



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 6.3.2008
COM(2008) 128 definitivo

LIBRO VERDE

**L'ESECUZIONE EFFETTIVA DELLE DECISIONI GIUDIZIARIE
NELL'UNIONE EUROPEA:
LA TRASPARENZA DEL PATRIMONIO DEL DEBITORE**

(presentato dalla Commissione)

LIBRO VERDE
L'ESECUZIONE EFFETTIVA DELLE DECISIONI GIUDIZIARIE
NELL'UNIONE EUROPEA:
LA TRASPARENZA DEL PATRIMONIO DEL DEBITORE

Con il presente Libro verde la Commissione europea si propone di lanciare un'ampia consultazione fra tutte le parti interessate al fine di individuare i modi più opportuni per migliorare la trasparenza del patrimonio dei debitori nell'Unione europea. Il documento illustra i problemi che presenta la situazione attuale e prospetta alcune possibili soluzioni.

La Commissione invita tutti gli interessati a inviarle un proprio contributo al riguardo entro il 30 settembre 2008, al seguente indirizzo:

Commissione europea
Direzione generale Giustizia, libertà e sicurezza
Unità C1 – Giustizia civile
B - 1049 Bruxelles
Fax +32-2/299 64 57
E-mail: JLS-coop-jud-civil@ec.europa.eu.

I contributi pervenuti alla Commissione saranno pubblicati su Internet con l'identità dei loro autori, a meno che la pubblicazione rischi di pregiudicare i loro interessi legittimi. In questo caso il contributo potrà essere pubblicato anonimo. In tutti gli altri casi, il contributo non sarà pubblicato e non si terrà conto delle opinioni ivi espresse. Tutti i contributi saranno pubblicati nel suddetto sito Internet della Commissione (portale multilingue "La vostra voce in Europa", attraverso il quale si possono consultare i documenti della Commissione, oppure nella pagina web della Direzione generale Giustizia, libertà e sicurezza (DG JLS), collegata al precedente).

La Commissione si riserva la facoltà di organizzare una pubblica audizione sugli argomenti oggetto del presente Libro verde.

I. Introduzione: gli inconvenienti della situazione attuale

I problemi inerenti al recupero transfrontaliero dei crediti possono costituire un ostacolo per la libera circolazione delle ordinanze di pagamento nell'Unione europea e possono impedire l'adeguato funzionamento del mercato interno. I pagamenti tardivi o l'assenza di pagamenti pregiudicano gli interessi delle imprese e dei consumatori. Particolarmente grave è la situazione in cui il creditore e le autorità responsabili dell'esecuzione non dispongono di alcuna informazione circa il luogo in cui il debitore si trova e sulla consistenza del suo patrimonio.

La Commissione aveva già sottolineato le difficoltà inerenti al recupero transfrontaliero dei crediti in una comunicazione del 1998 dal titolo "Verso una maggiore efficienza nell'ottenimento e nell'esecuzione delle decisioni nell'ambito dell'Unione europea"¹. Due anni più tardi, nel Programma sul reciproco riconoscimento, la Commissione affermava che "l'esecuzione delle decisioni pronunciate dagli organi giudiziari nell'Unione europea potrebbe in effetti essere resa più facile se fosse possibile conoscere esattamente la situazione finanziaria dei debitori"². Successivamente, il documento denominato "*The Study on making more efficient the enforcement of judicial decisions within the European Union*"³, redatto per la Commissione nel 2004, analizzava la situazione esistente in quindici Stati membri e proponeva varie misure dirette a migliorare l'esecuzione delle decisioni giudiziarie nell'Unione europea. Nell'ambito della Rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale la Commissione ha chiesto ai dodici Stati membri che hanno successivamente aderito all'Unione europea di fornire informazioni sulle rispettive normative nazionali vigenti in questa materia. Le risposte degli Stati membri sono confluite nel presente Libro verde. Da ultimo, il 24 ottobre 2006, la Commissione ha adottato un Libro verde dal titolo "Migliorare l'efficienza nell'esecuzione delle decisioni nell'Unione europea: il sequestro conservativo di depositi bancari"⁴. Si tratta di un Libro verde che si concentra su un solo e specifico provvedimento, ritenuto idoneo ad assicurare l'esecuzione dei crediti pecuniari: il sequestro conservativo dei depositi bancari. Questo provvedimento offre al creditore la certezza che una determinata somma che gli è dovuta o di cui reclama il pagamento venga sottratta al potere di disposizione del debitore, al quale è preclusa la possibilità di prelevare o spostare i fondi depositati in uno o più conti bancari nell'UE. Il presente Libro verde ha, più in generale, lo scopo di rendere più trasparente la situazione patrimoniale del debitore quale risulta dai registri e dalle dichiarazioni del debitore stesso.

Nei procedimenti esecutivi il punto di partenza è spesso costituito dalla ricerca dell'indirizzo del debitore e/o dalle informazioni sulla sua situazione finanziaria. Attualmente, per avere un quadro trasparente della situazione patrimoniale di un debitore in genere si attinge, a livello nazionale, a varie fonti di informazione, in particolare a registri di varia natura e alle dichiarazioni fornite dallo stesso debitore. Al di là delle indubbie analogie che esistono nelle strutture fondamentali dei singoli sistemi nazionali, si rilevano notevoli differenze in relazione a: condizioni di accesso, procedure per ottenere le informazioni, contenuto delle informazioni e, anche, a livello di efficienza generale dei sistemi⁵.

¹ *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo*, GU C 33 del 31.1.1998, pag. 3.

² Programma di misure relative all'attuazione del principio del riconoscimento reciproco delle decisioni in materia civile e commerciale, GU C 12 del 15.1.2001, pag. 1.

³ Studio n. JAI/A3/2002/02. La relazione finale è disponibile al seguente indirizzo:
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm.

⁴ COM(2006) 618 definitivo.

⁵ Studio n. JAI/A3/2002/02, pag. 47.

