

Causa C-289/23 [Corván] ¹**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

25 aprile 2023

Giudice del rinvio:

Juzgado de lo Mercantil n.º1 de Alicante (Spagna)

Data della decisione del rinvio:

25 aprile 2023

Ricorrente:

Agencia Estatal de Administración Tributaria

Resistente:

A

Oggetto del procedimento principale

Procedura concorsuale — Domanda del debitore-fallito (parte resistente nella presente causa) di concessione dell'esdebitazione dalle passività non soddisfatte — Opposizione da parte di uno dei creditori (parte ricorrente nella presente causa) alla concessione della suddetta esdebitazione — Motivi dell'opposizione: (i) malafede del debitore nel richiedere tale beneficio e (ii) portata limitata dell'esdebitazione dalle passività non soddisfatte nel caso in cui sono interessati crediti di diritto pubblico

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Domanda di pronuncia pregiudiziale di interpretazione — Articolo 267 TFUE — Compatibilità di disposizioni nazionali con la direttiva (UE) 2019/1023 — Articolo 23, paragrafi 2 e 4, della direttiva 2019/2023 — Accesso al diritto all'esdebitazione — Portata del diritto all'esdebitazione

¹ Il nome della presente causa è un nome fittizio. Non corrisponde al nome reale di nessuna delle parti del procedimento.

Questioni pregiudiziali

1. Dubbi sull'interpretazione dell'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2019/1023.

1.1. Se l'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che impedisce l'accesso all'esdebitazione ai sensi dell'articolo 487, paragrafo 1, punto 2, del TRLC [texto refundido de la Ley Concursal (testo consolidato della legge fallimentare)] nella misura in cui tale limite non era previsto dalla normativa precedente al recepimento della direttiva che ha riconosciuto il diritto all'esdebitazione e che è stata introdotta ex novo dal legislatore. Nello specifico, se il legislatore nazionale, in sede di recepimento della direttiva, possa introdurre maggiori limitazioni all'accesso all'esdebitazione rispetto a quelle previste dalla normativa precedente, in particolare qualora tale limite non corrisponda ad alcuna delle circostanze previste all'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva.

1.2. In caso di risposta negativa della Corte di giustizia alla questione precedente, se l'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2019/1023 debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che impedisce l'accesso all'esdebitazione *qualora, nei dieci anni precedenti la domanda di esdebitazione, [il debitore] sia stato sanzionato con una decisione amministrativa definitiva per infrazioni molto gravi in materia fiscale, di sicurezza sociale o di ordine pubblico, o qualora, entro lo stesso termine, sia stato emesso un provvedimento definitivo di trasferimento dell'obbligazione tributaria, salvo il caso in cui alla data di presentazione della domanda di esdebitazione egli abbia soddisfatto integralmente la propria obbligazione* ([articolo] 487, paragrafo 1, punto 2, del TRLC), nella misura in cui tale circostanza comporti un'alterazione del sistema di classificazione dei crediti concorsuali.

1.3. In caso di risposta negativa della Corte di giustizia alla questione precedente, se l'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che impedisce l'accesso all'esdebitazione ai sensi dell'articolo 487, paragrafo 1, punto 2, del TRLC *qualora (...) sia stato emesso un provvedimento definitivo di trasferimento dell'obbligazione tributaria, salvo il caso in cui alla data di presentazione della domanda di esdebitazione, egli abbia soddisfatto integralmente la propria obbligazione*, nella misura in cui tale circostanza non sia idonea al fine di delimitare la

- 2.3.** In caso di risposta negativa della Corte di giustizia alla questione precedente, se si debba ritenere che l'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva osta a una normativa nazionale come quella di cui all'articolo 489, paragrafo 1, punto 5, del TRLC, che prevede una regola generale di esclusione dei crediti pubblici dall'esdebitazione (con talune eccezioni oggetto della successiva questione pregiudiziale), nella misura in cui concede un trattamento privilegiato ai creditori di diritto pubblico rispetto agli altri creditori.
- 2.4.** In particolare, e alla luce della questione che precede, se sia rilevante il fatto che la normativa preveda una determinata esdebitazione dei crediti pubblici, ma solo per alcuni debiti ed entro specifici limiti che non incidono sull'importo effettivo del debito.
- 2.5.** Infine, se l'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva (UE) 2019/1023 debba essere interpretato nel senso che osta a una norma come quella di cui all'articolo 489, paragrafo 1, punto 5, del TRLC, nella misura in cui l'esdebitazione è giustificata dalla *particolare importanza del suo soddisfacimento per una società giusta e solidale, fondata sullo stato di diritto* e la stessa si riferisce in generale al credito pubblico senza tener conto della natura specifica del credito. In particolare, se sia rilevante, al riguardo, il fatto che la giustificazione generale sia utilizzata sia per i debiti elencati all'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva, sia per circostanze o debiti che non figurano in tali elenchi.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

1. Norme di diritto primario

- 1.1. Articolo 3, paragrafo 3, primo comma, del Trattato sull'Unione europea
- 1.2. Articolo 26 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
- 1.3. Articoli 15 (Libertà professionale e diritto di lavorare), 16 (Libertà d'impresa) e 47 (Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

2. Norme di diritto derivato.

- 2.1. Articolo 21, paragrafo 1, e articolo 23, paragrafi 2 e 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)

3. Giurisprudenza

- 3.1. Sentenza della Corte di giustizia (Settima Sezione) del 16 marzo 2017, Agenzia delle Entrate contro Marco Idiiti, C-493/15 (EU:C:2017:219).

