

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

8 novembre 2012 (*)

«Libera circolazione dei lavoratori – Articolo 45 TFUE – Procedura di cancellazione totale o parziale di debiti – Debitore persona fisica – Normativa nazionale che subordina la concessione di una misura di cancellazione di debiti al requisito della residenza»

Nella causa C-461/11,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dallo Stockholms tingsrätt (Svezia), con decisione del 23 agosto 2011, pervenuta in cancelleria il 2 settembre 2011, nel procedimento

Ulf Kazimierz Radziejewski

contro

Kronofogdemyndigheten i Stockholm,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, facente funzione di presidente della Terza Sezione, dai sigg. K. Lenaerts (relatore), E. Juhász, J. Malenovský, e D. Šváby, giudici,

avvocato generale: sig.ra E. Sharpston

cancelliere: sig.ra C. Strömholm, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 24 maggio 2012,

considerate le osservazioni presentate:

- per U. K. Radziejewski, da E. Envall, socionom/utredare;
- per il Kronofogdemyndigheten i Stockholm, da A.-C. Gustafsson e S. Höglund Westermark, in qualità di agenti;
- per il governo svedese, da A. Falk, C. Meyer-Seitz e C. Stege, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da J. Enegren e G. Rozet, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 13 settembre 2012,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 45 TFUE.

- 2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra il sig. Radziejewski e il Kronofogdemyndigheten i Stockholm (servizio pubblico dell'esecuzione forzata di Stoccolma; in prosieguo: il «KFM») in merito ad una domanda di cancellazione di debiti.

Contesto normativo

La normativa dell'Unione

Il regolamento (CE) n. 1346/2000

- 3 Ai sensi del considerando 9 del regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativo alle procedure di insolvenza (GU L 160, pag. 1):

«(...) Le procedure di insolvenza cui si applica il presente regolamento sono elencate negli allegati (...)».

- 4 L'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 1346/2000 ha il seguente tenore:

«Il presente regolamento si applica alle procedure concorsuali fondate sull'insolvenza del debitore che comportano lo spossessamento parziale o totale del debitore stesso e la designazione di un curatore».

- 5 L'articolo 2, lettera a), del regolamento n. 1346/2000 definisce la «procedura d'insolvenza» come «le procedure concorsuali di cui all'articolo 1, paragrafo 1», che sono menzionate nell'elenco che figura nell'allegato A.

- 6 L'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 1346/2000 così dispone:

«Sono competenti ad aprire la procedura di insolvenza i giudici dello Stato membro nel cui territorio è situato il centro degli interessi principali del debitore (...)».

- 7 L'allegato A del regolamento n. 1346/2000 così recita:

«Procedure d'insolvenza di cui all'articolo 2, lettera a)

(...)

SVERIGE

– Konkurs

– Företagsrekonstruktion

(...)».

Il regolamento (CE) n. 44/2001

- 8 L'articolo 1 del 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 2001, L 12, pag. 1), definisce il suo ambito di applicazione nei seguenti termini:

«1. Il presente regolamento si applica in materia civile e commerciale, indipendentemente dalla natura dell'organo giurisdizionale. Esso non concerne, in particolare, la materia fiscale, doganale ed amministrativa.

2. Sono esclusi dal campo di applicazione del presente regolamento:

(...)

b) i fallimenti, i concordati e [e] procedure affini;

(...)».

9 L'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 44/2001 stabilisce quanto segue:

«La persona domiciliata nel territorio di uno Stato membro può essere convenuta in un altro Stato membro:

1) a) in materia contrattuale, davanti al giudice del luogo in cui l'obbligazione dedotta in giudizio è stata o deve essere eseguita;

(...)».

10 L'articolo 32 del regolamento n. 44/2001 così recita:

«Ai sensi del presente regolamento, per decisione si intende, a prescindere dalla denominazione usata, qualsiasi decisione emessa da un giudice di uno Stato membro, quale ad esempio decreto, sentenza, ordinanza o mandato di esecuzione, nonché la determinazione delle spese giudiziali da parte del cancelliere».

11 A norma dell'articolo 62 del regolamento n. 44/2001:

«In Svezia, in caso di procedimenti sommari relativi ad ingiunzioni di pagamento (betalningsföreläggande) e all'assistenza (handräckning) i termini "giudici", "organi giurisdizionali" e "autorità giudiziarie" comprendono l'autorità pubblica svedese per l'esecuzione forzata (kronofogdemyndighet)».

