CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO TIZZANO

presentate il 18 aprile 2002 [1]

1. Con ordinanza del 27 giugno 2000 lo Hof van Beroep te Antwerpen (Belgio) (in prosieguo: «la Corte d'appello di Anversa»), ha sottoposto alla Corte due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dell'art. 1 della Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (in prosieguo: la «Convenzione di Bruxelles» o «la Convenzione») [2]. In buona sostanza, il giudice del rinvio chiede se l'azione di regresso intentata contro un privato, debitore di un'obbligazione alimentare, da un organismo pubblico che ha fornito assistenza finanziaria al creditore alimentare insoddisfatto sia un procedimento in materia civile, rientrante dunque nel campo di applicazione della Convenzione, nonché, in caso positivo, se una tale azione di regresso sia un procedimento in materia di sicurezza sociale, come tale escluso dal campo di applicazione della Convenzione.

Quadro giuridico

La Convenzione di Bruxelles

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

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

Il secondo comma della stessa disposizione aggiunge però che:

«[s]ono esclusi dal campo di applicazione della (...) Convenzione:

(...)

1 — Lingua originale: l'italiano.

2 — GU 1998, C 27, pag. 1 (versione consolidata).

3. la sicurezza sociale;

(...)».

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

4. Ai sensi dell'art. 26 della Convenzione, le decisioni rese in uno Stato membro sono automaticamente riconosciute negli altri Stati membri, «senza che sia necessario il ricorso ad alcun procedimento». L'art. 27, tuttavia, indica le ipotesi tassative in cui il riconoscimento è rifiutato. Così avviene in particolare

«1) se il riconoscimento è contrario all'ordine pubblico dello Stato richiesto;

(...)

3) se la decisione è in contrasto con una decisione resa tra le medesime parti nello Stato richiesto;

(...)».

5. Va poi ricordato che ai sensi dell'art. 55 della Convenzione di Bruxelles:

«Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 54, secondo comma, e dall'articolo 56, la presente convenzione sostituisce nei rapporti fra gli Stati che ne sono parti le convenzioni concluse tra due o più di detti Stati, e cioè:

(...)

— la Convenzione tra il Belgio ed i Paesi Bassi sulla competenza giudiziaria territoriale, sul fallimento, nonché sull'autorità e l'esecuzione delle decisioni giudiziarie, delle sentenze arbitrali e degli atti autentici, firmata a Bruxelles il 28 marzo 1925» (in prosieguo: la «Convenzione del 1925»).

6. L'art. 56 della Convenzione di Bruxelles, infine, stabilisce che le convenzioni contemplate all'articolo precedente, e tra queste in particolare la Convenzione del 1925, continueranno ad applicarsi nelle materie non coperte dalla Convenzione di Bruxelles.

La legislazione olandese

7. L'*Algemene Bijstandswet* (legge generale sull'assistenza sociale; in prosieguo: l'«ABW») [3] istituisce un regime sociale in favore delle persone residenti nei Paesi Bassi che siano in stato di indigenza.

8. In particolare, tale regime si basa sulla prestazione, da parte del comune di residenza dell'indigente, di un sussidio a titolo di assistenza generale (*allgemene bijstand*) o di assistenza speciale (*bijzondere bijstand*). L'assistenza generale, l'unica che venga in rilievo nel contesto della presente causa, consiste in una contribuzione mensile, legata al salario minimo legale, e mira a consentire al beneficiario di far fronte ai bisogni generali indispensabili per l'esistenza. Il sussidio è finanziato dal bilancio comunale e non è condizionato al previo versamento di contributi previdenziali.

3 — Staatsblad 1995, n. 1999. Le disposizioni che seguono sono riportate in traduzione non ufficiale.

9. Ai sensi dell'art. 93 dell'ABW:

«I costi dell'assistenza sono recuperati, nei limiti dell'ammontare dell'obbligazione alimentare di cui al libro primo del codice civile:

— a carico di colui che, in assenza di un legame familiare, non rispetta o non rispetta a debita concorrenza il suo obbligo di mantenimento nei confronti del suo congiunto o di un minore (...);

— a carico della persona che non rispetta o non rispetta a debita concorrenza il suo obbligo di mantenimento dopo un divorzio (...)».

10. L'art. 94 dell'ABW così dispone:

«Una convenzione tra coniugi o ex coniugi ai sensi della quale, in caso di divorzio (...), essi non saranno reciprocamente tenuti ad alcun obbligo di mantenimento, ovvero tale obbligo sarà limitato ad un ammontare determinato, non impedisce il recupero [dei

costi di assistenza] presso una delle parti e non pregiudica la determinazione della somma che deve essere oggetto di recupero».

11. Il comune che decida di provvedere al recupero dei costi d'assistenza presso un terzo, ai sensi dell'art. 93 dell'ABW, comunica la decisione di recupero all'interessato. Conformemente agli artt. 102 e seguenti dell'ABW, in caso di mancata esecuzione volontaria del pagamento da parte del terzo, il comune può agire in regresso davanti all'*arrondissementsrechtbank* (in prosieguo: il «Tribunale»), con un'azione sottoposta alle disposizioni del codice di procedura civile.

