

Seconda possibilità e debiti tributari*

Javier Lasarte Álvarez**

Ricevuto: 12 giugno 2025 – Accettato: 24 dicembre 2025 – Pubblicato: 15 luglio 2026

Second chance and tax debts

This article addresses the issue of insolvency proceedings for the restructuring, liquidation, and bankruptcy of companies unable to meet their creditor obligations. Judges are responsible for deciding on payment plans that allow for the continuation of business operations or the company's final liquidation. However, in recent years, the surprising decision has been made to allow individuals without any business activity to access these proceedings. The link between these proceedings and Tax Law lies primarily in the fact that public debts, particularly those owed to the Tax Administration, were previously excluded from judicial decisions—an area that has also seen some significant legal changes.

Si tratta di un articolo che rientra nell'ambito delle procedure fallimentari per ristrutturazione, liquidazione e insolvenza di società che non sono riuscite a far fronte al pagamento delle pretese dei loro creditori, e spetta ai giudici adottare decisioni sui piani di pagamento che permettano la continuità delle azioni aziendali o la loro liquidazione definitiva. Ma negli ultimi anni la sorprendente decisione è diventata diffusa: anche persone senza alcun tipo di attività aziendale possono ricorrere a questa procedura. Il legame tra queste procedure e il diritto fiscale si basa fondamentalmente sul fatto che i crediti pubblici, e in particolare quelli derivanti dai debiti verso l'Amministrazione Tributaria, sono stati esclusi dalle decisioni giudiziarie, un ambito in cui sono state effettuate anche alcune modifiche giuridiche di interesse.

Keywords: Tax law; insolvency proceedings; business continuity; tax debts cancellation; European conformity.

* In un affettuoso omaggio ad Adriano Di Pietro, Professore di Diritto Tributario presso l'Università di Bologna, che ci ha aperto le porte alla tassazione dell'Unione Europea.

** Universidad Pablo de Olavide (Spain); ✉ jlalav@upo.es
Professore Emerito di Diritto Finanziario e Tributario

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Sugli ambiti di applicazione della ristrutturazione d'impresa, l'insolvenza e la cancellazione del debito – 2.1. Direttiva (UE) 2017/1132 del 14 giugno 2017 – 2.2. Direttiva (UE) 2019/1023 del 20 giugno 2019 – 3. Sentenza della Corte di Giustizia (Seconda Sezione) dell'11 aprile 2004, Causa C-687/22 – 4. Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 7 novembre 2024, Casi C-289/2023 e C-305/23 – 5. Il regime dei crediti tributari nella procedura di cancellazione dei debiti – 6. Breve considerazione finale

1. Introduzione

Queste pagine sono ispirate dalla lettura di due sentenze emesse dalla Corte di Giustizia Europea nel 2024: la prima, l'11 aprile e la seconda, il 7 novembre. Imprenditori e privati spagnoli, insolventi per mancato pagamento dei loro debiti, ne hanno richiesto la cancellazione all'Agenzia Tributaria. Secondo questa, però, le richieste dei debitori erano inammissibili, proprio a causa del loro carattere o della loro natura. Entrambi i casi arrivarono alla Corte di Giustizia con questioni pregiudiziali sollevate dai giudici spagnoli.

Si tratta, quindi, di questioni di interesse fiscale, nate nel particolare contesto delle procedure di insolvenza. E questo ci ha portato, innanzitutto, a mettere in luce alcune questioni generali di questo complesso ambito giudiziario, affinché il lettore possa situarsi agevolmente in un simile scenario.

In secondo luogo, commenteremo, brevemente, le questioni giuridiche più rilevanti di entrambe le sentenze, che sono state pronunciate, implicitamente, a favore dell'Agenzia Tributaria, senza espressamente dirlo, e con alcune argomentazioni giuridiche di poco chiara formulazione.

Infine, si sintetizza la disciplina specifica dei crediti di diritto pubblico nel nostro ordinamento.

2. Sugli ambiti di applicazione della ristrutturazione d'impresa, l'insolvenza e la cancellazione del debito

Da tempo ormai, le Direttive Europee si occupano della disciplina delle società commerciali, con le relative iniziative imprenditoriali, per tutelare gli interessi dei soci e dei terzi ad essi collegati e comprendono, anche, disposizioni che riguardano i singoli imprenditori. Queste Direttive miravano ad armonizzare le discipline degli Stati membri per promuovere e rafforzare il mercato interno, lo scenario fondamentale per la costruzione dell'Europa. L'inizio di questa regolamentazione fu la *Prima Direttiva del Consiglio 68/151/CEE del 9 marzo 1968*, che, già nel titolo, metteva in evidenza la finalità societaria come stabilito nell'articolo 58(2) del Trattato di Roma, allora in vigore:

“Per società s'intendono le società del diritto civile o commerciale, comprese quelle cooperative, e altre persone giuridiche regolate da diritto pubblico o privato, ad eccezione di quelle che non perseguono uno scopo di lucro.”

Questo obiettivo della Comunità Economica Europea diede origine a molte Direttive successive che ne ampliarono il contenuto e resero più complesse le norme nazionali degli Stati membri. È sempre difficile l'armonizzazione di sistemi giuridici ben consolidati nei rispettivi territori nazionali. Sarebbe inopportuno enumerare, in queste pagine, le disposizioni adottate. Ci limitiamo a citare la *Direttiva 2012/30/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012*, che sembra aver copiato il suo titolo dalla Direttiva 68/151 in quanto indica lo scopo di tutelare azionisti e terzi nei confronti delle società, ai sensi del secondo comma dell'articolo 54 del Trattato vigente all'epoca (che mantiene il testo dell'articolo 58 del Trattato di Roma).

2.1. Direttiva (UE) 2017/1132 del 14 giugno 2017

Cinque anni dopo, è stata approvata la *Direttiva (UE) 2017/1132 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 giugno 2017 su alcuni aspetti del diritto societario*, il cui contenuto è molto più ampio e complesso dell'ambito delle suddette disposizioni. È un documento esteso. Il suo elenco di motivi contiene non meno di 81 considerando, in cui espone i suoi obiettivi con vari argomenti, seguiti da 168 articoli e diversi allegati. Questa nuova normativa ha prestato particolare attenzione a una questione che affronterà quella che, di solito, viene definita *una seconda possibilità* concessa agli imprenditori in buona fede. Ci riferiamo alle procedure di ristrutturazione, liquidazione o insolvenza delle società e persino alla loro possibile cancellazione dal registro delle imprese. Siamo sempre nel campo del diritto fallimentare, ma prima delle procedure d'insolvenza che, di solito, portano alla scomparsa di queste imprese commerciali perché non riescono a pagare i loro debiti, con il conseguente danno ai loro creditori.

L'espressione *seconda possibilità* appare nel nostro sistema giuridico nel titolo della Legge 25/2015, del 28 luglio (originata dal Decreto-Legge Reale del 2 febbraio dello stesso anno) che menziona il *meccanismo della seconda possibilità, la riduzione dell'onere finanziario e altre misure* sociali di ampio contenuto. Il preambolo di questa legge spiegava che l'uscita dalla precedente crisi economica era stata un successo nella nostra società; ma che molti spagnoli continuavano a subire le conseguenze della recessione, motivo per cui le autorità pubbliche avevano dovuto offrire a tutti i cittadini soluzioni efficaci, volte al bene comune, alla certezza giuridica e alla giustizia. E ha aggiunto:

“La cosiddetta legislazione sulla *seconda possibilità* s'inquadra in modo molto specifico in questo ambito. Il suo obiettivo non è altro che permettere ciò che la sua denominazione descrive in modo così espressivo: che un individuo, nonostante un insuccesso economico, aziendale o personale, abbia la possibilità di riassetare la propria vita e, persino, di rischiare nuove iniziative, senza dover trascinare indefinitamente un debito che non potrà mai saldare.

L'esperienza ha dimostrato che quando non esistono meccanismi di *seconda possibilità*, si provocano chiari disincentivi a intraprendere nuove attività e persino a rimanere nel circuito regolare dell'economia. Questo, ovviamente, non favorisce il debitore stesso, ma nemmeno i creditori, pubblici o privati. Al contrario, i meccanismi di *seconda possibilità* sono disincentivi per l'economia sommersa e favoriscono una cultura imprenditoriale che porterà sempre benefici all'occupazione.

È una delimitazione inaspettata del suo significato. Ma per quanto riguarda il suo contenuto, questa Legge 25/2015 è un guazzabuglio che predica una moralità politica e sociale ambiziosa per condurci a un benessere generale, offrendo aiuti economici a tutti i cittadini con problemi finanziari. Inizia modificando la legge fallimentare e occupandosi dei debitori ipotecari senza risorse finanziarie e termina con l'Amministrazione della Giustizia. Queste pretese legali possono essere collocate tra un'epistola morale e il Sogno di una notte di mezza estate.

A questo punto, e tornando alle procedure sopra menzionate per la ristrutturazione, l'insolvenza e la cancellazione dei debiti, stiamo entrando in un mondo economico e giuridico difficile, il cui scopo principale è che i creditori possano vedere le loro richieste pienamente o, almeno, parzialmente soddisfatte e che i dipendenti di queste società subiscano il minor danno economico possibile, senza dimenticare che, per questo motivo, qualsiasi scomparsa dei gestori delle attività economiche operanti nel mercato unico europeo indebolisce l'efficienza di quest'ultimo e l'insediamento (anche se, in una certa misura, si può anche considerare che lo rafforzi, eliminando le erbacce dal giardino). È quindi essenziale che l'ordine che l'Europa vuole creare con l'armonizzazione si basi sull'uniformità delle discipline degli Stati membri e voglia rendere tali procedure efficaci e pubbliche. L'articolo 20 della Direttiva 2017/132 (successivamente integrato dall'articolo 34) prevede che i registri commerciali, con il loro sistema di interconnessione, devono informare tempestivamente sull'apertura e la chiusura dei menzionati procedimenti, inclusa la rimozione della società dal registro commerciale, che devono effettuare gratuitamente e senza indugio.

