Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate il 18 giugno 2020[1]

Causa C-540/19

WV
contro
Landkreis Harburg

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Bundesgerichtshof (Corte federale di giustizia, Germania)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Competenza in materia di obbligazioni alimentari – Luogo della residenza abituale del creditore di alimenti – Surrogazione legale di un ente pubblico nel credito del beneficiario di alimenti»

1. Il Bundesgerichtshof (Corte federale di giustizia, Germania) chiede alla Corte se, ai sensi del regolamento (CE) n. 4/2009[2], i giudici tedeschi siano competenti a statuire sulla domanda proposta da un ente pubblico tedesco, surrogato legalmente nella posizione del creditore di alimenti, nei confronti del debitore di tali alimenti, residente in Austria.

2. A prima vista, sembrerebbe che tale dubbio sia già stato risolto dalla Corte, allorché ha risposto, nel 2014, ad un'altra questione pregiudiziale analoga. Nella sentenza Blijdenstein[3] è stato escluso che l'ente pubblico surrogato potesse far valere il diritto alla prestazione alimentare dinanzi ai giudici della residenza abituale del creditore di alimenti. La norma applicabile all'epoca era l'articolo 5, punto 2, della Convenzione di Bruxelles del 1968[4].

3. Nonostante l'identità formale tra il criterio di competenza analizzato nella sentenza Blijdenstein e quello di cui all'articolo 3, lettera b), del regolamento n. 4/2009, vi sono ragioni che inducono ora a un'interpretazione diversa.

4. Infatti, la Convenzione di Bruxelles del 1968 [e il regolamento (CE) n. 44/2001, che l'ha inizialmente sostituita][5] hanno lasciato il posto al regolamento n. 4/2009, che non è una mera riproduzione degli atti precedenti. Per garantire ulteriormente i medesimi obiettivi, il nuovo regolamento adatta le norme di ripartizione della competenza giurisdizionale internazionale tra gli Stati membri e dovrà pertanto essere interpretato tenendo conto di questo nuovo contesto.

1 Lingua originale: lo spagnolo.

2 Regolamento del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari (GU 2009, L 7, pag. 1).

3 Sentenza del 15 gennaio 2004 (C-433/01, EU:C:2004:21; in prosieguo: la «sentenza Blijdenstein»).

4 Convenzione di Bruxelles, del 27 settembre 1968, concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (GU 1972, L 299, pag. 32; in prosieguo: la «Convenzione di Bruxelles del 1968» o la «Convenzione del 1968»).

5 Regolamento del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (GU 2001, L 12, pag. 1)

5. Alla Corte viene quindi offerta l'opportunità di rivedere la sua giurisprudenza precedente, nella misura in cui non risulti adeguata al vigente quadro normativo.

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione. Regolamento n. 4/2009

6. Ai sensi del considerando 15:

«Per preservare gli interessi dei creditori di alimenti e favorire la corretta amministrazione della giustizia all'interno dell'Unione europea, dovrebbero essere adattate le norme relative alla competenza quali risultano dal regolamento (CE) n. 44/2001. La circostanza che un convenuto abbia la residenza abituale in uno Stato terzo non dovrebbe escludere l'applicazione delle norme comunitarie in materia di competenza, e non dovrebbe essere più previsto alcun rinvio alle norme in materia di competenza contemplate dal diritto nazionale. È pertanto necessario determinare nel presente regolamento i casi in cui un'autorità giurisdizionale di uno Stato membro può esercitare una competenza sussidiaria».

7. Il considerando 44 così recita:

«Il presente regolamento dovrebbe modificare il regolamento (CE) n. 44/2001 sostituendo le disposizioni di quest'ultimo applicabili in materia di obbligazioni alimentari (…)».

8. L'articolo 2, paragrafo 1, stabilisce quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

(…)

10) "creditore": qualsiasi persona fisica a cui sono dovuti o si presume siano dovuti alimenti;

(…)».

9. A tenore dell'articolo 3:

«Sono competenti a pronunciarsi in materia di obbligazioni alimentari negli Stati membri:

a) l'autorità giurisdizionale del luogo in cui il convenuto risiede abitualmente; o

b) l'autorità giurisdizionale del luogo in cui il creditore risiede abitualmente; o

c) l'autorità giurisdizionale competente secondo la legge del foro a conoscere di un'azione relativa allo stato delle persone qualora la domanda relativa a un'obbligazione alimentare sia accessoria a detta azione, salvo che tale competenza sia fondata unicamente sulla cittadinanza di una delle parti; o

d) l'autorità giurisdizionale competente secondo la legge del foro a conoscere di un'azione relativa alla responsabilità genitoriale qualora la domanda relativa a un'obbligazione alimentare sia accessoria a detta azione, salvo che tale competenza sia fondata unicamente sulla cittadinanza di una delle parti».

10. L'articolo 64 così dispone:

«1. Ai fini di una domanda di riconoscimento e di dichiarazione di esecutività o di esecuzione di decisioni, il termine "creditore" comprende l'ente pubblico che agisce per conto di una persona cui siano dovuti alimenti o un ente al quale sia dovuto il rimborso di prestazioni erogate in luogo degli alimenti.