Il diritto svedese

12 L'articolo 4 della legge n. 548 del 2006, relativa alla cancellazione totale o parziale di debiti [skuldsaneringslagen (2006:548); in prosieguo: la «SSL»], così recita:

«Può essere ammesso alla procedura di cancellazione totale o parziale del debito qualsiasi debitore residente in Svezia, persona fisica, a condizione che:

1°) sia insolvente o indebitato in misura tale per cui, verosimilmente, non è in grado di onorare i propri debiti in tempi prevedibili, e

2°) tenuto conto delle sue condizioni personali ed economiche, appaia ragionevole ammetterlo a tale procedura.

Ai fini dell'applicazione del primo comma, si considera residente in Svezia chi sia iscritto nell'anagrafe della popolazione residente di tale paese.

Ai fini dell'applicazione del precedente punto 2, sono prese in considerazione, in particolare, le circostanze in cui è insorto il debito, gli sforzi compiuti dal debitore per adempiere le

proprie obbligazioni e il suo spirito di collaborazione durante l'esame dell'istanza di cancellazione del debito.

Nel caso si tratti di un operatore economico, il debitore può essere ammesso alla procedura di cancellazione del debito solamente se la situazione economica della sua impresa risulta chiara».

- 13 L'articolo 13 della SSL prevede che l'istanza sia respinta se non soddisfa le condizioni di cui al suo articolo 4.
- 14 L'articolo 14 della SSL stabilisce che, se necessario, il KFM può chiedere presso le altre amministrazioni informazioni sulla situazione personale e finanziaria del debitore.
- 15 Ai sensi dell'articolo 17 della SSL, il KFM può, se necessario, ascoltare il debitore prima della decisione. In tal caso, quest'ultimo deve presentarsi di persona alla convocazione e fornire le informazioni necessarie.

I fatti e la questione pregiudiziale

- 16 Il sig. Radziejewski è un cittadino svedese che risiede e lavora in Belgio dal 2001. Il suo datore di lavoro è la Chiesa di Svezia.
- 17 Fra il 1971 e il 1996 egli gestiva assieme alla moglie un istituto di cura in Svezia che, nel 1996, veniva messo in liquidazione, con conseguente dichiarazione di insolvenza a carico dei coniugi Radziejewski. Essi subivano una procedura di pignoramento sullo stipendio, gestita dalla KFM, a partire dal 1997.
- 18 Nel 2011 il sig. Radziejewski presentava presso il KFM istanza di cancellazione di debiti. Tale istanza veniva respinta con decisione del 29 giugno 2011, perché una delle condizioni per l'ammissione a detta procedura consisteva nel fatto che il debitore fosse residente in Svezia. Il KFM non esaminava se a favore del sig. Radziejewski ricorressero le altre condizioni previste dalla legge per poter beneficiare di un provvedimento di cancellazione di debiti.
- 19 Il sig. Radziejewski impugnava tale decisione di diniego dinanzi allo Stockholms tingsrätt, sostenendo, inter alia, che la legge svedese è in contrasto con la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione europea. Chiedeva allo Stockholms tingsrätt di rinviare il procedimento al KFM ingiungendo a quest'ultimo di avviare una procedura di cancellazione di debiti.
- 20 Secondo lo Stockholms tingsrätt, la procedura di cancellazione di debiti non ricade nella sfera di applicazione del regolamento n. 1346/2000. Pertanto, in linea generale, un provvedimento adottato da un'autorità svedese conformemente a tale procedura non può essere eseguito fuori del Regno di Svezia.
- 21 Lo Stockholms tingsrätt spiega che un provvedimento di cancellazione di debiti può essere concesso unicamente se il debitore risiede in Svezia, senza tuttavia che sia richiesta la nazionalità svedese. Una persona che sia emigrata e risieda all'estero, quindi, non può beneficiare di un provvedimento di cancellazione di debiti in Svezia, anche qualora esista un forte collegamento con tale Stato membro in quanto i debiti sono insorti in Svezia e il datore di lavoro di tale persona è di nazionalità svedese.

