



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Commissione giuridica

2009/2169(INI)

16.2.2011

PROGETTO DI RELAZIONE

recante raccomandazioni alla Commissione sulle misure transitorie proposte relative al congelamento e alla trasparenza degli attivi patrimoniali dei debitori nei casi transfrontalieri
(2009/2169(INI))

Commissione giuridica

Relatrice: Arlene McCarthy

(Iniziativa – articolo 42 del regolamento)

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
ALLEGATO ALLA PROPOSTA DI RISOLUZIONE: RACCOMANDAZIONI PARTICOLAREGGIATE IN ORDINE AL CONTENUTO DELLA PROPOSTA RICHIESTA.....	6
MOTIVAZIONE.....	11

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

recante raccomandazioni alla Commissione sulle misure transitorie proposte relative al congelamento e alla trasparenza degli attivi patrimoniali dei debitori nei casi transfrontalieri (2009/2169(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto l'articolo 225 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea,
 - vista la sua risoluzione del 25 ottobre 2007 sul Libro verde "Migliorare l'efficienza nell'esecuzione delle decisioni nell'Unione europea: il sequestro conservativo di depositi bancari"¹,
 - vista la sua risoluzione del 22 aprile 2009 sull'esecuzione effettiva delle decisioni giudiziarie nell'Unione europea: la trasparenza del patrimonio del debitore²,
 - vista la sua risoluzione del 25 novembre 2009 sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dal titolo "Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini - Programma di Stoccolma"³,
 - visto il Programma di Stoccolma per il periodo 2010-2014 - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, adottato dal Consiglio europeo il 10 dicembre 2009 e in particolare il punto 3.4.2⁴,
 - visti l'articolo 42 e 48 del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione giuridica e il parere della commissione per i problemi economici e monetari (A7-0000/2010),
- A. considerando che lo strumento più importante dell'Unione nel promuovere la crescita all'indomani della crisi finanziaria è il suo mercato interno; che è indispensabile che i milioni di imprese e cittadini che utilizzano il mercato interno ed esercitano il diritto di vivere, lavorare e viaggiare in tutta l'UE dispongano di mezzi di ricorso efficaci qualora intendano agire contro un altro cittadino o un'impresa,
- B. considerando che il mercato interno e lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia possono diventare realtà per i cittadini e le imprese solo quando il diritto dell'Unione in materia di giustizia civile è applicato in modo efficace, dalla fase del recepimento e della sensibilizzazione all'applicazione ed esecuzione,
- C. considerando che l'attuale livello di effettivo recupero transfrontaliero di crediti è notevolmente basso, sia per gli attivi patrimoniali delle persone fisiche che delle imprese; considerando che tale situazione scoraggia gli scambi transfrontalieri, lancia un segnale di

¹ GU C 263 del 16.10.2008, pag. 655.

² Testi approvati, P6_TA(2009)0238.

³ Testi approvati, P7_TA (2009)0090.

⁴ Conclusioni del Consiglio europeo – 10 e 11 dicembre 2009 – EUCO 6/09.

impunità ai debitori inadempienti e ostacola i risultati economici dell'Unione,

- D. considerando che il costo del recupero transfrontaliero dei crediti è attualmente proibitivo per i creditori nei casi in cui un debitore ha attivi patrimoniali in più Stati membri; considerando che è giunto il momento di semplificare e accelerare queste procedure di riscossione,
 - E. considerando che l'applicazione transfrontaliera deve costituire una priorità nel mercato interno e che il giudice deve essere in grado di intervenire rapidamente per congelare il patrimonio del debitore o del presunto patrimonio del debitore; considerando che in assenza siffatte misure, i commercianti senza scrupoli e altri debitori che cercano deliberatamente di sottrarsi alle proprie responsabilità possono semplicemente trasferire i loro beni in un'altra giurisdizione, costringendo i cittadini e le piccole imprese che hanno già ottenuto una sentenza a rivolgersi al giudice di un altro Stato membro per riscuotere le attività,
 - F. considerando che è necessaria un'ordinanza di divulgazione delle informazioni relative al patrimonio, viste le difficoltà pratiche che i creditori devono fronteggiare nell'accedere a informazioni relative ai debitori da fonti pubbliche o private in un contesto transfrontaliero,
 - G. considerando che l'azione legislativa richiesta dalla presente risoluzione dovrebbe basarsi su valutazioni particolareggiate dell'impatto, come richiesto dal Parlamento,
 - H. considerando che devono essere disponibili informazioni dettagliate sulle procedure di esecuzione dei crediti in ciascuno Stato membro attraverso il portale europeo "Giustizia elettronica",
 - I. considerando che gli strumenti proposti devono completare la normativa e le iniziative dell'Unione esistenti, in particolare la direttiva sui pagamenti tardivi nelle operazioni commerciali, il regolamento concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale¹, il procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento², il procedimento europeo per controversie di modesta entità³ e il portale europeo "Giustizia elettronica",
 - J. considerando che gli strumenti devono essere semplici ed evitare ritardi e spese inutili; che essi devono essere, se del caso, unilaterali con un "effetto a sorpresa"; che i diritti dei debitori e dei presunti debitori devono essere tutelati in modo corrispondente per evitare qualsiasi abuso delle misure richieste,
1. chiede alla Commissione di presentare quanto prima proposte al Parlamento, sulla base dell'articolo 81, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, relative alle misure relative al congelamento e alla trasparenza degli attivi patrimoniali dei debitori

¹ Regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio del 22.12.2000, GU L 21 del 16.1.2001, pag. 1.

² Regolamento (CE) n. 1896/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12/12/2006, ha istituito un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento.

³ Regolamento (CE) n. 861/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio dell' 11/07/2007 che istituisce un procedimento europeo per controversie di modesta entità.

nei casi transfrontalieri, conformemente alle raccomandazioni dettagliate di cui in appresso;

2. conferma che le raccomandazioni rispettano il principio di sussidiarietà e i diritti fondamentali dei cittadini;
3. ritiene che la proposta richiesta non comporti incidenze finanziarie per il bilancio dell'Unione;
4. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione e le raccomandazioni particolareggiate in allegato, alla Commissione e al Consiglio.

ALLEGATO ALLA PROPOSTA DI RISOLUZIONE: RACCOMANDAZIONI PARTICOLAREGGIATE IN ORDINE AL CONTENUTO DELLA PROPOSTA RICHIESTA

Parte 1: Strumenti richiesti

Raccomandazione 1 (sulla forma e la natura dello strumento da adottare)

Il Parlamento europeo richiede gli strumenti seguenti: un ordine europeo di conservazione del patrimonio (OECP) e un ordine europeo di divulgazione del patrimonio (OEDP). L'azione dell'Unione deve assumere la forma del regolamento. Entrambi gli strumenti devono essere mezzi di ricorso integrativi e a sé stanti rispetto a quelli disponibili in virtù del diritto nazionale. Essi devono applicarsi soltanto in caso di contenziosi transfrontalieri.

Parte 2: Raccomandazioni comuni a entrambi gli strumenti

Raccomandazione 2 (sulla competenza giurisdizionale a emettere un ordine del genere)

Il Parlamento europeo ritiene che gli strumenti richiesti debbano contenere norme uniformi in materia di competenza giurisdizionale che precisino i tribunali nazionali competenti ad emetterli. Tali norme uniformi devono tener conto del fatto che il tribunale competente per il merito a norma del regolamento del Consiglio (CE) n. 44/2001¹ è generalmente nelle migliori condizioni di gestire tali ordini. Esse devono altresì tener conto della fase raggiunta nella causa principale nel corso della quale l'ordine è richiesto.

Raccomandazione 3 (sulla competenza giurisdizionale a conoscere ricorsi agli ordini)

Il Parlamento europeo ritiene che il tribunale che abbia emesso l'OECP o l'OEDP debba avere la competenza esclusiva a conoscere i ricorsi all'ordine qualora tali ricorsi riguardino gli effetti a livello dell'UE di tale ordine. Qualora il ricorso riguardi l'efficacia di un ordine in uno specifico Stato membro diverso da quello del giudice che ha avviato il procedimento, tale regola potrebbe essere mitigata, al fine di tutelare i debitori, i presunti debitori e i terzi, attraverso l'attribuzione della competenza anche ai giudici dello Stato membro in cui si trova il patrimonio. I motivi di ricorso agli ordini dovrebbero essere elencati in modo esauriente negli strumenti richiesti.

Raccomandazione 4 (sul formulario standard per la richiesta degli ordini e sulla comunicazione di informazioni)

Il Parlamento europeo ritiene che entrambi gli ordini debbano essere richiedibili attraverso un formulario standard multilingue anche mediante il portale europeo "Giustizia elettronica". Il formulario dovrebbe essere il più semplice possibile. Anche la comunicazione dovrebbe essere standardizzata per quanto riguarda l'esecuzione degli ordini (ad esempio nel caso dell'OECP: la risposta della banca all'autorità competente per l'esecuzione in merito all'esito

¹ Regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22/12/2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, GU L 12 del 16.1.2001, pag. 1.

positivo del sequestro conservativo, la notifica al debitore, ecc.).

Raccomandazione 5 (sulla comunicazione)

La Commissione deve essere tenuta a riferire sull'attuazione degli strumenti richiesti e, in particolare, sulla loro utilizzazione.

Parte 3: Raccomandazioni specifiche all'ordine europeo di conservazione del patrimonio

Raccomandazione 6 (sulla fase della causa principale in cui può essere richiesto un ordine del genere)

Il Parlamento europeo reputa essenziale la possibilità di ottenere un OECP a titolo unilaterale, cioè senza notifica preliminare alla parte il cui patrimonio è oggetto del provvedimento. L'ordine deve essere disponibile prima, durante e dopo la causa principale.

Raccomandazione 7 (sulla causa intentata dal creditore)

Il Parlamento europeo ritiene che la concessione di un OECP da parte di un giudice nazionale debba essere discrezionale. Inoltre, l'onere della prova dovrebbe spettare all'attore, che dovrebbe fornire una giustificazione prima facie (*fumus boni iuris*) e dimostrare il carattere di urgenza (*periculum in mora*). Tali criteri dovrebbero essere valutati dai tribunali nazionali sulla base della giurisprudenza esistente della Corte di giustizia.

Raccomandazione 8 (sulla quantità minima di informazioni necessarie per emettere un OECP)

Il Parlamento europeo ritiene che debbano essere sufficienti informazioni precise relative al debitore o al presunto debitore, invece degli effettivi numeri di conto bancario. Tali informazioni dovrebbe essere sufficienti per evitare confusione nel caso di omonimia.

Raccomandazione 9 (sull'esecutività di un ordine del genere)

Se l'ordine è stato ottenuto prima di una sentenza che attesti il debito, come avviene nella maggior parte dei casi, esso deve essere esecutivo in tutta l'UE fatte salve le necessarie misure minime intermedie. Invece, se l'ordine è stato ottenuto dopo una sentenza che attesti il debito, esso dovrebbe essere esecutivo in tutta l'UE senza la necessità di applicare misure intermedie.

Raccomandazione 10 (sugli effetti di un ordine del genere)

Il Parlamento europeo ritiene che l'effetto dell'OECP debba limitarsi al sequestro conservativo dei depositi bancari e al congelamento temporaneo dei depositi bancari senza concedere al creditore qualsiasi titolo di proprietà sul patrimonio. Occorre approfondire la questione di stabilire se l'ordine potrebbe riguardare altri tipi di attivi patrimoniali, quali la proprietà immobiliare o gli attivi futuri (un credito in procinto di essere saldato o un'eredità).

L'OECP non dovrebbe interessare più conti bancari del necessario e dovrebbe limitarsi all'importo del debito più le eventuali spese legali e interessi. Per il tribunale che avvia il

procedimento deve essere possibile stabilire, caso per caso, un limite temporale per l'ordine mediante una valutazione di merito.

Raccomandazione 11 (sul trattamento degli OECP)

Il Parlamento europeo, pur rimanendo aperto a tutte le alternative, preferirebbe il ricorso a un sistema di trasmissione elettronica che colleghi il tribunale che emette l'ordine con la banca presso la quale sono custoditi i conti e che sia accessibile attraverso il portale europeo "Giustizia elettronica".

Il Parlamento europeo ritiene che l'OECP debba imporre alle banche l'obbligo di dare immediatamente esecuzione all'ordine (cioè entro termini rigorosamente definiti) e un'ulteriore obbligo di informare l'autorità competente per l'esecuzione dell'esito positivo o negativo di qualsiasi sequestro conservativo. Questa procedura deve essere conforme alle norme applicabili in materia di protezione dei dati.

Il Parlamento europeo esorta vivamente la Commissione a elaborare lo strumento richiesto in maniera da limitare al massimo i costi connessi con il suo utilizzo. Viste le sostanziali differenze nei costi dei sequestri conservativi bancari tra Stati membri, occorre valutare se lo strumento richiesto deve avere come obiettivo un'armonizzazione di tali costi o se deve lasciare agli Stati membri la decisione inerente alla loro entità. In ogni caso, tali costi non devono superare un massimale previsto nel regolamento, devono essere trasparenti, non discriminatori, riflettere gli effettivi costi sostenuti e tener conto della creazione di un'Area unica dei pagamenti in euro e il fatto che tali procedure devono essere il più possibile standardizzate.

Il Parlamento europeo chiede che si esamini in modo dettagliato la questione di stabilire chi dovrebbe sostenere i costi dell'emissione di un OECP, nonché l'aspetto delle migliori pratiche a livello nazionale e regionale.

Raccomandazione 12 (sulle garanzie procedurali per i debitori e i presunti debitori)

Il Parlamento europeo ritiene che lo strumento richiesto debba includere una serie esauriente di garanzie per i debitori e i presunti debitori:

A. Quando viene richiesta prima di una sentenza che attesta un debito, la concessione di un OECP deve essere subordinata alla presentazione da parte del ricorrente di una cauzione o di altre garanzie, a discrezione del giudice che avvia il procedimento, al fine di risarcire il convenuto e gli eventuali terzi in caso di perdite o danni. Il convenuto dovrebbe avere la possibilità di interrompere l'OECP fornendo idonea cauzione. Gli Stati membri devono far sì che tali disposizioni non costituiscano una barriera all'accesso per coloro dotati di mezzi finanziari limitati.

B. Se un OECP è concesso senza preavviso (unilaterale), il convenuto deve essere informato formalmente e ricevere tutte le informazioni necessarie alla rapida preparazione di un ricorso all'ordine dopo l'esecuzione.

C. Il convenuto deve avere il diritto di presentare un ricorso ex post a un OECP. I motivi di

tale ricorso devono essere armonizzati nello strumento richiesto. Anche la competenza giurisdizionale di conoscere tale ricorso deve essere armonizzata nello strumento.

D. Va fissato un preciso arco temporale per l'OECP. In particolare, qualora non sia ancora stata avviata la causa principale, il tribunale che emette l'ordine deve fissare un limite di tempo a tale scopo.

E. Lo strumento deve tener conto della diversità delle pratiche a livello nazionale in materia di difficoltà economiche del debitore, comprese le soglie esistenti al di sotto delle quali il conto bancario di una persona fisica non può essere sottoposto a sequestro conservativo. Tali aspetti devono pertanto essere deferiti alla normativa dello Stato membro di residenza abituale del debitore o del presunto debitore. Tuttavia, per accrescere la certezza giuridica per i creditori, gli Stati membri devono essere tenuti a trasmettere alla Commissione informazioni relative all'esistenza di tali eccezioni, che saranno rese pubbliche.

F. L'OECP deve prevedere che il creditore renda esecutivo un OECP a proprio rischio e possa essere suscettibile di risarcire il debitore di qualunque perdita subita a seguito dei provvedimenti di esecuzione.

Parte 4: Raccomandazioni specifiche all'ordine europeo di divulgazione del patrimonio

Raccomandazione 13 (sulla natura di un ordine del genere)

Il Parlamento europeo ritiene che debba essere possibile chiedere l'ordine almeno dopo una sentenza che attesti un debito. La Commissione deve esaminare se l'ordine dovrebbe essere disponibile in una fase precedente della causa, ad esempio qualora il tribunale competente nel merito ritenga che esista un rischio concreto che la sentenza non venga applicata, e quali corrispondenti garanzie devono essere messe a punto.

Il Parlamento europeo ritiene inoltre che ciascuno Stato membro debba essere tenuto a stabilire l'autorità o le autorità competenti ad avviare un OECP. Tali autorità designate sarebbero abilitate a emettere un OECP caso per caso, tenendo conto delle circostanze.

Raccomandazione 14 (sul campo di applicazione concreto di un ordine del genere)

Il Parlamento europeo ritiene che, di norma, i debitori debbano essere tenuti a indicare tutti gli attivi patrimoniali ubicati nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, per dare al creditore la massima scelta in ordine alle misure da prendere.

Raccomandazione 15 (sull'esecutività di un ordine del genere)

Il Parlamento europeo ritiene che solo il tribunale che ha emesso l'OECP debba essere abilitato a modificarlo o a sospenderlo. Tale ordine dovrebbe essere esecutivo in tutta l'UE senza la necessità di applicare misure intermedie.

Raccomandazione 16 (sulle garanzie procedurali per i debitori e i presunti debitori)

Il Parlamento europeo ritiene che lo strumento richiesto debba includere una serie esauriente

di garanzie per i debitori:

A. Lo strumento deve trovare il giusto equilibrio tra il diritto alla protezione dei dati personali, garantito dalla direttiva 95/46/CE e sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e l'effettiva esecuzione delle sentenze. In particolare occorre introdurre garanzie atte a proteggere le informazioni comunicate a seguito di un OEDP e a evitarne l'uso improprio.

B. L'OEDP dovrebbe prevedere che il creditore lo renda esecutivo a proprio rischio e possa essere suscettibile di risarcire il debitore di qualunque perdita subita a seguito della divulgazione.

C. Il pagamento integrale del debito dovrebbe portare alla sospensione dell'OEDP.

Raccomandazione 17 (sulle sanzioni per dichiarazioni non corrette)

Il Parlamento ritiene che lo strumento richiesto debba definire un quadro di sanzioni per inadempienza o dichiarazioni false, al fine di assicurare un rispetto efficace e uniforme dell'ordine in tutto lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

MOTIVAZIONE

Milioni di imprese esercitano il diritto al commercio nel mercato interno dell'UE. Milioni di cittadini esercitano il diritto di vivere, lavorare e viaggiare in tutti gli Stati membri dell'UE. È indispensabile che nel mercato interno i cittadini che intendono agire avverso un'impresa, o un altro cittadino, dispongano di mezzi di ricorso efficaci.

Nell'UE vigono norme che consentono il recupero dei crediti transfrontalieri e il mutuo riconoscimento delle sentenze di tribunali nazionali; tra queste figurano il regolamento Bruxelles I, l'ordine di esecuzione europeo, il procedimento per controversie di modesta entità e il procedimento d'ingiunzione di pagamento. Ma ottenere una sentenza è solo una parte del processo; i cittadini e le imprese devono avere il diritto a una effettiva esecuzione delle sentenze.

Una componente imprescindibile dell'effettiva esecuzione è la possibilità per i giudici, come provvedimento transitorio, di agire celermente per il congelamento e la trasparenza degli attivi patrimoniali dei debitori.

In assenza di siffatte misure, commercianti senza scrupoli e altri debitori possono sottrarsi alle proprie responsabilità semplicemente trasferendo i loro beni in un'altra giurisdizione, privando in tal modo il creditore dell'effettiva esecuzione della sentenza all'interno del mercato unico.

Il cittadino, o la piccola impresa, avranno speso tempo e denaro per ottenere la sentenza di un tribunale, solo per doversi poi rivolgere ai giudici di un altro Stato membro senza alcuna garanzia di successo o di giustizia.

Le istituzioni europee hanno richiamato l'attenzione sulla necessità di un regime efficace per il congelamento e la trasparenza degli attivi patrimoniali del debitore.

La Commissione ha pubblicato due libri verdi sul tema, quello del 2006 sul sequestro conservativo dei depositi bancari e quello del 2008 sulla trasparenza dei degli attivi patrimoniali del debitore.

– Il Parlamento ha approvato delle risoluzioni in cui chiede che venga definita una procedura finalizzata al congelamento temporaneo dei depositi bancari (relatore: Kurt Lechner)¹, e in cui invita la Commissione a studiare una misura temporanea dell'UE in materia di trasparenza dei beni (relatore: Neena Gill)², oltre a quelle stabilite dei giudici nazionali, che abbia efficacia in tutta l'UE. In entrambe le relazioni il Parlamento ha espresso il parere che qualsiasi strumento dell'Unione andrebbe limitato ai contenziosi transfrontalieri.

¹ 25 ottobre 2007 sul sequestro conservativo di depositi bancari (2007/2026(INI))

² 22 aprile 2009 sulla trasparenza del patrimonio del debitore (2008/2233(INI)).

– Il programma di Stoccolma del Consiglio europeo invita la Commissione a "valutare la necessità e la fattibilità di determinate misure, a livello dell'Unione, di natura provvisoria e conservativa per impedire, ad esempio, la sottrazione di beni prima dell'esecuzione di un credito" e a "presentare opportune proposte per migliorare l'efficacia dell'esecuzione delle sentenze nell'Unione riguardo ai depositi bancari e ai beni dei debitori, alla luce dei libri verdi del 2006 e del 2008".

– Nella risoluzione del 25 novembre 2009 sul futuro programma di Stoccolma, il Parlamento ha chiesto "proposte per un sistema europeo semplice e autonomo per il sequestro dei conti bancari e il temporaneo congelamento dei depositi bancari".

– La Commissione ha organizzato un'audizione pubblica il 1° giugno e la sua proposta è prevista per luglio 2011. Un'iniziativa legislativa sulla trasparenza degli attivi patrimoniali del debitore è prevista invece per il 2013.

La commissione ha intrapreso la stesura della presente relazione d'iniziativa legislativa con i seguenti obiettivi:

- invitare la Commissione a presentare rapidamente delle proposte su misure provvisorie per il congelamento e la trasparenza del patrimonio del debitore nei contenziosi transfrontalieri;
- illustrare gli elementi principali che il Parlamento auspica siano inclusi in dette proposte.