



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JEAN RICHARD DE LA TOUR
presentate il 14 dicembre 2023¹

Causa C-687/22

**Julieta,
Rogelio
contro**

Agencia Estatal de la Administración Tributaria

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Audiencia Provincial de Alicante (Corte provinciale di Alicante, Spagna)]

«Rinvio pregiudiziale – Cooperazione giudiziaria in materia civile – Procedure di insolvenza – Piano di ristrutturazione – Direttiva (UE) 2019/1023 – Esclusione dei crediti pubblici – Effetti giuridici delle direttive – Obbligo di non compromettere seriamente la realizzazione del risultato perseguito dalla direttiva»

I. Introduzione

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 (direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza)².

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra due persone fisiche divenute insolventi (in prosieguo: i «debitori») e l'Agencia Estatal de Administración Tributaria (Agenzia nazionale dell'amministrazione tributaria, Spagna; in prosieguo: l'«AEAT»), in merito a un'istanza di esdebitazione presentata dai debitori nel corso della procedura di insolvenza a loro carico. L'AEAT si è infatti opposta all'esdebitazione delle passività corrispondenti a un credito fiscale.

3. La presente causa offre alla Corte l'opportunità di chiarire quale sia il margine di discrezionalità degli Stati membri nel recepire l'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva 2019/1023, ai sensi del quale alcune categorie specifiche di debiti possono essere escluse dal meccanismo di esdebitazione integrale.

¹ Lingua originale: il francese.

² GU 2019, L 172, pag. 18.

4. Nelle presenti conclusioni, al termine della mia analisi, proporrò alla Corte di rispondere all'Audiencia Provincial de Alicante (Corte provinciale di Alicante, Spagna), giudice del rinvio, dichiarando che gli Stati membri possono stabilire che i crediti pubblici siano esclusi dall'esdebitazione integrale, a condizione che tale esclusione sia debitamente giustificata.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

5. L'articolo 23 della direttiva 2019/1023, rubricato «Deroghe», al suo paragrafo 4 stabilisce quanto segue:

«Gli Stati membri possono escludere dall'esdebitazione alcune categorie specifiche di debiti o limitare l'accesso all'esdebitazione o stabilire termini più lunghi per l'esdebitazione, qualora tali esclusioni, limitazioni o termini più lunghi siano debitamente giustificati, come nel caso di:

- a) debiti garantiti;
- b) debiti derivanti da sanzioni penali o ad esse connessi;
- c) debiti derivanti da responsabilità extracontrattuale;
- d) debiti riguardanti obbligazioni alimentari derivanti da rapporti di famiglia, di parentela, di matrimonio o di affinità;
- e) debiti contratti in seguito a una domanda d'esdebitazione o all'apertura della procedura che porta all'esdebitazione; e
- f) debiti derivanti dall'obbligo di pagare il costo della procedura che porta all'esdebitazione».

6. Dal tenore letterale dell'articolo 34, paragrafi 1 e 2, nonché dell'articolo 35 della suddetta direttiva risulta che la stessa è entrata in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e che il termine per il suo recepimento è scaduto il 17 luglio 2021, termine che poteva essere prorogato di un anno in caso di particolari difficoltà. Il Regno di Spagna ha beneficiato di tale periodo supplementare.

B. Diritto spagnolo

7. Il Real Decreto-ley 1/2015 de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social (regio decreto-legge n. 1/2015 sul meccanismo della seconda opportunità, la riduzione degli oneri finanziari e altre misure di ordine sociale)³, del 27 febbraio 2015, ha modificato la Ley 22/2003 Concursal (legge fallimentare n. 22/2003⁴), del 9 luglio 2003 (in prosieguo: la «legge fallimentare») introducendo un nuovo articolo 178 bis per

³ BOE n. 51, del 28 febbraio 2015, pag. 19058. Tale regio decreto-legge è stato approvato senza modifiche dalla Ley 25/2015 de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social (legge n. 25/2015 sul meccanismo della seconda opportunità, la riduzione degli oneri finanziari e altre misure di ordine sociale), del 28 luglio 2015 (BOE n. 180, del 29 luglio 2015, pag. 64479).

⁴ BOE n. 164, del 10 luglio 2003, pag. 26905.

disciplinare il beneficio dell'esdebitazione. Tale disposizione ha introdotto un regime a due livelli, consentendo al debitore di optare o per un'esdebitazione immediata (articolo 178 bis, paragrafo 3, punto 4) o per un'esdebitazione in cinque anni, subordinata a un piano di pagamento (articolo 178 bis, paragrafo 3, punto 5). Per quanto riguarda l'esdebitazione dilazionata con un piano di pagamento, l'articolo 178 bis, paragrafo 5, punto 1, della legge fallimentare così disponeva:

«Il beneficio dell'esdebitazione concesso ai debitori di cui al paragrafo 3, punto 5, si estende alla parte non soddisfatta dei seguenti crediti:

1) Crediti chirografari e crediti subordinati pendenti alla data di chiusura della procedura concorsuale, anche se non sono stati notificati, ad eccezione dei crediti di diritto pubblico e dei crediti alimentari».