Disposizioni di diritto nazionale invocate

4. Norme di diritto nazionale

- 4.1. Exposición de Motivos de la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal (Relazione sulla legge n. 16/2022, del 5 settembre 2022, che modifica il testo consolidato della legge fallimentare) [questa legge recepisce la direttiva (UE) 2019/1023 nel diritto spagnolo].
- 4.2. Articolo 487, paragrafo 1 (punti da 1 a 6) e paragrafo 2; articolo 489, paragrafi 1 (punti da 1 a 8) e paragrafo 3, e articolo 493, paragrafo 1 (punto 3) e paragrafo 2 del Real Decreto-Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal, [regio decreto legislativo n. 1/2020, del 5 maggio 2020, recante approvazione del testo consolidato della legge fallimentare], come modificato dalla legge n. 16/2022, del 5 settembre.
- 4.3. Articolo 43, paragrafo 1, lettera a), della Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (legge n. 58/2003, del 17 dicembre 2003, in materia tributaria).
- 4.4. Articolo 7, paragrafo 1, del Codice civile

5. Giurisprudenza nazionale

- 5.1. Sentenza del Tribunal Supremo, Pleno de Sala de lo Civil (seduta plenaria della Sezione Civile della Corte suprema, Spagna) sezione 991, del 2 luglio 2019 (ES:TS:2019:2253)
- 5.2. Sentenza del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil (Sezione Civile della Corte suprema, Spagna), sezione 1, del 1° dicembre 2022 (ES:TS:2022:4482)
- 5.3. Sentenza del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil (Sezione Civile della Corte suprema, Spagna), sezione 1, del 10 dicembre 2020 (ES:TS:2020:4069)

- 5.4. Sentenza del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso (Sezione amministrativa della Corte suprema, Spagna) sezione 2, del 10 luglio 2019 (ES:TS:2019:2694).
- 5.5. Sentenza del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso (Sezione amministrativa della Corte suprema, Spagna) sezione 2, del 18 novembre 2015 (ES:TS:2015:4973) e Sentenza del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso (Sezione amministrativa della Corte suprema, Spagna) sezione 2, del 9 aprile 2015 (ES:TS:2015:1491).
- 5.6. Sentenze di varie Audiencias Provinciales (Corti provinciali) (emesse in varie date).

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Il 7 luglio 2022 il debitore, il sig. A. (parte resistente nella presente causa), ha presentato istanza di dichiarazione di fallimento. In precedenza, il debitore aveva tentato di concludere un accordo stragiudiziale di rimborso. Al momento dell'istanza di fallimento, il debitore ha dichiarato debiti per un importo di EUR 537 787,69.
- 2 Il 26 luglio 2022, il giudice del rinvio ha emesso un'ordinanza con cui ha disposto la dichiarazione di fallimento e la chiusura dello stesso per insufficienza della massa fallimentare.
- 3 Il 28 settembre 2022, il debitore ha richiesto l'esdebitazione dalle passività non soddisfatte, chiedendo l'esdebitazione totale dai debiti rimasti insoluti nell'ambito della procedura fallimentare.
- 4 Il 14 ottobre 2022, la Abogacía del Estado (Avvocatura dello Stato), per conto dell'Agencia Estatal de la Administración Tributaria (Agenzia nazionale dell'amministrazione tributaria) (A.E.A.T. o Agencia Tributaria), ricorrente nella presente causa, ha presentato opposizione all'esdebitazione dalle passività non soddisfatte a causa dell'esistenza di vari crediti di diritto pubblico. Nello specifico, la Agencia Tributaria, comunica che oltre ai crediti dichiarati, il sig. A. ha dei debiti a titolo di crediti pubblici per un valore di EUR 127 170,56. Degli EUR 127 170,56, EUR 36 108,97 sono classificati come crediti privilegiati, EUR 36 108,97 come crediti chirografari, nonché EUR 75 952,50 come crediti subordinati. Allo stesso tempo, la Agencia Tributaria afferma che, degli EUR 127 170,56, un totale di EUR 114 408,09 corrisponde a un provvedimento definitivo di trasferimento dell'obbligazione tributaria del 13 gennaio 2017, adottato, pertanto, entro i 10 anni precedenti la domanda di esdebitazione dalle passività non soddisfatte. E analogamente, il debitore ha altri debiti di diritto pubblico non esdebitabili conformemente alla regola generale di esclusione dall'esdebitazione prevista dal diritto fallimentare, nella versione che risulta dopo il recepimento della direttiva (UE) 2019/1023 con la legge 16/2022 del 5 settembre.

