Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate il 13 settembre 2012 [1]

Causa C-461/11

Ulf Kazimierz Radziejewski
contro
Kronofogdemyndigheten i Stockholm

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dallo Stockholms tingsrätt (Svezia)]

«Libera circolazione dei lavoratori — Cancellazione di debiti — Requisito della residenza»

1. Una persona può essere indebitata in misura tale per cui, verosimilmente, non è in grado di onorare i propri debiti in tempi ragionevoli. In Svezia un tale debitore può presentare istanza di cancellazione di debiti [2] («skuldsanering») in base alla quale una pubblica autorità (Kronofogdemyndigheten; in prosieguo: il «KFM») lo esenta totalmente o parzialmente dall'obbligo di pagamento del debito. Una delle condizioni per l'ammissione alla procedura di cancellazione di debiti consiste nel fatto che il debitore sia domiciliato in Svezia. Tale obbligo sembra essere imposto per ragioni riguardanti: i) l'efficacia delle decisioni di cancellazione di debiti, ii) la necessità di disporre di informazioni complete e corrette sulla posizione del debitore e iii) il timore che il sistema possa altrimenti compromettere l'applicazione del diritto dell'Unione in materia di apertura delle procedure di insolvenza. Nel presente procedimento il giudice del rinvio chiede se il requisito della residenza possa costituire un ostacolo a – o dissuadere un lavoratore dal – lasciare la Svezia esercitando il proprio diritto di libera circolazione.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione europea

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

2. L'articolo 45 TFUE recita:

«1. La libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione è assicurata.

2. Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro.

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Per una descrizione più dettagliata delle modalità di tale cancellazione di debiti, cfr. paragrafi 10-14 infra.

3. Fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, essa importa il diritto:

a) di rispondere a offerte di lavoro effettive;

b) di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri;

c) di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgervi un'attività di lavoro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali;

d) di rimanere, a condizioni che costituiranno l'oggetto di regolamenti stabiliti dalla Commissione, sul territorio di uno Stato membro, dopo aver occupato un impiego.

(...)».

Il regolamento relativo alle procedure di insolvenza

3. Ai termini del secondo considerando del regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio (in prosieguo: il «regolamento relativo alle procedure di insolvenza») [3], «[p]er il buon funzionamento del mercato interno è necessario che le procedure di insolvenza transfrontaliera siano efficienti ed efficaci». Il quarto considerando enuncia che «[è] necessario, per un buon funzionamento del mercato interno, dissuadere le parti dal trasferire i beni o i procedimenti giudiziari da uno Stato ad un altro al fine di ottenere una migliore situazione giuridica ("forum shopping")».

4. Conformemente al sesto considerando, il regolamento relativo alle procedure di insolvenza «dovrebbe limitarsi a disposizioni che disciplinano le competenze per l'apertura delle procedure di insolvenza e per le decisioni che scaturiscono direttamente da tali procedure e sono ad esse strettamente connesse».

5. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento relativo alle procedure di insolvenza:

«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».

6. L'articolo 2, lettera a), definisce le «procedure di insolvenza» come «le procedure concorsuali di cui all'articolo 1, paragrafo 1», precisando che «[l]'elenco di tali procedure figura nell'allegato A» [4]. L'allegato A elenca le procedure nei diversi Stati membri ai quali si applica il regolamento. Il Consiglio può modificare tale elenco, a norma dell'articolo 45, agendo o su iniziativa degli Stati membri o su proposta della Commissione.

7. L'allegato A non elenca la «skuldsanering» tra le procedure comprese sotto la voce «SVERIGE" (Svezia).

3 — Regolamento del 29 maggio 2000, relativo alle procedure di insolvenza (GU L 160, pag. 1), come emendato.

4 — V. anche il nono considerando del regolamento relativo alle procedure di insolvenza.

Il regolamento Bruxelles I

8. Il regolamento (CE) n. 44/2001 [5] del Consiglio (in prosieguo: il «regolamento Bruxelles I»), concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, «includ[e] la parte essenziale della materia civile e commerciale, esclusi alcuni settori ben definiti» [6].

9. L'articolo 1 del regolamento Bruxelles I così recita:

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

2. Sono esclusi dal campo d'applicazione del regolamento:

(...)

b) i fallimenti, i procedimenti relativi alla liquidazione di società insolventi o di altre persone giuridiche, gli accordi giudiziari, i concordati e le procedure affini;

(...)».

