

Il regolamento n. 655/2014 che istituisce una procedura per l'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari. Uno strumento ex parte creditoris?

written by Filippo Croci

Il 27 giugno 2014 è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea [il regolamento n. 655/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce una procedura per l'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari al fine di facilitare il recupero transfrontaliero dei crediti in materia civile e commerciale](#) .

Tale regolamento costituisce la conclusione di un lungo *iter*, avviato dalla Commissione europea con il [Libro Verde «Migliorare l'efficienza nell'esecuzione delle decisioni nell'Unione europea: il sequestro conservativo di depositi bancari»](#), del 24 ottobre 2006, volto ad apprestare un meccanismo di tutela cautelare per facilitare il recupero transfrontaliero dei crediti. L'abolizione del procedimento di *exequatur* - tipico del sistema "Bruxelles" in materia di riconoscimento ed esecuzione delle sentenze straniere ([regolamento n. 44/2001](#)) ed ora superato dal [regolamento n. 1215/2012](#), che si applicherà a decorrere dal 10 gennaio 2015 - rappresenta, invero, un'innovazione importante, rendendo le decisioni giudiziarie immediatamente eseguibili in uno Stato membro diverso da quello in cui sono state emesse, ma non elimina il rischio che il creditore non riesca a trovare beni sufficienti per soddisfare il proprio diritto (cfr. P. Biavati, *La realizzazione dello spazio giudiziario europeo di giustizia, libertà e sicurezza: stato attuale e tendenze evolutive alla luce del programma di Stoccolma*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2013, 1, p. 185 ss., spec. p. 191). Tale rischio è particolarmente forte con riferimento ai conti bancari, in ragione della facilità e della rapidità con cui è possibile trasferire o prelevare le somme detenute presso una banca, rendendosi pertanto necessari, al fine di tutelare in modo effettivo la posizione del creditore, strumenti che possano contare sull'effetto sorpresa, come i provvedimenti di sequestro ottenuti *inaudita altera parte* (cfr. F. Vismara, *Il sequestro dei depositi bancari*, in N. Boschiero, P.

Bertoli (a cura di), *Verso un «ordine comunitario» del processo civile*, Napoli, 2008, p. 97 ss., spec. p. 98).

Avendo per base giuridica l'art. 81, par. 2, TFUE, il regolamento n. 655/2014 si colloca nel quadro dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, quale strumento di cooperazione giudiziaria in materia civile. Ai sensi dei protocolli nn. 21 e 22, allegati al TUE e al TFUE, il Regno Unito e la Danimarca non partecipano all'adozione di detto regolamento, non sono da essi vincolati, né sono soggetti alla sua applicazione, come risulta dai considerando nn. 50 e 51 del regolamento stesso. L'Irlanda, invece, ai sensi dell'art. 3 del citato protocollo n. 21, ha notificato che intende partecipare all'adozione e all'applicazione del regolamento n. 655/2014, che, pertanto, si applicherà in tale Stato, come in tutti gli altri Stati membri tranne Regno Unito e Danimarca, a decorrere dal 18 gennaio 2017, ad eccezione dell'art. 50, dedicato alle informazioni che devono essere fornite alla Commissione dagli Stati membri, che si applicherà dal 18 luglio 2016.

Oggetto e ambito di applicazione del regolamento n. 655/2014

Il regolamento in esame istituisce una procedura tesa a consentire ad un creditore di ottenere un'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari ("OESC"), che impedisca al debitore di compromettere la successiva esecuzione del credito vantato dal creditore. L'OESC - che è alternativa (e concorrente) ai provvedimenti di sequestro conservativo previsti dal diritto nazionale, il creditore rimanendo dunque libero di adottare i sistemi "tradizionali" di tutela cautelare - vincola le somme detenute dal debitore, o in suo nome, in un conto bancario presso uno Stato membro, fino alla concorrenza dell'importo specificato nell'ordinanza stessa.