Sul piano comparativistico si rileva che l'accesso alle informazioni pertinenti avviene in due modi⁶.

— Il primo sistema prevede che il debitore dichiari tutto il suo patrimonio⁷. In alcuni Stati membri⁸ il sistema prevede che il debitore debba dichiarare il proprio patrimonio, ma solo nella misura necessaria a soddisfare il credito.

— Altri Stati membri – specialmente quelli in cui il debitore non ha l'obbligo di dichiarare il proprio patrimonio – prevedono l'accertamento del patrimonio del debitore attraverso particolari canali di ricerca⁹. In questi ordinamenti le informazioni pertinenti si ottengono prevalentemente consultando determinati registri. A livello di applicazione pratica, il sistema presenta marcate differenze tra i vari Stati membri per quanto concerne l'accesso ai registri e ad altre fonti di informazione, nonché i poteri e gli accertamenti degli organi inquirenti.

Il recupero transfrontaliero dei crediti in un altro Stato membro incontra serie difficoltà anche a causa dei diversi ordinamenti giuridici nazionali e della carente conoscenza, da parte dei creditori, delle strutture informative degli altri Stati membri. Va tuttavia detto che le linee fondamentali a cui si ispirano gli ordinamenti dei vari Stati membri presentano analogie tali da fornire una buona base per un ravvicinamento legislativo¹⁰. Alcune misure dell'Unione europea potrebbero puntare a migliorare la trasparenza della situazione patrimoniale del debitore e il diritto dei creditori di ottenere informazioni, rispettando in pari tempo il principio della tutela della privacy del debitore. Il diritto di tutelare la propria sfera privata – diritto garantito dalla direttiva sulla protezione dei dati 95/46/CE¹¹ – controbilancia il diritto del creditore ad ottenere un'effettiva esecuzione.

⁶ È opportuno sottolineare che la maggior parte degli Stati membri combinano elementi di entrambi questi sistemi, anche quando il sistema nazionale rientra chiaramente sotto una delle due categorie.

⁷ A esempio in Germania, in Grecia e nel Regno Unito.

⁸ In Spagna e in Portogallo.

⁹ Ad esempio, in Scozia esistono registri molto completi accessibili on-line, ma il sistema giudiziario non consente né al debitore né a terzi di dichiarare quale sia il suo patrimonio.

¹⁰ Studio n. JAI/A3/2002/02, pag. 48.

¹¹ Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31. Questa direttiva garantisce sia il diritto fondamentale alla tutela dei dati personali delle persone fisiche, sia la libera circolazione di questi dati all'interno dell'UE. In base alla direttiva qualsiasi trattamento dei dati personali deve essere leale e lecito. I dati personali devono essere rilevati unicamente per finalità determinate, esplicite e legittime e successivamente trattati in modo non incompatibile con tali finalità (principio della limitazione). I dati devono essere adeguati, pertinenti e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali vengono rilevati o successivamente trattati (principio della proporzionalità). Le informazioni ottenute non devono essere trasferite a terzi non autorizzati. Il trattamento dei dati è consentito se la persona interessata ha manifestato il proprio consenso oppure quando sono soddisfatte varie altre condizioni, fra le quali quella che prevede che il trattamento sia necessario per adempiere ad obblighi che la legge pone a carico del responsabile del trattamento, oppure quando sia necessario per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il responsabile del trattamento. Il trattamento di dati sensibili è ammesso quando sia necessario per l'accertamento, l'esercizio o la difesa di diritti. La direttiva detta inoltre una serie di prescrizioni in merito all'obbligo di informare la persona interessata del risultato del trattamento dei suoi dati personali, ivi compresa l'identità del responsabile del trattamento, dei suoi scopi e degli eventuali destinatari dei dati. Varie disposizioni della direttiva impongono che l'interessato sia pienamente e precisamente informato dello scopo del trattamento, delle categorie di informazioni personali necessarie e dei destinatari dei dati. Una volta soddisfatte tutte le prescritte condizioni, nulla si oppone a che venga istituita una trasparenza effettiva della situazione patrimoniale del debitore.

Il presente Libro verde mira essenzialmente a individuare i mezzi per migliorare l'esecuzione delle decisioni giudiziarie. In altri termini, non vengono affrontati né i problemi dei limiti (materiali) all'esecuzione né il ruolo di enti privati o semipubblici nella procedura di esecuzione.

Domanda n. 1:

Lei ritiene che siano necessari provvedimenti comunitari intesi a migliorare la trasparenza della situazione patrimoniale dei debitori?

Lei ritiene che l'interfaccia tra l'esecuzione delle decisioni giudiziarie e la protezione del debitore o il ruolo di enti non pubblici nell'esecuzione di tali decisioni meritino un'esplicita attenzione in questo contesto? In caso affermativo quali sono gli aspetti che Lei ritiene rilevanti?

II. Possibili soluzioni

Informazioni relative alla situazione patrimoniale di un debitore possono essere attinte a varie fonti, in particolare a registri, ma anche rivolgendosi direttamente al debitore stesso. Si propone quindi, anziché prospettare un'unica misura a livello europeo, di considerare invece la soluzione consistente nel definire una serie di misure atte a garantire che il creditore possa ottenere – in tempi ragionevoli – informazioni sul patrimonio del suo debitore. Nel presente Libro verde vengono prese in considerazione le seguenti misure:

- Approntamento di un manuale sull'esecuzione forzata e sulla prassi dell'esecuzione forzata negli Stati membri
- Aumento dei dati riportati nei registri e miglioramento dell'accesso
- Scambio di informazioni tra autorità competenti
- Misure relative alla dichiarazione del debitore.

