SENTENZA DELLA CORTE
DEL 14 OTTOBRE 1976 [1]

# LTU Lufttransportunternehmen GmbH & Co. KG contro Eurocontrol (domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dall'Oberlandesgericht di Düsseldorf)

**Causa 29-76**

## Massime

1. *Convenzione 27 settembre 1968 — Sfera d'applicazione — Materia civile e commerciale — Interpretazione*
   *(Convenzione 27 settembre 1968, art. 1)*

2. *Convenzione 27 settembre 1968 — Sfera d'applicazione — Controversia fra la pubblica amministrazione ed un privato — Esercizio della potestà d'imperio — Decisione — Esclusione dalla sfera d'applicazione della convenzione*
   *(Convenzione 27 settembre 1968, art. 1)*

1. Per interpretare la nozione di «materia civile e commerciale» ai fini dell'applicazione della convenzione 27 settembre 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, e in ispecie del suo titolo III, si deve aver riguardo non già al diritto dell'uno o dell'altro degli Stati interessati, bensì, da un lato, agli obiettivi e al sistema della convenzione e, dall'altro, ai principi generali desumibili dal complesso degli ordinamenti giuridici nazionali.
2. Benché talune decisioni emesse nelle cause fra la pubblica amministrazione ed un soggetto di diritto privato possano essere comprese nell'ambito d'applicazione della convenzione, la situazione è diversa qualora la pubblica amministrazione abbia agito nell'esercizio della sua potestà d'imperio. Ciò vale per una causa avente ad oggetto il pagamento di contributi dovuti da un soggetto di diritto privato ad un ente pubblico, nazionale o internazionale, in ragione dell'uso degli impianti e dei servizi di tale ente, in particolare qualora questo uso sia obbligatorio ed esclusivo. Ciò vale tanto più nel caso in cui l'aliquota dei contributi, i metodi di calcolo e i procedimenti di riscossione siano stati stabiliti unilateralmente nei confronti degli utenti.

Nel procedimento 29-76

avente ad oggetto la domanda proposta alla Corte, a norma dell'art. 1 del protocollo 3 giugno 1971 relativo all'interpretazione da parte della Corte di giusti-

1 — Lingua processuale: il tedesco.

zia della convenzione 27 settembre 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, dall' Oberlandesgericht di Düsseldorf nella causa dinanzi ad esso pendente fra

LTU LUFTTRANSPORTUNTERNEHMEN GMBH & CO. KG, Düsseldorf,

e

ORGANIZZAZIONE EUROPEA PER IL CONTROLLO DELLA NAVIGAZIONE AEREA — EUROCONTROL, Bruxelles,

domanda vertente sull'interpretazione della nozione «materia civile e commerciale» di cui all'art. 1, 1° comma, della convenzione 27 settembre 1968,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. M. Donner e P. Pescatore, presidenti di sezione; J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart e A. O'Keeffe, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

## SENTENZA

## In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia, le varie fasi del procedimento e le osservazioni presentate in forza dell'art. 5 del protocollo 3 giugno 1971 si possono riassumere come segue:

### I — Gli antefatti e il procedimento

La causa principale riguarda «contributi di rotta» imposti dall'Organizzazione europea per il controllo della navigazione aerea (in prosieguo «Eurocontrol») ai detentori di aeromobili per l'uso dei servizi di sicurezza aerea.

Nel settembre 1972, al fine di ottenere il pagamento di tali contributi per una somma di 42 756,01 dollari USA, l'Eurocontrol citava la ditta Lufttransportunternehmen GmbH & Co. KG (in prosieguo «LTU») dinanzi al Tribunal de commerce di Bruxelles, basandosi su una clausola,

contenuta nelle proprie «condizioni di pagamento dei contributi dovuti dagli utenti», secondo cui il foro competente era quello belga. In tal sede, la LTU eccepiva l'incompetenza, ratione loci e ratione materiae, del giudice adito e sosteneva in particolare che i contributi pretesi dall'attore erano soggetti a norme di diritto pubblico. Nella sentenza 7 marzo 1974, il Tribunal de commerce di Bruxelles respingeva questa tesi; esso si dichiarava materialmente competente, in quanto il pagamento dei contributi in questione trovava origine, a suo avviso, in un'attività della convenuta che doveva ritenersi di carattere commerciale, e condannava la LTU a pagare i 42 756,01 dollari USA, più gli interessi.

In data 24 giugno 1974 detta sentenza veniva notificata alla LTU, a richiesta del procuratore del re presso il tribunale di Bruxelles; una relazione di notificazione veniva stesa il 26 giugno 1974 dal funzionario competente dell'Amtsgericht di Düsseldorf.