2.2. Direttiva (UE) 2019/1023 del 20 giugno 2019

La Commissione dell'Unione Europea ha presto considerato la Direttiva 2017/132 come insufficiente e destinata a diventare rapidamente obsoleta. Così, preparò una nuova proposta e accelerò le procedure davanti al Comitato Economico e Sociale e, in questo caso, al Comitato delle Regioni, ottenendo l'approvazione da parte del Parlamento e del Consiglio entro due anni dalla sua entrata in vigore. Ci riferiamo alla *Direttiva (UE) 2019 / 1023 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 sull'ambito di applicazione della ristrutturazione preventiva, la cancellazione di debiti e l'interdizione, nonché sulle misure per aumentare l'efficienza delle procedure di ristrutturazione, fallimento e cancellazione dei debiti, con la modifica della Direttiva (UE) 2017 / 1132 (Direttiva sulla ristrutturazione e l'insolvenza)*. Un titolo ambizioso. Nelle pagine seguenti offriamo solo una descrizione generale dello scenario giuridico creato da questa Direttiva, in cui si collocano le due sentenze della Corte di Giustizia a cui ci riferiamo di seguito.

Questa normativa traccia, nell'articolo 1.1, l'oggetto e l'ambito della sua applicazione, con una certa ripetizione delle questioni che compaiono nel suo stesso titolo. Recita così:

“1. Questa Direttiva introduce disposizioni su:

- (a) ambiti di applicazione di ristrutturazione preventiva per i debitori in difficoltà finanziaria e nell'imminenza dell'insolvenza, per evitare l'insolvenza e garantire la sostenibilità del debitore;
- (b) procedure per l'estinzione dei debiti contratti da imprenditori insolventi;
- (c) misure per aumentare l'efficienza delle procedure di ristrutturazione, fallimento e cancellazione del debito.”

Questa è la chiave dell'edificio che il legislatore europeo intende costruire: ambiti d'intervento per la ristrutturazione societaria, l'insolvenza e la cancellazione del debito e per le relative procedure.

D'altra parte, l'articolo 1.2 elenca un ampio gruppo di potenziali debitori a cui le elencate procedure non si applicano, come istituti di credito, compagnie assicurative e di riassicurazione, enti pubblici e “persone fisiche che non hanno lo status di imprenditore”. Però, lo stesso articolo, al comma 4, autorizza gli Stati membri a consentire l'applicazione di tali procedure a “persone fisiche insolventi che non sono imprenditori”; il che significa che chiunque non riesca a pagare i propri debiti ha aperta la via del fallimento, nel cui ambito verranno applicate queste procedure. Nella relativa esposizione dei motivi la Direttiva spiega così questa decisione:

“(21) L'eccesso di indebitamento dei consumatori è una questione di grande importanza economica e sociale ed è strettamente legata alla riduzione del debito in eccesso. Inoltre, spesso non è possibile distinguere con chiarezza tra i debiti del datore di lavoro derivanti dalla sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale e quelli contratti al di fuori di tali attività. Gli imprenditori non godrebbero, di fatto, di una *seconda possibilità* se dovessero affrontare procedure diverse, con condizioni di accesso e periodi di esenzione differenti, per ottenere l'esonero dai loro debiti aziendali e da altri debiti al di fuori dell'ambito della loro attività economica. Per queste ragioni, anche se questa Direttiva non contiene norme vincolanti sull'indebitamento eccessivo dei consumatori, dovrebbe raccomandare che gli Stati membri applicassero ai consumatori, il prima possibile, le disposizioni di questa Direttiva sulla cancellazione dei debiti.”

All'inizio sembra una spiegazione ragionevole. Ma non ne siamo convinti, come vedremo più avanti.

1) Ristrutturazione aziendale, sospensione delle esecuzioni individuali e cancellazione dei debiti.

Per quanto riguarda *la ristrutturazione*, l'articolo 2.1 della Direttiva dispone:

“(1) Ai fini della presente Direttiva, ‘(1) *con ristrutturazione*’ s'intendono le misure volte alla ristrutturazione dell'impresa del debitore, compresa la modifica della composizione, delle condizioni o della struttura degli attivi e delle passività o di qualsiasi altra

parte della struttura del capitale, come la vendita di beni o parti dell'impresa e, dove previsto dalla legge nazionale, anche quella dell'impresa ancora operativa, nonché qualsiasi modifica operativa necessaria o una combinazione di questi elementi;”

Il Dizionario della Reale Accademia Spagnola definisce la ristrutturazione con la massima economia di parole: “Modifica la struttura di un’opera, di un ordine, di un’azienda, di un progetto, di un’organizzazione, ecc.” Nulla impedisce alla Direttiva, per il suo carattere normativo, di preferire quella formulazione ampia e ambigua (vorremmo ricordarvi che ciò che è definito non dovrebbe essere incluso nella definizione), che parla solo di “ristrutturazione di un’impresa”, per non riferirsi a privati che non sono imprenditori e i cui problemi economici spesso derivano dalla sfortuna, dalla povertà o dalla mancanza di controllo sullo stile di vita.

L’articolo 2(1) della Direttiva tratta anche del seguente argomento:

“(4) ‘sospensione dell’esecuzione individuale’ significa qualsiasi sospensione temporanea, o concessa da un’autorità giudiziaria o amministrativa o per effetto di legge, del diritto del creditore di far valere una pretesa contro un debitore e, quando previsto dalla legge nazionale, anche contro terzi garanti, nell’ambito di un procedimento giudiziario, amministrativo o altro, o la sospensione del diritto di sequestrare o agire in via esecutiva sui beni o sull’azienda del debitore con mezzi extragiudiziali”

Infine, il menzionato articolo 2.1 definisce la cancellazione dei debiti:

“(10) ‘cancellazione dei debiti’ significa o l’esclusione, per imprenditori, dall’esecuzione del pagamento dei debiti cancellabili o la cancellazione di quelli in sospeso, nel contesto di una procedura che potrebbe includere l’esecuzione sui beni o un piano di pagamento, o entrambi;”

Nel suddetto Dizionario compare l’azione di *cancellare* con il significato, tra gli altri, di esentare, dispensare, liberare da un peso o da un obbligo, graziare o perdonare. L’espressione del legislatore che si riferisce alla *cancellazione totale dei debiti* è, quindi, accettabile.

2) Obiettivi della Direttiva.

A questo punto dobbiamo spiegare, brevemente, che non tutti crediti possono essere cancellati, una questione rilevante su cui si basano le due sentenze della Corte di Giustizia che commenteremo più avanti.

L’articolo 6.4 della Direttiva 2019/1023 stabilisce che gli Stati membri possono escludere determinati crediti dalla cancellazione purché l’esclusione sia debitamente giustificata e la relativa esecuzione non metta a rischio la ristrutturazione aziendale, o la sospensione non causi un danno ingiusto ai creditori. A tempo debito affronteremo l’elenco dei crediti che possono essere cancellati, come previsto dall’Articolo 23.4 della Direttiva. Limitandoci ai testi prima riportati, è chiaro che le procedure che portano alla ristrutturazione, alla sospensione dell’esecuzione individuale dei crediti o alla cancellazione dei debiti si riferiscono alle imprese; e ciò è confermato dal primo punto della relativa esposizione di motivi che spiega quanto segue:

“(1) L’obiettivo di questa Direttiva è contribuire al corretto funzionamento del mercato interno e rimuovere gli ostacoli all’esercizio delle libertà, come la libera circolazione dei capitali e la libertà di stabilimento, derivanti dalle differenze tra le discipline e le procedure nazionali per la ristrutturazione preventiva, l’insolvenza, la cancellazione dei debiti e l’interdizione degli imprenditori. Questa Direttiva mira a rimuovere tali ostacoli senza compromettere i diritti e le libertà fondamentali dei lavoratori, garantendo che imprese e imprenditori vitali ma in difficoltà finanziarie, abbiano accesso a regimi nazionali efficaci di ristrutturazione preventiva che consentano di continuare le loro attività; che gli imprenditori in buona fede insolventi o sovraindebitati possano godere della piena estinzione dei loro debiti, dopo un periodo ragionevole di tempo, che offra loro una seconda possibilità; e che l’efficacia delle procedure di ristrutturazione, falli-

mento e cancellazione del debito sia migliorata, in particolare con l'obiettivo di ridurne la durata.”

Questa prima spiegazione dell'obiettivo principale della Direttiva si riferisce solo a “imprese e imprenditori vitali ma in difficoltà finanziarie”, e, in particolare, a “imprenditori in buona fede insolventi o sovraindebitati”. L'obiettivo è rafforzare il mercato interno europeo. Se si accetta, allo stesso tempo, che queste procedure di supporto alle aziende e alle singole società siano applicabili anche a persone fisiche, al di fuori del mondo imprenditoriale, che non possono far fronte al pagamento dei loro debiti, questa via legale e i suoi complessi meccanismi rimangono privi di logica interna. Non sono la stessa cosa. Lo sforzo per mantenere il mercato unico aiutando i protagonisti *in buona fede* (un concetto giuridico indeterminato) nelle loro attività e nei loro rapporti economici, quando si trovano in difficoltà finanziarie, è un modo sano per rafforzare la sicurezza del mercato e il necessario livello economico. *È l'economia*, un argomento determinante che deve essere preso in considerazione dalle imprese, dai loro creditori e dai lavoratori, dai giudici delle relative procedure fallimentari, dallo Stato stesso e dagli organi dell'Unione Europea.