- 5 L'opposizione da parte dell'Agencia Tributaria è stata accolta dal giudice del rinvio il 19 ottobre 2022.
- 6 Il 3 novembre 2022 il debitore-fallito si è opposto alla richiesta presentata dalla Agencia Tributaria.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 7 La Agencia Tributaria chiede al giudice del rinvio (prima domanda) di negare al debitore-fallito, sig. A., l'accesso all'esdebitazione richiesta in quanto esiste un provvedimento definitivo di trasferimento dell'obbligazione tributaria emesso nei suoi confronti in data 13 gennaio 2017, ricadente pertanto nei 10 anni precedenti la domanda di esdebitazione dalle passività non soddisfatte, da cui consegue che il debitore non ha agito in buona fede al momento della domanda di esdebitazione. Il provvedimento definitivo di trasferimento dell'obbligazione tributaria adottato nei confronti del sig. A. si basa sulle seguenti circostanze di fatto: il sig. A. è stato, in passato, amministratore di una società commerciale denominata INVERSIONES MONIKAPITAL, S. L.; durante il periodo in cui il sig. A. è stato amministratore della società commerciale, la società non ha presentato (in particolare, nel 2010) alcune dichiarazioni IVA che era tenuta a presentare. Due anni dopo (nel 2012), l'Agencia Tributaria ha notificato alla INVERSIONES MONIKAPITAL, S. L., un accertamento tributario affinché questa società pagasse i suoi debiti all'Agencia Tributaria. Questo accertamento non è stato impugnato. Cinque anni dopo — nello specifico il 13 gennaio 2017—, l'Agencia Tributaria, in applicazione dell'articolo 43, paragrafo 1, lettera a), della Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (legge n. 58/2003, del 17 dicembre 2003, in materia tributaria), ha emesso un provvedimento di trasferimento dell'obbligazione tributaria nei confronti del sig. A., nella sua qualità di obbligato secondario per i debiti e le sanzioni tributarie a carico della società di cui era stato amministratore. Detta obbligazione ammonta a EUR 114 408,09. Secondo l'Agencia Tributaria, la decisione di trasferimento dell'obbligazione tributaria è definitiva e pertanto preclude l'accesso all'esdebitazione.
- 8 Nel contempo (seconda domanda), l'Agencia Tributaria chiede che altri debiti di diritto pubblico a carico del sig. A. (come le multe per le infrazioni del codice stradale) siano dichiarati non esdebitabili, fatti salvi i limiti previsti dall'articolo 489, paragrafo 1, punto 5, del TRLC, laddove applicabili.
- 9 Tali domande sono avanzate ai sensi dell'articolo 487, paragrafo 1, punto 2, del TRLC (limiti all'accesso all'esdebitazione per mancanza di buona fede da parte del debitore) e dell'articolo 489, paragrafo 1, punto 5, del TRLC (limiti all'oggetto dell'esdebitazione), come modificato dalla Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal (legge n. 16/2022, del 5 settembre 2022, che modifica il testo consolidato della legge fallimentare), che è la normativa con cui la Spagna ha recepito la direttiva (UE) 2019/1023 nel diritto interno.

- 10 Il debitore-fallito si oppone alle richieste dell'Agencia Tributaria. Sostiene in generale, sulla base della direttiva (UE) 2019/1023, (i) che la finalità di tale direttiva è quella di far ottenere un'esdebitazione integrale; (ii) che la direttiva non dice nulla in particolare sui crediti di diritto pubblico, ma insiste sul fatto che gli Stati membri dovrebbero disporre di sistemi che favoriscano l'esdebitazione integrale senza distinguere fra i tipi di creditori; (iii) che, ammettendo la possibilità che hanno gli Stati membri, ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva, di limitare l'esdebitazione nei confronti di determinati debiti, tale facoltà di limitazione è disciplinata in modo molto dettagliato e come numerus clausus (e che i crediti di diritto pubblico non figurano nell'elenco delle eventuali limitazioni, sebbene quest'ultimo includa, ad esempio, i debiti [riguardanti obbligazioni] alimentari); e, (iv) infine, che la tutela offerta dalla normativa spagnola ai crediti di diritto pubblico viola l'obiettivo previsto dalla stessa normativa dell'Unione europea.