Con sentenza 16 dicembre 1974, la Cour d'appel di Bruxelles dichiarava irricevibile, per scadenza del termine prescritto, l'appello interposto dalla LTU. Il ricorso per cassazione contro questa sentenza non aveva esito favorevole.

Con ordinanza 13 agosto 1974, il Landgericht di Düsseldorf accoglieva la domanda dell'Eurocontrol, intesa ad ottenere l'autorizzazione dell'esecuzione forzata e l'apposizione della formula esecutiva a norma della convenzione concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (in prosieguo «convenzione»). Questo provvedimento veniva impugnato dalla LTU, ma, prima della pronunzia nel merito, con ordinanza 5 febbraio 1975 veniva annullata la relazione di notificazione stesa dall'Amtsgericht, in quanto vi si faceva erroneamente menzione della notifica di un atto di citazione.

Il giudice d'appello annullava quindi, con ordinanza 24 marzo 1975, il provvedimento del Landgericht, e respingeva la domanda di autorizzazione dell'esecuzione forzata, per il motivo che il richiedente non aveva potuto produrre alcun documento dal quale risultasse che la sentenza belga era stata notificata all'interessata.

In seguito a ricorso proposto dall'Eurocontrol, il Bundesgerichtshof annullava, con ordinanza 26 novembre 1975, il provvedimento dell'Oberlandesgericht di Düsseldorf, cui la causa veniva rinviata per riesame.

Con ordinanza 16 febbraio 1976, la 19ª sezione civile dell'Oberlandesgericht di Düsseldorf ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte di giustizia delle Comunità europee, a norma degli art. 2, n. 3, e 3, n. 2, del protocollo 3 giugno 1971 relativo all'interpretazione della convenzione 27 settembre 1968, la questione pregiudiziale del «se, per l'interpretazione della nozione "materia civile o commerciale" di cui all'art. 1, 1° comma, della convenzione 27 settembre 1968, concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, si debba aver riguardo al diritto dello Stato in cui la causa è stata decisa (nella fattispecie: il Belgio) ovvero a quello dello Stato in cui dev'essere apposta la formula esecutiva».

L'ordinanza di rinvio dell'Oberlandesgerichts di Düsseldorf è stata registrata nella cancelleria di questa Corte il 18 marzo 1976.

In forza dell'art. 5 del protocollo 3 giugno 1971, e dell'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte la ditta LTU, rappresentata dall'avv. Günter B. Krause-Ablass, del foro di Amburgo; l'Eurocontrol, rappresentato dall'avv. Hans Achtnich, del foro di Stoccarda; il governo della Repubblica federale di Germania, rappresentato dal sig. Erich Bülow, in qualità di agente; il governo della Repubblica italiana, rappresentato dall'ambasciatore Adolfo Maresca,

assistito dall'avvocato dello Stato Arturo Marzano; la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Peter Karpenstein.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

## II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

La *ditta LTU* sostiene che, per interpretare la nozione di «materia civile e commerciale» ai sensi dell'art. 1, 1° comma, della convenzione, si deve aver riguardo al diritto dello Stato in cui deve essere apposta la formula esecutiva. In caso di dubbio la convenzione, in quanto trattato internazionale, va interpretata, secondo il principio della sovranità proprio del diritto internazionale pubblico, in senso restrittivo, in modo da incidere il meno possibile sulla sovranità degli Stati contraenti.

L'elemento decisivo su cui basare l'interpretazione è il diritto creato dalla convenzione stessa. Poiché l'art. 1, 1° comma, non contiene alcuna indicazione utile per interpretare la nozione di cui è causa, si deve presumere che tale disposizione faccia rinvio all'interpretazione da darsi secondo il diritto interno. Quanto alla determinazione del diritto nazionale da applicare, essa va effettuata, in base al diritto internazionale, secondo le norme della convenzione. L'esecuzione in territorio estero costituisce una limitazione della sovranità dello Stato in cui essa ha luogo, di guisa che — in mancanza di una inequivoca definizione nella convenzione stessa — la definizione della nozione di cui è causa dovrà necessariamente avvenire in base al diritto interno dello Stato in cui deve essere apposta la formula esecutiva.

In materia di diritto pubblico, l'esecuzione costituisce inoltre una particolare limitazione della sovranità dello Stato in cui essa deve aver luogo e, in questo campo, l'esecuzione di provvedimenti giurisdizionali stranieri è, in linea di principio, inammissibile. Questa considerazione è già di per sé sufficiente a provare che la definizione ai sensi della convenzione può essere stabilita esclusivamente in base al diritto dello Stato in cui deve avvenire l'esecuzione.

L'*Eurocontrol* esprime anzitutto dei dubbi quanto all'ammissibilità del rinvio.