- 22 Ciò posto, lo Stockholms tingsrätt ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se il requisito della residenza in Svezia di cui all'articolo 4 della [SSL] possa costituire un ostacolo a – o dissuadere un lavoratore dal – lasciare la Svezia esercitando il proprio diritto di libera circolazione e sia, quindi, in contrasto con la disposizione sulla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione contenuta nell'articolo 45 [TFUE]».

Osservazioni preliminari

- 23 In via preliminare occorre constatare, da un lato, che, come obiettato dal governo svedese nelle sue osservazioni scritte, la procedura svedese di cancellazione di debiti non comporta lo spossessamento del debitore, con la conseguenza che tale procedura non può essere qualificata alla stregua di una procedura di insolvenza a norma dell'articolo 1 del regolamento n. 1346/2000 (vedi, in questo senso, sentenza del 2 maggio 2006, Eurofood IFSC, C-341/04, Racc. pag. I-3813, punto 46).
- 24 La procedura svedese di cancellazione di debiti non figura peraltro neppure all'allegato A del regolamento n. 1346/2000. Dato che tale regolamento si applica unicamente alle procedure elencate in detto allegato, la procedura di cancellazione di debiti oggetto del procedimento principale non rientra nella sua sfera di applicazione.
- 25 Per quanto riguarda, dall'altro lato, il regolamento n. 44/2001, occorre rilevare, come ha evidenziato l'avvocato generale al paragrafo 41 delle conclusioni, che una decisione di cancellazione di debiti come quella oggetto del procedimento principale costituisce un atto adottato da un'autorità amministrativa la quale, nelle procedure diverse da quelle previste dall'articolo 62 dello stesso regolamento, non può essere qualificata come «giudice» nell'accezione dell'articolo 32 del medesimo regolamento.
- 26 Di conseguenza, una decisione di cancellazione di debiti emanata da un'autorità pubblica come il KFM esula dall'ambito di applicazione del regolamento n. 44/2001.
- 27 È alla luce di queste considerazioni che occorre rispondere alla questione sottoposta alla Corte dal giudice del rinvio.

Sulla questione pregiudiziale

- 28 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 45 TFUE vada interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, che subordina la concessione di un provvedimento di cancellazione di debiti al requisito della residenza nello Stato membro interessato.
- 29 A questo proposito, occorre ricordare che l'insieme delle disposizioni del Trattato FUE relative alla libera circolazione delle persone mira ad agevolare, per i cittadini degli Stati membri, l'esercizio di attività lavorative di qualsiasi tipo nel territorio dell'Unione ed osta ai provvedimenti che possano sfavorire questi cittadini, quando essi intendano svolgere un'attività economica nel territorio di un altro Stato membro (v. sentenza del 16 marzo 2010, Olympique Lyonnais, C-325/08, Racc. pag. I-2177, punto 33 e giurisprudenza citata).
- 30 Disposizioni nazionali che ostacolano o dissuadano un lavoratore, cittadino di uno Stato membro, dall'abbandonare il suo Stato di origine per esercitare il suo diritto alla libera circolazione costituiscono, di conseguenza, ostacoli a questa libertà anche qualora esse si

applichino indipendentemente dalla cittadinanza dei lavoratori interessati (v., sentenza *Olympique Lyonnais*, cit., punto 34).