Breve esposizione dei motivi del rinvio pregiudiziale

PRIMO.- Contesto generale della domanda di pronuncia pregiudiziale. Evoluzione della normativa spagnola sul diritto all'esdebitazione integrale dalle passività non soddisfatte. Analogie e differenze tra le questioni pregiudiziali nella presente causa e quelle nelle cause C-687/22 e C-111/23

- 11 Come premessa generale alla presente domanda di pronuncia pregiudiziale, questo giudice del rinvio sottolinea che, alla luce della direttiva (UE) 2019/1023, il caso di specie solleva seri dubbi sulla compatibilità della normativa nazionale che ha recepito tale direttiva nell'ordinamento spagnolo rispetto alla direttiva stessa. Per tale motivo vengono sottoposte alla Corte di giustizia dell'Unione europea diverse questioni pregiudiziali che il giudice del rinvio riunisce in due gruppi:
- a. Questioni pregiudiziali relative all'accesso al diritto all'esdebitazione integrale, riguardo alla corretta interpretazione dell'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2019/1023.
 - b. Questioni pregiudiziali relative alla portata dell'esdebitazione integrale, in relazione alla corretta interpretazione dell'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva (UE) 2019/1023.
- 12 In entrambi i casi il filo conduttore è lo stesso: la disciplina del credito pubblico (o dei crediti di diritto pubblico) che il legislatore spagnolo ha introdotto con il Real Decreto Legislativo 1/20 (regio decreto legislativo n. 1/20) del 5 maggio, mediante la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal (legge n. 16/2022, del 5 settembre 2022, che modifica il testo consolidato della legge fallimentare) che recepisce la direttiva 2019/1023.

- 13 Secondo il giudice del rinvio, la legge 16/2022 ha conferito ai crediti di diritto pubblico una tutela maggiore —e probabilmente incompatibile con la direttiva (UE) 2019/1023— in due momenti distinti: (1°) in sede di recepimento dell'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2019/1023, mediante l'articolo 487, paragrafo 1, punto 2, del TRLC, nella misura in cui determinati crediti di diritto pubblico servono per delimitare dal punto di vista normativo la nozione giuridica di buona fede e (2°) in sede di recepimento dell'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva (UE) 2019/1023, mediante l'articolo 489, paragrafo 1, punto 5, del TRLC, nella misura in cui generalmente il credito pubblico sarebbe non esdebitabile.
- 14 Di seguito si riporta una breve sintesi **dell'evoluzione, nell'ordinamento spagnolo, della normativa sul diritto all'esdebitazione integrale dalle passività non soddisfatte in relazione ai debiti di diritto pubblico**. Il diritto all'esdebitazione integrale (noto come «esdebitazione dalle passività insoddisfatte») è stato introdotto nel nostro ordinamento giuridico nel 2013 con la modifica dell'articolo 178 della Ley Concursal (legge fallimentare) (LC 22/2003) allora vigente. Il regime di esdebitazione è stato ulteriormente sviluppato nel 2015 attraverso una nuova riforma della LC 22/2003, alla quale è stato aggiunto l'articolo 178 bis. Le disposizioni contenute in questo nuovo articolo sono state oggetto di diverse interpretazioni giurisprudenziali. La discussione, in sostanza, verteva sull'ambito di applicazione dell'esdebitazione in relazione ai crediti di diritto pubblico, che ha portato il Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna) a emettere, nel 2019, l'importante sentenza della Sala de lo Civil (Sezione civile), del 2 luglio 2019, ROJ: STS 2253/2019 — ES:TS:2019:2253. Secondo i parametri del diritto spagnolo, la sentenza sopra citata «ha creato la giurisprudenza» nel senso propriamente detto, diventando pertanto fonte di diritto —. In tale sentenza, il Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna) ha ritenuto che, nel caso in cui l'esdebitazione fosse stata ottenuta attraverso un'esdebitazione immediata (in contrapposizione alla modalità del piano di rimborso) gran parte del credito pubblico risultava esdebitabile. Nel 2020 il Governo ha introdotto, tramite il Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Concursal (TRLC) (regio decreto legislativo n. 1/20, del 5 maggio 2020, che approva il testo consolidato della legge fallimentare - TRLC), una nuova normativa sul diritto all'esdebitazione, concedendo un regime più favorevole ai crediti di diritto pubblico rispetto a quello derivante dalla citata sentenza del Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna). Diversi giudici e tribunali hanno ritenuto che lo strumento legislativo utilizzato dal Governo (un regio decreto legislativo che può avere ad oggetto solo la rifusione di norme preesistenti, ma non introdurre una nuova normativa) violasse il principio dell'ultra vires e hanno deciso di non applicare questo nuovo regime, nonché di attenersi al regime sancito dalla giurisprudenza del Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna). Infine, nel 2022, con la legge n. 16/2022, è stata recepita la direttiva (UE) 2019/1023 e, a tal fine, è stato modificato il TRLC. Quest'ultima riforma ha comportato, in termini generali, una tutela maggiore o supertutela dei crediti di diritto pubblico che, secondo questo giudice, potrebbe non essere

compatibile con la direttiva recepita, in particolare con l'articolo 23, paragrafi 2 e 4, della direttiva (UE) 2019/1023.