Secondo l'art. 3, n. 2, e l'art. 2, punto 3, del protocollo, il rinvio è ammissibile «nei casi previsti dall'art. 37 della convenzione». Questo articolo riguarda il caso in cui il debitore fa opposizione, dinanzi all' Oberlandesgericht, al provvedimento che autorizza l'esecuzione forzata. Ora, il procedimento ai sensi di tale disposizione si era concluso con l'ordinanza dell' Oberlandesgericht, 24 marzo 1975.

In seguito, il Bundesgerichtshof aveva esaminato la questione di un eventuale rinvio nella propria ordinanza 26 novembre 1975, ed aveva ritenuto che non era necessaria una pronunzia pregiudiziale della Corte di giustizia. La causa era stata rinviata all'Oberlandesgericht per l'unico motivo che si doveva ancora accertare se la sentenza del Tribunal de commerce di Bruxelles fosse nel frattempo passata in giudicato. La causa attualmente pendente dinanzi all'Oberlandesgericht non costituisce quindi un procedimento di opposizione ai sensi dell'art. 37 della convenzione. La questione formulata nell'ordinanza di rinvio è del resto del tutto irrilevante ai fini della soluzione dell'unica questione di fatto rimasta in sospeso.

Questa conclusione ha anche un fondamento obiettivo. Il Bundesgerichtshof ha espressamente esaminato la questione del rinvio e si è pronunciato in proposito. È questo l'aspetto per cui la presente fattispecie si distingue dalla causa 166/73 (Rheinmühlen-Düsseldorf contro Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide; sentenza della Corte di giustizia 16 gennaio 1974, Racc. 1974, pag. 33), nella quale

non si era posta in alcun modo la questione del rinvio. In quella causa il Bundesgerichtshof si era infatti basato sul presupposto di dover applicare il diritto tedesco e non aveva preso assolutamente in considerazione la possibilità di un rinvio.

Nella presente causa, invece, il Bundesgerichtshof ha basato la propria pronunzia sul diritto comunitario, e precisamente sulla convenzione. Esso ha espressamente affermato che non vi era alcun obbligo di effettuare il rinvio, e questa affermazione è vincolante per l'Oberlandesgericht. Qualsiasi diversa soluzione porterebbe ad un inammissibile ritardo nel procedimento di delibazione, che implica per l'appunto un rapido svolgimento.

In merito alla questione sottoposta a questa Corte, l'Eurocontrol sostiene che giustamente il Bundesgerichtshof ha ritenuto che, per interpretare la nozione di «materia civile e commerciale» ai sensi dell'art. 1 della convenzione, si deve avere esclusivamente riguardo al diritto dello Stato in cui la causa è stata decisa. Giustamente, e in conformità alla dottrina, esso ha affermato che la qualificazione effettuata dagli organi giurisdizionali dello Stato d'origine è vincolante per lo Stato richiesto.

Gli Oberlandesgerichte di Monaco e di Francoforte si sono pronunziati anch'essi in tal senso in due procedimenti analoghi, e questo orientamento è il solo che permetta di giungere alla più ampia possibile applicazione della convenzione. In proposito l'Oberlandesgericht di Monaco ha osservato, con formula espressiva, che un diverso punto di vista porterebbe a far sì che l'amministrato si trovi «seduto fra due sedie». Almeno nel caso in cui le parti godano di una posizione di parità, la condizione cui l'art. 1, 1° comma, della convenzione subordina l'autorizzazione dell'esecuzione forzata di una decisione emessa in un altro Stato contraente è soddisfatta, anche qualora soltanto uno dei due Stati qualifichi la controversia come una lite in «materia civile e commerciale».

Questa concezione corrisponde d'altronde all'opinione dominante nella dottrina tedesca. Inoltre, nella relazione del Comitato di esperti (riportata in Zöller, ZPO 11ª edizione, pagg. 1380 e segg.) si osserva, con particolare riferimento all'art. 1, 1° comma, della convenzione, che l'espressione «materia civile e commerciale» va interpretata in senso lato. Per questi motivi non è possibile applicare nella fattispecie la norma secondo cui gli accordi di diritto internazionale che limitano i poteri sovrani di uno Stato debbono, in caso di dubbio, essere interpretati restrittivamente.

Il Tribunal de commerce di Bruxelles ha accertato la propria competenza ratione materiae ed ha qualificato la controversia come una causa commerciale ai sensi del diritto belga. Tale qualificazione è vincolante per i giudici tedeschi nel procedimento di autorizzazione dell'esecuzione forzata (art. 34, 3° comma, della convenzione; Grunsky JZ 1973, 641).