Fatti e procedimento

12. Il procedimento pendente davanti al giudice del rinvio trova le sue origini nel matrimonio tra il signor L. Baten e la signora H. Kil, dalla cui unione nacque una figlia, T. Baten. Il centro della vita familiare fu originariamente stabilito in Belgio, dove i coniugi e la figlia minore risiedevano. L'unione tra il signor Baten e la signora Kil andò in crisi, e si giunse allo scioglimento del matrimonio in forza di una sentenza di divorzio consensuale pronunciata in Belgio il 14 maggio 1987. In una convenzione preliminare al divorzio, stipulata il 25 marzo 1986 dinanzi ad un notaio belga, i coniugi avevano intanto stabilito che il signor Baten avrebbe versato mensilmente alla moglie una somma di BEF 3 000, a titolo di contributo per le spese di mantenimento e di educazione della loro figlia, mentre tra i coniugi stessi non vi sarebbe stata alcuna pretesa reciproca a prestazioni (*pension*) di alcun genere.

13. Successivamente, la signora Kil si stabilì con la figlia nel territorio del Comune di Steenbergen (Paesi Bassi). Essendosi verificati i presupposti di legge, il comune decise di concedere alle due donne un sussidio di indigenza, ai sensi della citata legge sull'assistenza sociale (ABW).

14. In seguito, in applicazione degli artt. 93 e seguenti dell'ABW, il Comune di Steenbergen decise di recuperare dal signor Baten l'ammontare dell'indennità assistenziale concessa. Poiché, tuttavia, il signor Baten non dava seguito a tale richiesta, il 2 maggio 1996 il consiglio comunale decise di intentare un'azione di regresso, ai sensi dell'art. 120 dell'ABW, davanti al Tribunale di Breda (Paesi Bassi).

15. Con un'ordinanza del 22 luglio 1996, il Tribunale di Breda dava corso alla domanda del Comune di Steenbergen, condannando il signor Baten al versamento di una somma di NLG 3 706,68, relativa al sussidio prestato nel periodo tra il 9 gennaio 1996 ed il 1° marzo 1996, nonché al versamento mensile di una somma di NLG 2 127,91, a partire dal 1° marzo 1996 e per tutta la durata dell'assistenza.

16. Con ordinanza dell'11 febbraio 1998 il presidente del Tribunale di primo grado di Turnhout (Belgio), richiesto dal Comune di Steenbergen, accordava l'*exequatur* alla decisione olandese, ma il successivo 20 maggio il signor Baten presentava opposizione contro tale decisione.

17. Con un primo provvedimento del 17 marzo 1999, il Tribunale di primo grado di Turnhout ha accolto l'opposizione presentata dal signor Baten, per la parte relativa alle spese di mantenimento della ex moglie, affermando che: «non possono essere pronunciati il riconoscimento e l'esecuzione del provvedimento emesso il 22 luglio 1996 dal Tribunale di Breda per quanto riguarda le spese di mantenimento personale della signora Kil a causa dell'incompatibilità del detto provvedimento con la sentenza di divorzio consensuale 14 maggio 1987, che implicitamente include e conferma l'atto autentico stipulato dinanzi al signor Eyskens, notaio, il 25 marzo 1986». Con un secondo provvedimento del 25 marzo 1999 lo stesso Tribunale, pronunciandosi sull'opposizione presentata dall'intimato in relazione alle spese di mantenimento della figlia, ha dichiarato che: «non può pronunciarsi il riconoscimento e l'esecuzione del provvedimento del Tribunale di Breda del 22 luglio 1996, relativo alle spese di mantenimento della figlia minorenne T., tenuto conto dell'incompatibilità del detto provvedimento con la sentenza di divorzio consensuale 14 maggio 1987, che implicitamente include e conferma l'atto autentico stipulato dinanzi al signor Eyskens, notaio, il 25 marzo 1986».

18. Il Comune di Steenbergen ha allora impugnato le due citate decisioni davanti alla Corte d'appello di Anversa, facendo valere che la decisione di cui si chiede il riconoscimento non rientra nell'ambito dell'applicazione della Convenzione, poiché non riguarderebbe la materia civile o commerciale e comunque rientrerebbe nella materia della sicurezza sociale, espressamente esclusa in quanto tale dalla sfera di applicazione della Convenzione. Di conseguenza, ai sensi degli artt. 55 e 56 di quest'ultima, dovrebbe trovare piuttosto applicazione la ricordata Convenzione del 1925 tra Belgio e Paesi Bassi [4].

19. Dovendo dunque interpretare una disposizione della Convenzione di Bruxelles, la Corte d'appello di Anversa ha deciso, con ordinanza del 27 giugno 2000, di sottoporre alla Corte i seguenti quesiti pregiudiziali:

«1) Se un procedimento giudiziario relativo ad un'azione di regresso, basato sull'Algemene Bijstandswet (legge generale sull'assistenza sociale) olandese e promosso da un comune che abbia un diritto di regresso nei confronti di una persona tenuta al pagamento di alimenti, ai sensi dell'art. 93 dell'Algemene Bijstandswet, sia un procedimento in materia civile ai sensi dell'art. 1, primo comma, della Convenzione 27 settembre 1968, concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, e se un provvedimento giudiziario emesso nell'ambito di siffatto procedimento rientri, per tale motivo, nella sfera di applicazione di detta Convenzione.