- 15 D'altra parte, le questioni pregiudiziali sollevate nella presente causa mostrano **analogie e differenze con quelle sollevate nelle cause C-687/22 (Agencia Estatal de la Administración Tributaria) e C-111/23 (Agencia Estatal de la Administración Tributaria)** presentate dall'Audiencia Provincial de Alicante (Corte provinciale di Alicante, Spagna). Alcune delle questioni sollevate in queste due domande di pronuncia pregiudiziale si sovrappongono a quelle sollevate nella presente causa. Le risposte in tali cause potrebbero dunque condizionare le risposte fornite nella presente causa. Tuttavia, a differenza delle cause C-687/22 e C-111/23, nella presente causa, il dubbio sull'interpretazione del diritto dell'Unione si proietta direttamente sulla normativa di recepimento della direttiva 2019/1023, vale a dire la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal (legge n. 16/2022, del 5 settembre 2022, che modifica il testo consolidato della legge fallimentare) entrata in vigore il 26 settembre 2022. Per contro, nelle cause C-687/22 e C-111/23, la Corte di giustizia dell'Unione europea è chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione del diritto dell'Unione in relazione alla normativa spagnola anteriore al recepimento della direttiva (UE) 2019/1023 e introdotta prima della scadenza del termine di recepimento. Nonostante la normativa precedente non recepisca la direttiva (UE) 2019/1023, si sottolinea che potrebbe essere contraria al diritto dell'Unione in quanto compromette gravemente la realizzazione del risultato che la direttiva 2019/1023 prescrive (v., tra le altre, la sentenza della Corte di giustizia nella causa C-129/96, Inter-Environnement Wallonie ASBL/Région wallonne del 18 dicembre 1997, EU:C: 1997:628, punto 50).

SECONDO.- Dubbi sull'interpretazione dell'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2019/1023

- 16 **Questione pregiudiziale 1.1.** Il giudice del rinvio sottolinea il paradosso per cui il recepimento della direttiva (UE) 2019/1023 da parte del legislatore spagnolo (con la legge n. 16/2022) ha portato all'introduzione di un sistema di accesso all'esdebitazione più restrittivo rispetto al sistema precedente alla norma di recepimento. Nello specifico, l'attuale formulazione dell'articolo 487 del TRLC contiene le limitazioni o eccezioni all'accesso all'esdebitazione integrale dalle passività non soddisfatte. Una di queste eccezioni — che è contenuta nel paragrafo 1, punto 2, di tale articolo e si basa sul fatto *che, nei dieci anni precedenti la domanda di esdebitazione (...) sia stato adottato un provvedimento definitivo di trasferimento dell'obbligazione tributaria nei confronti del debitore* — è servita come motivo dell'opposizione nella presente controversia da parte della Agencia Tributaria alla domanda di esdebitazione formulata dal sig. A.
- 17 Secondo il giudice del rinvio, si tratta di un'eccezione che non ha alcun nesso con l'elenco meramente esemplificativo delle deroghe all'accesso all'esdebitazione di cui all'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva. Questa natura meramente

esemplificativa impone particolari obblighi di controllo per impedire agli Stati membri di svuotare di significato il diritto all'esdebitazione integrale attraverso un'eccessiva delimitazione della buona fede. Inoltre, la summenzionata eccezione è stata introdotta ex novo nella normativa spagnola in quanto non era inclusa nelle versioni precedenti al recepimento e comporta l'introduzione di un nuovo requisito di delimitazione di ciò che dovrebbe essere inteso come «buona fede del debitore» (che è il presupposto necessario del diritto all'esdebitazione dalle passività non soddisfatte).