Infine, l'Eurocontrol osserva che la convenzione ha espressamente lo scopo, che costituisce la sua ragion d'essere, di facilitare le azioni giudiziarie nei rapporti che interessano più Stati membri, di permettere un rapido svolgimento dei processi e di garantire la sollecita esecuzione dei titoli di credito. Uno dei principi fondamentali della convenzione è quello secondo cui i provvedimenti adottati in uno Stato membro non possono più, in occasione del riconoscimento e dell'esecuzione in un altro Stato membro, essere messi in discussione in quest'ultimo Stato. La questione formulata nell'ordinanza di rinvio dovrebbe quindi essere risolta nel senso che, per interpretare la nozione di «materia civile e commerciale» ai sensi dell'art. 1 della convenzione, si deve avere riguardo al diritto dello Stato d'origine.

Il *governo della Repubblica federale di Germania* osserva che la nozione di «materia civile e commerciale» ai sensi dell'art. 1 della convenzione non solo è rilevante per la delibazione di decisioni

straniere, ma ha anche importanza diretta relativamente alle disposizioni della convenzione in materia di competenza. Questo aspetto distingue la presente convenzione dalla maggior parte delle convenzioni e degli accordi anteriormente conclusi in tema di riconoscimento e di esecuzione delle decisioni giurisdizionali, che in generale disciplinano la competenza degli organi giurisdizionali solo in modo indiretto, cioè nell'ambito dell'esame relativo al riconoscimento. Già questa semplice circostanza impone la necessità di dare alla nozione di cui trattasi un'interpretazione uniforme, sia per quanto riguarda l'accertamento della propria competenza da parte del giudice del merito, sia per quanto riguarda la concessione dell'exequatur da parte del giudice dello Stato richiesto.

Partendo dal presupposto che, in una stessa causa, la nozione di «materia civile e commerciale» va intesa in modo uniforme, sia per le questioni relative alla competenza sia per quelle relative al riconoscimento, il governo federale ritiene che la definizione della suddetta nozione ammetta due soluzioni:

a) Valutazione della nozione in base al solo diritto dello Stato d'origine, senza alcun controllo da parte dei giudici competenti in materia di riconoscimento e di delibazione.
   Tuttavia, almeno qualora la pronunzia del giudice del merito non consenta di stabilire se questo abbia considerato la controversia come una lite in «materia civile e commerciale» ai sensi del proprio diritto interno, il giudice cui sia stata sottoposta la domanda di riconoscimento dovrebbe procedere all' esame del diritto dello Stato d'origine. Accogliendo tale soluzione, la determinazione della sfera d'applicazione della convenzione dipenderebbe dalle norme di ciascuno Stato membro. Per coerenza, al diritto dello Stato d'origine dovrebbe essere sottratta, in tal caso, anche la determinazione del contenuto delle materie escluse dal campo d'applicazione della convenzione (art. 1, 2° comma).

b) Interpretazione internazionale uniforme della nozione di «materia civile e commerciale», senza rinvio al diritto interno.
   In tale ipotesi, spetterebbe ai giudici che devono applicare la convenzione ed alla Corte di giustizia delle Comunità europee il compito di mettere in luce, partendo dalle concezioni fondamentali comuni agli Stati membri riguardo al contenuto della nozione di cui trattasi, i criteri distintivi dei rapporti di diritto privato e dei rapporti di diritto pubblico esistenti fra le parti. Taluni settori potrebbero essere immediatamente esclusi, mentre la delimitazione nel caso concreto potrebbe essere lasciata agli organi giurisdizionali nazionali ed alla Corte di giustizia delle Comunità europee.

Il governo federale propende per la seconda soluzione, che, a suo avviso, è l'unica in grado di consentire l'applicazione uniforme della convenzione nell'intera Comunità. Le materie escluse dalla sfera d'applicazione della convenzione (art. 1, 2° comma) potrebbero anch'esse essere definite, in tal caso, senza far riferimento a norme interne.

Una siffatta interpretazione «internazionale» risulterebbe vantaggiosa soprattutto con riguardo all'adesione alla convenzione dei nuovi Stati membri della Comunità, poiché nella Common Law la distinzione fra il diritto privato e il diritto pubblico non è così netta come nei paesi dell'Europa continentale.

Nell'ipotesi che, in linea di principio, venga accolta la soluzione prospettata dal governo federale, la questione relativa al se le pretese fatte valere nella causa principale rientrino, secondo un'interpretazione internazionale, nel diritto privato o nel diritto pubblico, potrebbe, almeno per il momento, restare sospesa, a condizione che tale seconda soluzione venga completata mediante un elemento essenziale della prima, e cioè mediante il principio secondo cui, qualora il giudice del merito abbia qualificato la controversia,

in base ad argomenti quanto meno non manifestamente infondati, come una lite in materia civile e commerciale, al giudice cui sia stata proposta la domanda di riconoscimento dovrebbe essere precluso il controllo di tale decisione. Solo qualora quest'ultimo giudice nutra gravi dubbi circa l'esattezza della pronunzia, con riguardo ad un'interpretazione uniforme, dovrebbe essere prevista la possibilità di un riesame, ed eventualmente di un rinvio alla Corte di giustizia delle Comunità europee.