(...)

3. Un ente pubblico può chiedere il riconoscimento e la dichiarazione di esecutività ovvero l'esecuzione di:

a) una decisione emessa nei confronti del debitore su domanda di un ente pubblico che chiede il pagamento di prestazioni erogate in luogo degli alimenti;

(...)».

B. Diritto tedesco

11. A tenore del § 1601 del Bürgerliches Gesetzbuch [6]:

«I parenti in linea retta sono tenuti, reciprocamente, al versamento di alimenti».

12. L'articolo 94, paragrafo 1, prima frase, del libro dodicesimo del Sozialgesetzbuch [7] così dispone:

«Se, per il periodo di erogazione delle prestazioni, la persona avente diritto alla prestazione vanta, in base al diritto civile, crediti alimentari, questi si trasferiscono in capo al soggetto responsabile dell'assistenza sociale, sino a concorrenza delle spese sostenute unitamente al diritto di ricevere informazioni previsto dalla normativa in materia di alimenti».

13. L'articolo 94, paragrafo 5, terza frase, dell'SGB XII enuncia quanto segue:

«Dei diritti a norma dei paragrafi da 1 a 4 conosce il giudice civile».

II. Fatti e questioni pregiudiziali

14. La madre di WV, nata nel 1948, vive dal 2009 in una casa di riposo e di cura a Colonia (Germania). Poiché i suoi redditi e il suo patrimonio non coprono integralmente i costi della casa di riposo, ella percepisce continuativamente prestazioni sociali dal Landkreis Harburg (circondario di Harburg, Germania), a norma del libro XII dell'SGB.

15. WV, il figlio obbligato alla prestazione alimentare, risiede a Vienna (Austria).

16. Il Landkreis Harburg fa valere nei confronti di WV la corresponsione di alimenti arretrati, relativi al periodo compreso tra aprile 2017 e aprile 2018, nonché la corresponsione di alimenti continuativi a decorrere dal maggio 2018.

6 Codice civile (in prosieguo: il «BGB»).

7 Codice sociale (in prosieguo: l'«SGB XII»).

17. Con domanda proposta dinanzi all'Amtsgericht Köln (Tribunale circoscrizionale di Colonia, Germania), l'ente pubblico affermava di essere subentrato, ai sensi dell'articolo 94, paragrafo 1, dell'SGB XII, nel credito alimentare vantato dalla madre di WV nei confronti di quest'ultimo. Deduceva che, nel periodo in questione, aveva erogato nei confronti della madre prestazioni sociali per un importo nettamente superiore a quello degli alimenti richiesti.

18. WV eccepiva il difetto di giurisdizione internazionale dei giudici tedeschi.

19. Il giudice di primo grado di Colonia negava la propria competenza giurisdizionale internazionale e respingeva la domanda in quanto inammissibile. A suo avviso, potrebbe essere «creditore» ai sensi dell'articolo 3, lettera b), del regolamento n. 4/2009 unicamente la persona alla quale sono dovuti gli alimenti, e non un ente pubblico surrogatosi nel credito.

20. L'ente pubblico ricorrente interponeva appello dinanzi all'Oberlandesgericht (Tribunale superiore del Land), il quale annullava la decisione impugnata e rinviava la causa al giudice di primo grado per un nuovo esame.

21. Ad avviso del giudice di appello, i giudici tedeschi sarebbero giurisdizionalmente competenti a livello internazionale in quanto il soggetto creditore di alimenti può scegliere, in virtù dell'articolo 3, lettere a) e b), del regolamento n. 4/2009, se far valere il proprio diritto agli alimenti dinanzi al giudice competente per il proprio luogo di residenza (la Germania) oppure dinanzi al giudice competente per il luogo di residenza del convenuto (nel caso di specie, l'Austria). Tale scelta spetterebbe del pari all'ente pubblico surrogato nel credito alimentare.

22. WV ha proposto ricorso dinanzi al Bundesgerichtshof (Corte federale di giustizia), il quale sottopone alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se un ente pubblico, erogatore di prestazioni di assistenza sociale ad un beneficiario di alimenti conformemente delle disposizioni di diritto pubblico, possa far valere il foro della residenza abituale del beneficiario medesimo a norma dell'articolo 3, lettera b), del regolamento n. 4/2009 laddove agisca in via di regresso, nei confronti del debitore dell'obbligazione alimentare, ai fini del recupero del credito alimentare di diritto civile del beneficiario di alimenti, credito trasferitosi all'ente pubblico stesso per effetto di surroga legale conseguente all'erogazione delle prestazioni di assistenza sociale».

III. Procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

23. La domanda di pronuncia pregiudiziale è stata depositata dinanzi alla Corte il 16 luglio 2019.

24. Hanno presentato osservazioni scritte i governi della Repubblica federale di Germania e del Regno di Spagna, nonché la Commissione europea.