Il regolamento n. 655/2014, come si evince dall'art. 2, si applica ai crediti pecuniari in materia civile e commerciale che presentino carattere transnazionale (nel senso che sarà chiarito *infra*), quale che sia la natura dell'autorità giudiziaria interessata, restando escluse, invece, la materia fiscale, doganale o amministrativa, come la responsabilità dello Stato per atti ed omissioni nell'esercizio di pubblici poteri. Sono

altresì esclusi dall'ambito di applicazione del regolamento i diritti patrimoniali derivanti da un regime patrimoniale tra coniugi o da rapporti aventi effetti comparabili al matrimonio, i testamenti e le successioni, i crediti nei confronti di un debitore assoggettato ad una procedura concorsuale, la sicurezza sociale e l'arbitrato. Il carattere transnazionale di cui devono essere dotati i crediti pecuniari perché possa applicarsi il regolamento n. 655/2014 è specificato dall'art. 3, che individua i cc.dd. casi transnazionali, sussistenti qualora il conto bancario, o i conti bancari, su cui si intende effettuare il sequestro mediante OESC siano situati in uno Stato membro diverso (i) da quello dell'autorità giudiziaria presso cui è stata presentata la domanda di OESC; o (ii) da quello in cui il creditore è domiciliato. Il creditore cui fa riferimento il regolamento n. 655/2014 è «una persona fisica domiciliata in uno Stato membro o una persona giuridica domiciliata in uno Stato membro o qualsiasi altro soggetto domiciliato in uno Stato membro che ha la capacità di stare in giudizio secondo il diritto di uno Stato membro e richiede, o ha già ottenuto, un'ordinanza di sequestro conservativo riguardante un credito» [art. 4, n. 6)], dovendosi intendere per domicilio «il domicilio determinato a norma degli articoli 62 e 63 del regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio» [art. 4, n. 15)].

Condizioni e procedura per l'ottenimento di un'ordinanza di sequestro conservativo

È opportuno premettere che, ai sensi dell'art. 5 del regolamento, il creditore può avvalersi dell'OESC in due categorie distinte di situazioni, ossia (i) preliminarmente all'avvio, da parte del creditore stesso, di un procedimento di merito nei confronti del debitore in uno Stato membro, oppure in qualsiasi momento durante tale procedimento, fino all'emissione della decisione giudiziaria o all'approvazione o conclusione di una transazione giudiziaria; nonché (ii) in seguito all'ottenimento, in uno Stato membro, di una decisione giudiziaria, una transazione giudiziaria o un atto pubblico che impongano al debitore di pagare il credito vantato dal creditore. La competenza giurisdizionale per l'emissione dell'ordinanza di sequestro conservativo è attribuita, a norma dell'art. 6, nel primo caso, alle autorità giudiziarie dello Stato membro che sono competenti a conoscere del merito in virtù delle pertinenti norme di competenza applicabili (salvo che il debitore non abbia concluso, in qualità di consumatore, un contratto per uno scopo estraneo alla sua

attività commerciale o professionale, essendo competenti, per l'emissione di un'OESC intesa a garantire un credito relativo a tale contratto, unicamente le autorità giudiziarie dello Stato membro in cui è domiciliato il debitore); nel secondo caso, alle autorità giudiziarie dello Stato membro in cui è stata emessa la decisione o è stata approvata o conclusa la transazione, ovvero alle autorità giudiziarie all'uopo designate nello Stato membro in cui è stato redatto l'atto pubblico.

Quanto alle condizioni di emissione di un'OESC, occorre in ogni caso che il creditore fornisca prove sufficienti per convincere l'autorità giudiziaria dell'urgente necessità di tale misura, sussistendo il rischio concreto che, in mancanza di essa, la successiva esecuzione del credito vantato sia compromessa o resa sostanzialmente più difficile. Nella prima categoria di situazioni vista *supra*, ossia allorché non sia ancora stata ottenuta una decisione, una transazione, o un atto pubblico, che definisca il merito della controversia, il creditore deve altresì presentare prove sufficienti per convincere l'autorità giudiziaria che la sua domanda, relativa al credito vantato, sarà verosimilmente accolta nel merito. Tali condizioni corrispondono, quanto meno in linea generale, alle figure del *periculum in mora* e del *fumus boni iuris*, tradizionalmente previste in materia cautelare.