Una soluzione del genere sarebbe inoltre conforme alla ratio dell'art. 28, 3° comma, della convenzione, il quale stabilisce che, in via di principio, non si può procedere al controllo della competenza dei giudici dello Stato d'origine. L'interpretazione pienamente uniforme della nozione di «materia civile e commerciale» verrebbe così completata, per l'intero campo di applicazione della convenzione in senso materiale, da un'accezione uniforme della stessa nozione ai fini del procedimento concreto, nelle sue due fasi, e cioè sia nello Stato in cui la causa è stata decisa, sia in quello in cui deve aver luogo l'esecuzione.

Per il caso in cui la Corte di giustizia ritenesse ammissibile il rinvio, il governo federale propone che la questione venga risolta nel seguente modo:

«L'espressione «materia civile e commerciale» di cui all'art. 1, 1° comma, della convenzione va interpretata in modo uniforme per l'intero campo d'applicazione della convenzione stessa, e non deve quindi essere intesa come un rinvio ai singoli ordinamenti degli Stati membri. Il giudice cui viene chiesto il riconoscimento o l'autorizzazione dell'esecuzione di una decisione emessa in un altro Stato membro è tuttavia vincolato dall'interpretazione che, di tale espressione, sia stata data dal giudice dello Stato d'origine, purché questa interpretazione non risulti inconciliabile con l'accezione uniforme della nozione di «materia civile e commerciale» ai sensi dell'art. 1, 1° comma, della convenzione».

Il *governo della Repubblica italiana* osserva in primo luogo che l'estrema laconicità dell'ordinanza di rinvio non consente di intendere la reale portata della questione formulata dal giudice nazionale.

Con riserva di ulteriori considerazioni, detto governo sostiene che, in via di principio, la nozione di cui trattasi va definita in base al diritto comunitario, sia pur desumendo utili elementi esegetici dai principi comuni agli ordinamenti dei vari Stati membri e dagli accordi internazionali richiamati all'art. 55 della convenzione. Questa tesi deriverebbe dalla fondamentale esigenza di garantire l'uniforme applicazione della convenzione nell'intero ambito territoriale della Comunità e di assicurare l'equipollenza degli impegni assunti dagli Stati contraenti.

Sulla base di tale premessa, si dovrebbero escludere dalla sfera d'applicazione della convenzione la navigazione aerea (e quella marittima): valutazione che sarebbe confermata sia dalle espresse «esclusioni» contemplate dall'art. 1, 2° comma, della convenzione, sia dalle norme del trattato CEE in tema di trasporti.

La *Commissione* osserva, quanto all'ammissibilità del rinvio, che l'Oberlandesgericht, in quanto giudice d'appello, ha la facoltà, in forza del combinato disposto dell'art. 3, n. 2, e dell'art. 2, punto 2, del protocollo, di sottoporre alla Corte di giustizia questioni relative all'interpretazione della convenzione.

Qualora tuttavia esistessero dubbi quanto alla ricevibilità, per il fatto che il Bundesgerichtshof si è già pronunciato, nella sua ordinanza 26 novembre 1975, sulla questione del rinvio e che, secondo il diritto processuale tedesco, l'Oberlandesgericht è vincolato dall'interpretazione data nella stessa causa dal giudice che si pronuncia in sede di «revisione», la Commissione richiama le sentenze della Corte nelle cause 166-73 e 146-73 (Rheinmühlen contro Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide, sentenze 16 gennaio 1974 e 12 febbraio 1974, Racc. 1974, pagg. 33 e 139).

Il protocollo attualmente in questione riflette tanto da vicino il procedimento di cui all'art. 177 del trattato da far ritenere che le considerazioni svolte in merito a questo articolo nelle suddette sentenze si applichino perfettamente al presente procedimento pregiudiziale.

Sulla questione sottoposta alla Corte, la Commissione sostiene che considerazioni di opportunità e soprattutto gli obiettivi perseguiti dalla convenzione richiedono che il giudice successivamente adito sia, in via di principio, vincolato dalla qualificazione materiale effettuata dal giudice adito per primo.