D'altra parte, aprire questa strada alle persone fisiche, di norma non coinvolte negli affari, ci sembra inopportuno perché, nella maggior parte dei casi, si tratta di situazioni economicamente difficili che vanno affrontate e assistite, in una società degna del nostro tempo, con la beneficenza, la carità, con la redistribuzione della ricchezza nazionale o con la determinazione di un reddito minimo per i cittadini; anche se siamo tutti consapevoli delle difficoltà di queste soluzioni. Questi sono problemi che non dovrebbero essere portati in tribunale, se non in casi estremi in cui il debitore, avendo i mezzi per soddisfare i propri debiti, si rifiuta di farlo o quando le condizioni gravose imposte dal creditore hanno rotto il naturale equilibrio dell'accordo tra le due parti (anche la forza del mercato interno deve essere difesa da questi punti di vista). Siamo stati colpiti dalla critica tempestiva su questa questione da parte di Luis MONTILLA ARJONA, *Prospettive della legge per la seconda possibilità della persona fisica*, General Journal of Procedural Law, n. 46, 2018.

La Direttiva percepisce la disparità tra l'uno e l'altro gruppo di richiedenti la seconda possibilità con un breve e inaspettato commento esplicativo per giustificare, nelle premesse, una soluzione corretta che distingue ciò che dovrebbe essere distinto:

“(98) La Commissione deve condurre uno studio per valutare la necessità di presentare proposte legislative volte a gestire l'insolvenza di persone che non sono impegnate in attività commerciale, industriale, artigianale o professionale, e che, in quanto consumatori in buona fede, non hanno i mezzi per pagare i debiti alla loro scadenza. Questo studio dovrebbe indagare se vada tutelato il loro accesso a beni e servizi di prima necessità per garantire loro condizioni di vita dignitose.”

Dobbiamo quindi avere un grado ragionevole di comprensione o pietà nei confronti dei *consumatori di buona fede*. Questo è un esempio, senza pari, di un concetto giuridico indeterminato invocato nientemeno che dalle tre più alte istituzioni dell'Unione Europea.

Una lettura attenta dei considerando (2) della Direttiva ci mostra che la ristrutturazione è una soluzione che mira a “permettere ai debitori in difficoltà finanziarie di continuare la loro attività commerciale”, evitando così “la liquidazione inutile di imprese vitali” e contribuendo a evitare la perdita di posti di lavoro e conoscenze. Tuttavia, di fronte a questa costruttiva aspirazione, il commento (3) del preambolo non esita a affermare con durezza:

“Allo stesso tempo, le imprese non sostenibili, senza prospettive di sopravvivenza, devono essere liquidate il prima possibile. Quando un debitore in difficoltà finanziaria non è economicamente sostenibile o non può facilmente ritrovare la sostenibilità economica, gli sforzi di ristrutturazione possono accelerare la produzione di perdite o il loro accumulo a discapito di creditori, lavoratori e altri economicamente interessati, così come dell'economia nel suo complesso.”

Questo è, quindi, il contesto difficile in cui devono essere avviati procedimenti di ristrutturazione, fallimento e cancellazione in difesa del mercato interno. I redattori della Direttiva sono consapevoli dei numerosi problemi affrontati da questa soluzione giuridica tanto che ne mettono in dubbio la prevista efficacia. Vediamo alcuni rilievi nella loro motivazione.

Il punto (4) tratta le numerose differenze, nella disciplina di queste procedure, tra gli Stati membri, facendo riferimento, in particolare, alla durata del periodo di cancellazione dei debiti e alle condizioni alle quali può essere concessa. Vi si (5) afferma che in molti di questi Stati “ci vogliono più di tre anni perché gli imprenditori insolventi, ma in buona fede, ottengano una cancellazione dei loro debiti e ricomincino”, il che li porta a trasferire le loro attività in un altro territorio europeo. Però, ci chiediamo, quanti imprenditori insolventi, ma in buona fede, possano adottare e finanziare una soluzione del genere. Purtroppo, si sommano procedure inefficienti con imprese carenti, il che porta a basse percentuali di recupero aziendale. L'avvertimento, contenuto nel considerando (7), risponde alla realtà: le piccole e medie imprese non dispongono delle risorse per assumersi i rischi delle attività transfrontaliere, quando, invece, sono richieste (13) ristrutturazioni preventive che rispettino i principi minimi di efficienza.

Vogliamo trascrivere il punto (16) che riassume gli obiettivi da raggiungere, con la ambiziosa Direttiva 2019/102,3, nelle procedure di ristrutturazione e cancellazione sopra menzionate. Richiede una lettura attenta e un certo spirito critico da parte dei legislatori europei.

“(16) La rimozione degli ostacoli alla ristrutturazione preventiva efficace dei debitori vitali, ma in difficoltà finanziarie, aiuta a minimizzare la perdita di posti di lavoro e quella di valore per i creditori nella catena di fornitura: consente di preservare il know-how e le competenze tecniche, con benefici per l'economia in generale. Agevolare la cancellazione dei debiti per gli imprenditori aiuterebbe a evitare la loro esclusione dall'attività economica e permetterebbe loro di riprendere le attività imprenditoriali, imparando dalle loro esperienze precedenti. Inoltre, ridurre la durata delle procedure di ristrutturazione contribuirebbe ad aumentare la percentuale di recupero dei creditori, poiché il passare del tempo, di solito, comporta solo una maggiore perdita di valore per il debitore o per la sua attività. Infine, un quadro efficiente di ristrutturazione preventiva, insolvenza e cancellazione dei debiti permetterebbe una migliore valutazione dei rischi delle decisioni di prestito e credito, agevolando l'adattamento dei debitori insolventi o sovraindebitati, minimizzando i costi economici e sociali dei loro processi di indebitamento. Questa Direttiva dovrebbe consentire agli Stati membri flessibilità nell'applicare principi comuni, sempre nel rispetto dei sistemi giuridici nazionali. Gli Stati membri dovrebbero poter mantenere o introdurre nei loro sistemi giuridici nazionali ambiti di ristrutturazione preventiva diversi da quelli previsti da questa Direttiva.”

3) Sono obiettivi facili da raggiungere?

Se tutto ciò potesse realizzarsi, veri imprenditori in difficoltà finanziarie, e in particolare le piccole e medie imprese, vivrebbero in una sorta di paradiso economico in cui i loro problemi sarebbero risolti con la conseguente sopravvivenza in un unico mercato europeo, la cui forza gioverebbe a tutti i cittadini di un territorio così tollerante e generoso. Il sogno dei moralisti che vogliono vivere in una società perfetta senza sconvolgimenti economici e sociali, che si occupi tempestivamente degli insolventi grazie a un buon sistema di allerta precoce e stimoli i rappresentanti dei lavoratori, come si può vedere nei punti (22) e (23) del preambolo della Direttiva. Il risultato sarà una società a cui tutti vorremmo appartenere.

“(35) Per raggiungere un giusto equilibrio tra i diritti del debitore e quelli dei creditori, dovrebbe essere prevista una sospensione dell'esecuzione individuale per un periodo massimo di quattro mesi. Tuttavia, ristrutturazioni complesse potrebbero richiedere più tempo. Gli Stati membri dovrebbero poter prevedere che, in tali casi, l'autorità giudiziaria o quella amministrativa possano accettare proroghe del periodo iniziale di sospensione. Quando un'autorità giudiziaria o amministrativa non decide sulla proro-

ga della sospensione, prima della sua scadenza, la sospensione cesserà di avere effetto al relativo termine. Per motivi di certezza giuridica, la durata totale della sospensione dovrebbe essere limitata a 12 mesi. Gli Stati membri dovrebbero poter prevedere una sospensione a tempo indeterminato quando il debitore diventi insolvente secondo la legge nazionale. Gli Stati membri dovrebbero poter decidere se una breve sospensione provvisoria, in attesa della decisione dell'autorità giudiziaria o amministrativa sull'accesso alla ristrutturazione preventiva, debba essere soggetta ai termini stabiliti in questa Direttiva.”

Coloro che sono responsabili di questo punto (che insistono così tanto sulla parola *sospensioni* nella sua incerta formulazione) sembrano lontani dai soliti tempi di svolgimento di controversie giudiziarie e amministrative.

Tutto questo ci ha riportato a momenti lontani di lettura dell'*Epistola morale a Fabio*, che, di fronte a queste norme europee, ha il vantaggio che di avere solo 77 terzine di bellezza letteraria, mentre le semplici spiegazioni della Direttiva occupano non meno di 101 considerando, ognuno con molte più parole e meno armonia rispetto ai versi di Fernández de Andrada.

*Fabio, le aspirazioni cortigiane vincoli sono in cui l'avidio muore e dove chi è più attivo incanutisce;
colui che non li lima o non li spezza né il nome d'uomo avrà meritato,
né d'elevarsi al rango tanto atteso.*

In questa direzione vanno molte delle *Speranze europee*. Prima che l'attuazione di procedimenti giudiziari e amministrativi possa adeguare le procedure di ristrutturazione, insolvenza e cancellazione sopra menzionate, ci vorranno norme convincenti per risolvere i problemi economici di imprese e di non-imprenditori di buona fede ma insolventi o sovraindebitati. Questo obiettivo generoso è spesso chiamato *seconda possibilità*. Sarà molto difficile che le menzionate procedure riescano a dare risultati soddisfacenti; la Direttiva stessa riflette questo timore nel seguente punto del preambolo:

“(92) È importante raccogliere dati affidabili e comparabili sui risultati delle procedure di ristrutturazione, fallimento e cancellazione del debito per monitorare l'attuazione e l'applicazione di questa Direttiva. Gli Stati membri dovrebbero, quindi, raccogliere e aggregare dati sufficientemente dettagliati per consentire una valutazione accurata di come questa Direttiva funzioni nella pratica e dovrebbero poi riferire tali dati alla Commissione.”

Rimandiamo il lettore all'articolo di Matilde CUENA CASAS *Incertezze sulla seconda possibilità*, in *Revista General de Insolvencias y reestructuraciones*, n. 12, 2024, in cui espone un'opinione che condividiamo: la buona fede va apprezzata nella condotta sia del debitore, sia del creditore.