- 31 Occorre pertanto dichiarare che una normativa nazionale che, come quella oggetto del procedimento principale, subordina la concessione di un provvedimento di cancellazione di debiti al requisito della residenza è idonea a dissuadere un lavoratore insolvente – e indebitato in misura tale per cui, verosimilmente, non sarà in grado di onorare i propri debiti in tempi prevedibili – dall’esercitare il suo diritto alla libera circolazione. Egli sarà infatti dissuaso dal lasciare il suo Stato membro d’origine per andare a lavorare in un altro Stato membro qualora ciò lo privi della possibilità di beneficiare di un provvedimento di cancellazione di debiti in tale Stato membro d’origine.
- 32 Di conseguenza, siffatta normativa costituisce una restrizione della libera circolazione dei lavoratori, vietata, in linea di principio, dall’articolo 45 TFUE.
- 33 Una misura che ostacoli la libera circolazione dei lavoratori può essere ammessa solo qualora persegua uno scopo legittimo compatibile con il Trattato e sia giustificata da motivi imperativi d’interesse generale. In tal caso occorre, inoltre, che l’applicazione di siffatta misura sia idonea a garantire il conseguimento dell’obiettivo di cui trattasi e non ecceda quanto necessario per conseguirlo (v. sentenza *Olympique Lyonnais*, cit., punto 38).
- 34 Il governo svedese adduce, in primo luogo, quale giustificazione, che dai lavori preparatori della SSL emerge che il requisito della residenza è dovuto al fatto che i provvedimenti relativi alla cancellazione dei debiti, in linea di massima, non sono riconosciuti all’estero. Richiedendo un collegamento con il Regno di Svezia che si esprime attraverso il requisito della residenza, il legislatore svedese avrebbe inteso tutelare il debitore contro creditori esteri che non siano parti della procedura svedese di cancellazione di debiti.
- 35 A questo riguardo, occorre constatare che, considerato che una decisione di cancellazione di debiti come quella del KFM non è riconducibile né alla sfera di applicazione del regolamento n. 1346/2000 né a quella del regolamento n. 44/2001, il diritto dell’Unione non impone alcun obbligo di riconoscimento di siffatta decisione alle autorità degli altri Stati membri.
- 36 In assenza di provvedimenti di armonizzazione, è pertanto legittimo che uno Stato membro intenda tutelare l’efficacia dei provvedimenti di cancellazione di debiti emanati dalle sue autorità.
- 37 Tuttavia, considerata tale finalità, un requisito della residenza come quello oggetto del procedimento principale rischia di rivelarsi, in taluni casi, inefficace, ed in altri, eccessivamente generico.
- 38 Infatti, sebbene una decisione di cancellazione di debiti come quella emanata dalla KFM esuli dall’ambito di applicazione del regolamento n. 44/2001, resta il fatto che tale regolamento stabilisce le regole di competenza internazionale applicabili alle controversie in materia civile e commerciale tra creditori e debitori.
- 39 Così, da un lato, un debitore che risieda in Svezia può essere convenuto in giudizio ad opera dei suoi creditori davanti ai giudici di un altro Stato membro senza che sia tuttavia pacifico che egli possa ivi avvalersi di un provvedimento di cancellazione di debiti come quello emanato dalla KFM. Tale ipotesi si verifica, per esempio, quando tale debitore è convenuto in giudizio, a norma dell’articolo 5, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 44/2001, da parte dei suoi creditori dinanzi ai giudici di uno Stato membro diverso dal

Regno di Svezia in cui è ubicato il luogo in cui è stata o deve essere eseguita l'obbligazione contrattuale che funge da fondamento della domanda.

- 40 Di conseguenza, un requisito della residenza, come quello previsto nel procedimento principale, non è idoneo a scongiurare il rischio che i creditori di un debitore residente in Svezia richiedano il saldo dei loro crediti in uno Stato membro, diverso dal Regno di Svezia, in cui non è riconosciuto un provvedimento di cancellazione di debiti come quello emanato dal KFM.
- 41 Dall'altro lato, un debitore che risieda in uno Stato membro diverso dal Regno di Svezia, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 44/2001 può essere convenuto dai suoi creditori davanti ai giudici svedesi, poiché questi ultimi possono dichiararsi competenti in particolare quando un obbligo contrattuale è stato o deve essere eseguito in Svezia.
- 42 Orbene, un debitore come il sig Radziejewski, diversamente da quanto accade ad un debitore che risiede in Svezia, è privato della possibilità di avvalersi della tutela conferitagli in Svezia da un provvedimento di cancellazione di debiti come quello del KFM nel contesto di azioni in giudizio intentate dai suoi creditori nei suoi confronti in tale Stato membro.
- 43 Pertanto, una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale si spinge oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo menzionato al punto 34 di questa sentenza.
- 44 In secondo luogo, il governo svedese afferma che un requisito della residenza, come quello previsto dalla normativa nazionale controversa nel procedimento principale, è necessario per poter accertare in modo soddisfacente la situazione finanziaria e personale del debitore.
- 45 Esso spiega che, ai sensi dell'articolo 4 della SSL, ai fini della concessione di un provvedimento di cancellazione di debiti, è necessario che il KFM non solo esamini le informazioni iniziali fornite dal debitore, bensì sia anche stato in grado di indagare su tali informazioni e di verificarle, nonché di monitorare gli sforzi compiuti dal debitore per adempiere i suoi obblighi ed onorare i suoi impegni. La procedura di cancellazione di debiti, peraltro, presuppone altresì una partecipazione attiva del debitore, che sarebbe agevolata se questi risiede nel paese in cui tale procedura si svolge. Quindi, secondo il governo svedese, il requisito della residenza potrebbe rivelarsi utile allo scopo di garantire l'efficacia dei controlli del KFM.
- 46 A questo proposito, è legittimo che uno Stato membro voglia verificare la situazione finanziaria e personale del debitore prima di concedergli un provvedimento volto a cancellare tutti i suoi debiti o una parte di essi (v., per analogia, sentenza del 18 luglio 2006, De Cuyper, C-406/04, Racc. pag. I-6947, punto 41).
- 47 Tuttavia, in sede di udienza, il governo svedese ha ammesso che un debitore che risieda in Svezia al momento dell'istanza di cancellazione di debiti ma che, dopo aver usufruito del relativo provvedimento, decida di trasferirsi in un altro Stato membro per ivi lavorare e risiedere, pur rimanendo iscritto all'anagrafe della popolazione residente in Svezia, continua a beneficiare di tale provvedimento. Pertanto, la fissazione di un requisito di residenza, come quello previsto dalla normativa oggetto del procedimento principale, riferito esclusivamente alla data di presentazione dell'istanza di cancellazione di debiti, non costituisce un requisito collegato all'efficacia dei controlli del KFM (vedi, in questo senso, sentenza del 26 ottobre 2006, Tas-Hagen e Tas, C-192/05, Racc. pag. I-10451, punto 39). Il fatto di risiedere in un altro Stato membro, in effetti, non sembra ostare alle verifiche necessarie dopo la concessione di un provvedimento di cancellazione di debiti.

- 48 Per di più, giova rilevare che la situazione finanziaria e personale di un debitore come il sig. Radziejewski può essere accertata senza che occorra che egli sia residente in Svezia, posto che è destinatario di un procedimento di pignoramento sullo stipendio gestito dal KFM, che il suo datore di lavoro è svedese e che, in forza della legge n. 1229 del 1999, relativa all'imposta sul reddito [inkomstskattelagen (1999:1229)], egli è «interamente assoggettato» all'imposta in Svezia.
- 49 Il KFM può inoltre invitare un debitore come il sig Radziejewski a recarsi in Svezia o, qualora tale viaggio risulti impossibile, può ingiungergli di fornirgli tutte le informazioni rilevanti inerenti alla sua situazione personale e finanziaria, a pena di sospensione o annullamento della procedura svedese di cancellazione di debiti nell'ipotesi di ingiustificato diniego da parte di tale debitore. Pertanto, contrariamente a quanto asserisce il governo svedese, di per sé la circostanza che talune informazioni debbano provenire direttamente dal debitore non pregiudica la capacità di controllo da parte del KFM.
- 50 Di conseguenza, un requisito di residenza come quello oggetto del procedimento principale esorbita da quanto necessario per conseguire l'obiettivo menzionato al punto 44 della presente sentenza.
- 51 In terzo luogo, il governo svedese ha affermato in udienza che il requisito della residenza sancito dalla normativa controversa nel procedimento principale persegue la finalità di preservare l'effettiva applicazione del regolamento n. 1346/2000.
- 52 Tuttavia, come constatato al punto 23 di questa sentenza, una procedura di cancellazione di debiti come quella oggetto del procedimento principale non costituisce una procedura di insolvenza ai sensi dell'articolo 1 del regolamento n. 1346/2000.
- 53 Se ne evince che la normativa di cui al procedimento principale non è idonea ad incidere sulla regola di competenza internazionale prevista all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 1346/2000.
- 54 Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alla questione sottoposta che l'articolo 45 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, che subordina la concessione di un provvedimento di cancellazione di debiti al requisito della residenza nello Stato membro interessato.

Sulle spese

- 55 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

L'articolo 45 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, che subordina la concessione di un provvedimento di cancellazione di debiti al requisito della residenza nello Stato membro interessato.

Firme

* Lingua processuale: lo svedese.