La convenzione ha lo scopo di giungere al riconoscimento del maggior numero possibile di provvedimenti giurisdizionali negli Stati firmatari. Il fatto che il regime contemplato dalla convenzione per il riconoscimento e per l'esecuzione delle sentenze emesse in materia civile e commerciale ha carattere tutt'altro che rigido si manifesta già nella circostanza che si è rinunciato ad un procedimento autonomo di riconoscimento (art. 26, 1° comma). Inoltre, la convenzione contiene un elenco tassativo dei motivi per i quali può essere rifiutato il riconoscimento di un provvedimento giurisdizionale emesso in uno Stato membro (artt. 27 e 28). L'art. 34, 2° comma, stabilisce espressamente che l'istanza d'esecuzione può essere respinta solo per uno dei motivi contemplati da questi due ultimi articoli. Inoltre, la decisione straniera non può in nessun caso formare oggetto di un riesame nel merito (artt. 29 e 34, 3° comma); secondo l'art. 28, 3° comma, infine, le norme sulla competenza dei giudici dello Stato d'origine non riguardano l'ordine pubblico. La mancata osservanza di tali norme sulla competenza non giustifica quindi il rifiuto di riconoscere un provvedimento giurisdizionale ai sensi dell'art. 27, punto 1°.

In considerazione di tale regime, molti autori parlano di una presunzione a favore del riconoscimento e, anche per quanto riguarda la possibile qualificazione della materia come «civile e commerciale» ai sensi dell'art. 1, 1° comma, la tendenza senz'altro dominante è quella di fondarsi esclusivamente sulla qualificazione effettuata dal giudice dello Stato d'origine, al fine di favorire il più possibile la libera circolazione dei provvedimenti giurisdizionali.

È d'altra parte incontestabile che la convenzione, secondo il suo stesso tenore letterale, si applica solo alle decisioni adottate in «materia civile e commerciale». Al fine di un'utile applicazione della convenzione, questa nozione va interpretata in senso lato e comprende, secondo l'opinione generale, non soltanto i procedimenti di volontaria giurisdizione, ma anche le azioni civili nel processo penale, le cause civili dinanzi ai giudici amministrativi e le controversie in materia di lavoro (ved. Relazione Jenard, capitolo terzo, punto III).

Ciò non toglie che, conformemente alla espressa volontà dei suoi autori, la convenzione non si applica alle controversie di diritto pubblico (ved. ad esempio Relazione Jenard, capitolo quinto, punto VII). Poiché la convenzione non contiene, neppure per quanto riguarda la qualificazione di una controversia dal punto di vista del diritto sostanziale, alcuna disposizione espressa secondo cui i giudici dello Stato richiesto sarebbero vincolati dalla concezione degli organi giurisdizionali dello Stato d'origine, è comprensibile che una parte minoritaria della dottrina sia fautrice dell'applicazione del principio della lex fori. Secondo questa tesi, il giudice dello Stato in cui dev'essere apposta la formula esecutiva dovrebbe da parte sua accertare, in ogni singolo caso, se la relativa decisione sia stata emessa in una causa civile o commerciale. Tenuto conto delle differenze esistenti nei vari Stati contraenti per quanto riguarda la qualificazione giuridica delle controversie, in molti casi una siffatta interpretazione dell'art. 1, 1° comma, renderebbe inoperante la convenzione. L'interpretazione favorevole all'applicazione della lex fori limiterebbe notevolmente la possibilità di dare

esecuzione ai provvedimenti giurisdizionali in forza della convenzione, specialmente nei confronti di debitori residenti in Germania e in Francia, ove la distinzione fra diritto pubblico e diritto privato ha certamente raggiunto, al giorno d'oggi, il massimo grado di sviluppo. Le discriminazioni che potrebbero derivare da eventuali divergenze nell'esecuzione nei vari Stati contraenti sarebbero però in diretto contrasto con gli obiettivi perseguiti dalla convenzione.

D'altra parte, anche se l'illegittimità del provvedimento straniero non può costituire motivo di rifiuto della formula esecutiva (artt. 29 e 34, 3° comma), vi sono buone ragioni per sostenere che semplici divergenze relative alla qualificazione materiale di una controversia non dovrebbero portare, a fortiori, ad un rifiuto del riconoscimento.

La tesi secondo cui il giudice dello Stato in cui deve aver luogo l'esecuzione è vincolato dalla qualificazione effettuata dal giudice del merito è conforme allo spirito e allo scopo della convenzione, nonché all'esigenza della sua utile applicazione. Poiché il principio secondo cui il giudice dello Stato richiesto non ha alcuna facoltà di valutazione potrebbe tuttavia, al limite, produrre effetti difficilmente prevedibili, si dovrebbe prendere in considerazione anche la possibilità che, in una prima fase d'applicazione della convenzione, tale principio — in conformità alla tesi sostenuta da Bellet (L'élaboration d'une convention sur la reconnaissance des jugements dans le cadre du marché commun, Journal du droit international — Clunet 1965, pag. 833 e segg.) — venga applicato soltanto nei casi in cui gli organi giurisdizionali dello Stato d'origine abbiano espressamente qualificato come «materia civile e commerciale» quella che costituisce oggetto della domanda considerata.

La Commissione propone di risolvere la questione pregiudiziale nel seguente modo:

«L'art. 1, 1° comma, della convenzione 27 settembre 1968, concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale va interpretata nel senso che gli organi giurisdizionali dello Stato in cui viene richiesta l'esecuzione sono vincolati dalla qualificazione giuridica sostanziale effettuata dagli organi giurisdizionali dello Stato d'origine, almeno nei casi in cui questi ultimi abbiano espressamente qualificato la controversia come lite in materia civile o commerciale».

## III — La fase orale del procedimento

All'udienza del 14 luglio 1976, la ditta LTU (rappresentata dall'avv. Krause-Ablass, del foro di Amburgo), l'Eurocontrol (rappresentato dall'avv. Achtnich, del foro di Stoccarda, e dal sig. Czech, dell'ufficio legale dell'agenzia Eurocontrol), il governo della Repubblica federale di Germania (rappresentato dal sig. Holtgrave) e la Commissione delle Comunità europee (rappresentata dal sig. Karpenstein), hanno presentato osservazioni orali.

La *Commissione* ha sostenuto in particolare che la soluzione indubbiamente più opportuna e corretta consisterebbe nell'attribuire alla nozione di «materia civile e commerciale» un contenuto uniforme, basato sul diritto comunitario. Pur essendo certamente molto difficile giungere ad una definizione astratta e generale, dovrebbe tuttavia essere possibile individuare negli ordinamenti giuridici degli Stati membri criteri comuni per definire la suddetta nozione, almeno per quanto riguarda gli Stati membri continentali attualmente vincolati dalla convenzione.

Tenuto conto delle difficoltà pratiche che presenta una siffatta soluzione a livello europeo, la Commissione ritiene tuttavia che, nella presente fase di sviluppo della convenzione, ci si potrebbe contentare

anche di una soluzione come quella da essa proposta nelle sue osservazioni scritte.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 15 settembre 1976.

## In diritto

1 Con ordinanza 16 febbraio 1976, pervenuta in cancelleria il 18 marzo successivo, l'Oberlandesgericht di Düsseldorf ha sottoposto a questa Corte, in forza del protocollo 3 giugno 1971 relativo all'interpretazione della convenzione 27 settembre 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (in prosieguo, «la convenzione»), la questione del se, per interpretare la nozione «materia civile e commerciale» ai sensi dell'art. 1, 1° comma, della convenzione si debba avere riguardo al diritto dello Stato in cui la causa è stata decisa ovvero a quello dello Stato in cui è stata chiesta l'apposizione della formula esecutiva.

2 Dal fascicolo risulta che la questione si pone nell'ambito di un procedimento ai sensi del titolo III, sezione 2, della convenzione, procedimento nel quale l'Eurocontrol ha chiesto ai competenti organi giurisdizionali tedeschi l'autorizzazione dell'esecuzione di un provvedimento con cui la LTU veniva condannata, dai giudici belgi, al pagamento nei suoi confronti di determinate somme a titolo di contributi dovuti per l'uso dei suoi impianti e servizi.

3 La convenzione, a norma del suo art. 1, «si applica in materia civile e commerciale e indipendentemente dalla natura dell'organo giurisdizionale»; il secondo comma dello stesso articolo esclude però dal campo d'applicazione dell'atto «1°) lo stato e la capacità delle persone fisiche, il regime patrimoniale fra coniugi, i testamenti e le successioni; 2°) i fallimenti, i concordati ed altre procedure affini; 3°) la sicurezza sociale; 4°) l'arbitrato».

Oltre all'indicazione che la convenzione si applica indipendentemente dalla natura dell'organo giurisdizionale adito ed all'esclusione di talune materie dalla sfera d'applicazione dell'atto, l'art. 1 non contiene quindi altre precisazioni circa il significato della nozione di cui trattasi.

Poiché quest'articolo serve a definire la sfera d'applicazione della convenzione, è importante — allo scopo di garantire, per quanto possibile,

l'uguaglianza e l'uniformità dei diritti e degli obblighi da questa derivanti agli Stati contraenti ed ai soggetti interessati — non interpretare i termini di tale disposizione come un semplice rinvio al diritto interno dell'uno o dell'altro degli Stati in questione.

Precisando che la convenzione si applica «indipendentemente dalla natura dell'organo giurisdizionale», l'art. 1 indica che la nozione di «materia civile e commerciale» non può essere interpretata in funzione unicamente della ripartizione di attribuzioni fra le varie giurisdizioni, ripartizione esistente in taluni Stati.

La nozione di cui trattasi va quindi considerata come una nozione autonoma, da interpretare facendo riferimento, da un lato, agli obiettivi e al sistema della convenzione e, dall'altro, ai principi generali desumibili dal complesso degli ordinamenti nazionali.

4 Procedendo in tal modo all'interpretazione della suddetta nozione, in particolare ai fini dell'applicazione delle norme contenute nel titolo III della convenzione, talune categorie di decisioni giurisdizionali devono considerarsi escluse dal campo d'applicazione di tale atto, in ragione degli elementi che caratterizzano i rapporti giuridici fra le parti in causa o l'oggetto della lite.

Benché talune decisioni emesse nelle cause fra la pubblica amministrazione ed un soggetto di diritto privato possano essere comprese nell'ambito d'applicazione della convenzione, la situazione è diversa qualora la pubblica amministrazione abbia agito nell'esercizio della sua potestà d'imperio.

Ciò vale per una causa avente ad oggetto, come quella pendente dinanzi al giudice a quo, il pagamento di contributi dovuti da un soggetto di diritto privato ad un ente pubblico, nazionale o internazionale, in ragione dell'uso degli impianti e dei servizi di tale ente, in particolare qualora questo uso sia obbligatorio ed esclusivo.

Ciò vale tanto più nel caso in cui l'aliquota dei contributi, i metodi di calcolo e i procedimenti di riscossione siano stati stabiliti unilateralmente nei confronti degli utenti, come nella fattispecie in esame, in cui l'ente ha unilateralmente fissato presso la propria sede il luogo di adempimento dell'obbligazione, e determinato il foro competente in materia di inadempimento.

5 La questione sottoposta alla Corte va quindi risolta nel senso che, per interpretare la nozione di «materia civile e commerciale» ai fini dell'applicazione della

convenzione, e in ispecie del suo titolo III, si deve avere riguardo non già al diritto dell'uno o dell'altro degli Stati interessati, bensì, da un lato, agli obiettivi e al sistema della convenzione e, dall'altro, ai principi generali desumibili dal complesso degli ordinamenti giuridici nazionali.

Secondo tali criteri, va esclusa dal campo d'applicazione della convenzione la decisione emessa in una causa fra la pubblica amministrazione ed un privato, qualora la prima abbia agito nell'esercizio della sua potestà d'imperio.

## Sulle spese

6 Le spese sostenute dal governo della Repubblica federale di Germania, dal governo della Repubblica italiana e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi all'Oberlandesgericht di Düsseldorf, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulla questione sottopostale, con ordinanza 16 febbraio 1976, dall'Oberlandesgericht di Düsseldorf, afferma per diritto:

**1° Per interpretare la nozione di «materia civile e commerciale» ai fini dell'applicazione della convenzione 27 settembre 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, e in ispecie del suo titolo III, si deve avere riguardo non già al diritto dell'uno o dell'altro degli Stati interessati, bensì, da un lato, agli obiettivi e al sistema della convenzione e, dall'altro, ai principi generali desumibili dal complesso degli ordinamenti giuridici nazionali.**

**2° È esclusa dal campo d'applicazione della convenzione la decisione emessa in una causa fra la pubblica amministrazione ed**

**un privato, qualora la prima abbia agito nell'esercizio della sua potestà d'imperio.**

Kutscher Donner Pescatore

Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 14 ottobre 1976.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

## CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 15 SETTEMBRE 1976 [1]

*Signor presidente,*
*signori giudici,*

il procedimento pregiudiziale nel cui ambito devo oggi esprimere il mio parere riguarda la nozione di «materia civile e commerciale», richiamata nell'art. 1 della convenzione «concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale» — in prosieguo, per brevità, convenzione sulla competenza — della quale essa determina la sfera d'applicazione. In proposito, l'Oberlandesgericht di Düsseldorf ha chiesto alla Corte, in forza del protocollo relativo all'interpretazione della suddetta convenzione, se, per interpretare la nozione di cui sopra, si debba aver riguardo al diritto dello Stato in cui la causa è stata decisa (nella fattispecie, il Belgio) ovvero a quello dello Stato in cui dev'essere apposta la formula esecutiva (nella fattispecie, la Repubblica federale di Germania).

Prima di accennare ai fatti della causa nel corso della quale è sorta tale questione, vorrei ricordare quanto segue.

Il 13 dicembre 1960 fra numerosi Stati, compresi gli Stati membri della Comunità ad eccezione della Danimarca e dell'Italia, veniva conclusa la convenzione internazionale per la cooperazione nel campo della sicurezza della navigazione aerea. Questa istituiva l'Organizzazione europea per il controllo della navigazione aerea — Eurocontrol —, organizzazione internazionale avente personalità giuridica, con sede in Bruxelles.

Per fruire dei servizi di controllo della sicurezza aerea forniti dall'Eurocontrol, i detentori di aeromobili sono soggetti al pagamento di cosiddetti «contributi di rotta», come risulta, oltre che dalle disposizioni della convenzione, da vari accordi bilaterali o multilaterali e, per la Repub-

1 — Traduzione dal tedesco.