25. Non si è ritenuta necessaria la celebrazione di un'udienza.

IV. Analisi

A. Osservazione preliminare

26. È essenziale per il benessere di numerose persone in Europa che sia garantita la riscossione rapida ed effettiva delle prestazioni alimentari [8]. La Convenzione di Bruxelles del 1968 conteneva già una disposizione speciale in materia di competenza giudiziaria internazionale volta a rafforzare detta garanzia in situazioni transfrontaliere [9]. Ai sensi di tale disposizione (articolo 5, punto 2, della Convenzione), il creditore di alimenti poteva adire il giudice competente dello Stato membro del domicilio del debitore oppure quello dello Stato membro in cui il creditore stesso aveva il domicilio o la residenza abituale. Tale regola è stata inclusa nel regolamento n. 44/2001.

27. Il Consiglio europeo riunito a Tampere il 15 e 16 ottobre 1999 aveva invitato il Consiglio ad elaborare, sulla base di proposte della Commissione, norme procedurali comuni per semplificare e accelerare la risoluzione delle controversie transfrontaliere relative alle obbligazioni alimentari. L'impulso decisivo lo avrebbero dato il programma dell'Aia e il susseguente piano d'azione [10], che hanno condotto in tale materia all'attuale regolamento n. 4/2009.

28. Al fine di preservare gli interessi dei creditori di alimenti e favorire la buona amministrazione della giustizia nell'Unione europea, il regolamento n. 4/2009 adegua le norme preesistenti relative alla competenza giurisdizionale. In concreto, esso contiene una disciplina specifica delle domande per il recupero di crediti alimentari che, seppur analoga agli altri strumenti di cooperazione giudiziaria civile, ha obiettivi propri nonché una propria economia.

29. Come esporrò nel prosieguo, tali elementi dovrebbero prevalere nell'interpretazione della (nuova) normativa, contribuendo a garantire l'uniformità della sua applicazione, che deve essere autonoma.

B. Situazione attuale. La giurisprudenza precedente

30. A partire dall'entrata in vigore del regolamento n. 4/2009 [11] sono state sottoposte alla Corte di giustizia dell'Unione europea varie questioni pregiudiziali, riguardanti l'articolo 3 di detto regolamento [12] o in particolare la lettera b) di tale articolo [13], ancorché da una prospettiva diversa rispetto a quella del presente procedimento.

31. Il regolamento n. 4/2009 non offre una risposta diretta alla questione formulata dal giudice del rinvio, il che aveva dato luogo a critiche per la sua mancanza di chiarezza su questo punto [14].

8 Tale affermazione è contenuta nel Progetto di programma di misure relative all'attuazione del principio del riconoscimento reciproco delle decisioni in materia civile e commerciale (GU 2001, C 12, pag. 1), che ha dato il primo impulso ai lavori per la nuova normativa sulla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari.

9 Come spiegato dalla Relazione Jenard sulla Convenzione del 1968 (GU 1979, C 59, pag. 1), la norma veniva introdotta a completamento della Convenzione dell'Aia del 15 aprile 1958 sul riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze in materia d'alimenti.

10 Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea (GU 2005, C 53, pag. 1).

11 V. articolo 76. Il regolamento è entrato in vigore il 30 gennaio 2009: la data di piena applicabilità è il 18 giugno 2011, data in cui è iniziata l'applicazione provvisoria del protocollo dell'Aia del 2007 sulla legge applicabile alle obbligazioni alimentari.

12 Sentenze del 16 luglio 2015, A (C-184/14, EU:C:2015:479), del 15 febbraio 2017, W e V (C-499/15, EU:C:2017:118), e del 5 settembre 2019, R (Competenza sulla responsabilità genitoriale e l'obbligazione alimentare) (C-468/18, EU:C:2019:666; in prosieguo: la «sentenza R»). V. altresì ordinanze del 16 gennaio 2018, PM (Conseguenze del divorzio per un minore) (C-604/17, EU:C:2018:10), e del 3 ottobre 2019, OF (C-759/18, EU:C:2019:816).

13 Sentenza del 18 dicembre 2014, Sanders e Huber (C-400/14 e C-408/13, EU:C:2014:2461; in prosieguo: la «sentenza Sanders e Huber»).

14 Lipp, V., «Vorbemerkung zu Artikel 3 Verordnung (EG) Nr. 4/2009 des Rates über die Zuständigkeit, das anwendbare Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und die Zusammenarbeit in Unterhaltssachen (EG-UntVO)», Münchener Kommentar FamFG, vol. 2, 3ª edizione, 2019, punti 29 e segg.

32. A mio avviso, si possono ravvisare in detto regolamento elementi sufficienti per rispondere in senso affermativo alla questione pregiudiziale. Tenterò di esporre per quale ragione un ente pubblico che ha erogato prestazioni sociali a un creditore di alimenti possa reclamare dinanzi ai giudici del luogo di residenza abituale di quest'ultimo, nei confronti del debitore di detti alimenti, il credito alimentare [15] che le è stato trasferito in virtù di una surrogazione legale.