4 — V. *supra*, paragrafo 5.

2) Se un procedimento giudiziario relativo ad un'azione di regresso, basato sull'Algemene Bijstandswet olandese e promosso da un comune che abbia un diritto di regresso nei confronti di una persona tenuta al pagamento di alimenti, ai sensi dell'art. 93 di tale legge, sia un procedimento in materia di sicurezza sociale, ai sensi dell'art. 1, secondo comma, punto 3, della Convenzione 27 settembre 1968, concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, e se un provvedimento giudiziario emesso nell'ambito di siffatto procedimento esuli, per tale motivo, dalla sfera di applicazione di detta Convenzione».

20. Nel procedimento davanti alla Corte hanno presentato osservazioni le parti nel procedimento nazionale, la Commissione, i governi olandese, austriaco, del Regno Unito e svedese. All'udienza, peraltro, sono intervenuti solo il Regno Unito e la Commissione, la quale in tale sede ha radicalmente mutato l'orientamento espresso nella memoria scritta.

Sulla prima questione

21. Con la prima questione il giudice del rinvio vuole sapere, in buona sostanza, se un provvedimento giudiziario adottato a seguito di un'azione di regresso intentata da un comune contro un privato ai sensi dell'art. 93 ABW possa essere considerato o meno come una «decisione in materia civile e commerciale» ai sensi dell'art. 1, primo comma, della Convenzione.

Argomenti delle parti

22. Tutte le parti concordano nel ritenere che, conformemente alla consolidata giurisprudenza della Corte (sulla quale tornerò più avanti), la nozione di «materia civile» ai sensi dell'art. 1 della Convenzione di Bruxelles debba essere 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 giuridici nazionali. Del pari, esse concordano nel sottolineare che, sempre secondo la giurisprudenza della Corte, la Convenzione di Bruxelles può trovare applicazione anche in controversie che vedono opposte la pubblica amministrazione e un soggetto di diritto privato, purché la prima non abbia agito nell'esercizio della propria potestà d'imperio.

23. Le posizioni si diversificano invece quando si passa all'interpretazione della nozione di «materia civile» in relazione alla fattispecie in esame nel presente giudizio. Da un lato, il Comune di Steenbergen ed il Regno Unito sostengono che tale fattispecie non rientra nella materia civile e quindi nell'ambito di applicazione della Convenzione; dall'altro, il signor Baten, la Commissione e gli altri governi intervenuti propugnano la tesi opposta.

24. In particolare, il governo del Regno Unito afferma che con l'azione di regresso in questione il comune, richiedendo il pagamento dei costi di assistenza sociale, in realtà ha «agito nell'esercizio della sua potestà d'imperio». Sostenere un'interpretazione diversa, in particolare che il comune si sarebbe surrogato nel credito alimentare delle due assistite, comporterebbe la necessaria qualificazione del comune come «creditore di alimenti» ai sensi dell'art. 5, punto 2, della Convenzione di Bruxelles. Se così fosse però, continua detto governo, se ne dovrebbe dedurre anche la competenza del giudice del luogo in cui l'autorità pubblica è stabilita, in quanto domicilio del creditore di alimenti, e quindi l'istituzione di un *forum actoris* a favore della pubblica amministrazione. Tuttavia ciò sarebbe manifestamente in contrasto con le finalità della disposizione, che è concepita per proteggere il creditore di alimenti in quanto parte debole del rapporto alimentare e non anche i soggetti che, a qualsiasi titolo, ad esso subentrino. Anche in ragione di tali considerazioni, dunque, il Regno Unito ritiene che l'azione di regresso del comune non dovrebbe essere considerata come un'azione in materia civile, ai sensi dell'art. 1 della Convenzione.

25. Nella fase scritta del procedimento la Commissione ha sposato le tesi del Comune di Steenbergen e del governo del Regno Unito, condividendo l'idea che, nell'accordare il sussidio e nel decidere del suo eventuale recupero, il comune eserciterebbe un potere pubblico ad esso attribuito nel quadro di un regime di sicurezza sociale. A sostegno di tale conclusione la Commissione ricordava che il comune disporrebbe di un ampio potere di apprezzamento, sia quanto alla determinazione degli aventi diritto e dell'ammontare dell'indennità di assistenza, sia quanto alla decisione se recuperare o meno tale indennità. In particolare, solo in caso di mancato rispetto di una decisione giudiziaria resa ai sensi del libro primo del codice civile olandese il comune sarebbe vincolato a recuperare le spese di assistenza, nei termini della suddetta decisione; in tutti gli altri casi, per contro, esso deciderebbe discrezionalmente se procedere o meno al recupero delle somme. Il comune non agirebbe dunque in surrogazione nei diritti del beneficiario dell'assistenza, ma in virtù di un proprio autonomo potere, di natura pubblicistica.