1. Approntamento di un manuale dei diritti e delle pratiche nazionali in tema di esecuzione

Attualmente si dispone di scarse informazioni sui vari sistemi di esecuzione vigenti nei 27 Stati membri¹². Un manuale che tratti appunto dei sistemi di esecuzione negli Stati membri potrebbe quindi costituire un primo strumento utile per la pratica. Il manuale potrebbe contenere tutte le fonti di informazione che, in un determinato Stato membro, consentono di accedere ai dati relativi al patrimonio di una determinata persona, i punti di contatto presso i quali si può ottenere accesso a tali informazioni in caso di restrizioni all'accesso, il costo dell'accesso stesso ed altri particolari utili. Il manuale potrebbe essere consultato sul sito Internet della Rete giudiziaria europea nelle materie civili e commerciali¹³.

Domanda n. 2: *In che misura Lei ritiene che possa essere utile un manuale che contenga tutte le informazioni relative ai sistemi di esecuzione vigenti negli Stati membri?*

¹² Alcune informazioni di base sui sistemi nazionali di esecuzione e sulle autorità competenti, alle quali deve essere indirizzata un'istanza di esecuzione si trovano sul sito Internet della Rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale:

http://ec.europa.eu/civiljustice/enforce_judgement/enforce_judgement_gen_en.htm.

¹³ <http://ec.europa.eu/civiljustice/>

2. Aumentare le informazioni presenti nei registri e migliorare l'accesso

a) Registri delle imprese

Le fonti d'informazione principali sono costituite da registri pubblici, i più importanti dei quali sono i registri delle imprese.

Questi registri sono stati armonizzati in parte dalla prima direttiva del Consiglio sul diritto delle società (direttiva “pubblicità”)¹⁴ del 1968 e dall'undicesima direttiva del Consiglio sul diritto delle società (direttiva “succursali”)¹⁵ del 1989. L'articolo 2, n. 1 della direttiva sulla pubblicità dispone che le società hanno l'obbligo di pubblicare determinati documenti e informazioni¹⁶. L'articolo 2, paragrafo 1, lettera a) della direttiva sulle succursali dispone che è obbligatoria l'indicazione dell'indirizzo della succursale. Attualmente, i registri delle imprese negli Stati membri forniscono informazioni dettagliate su singole imprese (status giuridico, data della costituzione, capitale della società, settore di attività, organi societari e relativi poteri di rappresentanza e, talvolta, anche il numero dei dipendenti)¹⁷. Queste informazioni sono spesso registrate sotto forma elettronica in registri centrali e possono essere consultate *on-line*¹⁸.

Le due citate direttive hanno quindi lo scopo di creare trasparenza nella sfera dei rapporti commerciali nella più ampia accezione del termine – ivi comprese quindi le procedure di esecuzione giudiziale – ma non creano però un'armonizzazione completa dei registri delle imprese. Le due direttive si limitano a disciplinare alcune forme di società e non imprese individuali né società di persone¹⁹. Inoltre, gli Stati membri hanno piena facoltà di istituire

¹⁴ *Prima direttiva 68/151/CEE del Consiglio, del 9 marzo 1968, intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società a mente dell'articolo 58, secondo comma, del Trattato per proteggere gli interessi dei soci e dei terzi*, GU L 65 del 14.3.1968, pag. 8.

¹⁵ *Undicesima direttiva 89/666/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativa alla pubblicità delle succursali create in uno Stato membro da taluni tipi di società soggette al diritto di un altro Stato*, GU L 395 del 30.12.1989, pag. 36.

¹⁶ Gli atti, i documenti e le indicazioni in questione sono i seguenti:

- a) l'atto costitutivo e lo statuto, se quest'ultimo forma oggetto di atto separato;
- b) le modifiche degli atti menzionati alla lettera a), compresa la proroga della società;
- c) dopo ogni modifica dell'atto costitutivo o dello statuto, il testo integrale dell'atto modificato nella sua redazione aggiornata;
- d) la nomina, la cessazione dalle funzioni nonché le generalità delle persone che, in quanto organo previsto per legge o membri di tale organo:
 - i) hanno il potere di obbligare la società di fronte ai terzi e di rappresentarla in giudizio;
 - ii) partecipare all'amministrazione, all'ispezione o al controllo della società.

Le misure di pubblicità devono precisare se le persone che hanno il potere di obbligare la società possano agire da sole o se devono agire congiuntamente.

e) almeno una volta l'anno, l'importo del capitale sottoscritto, quando l'atto costitutivo o lo statuto menzionano un capitale autorizzato, a meno che ogni aumento del capitale sottoscritto comporti una modifica dello statuto;

f) il bilancio e il conto profitti e perdite di ogni esercizio. Il documento che contiene il bilancio deve indicare le generalità delle persone che ai sensi di legge sono tenute a certificare il bilancio.

¹⁷ In Italia queste informazioni sono registrate in un registro centrale gestito dalle Camere di commercio italiane, consultabile *on-line* all'indirizzo www.infocamere.it.

¹⁸ Va ricordato che i servizi prestati da privati per l'accesso *on-line* ai registri commerciali o a banche dati commerciali contenenti informazioni di natura commerciale come European Business Register (www.ebr.org), si basano anch'essi sulle informazioni detenute nei registri ufficiali.

¹⁹ Da alcuni studi comparati risulta tuttavia che in tutti gli Stati membri informazioni sulle imprese individuali sono effettivamente registrate e disponibili.

registri commerciali o registri delle società a livello centrale o locale; ad esempio, mentre nel Regno Unito esistono tre registri centrali che contengono tutte le informazioni sulle attività delle società, in Germania esistono oltre 400 registri presso i tribunali locali. Inoltre, le informazioni contenute nei registri commerciali non sono tutte affidabili allo stesso modo; avviene quindi che in alcuni Stati membri²⁰ le informazioni non vengono verificate prima di essere annotate nel registro²¹. In altri Stati membri, le informazioni presenti in questi registri possono risultare superate perché una società ha, ad esempio, ommesso di comunicare le variazioni del suo statuto, omissione non sempre sanzionata in modo adeguato²².