33. Tale risposta implica il superamento della sentenza Blijdenstein, nella quale, come ho già anticipato, la Corte ha dichiarato che, ai sensi dell'articolo 5, punto 2, della Convenzione di Bruxelles del 1968, il beneficio del foro della residenza abituale del creditore di alimenti spetta soltanto a chi è «personalmente l'attore» [16].

34. In detta sentenza, la Corte:

– dopo avere fatto riferimento al principio, comune in materia di competenza giurisdizionale internazionale, secondo cui le norme che derogano alla competenza dei giudici dello Stato del domicilio del convenuto devono essere interpretate restrittivamente, e allo *sfavore* della Convenzione del 1968 nei confronti della competenza dei giudici del domicilio dell'attore [17], ha qualificato il creditore di alimenti come «parte più debole» nei procedimenti per il recupero degli stessi;

– in base a tale premessa, ha sostenuto che «un ente pubblico che esercita un'azione di regresso contro un debitore di alimenti non si trova in una situazione di inferiorità nei confronti di quest'ultimo» [18];

– ha spiegato che, nella prospettiva del debitore, l'articolo 2, primo comma, della Convenzione del 1968 (che fissava come regola generale la competenza dei giudici dello Stato del domicilio del convenuto) è inteso a «tutelare il convenuto in considerazione del fatto che, di norma, questi è la parte più debole, essendo colui che subisce l'azione dell'attore» [19];

– infine, ha dichiarato che il foro del domicilio del convenuto «è nella posizione migliore per valutare le risorse di quest'ultimo» [20].

35. In sentenze successive, già relative all'articolo 3 del regolamento n. 4/2009, la Corte ha mantenuto, della propria giurisprudenza precedente:

– la sua pertinenza per l'analisi delle disposizioni del nuovo regolamento, in quanto esse hanno sostituito quelle del regolamento n. 44/2001 [21];

– la convinzione che la facoltà di scelta offerta al creditore di alimenti (articolo 3 del regolamento n. 4/2009) sia ispirata alla sua condizione di «parte debole» allorché agisce come istante [22].

15 L'ente pubblico non potrebbe ricorrere alle norme di competenza del regolamento n. 4/2009 per il rimborso di somme che avesse erogato a titolo diverso da quello alimentare.

16 Sentenza Blijdenstein, punto 28 e, con altre parole, dispositivo.

17 Ibidem, punto 25.

18 Ibidem, punto 30. La Corte ha aggiunto che «[i]noltre, il creditore di alimenti, alle cui necessità hanno sopperito le prestazioni di tale ente pubblico, non si trova più in una situazione finanziaria precaria». Sull'opportunità di non ribadire tale affermazione v. infra, paragrafo 69.

19 Ibidem, punto 29.

20 Ibidem, punto 31.

21 Sentenza Sanders e Huber, punto 23.

22 Sentenza Sanders e Huber, punto 28, e sentenza R, punto 30. Entrambe rinviano al punto 29 della sentenza Blijdenstein.

C. Argomenti per il cambiamento della giurisprudenza

36. Nel prosieguo illustrerò i motivi che, nel loro complesso [23], potrebbero giustificare l'abbandono del criterio della sentenza Blijdenstein, alla luce del nuovo contesto normativo (il regolamento n. 4/2009). Su tale aspetto concordo con i governi tedesco e spagnolo, nonché con la Commissione, che sostengono questa stessa soluzione.

1. Un nuovo sistema di norme di competenza giurisdizionale internazionale

a) Un sistema completo

37. In primo luogo, la tesi della continuità tra strumenti successivi non è assoluta né automatica [24]. Seguire la giurisprudenza precedente è ragionevole se non vi sono modifiche legislative. Nel regolamento n. 4/2009 ve ne sono, sebbene non siano rilevabili dalla semplice lettura della disposizione applicabile, vale a dire l'articolo 3, lettera b).

38. A differenza della Convenzione di Bruxelles e del regolamento n. 44/2001, il regolamento n. 4/2009 non subordina l'applicabilità delle sue norme di competenza giurisdizionale internazionale al requisito secondo cui il convenuto deve essere domiciliato in uno Stato membro [25].

39. Da tale elemento normativo si deduce un primo argomento favorevole a consentire che gli enti pubblici legalmente surrogati nel credito alimentare abbiano accesso ai giudici dello Stato in cui risiede il creditore: la tutela dei diritti di quest'ultimo [26].

40. Infatti, come sottolineato dalla Commissione [27], se il debitore degli alimenti fosse domiciliato in uno Stato terzo, respingere in quanto inammissibile la domanda dell'ente pubblico surrogato dinanzi ai giudici dello Stato della residenza abituale del creditore significherebbe, con un elevato grado di probabilità, obbligare detto ente ad agire in giudizio fuori dall'Unione europea.