26. Come ho già detto, però, la Commissione ha radicalmente mutato posizione in occasione dell'udienza. Essa ha infatti sostenuto, in quella sede, che il comune non gode in realtà di alcuna discrezionalità nel recupero dei costi di assistenza da parte di chi non abbia adempiuto il proprio obbligo di alimenti nei confronti dell'assistito, perché nell'ambito del regime stabilito dall'ABW olandese la pubblica amministrazione è sempre *tenuta* a tale recupero. Inoltre, l'azione di regresso può essere esercitata soltanto nei limiti dell'obbligazione alimentare inadempiuta dal soggetto richiesto. D'altro canto, osserva la Commissione, l'originario debitore di alimenti non viene a trovarsi in una posizione più sfavorevole per il fatto che il comune subentra nel rapporto, perchè, lungi dall'esercitare un autonomo potere d'imperio,esso si limita a vantare le stesse pretese dell'originario creditore. *Re melius perpensa*, quindi, la Commissione conclude nel senso che il rapporto tra Baten e il Comune di Steenbergen è un rapporto in materia civile e va perciò ricondotto nell'ambito di applicazione della Convenzione.

27. Svolgendo la medesima tesi difesa dalla Commissione in udienza, il signor Baten e i governi austriaco e svedese rilevano che l'azione di regresso di cui si discute si collega all'obbligazione alimentare del signor Baten nei confronti della signora Kil e della figlia. Il fatto che la pretesa sia trasferita ad un'autorità pubblica non ne muterebbe la natura, perché ciò che si fa valere resta comunque un diritto di natura alimentare; detto trasferimento rappresenta piuttosto un'applicazione del principio generale per cui chiunque sia tenuto a pagare un debito altrui, e lo paghi, è surrogato nei diritti del creditore contro il debitore.

28. Il governo svedese aggiunge che, se la Corte riconducesse l'azione di cui si tratta al dominio del diritto pubblico, ciò rischierebbe di indebolire l'istituto della responsabilità dei genitori nei confronti dei figli, che finirebbe per essere percepito come attinente alla sfera della responsabilità sociale, e non a quella dei singoli soggetti. Inoltre, il suddetto governo fa valere che l'esclusione delle pretese in questione dalla materia civile pregiudicherebbe la possibilità di farle valere all'estero, risultato questo per nulla auspicabile e non in linea con l'obiettivo della Convenzione.

29. A conclusioni analoghe giunge, infine, anche il governo olandese, ma sulla base di valutazioni in parte differenti. Esso sottolinea infatti che il diritto olandese conferisce all'amministrazione pubblica un diritto autonomo al rimborso nei confronti del debitore principale dell'obbligazione alimentare, perché si ritiene che il comune eserciti in tal caso una pretesa al risarcimento del danno che ha subito per aver dovuto fornire assistenza all'indigente. Pertanto, il fatto che la possibilità di agire in giudizio sia prevista all'interno di un regime di diritto pubblico olandese non impedisce affatto di riconoscere all'azione del comune — che va proposta, ai sensi dell'art. 103 ABW, davanti al giudice civile — natura di azione di risarcimento danni, quindi vertente in materia civile ai sensi della Convenzione di Bruxelles. A conferma di tale conclusione il governo olandese sottolinea come sia dalla relazione Jenard [5] che dalla relazione Schlosser [6] si desuma che l'esclusione della sicurezza sociale dall'ambito di applicazione della Convenzione non riguarda l'azione con cui la pubblica amministrazione recupera prestazioni fornite a titolo di assistenza o assicurazione sociale rivalendosi presso un terzo obbligato nei confronti del beneficiario di detta assistenza o assicurazione.

Valutazione

30. Per cominciare, devo anch'io ricordare, con le parti, che la nozione di materia civile

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

6 — Relazione sulla convenzione di adesione del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord alla Convenzione concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, nonché al protocollo relativo alla sua interpretazione da parte della Corte di giustizia (firmata a Lussemburgo il 9 ottobre 1978), elaborata dal prof. dr. P. Schlosser (GU 1979, C 59, pagg. 71-144, in particolare pag. 103, punto 97).

e commerciale di cui all'art. 1 della Convenzione va «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» [7]. Del pari, devo ricordare che, sempre secondo la Corte, per determinare se una decisione rientri o meno nella materia civile, è in una certa misura indifferente la natura dei soggetti che sono parte del rapporto giuridico rilevante, alla stregua del diritto nazionale applicabile [8]; ciò che conta è invece se il rapporto sia o meno fondato su un atto *iure imperii* della pubblica amministrazione [9]. Si tratterà pertanto di valutare se la pubblica amministrazione disponga, nella materia rilevante, di poteri diversi e più ampi di quelli di cui godrebbe, in una situazione analoga, un soggetto privato, in particolare se essa «abbia agito nell'esercizio della sua potestà d'imperio» [10].

31. Venendo al caso di specie, è agevole constatare che esso concerne, direttamente o indirettamente, una pluralità di rapporti dei quali sono parte, di volta in volta, un privato e la pubblica amministrazione, ovvero unicamente soggetti privati. Per evitare ogni rischio di confusione è quindi necessario, come ha correttamente sottolineato la Commissione all'udienza, individuare il rapporto giuridico che sta alla base della decisione, isolandolo dagli altri ad esso solo connessi.