8. Il Real Decreto Legislativo 1/2020 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal (regio decreto legislativo n. 1/2020 recante approvazione del testo consolidato della legge fallimentare)⁵, del 5 maggio 2020 (in prosieguo: il «TRLIC»), ha ulteriormente modificato la legge fallimentare sostituendo l'articolo 178 bis della legge fallimentare con un nuovo capo di tale legge, approfittando della circostanza per escludere i crediti pubblici dall'ambito di applicazione dell'esdebitazione, sia immediata che dilazionata.

9. L'articolo 491, paragrafo 1, del TRLIC stabiliva quanto segue:

«Se i crediti nei confronti della massa fallimentare e i crediti privilegiati sono stati interamente soddisfatti e se il debitore, che ne ha i requisiti, ha tentato di concludere un previo accordo stragiudiziale di pagamento, il beneficio dell'esdebitazione dalle passività non soddisfatte sarà esteso a tutti i crediti non soddisfatti, fatta eccezione per i crediti di diritto pubblico e per i crediti alimentari».

10. L'articolo 497, paragrafo 1, punto 1, del TRLIC prevedeva quanto segue:

«Il beneficio dell'esdebitazione concesso ai debitori che hanno accettato di aderire al piano di pagamento sarà esteso alla parte dei seguenti crediti che, ai sensi di tale piano, rimarrà insoddisfatta:

1) Crediti chirografari e crediti subordinati pendenti alla data di chiusura della procedura concorsuale, anche se non sono stati dichiarati, ad eccezione dei crediti di diritto pubblico e dei crediti alimentari».

11. La Ley 16/2022 de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, para la transposición de la [Directiva 2019/1023] (legge n. 16/2022 recante riforma del testo consolidato della legge fallimentare, approvato dal [TRLIC] per il recepimento della [direttiva 2019/1023])⁶, del 5 settembre 2022 (in prosieguo: la «legge

⁵ BOE n. 127, del 7 maggio 2020, pag. 31518.

⁶ BOE n. 214, del 6 settembre 2022, pag. 123682.

n. 16/2022»), ha modificato il TRLC, confermando al contempo l'esclusione dei crediti di diritto pubblico dall'ambito di applicazione dell'esdebitazione, sia immediata che dilazionata. L'articolo 489, paragrafo 1, punto 5, del nuovo TRLC così recita:

«L'esdebitazione si estende a tutti i debiti non soddisfatti, con le seguenti eccezioni:

(...)

5) Debiti derivanti da crediti di diritto pubblico. Tuttavia, l'esdebitazione dai debiti il cui recupero rientra nella competenza dell'[AEAT] è ammessa fino a concorrenza dell'importo massimo di EUR 10 000 per debitore; per i primi EUR 5 000 di debito, l'esdebitazione sarà integrale e, a partire da tale importo, l'esdebitazione arriverà al 50% del debito fino al massimo indicato. Parimenti, l'esdebitazione dai debiti sociali è ammessa per il medesimo importo e alle medesime condizioni. L'importo oggetto di esdebitazione, fino a concorrenza dell'importo massimo di cui sopra, è applicato nell'ordine inverso a quello di priorità stabilito dalla presente legge e, all'interno di ciascuna categoria, in funzione della sua vetustà».

12. Il preambolo della legge n. 16/2022, alla sezione IV della stessa, dichiara, in particolare, quanto segue:

«La direttiva 2019/1023 obbliga tutti gli Stati membri a istituire un meccanismo di seconda opportunità per evitare che i debitori siano tentati di trasferirsi in altri paesi che già prevedano siffatti meccanismi, con il costo che ciò comporterebbe sia per il debitore sia per i suoi creditori. Allo stesso tempo, l'omogeneizzazione in questo settore è considerata essenziale per il funzionamento del mercato unico europeo.

(...)

Sono state istituite due modalità di esdebitazione: l'esdebitazione con liquidazione del patrimonio e l'esdebitazione accompagnata da un piano di pagamento (...)

(...)

L'esdebitazione è estesa all'insieme dei crediti nel contesto della procedura di insolvenza e dei crediti nei confronti della massa fallimentare. Le eccezioni si basano, in taluni casi, sulla particolare importanza del loro soddisfacimento per una società equa e solidale fondata sullo Stato di diritto (come nel caso di debiti alimentari, debiti derivanti da crediti di diritto pubblico, debiti derivanti da reati o debiti derivanti da responsabilità extracontrattuale). Pertanto, l'esdebitazione relativa ai crediti di diritto pubblico è soggetta a determinati limiti e può aver luogo solo al momento della prima esdebitazione dalle passività, e non di quelle successive (...).