41. Affinché non fosse così, occorrerebbe un accordo relativo alla scelta del foro a favore di uno Stato membro (articolo 4), il consenso tacito alla competenza degli organi di uno Stato membro da parte del convenuto (articolo 5), oppure che quest'ultimo e l'ente pubblico avessero la cittadinanza comune di uno Stato membro (articolo 6). Il *forum necessitatis* di cui all'articolo 7 viene preso in considerazione solo in casi eccezionali, come indica la disposizione medesima.

23 È possibile che alcuni di essi, separatamente, non abbiano la necessaria idoneità a determinare un'inversione della giurisprudenza.

24 Così aveva osservato l'avvocato generale Jääskinen nelle conclusioni del 4 settembre 2014 relative alle cause Sanders e Huber (C-400/13 e C-408/13, EU:C:2014:2171, paragrafi 37 e 41): la trasposizione dei principi risultanti dalla giurisprudenza relativa agli strumenti precedenti non può essere effettuata meccanicamente.

25 Il considerando 15 del regolamento n. 4/2009 si riferisce a tale cambiamento e si occupa delle sue conseguenze sui criteri di competenza: una volta eliminati i sistemi nazionali residuali, è indispensabile che lo stesso regolamento chiuda il corpo di regole sulla competenza giurisdizionale, dotandolo di criteri sussidiari (articoli 6 e 7).

26 Le difficoltà ad ottenere tale tutela, a loro volta, possono ripercuotersi negativamente sugli obiettivi del regolamento stesso: v. infra, paragrafi 54 e segg.

27 Osservazioni scritte della Commissione, punto 20. V., in dottrina, Lipp, V., ibidem, punto 32.

42. L'ente pubblico costretto a proporre la sua domanda in uno Stato estraneo all'Unione europea incontrerebbe difficoltà supplementari non soltanto nel giudizio di cognizione [28], ma probabilmente anche dopo, qualora dovesse chiedere il riconoscimento o l'esecuzione della decisione adottata in un altro Stato. In tal caso, il regime applicabile non sarebbe più uno di quelli previsti dal regolamento n. 4/2009, bensì un regime convenzionale (multilaterale o bilaterale) oppure quello proprio della giurisdizione in cui dovrebbe essere chiesto il riconoscimento o l'esecuzione [29].

b) Un sistema con criteri di competenza giurisdizionale internazionale alternativi [30]

43. Il regolamento n. 4/2009, oltre a prescindere dal requisito della domiciliazione del convenuto in uno Stato membro ai fini dell'applicabilità delle sue norme, abbandona il sistema regola/eccezione vigente nella Convenzione di Bruxelles del 1968 e nel regolamento n. 44/2001, che accordava la preferenza al giudice del domicilio del convenuto e imponeva un'interpretazione restrittiva di altri criteri, in particolare di quelli che attribuiscono la competenza in ragione della materia del contendere.

44. Nel regolamento n. 4/2009, la residenza abituale del convenuto è certamente la prima opzione offerta dall'articolo 3, ma quelle seguenti sono organizzate come alternative ad essa [31].

45. La collocazione di tutti i criteri di competenza dell'articolo 3 allo stesso livello consente di escludere, nel nuovo contesto normativo, le precedenti considerazioni della Corte basate sullo *sfavore* nei confronti del foro dell'attore e sulla qualificazione del convenuto, in generale, come parte più debole [32].

2. «Creditore» non equivale a «ricorrente»

46. Nella sentenza R, la Corte ha osservato che il creditore di alimenti, in quanto ricorrente, ha a disposizione vari criteri di competenza; essa ha spiegato tale circostanza con il carattere di «parte debole» del medesimo e con il fatto che l'obiettivo del regolamento n. 4/2009 consiste nel preservare i suoi interessi [33].

47. Tali affermazioni non implicano che altri ricorrenti siano privi della medesima possibilità di scelta tra gli organi giurisdizionali menzionati dall'articolo 3 di detto regolamento. Invero, l'argomentazione della sentenza R era adeguata alle circostanze della controversia in cui quest'ultima è stata pronunciata, ma non si deve interpretare detta sentenza (e, per estensione, lo stesso regolamento n. 4/2009) nel senso che limita l'applicazione dei criteri di competenza di cui all'articolo 3 del medesimo regolamento ai soli procedimenti avviati *personalmente* da una «parte debole».

28 Oltre a quelli derivanti dal fatto che la controversia si svolge all'estero, comuni a qualsiasi ricorrente, un ente pubblico può incontrare ostacoli connessi proprio alla sua natura pubblica.

29 Ciò implica che, di norma, l'esecuzione della decisione richiederà una previa dichiarazione di esecutività (exequatur), la quale è generalmente subordinata a requisiti concernenti il controllo della competenza del giudice di origine, il rispetto dei diritti della difesa, la compatibilità con decisioni precedenti, l'assenza di altri procedimenti pendenti sullo stesso oggetto o connessi nel foro, la non contrarietà all'ordine pubblico del foro e, in alcuni casi, il controllo della legge applicata al merito della causa.