Va inoltre notato che la direttiva sulla pubblicità non disciplina né il trattamento elettronico dei dati né l'accesso on-line ai registri delle imprese. Tuttavia, il Consiglio, nelle conclusioni stilate al termine delle riunioni del 12 e 13 giugno 2007, afferma che è opportuno “proseguire i lavori nel settore della giustizia elettronica al fine di creare, a livello europeo, una piattaforma tecnica che dia accesso, nella sfera della giustizia, a sistemi elettronici, esistenti o futuri, utilizzati a livello nazionale, comunitaria e, se del caso internazionale”. Le priorità dei lavori futuri dovrebbero consistere, tra l'altro, nel “creare le condizioni per il collegamento in rete dei registri d'insolvenza e dei registri delle imprese”.

Domanda n. 3: *È opportuno aumentare le informazioni da riportare nei registri delle imprese e l'accesso a tali informazioni? In caso affermativo, con quali modalità e in che misura?*

b) I registri dello stato civile

Un creditore che cerchi l'indirizzo di un debitore che non esercita alcuna attività a titolo professionale può trovarsi in serie difficoltà. Nella maggior parte degli Stati membri²³ gli indirizzi di tutti gli abitanti figurano nei registri dello stato civile; questi ultimi sono però redatti secondo criteri che variano grandemente da un paese all'altro. In alcuni Stati membri²⁴ i registri dello stato civile sono tenuti dalle autorità locali – con la conseguenza che il creditore che cerchi l'indirizzo di un determinato debitore dovrebbe cercarlo in tutti i registri che esistono nel paese, il che è praticamente impossibile. I registri tenuti presso un'autorità centrale spesso non sono aperti alla consultazione da parte dei creditori²⁵. Di conseguenza, i creditori che cercano l'indirizzo di un debitore – semplice consumatore o privato cittadino – si trovano in seria difficoltà. Per di più, non tutti gli ordinamenti degli Stati membri consentono alle autorità preposte all'esecuzione di accedere a questi registri. Istituire registri dello stato civile negli Stati membri nei quali questi registri non esistono potrebbe scontrarsi con una radicata cultura giuridica locale. Esistono, certamente, agenzie private che forniscono servizi di ricerca nei registri di altri paesi, ma si tratta di una prestazione di servizi ancora allo stato embrionale. Qualsiasi possibile provvedimento in questo ambito dovrebbe comunque rispettare la normativa sulla protezione dei dati e la tutela della vita privata del debitore.

²⁰ Ne sono esempi l'Irlanda, i Paesi Bassi, la Finlandia e il Regno Unito.

²¹ In altri Stati membri le informazioni vengono esaminate e verificate dai responsabili dei registri prima dell'annotazione.

²² Si veda ad esempio la sentenza della Corte di giustizia nella causa C-191/95, *Commissione c/ Germania*, Racc. 1998, pag. I 5449.

²³ Fanno eccezione il Regno Unito e l'Irlanda.

²⁴ Esempi: Germania e Italia.

²⁵ Eccezione: in Austria, il registro centrale dello stato civile è accessibile in linea all'indirizzo: www.business.telekom.at.

Domanda n. 4: È opportuno migliorare l'accesso agli attuali registri dello stato civile? In caso affermativo, in che modo?

c) I registri della sicurezza sociale e dell'amministrazione fiscale

I registri della sicurezza sociale e dell'amministrazione fiscale contengono spesso informazioni utili per rintracciare il debitore, ad esempio il suo indirizzo, l'identità del datore di lavoro o i suoi conti bancari; poter accedere a dati di questo genere potrebbe agevolare grandemente l'esecuzione di un credito monetario. Negli Stati membri in cui non esiste la dichiarazione del debitore la legge abilita le autorità preposte all'esecuzione a consultare i registri pubblici per cercarvi informazioni sul patrimonio del debitore²⁶. Peraltro, l'accesso diretto delle autorità preposte all'esecuzione ai registri non pubblici non è limitato ai soli paesi in cui non esiste la dichiarazione del debitore. Al contrario, le legislazioni più moderne sull'esecuzione consentono a determinati organi autorizzati l'accesso a *files* non pubblici. In Austria²⁷ e in Spagna i tribunali possono chiedere agli enti di sicurezza sociale informazioni relative all'occupazione del debitore. In Portogallo, gli ufficiali giudiziari, per avere accesso ai registri, devono prima ottenere l'autorizzazione dal giudice dell'esecuzione. In Spagna e in Svezia le autorità preposte all'esecuzione possono anche chiedere direttamente le informazioni contenute nel registro dei contribuenti. In Slovenia le autorità tributarie possono comunicare i dati relativi ad un determinato contribuente ad altre autorità pubbliche, agli enti locali e ad altri titolari di pubblici poteri, nell'esercizio dei poteri ad essi conferiti dalla legge. In Estonia, dal 2008, l'ufficiale giudiziario può ottenere informazioni dai registri dell'ente assicurazione malattie, dell'ente della sicurezza sociale e da quello dei titoli mobiliari. In questi paesi l'efficacia dei procedimenti di esecuzione è nettamente migliorata. Va anche detto che i crediti privati e pubblici sono trattati (almeno in larga misura) nello stesso modo. Il sistema svedese, in cui le autorità preposte all'esecuzione hanno accesso ai registri della sicurezza sociale e dell'amministrazione fiscale, apre al creditore canali informativi più affidabili che non la semplice dichiarazione del debitore; infatti, dato che la cooperazione del debitore non è necessaria, il sistema consente di ottenere rapidamente informazioni precise e può costituire, per il creditore, un mezzo efficace per ottenere informazioni sul debitore che non otterrebbe da altre fonti.