32. A questo fine, va anzitutto rilevato che all'origine della presente causa c'è un rapporto giuridico, sottoposto al diritto olandese, che ha come parti il comune e la signora Kil (nonché, parallelamente, il comune e la minore T. Baten) e ad oggetto una prestazione di assistenza sociale. Alla luce dei criteri ermeneutici della Convenzione di cui s'è detto prima si potrebbe allora discutere della natura di questo rapporto. In effetti, non risulta chiaramente dagli atti di causa se nel regime istituito dallo ABW l'indigente abbia un diritto soggettivo ad ottenere il sussidio dal comune, il quale si troverebbe di conseguenza in una posizione giuridica passiva del tutto paragonabile a quella di un privato obbligato agli alimenti, o se invece l'amministrazione goda di una certa discrezionalità in merito alla decisione sull'assistenza, e quindi se eserciti nella specie un potere d'imperio.

33. A ben vedere, però, la qualificazione della prestazione di un sussidio di assistenza sociale non ha alcuna incidenza sulla risposta ai quesiti che ci pone il giudice del rinvio. Tale prestazione, infatti, e con essa il rapporto giuridico che ne costituisce il fondamento, non è l'oggetto, ma un semplice presupposto della controversia che ha portato alla decisione del giudice olandese,

7 — Sentenza 14 ottobre 1976, causa 29/76, LTU/Eurocontrol (Racc. pag. 1541, punto 3); in senso analogo v. le sentenze 22 febbraio 1979, causa 133/78, Gourdain/Nadler (Racc. pag. 733, punto 3); 16 dicembre 1980, causa 814/79, Stato Olandese/Rüffer (Racc. pag. 3807, punti 7 e 8), e 21 aprile 1993, causa C-172/91, Sonntag/Waidmann (Racc. pag. I-1963, punto 18).

8 — V. sentenze Eurocontrol, citata, punto 4, e Rüffer, citata, punto 8.

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

10 — Sentenze Eurocontrol, citata, punto 4; Rüffer, citata, punto 12, e Sonntag, citata, punto 20.

del cui riconoscimento ci occupiamo nella presente causa. Tale decisione statuisce in realtà sul differente rapporto giuridico che intercorre tra il comune ed il signor Baten, ed è pertanto la natura di tale rapporto che è necessario comprendere per rispondere alle questioni proposte dal giudice del rinvio.

34. A questo fine occorre partire dal rapporto intercorrente tra il signor Baten e l'ex moglie (e tra lo stesso e la figlia), che ha ad oggetto l'obbligazione alimentare di cui si discute. Questo rapporto, pur non costituendo immediatamente l'oggetto della decisione del cui riconoscimento si tratta, è ciò nondimeno decisivo ai fini della risposta che la Corte è chiamata a dare ai quesiti che le sono stati sottoposti. Ciò perché, come si è detto, una volta pagata la contribuzione a titolo di *algemene bijstand*, il comune ha un diritto di regresso nei confronti di determinati terzi, tra i quali innanzitutto chi manca agli obblighi familiari nei confronti dei minori, ovvero non rispetta l'obbligo di mantenimento del coniuge dopo il divorzio.

35. Nella specie, il Comune di Steenbergen si trova appunto ad agire in regresso contro il signor L. Baten in quanto obbligato agli alimenti nei confronti delle signore Kil e T. Baten, e tale azione è esperibile, in forza dell'art. 93 ABW, unicamente nella misura dell'obbligo di alimenti incombente in capo al terzo debitore. Ne consegue che, in queste circostanze, il comune non opera nell'esercizio del proprio potere d'imperio, perché in realtà non ne dispone affatto, né per determinare i soggetti da cui pretendere la rifusione delle spese affrontate, né per definire la misura della prestazione dovuta, ma neppure ai fini del recupero delle spese di assistenza: esso infatti può soltanto richiedere il pagamento al terzo, non può imporlo; se quest'ultimo non paga, al comune non resta che ricorrere in giudizio, dando così al terzo convenuto l'occasione di difendersi e, se del caso, anche di contestare l'esistenza stessa dell'obbligo di alimenti, o la sua misura.

36. A me pare, dunque, che il comune non eserciti nei confronti del terzo alcun potere d'imperio e che il rapporto giuridico che si instaura tra i due soggetti non si distingua dai normali rapporti obbligatori che intercorrono tra soggetti pari ordinati, quali sono per definizione i rapporti di diritto civile. La posizione del comune rispetto al terzo debitore di alimenti può essere infatti rapportata a quella di un privato che, avendo pagato a qualunque titolo un debito altrui, si surroghi nella pretesa dell'originario creditore, ovvero a quella di chi, al di fuori di qualsiasi precedente rapporto obbligatorio, abbia subito un danno per un fatto imputabile ad un terzo.

37. Ciò detto, diventa irrilevante definire tecnicamente la natura dell'azione alla stregua di un determinato diritto nazionale e, in particolare, disputare, come hanno

fatto le parti del presente procedimento, se essa vada qualificata, secondo il diritto interno olandese, o belga, o altro diritto applicabile in forza del richiamo internazionalprivatistico, come un'azione di surrogazione nella pretesa dell'alimentando o se si tratti piuttosto di un'autonoma azione per il risarcimento del danno causato al patrimonio comunale. La sola qualificazione che qui interessa è quella che rileva dal punto di vista della Convenzione e delle esigenze legate alla sua applicazione; è cioè sufficiente stabilire che la decisione è resa in esito ad un'azione civile e che essa dunque rientra nella «materia civile» ai sensi dell'art. 1 della stessa Convenzione.