Infine, ci riferiremo al seguente punto del preambolo della Direttiva 2019/1023, che ci permettiamo anche di trascrivere:

“(100) Poiché gli obiettivi di questa Direttiva non possono essere adeguatamente raggiunti dagli Stati membri dal momento che le divergenze tra gli ambiti nazionali di ristrutturazione e insolvenza continuerebbero a rappresentare un ostacolo alla libera circolazione dei capitali e alla libertà di stabilimento, ma possono essere meglio raggiunti a livello dell'Unione, questa può adottare misure, in conformità con il principio di sussidiarietà come stabilito nell'articolo 5 del Trattato sull'Unione Europea. Secondo il principio di proporzionalità stabilito nello stesso articolo, questa Direttiva non va oltre quanto necessario per raggiungere tali obiettivi.”

A nostro avviso, queste righe sono la prova definitiva che la Commissione, che ha redatto la proposta di questa Direttiva, il Parlamento e il Consiglio dell'Unione Europea, che l'hanno approvata come disposizione normativa, erano consapevoli che sarebbe stato molto difficile raggiungere i relativi obiettivi di armonizzazione a causa delle differenze nei regimi nazionali degli Stati membri. Le

istituzioni europee invocarono, quindi, il noto principio di sussidiarietà per giustificare che avrebbero dovuto adottare nuove misure, sempre nel rispetto del principio di proporzionalità, non per mancanza di prudenza e di buon senso nelle loro decisioni, ma per la resistenza degli Stati membri alla loro armonizzazione giuridica in questioni così sensibili alla stabilità e all'efficacia del mercato comune.

3. Sentenza della Corte di Giustizia (Seconda Sezione) dell'11 aprile 2004, Causa C-687/22

A) Parti della controversia.

Questa sentenza, che è la prima della Corte sulla cancellazione dei debiti regolata dalla Direttiva 2019/1023, trae origine da un conflitto tra due persone fisiche, citate come Julieta e Rogelio, e l'Agenzia Tributaria Statale spagnola. Entrambe le parti si dichiararono fallite in una procedura in cui chiesero la piena cancellazione dei loro debiti fiscali secondo le regole dell'Unione Europea e della Spagna come Stato membro, in una questione definita *seconda possibilità*. Il testo di quella sentenza non dice nulla sulla natura professionale di queste due persone; ma si può dedurre che fossero imprenditori perché, quando la Corte elenca le disposizioni della Direttiva 2019/1023, applicabili in questo caso di cancellazione del debito, non cita nessuna di quelle che riferiscono alla possibilità di rivendicare l'applicazione di questa procedura legale a persone fisiche senza attività commerciale; tale conclusione è rafforzata dal fatto che alcuni dei considerando del preambolo della Direttiva (che non sono strettamente regole di diritto, ma devono essere presi in considerazione ai fini dell'interpretazione) si riferiscono solo alle imprese.

Julieta e Rogelio menzionarono, specificamente, un debito totale di 192.366,21 euro contratto con la suddetta Agenzia Tributaria, che si oppose alla loro richiesta perché si riteneva titolare di un credito privilegiato di diritto pubblico, non inserito nella procedura di cancellazione dei debiti, per il mancato pagamento delle imposte da essa gestite (che non sono espressamente citate).

B) Il conflitto.

La conseguenza è stata che i suddetti debitori hanno presentato il 3 marzo 2021 davanti al Juzgado de Primera Instancia di Denia (Alicante), una richiesta di cancellazione del debito tributario per l'intero importo sopra menzionato. Quattro mesi dopo, il 30 luglio 2021, il menzionato giudice ha concesso la cancellazione del debito, dalla quale i 192.366,21 euro erano espressamente esclusi perché relativi a credito di diritto pubblico. Tuttavia, i debitori non sono rimasti soddisfatti e hanno presentato ricorso alla Audiencia Provincial de Alicante, che, secondo l'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, ha presentato alla Corte di Giustizia un rinvio pregiudiziale il 12 ottobre 2022, ricevuto da tale Alta Corte il 7 novembre 2022, e deciso l'11 aprile 2024.

Prima di quest'ultima data, erano state adottate diverse disposizioni procedurali che avevano dato giuridica consistenza alla cd. *seconda possibilità* per le imprese di continuare la loro attività e impedire che la loro scomparsa indebolisse il mercato unico europeo. Tutte erano disposizioni complesse, sia quelle approvate dall'Unione Europea, sia quelle adottate dagli Stati membri, ai quali queste prime norme giuridiche lasciavano un ampio margine per una disciplina autonoma, con conseguente danno alla necessaria armonizzazione giuridica europea. Pertanto, semplifichiamo questo commento facendo riferimento al principio più rilevante che appare nel primo punto della decisione:

“1. Il presente rinvio pregiudiziale riguarda l'interpretazione dell'articolo 23(4) della Direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, sugli ambiti di applicazione della ristrutturazione preventiva, dell'estinzione e della cancellazione di debiti e sulle misure per aumentare l'efficienza delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e cancellazione dei debiti, e modifica della Direttiva (UE) 2017/1132

(Direttiva sulla ristrutturazione e l'insolvenza) (OJ 2019 L 172, p. 18; correzione OJ 2022 L. 43, p. 94 per la Direttiva su ristrutturazione e insolvenza)."

Perché l'articolo 23(4) della Direttiva era così importante per la Corte di Giustizia? La risposta si trova nel primo comma dell'articolo, che nella versione spagnola, dispone:

"Gli Stati membri possono o escludere alcune categorie specifiche dalla cancellazione dei debiti, o limitare l'accesso a tale cancellazione o prevedere un periodo più lungo per la cancellazione sempre che tali esclusioni, restrizioni o proroghe siano debitamente giustificate, nei seguenti casi:..."

Nell'elenco di tali casi erano compresi i debiti garantiti, quelli derivanti da sanzioni penali, da responsabilità civile o da relazioni familiari, quelli contratti dopo la richiesta o l'inizio del procedimento di cancellazione e quelli derivanti dalle spese di tali procedimenti. Tuttavia, non erano menzionati i debiti derivanti dal mancato pagamento dei tributi. Di conseguenza, per sostenere che i debiti tributari non avrebbero potuto essere cancellati, l'Agenzia tributaria spagnola doveva dimostrare che l'elenco del suddetto articolo 23.4 non era esaustivo e che l'esclusione di tali crediti dalla procedura di cancellazione era debitamente regolata e giustificata dalla nostra legislazione nazionale. Successivamente ci occuperemo di questo caso cui si riferisce la seconda domanda per la questione pregiudiziale.

Va notato che la Direttiva 2019/1023 è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 26 giugno 2019 ed è entrata in vigore 20 giorni dopo, cioè il 15 luglio 2019. Il relativo recepimento nazionale, secondo l'articolo 34.1, doveva essere effettuato dagli Stati membri prima del 17 luglio 2021. Tuttavia, il recepimento è stato effettuato dalla Legge 16/2022 del 5 settembre, entrata in vigore il 26 settembre di quest'anno; così è stata attuata la riforma del Testo Unico della Legge fallimentare approvata dal Real Decreto Legislativo 1/2020 del 5 maggio.

Per quanto riguarda le persone fisiche, il loro primo ricorso contro il rifiuto dell'Agenzia Tributaria è stato presentato il 3 marzo 2021, dopo l'entrata in vigore di tale Direttiva e prima della scadenza del relativo recepimento da parte degli Stati membri. Era necessario tenere conto di queste date per sapere se le disposizioni europee e spagnole fossero state correttamente applicate in questo caso, anche se, dal nostro punto di vista, questa era una questione di interesse secondario. Se il lettore è interessato a questa questione, può consultare l'articolo di Carlos GÓMEZ ASENSIO *Cancellazione dei debiti non soddisfatti e credito pubblico*, in cui commenta questa prima sentenza, pubblicata sul General Journal of Insolvencies and Restructurings, n. 13, 2024. Facciamo anche riferimento a un breve rapporto (facilmente reperibile su Google) su questa sentenza di Alberto DÍAZ MORENO con il titolo *Decisione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sull'esclusione, da parte del legislatore spagnolo, del credito pubblico dai debiti suscettibili di cancellazione*.

C) Domande poste alla Corte per una decisione preliminare.

La decisione commentata tratta le tre questioni pregiudiziali che la Audiencia Provincial de Alicante ha rinviato allà Corte Europea

La prima domanda:

"30. Con la sua prima domanda, il giudice nazionale chiede, in sostanza, se il principio di interpretazione conforme con il diritto UE si applichi a una situazione in cui i fatti siano avvenuti dopo la data di entrata in vigore della Direttiva sulla ristrutturazione e l'insolvenza, ma prima della scadenza del periodo di trasposizione nazionale di tale Direttiva."

Il *Principio di interpretazione conforme* si basa sull'idea che gli Stati membri debbano rifiutare ogni interpretazione delle disposizioni nazionali contraria al diritto europeo, affermando il primato dell'ordinamento europeo. Pertanto, la risposta della Corte è stata negativa, in coerenza con le date sopra menzionate in cui erano avvenuti gli atti o i fatti giuridici corrispondenti. Per la Corte è stato facile rispondere al punto 1 della sua decisione:

“Il principio di interpretazione conforme al diritto UE non si applica a una situazione i cui fatti sono avvenuti dopo la data di entrata in vigore della Direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, sull’ambito di applicazione della ristrutturazione preventiva, cancellazione di debiti e di società e sulle misure per aumentare l’efficienza delle procedure di ristrutturazione” e modifica della Direttiva (UE) 2017/1132 (Direttiva su ristrutturazione e insolvenza), ma prima della scadenza per l’attuazione di tale Direttiva e la sua trasposizione nel diritto nazionale.”