Va tuttavia notato che il diritto di accedere a questi registri può entrare in conflitto con le norme sulla tutela dei dati personali e sulla segretezza dei dati di natura sociale e fiscale. In particolare, le informazioni contenute nei registri dell'amministrazione fiscale e della sicurezza sociale possono essere dati sensibili. Conseguentemente, nel concedere l'accesso a questi dati occorre prendere nella dovuta considerazione le disposizioni che la legge ha

²⁶ Fanno eccezione l'Italia e la Scozia. Nei Paesi Bassi e nel Belgio gli ufficiali giudiziari possono ottenere informazioni sull'indirizzo e l'occupazione del debitore attingendole direttamente ai registri della sicurezza sociale. Nel Lussemburgo il creditore può rivolgersi al *juge de paix* chiedendogli di consultare il registro della sicurezza sociale. In Francia la situazione è più complessa: gli ufficiali giudiziari (*huissiers de justice*) non hanno accesso diretto all'assistenza amministrativa e devono quindi prima rivolgersi alla Procura della Repubblica. Inoltre, agli *huissiers* è fatto divieto di utilizzare le informazioni ottenute per scopi diversi da quelli inerenti l'esecuzione del titolo del creditore.

²⁷ La legge austriaca dà la preferenza alle informazioni contenute nei registri della sicurezza sociale. Una dichiarazione del debitore può essere chiesta solo se il registro della sicurezza sociale non ha fornito alcun dato sull'occupazione o sul reddito del debitore.

istituito in ordine al trattamento dei dati sensibili, disposizioni che possono essere diverse da uno Stato membro all'altro.

Domanda n. 5: *È opportuno facilitare l'accesso delle autorità preposte all'esecuzione ai registri dell'amministrazione fiscale e della sicurezza sociale? In caso affermativo, in che modo e in quale misura?*

3. Lo scambio di informazioni tra le autorità preposte all'esecuzione

a) Situazione attuale

Attualmente le autorità responsabili dell'esecuzione in uno Stato membro non possono accedere direttamente ai registri (non pubblici) di un altro Stato membro che, al contrario, consente alle autorità di esecuzione di accedervi. Negli Stati membri dove esiste, il diritto di accesso è esclusivamente consentito alle autorità nazionali preposte all'esecuzione. Attualmente non esiste alcuno strumento internazionale che disciplini lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali preposte all'esecuzione²⁸.

Tuttavia, a fronte di questa carente cooperazione tra i soggetti preposti all'esecuzione nelle materie civili, si registra un'intensa cooperazione fra le autorità tributarie in tutta l'Unione europea. La direttiva comunitaria che disciplina il recupero dei crediti risultanti dalle operazioni del Fondo europeo di orientamento e garanzia agricola²⁹ istituisce un sistema di scambio diretto di informazioni fra le autorità nazionali. La sfera di operatività di questa direttiva è stata ampliata e comprende adesso anche alcuni crediti fiscali³⁰. L'articolo 4 della direttiva dispone che "l'autorità adita fornisce al richiedente, su sua richiesta, tutte le informazioni utili per il recupero di un credito". Le richieste vengono ora trasmesse per via elettronica³¹. L'autorità adita non ha l'obbligo di fornire informazioni che rivelerebbero segreti commerciali, industriali o professionali, né è tenuta a divulgare informazioni la cui comunicazione sarebbe tale da pregiudicare la sicurezza o l'ordine pubblico di detto Stato³².

²⁸ Va tuttavia segnalato che i Paesi nordici si accingono ad adottare una convenzione sullo scambio di informazioni in materia di recupero dei crediti. La convenzione costituirebbe quindi il primo strumento internazionale che istituisce una cooperazione diretta tra autorità nazionali preposte all'esecuzione. Si tratta comunque soltanto di un'eccezione e, nella maggior parte dei casi, il miglior accesso ai registri, recentemente consentito alle autorità in alcuni ordinamenti, ha un'efficacia puramente territoriale.

²⁹ *Direttiva 76/308/CEE del Consiglio, del 15 marzo 1976, relativa all'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da operazioni che fanno parte del sistema di finanziamento del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, nonché dei prelievi agricoli e dei dazi doganali*, GU L 73 del 19.6.1976, pag. 18.

³⁰ *Direttiva 2001/44/CE del Consiglio, del 15 giugno 2001, che modifica la direttiva 76/308/CEE relativa all'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da operazioni che fanno parte del sistema di finanziamento del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, nonché dei prelievi agricoli, dei dazi doganali, dell'imposta sul valore aggiunto e di talune accise*, GU L 175 del 28.6.2001, pag. 17.

³¹ *Direttiva 2002/94/CE della Commissione, del 9 dicembre 2002, recante talune modalità di applicazione della direttiva 76/308/CEE del Consiglio sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da taluni contributi, dazi, imposte ed altre misure*, GU L 337 del 13.12.2002, pag. 41.

³² A questo riguardo si rinvia all'articolo 44 della proposta, presentata dalla Commissione, di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari (COM(2005) 649 definitivo) il quale prevede un sistema di cooperazione fra le autorità centrali nazionali tale da dare "accesso alle informazioni che permettono di facilitare il recupero dei crediti alimentari". Le informazioni in questione sono fornite allo scopo, tra l'altro di "localizzare il debitore" e di "stimare il patrimonio del debitore".

b) Soluzioni possibili

Di conseguenza, vista l'assenza di registri centrali europei, si potrebbe pensare a migliorare la cooperazione tra le autorità nazionali preposte all'esecuzione e istituire uno scambio diretto di informazioni tra queste autorità. Le autorità preposte all'esecuzione in uno Stato membro potrebbero quindi chiedere l'aiuto degli organi competenti di un altro Stato membro. Sotto questo profilo, il vigente strumento comunitario in materia di reciproca assistenza tra le autorità fiscali potrebbe servire da modello.

Si potrebbe inoltre studiare la possibilità di utilizzare il Sistema di informazione per il mercato interno (IMI) ai fini dello scambio di informazioni tra le autorità nazionali preposte all'esecuzione. L'IMI è uno strumento elettronico creato per consentire scambi di informazioni tra le amministrazioni degli Stati membri. Funziona in tutte le lingue ufficiali e, teoricamente, può essere utilizzato per qualsiasi atto normativo comunitario.