38. Propongo pertanto di rispondere al primo quesito nel senso che una decisione relativa ad un'azione di riscatto ai sensi dell'art. 93 ABW, intentata da un comune nei confronti di un soggetto tenuto al pagamento di alimenti a favore del beneficiario di una prestazione di assistenza erogata dallo stesso comune, è una decisione in materia civile e commerciale ai sensi dell'art. 1 della Convenzione di Bruxelles 27 settembre 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale.

Sulla seconda questione

39. La seconda questione è diretta a stabilire se, ammesso che rientri nella materia civile e commerciale, l'azione di cui qui si discute attenga o meno alla materia della sicurezza sociale, dato che, in caso positivo, essa non rientrerebbe nell'ambito di applicazione della Convenzione ai sensi dell'art. 1, secondo comma, punto 3), di quest'ultima.

Argomenti delle parti

40. Su tale questione si sono soffermati soprattutto i governi olandese e austriaco. Il primo premette che la Convenzione non definisce essa stessa la nozione di «sicurezza sociale» e che questa va quindi ricostruita in via interpretativa e conformemente al principio dell'autonomia delle nozioni della Convenzione. A tal fine, secondo quel governo, può essere utile riferirsi sia ai dati ricavabili dall'ordinamento internazionale, sia agli atti comunitari di diritto derivato. Per i primi, l'Olanda ricorda che in diversi accordi internazionali si opera una esplicita distinzione tra sicurezza sociale e assistenza sociale. Per quanto riguarda invece i secondi, viene richiamato in particolare il regolamento n. 1408/71, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità [11], che distingue le prestazioni a titolo previdenziale dalle prestazioni a titolo assistenziale; ma è proprio a queste ultime che

11 — Regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU L 149, pag. 2).

dovrebbero invece ricondursi, secondo il governo olandese, le prestazioni erogate da un comune ai sensi dell'ABW.

41. Anche comunque a voler ricondurre tali prestazioni nell'ambito della sicurezza sociale, continua detto governo, non tutti i rapporti giuridici connessi con quest'ultima possono essere inclusi nella nozione di sicurezza sociale rilevante ai fini dell'art. 1, secondo comma, punto 3. Ciò potrebbe valere unicamente per le controversie aventi ad oggetto versamenti contributivi dovuti dagli assicurati, o prestazioni di sicurezza sociale a questi erogate al verificarsi di certi rischi sociali. Per contro, secondo il governo olandese (come pure secondo la Commissione) l'azione di cui si tratta riguarda una domanda di rimborso rivolta ad un debitore alimentare e rientra pertanto pienamente nell'ambito di applicazione della Convenzione, come del resto confermerebbero anche la relazione Jenard e la relazione Schlosser. Nella prima si legge infatti che: «[d]all'applicazione della convenzione (...) è escluso soltanto il contenzioso in materia di previdenza sociale, e cioè le controversie derivanti dai rapporti tra l'amministrazione e i datori di lavoro o i lavoratori. La Convenzione è invece applicabile quando l'amministrazione agisce direttamente contro un terzo responsabile del danno oppure si surroga nei suoi confronti nei diritti di una persona lesa assicurata presso di essa: in tal caso infatti l'amministrazione agisce secondo le norme del diritto comune» [12]. La seconda relazione conferma che: «[p]rocedimenti giudiziari nei confronti di terzi — per esempio nei confronti di chi avesse provocato il danno — promossi dall'ente preposto alla sicurezza sociale in surrogazione [nei] diritti in forza di legge o nell'esercizio di diritti propri loro attribuiti dalla legge rientrano senz'altro nella Convenzione» [13].

42. Il governo austriaco, da parte sua, muovendo ugualmente dalla considerazione che la Convenzione e il regolamento n. 1408/71 perseguono entrambi il fine di rafforzare la tutela dei diritti dei soggetti stabiliti nella Comunità, osserva che l'esclusione della sicurezza sociale dall'ambito di applicazione della Convenzione trova la sua ragion d'essere proprio nell'esistenza di un regime parallelo e speciale, per cui la relativa nozione andrebbe ricostruita facendo riferimento al predetto regolamento nonché alla giurisprudenza elaborata dalla Corte al riguardo. Orbene, secondo tale giurisprudenza, una prestazione rientra nella nozione di sicurezza sociale se è «attribuita ai beneficiari, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione legalmente definita, e se si riferisce ad uno dei rischi espressamente elencati nell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1408/71» [14]. In applicazione di tali criteri la Corte ha in particolare affermato che un'indennità attribuita a copertura dei bisogni essenziali della vita, senza alcun riferimento a precedenti periodi di attività professionale o a versamenti di contribuzioni, non rientra nella

12 — Relazione Jenard, citata, pag. 13.