Diritto nazionale

10. L'articolo 4 della skuldsaneringslagen (2006:548) («legge sulla cancellazione di debiti») definisce le condizioni alle quali una persona fisica può essere ammessa alla cancellazione totale o parziale di debiti. La cittadinanza svedese non costituisce una di queste condizioni. Detto articolo è redatto nei seguenti termini:

«Può essere ammesso alla procedura di cancellazione di debiti 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 ragionevoli, e

2. tenuto conto delle sue condizioni personali ed economiche, appaia ragionevole ammetterlo alla procedura di cancellazione di debiti.

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

Ai fini dell'applicazione del precedente secondo comma, sono presi 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 di debiti.

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

5 — Regolamento del 22 dicembre 2000 (GU 2001, L 12, pag. 1), come emendato. Il regolamento Bruxelles I sostituisce, nei rapporti tra gli Stati membri (eccetto la Danimarca), la convenzione del 27 settembre 1968, concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (GU 1972, L 299, pag. 32).

6 — Settimo considerando del regolamento Bruxelles I.

11. L'iscrizione nel registro della popolazione residente in Svezia fa sorgere in capo all'interessato diritti ed obblighi, come il diritto di voto o l'obbligo di pagare le tasse.

12. L'articolo 13 della legge sulla cancellazione di debiti prevede che l'istanza di cancellazione di debiti sia respinta se non soddisfa le condizioni di cui all'articolo 4.

13. L'articolo 14 della legge sulla cancellazione di debiti stabilisce che il KFM indaghi, nella misura necessaria, sulle condizioni personali e finanziarie del debitore presso le altre autorità amministrative. Ai sensi dell'articolo 17, il debitore può essere ascoltato. In tal caso, deve partecipare a un incontro con il KFM e fornire le informazioni necessarie.

14. In udienza il governo svedese ha confermato che la procedura di cancellazione di debiti è la seguente. Il debitore presenta istanza al KFM per la cancellazione di debiti, dichiarando tutte le entrate e le uscite. Sulla base delle informazioni disponibili, l'amministrazione determina se, in linea di principio, il richiedente possa essere ammesso al beneficio e, in tal caso, avvia la procedura di cancellazione di debiti. Tale decisione è resa pubblica in Svezia. I creditori, a prescindere dalla loro cittadinanza e ovunque risiedano, sono invitati a presentare le loro istanze e, se del caso, può essere loro richiesto di fornire informazioni supplementari. Successivamente, il KFM e il debitore predispongono insieme un piano di cancellazione di debiti (o piano rateale) che viene notificato a tutti i creditori conosciuti aventi il diritto di essere ascoltati. A seguito di tale processo, l'autorità prende una decisione definitiva sull'opportunità di cancellare o ridurre il debito. Tale decisione viene pubblicata. La sua validità è limitata nel tempo (per esempio, a cinque anni). Essa può essere oggetto di ricorso. Il KFM medesimo può annullare la decisione di cancellazione di debiti, in particolare quando la situazione finanziaria del debitore cambia.

Procedimento principale e questione pregiudiziale

15. Il sig. Radziejewski è cittadino svedese. Fino al 2001 lui e sua moglie lavoravano e risiedevano in Svezia. Nel 1996 sono stati dichiarati insolventi a seguito del fallimento della loro impresa. Il debito corrispondente è insorto in relazione ad attività che hanno avuto luogo in Svezia. I loro creditori sono tutti costituiti da imprese svedesi.

16. Dal 1997 i coniugi Radziejewski sono assoggettati a procedura di pignoramento dello stipendio amministrata dal KFM, in base alla quale la restituzione rateale del debito avviene mediante ritenuta alla fonte sul loro (parte del loro) stipendio da parte del loro datore di lavoro svedese.

17. Nel 2001 al sig. Radziejewski è stato offerto un posto di lavoro da un datore di lavoro svedese in Belgio. Lui e sua moglie si sono quindi trasferiti in Belgio e vi risiedono da allora. Attualmente entrambi lavorano per lo stesso datore svedese e non hanno una residenza registrata in Svezia.