30 Mi riferisco qui esclusivamente al rapporto tra i fori di cui all'articolo 3 del regolamento n. 4/2009.

31 Tale peculiarità del regolamento n. 4/2009 era già stata evidenziata dall'avvocato generale Jääskinen nelle conclusioni relative alle cause riunite Sanders e Huber (C-400/13 e C-408/13, EU:C:2014:2171, paragrafo 62).

32 V. supra, paragrafo 34.

33 Punti da 28 a 33, in particolare punto 30.

48. Il regolamento n. 4/2009 non stabilisce un'equivalenza tra «creditore» e «ricorrente» [34], né tra «debitore» e «convenuto». Infatti, l'articolo 8, paragrafo 1, descrive una situazione nella quale il debitore è il ricorrente, e limita la possibilità di azione di quest'ultimo allo Stato membro della residenza abituale del creditore (a determinate condizioni).

49. La definizione di creditore – al pari di quella di debitore – di cui all'articolo 2 del regolamento n. 4/2009 comprende solo le *persone fisiche*, ma, come ho appena esposto, non esiste necessariamente un'identità tra la figura del «creditore» e quella del «ricorrente».

50. In altri termini, dall'articolo 2, paragrafo 1, punto 10, del regolamento n. 4/2009 non risulta che gli enti pubblici surrogati nella posizione del creditore non abbiano a disposizione altri fori oltre a quello della residenza abituale del convenuto. L'esclusione dell'ente pubblico dalla definizione di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 10, significa soltanto che il dato della *sua* residenza abituale (o sede) in un determinato Stato membro non giustifica la competenza giurisdizionale internazionale dei giudici di detto Stato ai sensi dell'articolo 3, lettera b) [35].

51. La possibilità di limitare i criteri di competenza a disposizione degli enti pubblici è stata presa in considerazione durante il procedimento legislativo, ma non è passata nel documento finale. Il Parlamento, nella sua risoluzione legislativa del 13 dicembre 2007 [36], proponeva due testi rilevanti ai presenti fini: a) all'articolo 2, punto 9, gli enti pubblici venivano inclusi nella nozione di «debitore», e b) nel nuovo articolo, il 2 bis, era previsto che tali enti non avessero accesso a un foro diverso da quello della residenza abituale del convenuto. Entrambe le proposte sono successivamente decadute [37].

52. L'articolo 64 del regolamento n. 4/2009 fornisce ulteriore sostegno alla tesi da me suggerita, laddove si riferisce agli enti pubblici che chiedono il pagamento di prestazioni erogate in luogo degli alimenti:

– il paragrafo 1, in linea con il considerando 14 [38], estende la nozione di «creditore» agli enti pubblici, i quali possono presentare, a seconda dei casi, domande di riconoscimento, di esecuzione o di exequatur [39];

– il paragrafo 3, che muove da tale premessa, associa la legittimazione così prevista a due tipi di decisioni, delle quali è rilevante nel caso di specie quella «emessa nei confronti del debitore su domanda di un ente pubblico che chiede il pagamento di prestazioni erogate in luogo degli alimenti». Dal momento che, di norma, la domanda di riconoscimento, esecuzione o exequatur sarà presentata nello Stato della residenza abituale del convenuto, la decisione di cui trattasi sarà stata pronunciata, per definizione, in un altro Stato.

34 Né lo facevano la Convenzione di Bruxelles e il regolamento n. 44/2001. La relazione Jenard sulla Convenzione fa riferimento all'«attore» e non al «creditore» (pag. 25).

35 In dottrina v., ad esempio, Lipp, V., ibidem, punto 30.

36 Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 13 dicembre 2007 sulla proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari [COM(2005) 0649 – C6-0079/2006 – 2005/0259(CNS)], P6_TA(2007)0620, emendamenti 19 e 21 alla proposta della Commissione.

37 V. documento 14066/08 (Add. 1), del 21 ottobre 2008, contenente la proposta del Consiglio, approvata con risoluzione legislativa del Parlamento del 4 dicembre 2008, P6_TA(2008)0574.

38 «È opportuno che il presente regolamento preveda che il termine "creditore" comprende, ai fini di una domanda di riconoscimento e di esecuzione di una decisione in materia di obbligazioni alimentari, gli enti pubblici che hanno il diritto di agire per conto di una persona cui siano dovuti alimenti o di chiedere il rimborso di prestazioni erogate al creditore in luogo degli alimenti. (…)».

39 L'articolo 64 è direttamente modellato sull'articolo 36 della Convenzione dell'Aia del 23 novembre 2007 sull'esazione internazionale di prestazioni alimentari nei confronti di figli e altri membri della famiglia: v. documento 14066/08 (Add. 1), del 21 ottobre 2008 – cui ho fatto riferimento alla nota 37 –, che contiene la proposta del Consiglio, articolo 47 ter, attualmente articolo 64. L'articolo richiamato della Convenzione dell'Aia riprende a sua volta (con alcune differenze) gli articoli 18 e 19 della Convenzione dell'Aia del 2 ottobre 1973 concernente il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di obbligazioni alimentari. La qualificazione degli enti pubblici come «creditori» in tale contesto è intesa a permettere loro di agire tramite le autorità centrali.

53. Pertanto, il regolamento n. 4/2009 ammette, ancorché implicitamente, che gli enti pubblici utilizzino fori di competenza diversi da quello della residenza abituale del debitore.

3. Gli obiettivi del regolamento n. 4/2009

54. Come ho già sottolineato, il regolamento n. 4/2009 mira, in generale, a tutelare il soggetto creditore di alimenti. Così enuncia il suo considerando 15, che collega tale obiettivo a quello di garantire il recupero effettivo dei crediti alimentari in situazioni transfrontaliere [40].

55. Risulta più consono a detta finalità che l'azione di regresso o di rimborso degli enti pubblici surrogati legalmente nella posizione del soggetto creditore di alimenti sia esperibile nel luogo di residenza abituale di quest'ultimo. In questo modo si agevola il recupero dei crediti alimentari, dato che tale luogo coincide spesso con quello della sede dell'ente pubblico [41].

56. Si potrebbe sostenere che consentire in questi termini l'azione processuale degli enti pubblici non favorisca il creditore stesso e che non è verosimile che in tal modo si incentivi il pagamento di anticipi a titolo del diritto agli alimenti del creditore. Ricordo che ciò era quanto affermava il giudice del rinvio nella causa Blijdenstein e che la Corte ha respinto siffatto argomento, sottolineando che gli enti pubblici forniscono anticipi in esecuzione dei loro obblighi di legge [42].

57. Il regolamento n. 4/2009 si riferisce in primo luogo al creditore persona fisica, ma ciò non significa che esso limiti, necessariamente, l'obiettivo di assicurare il recupero (nelle situazioni transfrontaliere) ai crediti dovuti a detto creditore, in presenza di una surrogazione legale a favore di un ente pubblico.

58. Inoltre, l'interpretazione da me suggerita rafforza la tutela del creditore, dotando le norme di competenza giurisdizionale del regolamento n. 4/2009 di un certo effetto dissuasivo nei confronti del debitore, il quale sarà consapevole di poter essere citato in giudizio al di fuori della sua residenza abituale anche da un ente pubblico.

59. In tal modo si determina un cambiamento qualitativo rispetto allo scenario precedente, contemplato dalla sentenza Blijdenstein. In quel contesto, mentre l'ente pubblico erogava le prestazioni assistenziali al creditore degli alimenti, il debitore (convenuto in giudizio perché non li pagava) approfittava del vantaggio del foro. Siffatto squilibrio può, e deve, essere corretto.

60. Come era già stato rilevato [43] nei commenti alla sentenza Blijdenstein e come ricordano le parti nelle loro osservazioni, impedire all'ente pubblico di proporre la propria domanda nel luogo di residenza del creditore degli alimenti disincentiva il debitore dall'adempiere volontariamente ai suoi obblighi [44].

4. Argomenti ulteriori

61. A favore della tesi da me sostenuta depone un altro motivo, forse di minore importanza teorica, ma dotato di rilevanza pratica: fare in modo che il giudice applichi, per quanto possibile, la propria legge.

40 V. considerando 45; altri considerando precedenti, quali il 22 o il 31, collegano il medesimo obiettivo a soluzioni o parti specifiche del regolamento.

41 Tale argomento, che figura anche nelle osservazioni del governo tedesco (punto 20), andrebbe forse sfumato tenendo conto del fatto che spesso il patrimonio del debitore si trova in un altro Stato. Ad ogni modo, l'ente pubblico – o qualsiasi ricorrente – al quale sia consentito adire i giudici della propria sede, coincidente con la residenza abituale del creditore, otterrà più facilmente un titolo esecutivo.

42 Sentenza Blijdenstein, punto 33.

43 V. Álvarez González, S., «Acción de regreso alimenticio y competencia judicial internacional: un nuevo paso en la progresiva delimitación del artículo 5.2 del Convenio de Bruselas», La Ley-Unión Europea, anno XXV, n. 6116, punto 5, con ulteriori riferimenti.

44 Osservazioni scritte della Commissione, punto 25, e del governo spagnolo, punto 26.

62. Tale argomento, dedotto anche nel contesto della causa Blijdenstein [45], in quell'occasione non è stato accolto dalla Corte, poiché all'epoca non esisteva uno strumento comune agli Stati membri sulla legge applicabile in materia di obbligazioni alimentari [46].

63. Attualmente detti Stati (ad eccezione della Danimarca) dispongono del protocollo dell'Aia sulla legge applicabile alle obbligazioni alimentari, approvato dall'Unione, il cui articolo 3 pone come norma l'applicazione della legge dello Stato della residenza abituale del soggetto creditore di alimenti [47].