III. Fatti del procedimento principale e questioni pregiudiziali

13. Nel corso della procedura di insolvenza che li riguardava, i debitori hanno presentato, il 3 marzo 2021, un'istanza di esdebitazione alla quale l'AEAT si è opposta in relazione a un credito da essa vantato dell'importo di EUR 192 366,21 e considerato un credito pubblico privilegiato.

14. Il 30 luglio 2021 lo Juzgado de Primera Instancia n° 1 de Denia (Tribunale di primo grado n. 1 di Dénia, Spagna) ha dichiarato la chiusura di detta procedura di insolvenza con la concessione del beneficio dell'esdebitazione dei debitori, fatta eccezione per i crediti di diritto pubblico e per i crediti alimentari.

15. I debitori hanno impugnato tale decisione dinanzi all'Audiencia Provincial de Alicante (Corte provinciale di Alicante).

16. Alla luce della data dell'istanza dei debitori, detto giudice ritiene che la versione della legge fallimentare da prendere in considerazione non sia quella risultante dalla legge n. 16/2022, che ha recepito la direttiva 2019/1023, bensì quella risultante dal regio decreto legislativo n. 1/2020, pubblicato dopo l'entrata in vigore di tale direttiva, durante il periodo di recepimento della stessa⁷. Questi due testi prevedono l'esclusione dei crediti pubblici dall'esdebitazione.

17. Detto giudice rileva l'esistenza di divergenze nella giurisprudenza spagnola. Talune decisioni considerano i crediti pubblici ammissibili all'esdebitazione, altre concludono il contrario. Tutte le decisioni consultate dal giudice del rinvio fanno riferimento, come criterio interpretativo, alla direttiva 2019/1023.

18. Il giudice del rinvio nutre dubbi circa la compatibilità del TRLC con tale direttiva, per quanto riguarda la questione se i crediti pubblici siano o meno esclusi dall'esdebitazione.

19. Da un lato, tale giudice si chiede se l'esclusione dei crediti pubblici dall'esdebitazione prevista dal diritto spagnolo sia debitamente giustificata. Esso spiega che l'articolo 23 della direttiva 2019/1023 consente di derogare alla regola generale sancita all'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva medesima, secondo la quale l'esdebitazione è integrale. In particolare, l'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva in parola offre agli Stati membri la possibilità di escludere alcune categorie specifiche di crediti dall'esdebitazione, a condizione che tale esclusione sia «debitamente giustificat[a]»⁸.

20. Orbene, il giudice medesimo precisa che, contrariamente alla legge n. 16/2022⁹, il TRLC, nella versione risultante dal regio decreto legislativo n. 1/2020, non contempla alcuna giustificazione relativa all'esclusione dei crediti pubblici dall'esdebitazione.

21. Dall'altro lato, il giudice del rinvio si chiede se l'elenco delle categorie specifiche di crediti che possono essere escluse dall'esdebitazione contenuto all'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva 2019/1023 costituisca un elenco esaustivo, perché, se così fosse, la legge fallimentare, come modificata dal regio decreto legislativo n. 1/2020, sarebbe in contrasto con tale articolo. Per contro, se l'elenco in questione fosse meramente esemplificativo, tale legge sarebbe conforme a detto articolo.

⁷ Il giudice del rinvio ricorda la giurisprudenza della Corte secondo la quale le direttive producono effetti non solo dopo la loro trasposizione o dopo la scadenza del termine di trasposizione, ma anche prima, in quanto gli Stati membri devono astenersi, prima della scadenza di tale termine, dall'adottare misure idonee a compromettere o di pregiudicare seriamente il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla direttiva. Detto giudice cita al riguardo le sentenze dell'8 ottobre 1987, *Kolpinghuis Nijmegen* (80/86, EU:C:1987:431); del 18 dicembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, EU:C:1997:628), e del 22 novembre 2005, *Mangold* (C-144/04, EU:C:2005:709).

⁸ Il giudice del rinvio menziona altresì i considerando 78 e 81 della direttiva 2019/1023.

⁹ V. paragrafo 12 delle presenti conclusioni.

22. A suo avviso, il fatto che i crediti pubblici, pur assumendo una notevole importanza nell'ambito delle procedure di insolvenza, non siano inclusi nell'elenco di cui all'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva 2019/1023 potrebbe costituire un indizio del carattere esaustivo di tale elenco. Inoltre, la libertà assoluta degli Stati membri di escludere alcuni crediti dall'esdebitazione e, di conseguenza, le possibili differenze tra le legislazioni nazionali in materia potrebbero incidere sul funzionamento del mercato interno e sull'esercizio delle libertà fondamentali, quali la libera circolazione dei capitali e la libertà di stabilimento¹⁰.