Il regolamento n. 655/2014 disciplina nel dettaglio le diverse fasi della procedura necessaria per l'ottenimento dell'OESC, procedura della quale, in questa sede, saranno sinteticamente prese in esame soltanto le fasi principali.

La domanda di ordinanza di sequestro conservativo deve contenere svariate informazioni, elencate dall'art. 8 del regolamento n. 655/2014, ed essere depositata utilizzando il modulo che sarà elaborato, unitamente ad altri aspetti del medesimo regolamento, da un apposito comitato, attraverso la procedura consultiva di cui all'art. 4 del [regolamento \(UE\) n. 182/2011](#) .

L'autorità giudiziaria, che, di norma, decide mediante procedura scritta sulla base delle informazioni e delle prove fornite dal creditore nella domanda, se ritiene che queste ultime siano insufficienti, può chiedere al creditore di fornire ulteriori prove documentali, qualora il diritto nazionale lo consenta, nonché avvalersi di ogni altro metodo appropriato per l'assunzione di prove previsto dal diritto nazionale, purché ciò non ritardi indebitamente il procedimento.

È espressamente previsto, all'art. 11 del regolamento in esame, che il debitore non sia informato della domanda di ordinanza di sequestro conservativo, né sia sentito

anteriormente all'emissione della stessa. La procedura, dunque, deve svolgersi *inaudita altera parte*, ciò che, se da una parte soddisfa la menzionata necessità di preservare l'effetto sorpresa, dall'altra parte ha fatto sorgere il dubbio, su cui si tornerà *infra*, di una tutela eccessiva delle ragioni del creditore. Da questo punto di vista, peraltro, ai sensi dell'art. 12, par. 1, del regolamento, qualora il creditore non abbia ancora ottenuto una decisione giudiziaria, una transazione o un atto pubblico, l'autorità giudiziaria, prima di emettere un'ordinanza di sequestro conservativo, *impone* a tale soggetto di costituire una garanzia di importo sufficiente per impedire abusi della procedura e per assicurare il risarcimento di eventuali danni subiti dal debitore in conseguenza dell'emissione di un'OESC, alle condizioni poste dall'art. 13 perché il creditore possa essere considerato responsabile di tali danni. In via eccezionale, se ritiene che la costituzione di detta garanzia non sia appropriata alle circostanze del caso, l'autorità giudiziaria può concedere al creditore una dispensa dall'obbligo previsto, in tal senso, dall'art. 12, par. 1, primo comma, del regolamento. Nel caso in cui, invece, il creditore abbia già ottenuto una decisione giudiziaria, una transazione o un atto pubblico, l'autorità giudiziaria, prima di emettere un'OESC, *può imporre* allo stesso di costituire la garanzia vista *supra*, qualora lo ritenga necessario ed opportuno nelle circostanze del caso.