64. Nella stessa ottica, consentire che l'ente pubblico proponga la sua domanda nel luogo di residenza abituale del creditore di alimenti conduce al parallelismo *forum/ius*, in quanto, come ho già indicato, normalmente tale luogo è anche la sede dell'ente. Ricordo che, ai sensi dell'articolo 64, paragrafo 2, del regolamento n. 4/2009, «[i]l diritto di un ente pubblico di agire per conto di una persona cui siano dovuti alimenti o di chiedere il rimborso di prestazioni erogate al creditore in luogo degli alimenti è disciplinato dalla legislazione cui è soggetto l'ente».

65. Infine, l'accettazione in tali casi, quale criterio di competenza, del criterio della residenza abituale del creditore è giustificata da ragioni procedurali di prossimità e di buona amministrazione della giustizia, allo stesso modo del criterio della residenza abituale del debitore: vi è un motivo se essi sono alternativi. Tali ragioni non vengono meno allorché non sia il creditore stesso a presentare la domanda, bensì un altro soggetto (pubblico) surrogatosi nei suoi diritti.

66. Il giudice del luogo di residenza abituale del creditore si trova nella posizione migliore per stabilire quali siano le necessità di quest'ultimo ed è pertanto anche quello più idoneo a stabilire che cosa possa chiedere, in concreto, l'ente surrogato nel credito del beneficiario di alimenti [48].

5. Conseguenze per il debitore?

67. Infine, aggiungo una precisazione relativa alle conseguenze, per il debitore, del fatto che l'ente pubblico surrogato nel credito del beneficiario possa proporre ricorso nello Stato della residenza abituale di quest'ultimo. Ad essa fanno riferimento anche le parti che sono intervenute nel procedimento pregiudiziale.

68. Accettare tale possibilità non significa porre il debitore convenuto in una posizione di ulteriore svantaggio: il giudice che conoscerà della domanda proposta nei confronti del debitore sarà, in definitiva, lo stesso che avrebbe potuto adire il soggetto creditore degli alimenti, in qualità di diretto interessato.

45 Conclusioni dell'avvocato generale Tizzano del 10 aprile 2003 nella causa Blijdenstein (C-433/01, EU:C:2003:231, paragrafi 28 e 29), il quale ha qualificato tale argomento come «accessorio».

46 La Convenzione dell'Aia del 2 ottobre 1973 sulla legge applicabile alle obbligazioni alimentari era in vigore in undici Stati membri.

47 Nell'ottica di assicurare il parallelismo forum/ius, il Protocollo sulla legge applicabile alle obbligazioni alimentari, concluso all'Aia il 23 novembre 2007, prevede all'articolo 4, paragrafo 3, che, «[n]onostante l'articolo 3, qualora il creditore abbia adito l'autorità competente dello Stato in cui il debitore ha la residenza abituale, si applica la legge del foro. (…)». Esso non esclude, tuttavia, soluzioni diverse ispirate da altri obiettivi.

48 Come indicato al punto 50 della sentenza del 4 giugno 2020, FX (Opposizione all'esecuzione di un credito di alimenti) (C-41/19, EU:C:2020:425), che evoca il paragrafo 80 delle conclusioni dell'avvocato generale Bobek del 27 febbraio 2020 (C-41/19, EU:C:2020:132), l'intervento di un ente pubblico riguarda il modo in cui si è estinto il debito e non ha alcun effetto sul merito della decisione in materia di obbligazioni alimentari, che rimane inalterata.

D. Considerazioni sussidiarie

69. Qualora, in contrapposizione alla tesi da me sostenuta, la Corte decidesse di confermare l'orientamento della sentenza Blijdenstein, ritengo, in subordine, che essa dovrebbe precisarne la portata, sotto due profili:

– Non si dovrebbe limitare il foro della residenza abituale del creditore di alimenti all'azione proposta da quest'ultimo *personalmente* [49]. Siffatta limitazione, nella sua interpretazione più letterale, condurrebbe al risultato illogico di negare, ad esempio, al tutore legale dell'incapace (il tutore può essere una persona fisica o giuridica) il beneficio di poter far valere il diritto agli alimenti nel luogo di residenza abituale del tutelato.

– Non sarebbe necessario dimostrare che «il creditore di alimenti, alle cui necessità hanno sopperito le prestazioni di tale ente pubblico, non si trova più in una situazione finanziaria precaria» [50]. Tale affermazione potrebbe condurre a far dipendere il criterio di competenza dalle risorse del ricorrente (sia questi il creditore di alimenti oppure un terzo, persona fisica o giuridica, surrogato nel suo credito), al punto da imporre di valutare caso per caso la sua situazione di precarietà.

V. Conclusione

70. Alla luce di quanto precede, propongo di rispondere al Bundesgerichtshof (Corte federale di giustizia, Germania) nei termini seguenti:

«L'articolo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 4/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari, deve essere interpretato nel senso che un ente pubblico, erogatore di prestazioni di assistenza sociale ad un beneficiario di alimenti e surrogato legalmente nel credito alimentare, può agire in via di regresso nei confronti del debitore dell'obbligazione dinanzi ai giudici dello Stato in cui il beneficiario ha la residenza abituale».

49 V. supra, paragrafo 33.

50 Sentenza Blijdenstein, punto 30.