Seconda domanda:

Questa seconda domanda, secondo la Corte, è in realtà la terza formulata dalla Audiencia Provincial de Alicante (questa modifica ci sembra corretta perché dà un ordine logico più convincente). La Corte Europea la riassume nei seguenti termini:

“36. Con la sua terza domanda, che è opportuno esaminare come seconda, il giudice remittente chiede, in sostanza, se l’articolo 23(4) della Direttiva su ristrutturazione e insolvenza debba essere interpretato nel senso che l’elenco delle categorie specifiche di crediti che menziona sia esaustivo o meno e se, in caso di risposta negativa, gli Stati membri possano escludere dalla cancellazione dei debiti categorie specifiche diverse da quelle elencate nella citata disposizione, a condizione che tale esclusione sia debitamente giustificata dal diritto nazionale.”

Secondo la decisione, l’elenco dei debiti che possono essere esclusi dalla cancellazione non è esaustivo. È vero che nella prima versione spagnola si diceva letteralmente che tale decisione poteva essere adottata “nei seguenti casi”, un’espressione dalla quale si poteva desumere che si trattava di una lista chiusa. Tuttavia, nell’edizione francese di quella Direttiva compare l’espressione “en ce qui concerne notamment” (che la decisione traduce come “riguardo in particolare a...”) e le altre versioni linguistiche usano parole che hanno lo stesso significato. Fu quindi necessario modificare questa traduzione errata in spagnolo, come si può vedere nella correzione, nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea I. 172, del 26 giugno 2019, con l’espressione “come nei seguenti casi”. (Questo problema fu notato dall’Audiencia Provincial de Alicante).

La Corte europea afferma quindi nel punto 2 della sua decisione:

“L’articolo 23(4) della Direttiva 2019/1023 deve essere interpretato nel senso che l’elenco delle categorie specifiche di crediti in essa contenute non è esaustivo e che gli Stati membri hanno la possibilità di escludere dalla cancellazione categorie specifiche di crediti diverse da quelle elencate in tale disposizione, a condizione che tale esclusione sia debitamente giustificata dal diritto nazionale.”

Questa interpretazione, basata sulla formulazione letterale della norma, sembra ben fondata perché richiede che l’esclusione di qualsiasi altro credito debba essere *Debitamente giustificata dal diritto nazionale*. I dubbi derivanti da una traduzione imprecisa della disposizione, che potrebbero essere portati davanti ai più alti gradi giudiziari, ci costringono a chiedere ai servizi di traduzione maggiore attenzione nell’osservanza dei loro obblighi. Questo esempio è la prova delle difficoltà insite nelle molteplici versioni dei documenti ufficiali nelle lingue degli Stati membri della nostra Torre di Babele.

D’altra parte, non dobbiamo dimenticare che se si attribuiscono agli Stati così ampi poteri normativi, in particolare nell’attuazione delle Direttive, si creeranno troppe disparità nella laboriosa costruzione dell’Unione Europea, con relativo pregiudizio per la visione di un’Europa unita. Naturalmente, un gran numero di Stati, ciascuno con le proprie norme, sarà riluttante ad accettare l’armonizzazione e questi Stati, e l’Unione Europea stessa, troveranno motivi sufficienti per giustificare le differenze nelle normative tra gli Stati. Dobbiamo tutti comprendere queste situazioni e agevolarne l’accettazione, chiedendo, al contempo, che la necessità o l’utilità di specifiche disposizioni nazionali siano debitamente giustificate, il che agevolerà l’integrazione giuridica e politica dell’Europa.

Infine, la Corte non si è preoccupata di consigliare ai giudici che hanno presentato il rinvio pregiudiziale o ai lettori, in generale, quando dovrebbero considerare che *la decisione di uno Stato membro di escludere dalla cancellazione un certo credito che non appare nell'articolo 23, sia debitamente giustificata*. La Corte non decide nemmeno se questa giustificazione debba essere prevista da norme statali (che è la nostra opinione) o se possa essere lasciata all'interpretazione dei giudici nazionali o dei giuristi, in generale, che intervengono su queste questioni. Riteniamo che questa omissione sia rilevante perché nella documentazione consultata abbiamo trovato alcuni riferimenti che ammettono questa seconda opzione (con cui non siamo d'accordo, in generale), come vedremo di seguito.

Terza domanda:

Passiamo ora all'ultima domanda compresa nel rinvio pregiudiziale alla Corte (la seconda nell'ordine seguito dall'Audiencia Provincial). Il giudice spagnolo la espone nei seguenti termini al punto 25.2 della sentenza:

“Una legislazione interna, come quella spagnola nei termini previsti dal TRLC [approvato dal Real Decreto Legislativo 1/2020], che non offre alcuna giustificazione per l'esclusione del credito pubblico dalla cancellazione dei crediti insoddisfatti, è compatibile con l'articolo 23.4 della Direttiva [Ristrutturazione e Insolvenza] e con i suoi principi ispiratori relativi alla cancellazione dei crediti insoddisfatti? Questa normativa, nella misura in cui esclude il credito pubblico dalla cancellazione senza un'adeguata giustificazione, compromette o pregiudica il raggiungimento degli obiettivi della Direttiva?”

La prima domanda posta dall'Audiencia Provincial è formulata in modo chiaro e appropriato: desidera sapere se l'articolo 23(4) della Direttiva 2019/1023, che attribuisce agli Stati membri il potere di escludere la cancellazione di determinati crediti (non menzionati in tale disposizione) purché tale decisione sia debitamente giustificata, sia compatibile con l'articolo 489(5) del Testo unico della Legge fallimentare, che esclude i crediti di diritto pubblico senza fornire alcuna spiegazione. Detto ciò, la Corte di Giustizia avrebbe dovuto dichiarare chiaramente che tali due disposizioni non erano compatibili, con la conseguente abrogazione di quell'articolo 489.5 e se la Corte le avesse ritenute compatibili, avrebbe dovuto esporre le proprie ragioni con sufficiente chiarezza.

Per quanto riguarda la seconda domanda: se questa specifica normativa spagnola comprometta o danneggi gli obiettivi della Direttiva 2019/1023, ci sembra inutile e inappropriata, non adeguata all'approccio giuridico con cui deve essere formalizzato un rinvio preliminare alla Corte. È chiaro che qualsiasi inosservanza di una disposizione così importante, come il suddetto articolo 23.4 della Direttiva, che conferisce poteri agli Stati membri, sempre che sappiano giustificare le loro scelte, ostacolerà gli obiettivi di tale disposizione. Invece, la decisione che si commenta si è allontanata da questa strada, deviando verso l'importanza delle date di entrata in vigore della Direttiva e della sua trasposizione nel nostro sistema giuridico. Pertanto, l'Alta Corte Europea riassume come segue questa questione sottoposta a un giudizio preliminare:

“45. Con la sua seconda domanda, il giudice nazionale che ha rimesso il giudizio si chiede, in sostanza, se un'interpretazione, da parte dei giudici nazionali, della legislazione applicabile ai fatti avvenuti dopo la data di entrata in vigore della Direttiva sulla ristrutturazione e l'insolvenza, ma prima della scadenza del termine per la relativa trasposizione, secondo cui l'esclusione dei crediti di diritto pubblico dalla cancellazione non è debitamente giustificata dalla suddetta legislazione, rischia di compromettere seriamente, dopo la scadenza di tale termine, il raggiungimento dell'obiettivo perseguito dalla Direttiva.”

Riteniamo che la seconda domanda formulata dalla Audiencia Provincial di Alicante sia scritta in modo più chiaro di questo punto della decisione europea. Tale Audiencia, come si può vedere nel punto 25.2 della menzionata decisione, si chiede solo se l'articolo 23.4 della Direttiva e i principi che ispirano la cancellazione dei debiti, siano compatibili con la disposizione del Testo Unico della Legge Fallimentare approvato dal Real Decreto Legislativo 1/2020, “che non offre alcuna giustifi-

cazione per l'esclusione del credito pubblico dalla cancellazione dal passivo insoddisfatto." Questa osservazione della menzionata "Audienca" è sicuramente precisa.

Sappiamo già che l'articolo 23(4) della Direttiva 2019/1023 sollevava dubbi sul fatto che l'elenco dei crediti che potevano essere cancellati fosse esaustivo; come abbiamo appena visto, la Corte di Giustizia ha dichiarato che non lo era, dato l'errore linguistico commesso nella versione spagnola di questa disposizione. Così, gli Stati membri avrebbero potuto introdurre nuovi crediti che sarebbero rimasti al di fuori della possibile cancellazione. Ma in tal caso quegli Stati sono stati inequivocabilmente avvertiti dall'articolo 23.4 che le nuove categorie specifiche di debiti "siano debitamente giustificate". A seguito della menzionata Direttiva, il legislatore spagnolo ha integrato il Testo Unico della Legge fallimentare con la Legge 16/2022, del 5 settembre, per tutelare i crediti di diritto pubblico, al pari di quelli gestiti dall'Agenzia Tributaria, stabilendo limiti rigorosi agli importi massimi che potevano essere cancellati, come si può vedere nel nuovo n. 5 del menzionato articolo 23. Tuttavia, non ha prestato la dovuta attenzione al fatto che questa novità doveva essere *debitamente giustificata* come richiesto dall'articolo 23.4 della suddetta Direttiva. E, di conseguenza, non ha dato alcuna spiegazione o giustificazione esplicita.

La risposta della Corte di Giustizia alla domanda posta nel rinvio pregiudiziale è formulata in maniera essenziale e con una certa oscurità. Il punto in cui espone la sua conclusione recita come segue:

"55. Alla luce delle considerazioni sopra menzionate, la risposta alla seconda domanda è che un'interpretazione da parte dei giudici della legislazione nazionale applicabile ai fatti avvenuti dopo la data di entrata in vigore della Direttiva sulla ristrutturazione e l'insolvenza ma prima della scadenza del periodo di sua trasposizione, secondo cui l'esclusione dei crediti di diritto pubblico dalla cancellazione non è debitamente giustificata dalla suddetta legislazione, non può compromettere seriamente, dopo la scadenza di tale termine, il raggiungimento dell'obiettivo perseguito da tale Direttiva."