- 18 A parere del giudice del rinvio, il diritto all'esdebitazione integrale è un diritto di origine comunitaria e una normativa nazionale non può comprometterne il contenuto essenziale. Questo diritto deve essere interpretato anche in relazione agli articoli 15 (diritto di lavorare) e 16 (libertà d'impresa) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dal momento che, non avendo accesso alla remissione dei debiti integrale, gli imprenditori sovraindebitati non avranno la possibilità di riprendere le loro attività commerciali. In definitiva, il diritto all'esdebitazione integrale è essenziale per garantire mercati dinamici e competitivi, il che assume particolare rilevanza per il mercato unico.
- 19 **Questione pregiudiziale 1.2.** Tale questione pregiudiziale è giustificata in quanto la norma introdotta nell'articolo 487, paragrafo 1, punto 2, del TRLC — *secondo la quale un debitore che, nei 10 anni precedenti la domanda di esdebitazione, sia stato sanzionato con una decisione amministrativa definitiva per infrazioni molto gravi in materia fiscale, di sicurezza sociale o di ordine pubblico, non può ottenere l'esdebitazione dalle passività non soddisfatte, o qualora, nello stesso periodo di 10 anni, sia stato emesso un provvedimento definitivo di trasferimento dell'obbligazione tributaria, salvo il caso in cui, alla data di presentazione della domanda di esdebitazione, egli abbia soddisfatto integralmente la propria obbligazione* — sembra voler stabilire una tutela del credito pubblico eccedente la tutela riconosciutagli nell'ambito della procedura concorsuale, alterando così surrettiziamente l'ordine di prelazione dei crediti fallimentari.
- 20 In effetti, questa formulazione crea un chiaro incentivo: l'imprenditore sovraindebitato che ha commesso un'infrazione fiscale grave o molto grave o ha commesso (a prescindere dalla gravità) un'infrazione in materia di sicurezza sociale o di ordine pubblico o è stato oggetto di un provvedimento di trasferimento dell'obbligazione tributaria, preferirà molto probabilmente adempiere alla propria obbligazione derivante da tali fatti prima di chiedere l'esdebitazione, perché, altrimenti, gli verrà impedito l'accesso al diritto all'esdebitazione per qualsiasi altro debito. Tale effetto si produrrà anche se è già stato dichiarato il fallimento. In sintesi, il giudice del rinvio ritiene che la formulazione dell'articolo 487, paragrafo 1, punto 2, del TRLC non sia volta a individuare il debitore disonesto, ma piuttosto a obbligare l'imprenditore a soddisfare i crediti di diritto pubblico che, nell'ambito di una procedura fallimentare, difficilmente sarebbero soddisfatti. Inoltre, questa formulazione genera externalità negative in termini di mercato, poiché il debitore preferirà

pagare i debiti di diritto pubblico piuttosto che pagare altri creditori privilegiati o chirografari, ad esempio i suoi fornitori.

- 21 **Questione pregiudiziale 1.3.** Tale questione si basa sulla natura e sulle caratteristiche del trasferimento dell'obbligazione tributaria. Il giudice del rinvio non mette in discussione le solide basi di tale meccanismo (disciplinato dagli articoli 41, 42 e 43 della Ley General Tributaria [legge in materia tributaria]), ma afferma: (i) che il trasferimento dell'obbligazione tributaria ha chiaramente la finalità di incrementare il gettito fiscale e non tiene conto della capacità finanziaria dell'obligato secondario, bensì della capacità finanziaria di un terzo, l'obligato principale (nella fattispecie, la società commerciale INVERSIONES MONIKAPITAL, S.L.), motivo per cui il fondamento per il trasferimento dell'obbligazione tributaria non può trovarsi in un generico «obbligo di solidarietà» nel sostegno della spesa pubblica; (ii) che l'obligato secondario a cui è trasferita l'obbligazione svolge la funzione di fideiussore del credito tributario; (iii) che la mera negligenza dell'amministratore della società è sufficiente per disporre il trasferimento dell'obbligazione tributaria, senza che sia richiesto il dolo o l'intenzione fraudolenta; (iv) che una condotta meramente negligente difficilmente può essere considerata equivalente alla malafede dell'imprenditore su cui si basa l'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2019/1023; e (v) che, nell'ordinamento giuridico spagnolo, l'accesso all'esdebitazione richiede la previa dichiarazione di fallimento e che è pacifico che il fallimento del sig. A. non è stato considerato bancarotta.
- 22 **Questione pregiudiziale 1.4.** L'articolo 487, paragrafo 1, punto 2, del TRLC prevede un periodo di dieci anni come termine durante il quale non è possibile ottenere l'esdebitazione dalle passività non soddisfatte, termine che decorre dalla data in cui è inflitta la sanzione (per infrazioni in materia fiscale, di sicurezza sociale o di ordine pubblico) o dalla data in cui è stato adottato il provvedimento definitivo di trasferimento dell'obbligazione tributaria. Come si può notare, questo termine non è calcolato con riferimento al momento in cui si verifica il fatto che ha generato la sanzione (che è la data in cui è stata commessa l'infrazione) o al momento in cui si verifica il fatto che ha generato il provvedimento di trasferimento (che è la data in cui il debito è sorto o è stato riconosciuto). Il giudice del rinvio non ritiene ragionevole che il periodo di tempo durante il quale può essere accertata la malafede del debitore possa essere così lungo. A suo avviso, si tratta di un termine assolutamente sproporzionato. Inoltre, il periodo durante il quale il debitore non può accedere all'esdebitazione integrale dipende da una serie di fattori (tra cui l'efficienza dell'amministrazione nell'imporre sanzioni o nell'adottare provvedimenti), fattori che non hanno nulla a che vedere con la condotta del debitore sul mercato. Inoltre, prevedendo termini così lunghi durante i quali il debitore non può accedere all'esdebitazione, quest'ultimo probabilmente sarà indotto a operare nell'economia sommersa. D'altra parte, il risultato di questa normativa nazionale è quello di rafforzare l'incentivo del debitore ad adempiere alla propria obbligazione tributaria per tali fatti il prima possibile (sanzioni o provvedimenti di trasferimento) perché, altrimenti, gli verrà impedito per un periodo molto più lungo l'accesso al diritto all'esdebitazione per

qualsiasi altro debito. Ciò implica, ancora una volta, il rafforzamento della posizione dei crediti di diritto pubblico ben al di sopra di altri crediti.