In quest'ottica, un nuovo strumento comunitario potrebbe individuare le autorità nazionali preposte all'esecuzione alle quali è consentito consultare i registri di un altro Stato membro, e potrebbe stabilire i tempi entro i quali una richiesta di informazioni deve essere soddisfatta. Potrebbe essere apprestata una modulistica standardizzata in tutte le lingue comunitarie per le richieste e le risposte e si potrebbe procedere al più ampio scambio di dati possibile per via elettronica.

Se venisse recepita questa opzione, occorrerà riflettere su come rimediare alle notevoli disparità che esistono tra le informazioni accessibili alle autorità preposte all'esecuzione. In alcuni Stati membri³³ le autorità preposte all'esecuzione non sono soggetti di diritto pubblico e non possono consultare i registri pubblici del proprio paese, per cui non sarebbero in grado di fornire le informazioni richieste alle autorità preposte all'esecuzione di altri Stati membri.

Le procedure per la reciproca assistenza devono tener conto della normativa sulla tutela dei dati.

Domanda n. 6: *È opportuno migliorare lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali preposte all'esecuzione? In caso affermativo, in che modo?*

³³ Ad esempio, la Francia e il Regno Unito.

4. La dichiarazione del debitore

a) La situazione attuale

In molti ordinamenti dell'UE³⁴ le autorità preposte all'esecuzione possono interrogare direttamente il debitore per accertare la consistenza del suo patrimonio. In alcuni Stati membri, il debitore effettua una dichiarazione sotto forma di testimonianza dinanzi al giudice dell'esecuzione. Il debitore è invitato a partecipare a un'udienza durante la quale è interrogato dal giudice (o da un funzionario del tribunale)³⁵. Il creditore ha facoltà di formulare altre domande³⁶. Il debitore può essere inoltre sottoposto ad un controinterrogatorio e deve presentare la documentazione relativa al proprio patrimonio³⁷. In altri Stati membri, peraltro, la dichiarazione del debitore deve essere stilata secondo un modello stabilito dalla legge³⁸. In questi Stati membri, la dichiarazione del debitore non assume valore di prova ma semplicemente di un elemento di fatto acquisito dalle autorità preposte all'esecuzione.

³⁴ Danimarca, Germania, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Austria, Portogallo, Finlandia, Svezia, Regno Unito (Inghilterra e Galles).

Il Belgio, la Francia, l'Italia, il Lussemburgo, i Paesi Bassi e la Scozia non prevedono la dichiarazione del debitore. In Francia il debitore è obbligato a dichiarare unicamente i suoi depositi bancari; nei Paesi Bassi, gli organi preposti all'esecuzione possono chiedere al debitore di dichiarare i suoi redditi; in Belgio il debitore deve dichiarare il suo patrimonio quando viene chiesta una misura cautelare. L'introduzione della dichiarazione del debitore è allo studio in Italia.

In Lettonia la legge non prevede la dichiarazione del debitore in senso proprio. Il codice di procedura civile (articoli 552 e 557) prevede che il debitore comunichi all'ufficiale giudiziario alcune informazioni sulla sua situazione finanziaria al momento dell'esecuzione di una decisione o sentenza di un tribunale. Se fornisce intenzionalmente false informazioni, il debitore si espone a sanzioni amministrative o penali.

In Romania il debitore non è tenuto a presentare dichiarazioni relative al proprio patrimonio o ai propri redditi prima che il giudice abbia emesso un'ordinanza di esecuzione. Il codice di Procedura civile prevede che l'ufficiale giudiziario debba insistere con tutti i mezzi legali affinché il debitore soddisfi integralmente e rapidamente quanto prescrive l'ordinanza di esecuzione. Può chiedere al debitore di dichiarare i suoi redditi e il suo patrimonio per iscritto, indicando anche il luogo in cui si trovano (articolo 373 c.p.c.). A Cipro il debitore si rivolge al giudice per essere dichiarato insolvente. In una prima fase il debitore chiede al giudice di emettere un'ordinanza di sequestro e, successivamente, viene dichiarato insolvente.

³⁵ È il caso della Danimarca, dell'Irlanda, dell'Inghilterra, dell'Austria e della Spagna.

In Bulgaria, attualmente il codice di Procedura civile del 1952 non contiene alcuna disposizione circa una dichiarazione del debitore. In forza dell'articolo 448 del nuovo codice di Procedura civile che entrerà in vigore il 1° marzo 2008, il debitore avrà l'obbligo di comparire davanti al giudice della circoscrizione e di dichiarare interamente il proprio patrimonio e i suoi redditi se il patrimonio accertato si rivela insufficiente per soddisfare i crediti. Per ottenere la dichiarazione del debitore l'ufficiale giudiziario deve rivolgersi al tribunale regionale competente che esamina la domanda in udienza pubblica. Se il debitore fornisce informazioni false o rifiuta di comparire o di rivelare il suo patrimonio, il debitore incorre nelle sanzioni previste dall'articolo 290 *bis* del codice penale ed è punito con una pena detentiva massima di tre anni.

Nella Repubblica ceca la legge prevede la dichiarazione del patrimonio (articolo 260 *bis* – 260 *octies* del codice di procedura civile). Non è prescritta alcuna forma specifica, e la dichiarazione può quindi anche essere resa oralmente dinanzi al tribunale. Se il debitore rifiuta di rivelare i propri avere ovvero rende false dichiarazioni, incorre in una pena detentiva massima di un anno o in una sanzione pecuniaria (articolo 256 *quinquies* del codice penale).

In Slovenia il debitore ha l'obbligo, su istanza del creditore o a discrezione del tribunale, qualora il creditore dimostri che vi sono indizi che le misure esecutive non siano sufficienti per soddisfare il suo credito, a presentare in qualsiasi momento, durante il procedimento esecutivo un inventario dei suoi averi unitamente alla prova del possesso e di altri diritti reali e deve fornire le prove a sostegno della sua richiesta. Il tribunale, con proprio decreto, ordina al debitore di presentare un inventario dei suoi averi. Se il debitore non fornisce l'inventario entro il termine prescritto dal tribunale, questo può indire

La dichiarazione del debitore può avvenire in due diversi modi: il primo obbliga il debitore a rendere noti tutti i suoi averi, il secondo si limita a far dichiarare gli elementi patrimoniali sufficienti per soddisfare il credito vantato dal creditore.