23. In tale contesto, l'Audiencia Provincial de Alicante (Corte provinciale di Alicante) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se sia possibile applicare il principio di interpretazione conforme all'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva [2019/1023] qualora i fatti (come accade nel caso di specie, tenuto conto della data della domanda di esdebitazione delle passività) si siano verificati nel periodo intermedio tra la sua entrata in vigore e la data limite di recepimento, e la normativa nazionale applicabile (il [TRLIC], nella versione risultante dal regio decreto legislativo n. 1/20) non sia quella che recepisce la direttiva (legge [n.]16/22).
- 2) Se sia compatibile con l'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva [2019/1023] e con i suoi principi ispiratori relativi all'esdebitazione, una normativa nazionale, come quella spagnola nei termini previsti dal [TRLIC] (nella versione risultante dal regio decreto legislativo n. 1/2020), che non fornisce alcuna giustificazione per l'esclusione dei crediti pubblici dall'esdebitazione delle passività non soddisfatte. Se la suddetta normativa, nella misura in cui esclude i crediti pubblici dall'esdebitazione e non sia debitamente giustificata, comprometta o pregiudichi il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla direttiva.
- 3) Se l'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva [2019/1023] contenga un elenco esaustivo e chiuso di categorie di crediti che possono essere esclusi dall'esdebitazione, oppure se, al contrario, tale elenco sia meramente esemplificativo e il legislatore nazionale sia del tutto libero di stabilire le categorie di crediti da escludere che ritenga opportune, a condizione che tali esclusioni siano debitamente giustificate in conformità con il proprio diritto nazionale».

24. Il giudice del rinvio ha chiesto che la presente causa sia sottoposta al procedimento pregiudiziale accelerato previsto dall'articolo 105 del regolamento di procedura della Corte. Con decisione del 28 dicembre 2022, il presidente della Corte ha respinto tale domanda.

25. Hanno presentato osservazioni scritte il governo spagnolo e la Commissione europea.

IV. Analisi

26. A fini di chiarezza espositiva, inizierò la mia analisi con la prima questione, per poi passare alla terza questione relativa all'esattività dell'elenco di cui all'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva 2019/1023, prima di esaminare la seconda questione relativa alla valutazione, da parte del giudice nazionale, della sua normativa interna rispetto a una direttiva entrata in vigore, ma il cui termine di recepimento non sia scaduto, nella misura in cui l'esclusione non sia debitamente giustificata.

¹⁰ Il giudice del rinvio fa riferimento al considerando 1 della direttiva 2019/1023.

A. Sull'effetto delle direttive prima della scadenza del termine di recepimento

27. Con la sua prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se sia possibile applicare il principio di interpretazione conforme qualora i fatti di cui trattasi si siano verificati tra la data di entrata in vigore di una direttiva e la data di scadenza del termine per la trasposizione della stessa e la normativa applicabile a detti fatti non sia quella che recepisce tale direttiva, ma una normativa adottata tra queste due date. Il giudice del rinvio fa, in particolare, riferimento all'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva 2019/1023, il quale prevede una serie di possibili deroghe al principio dell'esdebitazione integrale dalle passività istituito dalla direttiva medesima.

28. Giova ricordare che, nella sentenza del 4 luglio 2006, Adeneler e a.¹¹, la Corte ha statuito che, prima della scadenza del termine di attuazione di una direttiva, non si può contestare agli Stati membri di non aver ancora adottato i provvedimenti di recepimento di quest'ultima nel loro ordinamento giuridico e che l'obbligo generale che incombe ai giudici nazionali di interpretare il diritto interno in modo conforme alla direttiva esiste solamente a partire dalla scadenza del termine di attuazione di quest'ultima¹². Peraltro, in pendenza del termine per il recepimento di una direttiva, gli Stati membri, destinatari di quest'ultima, devono astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere seriamente il risultato prescritto dalla direttiva stessa¹³. Poiché un siffatto obbligo di astensione incombe a tutte le autorità nazionali, i giudici degli Stati membri devono astenersi, per quanto possibile, dall'interpretare il diritto interno in un modo che rischierebbe di compromettere seriamente, dopo la scadenza del termine di recepimento, la realizzazione del risultato perseguito da tale direttiva¹⁴.

29. Alla luce di detti elementi, propongo di rispondere alla prima questione dichiarando che, tra la data di entrata in vigore della direttiva 2019/1023 e la data di scadenza del termine previsto per il suo recepimento, i giudici nazionali non sono tenuti a interpretare il loro diritto interno in modo conforme all'articolo 23, paragrafo 4, di tale direttiva.

B. Sulla natura esaustiva o meno dell'elenco contenuto all'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva 2019/1023 e sul margine di discrezionalità degli Stati membri nel recepire tale disposizione

30. Con la sua terza questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede alla Corte di interpretare l'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva 2019/1023. Esso si chiede se l'elenco delle eccezioni enunciate da tale disposizione sia esaustivo o meno e quale sia il margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri in materia all'atto del recepimento di tale direttiva. Tale interpretazione è necessaria per consentire a detto giudice di valutare se il diritto spagnolo comprometta seriamente gli obiettivi perseguiti dalla citata direttiva.

¹¹ C-212/04, EU:C:2006:443.

¹² V. sentenza del 4 luglio 2006, Adeneler e a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punti 114 e 115).

¹³ V. sentenza del 5 maggio 2022, BPC Lux 2 e a. (C-83/20, EU:C:2022:346, punto 65 e giurisprudenza ivi citata).

¹⁴ V. sentenza del 5 maggio 2022, BPC Lux 2 e a. (C-83/20, EU:C:2022:346, punto 66 e giurisprudenza ivi citata).

1. Sul carattere esaustivo dell'elenco di cui all'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva 2019/1023

31. Tanto la Commissione quanto il governo spagnolo, nelle proprie osservazioni, riconoscono il carattere non esaustivo dell'elenco contenuto all'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva 2019/1023, in quanto esso stabilisce che possono essere escluse dall'esdebitazione alcune categorie specifiche di debiti come nel caso di sei categorie di crediti elencate nel prosieguo del medesimo paragrafo.

32. Il dubbio poteva sorgere data la formulazione iniziale del testo in lingua spagnola di tale articolo, il quale precisava che gli Stati membri potevano «escludere dall'esdebitazione alcune categorie specifiche di debiti (...), nei seguenti casi¹⁵». Tuttavia, tale formulazione è stata sostituita con «come nei seguenti casi¹⁶» da una rettifica della direttiva¹⁷ che ha allineato il testo in lingua spagnola alle altre versioni linguistiche.

33. Pertanto, non sono concesse ulteriori esitazioni: l'uso dei termini «[g]li Stati membri possono escludere dall'esdebitazione» e dell'avverbio «come» significa che l'elenco contenuto all'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva 2019/1023 costituisce effettivamente un elenco non esaustivo di categorie di crediti escludibili dall'esdebitazione che può essere integrato dagli Stati membri. Tale analisi è rafforzata dal considerare 81 della stessa direttiva, letto alla luce dei dibattiti svoltisi in sede di Consiglio dell'Unione europea¹⁸, dai quali risulta che gli Stati membri dovrebbero poter escludere ulteriori categorie di debiti, ove debitamente giustificato.

2. Sul margine di discrezionalità all'atto del recepimento

34. Con la sua terza questione pregiudiziale, il giudice del rinvio si interroga altresì su quale margine di discrezionalità dispongano gli Stati membri nell'escludere talune categorie di crediti dalla possibilità di esdebitazione. Al fine di rispondere a tale questione, occorre distinguere tra il principio di esclusione di una categoria di crediti e le condizioni di siffatta esclusione.

35. Per quanto riguarda l'esclusione, in linea di principio, dei crediti pubblici, occorre rilevare che l'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva 2019/1023 elenca sei categorie di crediti che gli Stati membri possono escludere dall'esdebitazione o per le quali può essere limitato l'accesso all'esdebitazione o possono essere stabiliti termini più lunghi per l'esdebitazione. Tali categorie sono le seguenti: debiti garantiti; debiti derivanti da sanzioni penali o ad esse connessi; debiti derivanti da responsabilità extracontrattuale; debiti alimentari; debiti contratti in seguito a una domanda o all'apertura di una procedura di esdebitazione e debiti relativi al costo di tale procedura.

¹⁵ «en los siguientes casos».

¹⁶ «como en los siguientes casos».

¹⁷ GU 2022, L 43, pag. 94.

¹⁸ V. nota del 16 maggio 2018 della Presidenza del Comitato dei rappresentanti permanenti sulla proposta di direttiva riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, la seconda opportunità e misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e liberazione dai debiti, e che modifica direttiva 2012/30/UE – Orientamento generale parziale (8830/18 ADD 1), in particolare, la nota 14 in cui si precisa che nei considerando sarà chiarito che i paragrafi 1 e 3 dell'articolo 22 (divenuti paragrafi 2 e 4 dell'articolo 23 della direttiva adottata) non sono esaustivi.

36. Nelle sue osservazioni, la Commissione riprende l'argomento del giudice del rinvio secondo il quale sussisterebbe una connessione tra tali diverse categorie di crediti che giustificerebbe il fatto di non lasciare un completo margine di discrezionalità agli Stati membri che intendono introdurre eccezioni al principio dell'esdebitazione integrale, in considerazione della natura del debito di cui trattasi.

37. In tal senso, detta connessione consisterebbe in un intento di giustizia materiale: in primo luogo, il debitore non dovrebbe essere in grado di sottrarsi alle conseguenze pecuniarie di atti non connessi agli aspetti ordinari delle attività commerciali (debiti familiari, debiti penali o di responsabilità civile). In secondo luogo, i debiti sorti nel contesto della procedura di liquidazione dei debiti o successivamente potrebbero non essere oggetto di esdebitazione al fine di garantire l'efficacia di tale procedura. In terzo luogo, potrebbero essere esclusi anche i debiti garantiti, essendo tali al preciso scopo di evitare le conseguenze di un'insolvenza.

38. Tuttavia, vi sono diversi elementi contrari a tale tesi.

39. Anzitutto, la formulazione stessa dell'articolo 23 della direttiva 2019/1023 prevede una modulazione delle opzioni per quanto riguarda le eventuali eccezioni al principio dell'esdebitazione integrale. Il paragrafo 1 stabilisce che tutti gli Stati membri devono prevedere l'esclusione dei debitori disonesti o in malafede¹⁹. I paragrafi 3 e 5 precisano invece che gli Stati membri possono prevedere, rispettivamente, termini più lunghi per l'esdebitazione o periodi di interdizione più lunghi in determinati casi rigorosamente elencati. Il paragrafo 4, di cui si chiede l'interpretazione, al pari del paragrafo 2, dispone che gli Stati membri possono scegliere di introdurre eccezioni al principio dell'esdebitazione integrale, ove debitamente giustificate, illustrando tale possibilità con un elenco non esaustivo di esempi. Di conseguenza, la procedura per l'esdebitazione integrale potrà avere un'operatività e una portata molto diverse a seconda delle scelte effettuate da ciascuno degli Stati membri. Appare quindi difficile affermare che l'obiettivo di armonizzazione della procedura di esdebitazione in parola giustifichi il fatto di non autorizzare, in linea di principio, l'esclusione di alcune categorie specifiche di crediti da tale esdebitazione.

40. Inoltre, nelle discussioni precedenti l'adozione della direttiva 2019/1023 non vi è alcun elemento che consenta di affermare che i crediti pubblici non possano essere esclusi dall'esdebitazione. Infatti, la proposta di direttiva enunciava chiaramente, riguardo all'articolo 22 (divenuto articolo 23 della direttiva adottata), che gli Stati membri disponevano di «un ampio margine di discrezionalità nella fissazione delle limitazioni alle disposizioni riguardanti l'accesso alla liberazione dai debiti e i relativi termini, a condizione che tali limitazioni [fossero] chiaramente specificate e necessarie per tutelare un interesse generale»²⁰.

¹⁹ A differenza delle versioni in lingua inglese, tedesca, francese, italiana, polacca, o, ancora, portoghese di tale disposizione, la versione in lingua spagnola offre una semplice possibilità agli Stati membri di mantenere o adottare una misura di esclusione del debitore disonesto o in malafede. Ricordo che, ai sensi di una giurisprudenza costante, la formulazione utilizzata in una delle versioni linguistiche di una disposizione del diritto dell'Unione non può essere l'unico elemento a sostegno dell'interpretazione di questa disposizione né si può attribuire ad essa un carattere prioritario rispetto alle altre versioni linguistiche [sentenza del 17 gennaio 2023, Spagna/Commissione (C-632/20 P, EU:C:2023:28, punto 40)]. Pertanto, questa sola versione linguistica spagnola non è tale da rimettere in discussione la mia analisi.

²⁰ V. proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, la seconda opportunità e misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e liberazione dai debiti, e che modifica la direttiva 2012/30/UE [COM(2016) 723 final], pag. 26.

41. Tale volontà di lasciare una sufficiente flessibilità agli Stati membri è stata confermata nelle discussioni in sede di Consiglio²¹. Di fatto, nel corso dei negoziati all'interno di tale istituzione, le esclusioni dall'esdebitazione sono state aggiunte senza particolari osservazioni²² ed è stato chiarito che gli Stati membri potevano anche escludere determinati tipi di crediti in forza della loro legislazione nazionale senza specificare la natura di tali crediti²³. Al termine dei negoziati in sede di Consiglio, il Portogallo ha dichiarato, in sostanza, da un lato, che il testo era sufficientemente flessibile per consentire agli Stati membri di mantenere o introdurre disposizioni che escludessero o limitassero l'accesso all'esdebitazione d'imposta, perché tali misure dovevano essere considerate debitamente giustificate dalla particolare natura dei debiti d'imposta, e, dall'altro lato, che esso voleva riservare la sua posizione concernente il regolamento di accesso all'esdebitazione d'imposta al momento di recepire la direttiva²⁴.

42. La commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo, interpellata per parere, ha proposto alla commissione giuridica, competente nel merito, un emendamento relativo a un considerando e a un paragrafo a favore della possibilità esplicita di esclusione dei crediti pubblici per la quale gli Stati membri dovevano tener conto dell'equilibrio necessario tra l'interesse generale e la promozione dell'imprenditorialità²⁵.

43. Infine, è evidente che la direttiva 2019/1023 è una direttiva di armonizzazione minima, riguardante l'esdebitazione integrale, il cui obiettivo risiede nell'introduzione di tale tipo di procedura in ciascuno degli Stati membri e non nell'istituzione di una procedura armonizzata di esdebitazione. Infatti, i negoziati hanno rappresentato per gli Stati membri l'opportunità di ricordare che tale procedura, nuova o meno, a seconda dello Stato membro, doveva poter essere sufficientemente adattata per non interferire con l'efficace funzionamento dei sistemi nazionali, dal momento che una siffatta procedura presentava interconnessioni con altri settori del diritto nazionale e che la situazione economica e le strutture giuridiche differivano da uno Stato membro all'altro²⁶.

²¹ V. punto 5 della nota del 19 maggio 2017 della presidenza al Coreper/Consiglio relativa alla proposta di direttiva riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, la seconda opportunità e misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e liberazione dai debiti, e che modifica la direttiva 2012/30/UE – Dibattito orientativo (documento 9316/17): «In linea di massima, gli obiettivi della proposta hanno ricevuto ampio sostegno dai ministri il 27 gennaio 2017 nel corso della riunione informale del Consiglio "Giustizia e affari interni". Il dibattito tenutosi durante tale riunione ha evidenziato l'importanza di trovare un giusto equilibrio tra gli interessi di debitori e creditori e consentire un certo grado di flessibilità in modo da non interferire con i regimi nazionali che funzionano in modo efficiente. Dal dibattito in sede di Gruppo per le questioni di diritto civile (Insolvenza) è emersa una generale approvazione degli obiettivi della proposta. Tuttavia, le delegazioni hanno anche sottolineato la complessità della direttiva proposta per la sua interconnessione con altri settori del diritto nazionale e la conseguente necessità di lasciare agli Stati membri una flessibilità sufficiente per adattare le misure dell'[Unione] alla situazione economica e alle strutture giuridiche dei singoli paesi».

²² V. nota del 16 marzo 2018 della presidenza bulgara e della presidenza austriaca entrante nel gruppo «Questioni di diritto civile» (Insolvenza) relativa alla proposta di direttiva riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, la seconda opportunità e misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e liberazione dai debiti, e che modifica la direttiva 2012/30/UE – Testo riveduto degli articoli 19, 20 e 22 del titolo III e definizioni associate (documento 7150/18), pag. 6.

²³ V. nota del 24 maggio 2018 della presidenza del Consiglio sulla proposta di direttiva riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, la seconda opportunità e misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e liberazione dai debiti, e che modifica la direttiva 2012/30/UE – Orientamento generale parziale (documento 9236/18 ADD 1), pag. 9.

²⁴ V. nota del 21 maggio 2019 del Segretariato generale del Consiglio al Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio sul progetto di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 (direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza) (prima lettura) – Adozione dell'atto legislativo – Dichiarazioni (documento 9170/2/19 REV 2 ADD 1), pagg. 1 e 2.

²⁵ V. parere della commissione per i problemi economici e monetari del 7 dicembre 2017 destinato alla commissione giuridica sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, la seconda opportunità e misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e liberazione dai debiti, e che modifica la direttiva 2012/30/UE, Relatore per parere: Enrique Calvet Chambon, proposta di emendamenti 22 e 94.

²⁶ V. nota 20 delle presenti conclusioni.

44. Per contro, in merito alle condizioni di esclusione di una categoria di crediti, l'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva 2019/1023 stabilisce che «esclusioni, limitazioni o termini più lunghi siano debitamente giustificati». Di conseguenza, il margine discrezionale degli Stati membri, benché non sia limitato per quanto riguarda la natura delle categorie specifiche di crediti che possono essere escluse, trova tuttavia un limite nella giustificazione che essi devono fornire a sostegno di una siffatta esclusione.

45. Inoltre, gli Stati membri si sono avvalsi di tale discrezionalità per escludere talune categorie di crediti diversi da quelle elencati all'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva 2019/1023. In Francia, sono esclusi dall'esdebitazione, in particolare, i crediti dei lavoratori dipendenti e i crediti derivanti da azioni relative a beni acquisiti in virtù di un'eredità aperta durante la procedura²⁷. Nei Paesi Bassi sono esclusi in particolare i crediti relativi ai prestiti per gli studenti²⁸. In Spagna sono parimenti esclusi, tra l'altro, i crediti retributivi²⁹. In Portogallo sono segnatamente esclusi i crediti fiscali e previdenziali³⁰.

46. In conclusione, mi sembra che la direttiva 2019/1023 costituisca una direttiva di armonizzazione minima, il cui obiettivo risiede nell'introdurre in ciascuno Stato membro una procedura di esdebitazione i cui contorni, per quanto riguarda la natura dei crediti che possono essere esclusi da tale liberazione, sono in gran parte lasciati alla discrezionalità degli Stati membri, a condizione che le esclusioni siano debitamente giustificate.

47. Propongo pertanto di rispondere alla terza questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva 2019/1023 deve essere interpretato nel senso che l'elenco ivi contenuto non è esaustivo e che altre categorie specifiche di crediti rispetto a quelle figuranti in tale elenco possono essere oggetto di esdebitazione, di limitazioni dell'accesso all'esdebitazione o di termini più lunghi per l'esdebitazione, a condizione che ciò sia debitamente giustificato.

C. Sugli effetti della mancata giustificazione per l'esclusione dei crediti pubblici dall'esdebitazione in una normativa adottata durante il periodo di recepimento della direttiva 2019/1023

48. Con la sua seconda questione pregiudiziale, il giudice del rinvio s'interroga, in sostanza, sulla questione se il TRLC, che esso considera la legge applicabile alla controversia e che è stato modificato in pendenza del termine di trasposizione della direttiva 2019/1023 per escludere, senza giustificazione, i crediti pubblici dall'esdebitazione, sia immediata che dilazionata, abbia avuto l'effetto di compromettere, ai sensi della giurisprudenza summenzionata³¹, il raggiungimento degli obiettivi perseguiti da tale direttiva.

49. Come affermato al precedente paragrafo 28, in pendenza del termine per il recepimento di una direttiva, gli Stati membri, destinatari di quest'ultima, devono astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere seriamente il risultato prescritto da tale direttiva e i giudici nazionali devono interpretare il diritto interno in modo da non rischiare di compromettere seriamente, dopo la scadenza del termine di recepimento, la realizzazione dell'obiettivo perseguito da detta direttiva.

²⁷ V. articolo L 645-11 del code de commerce (codice di commercio).

²⁸ V. articolo 299a del Faillissementswet (legge fallimentare).

²⁹ V. articolo 489, paragrafo 1, punto 4, della legge fallimentare.

³⁰ V. articolo 245 del Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (codice dell'insolvenza e del risanamento delle imprese).

³¹ V. paragrafo 28 delle presenti conclusioni.

50. Occorre altresì ricordare che spetta al giudice nazionale valutare se le disposizioni nazionali di cui si contesta la legittimità possano compromettere seriamente il risultato prescritto da una direttiva, e una tale verifica deve essere necessariamente condotta in base ad una valutazione globale, tenendo conto del complesso delle politiche e delle misure adottate nel territorio nazionale interessato³².

51. Tuttavia, spetta alla Corte interpretare l'obiettivo perseguito dalla direttiva di cui trattasi. L'obiettivo della direttiva 2019/1023, per quanto riguarda la procedura di esdebitazione integrale dai debiti, è che in ogni Stato membro venga istituita almeno una procedura di tal genere³³ sulla base di un'armonizzazione minima.

52. A mio avviso, la mera assenza di giustificazione per l'esclusione dei crediti pubblici dall'esdebitazione non è di per sé idonea a compromettere seriamente, prima della scadenza del termine per il recepimento, il raggiungimento dell'obiettivo perseguito dalla direttiva 2019/1023, poiché, come ho precedentemente ricordato, gli Stati membri hanno la possibilità di escludere i crediti pubblici dall'esdebitazione.

53. Propongo quindi di rispondere alla seconda questione nel modo seguente: il solo fatto che l'esclusione dei crediti pubblici dalla procedura di esdebitazione da parte di una disposizione nazionale adottata tra la data di entrata in vigore della direttiva 2019/1023 e la data di scadenza del termine per il recepimento della stessa non sia debitamente giustificata non compromette seriamente, dopo la scadenza del termine di recepimento, il raggiungimento dell'obiettivo previsto da tale direttiva.

V. Conclusione

54. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere come segue alle questioni pregiudiziali sollevate dall'Audiencia Provincial de Alicante (Corte provinciale di Alicante, Spagna):

1) Tra la data di entrata in vigore della direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 (direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza), e la data di scadenza del termine previsto per il suo recepimento, i giudici nazionali non sono tenuti a interpretare il loro diritto interno in modo conforme all'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva 2019/1023.

2) L'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva 2019/1023

dev'essere interpretato nel senso che:

l'elenco ivi contenuto non è esaustivo e altre categorie specifiche di crediti rispetto a quelle figuranti in tale elenco possono essere oggetto di esdebitazione, di limitazioni dell'accesso all'esdebitazione o di termini più lunghi per l'esdebitazione, a condizione che ciò sia debitamente giustificato.

³² V. sentenza del 5 maggio 2022, BPC Lux 2 e a. (C-83/20, EU:C:2022:346, punto 68 e giurisprudenza ivi citata).

³³ V. articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2019/1023.

- 3) Il solo fatto che l'esclusione dei crediti pubblici dalla procedura di esdebitazione da parte di una disposizione nazionale adottata tra la data di entrata in vigore della direttiva 2019/1203 e la data di scadenza del termine per il recepimento della stessa non sia debitamente giustificata non compromette seriamente, dopo la scadenza del termine di recepimento, il raggiungimento dell'obiettivo previsto da tale direttiva.