- 23 **Questione pregiudiziale 1.5.** L'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva prevede espressamente che qualsiasi limite o deroga alle disposizioni degli articoli da 20 a 22 della direttiva (riguardanti il diritto di accesso all'esdebitazione integrale) devono essere «debitamente giustificate». Secondo il giudice del rinvio, la relazione sulla legge n. 16/2022 —che è la legge che ha dato la sua attuale formulazione agli articoli controversi del TRLC— non sembra fornire una motivazione sufficiente per spiegare i limiti specificamente previsti dall'articolo 487, paragrafo 1, punto 2, del TRLC. Come conseguenza del riconoscimento del diritto all'esdebitazione integrale di cui all'articolo 20 della direttiva, l'articolo 23, paragrafo 2 della direttiva impone un obbligo speciale di motivazione delle esclusioni eventualmente previste dal legislatore nazionale, motivazione che deve giustificare ogni specifica esclusione, non essendo sufficiente una motivazione meramente generica. Solo così si può dimostrare che il legislatore nazionale ha rispettato la nozione di buona fede in senso comunitario. La motivazione specifica è molto più necessaria in sistemi come quello spagnolo, che ha optato per un sistema normativo (e non basato su una valutazione) di buona fede, sistema che limita quasi totalmente ogni margine di discrezionalità da parte del giudice. Inoltre, in presenza di un sistema normativo di buona fede, vi è il rischio di rafforzamento di finalità diverse e antagoniste rispetto al riconoscimento del diritto all'esdebitazione integrale. Ciò è tanto più evidente quando l'accesso al diritto all'esdebitazione è subordinato al fatto che non vi sia stato, previamente, un provvedimento definitivo di trasferimento dell'obbligazione tributaria. Si è già detto che si tratta di una fattispecie introdotta ex novo nel diritto spagnolo, non prevista nell'elenco esemplificativo dell'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva e per il quale non è necessario *il dolo o l'intenzione*, ma semplicemente l'«omissione dell'esercizio di funzioni». Il giudice del rinvio dubita che quanto precede corrisponda all'esistenza di una condotta in malafede, come richiesto dalla direttiva (UE) 2019/1023.

TERZO.- Dubbi interpretativi riguardo all'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva (UE) 2019/1023

- 24 **Questione pregiudiziale 2.1.** Tale questione è strettamente collegata alle questioni sollevate nelle cause C-687/22 e C-111/23. Si è già detto che queste ultime domande di pronuncia pregiudiziale riguardano la legislazione che precede il recepimento della direttiva. A seguito del recepimento e dato che l'articolo 489, paragrafo 1, punto 5, del TRLC ha ampliato le categorie di debiti esclusi dall'esdebitazione, si ritiene necessario sottoporre nuovamente alla Corte di giustizia dell'Unione europea detta questione nella presente causa.
- 25 **Questione pregiudiziale 2.2.** L'articolo 489, paragrafo 1, punto 5, del TRLC stabilisce una regola generale di esclusione dei crediti di diritto pubblico dall'esdebitazione. È vero che esiste un elenco limitato di deroghe sebbene gli

importi massimi esdebitabili a questo titolo siano molto limitati. Il giudice del rinvio ritiene, tuttavia, che il credito pubblico non sia disciplinato dalla direttiva come un credito non esdebitabile. Inoltre, l'esclusione del credito pubblico dall'esdebitazione non era la regola generale neppure prima del recepimento della direttiva in Spagna. Il Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna), prendendo come riferimento la raccomandazione della Commissione, del 12 marzo 2014, su un nuovo approccio al fallimento delle imprese e all'insolvenza e il preambolo del Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social (regio decreto legge n. 1/2015, del 27 febbraio 2015, sul meccanismo della seconda opportunità, la riduzione degli oneri finanziari e altre misure di ordine sociale), ha ritenuto che la posizione in linea con il diritto dell'Unione fosse quella favorevole all'esdebitabilità del credito pubblico o, quantomeno, a una tutela non assoluta del credito pubblico. Come si è visto, la successiva evoluzione della normativa spagnola in materia (e soprattutto dopo il recepimento della direttiva) è andata nella direzione opposta. Il giudice del rinvio nutre seri dubbi sulla compatibilità con il diritto dell'Unione europea di una norma che attua l'esclusione generale del credito pubblico senza tener conto della specifica natura del debito e neppure della proporzione che tale debito rappresenta rispetto al passivo totale.