In tutti gli Stati membri dell'UE i presupposti di legge per ottenere una dichiarazione del debitore sono simili. In tutti gli Stati membri, infatti, la dichiarazione deve essere chiesta dal creditore. Di norma la dichiarazione è obbligatoria solo quando i tentativi di pignoramento di sono rivelati infruttuosi o se vi sono buoni motivi di ritenere che siano infruttuosi. I sistemi di esecuzione più moderni prevedono che la dichiarazione venga presentata all'inizio del procedimento in modo da consentire alle autorità preposte all'esecuzione di acquisire le informazioni necessarie già in una fase iniziale³⁹. In questi sistemi il tentativo infruttuoso di pignoramento dei beni non costituisce presupposto per acquisire la dichiarazione.

Il problema principale che pone la dichiarazione del debitore risiede nel fatto che questa dichiarazione deve essere resa di persona. Se il debitore rifiuta di dichiarare i propri averi, le autorità preposte all'esecuzione possono (con l'aiuto delle forze di polizia) ricorrere a misure coercitive e anche farlo arrestare⁴⁰. In Portogallo sono previste sanzioni contro il debitore recalcitrante; in altri Stati membri il debitore può essere punito con pene detentive fino a un massimo di uno e in alcuni casi, di due anni⁴¹. La comunicazione di dichiarazioni false o incomplete è considerata un illecito penale⁴². Conseguentemente, alcuni Stati membri prescrivono che la dichiarazione sia resa sotto giuramento⁴³.

In alcuni Stati membri non esiste l'istituto della dichiarazione del debitore⁴⁴; questa circostanza è riconducibile al fatto che la dichiarazione del debitore è considerata una specie di "esecuzione personale" (ossia un'esecuzione nei confronti della persona del debitore) che è punita con la reclusione. Un altro motivo di questa assenza può rinvenirsi nella natura giuridica della dichiarazione, che può considerarsi un'assunzione di prove, specialmente quando la dichiarazione sia resa in udienza dinanzi al giudice dell'esecuzione. Poiché nella grande maggioranza degli ordinamenti dell'UE di tradizione romanistica le autorità preposte all'esecuzione sono chiaramente separate dal sistema giudiziario, l'acquisizione di queste prove può essere considerata incompatibile con le strutture dell'esecuzione. Tuttavia, in altri

un'udienza nella quale il debitore sarà interrogato in merito alla consistenza del suo patrimonio. Il tribunale informa il debitore delle conseguenze di false dichiarazioni rese sotto giuramento. Il debitore che è stato debitamente convocato ma rifiuta di comparire o comunica informazioni erranee o incomplete in udienza ovvero nell'inventario che presenta, è punibile con un'ammenda massima di 4 173 EUR se persona fisica e 41 730 EUR se persona giuridica o se imprenditore individuale.

³⁶ È quanto si verifica nella maggior parte degli Stati membri.

³⁷ Irlanda e Inghilterra.

³⁸ Germania, Spagna, Austria, Svezia.

³⁹ Ad esempio in Spagna e in Portogallo.

⁴⁰ In Irlanda e Inghilterra l'inottemperanza ad un'ordinanza del tribunale è considerato reato "disprezzo della corte".

⁴¹ Danimarca, Germania, Irlanda, Inghilterra, Grecia, Spagna, Austria, Portogallo, Svezia.

⁴² In Estonia il tribunale può citare il debitore a comparire o può condannarlo a pene detentive se, senza giustificato motivo, non ottempera all'ordine di presentare all'ufficiale giudiziario l'elenco dei suoi averi o si rifiuta di prestare giuramento. La pena detentiva massima in tal caso è di trenta giorni. Un anno dopo la prestazione del giuramento il debitore deve nuovamente prestare giuramento solo se l'ufficiale giudiziario ha giustificati motivi per ritenere che il debitore abbia acquisito nuovi elementi patrimoniali dopo il primo giuramento.

⁴³ Ad esempio, in Estonia, il tribunale può – a richiesta dell'ufficiale giudiziario o del debitore – imporre al debitore di giurare dinanzi alla corte che le informazioni comunicate all'ufficiale giudiziario sul proprio patrimonio sono corrette.

⁴⁴ Si vedano le note 33 e 34.

Stati membri, la dichiarazione può essere acquisita anche dall'ufficiale giudiziario o da un'altra autorità preposta all'esecuzione. Inoltre, l'obbligo del debitore di dichiarare il proprio patrimonio è ampiamente riconosciuto in tutti i procedimenti di insolvenza e nei procedimenti analoghi⁴⁵.

b) Soluzioni possibili

Se si dovessero ritenere utili e necessarie misure comunitarie sulla dichiarazione del debitore al fine di migliorare la trasparenza del patrimonio dei debitori, sono prospettabili diverse opzioni.

Una prima soluzione potrebbe consistere in uno strumento comunitario che obblighi gli Stati membri ad istituire una procedura specifica per acquisire la dichiarazione del debitore, lasciandoli peraltro liberi di determinare le modalità di questa dichiarazione. Un modello di questa disposizione è stato redatto dal gruppo *Storme on the Approximation of European Civil Procedures* (gruppo Storme sul ravvicinamento della procedura civile europea)⁴⁶.

Tuttavia, uno strumento che preveda esclusivamente questa "armonizzazione minima" avrebbe diversi inconvenienti: continuerebbero a sussistere le differenze fra gli ordinamenti nazionali, la dichiarazione del patrimonio sulla base di un modello unico comune risulterebbe impossibile e rimarrebbero notevoli differenze sul piano delle sanzioni per la mancata esecuzione dell'obbligazione.

