicembre 2011»).

72 — V. paragrafo 37 delle presenti conclusioni.

73 — A tal proposito, occorre osservare che il regolamento n. 1393/2007 limita solo i poteri di valutazione dell'entità adita, che può restituire la domanda di notificazione all'entità originaria solo se essa non ricade «manifestamente nel campo di applicazione [di tale] regolamento». Il regolamento n. 1393/2007, invece, non comporta alcuna limitazione al potere interpretativo dell'entità originaria né, a fortiori, del giudice investito della controversia qualora, come nel caso del diritto tedesco, esso possa essere portato a conoscere, a monte, il campo di applicazione di tale regolamento.

privato che detiene obbligazioni emesse da uno Stato membro agisce per fare valere la responsabilità di tale Stato in ragione dello scambio di tali obbligazioni con obbligazioni aventi un valore inferiore, imposto a tale privato a seguito dell'adozione, da parte del legislatore nazionale, di una legge che ha modificato unilateralmente e retroattivamente le condizioni applicabili alle obbligazioni inserendovi una clausola d'azione collettiva che consente a una maggioranza di detentori di queste di imporre alla minoranza uno scambio del genere.