13 — Relazione Schlosser, citata, pag. 92, punto 60.

14 — V. sentenze 5 marzo 1998, causa C-160/96, Molenaar (Racc. pag. I-843, punto 20), e 11 giugno 1998, causa C-275/96, Kuusijärvi (Racc. pag. I-3419, punto 57).

nozione di sicurezza sociale ai sensi di tale regolamento [15]. Nella specie, però, secondo il governo austriaco, non risulterebbero dagli atti di causa elementi sufficienti per operare una qualificazione delle prestazioni fornite dal Comune di Steenbergen alla luce dei suddetti criteri. Esso conclude quindi, al pari del Regno Unito, che sarebbe opportuno lasciare al giudice nazionale il compito di stabilire, alla luce degli indicati criteri generali, la natura dell'azione che ha portato alla decisione olandese.

Valutazione

43. Pare anche a me ragionevole partire dall'idea che, in assenza di un'apposita definizione nella stessa Convenzione, la nozione di sicurezza sociale ai sensi di quest'ultima debba essere ricostruita facendo riferimento alle pertinenti disposizioni del diritto comunitario, in particolare al citato regolamento n. 1408/71. Come ho già ricordato, in effetti, le nozioni utilizzate dalla Convenzione sono in via di principio nozioni «autonome» e vanno quindi interpretate, come dice la Corte, facendo riferimento agli obiettivi e al sistema della Convenzione, ma occorre anche avere riguardo, devo aggiungere, al più ampio sistema in cui la Convenzione si inserisce, e cioè al diritto comunitario in senso lato. Ciò anzitutto per motivi di carattere generale, ma anche per ragioni specificamente collegate alla materia della sicurezza sociale.

44. Da un punto di vista generale, mi pare in effetti davvero difficile contestare la natura «comunitaria» della Convenzione e il fatto che la sua interpretazione non possa prescindere dalla giurisprudenza della Corte relativa alle nozioni parallele contenute nei trattati o in atti di diritto derivato. Aggiungo che l'esigenza di un tale parallelismo ermeneutico, già chiara a mio avviso sin dal principio in forza del legame tra la Convenzione e l'ordinamento comunitario che emerge dall'art. 220 del Trattato CE (divenuta art. 293 CE) [16], vale a maggior ragione oggi, dopo l'approvazione del regolamento del Consiglio n. 44/2001 [17], che inserisce in modo ancor più organico e diretto la Convenzione nell'ordinamento giuridico comunitario.

45. Sul punto specifico, poi, ritengo difficile prescindere, per la definizione della nozione di sicurezza sociale, da un'interpretazione «comunitaria» della stessa nel senso poc'anzi indicato, un'interpretazione quindi che tenga conto delle parallele nozioni utilizzate dall'art. 42 CE e dal regolamento n. 1408/71.

15 — Sentenze 27 marzo 1985, causa 249/83, Hoeckx (Racc. pag. 973, punti 13 e 14), e causa 122/84, Scrivner (Racc. pag. 1027, punti 20 e 21).

16 — V. sentenza 10 febbraio 1994, causa C-398/92, Mund & Fester (Racc. pag. I-467, in particolare punti 10-13).

17 — Regolamento (CE) n. 44/2001 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).

46. Ricordo a questo proposito che l'art. 42 CE ha previsto uno speciale intervento «in materia di sicurezza sociale» per assicurare ai lavoratori migranti e ai loro aventi diritto il cumulo di tutti i periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali e il pagamento delle prestazioni alle persone residenti nei territori degli Stati membri. Tale intervento si è concretizzato, per l'appunto, con l'adozione del citato regolamento n. 1408/71, il quale si preoccupa soprattutto di suddividere le sfere di competenza degli ordinamenti nazionali in materia, istituendo un regime in cui, in linea di massima, alla «competenza regolamentare» esclusiva di uno Stato membro corrisponde la competenza delle autorità amministrative e giurisdizionali di quello stesso Stato. Quindi, pur perseguendo, al pari della Convenzione, il fine di rafforzare la tutela dei diritti dei soggetti stabiliti nella Comunità, il regolamento segue un approccio non sempre compatibile con quello convenzionale, rendendo così impossibile un'automatica sovrapposizione dei due regimi.

47. Se così stanno le cose, ritengo sia ragionevole dedurre che è esclusa dall'ambito di applicazione della Convenzione la materia disciplinata dal regolamento, poiché in tale ambito la tutela effettiva delle posizioni giuridiche è assicurata «a monte», con la determinazione di un ordinamento nazionale competente nel suo complesso, e non richiede che sia assicurata la circolazione delle decisioni. Mi pare, del resto, che su ciò concordi anche la relazione Jenard. Esponendo le ragioni che hanno portato ad escludere la sicurezza sociale dal campo di applicazione della Convenzione, infatti, tale relazione riferisce che si è con ciò voluto che «continuassero a svolgersi in maniera autonoma» i lavori per la normativa di attuazione degli allora artt. 51, 117 e 118 del Trattato di Roma, osservando subito appresso che «[d]el resto, sino ad oggi la previdenza sociale non ha dato luogo a conflitti di giurisdizione, dato che si è sempre ritenuto che la competenza giudiziaria coincida con quella legislativa, definita dai regolamenti comunitari adottati in applicazione dell'art. 51 del trattato di Roma» [18].

48. Le considerazioni che precedono mi portano pertanto a ritenere che l'estensione della materia della sicurezza sociale ai fini dell'art. 1, secondo comma, punto 3, della Convenzione debba essere determinata per rinvio all'ambito di applicazione del citato regolamento, come precisato dal suo art. 4 e dalla giurisprudenza della Corte che ne ha chiarito la portata.

49. Venendo ora al caso di specie, ricordo anzitutto, ancora una volta, che il rapporto qui rilevante, in quanto oggetto della pronuncia del giudice olandese, non è quello tra le due donne in stato di indigenza e il comune, che riguarda invece la prestazione di assistenza, ma il rapporto tra il comune e il signor Baten, avente ad oggetto il recupero delle somme versate dal primo in conseguenza del preteso inadempimento dell'obbligazione alimentare da parte del secondo. L'oggetto dell'obbligazione

18 — Relazione Jenard, citata, pag. 12.

dedotta in giudizio non può quindi di certo essere considerata una prestazione «attribuita ai beneficiari, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione legalmente definita e [che] si riferisce ad uno dei rischi espressamente elencati nell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1408/71». Non si è cioè in presenza di una prestazione previdenziale, nel senso di cui alla ricordata normativa comunitaria, quale definito dalla giurisprudenza della Corte, e quindi non si verte in materia di sicurezza sociale [19].

50. Devo aggiungere, peraltro, che la soluzione non sarebbe diversa nemmeno se si volesse aver riguardo alla natura del rapporto di assistenza intercorrente tra le signore Kil e T. Baten, da una parte, e il comune, dall'altra. Devo infatti ricordare che un'indennità attribuita «a chiunque non disponga di risorse sufficienti né possa "procurarsele vuoi attraverso sforzi personali, vuoi con altri mezzi" (...), prendendo così in considerazione il bisogno come criterio essenziale di applicazione e facendo astrazione da qualsiasi requisito relativo a periodi di attività professionale, di contribuzione o di affiliazione ad un qualsiasi ente di previdenza sociale competente ad assicurare un rischio particolare (...) in quanto prestazione di carattere generale, non può essere classificata in uno dei settori di previdenza sociale elencati all'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1408/71 e non costituisce quindi una prestazione di previdenza sociale» [20].

51. Nella specie, però, emerge dalle indicazioni fornite dal giudice remittente che l'assistenza fornita da un comune a titolo di *allgemene bijstand*, in forza dell'ABW, prende per l'appunto in considerazione il bisogno come criterio essenziale di applicazione ed è indipendente da qualsiasi contribuzione o iscrizione ad un ente di previdenza sociale competente ad assicurare un rischio particolare. Ciò porta a concludere che anche la pretesa all'assistenza comunale delle signore Kil e T. Baten, che peraltro, ripeto, costituisce un mero presupposto della domanda *de qua agitur*, non rientra nella materia della sicurezza sociale, di cui al regolamento n. 1408/71.

52. Dato quanto ho avuto modo di osservare più sopra circa la rilevanza del regolamento n. 1408/71 nell'interpretazione della Convenzione, devo dedurre che la decisione del cui riconoscimento si tratta non ha ad oggetto, né tantomeno presuppone, una pretesa rientrante nella materia della sicurezza sociale di cui all'art. 1, secondo comma, punto 3, della Convenzione di Bruxelles.

53. La seconda questione pregiudiziale va pertanto risolta nel senso che una decisione

19 — V. sentenze Molenar (citata, punto 20) e Kuusijärvi, (citata, punto 57).

20 — Sentenze Hoeckx, citata, punti 13 e 14, e Scrivner, citata, punto 20.

relativa ad un'azione di riscatto ai sensi dell'art. 93 ABW, intentata da un comune nei confronti di un soggetto tenuto al pagamento di alimenti a favore del beneficiario di una prestazione di assistenza erogata dallo stesso comune, non va considerata come una decisione in materia di sicurezza sociale ai sensi dell'art. 1, secondo comma, punto 3), della Convenzione di Bruxelles e non è dunque esclusa dall'ambito di applicazione della Convenzione.

Conclusioni

54. Alla luce delle considerazioni che precedono propongo perciò alla Corte di dichiarare che:

«1) Una decisione relativa ad un'azione di riscatto ai sensi dell'art. 93 ABW, intentata da un comune nei confronti di un soggetto tenuto al pagamento di alimenti a favore del beneficiario di una prestazione di assistenza erogata dallo stesso comune, è una decisione in materia civile e commerciale ai sensi dell'art. 1 della Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale.

2) Una decisione relativa ad un'azione di riscatto ai sensi dell'art. 93 ABW, intentata da un comune nei confronti di un soggetto tenuto al pagamento di alimenti a favore del beneficiario di una prestazione di assistenza erogata dallo stesso comune, non va considerata come una decisione in materia di sicurezza sociale ai sensi dell'art. 1, secondo comma, punto 3), della Convenzione di Bruxelles e non è dunque esclusa dall'ambito di applicazione della Convenzione».