18. Nel 2011 il sig. Radziejewski ha presentato al KFM istanza per la cancellazione di debiti. Il 29 giugno 2011 il KFM respingeva tale istanza in quanto il sig. Radziejewski non era né domiciliato né residente anagraficamente in Svezia. Il KFM non esaminava se ricorressero le altre condizioni per essere ammessi alla procedura di cancellazione di debiti.

19. Il sig. Radziejewski impugnava la decisione del KFM davanti allo Stockholms tingsrätt (Tribunale di primo grado di Stoccolma; in prosieguo: il «giudice del rinvio»). Il ricorso è fondato segnatamente sul fatto che il requisito della residenza è in contrasto con la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione europea.

20. Il giudice del rinvio 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 skuldsaneringslagen (2006:548) [legge sulla ristrutturazione dei debiti] 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]».

21. Il KFM, il sig. Radziejewski, il governo svedese nonché la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte.

22. All'udienza del 24 maggio 2012 il governo svedese e la Commissione hanno presentato osservazioni orali.

Valutazione

Osservazioni preliminari

23. Il giudice del rinvio chiede alla Corte se il requisito della residenza in questione nel procedimento principale 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 l'articolo 45 TFUE. Detto giudice non chiede alla Corte di tener conto di possibili ragioni per tale requisito, né la domanda pregiudiziale chiarisce gli obiettivi che quest'ultimo persegue. E così sembra che il giudice del rinvio debba ancora effettuare i necessari accertamenti di fatto a tale riguardo.

24. Al contrario, il KFM, il governo svedese e la Commissione hanno affrontato – sia pure in modo breve e incompleto – la questione se il requisito della residenza trovi una giustificazione e, se sì, su quale base.

25. Per i motivi che mi accingo a spiegare nelle presenti conclusioni, propongo alla Corte di dare una risposta affermativa alla questione pregiudiziale. Al fine di fornire al giudice del rinvio tutta la necessaria assistenza, tratterò altresì la questione delle possibili giustificazioni per il requisito della residenza a partire dalle poche informazioni ricavate dalle osservazioni scritte e dall'udienza.

Se l'articolo 45 TFUE osti a che uno Stato membro subordini il beneficio dell'ammissione alla cancellazione di debiti al requisito della residenza

26. Con la sua questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede in sostanza alla Corte se l'articolo 45 TFUE osti a che uno Stato membro subordini l'ammissibilità della cancellazione di debiti al requisito della residenza sul suo territorio. Esso chiede, in particolare, se detto requisito costituisca un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori.

27. Tutti i lavoratori sono potenziali beneficiari dei diritti di libera circolazione conferiti dall'articolo 45 TFUE. Essi devono essere liberi di muoversi in qualsiasi momento all'interno del territorio degli Stati membri al fine di accettare un'offerta di lavoro e di rimanervi a causa di tale lavoro e anche in seguito.

28. La Corte ha dichiarato 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 qualsivoglia natura nel territorio dell'Unione ed osta ai provvedimenti che potrebbero sfavorire questi cittadini, quando essi intendano svolgere un'attività economica nel territorio di un

altro Stato membro» [7]. Per tale motivo, sussiste una restrizione qualora una legge nazionale «ostacol[i] o dissuad[a] un lavoratore, cittadino di uno Stato membro, dall'abbandonare il suo Stato d'origine per esercitare il suo diritto alla libera circolazione» [8].

29. Nel caso di specie, la legge sulla cancellazione di debiti offre sollievo ai debitori che si presume non abbiano i mezzi per onorare i propri debiti in tempi congrui e le cui condizioni personali ed economiche rendano ragionevole pensare che dovrebbero beneficiare di uno sgravio del debito. Se la concessione di tale beneficio è subordinata alla residenza in Svezia, chi voglia beneficiare di una cancellazione di debiti potrebbe rinunciare a trasferirsi in un altro Stato membro per svolgervi un'attività lavorativa. La restrizione alla libera circolazione dei lavoratori risulta pertanto dal fatto che il requisito della residenza può dissuadere il debitore dall'installarsi in un altro Stato membro per esercitarvi un lavoro. Del pari, un debitore (come il sig. Radziejewski) che si è trasferito dalla Svezia in un altro Stato membro per svolgervi un'attività lavorativa è posto in una condizione di sfavore per il solo fatto di aver esercitato il suo diritto alla libera circolazione.

30. Secondo il KFM, ad ostacolare la libera circolazione è la mancanza di norme armonizzate in materia di riconoscimento all'estero delle decisioni di cancellazione di debiti. Tale argomento non è pertinente. L'armonizzazione è evidentemente uno strumento utile e importante a favore della realizzazione del mercato interno ma, negli ambiti in cui essa manca, gli Stati membri devono comunque osservare gli obblighi loro imposti dal trattato.

31. Ritengo, pertanto, che il requisito della residenza, come quello controverso nel procedimento principale, possa limitare la libertà di circolazione dei lavoratori e sia vietato, quindi, in linea di principio, ai sensi dell'articolo 45 TFUE.

Sulle giustificazioni

Introduzione

32. Un provvedimento che risulti limitare la libertà di circolazione dei lavoratori può essere giustificato se: i) persegue un obiettivo legittimo, ii) garantisce il raggiungimento di detto obiettivo e iii) non eccede quanto è all'uopo necessario [9].

33. Dalle osservazioni scritte del governo svedese e dalla genesi normativa della legge sulla cancellazione di debiti, quale ivi descritta, sembrerebbe che il requisito della residenza sia stato previsto per due motivi: garantire l'efficacia di una decisione di cancellazione di debiti e assicurare che la cancellazione di debiti sia concessa sulla base di informazioni complete ed esatte sul debitore. In udienza, il governo svedese ha addotto un'ulteriore giustificazione, vale a dire garantire che in Svezia il sistema di cancellazione di debiti non pregiudichi l'applicazione del regolamento relativo alle procedure di insolvenza rispetto alle procedure, elencate nell'allegato A, che rientrano nel campo di applicazione di quel regolamento.

34. Sottolineo anzitutto che spetta al giudice del rinvio effettuare i necessari accertamenti di fatto. Detto questo, mi sembra che ci sia materiale per concludere che la restrizione alla libera circolazione dei lavoratori derivante da un requisito di residenza come quello di cui trattasi nel procedimento principale non può essere giustificata.

7 — Sentenza del 16 marzo 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, Racc. pag. I-2177, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

8 — Olympique Lyonnais, cit. alla nota 7 (punto 34 e giurisprudenza ivi citata).

9 — Olympique Lyonnais, cit. alla nota 7 (punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

Garanzia dell'efficacia della decisione di cancellazione di debiti

35. Il primo obiettivo del requisito della residenza sarebbe quello di evitare di concedere la cancellazione di debiti nei casi in cui, non essendo il debitore in condizione di far valere la decisione nei confronti dei creditori, detta cancellazione rischi di essere inefficace.

36. A mio parere, questo è un obiettivo legittimo.

37. Quando la situazione è circoscritta ad un unico Stato membro, la cancellazione di debiti, come quella in questione, sgrava un debitore dai suoi (parte dei suoi) debiti. Se un creditore chiede il pagamento di un debito oggetto di una decisione di cancellazione, il debitore è giuridicamente legittimato ad opporgli l'inesigibilità dello stesso. In circostanze come quelle di specie, i giudici dello Stato membro in cui è concessa la cancellazione di debiti sono vincolati dalla decisione dell'autorità amministrativa secondo cui il debito non esiste più come una questione di diritto privato. Davanti a tali giudici la decisione è quindi pienamente efficace.

38. Al contrario, se il creditore fa causa al debitore in un altro Stato membro in cui i giudici possono affermare la propria competenza, è meno evidente che la decisione di cancellazione di debiti produca lo stesso effetto. Se e dove un creditore citerà in giudizio il suo debitore dipende dall'ambito di competenza dei giudici e dall'interesse del creditore alla causa. Se l'azione riguarda una materia civile o commerciale, l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento Bruxelles I prescrive come principio generale che il creditore si rivolga ai giudici dello Stato membro in cui è domiciliato il debitore (a prescindere dalla nazionalità). Possono esistere competenze supplementari ed esclusive a seconda del tipo e dell'oggetto del ricorso. L'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), del regolamento prevede, per esempio, che una persona domiciliata nel territorio di uno Stato membro possa essere convenuta anche in un altro Stato membro, davanti al giudice del luogo in cui deve essere eseguita l'obbligazione dedotta in giudizio [10].

39. Il diritto dell'Unione non obbliga i giudici di altri Stati membri a riconoscere e ad applicare le decisioni di cancellazione di debiti adottate in Svezia.

40. Il regolamento Bruxelles I non si applica a una decisione come quella del KFM ai sensi della legge sulla cancellazione di debiti. Tale regolamento mira a realizzare la «libera circolazione delle decisioni» in materia civile e commerciale [11]. In particolare, esso stabilisce, al capo III, le norme che disciplinano il riconoscimento e l'esecuzione di «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» [12].

41. Mentre tale regolamento si applica, in linea di principio, alle azioni intraprese dinanzi a un organo giudiziario per recuperare un credito, non si applica a una cancellazione di debiti come quella di cui trattasi nel procedimento principale. Una decisione svedese di cancellazione di debiti è evidentemente un atto di un organo amministrativo che non è, se non nei casi di cui all'articolo 62 del regolamento Bruxelles I, un «giudice/organo giurisdizionale/autorità giudiziaria" ai sensi di tale regolamento [13]. Inoltre, la decisione del KFM interviene nel rapporto tra il debitore ed i suoi creditori e obbliga questi ultimi ad accettare che il debito nei loro confronti sia ridotto o cancellato. Si tratta di un atto amministrativo adottato nell'esercizio di poteri pubblici che cancella, senza intervento del giudice,

10 — V. anche, per esempio, gli articoli 15 e 16 del regolamento Bruxelles I, i quali prevedono criteri di competenza in materia di contratti di consumo (e quindi anche di debito dei consumatori).

11 — V. sesto considerando del regolamento Bruxelles I.

12 — Articolo 32 del regolamento Bruxelles I.

13 — Il KFM è qualificato in tal modo nei procedimenti sommari relativi alle ingiunzioni di pagamento e all'assistenza. L'articolo 62 del regolamento Bruxelles I dispone, infatti, che "[i]n Svezia, in caso di procedimenti sommari relativi ad ingiunzioni di pagamento (…) e all'assistenza (…) i termini «giudici", «organi giurisdizionali" e «autorità giudiziarie" comprendono l'autorità pubblica svedese per l'esecuzione forzata (kronofogdemyndighet)".

(parte di) un debito come una questione di diritto privato. Tale base è sufficiente per concludere che il regolamento Bruxelles I non trova applicazione. Di conseguenza, non è necessario esaminare se la procedura di cancellazione di debiti rientri nel campo di applicazione del suo articolo 1, paragrafo 2, lettera b).

42. Non trova applicazione neppure il regolamento relativo alle procedure di insolvenza, in quanto il suo allegato A non elenca la «skuldsanering» ovvero la cancellazione di debiti. Sulla scorta dei pochi fatti disponibili sembra anche, come il governo svedese ha chiarito in udienza, che la procedura svedese di cancellazione di debiti *non* comporti lo spossessamento parziale o totale del debitore stesso, spossessamento il quale «implica che il debitore perda i poteri di gestione di cui dispone sul proprio patrimonio» [14].

43. Poiché non esistono norme armonizzate sull'applicazione e il riconoscimento all'estero di una decisione come quella del KFM sulla cancellazione di debiti, mi rendo conto che una tale misura può risultare inefficace se il debitore la invoca nei confronti di creditori che abbiano deciso di citarlo all'estero per il recupero delle somme loro dovute. Uno Stato membro può quindi legittimamente essere preoccupato di dover garantire l'efficacia di una tale decisione e potrebbe voler intervenire per ridurre o eliminare [15] il rischio di inefficacia delle misure di cancellazione di debiti.

44. Il giudice del rinvio deve indi verificare se il requisito della residenza sia adatto a raggiungere tale obiettivo [16].

45. Un esempio pratico può aiutare a illustrare le considerazioni a mio avviso rilevanti ai fini di tale valutazione.

46. Supponiamo che, in un procedimento dinanzi a un organo giurisdizionale belga, un creditore, per ottenere il pagamento di un credito, chieda il pignoramento dei beni detenuti in Belgio da un suo debitore svedese che viva e lavori in Belgio. Se tale richiesta riguarda una materia civile o commerciale ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento Bruxelles I, detto regolamento dovrà stabilire se il giudice belga può dichiararsi competente.

47. Seppure questo debitore svedese abbia chiesto e ottenuto la cancellazione di debiti dal KFM, non potrà utilmente opporre tale decisione al suo creditore (a meno che la legislazione belga non preveda che i propri giudici debbano riconoscere tale decisione). La decisione di cancellazione di debiti sarà quindi di fatto inefficace.

48. Se detto debitore, al contrario, fosse residente in Svezia, i suoi interessi principali, tra cui i suoi beni, si troverebbero in Svezia piuttosto; pertanto, in linea di principio, sarebbe più probabile che i suoi creditori lo citino in giudizio in Svezia, dove la decisione di cancellazione di debiti sarebbe pienamente efficace.

49. In breve, quindi, se il debitore risiede in Svezia, probabilmente la decisione di cancellazione di debiti sarà nel complesso pienamente efficace. Se il debitore non risiede in Svezia, la decisione di cancellazione di debiti concederà ancora esattamente la stessa tutela in Svezia, ma nel complesso il debitore sarà meno tutelato.

14 — V. articolo 1, paragrafo 1, del regolamento relativo alle procedure di insolvenza nonché sentenza del 2 maggio 2006, Eurofood IFSC (C-341/04, Racc. pag. I-3813, punti 46 e 54).

15 — Spetta al giudice del rinvio verificare se l'obiettivo perseguito sia quello di eliminare il rischio o di attenuarlo.

16 — Il KFM sostiene che l'eliminazione del requisito della residenza non risolverà il problema della mancanza di riconoscimento all'estero di una decisione svedese di cancellazione di debiti del debito. Ciò potrebbe benissimo essere vero, ma anche in tal caso non è detto che l'imposizione del requisito della residenza contribuisca a realizzare il primo obiettivo.

50. Per essere proporzionato, il requisito della residenza non deve andare oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo prefissato. Si tratta di una questione che spetta al giudice del rinvio verificare, ma le osservazioni che seguono possono essere di aiuto.

51. In assenza di una base giuridica per il riconoscimento all'estero delle decisioni svedesi di cancellazione di debiti, la Svezia può garantire solo che una decisione di cancellazione sia efficace in Svezia.

52. I debitori residenti in Svezia possono comunque richiedere e ottenere la cancellazione di debiti, nonostante la possibilità che la decisione non sortisca effetti qualora i loro creditori li citino in giudizio all'estero (perché, per esempio, vi detengono beni). Ai debitori residenti al di fuori della Svezia, al contrario, è negata la possibilità di presentare istanza per la cancellazione di debiti benché possano essere citati in Svezia, dove una tale decisione sarebbe efficace.

53. Il requisito della residenza è quindi una condizione *assoluta* per beneficiare di una misura di cancellazione di debiti e risponde all'*eventualità* che un creditore *possa* decidere di chiedere il pagamento del debito ai giudici di un altro Stato membro, i quali *possono* decidere di non dare attuazione alla decisione svedese di cancellazione di debiti. Questa mera eventualità non può giustificare l'imposizione del requisito della residenza a tutti i richiedenti la cancellazione.

54. A tale proposito, ritengo importante considerare il contesto generale in cui può sorgere il presunto rischio di inefficacia. La cancellazione di debiti è possibile solo quando un debitore insolvente è talmente indebitato che, verosimilmente, non sarà in grado di onorare i propri debiti in tempi ragionevoli e, di conseguenza, chieda di essere sgravato di parte o di tutto il debito. È difficile immaginare che tutti o la maggior parte dei debitori che presentano istanza di cancellazione di debiti possiedano beni all'estero. Se ci sono beni ancora disponibili, è la loro ubicazione (piuttosto che il luogo di domicilio del debitore) che interessa al creditore, il quale ne desidera il pignoramento per ottenere il pagamento del debito.

55. In tali circostanze, appare sproporzionato negare una cancellazione di debiti al richiedente solo perché non risiede in Svezia, ignorando così la possibilità che egli venga convenuto più probabilmente davanti ai giudici svedesi.

56. I fatti all'origine del procedimento principale sono ben indicativi in tal senso. Il sig. Radziejewski sembra non possedere beni al di fuori della Svezia che possano interessare i suoi creditori. Lo stipendio che riceve in Belgio è oggetto di una procedura svedese di pignoramento dello stipendio. Tutti i suoi debiti conosciuti sono insorti in Svezia. Tutti i suoi creditori conosciuti sono svedesi. Non è chiaro se i suoi creditori tentino davvero di fargli causa in Belgio. La sua vicenda dimostra che, al fine di garantire che una decisione di cancellazione di debiti venga emessa solo se può produrre effetti, sarebbe sufficiente valutare caso per caso se tale decisione possa offrire una tutela efficace in Svezia e, al contrario, rifiutare di emetterla se è dimostrato (quod non) che la cancellazione rischi di non produrre alcun effetto in Svezia.

57. Aggiungo che il requisito della residenza esclude un'intera categoria di debitori per il solo fatto che non risiedono in Svezia *al momento della loro istanza* di cancellazione di debiti. Per contro, è stato confermato in udienza che un debitore che abbia ottenuto la cancellazione, ma successivamente si sia trasferito all'estero, e quindi non soddisfi più il requisito della residenza, non è necessariamente escluso dal sistema, se è ancora iscritto nell'anagrafe dei residenti in Svezia. A mio parere, un'applicazione così arbitraria del requisito della residenza non è conciliabile con la condizione che lo stesso sia proporzionato al suo obiettivo dichiarato.

Ottenere informazioni complete ed esatte sul debitore

58. Secondo la Svezia, il requisito della residenza mette il KFM in grado di scoprire, raccogliere, esaminare e verificare le informazioni relative alla posizione personale e finanziaria del debitore. Se il debitore risiede al di fuori della Svezia, sarebbe difficile ottenere le informazioni necessarie da altri che lo stesso debitore e quindi verificarle.

59. È chiaro che una decisione di cancellazione di debiti deve essere basata su una valutazione adeguata e dettagliata dell'attuale posizione personale e finanziaria del debitore. Riconosco che l'autorità competente di uno Stato membro deve poter raccogliere, esaminare e verificare le necessarie informazioni in modo da prendere una decisione consapevole riguardo all'ammissibilità del debitore alla cancellazione di debiti. Ciò è pienamente coerente con il principio di buona amministrazione. Le misure adottate a tal fine hanno, quindi, un obiettivo legittimo.

60. Riconosco inoltre che può essere semplice sul piano amministrativo procedere a tale verifica se il debitore è residente in Svezia, perché per il KFM può essere più facile i) convocarlo per un colloquio e ii) raccogliere e verificare le informazioni disponibili, ad esempio, nelle banche dati e nei registri delle autorità svedesi. Quando le informazioni pertinenti sono in possesso delle autorità di un altro Stato membro, il KFM non può accedervi facilmente e potrebbe rivelarsi necessario richiederle a tale Stato membro o al debitore. In tal senso, il requisito della residenza può essere una condizione opportuna da imporre.

61. Il giudice del rinvio dovrà quindi valutare se il requisito della residenza non vada oltre quanto è necessario per conseguire l'obiettivo di ottenere informazioni complete ed esatte sul debitore.

62. In primo luogo, a seconda delle circostanze di specie, può non essere necessario ricercare, accedere o ottenere informazioni fuori dalla Svezia.

63. In secondo luogo, concordo con la Commissione che il requisito della residenza è puramente formale e che le autorità svedesi possono facilmente stabilire la situazione finanziaria di un richiedente come il sig. Radziejewski in base alla sua dichiarazione dei redditi, alle imposte pagate sul suo stipendio dal suo datore di lavoro svedese e alla procedura di pignoramento dello stipendio, amministrata dallo stesso KFM. Rilevo che, ai sensi degli articoli 14 e 17 della legge sulla cancellazione di debiti, il KFM è tenuto a raccogliere informazioni sulle condizioni personali e finanziarie del debitore interpellando, se necessario, le altre autorità amministrative e può pure convocare per un colloquio il debitore. Oltre alle informazioni fornite dal debitore e a quelle ricevute da altre amministrazioni, il KFM può ricevere informazioni anche dai creditori.

64. Se il debitore risiede all'estero, riconosco che il KFM non è in condizione di raccogliere o verificare talune informazioni se il debitore e l'amministrazione dell'altro Stato membro non acconsentono o se tale amministrazione non gli fornisce la documentazione necessaria. Nei casi in cui tali informazioni appaiono necessarie, non si vede perché il KFM non dovrebbe farne richiesta o esigerle da chi invoca il beneficio. A questo proposito, la legge sulla cancellazione di debiti prevede che il KFM tenga conto della collaborazione del debitore nella procedura [17]. Il debitore è quindi incentivato a cooperare anche se risiede fuori della Svezia.

17 — V. articolo 4 della legge sulla cancellazione di debiti.

65. Infine, la legge sulla cancellazione di debiti appare formulata in termini che rendono facoltativo e non obbligatorio un incontro fisico tra il debitore e il KFM. A questo punto un obbligo *generale* di residenza sembra oltrepassare quanto è necessario per garantire che, in *determinati* casi, il debitore partecipi a un incontro con il KFM. Se tale incontro è necessario solo in determinate circostanze, sembrano sussistere altri mezzi meno restrittivi per offrire al debitore la possibilità di chiarire la sua posizione e al KFM di valutarne la credibilità [18].

Evitare di compromettere l'applicazione del regolamento relativo alle procedure di insolvenza

66. Il governo svedese ha sostenuto in udienza che il sistema svedese di cancellazione di debiti non deve vanificare l'applicazione del regolamento relativo alle procedure di insolvenza rispetto alle procedure elencate nell'allegato A. La posizione del governo svedese sembra essere che, in assenza del requisito della residenza, il debitore potrebbe presentare istanza per la cancellazione di debiti in Svezia anziché nello Stato membro individuato in base al regolamento relativo alle procedure di insolvenza [19].

67. A mio avviso, tale argomento non può essere accolto.

68. Garantire l'applicazione coerente e uniforme del diritto dell'Unione è chiaramente un obiettivo legittimo. Tuttavia, sulla base delle scarse informazioni disponibili, non ritengo che il requisito della residenza possa essere giustificato a tal titolo.

69. La Svezia deve ovviamente rispettare la regola di competenza di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento relativo alle procedure di insolvenza, secondo la quale la competenza ad avviare *le procedure di insolvenza contemplate da tale regolamento* spetta ai giudici dello Stato membro nel cui territorio è situato il centro degli interessi principali del debitore. I giudici e le altre autorità svedesi non possono avviare tali procedure se gli interessi principali del debitore non sono in Svezia. Al contrario, i giudici (e le autorità amministrative) svedesi rimangono pienamente competenti ad avviare *altre procedure non contemplate da tale regolamento*, senza che ciò vanifichi la norma di cui all'articolo 3, paragrafo 1. La posizione del governo svedese mi lascia perplessa. Da un lato, esso ritiene che la procedura svedese di cancellazione di debiti sia, in questo contesto, equivalente a quelle elencate nel regolamento relativo alle procedure di insolvenza. Dall'altro, nell'ambito della sua argomentazione riguardante l'efficacia della cancellazione di debiti, sottolinea che la procedura di «skuldsanering» non è elencata nell'allegato A e non comporta lo spossessamento del debitore [20].

70. Non vedo pertanto alcun legame tra il requisito della residenza e l'applicazione coerente e uniforme del diritto dell'Unione relativo alle procedure di insolvenza.

Conclusione

71. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte di rispondere alla questione pregiudiziale sollevata dallo Stockolms tingsrätt come segue:

L'articolo 45 TFUE deve essere interpretato nel senso che il requisito della residenza previsto nella skuldsaneringslagen (2006:548) [legge sulla cancellazione di debiti] come condizione per ottenere la cancellazione di debiti costituisce una restrizione alla libera circolazione dei lavoratori, in quanto può costituire un ostacolo a – o dissuadere un lavoratore dal – lasciare la Svezia per svolgere un lavoro in un altro Stato membro.

18 — È vero che un debitore residente all'estero in condizioni di povertà potrebbe trovare finanziariamente impossibile pagare un viaggio di ritorno in Svezia per partecipare ad un incontro di persona. In tali circostanze è tecnologicamente possibile, tuttavia, organizzare, ad esempio, una videoconferenza presso l'ambasciata o il consolato svedese più vicini.

19 — V. articolo 3, paragrafo 1, del regolamento relativo alle procedure di insolvenza.

20 — V. paragrafo 42 supra.