Perché la Corte Europea non ha prestato la dovuta attenzione al fatto che le norme spagnole non avevano fornito la giusta spiegazione o giustificazione per l'esclusione dei crediti pubblici dalla cancellazione? È difficile rispondere a una domanda del genere. La menzionata sentenza affronta questa questione in maniera confusa ed ambigua, seguendo l'Opinione dell'Avvocato Generale. L'attenta lettura di questi documenti ci ha portato a pensare che dietro quelle pagine vi sia un'interpretazione giuridica che cerca di convincere il lettore che tali giustificazioni, così chiaramente richieste dalla Direttiva 2019/1023, delle decisioni degli Stati membri quando accettano di escludere dalla cancellazione qualsiasi tipo o categoria di crediti non debbano essere formulate da una disposizione giuridica in quanto tale. Forse l'esempio più appropriato di queste idee è uno dei paragrafi delle premesse della Legge 16/2022, già citato:

"La cancellazione si estende a tutti i debiti fallimentari e di massa. Le eccezioni si basano, in alcuni casi, sulla particolare importanza della loro soddisfazione per una società giusta e solidale, basata sullo Stato di diritto (come i debiti per mantenimento, quelli di diritto pubblico, quelli derivanti da reati o persino quelli per responsabilità extracontrattuale)."

Da queste righe si può dedurre che le eccezioni alla cancellazione dei crediti non devono essere giustificate specificamente dal legislatore. È sufficiente che tali eccezioni siano proprie *di una società giusta e solidale, basata sullo Stato di diritto*. Non è facile condividere questo approccio ambiguo, che, ancora una volta, si basa su concetti giuridici indeterminati. Se una legge afferma espressamente che tali soluzioni devono essere spiegate o giustificate, tale mandato deve essere rispettato per evitare il disordine giuridico causato dalle inevitabili differenze nella concezione di una società *giusta e solidale* da parte di chi deve applicare queste disposizioni. L'armonizzazione europea potrebbe essere indebolita da questa divergenza di opinioni. Prescindiamo da altri esempi che potrebbero rafforzare questa conclusione. Ci sono commenti interessanti su questo tema nell'articolo di Cayetana LADO CASTRO-RIAL *Cancellazione di passività non soddisfatte e credito pubblico*, nella

Revista General de insolvencias y reestructuraciones, n° 15, 2005, così come nell'opera già citata di Alberto DÍAZ MORENO.

In ogni caso, non è consigliabile adottare posizioni radicali sul dovere del legislatore di giustificare le proprie scelte. Ad esempio, basta che compaiano chiaramente nei preamboli delle relative leggi, poiché questa è la loro funzione. Inoltre, è opportuno lasciare un margine ragionevole di interpretazione a coloro che sono responsabili della loro difficile applicazione in tempi di rapido cambiamento sociale che richiedono nuove regole giuridiche (che di solito non vengono adottate con la dovuta diligenza), per raggiungere tale *Società giusta e solidale*.

D) Sentenza della Corte di Giustizia.

Compare nel punto 56 della Sentenza. In sintesi, afferma, innanzitutto, che il *principio di interpretazione conforme al diritto UE* non è applicabile al caso in questione, poiché i fatti sono avvenuti dopo l'entrata in vigore della Direttiva 2019/1023 e prima della scadenza del termine per la sua trasposizione nel diritto nazionale.

In secondo luogo, che l'elenco dei crediti previsto dall'articolo 23(4) non è esaustivo, motivo per cui gli Stati membri ne possono escludere diversi purché ciò sia debitamente giustificato dal diritto nazionale. Questa è senza dubbio la conclusione più rilevante di questa sentenza che, nonostante la sua brevità, non manca di insistere che l'esclusione dalla cancellazione dei crediti che non compaiono in tale disposizione debba essere ammessa "a condizione che tale esclusione sia debitamente giustificata secondo il diritto interno". In linea di principio, tale giustificazione deve essere formulata dal legislatore di ciascuno Stato membro.

Sull'ultima questione pregiudiziale la Corte afferma:

"3) Un'interpretazione dei giudici nazionali della legislazione interna applicabile ai fatti avvenuti dopo la data di entrata in vigore della Direttiva 2019/1023 ma prima della scadenza del termine per la sua trasposizione nazionale, secondo la quale l'esclusione della cancellazione di crediti di diritto pubblico non è debitamente giustificata, non può compromettere seriamente, dopo la scadenza di tale termine, il raggiungimento dell'obiettivo perseguito dalla Direttiva."

Dobbiamo ammettere che non comprendiamo il significato di quest'ultima frase. L'esclusione dalla procedura di cancellazione del debito, non espressamente giustificata dalla legge nazionale, prima o dopo tale periodo, pregiudicherà sempre, in misura maggiore o minore, il raggiungimento dell'obiettivo della Direttiva 2019/1023. Proprio per questo, ci riferiamo nuovamente al relativo considerando (1). Stiamo affrontando una questione secondaria che avrebbe dovuto essere chiaramente risolta dalla Corte di Giustizia invece di limitarsi a trascrivere l'oscura proposta finale dell'Avvocato Generale, che forse è stata letta con la massima attenzione da chi è responsabile della nostra Agenzia delle Entrate per tutelare i propri crediti tributari nei confronti di contribuenti insolventi, nonostante il legislatore nazionale non avesse giustamente giustificato l'esclusione di tali crediti. Ci mancano disposizioni giuridiche più efficienti, formulate con chiarezza, maggiore armonizzazione e risposte più comprensibili dall'Alta Corte europea, che potrebbe soffrire di una certa stanchezza di fronte alle questioni pregiudiziali.

E così Julieta e Rogelio non poterono sottrarsi ai loro debiti fiscali. A quanto pare, quella era la soluzione che corrispondeva a *una società giusta e solidale, basata sullo stato di diritto*.

4. Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 7 novembre 2024, Casi C-289/2023 e C-305/23

A) Parti nelle controversie.

In questa sentenza, la Corte esamina due casi unificati. Il primo, tra l'Agenzia Tributaria Statale e una persona indicata come A (C-289-23) [Corván] e il secondo, tra la persona indicata come

S.E.I. e la già citata Agenzia (C-305/23) [*Bacigán*]); in entrambi i casi le indicazioni delle persone sono fittizie come avverte una nota finale. In entrambi i casi, si tratta di domande relative alla cancellazione di passività non soddisfatte, nel contesto delle relative procedure fallimentari. Come nella sentenza precedente, deduciamo che esistono due persone fisiche e che una di esse (quella designata come *S.E.I.*), all'epoca non svolgeva attività d'impresa.

I casi in questione di questa sentenza sorsero al momento in cui il Juzgado de lo Mercantil n. 1 di Alicante e il Juzgado de lo Mercantil No 1 de Barcelona presentarono un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, con corrispondenti ordinanze, ricevute dalla Corte rispettivamente il 25 aprile e il 15 maggio. Tali rinvii riguardavano l'interpretazione degli articoli 1.4 e 23(1), (2) e (4) della Direttiva 2019/1023, relativi alle domande di cancellazione di debiti nel contesto di procedimenti unificati di insolvenza tra A e *S.E.I.* e l'Agenzia delle Entrate.

Dopo un'ampia discussione sul quadro giuridico europeo e spagnolo, la Corte procede all'analisi delle controversie nel procedimento principale e delle relative questioni pregiudiziali.

B) Causa C-289/23, *Corván*.

Data la chiarezza con cui la sentenza descrive l'inizio della procedura, ci limitiamo a trascrivere il seguente punto:

“16. Il 7 luglio 2022, A ha richiesto la dichiarazione di fallimento con debiti per un totale di 537.787,69 euro. A seguito di una dichiarazione di fallimento del tribunale competente del 26 luglio 2022, con successiva chiusura per insufficiente quantità di massa attiva, il debitore, il 28 settembre 2022, ha richiesto la cancellazione delle passività non pagate. Il 19 ottobre 2022, lo stesso tribunale ha accettato l'opposizione alla cancellazione che era stata presentata dall'AEAT, per l'esistenza di vari crediti tributari, di diritto pubblico.”

L'Agenzia delle Entrate ha richiesto ad A, davanti al Juzgado de lo Mercantil n. 1 di Alicante, un importo totale di 537.787,69 euro per debiti fiscali e penali dovuti da una società (il cui nome non compare) di cui la persona fisica era amministratore. Avverte che si tratta di crediti pubblici esclusi dalla cancellazione e non esita ad affermare che “A non è un debitore in buona fede.” Da parte sua, il Tribunale ricorda che la Corte Suprema aveva interpretato il concetto di *buona fede* in termini che avevano portato alla trasposizione della Direttiva 2019/1023, dando origine al paradosso di introdurre “un regime di accesso alla cancellazione dei debiti più restrittivo rispetto a quello precedente la trasposizione stessa, il che, a suo avviso, sollevava seri dubbi sulla relativa compatibilità con il diritto UE.” Afferma, inoltre, che il sistema non si basa su *buona fede* del debitore; questo concetto indeterminato è un argomento interessante per un giurista e, in particolare, per un filosofo del diritto, ma va oltre i limiti di questo commento, concentrato sul regime dei crediti tributari nelle procedure fallimentari.

Passiamo, ora, alle questioni sottoposte alla Corte di Giustizia nel rinvio preliminare del suddetto Juzgado de lo Mercantil n. 1 di Alicante, che dapprima espone i dubbi sollevati dall'articolo 23 della Direttiva 2019/1023, una norma contenuta nel Titolo III relativo alle eccezioni alla cancellazione di debiti e alle interdizioni che possono essere introdotte dagli Stati membri per rifiutare, limitare o estendere i termini della cancellazione o i periodi di interdizione quando l'imprenditore insolvente ha agito nei confronti dei creditori “in modo disonesto o in malafede, secondo le normative nazionali”. In particolare, l'articolo 23.2 dispone:

“2. In deroga agli articoli 20-22, gli Stati membri possono mantenere o introdurre disposizioni che escludano o limitino la cancellazione dei debiti o la revochino o prevedano periodi più lunghi per ottenerla o stabiliscano periodi più lunghi di interdizione in determinate circostanze ben definite e purché tali eccezioni siano debitamente giustificate, come nei seguenti casi...”

Questi casi compaiono in non meno di sei comma [articolo 23.2, (commi da a) ad f)], tutti collegati a condotte irregolari o abusive da parte di imprenditori che vogliono essere liberati dai loro debiti. Inoltre, il Tribunale esprime, anche davanti alla Corte Europea, un serrato insieme di dubbi sull'articolo 23.4 della stessa Direttiva, secondo cui gli Stati membri possono escludere una serie di debiti dalla cancellazione o dalla proroga dei relativi termini, sempre che entrambe le scelte siano "debitamente giustificate". E anche qui ci sono altre sei punti che elencano queste categorie di crediti non soddisfatti.

È chiaro che il Juzgado de lo Mercantil n. 1 di Alicante aveva troppi dubbi sull'articolo 23 della suddetta Direttiva. Logicamente, non li esporremo per non superare di gran lunga i limiti ragionevoli di queste pagine. Basterà riassumere la lunga sentenza della Corte, che ha messo alla prova la professionalità e la pazienza dei suoi giudici nel rispondere a tante questioni pregiudiziali.

C) Causa C-305/23 *Bacigán*.

Passiamo ora a questa seconda causa legata alla precedente. *S.E.I.* aveva richiesto, nella relativa procedura fallimentare, la totale cancellazione dei propri debiti non pagati fino a quel momento (il cui importo non compare in questa sentenza). Ma l'Agenzia delle Entrate si era opposta alla richiesta non considerandolo "debitore in buona fede", poiché, secondo l'Agenzia, nei dieci anni precedenti era stato sanzionato con 504,99 euro per violazioni fiscali (un importo molto inferiore al danno che tale comportamento gli avrebbe causato, come contribuente). Nel decidere la questione il Juzgado de lo Mercantil n. 10 de Barcelona aveva ritenuto che il legislatore spagnolo avesse rispettato l'Articolo 1.4 della Direttiva 2019/1023 e il Testo Unico della Legge fallimentare, che consentono la cancellazione di debiti "a persone fisiche insolventi che non sono imprenditori." Ciò lo aveva portato a esprimere, brevemente, alcuni dubbi che avevano giustificato la sospensione del procedimento e il rinvio alla Corte di Giustizia di numerose questioni preliminari, esposte con analisi complesse e a contenuto definito, tanto che, a un certo punto, più che questioni preliminari, sembrano emendamenti di soppressione. Tuttavia, i giudici della Corte agirono con diligenza e risposero a tutte le questioni pregiudiziali con riferimenti specifici al precedente caso C-289/23.

D) Sentenza della Corte di Giustizia.

Ora passiamo alla complessa decisione che di seguito riassumiamo. La Corte dichiara:

1.- L'articolo 23.2, sui poteri degli Stati membri di negare o limitare gli ambiti di ristrutturazione, fallimento e cancellazione dei debiti, contiene un elenco di circostanze non esaustivo. Pertanto, nella sua attuazione, la Direttiva 2019/1023, "deve essere interpretata considerando che l'elenco delle circostanze in essa contenute non sia esaustivo e che gli Stati membri abbiano il diritto, nel trasporre la Direttiva nel loro diritto nazionale, d'introdurre disposizioni che limitino il diritto alla cancellazione dei debiti in misura maggiore rispetto alla previgente legislazione nazionale, rifiutando o introducendo termini più lunghi per la cancellazione dei debiti o per l'interdizione delle imprese, in circostanze diverse da quelle elencate nell'articolo 23(2), a condizione che tali circostanze siano ben definite e tali eccezioni siano debitamente giustificate."

La Corte riconosce, quindi, che gli Stati membri hanno ampi poteri nell'attuazione della Direttiva, il che renderà inevitabilmente difficile armonizzare le disposizioni nazionali. La stessa Direttiva 2019/1023 si pone limiti in una questione di tale importanza. Sebbene il legislatore europeo richieda a quello nazionale di garantire che queste novità nazionali siano *ben definite e debitamente giustificate*, tale condizione è inefficiente, come dimostra il fatto che non troviamo tali definizioni o le corrispondenti giustificazioni nel nostro sistema giuridico nazionale. Questa avvertenza è applicabile anche alla maggior parte dei paragrafi che seguono.

2.- I comma 1 e 2 dell'art. 23(1) e (2) della Direttiva non vietano scelte nazionali che, nel trasporre la Direttiva, richiedono il pagamento di crediti non privilegiati per beneficiare della cancellazione dei debiti. Possono anche escludere la cancellazione per il

debitore negligente o imprudente anche se non abbia agito in modo disonesto o in mala fede; oppure se, negli ultimi dieci anni sia stato sanzionato per gravi infrazioni fiscali, di sicurezza sociale o di ordine pubblico, oppure sia stato concluso un accordo di trasferimento di responsabilità (a meno che non abbia saldato i suoi debiti fiscali e sociali). Queste eccezioni devono essere debitamente giustificate.

3.- L'articolo 23.2 della Direttiva deve essere interpretato per impedire disposizioni nazionali che escludano il diritto alla cancellazione dei debiti in casi specifici non giustificati.

4.- L'elenco dei crediti che appare nell'articolo 23.4 della Direttiva non è esaustivo. Gli Stati membri possono escludere altri crediti con la dovuta giustificazione. Lo sapevamo già dal momento in cui è stato corretto l'errore nella versione spagnola della Direttiva a cui ci siamo riferiti.

5.- L'articolo 23.4 della Direttiva non impedisce agli Stati membri di escludere la cancellazione dei crediti di diritto pubblico in relazione alla loro particolare rilevanza "per una società giusta e solidale, basata sullo stato di diritto". Su questo punto e nei due successivi ci riferiamo al commento della precedente decisione.

6.- L'articolo 23.4 della Direttiva non impedisce agli Stati membri di adottare un regime generale che escluda la cancellazione dei debiti, purché sia debitamente giustificato.

7.- L'articolo 23.4 della Direttiva non impedisce agli Stati membri di stabilire un limite alla cancellazione di una specifica categoria di crediti, senza proporzionare tale limite all'importo del debito e sempre giustificandolo debitamente.

8.- La Direttiva 2019/1023 prevede, nell'articolo 1.1.b), di regolare le procedure per la cancellazione dei debiti contratti da imprenditori poi dichiarati insolventi. E lo stesso articolo, al comma 4, prevede che gli Stati membri possono estendere l'applicazione di queste procedure alle persone fisiche insolventi che non siano imprenditori. Le norme applicabili a queste ultime persone devono, quindi, conformarsi alle disposizioni del Titolo III di tale Direttiva, intitolato "Cancellazione da debiti e interdizione" (Articoli 20-24). È un ragionamento inevitabile fin dal momento in cui i debiti di persone senza attività commerciali sono stati inseriti nel percorso delle procedure fallimentari.

Gustavo A. MARTÍN MARTÍN, Magistrato-Giudice del Juzgado n. 1 de Alicante, esperto in materia, ha pubblicato nella Revista General de Insolvencias y Reestructuraciones n. 15, 2025, un commento su questa sentenza intitolato *La cessione del credito pubblico e la sua compatibilità con il diritto dell'Unione Europea*. E arriva alla seguente conclusione:

"Non ignoriamo quanto sia complesso, per la CGUE, decidere su alcune questioni a causa degli interessi coinvolti. Tuttavia, sarebbe meglio che le decisioni non adottassero quella formulazione *oracolare*, che richiede ai Tribunali nazionali uno sforzo maggiore di quello per presentare una questione preliminare, quando devono interpretare e applicare al diritto nazionale la risposta della Corte europea.

...

Ciò che è chiaro è che, se le questioni pregiudiziali fossero complesse, la decisione della GUE lo sarebbe altrettanto, sfuggendo a qualsiasi approccio semplicistico. Vedremo cosa accadrà nei prossimi anni, per verificare se lo Stato abbia correttamente esercitato i suoi poteri nel trasporre la Direttiva sulla seconda possibilità, una questione che sarà definita dalle decisioni dei Tribunali spagnoli perché, poi, la Corte Suprema possa finalmente risolverla. Questo può portare a anni di incertezza legale, soprattutto, se vengono sollevate altre questioni preliminari. Forse un intervento più deciso e chiaro da parte della Corte di Giustizia avrebbe potuto impedirlo."

Riteniamo che questa conclusione sia valida anche in relazione alla prima sentenza già commentata.

Nelle pagine precedenti abbiamo accennato, in diverse occasioni, agli obiettivi della complessa disciplina della *seconda possibilità*. La Direttiva insiste sul fatto che l'obiettivo sia quello di rafforzare il mercato interno per evitare che le difficoltà finanziarie delle imprese ne determinino la scomparsa o comportino un trasferimento inopportuno delle loro attività in altro territorio. Tuttavia, il raggiungimento di questo scopo richiede l'armonizzazione normativa degli Stati membri e, di conseguenza, una stretta vicinanza della disciplina dei procedimenti di insolvenza. L'Unione Europea deve impedire le "invenzioni" con leggi e regolamenti nazionali. Una volta approvate le quattro libertà fondamentali del sogno politico dell'unità, definite nell'Articolo 26 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (libera circolazione di beni, persone, servizi e capitali), gli Stati membri devono accettare quelle condizioni uguali che l'armonizzazione implica, affinché i valori morali e politici che devono costruire e governare il nostro mondo non devino verso una concorrenza sleale.

Eppure, abbiamo appena visto le molte questioni che il legislatore europeo ha lasciato nelle mani degli Stati membri per la *seconda possibilità*, che è un ambito delicato a causa dei danni che può causare a debitori e creditori. La Direttiva 2019/1023, che è indubbiamente nata con una onesta vocazione di armonizzazione, è stata costretta a lasciare una serie di decisioni rilevanti nelle mani degli Stati. La finale dichiarazione delle sentenze della Corte di Giustizia che abbiamo commentate fornisce un buon esempio di queste contraddizioni europee. Nel suo recente lavoro su *La cancellazione delle passività non soddisfatte: dubbi e proposte di interpretazione*, pubblicato su *Revista General de Insolvencias y Reestructuraciones*, n. 15, 2025, Matilde CUENA CASAS si riferisce, con un termine radicale, alla *demonizzazione* della *seconda possibilità* e giustamente denuncia quanto segue:

"L'applicazione di una disciplina è spesso complessa e mostra i difetti della norma. La contrastata interpretazione giudiziaria delle normative fallimentari è comune e frequente, al punto che, per alleviarla, sono stati approvati criteri giudiziari di interpretazione, frutto di riunioni di magistrati, criteri che variano a seconda del luogo in cui sono stati 'approvati'".

Per terminare questo breve commento, dobbiamo ricordare che la stessa Direttiva conclude la sua esposizione di motivi con il seguente avvertimento:

"Poiché gli obiettivi di questa Direttiva non possono essere adeguatamente raggiunti dagli Stati membri perché le divergenze tra gli ambiti nazionali di ristrutturazione e insolvenza continuerebbero a costituire un ostacolo alla libera circolazione dei capitali e alla libertà di stabilimento..."

Anche l'ipotetico *Fabio*, l'ascoltatore calmo e silenzioso della nostra letteratura, che accetta discorsi morali con tanta pazienza, deve aver trovato difficile comprendere le ragioni a favore di questa *seconda possibilità* nel mondo degli affari e dei consumatori indebitati. Forse si rassegnò a pensare che questo generoso aiuto agli uomini d'affari di buona fede e con scarso successo economico, potesse anche essere una difesa di creditori pazienti e ben educati e una prova dei meriti europei.

Ripetiamo: ci mancano disposizioni giuridiche efficaci, formulate con chiarezza, una maggiore armonizzazione e risposte più comprensibili da parte dell'Alta Corte europea, che, a volte, sembra stanca di tante decisioni preliminari.

5. Il regime dei crediti d'imposta nella procedura di cancellazione dei debiti

Come abbiamo visto nelle due sentenze commentate, la Corte di Giustizia ha ritenuto che gli Stati membri possano escludere la cancellazione per alcune categorie di crediti, a condizione che ciò avvenga, a nostro avviso, con una legge nazionale in cui tale decisione sia debitamente giustificata

(con le eccezioni menzionate nei commenti precedenti su questo argomento). Questo ci porta a fare brevemente riferimento alla disciplina di base dei crediti tributari.¹

La Ley General Tributaria n. 58/2003, del 17 dicembre, contiene due disposizioni chiave:

“Articolo 18. Il credito tributario non è disponibile a meno che la legge non stabilisca il contrario.”

“Articolo 75. I debiti tributari possono essere cancellati solo in forza di legge, nell'importo e con i requisiti da questa previsti”

Entrambe le disposizioni sono inequivocabili. L'Agenzia delle Entrate le ha utilizzate per opporsi alla richiesta di cancellazione dei suoi crediti tributari nelle controversie sopra analizzate. Tuttavia, tali disposizioni, che si riferiscono ai crediti tributari gestiti dall'Amministrazione Pubblica secondo le relative procedure amministrative, non sono così rigide come sembrano, poiché la Ley General Tributaria stabilisce, nell'articolo 65, che tali debiti, nell'esecuzione sia volontaria sia esecutiva, possono essere differiti o rateizzati, che è un modo per alleviare i debitori; sono quindi crediti pubblici non disponibili... ma gestibili. Pertanto, il legislatore ha deciso di evitare possibili problemi avvertendo, nello stesso articolo, comma 2, lettera c), che non possono essere differiti o rateizzati se il debitore fiscale è stato già fallito e i suoi debiti sono contro la massa creditizia, secondo le norme fallimentari. Dalla Ley General Tributaria e dalle sue disposizioni complementari, dobbiamo passare al Testo Unico della Legge fallimentare, dopo la riforma della Legge 16/2022, il cui titolo è sufficientemente espressivo per comprenderne gli obiettivi. Recita così:

“Legge 16/2022, del 5 settembre, che modifica il testo rivisto della Legge fallimentare, approvata con Real Decreto Legislativo 1/2020, del 5 maggio, per la trasposizione della Direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, sugli ambiti di ristrutturazione preventiva, cancellazione di debiti e interdizione dei falliti, sulle misure per aumentare l'efficienza delle procedure di ristrutturazione, fallimento e cancellazione del debito, e sulla modifica della Direttiva (UE) 2017/1132 del Parlamento Europeo e del Consiglio, su alcuni aspetti del diritto societario (Direttiva sulla ristrutturazione e l'insolvenza).”

Questa riforma introduce l'Articolo 489 nel Testo Unico, secondo il quale la cancellazione può riguardare tutti i debiti non pagati, eccetto quelli elencati nei commi da 1 a 8. Nel comma 5 poi dispone:

“Debiti per crediti di diritto pubblico. Tuttavia, i debiti, per i quali l'Agenzia Tributaria è competente a gestire la riscossione, possono essere cancellati fino a un importo massimo di diecimila euro per debitore; per i primi cinquemila euro di debito, la cancellazione sarà integrale e, da questa cifra, la cancellazione sarà del cinquanta per cento del debito fino al massimo indicato. Allo stesso modo, i debiti derivanti dai crediti dell'assistenza sociale possono essere cancellati per lo stesso importo e alle stesse condizioni. L'importo cancellato, fino al limite menzionato, sarà applicato in ordine inverso alla priorità stabilita da questa legge e, all'interno di ciascuna classe, in base alla sua anzianità.”

In realtà, l'Agenzia Tributaria è una *potentior personae* che sa come difendere i propri interessi di riscossione beneficiando di limiti così bassi che il legislatore fissa per la cancellazione dei debiti fiscali. Ad esempio, ci riferiamo all'importo, citato sopra, dei crediti non pagati dai debitori insolventi, i protagonisti della prima sentenza commentata; in molte di queste cause legali, i debiti fiscali sono più alti. Per questo motivo, ci sentiamo obbligati a proporre la revisione di questa disposizione, che lascia così tanti creditori privati senza protezione e l'Agenzia ben protetta, di fronte

1. Chi desidera approfondire questa questione può trovare un punto di partenza nel libro *El crédito tributario en el proceso concursal*, diretto dalle professoresse Gemma PATÓN e Gabriela ULAS, pubblicato dalla editorial Bosch nel 2022. Il Capitolo I include il lavoro di César GARCÍA NOVOA, *Indisponibilità del credito d'imposta e situazioni fallimentari e pre-bancarotta*; e nel capitolo 3 lo studio di Manuel LUCAS DURÁN *La natura dei crediti tributari come fallimentari o contro la massa di creditori e le implicazioni legali di tale classificazione*.

alla *seconda possibilità*, a cui è disposta a contribuire solo con somme insignificanti in relazione agli alti obiettivi previsti dalle relative discipline.

6. Breve considerazione finale

Torniamo alla suddetta Legge 22/2003 per lanciare un ultimo avvertimento sulla deriva della legislazione fallimentare verso una flagrante contraddizione. Questa normativa suscitava gravi critiche per la molteplicità delle procedure; perciò se ne invocava l'unità per raggiungere "la soddisfazione dei creditori, uno scopo essenziale del fallimento" per i quali, in seguito, si rivendica uno stesso trattamento. Il fallimento, in altre parole, nacque collegato ai creditori e orientato, per quanto possibile, al pagamento dei debiti degli imprenditori. Ma il tempo e la Direttiva 2019/1023 cambiano prospettiva e si concentrano sugli imprenditori di buona fede, prossimi all'insolvenza, consentendo loro di continuare, con la convinzione che la cessazione della loro attività economica possa danneggiare la fiducia e la forza del mercato unico dell'Unione Europea. Ma questo effetto si verificherà, inesorabilmente, anche se i creditori non recupereranno tutti o la maggior parte dei loro crediti. Sono due visioni quasi opposte. Consigliamo di leggere l'articolo di Luisa M. Esteban Ramos, il cui titolo è sufficientemente espressivo: "Creditori: soggetti dimenticati nella seconda possibilità". *Revista General de Insolvencias y Reestructuraciones*, n. 4/2021.

Quando la Commissione ha presentato la proposta di Direttiva al Comitato Europeo delle Regioni per il suo parere, il primo rilievo presentato dal Comitato avvertiva che:

"Le soluzioni preventive, talvolta chiamate 'pre-pack', sono dovute alla crescente tendenza del diritto fallimentare moderno a favorire approcci che, a differenza di quello classico per liquidare la società in difficoltà, cercano di recuperare la società o, almeno, di salvare quei settori che restano economicamente sostenibili."

Il Testo Unico della Legge fallimentare, approvato dal Decreto Legislativo Reale 1/2020, è corretto quando nella prima delle relative premesse afferma sinceramente:

"La storia della Legge fallimentare è la storia delle sue riforme. È difficile trovare una legge che, in così pochi anni, abbia subito così tante e così profonde modifiche. Le speranze che questa nuova legge aveva suscitato, con l'aspirazione logica alla stabilità normativa, svanirono presto: dalla data di promulgazione di questa legge, leggi e decreti-legge successivi, con un ritmo accentuato nella decima legislatura, hanno sostituito i principi e modificato le norme giuridiche, pur costituendo il canale per l'inclusione di nuove istituzioni e nuove soluzioni."

Così, Fabio, mi mostra senza veli il vero la sua essenza, e il mio arbitrio con quello s'accompagna e si concerta.