Nell'introdurre un sistema che preveda la dichiarazione da parte del debitore occorrerà tenere conto anche del principio di proporzionalità, nel senso che tale dichiarazione non dovrebbe contenere informazioni non necessarie ai fini per i quali è richiesta. Una soluzione che obblighi il debitore a rivelare in anticipo tutti i suoi averi sarebbe più lesiva della sua sfera privata di una soluzione che consista nel chiedere al debitore di dichiarare esclusivamente le informazioni necessarie, una volta soddisfatte alcune condizioni.

c) L'introduzione di una dichiarazione patrimoniale europea

Un'altra opzione meritevole di considerazione consiste quindi nell'introduzione uniforme di una "*dichiarazione patrimoniale europea*" la quale obbligherebbe i debitori a rendere noto tutto il loro patrimonio nello Spazio giudiziario europeo. La trasparenza del patrimonio dei debitori non dovrebbe subire limitazioni per effetto del carattere territoriale dei procedimenti di esecuzione nazionali, dato che all'interno dello Spazio giudiziario europeo – nel quale è garantita la libera circolazione delle decisioni giudiziarie – tutto il patrimonio del debitore può in linea di principio essere oggetto di esecuzione⁴⁷.

⁴⁵ È quanto avviene in Belgio nel caso di insolvenza del consumatore.

⁴⁶ Si veda l'articolo 12.4 della proposta del gruppo di esperti, nel rapporto *Storme* (ed.) *Rapprochement du Droit Judiciaire de l'Union européenne*, pagg. 210-211.

«Afin de permettre au créancier, porteur d'un titre exécutoire et justifiant de recherches infructueuses des biens saisissables, de diligenter la procédure d'exécution, chaque État membre doit prévoir:

1. l'obligation du débiteur de déclarer au créancier, ou à l'autorité appropriée, les éléments de son patrimoine;
2. l'autorité qualifiée pour imposer à des tiers de donner aux agents d'exécution les informations qu'ils détiennent à ce sujet. Les tiers visés sont, entre autres, les organismes auprès desquels un compte est supposé ouvert au nom du débiteur.
3. les sanctions des obligations précitées.»

⁴⁷ Si noti che questo caso già si presenta nella prassi di alcuni Stati membri (soprattutto in Austria, Germania e Inghilterra), in cui alla dichiarazione del debitore non si applica il principio della

La dichiarazione potrebbe essere stilata su un modulo standard disponibile in tutte le lingue comunitarie. Si potrebbero stabilire norme minime (o anche una normativa uniforme) per le modalità e per il contenuto della dichiarazione e per le relative sanzioni. Su questa base i creditori potrebbero tutti accedere, a condizioni equivalenti, alle informazioni sul patrimonio dei debitori in tutto lo Spazio giuridico europeo, mentre ai debitori verrebbe riconosciuta una protezione equivalente nel mercato interno. Questa soluzione consentirebbe inoltre di ridurre la possibilità di un “*information shopping*” all’interno dello Spazio giudiziario europeo.

Dato che questo strumento non dovrebbe interferire con l’organizzazione e il funzionamento delle autorità nazionali preposte all’esecuzione, ciascuno Stato potrebbe designare una propria autorità o organo abilitato ad acquisire la dichiarazione. Il contenuto della dichiarazione verrebbe comunicato al creditore o all’autorità competente nei modi prescritti dall’ordinamento interno, ad esempio all’ufficiale giudiziario, all’organo competente per l’esecuzione o al giudice dell’esecuzione.

Al debitore dovrebbe essere data facoltà di non ottemperare all’obbligo di fare la dichiarazione mediante il pagamento di una somma di denaro o l’indicazione di mezzi finanziari sufficienti per l’esecuzione. È anche opportuno permettere al debitore di evitare la dichiarazione proponendo un pagamento in più rate, corredato da una garanzia bancaria o equivalente.

Per la dichiarazione il debitore potrebbe utilizzare un apposito modulo. Se possibile il modulo dovrebbe contenere delle caselle da contrassegnare (indicando i diversi tipi di beni posseduti). Al debitore potrebbe anche essere offerta la possibilità di riempire questo modulo *on-line* nell’Atlante giudiziario europeo in materia civile⁴⁸.

Infine, lo strumento qui prospettato potrebbe prevedere le sanzioni da irrogare in caso di inadempienza. Sanzioni ipotizzabili sono il pagamento di un’ammenda o l’arresto del debitore. Dichiarazioni incomplete o non corrette da parte del debitore verrebbero punite dalla legge penale. Per evitare pressioni indebite sul debitore, lo strumento potrebbe vietare la pubblicazione della dichiarazione del debitore in un registro aperto alla consultazione (una sorta di “lista dei debitori”).

Domanda n. 7: *Ritenete che sia opportuno introdurre una dichiarazione patrimoniale europea?*

Domanda n. 8: *In caso affermativo, a quali condizioni e con quali modalità dovrebbe essere possibile ottenerla? È opportuno prevedere sanzioni nel caso di dichiarazioni incomplete o non corrette? In caso affermativo, che tipo di sanzioni?*

Domanda n. 9: *Quale livello di armonizzazione ritenete adeguato per una dichiarazione patrimoniale europea? Quale dovrebbe essere il contenuto esatto della dichiarazione patrimoniale europea?*

5. Altre misure

Per accrescere la trasparenza del patrimonio del debitore sono proponibili altre soluzioni oltre a quelle prospettate nel presente Libro verde.

⁴⁸ territorialità. La dichiarazione sotto giuramento che il debitore è obbligato a presentare riguarda i beni tanto i beni che si trovano sul territorio nazionale quanto i beni che si trovano all’estero.
http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/fillinginformation_en.htm.

Domanda n. 10: *Quali altre misure al livello di Unione europea proponete per aumentare la trasparenza del patrimonio del debitore?*