- 26 **Questione pregiudiziale 2.3.** Gli interrogativi sull'eventuale incompatibilità con la direttiva (UE) 2019/1023 aumentano ulteriormente se ai dubbi precedenti (questione pregiudiziale 2.2.) si aggiunge il fatto che l'esclusione dei crediti di diritto pubblico è prevista dalla normativa spagnola di recepimento per tutti i tipi di debito pubblico, senza tener conto della loro classificazione nelle procedure concorsuali. Per il giudice del rinvio, l'articolo 489, paragrafo 1, punto 5, del TRLC nella sua versione attuale non è coerente con il sistema fallimentare generale; genera differenze di trattamento prive di giustificazione e privilegia in modo irragionevole i crediti chirografari e subordinati rispetto ad altri di rango pari o superiore. Ciò compromette la competitività del tessuto economico e porterà a differenze competitive inaccettabili tra gli Stati membri. Per il giudice del rinvio, lo Stato deve essere sottoposto allo stesso trattamento degli altri creditori, al fine di sostenere il sistema di trattamento dell'insolvenza. Non vi è alcun motivo valido per ritenere che, se la legge obbliga i creditori chirografari a rinunciare ai loro legittimi crediti, lo Stato non debba attenersi alle stesse regole. Tale conclusione non è inficiata dal fatto che siano esclusi dall'esdebitazione taluni crediti di diritto pubblico [come nel caso di sanzioni amministrative molto gravi per le quali si tiene conto della natura particolare del debito (sanzionatoria) e del suo carattere (molto grave), il che può rivelare una condotta scorretta del debitore]. Ciò che non sembra ragionevole, tuttavia, è una regola generale di esclusione dei crediti pubblici dall'esdebitazione.
- 27 **Questione pregiudiziale 2.4.** Si è detto sopra (questione pregiudiziale 2.2.) che la regola generale in materia di esdebitazione dei crediti pubblici prevede alcune deroghe, ma solo per un elenco limitato di crediti di diritto pubblico e per importi limitati. Tali importi limitati, per il giudice del rinvio, appaiono arbitrari. Si tratta di un limite che non ha alcuna relazione con l'importo totale del debito e che non

è giustificato dalla norma di recepimento. Non è rispettata alcuna regola di proporzionalità. E tali importi non garantiscono nemmeno che il debitore possa avere una seconda opportunità. Secondo il giudice del rinvio, tutto ciò rende privo di significato il diritto all'esdebitazione integrale.

- 28 **Questione pregiudiziale 2.5.** Quanto alla questione della giustificazione dei limiti e delle esclusioni del diritto all'esdebitazione integrale, occorre ricordare che l'unica giustificazione si trova nella relazione alla normativa di recepimento: la legge n. 16/2022. Tuttavia, tale giustificazione si riferisce solo alle esclusioni previste dall'articolo 489 del TRLC e non ai limiti di cui all'articolo 487 TRLC. Il giudice del rinvio ripercorre gli aspetti principali della giustificazione contenuta nella relazione di cui sopra: (a) la giustificazione richiama i principi generali (si fa riferimento alla *particolare importanza* che riveste, *per una società giusta e solidale, fondata sullo stato di diritto*, il fatto che *siano stati soddisfatti determinati debiti*, ad esempio: *debiti riguardanti obbligazioni alimentari, debiti di diritto pubblico, debiti derivanti da reati, debiti derivanti da responsabilità extracontrattuale*); (b) le deroghe all'esdebitazione sono incluse in un elenco meramente esemplificativo che giustifica pertanto in blocco tutte le ipotesi, senza tener conto della diversa natura di ciascuna di esse; (c) il credito pubblico sembra confondersi con i *debiti riguardanti obbligazioni alimentari, i debiti derivanti da reati e i debiti derivanti da responsabilità extracontrattuale*. Queste tre categorie sono espressamente elencate all'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva (UE) 2019/1023. Tuttavia, i debiti o i crediti di diritto pubblico non sono inclusi nell'elenco dell'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva.
- 29 Alla luce di quanto precede, il giudice del rinvio si chiede: (1) se al legislatore nazionale è consentito giustificare in blocco e non caso per caso ciascuna delle fattispecie di non esdebitazione; (2) se un tipo di debito non contemplato dall'articolo 23, paragrafo 4 della direttiva (UE) 2019/1023, come nel caso dei debiti di diritto pubblico, non necessita di una motivazione particolare; e (3) se il richiamo alla *particolare importanza* che, *per una società giusta e solidale, fondata sullo stato di diritto*, riveste il fatto che *siano soddisfatti determinati debiti*, sia una giustificazione sufficiente alla luce dell'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva.