

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari per facilitare il recupero transfrontaliero dei crediti in materia civile e commerciale

COM(2011) 445 definitivo — 2011/0204 (COD)

(2012/C 191/11)

Relatore: **PEGADO LIZ**

Il Consiglio, in data 14 settembre 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari per facilitare il recupero transfrontaliero dei crediti in materia civile e commerciale

COM(2011) 445 final — 2011/0204 (COD).

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 17 aprile 2012.

Alla sua 480^a sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 26 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere all'unanimità.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) si congratula per la presentazione della proposta di regolamento in esame, il cui unico difetto è di essersi fatta attendere rispetto al Libro verde sul sequestro conservativo dei depositi bancari del 2006.

1.2 Ritiene tuttavia che essa dovrebbe essere accompagnata da un'iniziativa simultanea - e anteriore dal punto di vista logico - per quel che concerne la trasparenza dei conti dei debitori, come risulta dal Libro verde sulla trasparenza del patrimonio dei debitori del 2008.

1.3 Il CESE apprezza il modo in cui la Commissione è riuscita, in una materia di grande difficoltà tecnica, a proporre un regime giuridico che raggiunge un buon equilibrio tra i vari interessi in causa e un giusto bilanciamento dei diritti dei vari interessati.

1.4 Il CESE si congratula con la Commissione per aver accolto una parte sostanziale delle raccomandazioni che il Comitato ha avanzato nel suo parere sul Libro verde summenzionato, in particolare l'ampliamento dell'oggetto - al di là del contante depositato in conti bancari - ad altri strumenti finanziari, la previsione del suo utilizzo dopo che sia stato ottenuto un titolo esecutivo, la definizione multipla delle autorità giudiziarie competenti, la non inclusione nella richiesta di qualsiasi importo che non sia il credito maturato e non pagato, gli interessi di mora e le spese riconosciute nello stesso titolo, nonché la chiara definizione del regime di impugnazione e opposizione alla misura e

dei ricorsi giudiziari ammissibili, per garantire la legalità del procedimento e i diritti del ricorrente, del convenuto o di terzi.

1.5 Apprezza in particolare la chiara opzione per un regime alternativo od opzionale, la scelta del regolamento quale strumento dell'UE che meglio garantisce la realizzazione del mercato interno, la sua esclusiva applicazione a situazioni transfrontaliere e, infine, la corretta scelta della base giuridica (articolo 81, paragrafo 2, del TFUE), tutte cose che il CESE aveva raccomandato. Oltre a ciò, il CESE auspica l'adozione di un regime adeguato, semplice e proporzionale in termini di costi/benefici, requisiti che sono resi necessari dal carattere transfrontaliero del meccanismo e dai mezzi richiesti a chiunque lo utilizzi o vi è posto di fronte.

1.6 Inoltre il CESE non è del tutto convinto per quel che riguarda l'assoluta necessità della misura - specialmente se posto di fronte alla non adesione del Regno Unito e tenuto conto del fatto che l'incertezza sul costo totale della procedura e la necessità di scoprire l'autorità giudiziaria estera competente continueranno a rappresentare degli ostacoli, specialmente per le piccole imprese -. Inoltre il CESE non è del tutto convinto che la proposta rispetti i principi di sussidiarietà e proporzionalità, dato che viene prospettata l'eliminazione dell'exequatur nella revisione del regolamento Bruxelles I e anche per la mancanza di precisione delle stime relative ai risultati attesi contenute nello studio d'impatto.

1.7 Infine, il CESE reputa che il tenore di diverse norme debba essere riveduto e possa essere migliorato per renderle più chiare, meno ambigue e più efficaci nelle loro previsioni e statuizioni, correggendo anche errori di traduzione e di ortografia, e raccomanda pertanto alla Commissione di tener conto delle osservazioni particolari di cui sotto.

2. Ration d'essere e antecedenti della proposta

2.1 Con la proposta di regolamento in esame la Commissione dà seguito al Libro verde del 2006 sul sequestro conservativo dei depositi bancari ⁽¹⁾ e propone di creare nell'ordinamento dell'UE, attraverso un regolamento, uno strumento giudiziario denominato OESC (ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari), alternativo ai procedimenti nazionali, per ottenere, rapidamente e a costi ridotti, il sequestro conservativo di conti bancari di debitori di crediti pecuniari in materia civile e commerciale, in modo da evitare il ritiro o il trasferimento di fondi depositati in conti bancari in qualsiasi parte del territorio dell'UE, purché un qualche elemento personale o patrimoniale del debitore sia situato in più di uno Stato membro (implicazioni transnazionali nell'accezione dell'articolo 3), indipendentemente dalla natura dell'autorità giudiziaria.

2.2 Questo regime è istituito con carattere opzionale (un secondo regime generalmente conosciuto come «28° regime»), in alternativa e in parallelo alle misure cautelari esistenti negli Stati membri con natura e finalità identiche.

2.3 A vario titolo, rimangono esclusi dal regime proposto:

- a) le materie fiscali, amministrative e doganali;
- b) i fallimenti, le liquidazioni di società, i concordati e le procedure analoghe;
- c) la sicurezza sociale;
- d) gli arbitrati;
- e) i conti bancari dichiarati insequestrabili dalla legislazione dello Stato membro in cui il conto si trovi;
- f) il regolamento di titoli designati ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 98/26/CE ⁽²⁾.

2.4 In compenso, esso è applicato in materia di regimi patrimoniali tra coniugi, di successioni e di effetti patrimoniali di unioni registrate ⁽³⁾.

2.5 L'OESC può essere richiesta ed emessa in diversi momenti:

- a) prima che sia avviato un procedimento giudiziario di condanna o di esecuzione contro il convenuto;
- b) in qualsiasi fase di un procedimento giudiziario;

⁽¹⁾ COM(2006) 618 final del 24 ottobre 2006.

⁽²⁾ GU L 166 dell'11.6.1998, pag. 45.

⁽³⁾ Cfr. il regolamento (UE) 1259/2010 (GU L 343 del 29.12.2010, pag. 10) (ROMA III) (divorzio e separazione), il regolamento (CE) 44/2001 (GU L 12 del 16.1.2001, pag. 1) (materia civile e commerciale), il regolamento (CE) 2201/2003 (GU L 338 del 23.12.2003, pag. 1) (matrimonio), la proposta di regolamento (COM(2011) 127 final del 16 marzo 2011 (unioni registrate), la proposta di regolamento (COM(2011) 126 final del 16 marzo 2011 (regimi patrimoniali tra coniugi), nonché i pareri CESE pubblicati sulla GU C 325 del 20.12.2006, pag. 65 (diritti dei minori), sulla GU C 325 del 20.12.2006, pag. 71 (matrimonio), sulla GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 148 (successioni e testamenti) e sulla GU C 376 del 22.12.2011, pag. 87 (effetti patrimoniali delle unioni registrate).

c) dopo che sia stata ottenuta una sentenza di condanna contro il convenuto o qualsiasi altro titolo con forza esecutiva nello Stato membro di origine, ma ancora senza forza esecutiva nello Stato in cui si trova il conto;

d) dopo che sia stato ottenuto un titolo esecutivo che abbia già forza esecutiva nello Stato membro in cui il conto si trova.

2.6 Nei primi tre casi sono applicate le disposizioni previste nella sezione 1 (articoli da 6 a 13), nella quarta situazione è applicata la sezione 2 (articoli 14 e 15). La sezione 3 (articoli da 16 a 22) contiene le disposizioni processuali comuni a tutte le situazioni.

2.7 Il capo 3 fissa il principio secondo cui l'exequatur non è necessario in termini assoluti (articolo 23) e regola in dettaglio il modo di garantire l'effettiva esecuzione di qualsiasi OESC, stabilendo i diritti e i doveri dei vari soggetti (le banche, le autorità giudiziarie e nazionali coinvolte, i convenuti, i ricorrenti, altri creditori concorrenti e terzi lesi).

2.8 Il capo 4 (articoli da 34 a 40) regola i mezzi di ricorso, che vanno dall'impugnazione della decisione di rifiuto di emettere un'OESC (articolo 22) alla revisione dell'OESC allo scopo di modificarne/limitarne l'oggetto, alla dichiarazione di decadenza, alla revoca o sospensione dell'OESC e, infine, ai mezzi di ricorso ordinari o straordinari, in riferimento ai quali le parti mantengono intatti i diritti di accesso conferiti dalle legislazioni nazionali (articolo 37). Disciplina inoltre le modalità per costituire una cauzione o una garanzia equivalente come mezzo per far cessare l'esecuzione dell'OESC.

2.9 Infine, nel capo 5 la proposta stabilisce alcune disposizioni generali del regime istituito, tra cui spiccano la non obbligatorietà del patrocinio di un avvocato e il regime delle spese e dei termini.

2.10 Oltre a ciò, sono stabilite norme di collegamento con altri strumenti dell'UE e altre norme nazionali applicabili in via suppletiva, nonché gli obblighi che gli Stati membri devono assolvere per garantire l'effettiva e corretta applicazione dello strumento.

2.11 Dallo studio d'impatto ex ante realizzato dalla Commissione, si evince in sintesi che:

- a) i crediti transfrontalieri in sofferenza ammontano a un importo compreso tra 1,12 e 2 miliardi di euro l'anno;
- b) il valore del diritto agli alimenti in ritardo di pagamento può essere stimato a 268 milioni di euro l'anno;
- c) i crediti di dubbia esigibilità in operazioni transfrontaliere si aggirano sui 55 miliardi di euro l'anno;
- d) soltanto l'11,6 % delle imprese ha cercato di recuperare oltre frontiera i rispettivi crediti attraverso sequestri conservativi nazionali;

- e) si stima che all'anno siano stati eseguiti 34 000 sequestri conservativi su conti bancari in relazione a crediti transfrontalieri che rappresentavano 640 milioni di euro.

Secondo il suddetto studio, il sequestro conservativo europeo potrà:

- a) garantire tutti gli anni il recupero di un importo compreso tra 373 e 600 milioni di euro di crediti supplementari in sofferenza;
- b) generare, per le imprese coinvolte nel commercio transfrontaliero, un risparmio stimato sui costi compreso tra 81,9 e 149 milioni di euro l'anno.

3. Osservazioni generali

3.1 La DG Giustizia ci ha abituati da molto tempo a testi tecnico-giuridici formalmente corretti, di alta qualità concettuale e di grande chiarezza, che in questo modo contribuiscono all'obiettivo di «legiferare meglio» e alla certezza e sicurezza del diritto.

3.2 La proposta in esame non rappresenta un'eccezione e, pertanto, il CESE si congratula per la sua presentazione, che ha l'unico difetto di arrivare tardivamente.

3.3 D'altro canto, la Commissione è riuscita, in una materia di grande difficoltà tecnica, a proporre un regime giuridico che raggiunge un buon equilibrio tra i vari interessi in causa e un giusto bilanciamento dei diritti dei vari interessati, peraltro ponderati con grande giudizio in uno studio d'impatto dettagliato e ben strutturato che accompagna la proposta e che era stato chiesto con insistenza dal CESE.

3.4 Inoltre la Commissione ha accolto una parte sostanziale delle raccomandazioni che il CESE ha avanzato nel suo parere sul Libro verde summenzionato e sul Libro verde *La trasparenza del patrimonio del debitore* (COM(2008) 128 final) ⁽⁴⁾, come, ad esempio, la previsione del suo utilizzo dopo che sia stato ottenuto un titolo esecutivo (sezione 2), o la definizione multipla delle autorità giudiziarie competenti (articolo 6), o la non inclusione nella richiesta di qualsiasi importo che non sia il credito maturato e non pagato, gli interessi di mora e le spese riconosciute nello stesso titolo (come onorari di avvocati e altre spese), o la chiara definizione del regime di impugnazione e opposizione alla misura e dei ricorsi giudiziari ammissibili, per garantire la legalità del procedimento e i diritti del ricorrente, del convenuto o di terzi.

3.5 D'altro canto, la Commissione ha anche tenuto conto di una parte importante delle raccomandazioni del Parlamento europeo, recentemente avanzate in questa materia ⁽⁵⁾ e che il CESE accoglie favorevolmente.

3.6 Sono particolarmente apprezzate: la chiara opzione per un regime alternativo od opzionale, come il CESE aveva raccomandato, che lascia intatta ai ricorrenti la possibilità, qualora lo desiderino, di scegliere le legislazioni nazionali; la scelta del

regolamento quale strumento dell'UE che meglio garantisce l'armonizzazione legislativa indispensabile per la realizzazione del mercato interno e una maggiore uniformità di applicazione negli Stati membri, la quale è garanzia di una maggiore certezza e sicurezza giuridiche, come raccomandato anche dal CESE; la sua esclusiva applicazione a situazioni transfrontaliere e, infine, la corretta scelta della base giuridica (articolo 81, paragrafo 2, del TFUE).

3.7 È inoltre accolto con favore l'ampliamento dell'oggetto, al di là del contante depositato in conti bancari, ad altri strumenti finanziari ⁽⁶⁾, come era stato suggerito dal CESE.

3.8 Il CESE non è tuttavia ancora convinto per quel che concerne l'assoluta necessità della misura e il rispetto del principio di sussidiarietà.

3.8.1 In primo luogo, effettivamente, perché la stessa Commissione riconosce che il medesimo risultato potrebbe, in teoria, essere raggiunto in un altro modo.

3.8.2 Poi perché, se si considera acquisita la revisione del regolamento Bruxelles I nella direzione indicata dalla Commissione e appoggiata dal CESE, la questione fondamentale dell'*exequatur* è risolta.

3.8.3 Infine, perché non si ritiene che nel valido studio d'impatto già menzionato siano stati esaminati in tutta la loro estensione e debitamente valutati i costi aggiuntivi dovuti all'introduzione di un nuovo procedimento giudiziario nell'ordinamento giuridico di tutti gli Stati membri nei vari aspetti che esso comporta per quel che riguarda la sua applicazione, l'informazione alle imprese e ai consumatori, la formazione di giudici, avvocati, ufficiali giudiziari e altri funzionari dell'amministrazione pubblica, in generale, e quella giudiziaria, in particolare, oltre alle spese aggiuntive collegate al funzionamento delle strutture giudiziarie e al trattamento di vari formulari nelle 23 lingue dell'UE, costi che non è possibile comparare, in termini di costi/benefici, con la stima dei risparmi delle imprese e con l'ammontare atteso dal recupero supplementare di crediti, il cui intervallo stimato varia - peraltro - da 373 a 600 milioni di euro. Inoltre, l'incertezza sul costo totale della procedura e la necessità di scoprire l'autorità giudiziaria estera competente continueranno a rappresentare degli ostacoli. Ciò potrebbe influire sfavorevolmente sulle imprese, in particolare sulle piccole aziende.

3.9 D'altro canto, il CESE continua a ritenere che in ogni caso questa iniziativa avrebbe dovuto essere simultaneamente accompagnata da un'iniziativa parallela, come raccomandato anche dal Parlamento europeo, se non persino logicamente precedente, per quel che concerne la trasparenza del patrimonio dei debitori e continua a non comprendere per quale ragione la Commissione proceda in via prioritaria (se non esclusiva) con la proposta in esame e non con l'altra.

⁽⁴⁾ Pareri del Comitato economico e sociale europeo pubblicati sulla GU C 10 del 15.1.2008, pag. 2, e sulla GU C 175 del 28.7.2009, pag. 73.

⁽⁵⁾ Relazione di iniziativa A-7 0147/2011 del 14 aprile 2011, relatrice McCARTHY, risoluzione del Parlamento europeo del 10 maggio 2011 (TA(2011) 0193).

⁽⁶⁾ Come definiti nell'articolo 4, paragrafo 1, punto 17 della direttiva 2004/39/CE e nell'Allegato I, Sec C (GU L 145 del 30.4.2004).

3.10 Infine, il CESE non può che rammaricarsi non solo per la posizione assunta dalla Danimarca di non adottare questo strumento in linea con la sua nota dichiarazione di principio, ma specialmente per l'annuncio che anche il Regno Unito ha deciso di non adottare lo strumento in questione, quando è proprio questo Stato membro che, al contrario degli altri, non possiede uno strumento giudiziario di natura identica e sebbene una delle preoccupazioni principali evidenziate durante la discussione sul Libro verde fosse proprio questa lacuna nel sistema giudiziario anglosassone.

4. Osservazioni particolari

4.1 Articolo 2, paragrafo 2, lettera c)

L'esclusione dell'arbitrato deve essere chiarita in modo da non compromettere le situazioni di tribunali arbitrali che in vari Stati membri emettono decisioni che rappresentano un titolo esecutivo dello stesso livello dei tribunali comuni.

4.2 Articolo 2, paragrafo 3, e articolo 32

Non esistono conti non possono essere soggetti a sequestro, ma importi di redditi o di proventi che non possono essere sottoposti a sequestro.

4.3 Articolo 4, paragrafo 1, e articolo 29

Per la delicatezza della situazione, le nozioni di «conto a nome di un terzo per conto del convenuto» e di «conto detenuto dal convenuto per conto di terzi» devono essere meglio definite ed esplicitate, per non avere dubbi circa la loro estensione, che può ledere diritti di terzi.

4.4 Articolo 7, paragrafo 1, lettera a)

La traduzione di questa lettera non è identica in tutte le versioni linguistiche.

4.5 Articolo 8, paragrafo 2, lettera f)

Per quanto concerne la versione portoghese, il rinvio all'articolo 17, paragrafo 1, lettera b) è errato e deve essere corretto in articolo 7, paragrafo 1, lettera b).

4.6 Articolo 13

In un regime della natura di quello che si intende istituire, non bisogna lasciare alla discrezione degli Stati membri la fissazione di termini differenti, pena il rischio che non possa essere garantita l'uniformità e che si generi incertezza.

4.7 Articolo 20, paragrafo 1

Invece di «possono cooperare», bisognerà dire che le autorità giudiziarie «devono cooperare».

4.8 Articolo 25, paragrafo 1

La nozione di «senza ingiustificato ritardo» è vaga e pericolosa; essa va sostituita con un termine fisso minimo, del tipo «nel giorno lavorativo successivo».

4.9 Articolo 27, paragrafo 3

La possibilità di utilizzare mezzi elettronici di comunicazione sicuri dovrebbe essere estesa al funzionamento di tutti gli strumenti, comprese le relazioni tra autorità giudiziarie, nel quadro del programma Giustizia elettronica della Commissione, e così si guadagnerebbe in velocità.

4.10 Articolo 41

Nella parte finale bisognerà aggiungere «tranne nei casi in cui la legislazione nazionale dell'autorità giudiziaria competente imponga il patrocinio di un avvocato».

4.11 Articolo 44

Questa disposizione può essere fonte di interpretazioni differenti e dà origine a incertezze nel funzionamento dei procedimenti. Deve essere eliminata.

4.12 Definizione dei termini

In vari articoli della proposta i termini sono definiti in modo diverso. Si parla sia di «giorni consecutivi» (articolo 21 della versione portoghese) che di «giorni lavorativi» (articolo 24, paragrafo 3, lettera c) e articolo 27) o semplicemente di «giorni» (articolo 35, paragrafo 4) (*). Per una questione di certezza, la definizione dei termini andrebbe uniformata.

4.13 Allegati e articolo 47

Il contenuto degli allegati - e specialmente le lingue in cui devono essere utilizzati e la necessità della loro traduzione per garantirne la corretta comprensione - deve essere meglio valutato e verificato nella pratica in anticipo. Lo stesso vale per i mezzi di prova supplementari e per l'audizione di testimoni (articolo 11).

Bruxelles, 26 aprile 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

(*) NdT: la versione italiana e quella portoghese del documento della Commissione non coincidono su questo punto. In effetti all'articolo 21 la versione portoghese parla di «dias seguidos» (giorni consecutivi) mentre quella italiana semplicemente di «giorni» come all'articolo 35, par. 4 e all'articolo 27, paragrafo 1, prima riga.