Il regolamento n. 655/2014 contiene disposizioni articolate riguardo alla richiesta di informazioni sui conti bancari, essendo il profilo della trasparenza dei patrimoni, allo stesso tempo, indispensabile per l'effettività dell'OESC ed estremamente delicato, come dimostra la previsione, all'art. 14, par. 5, di svariati procedimenti che possono essere allo scopo adottati in ciascuno Stato membro, da parte dell'autorità designata secondo il diritto nazionale (c.d. autorità d'informazione). L'imposizione di un obbligo, in capo allo Stato membro di esecuzione, di fornire informazioni sui conti bancari detenuti dal debitore rappresenta una grande novità, specie se paragonata al sistema precedente, pur restando da verificare il grado di collaborazione di cui daranno prova gli istituti bancari. Il tema della protezione dei dati personali, strettamente connesso alla richiesta di informazioni alle banche e quindi alle tematiche del c.d. segreto bancario, è disciplinato all'art. 47 del regolamento, ai sensi del quale «[i] dati personali ottenuti, trattati o trasmessi nel quadro del presente regolamento sono adeguati, pertinenti e non eccessivi rispetto al fine per il quale sono stati ottenuti, trattati o trasmessi e possono essere utilizzati soltanto per tale fine», essendo inoltre previsto un periodo oltre il quale le autorità competenti (eccetto le autorità giudiziarie nell'esercizio delle loro funzioni)

non possono conservare tali dati.

Sono stabiliti termini precisi per la decisione sulla domanda di OESC, che deve essere resa, salvo eccezioni, entro la fine del decimo giorno lavorativo successivo al deposito nel caso in cui non sia ancora stata ottenuta una decisione, una transazione o un atto pubblico, ovvero entro la fine del quinto giorno lavorativo successivo al deposito (o, in entrambi i casi, al completamento della domanda da parte del creditore) qualora uno di tali atti sia già stato ottenuto.

L'ordinanza di sequestro conservativo su conti bancari

L'OESC è emessa utilizzando un modulo che, come quello per la presentazione della domanda, sarà predisposto mediante atti di esecuzione adottati secondo la procedura dettata dall'art. 4 del regolamento n. 182/2011 e che deve contenere diverse informazioni da fornire alla banca, al creditore e al debitore (parte A), nonché alcune informazioni aggiuntive da fornire soltanto al creditore e al debitore (parte B). Nel caso in cui l'autorità giudiziaria emetta una decisione che respinge, in tutto o in parte, la domanda di OESC, il creditore ha il diritto di presentare ricorso avverso tale decisione, alle condizioni poste dall'art. 21 del regolamento n. 655/2014.

L'ordinanza di sequestro conservativo su conti bancari, emessa in uno Stato membro conformemente al regolamento in esame, «è riconosciuta negli altri Stati membri senza che sia necessaria una procedura speciale ed è esecutiva negli altri Stati membri senza che sia necessaria una dichiarazione di esecutività» (art. 22). Come è stato osservato, sotto tale profilo, la previsione di un procedimento di *exequatur* vanificherebbe gli effetti cautelari dell'ordinanza (cfr. P. Biavati, *op. cit.*, spec. p. 194).

L'OESC trova attuazione secondo le procedure applicabili all'esecuzione di provvedimenti nazionali equivalenti nello Stato membro di esecuzione, fatte salve le disposizioni del capo 3 del regolamento, che delineano la parte più "operativa" della procedura, disciplinando le concrete modalità del sequestro, da parte della banca a cui sia trasmessa l'ordinanza, come della notificazione o comunicazione al debitore dell'ordinanza stessa, della domanda e di una copia di tutti gli altri

documenti presentati dal creditore all'autorità giudiziaria.

Il capo 4 del regolamento n. 655/2014 individua i mezzi di ricorso di cui dispone il debitore avverso l'OESC o avverso la sua esecuzione. Sono elencati, in particolare, i motivi per cui può essere chiesta la revoca o la modifica dell'ordinanza, ovvero la limitazione o la cessazione dell'esecuzione della stessa, nonché le condizioni, le procedure e i termini per attivare tali mezzi di ricorso. Al debitore è inoltre attribuito il diritto di fornire garanzie all'autorità giudiziaria che ha emesso l'OESC, o all'autorità competente per l'esecuzione, in sostituzione del sequestro, purché tali garanzie siano a concorrenza dell'importo dell'ordinanza ovvero siano garanzie alternative in una forma ammessa dal diritto dello Stato membro in cui si trovano dette autorità e abbiano un valore almeno equivalente all'importo sottoposto a sequestro.

Il regolamento prevede, infine, una serie di disposizioni generali, concernenti *inter alia* le spese di giudizio, i costi sostenuti dalle banche, i compensi addebitati dalle autorità, il regime linguistico dei documenti da notificare o comunicare al debitore.

Considerazioni conclusive

È nota l'importanza della tutela cautelare al fine di assicurare l'effettivo soddisfacimento dei diritti, evitando che il decorso del tempo arrechi pregiudizio alla parte che ha ragione. Il regolamento n. 655/2014 mira a rafforzare tale tutela, istituendo una procedura unica per l'emissione di un'ordinanza di sequestro su conti bancari, che si aggiunge ai diversi meccanismi già esistenti all'interno degli Stati membri, comportando, con tutta probabilità, un contenimento dei tempi e dei costi necessari per garantire il recupero dei crediti transazionali. In tal senso, oltre alla previsione di termini brevi e alla predisposizione di formulari standard, si può citare l'art. 42 del regolamento n.655/2014, ai sensi del quale nel procedimento per ottenere un'OESC non è richiesta la rappresentanza da parte di un avvocato o altro professionista, ciò che vale anche per i ricorsi avverso detta ordinanza, a meno che per questi ultimi tale rappresentanza non sia obbligatoria secondo il diritto nazionale.

Nel dibattito che ha preceduto l'adozione del regolamento sono state espresse

talune perplessità, relative al citato profilo della trasparenza, come pure, più in generale, all'impostazione di fondo della proposta di regolamento istitutivo dell'OESC. Il Comitato economico e sociale europeo, ad esempio, nel [parere del 26 aprile 2012](#), pur esprimendo un generale apprezzamento per la proposta in questione, si è detto «non 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 (...)» (cfr. GUUE C 191, del 29 giugno 2012, p. 57 ss., spec. punto 1.6). In dottrina si è osservato che l'istituzione dell'OESC, sia pure con finalità apprezzabili, pone in essere una forte tutela del creditore, che, tuttavia, è soltanto un *preteso creditore*, «sia quando agisca per il sequestro prima di iniziare la causa di merito, che quando sia fornito di una pronuncia esecutiva ma non passata in giudicato, che quindi potrebbe ancora essere rovesciata in sede di impugnazione» (così P. Biavati, *op. cit.*, p. 194). Analogamente, può osservarsi che, a differenza di quanto avviene, ad esempio, nell'ordinamento italiano, il regolamento in questione non prevede la fissazione, da parte dell'autorità giudiziaria, di un'udienza per la conferma, modifica o revoca del provvedimento cautelare emesso in assenza di contraddittorio, destinato quindi ad essere travolto solo dalla decisione di merito (se ancora da adottarsi) ovvero dai rimedi eventualmente azionati dal debitore (cfr. P. Lombardi, N. Maggiore, *La proposta di Regolamento UE che istituisce un'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari*, in *Contratto e impresa / Europa*, 2014, 1, p. 419 ss., spec. p. 433).

Il regolamento contiene, in ogni caso, meccanismi a tutela del debitore, come la menzionata possibilità, per tale soggetto, di opporsi all'OESC mediante i mezzi di ricorso di cui al capo 4 del regolamento stesso, di far cessare il sequestro mediante la costituzione di una garanzia equivalente e di ottenere un risarcimento dei danni subiti per colpa del creditore.

La reale portata del regolamento n. 655/2014 e la capacità di garantire un equilibrio adeguato tra la posizione del creditore e quella del debitore potranno essere valutate compiutamente solo quando tale atto inizierà a trovare applicazione. Appare, tuttavia, difficilmente contestabile che l'istituzione di una procedura per l'ottenimento di un'ordinanza europea di sequestro conservativo su

conti bancari rappresenti un passaggio rilevante, forse perfettibile, ma senza dubbio innovativo, per il recupero transfrontaliero dei crediti nell'Unione europea.

Il tema dell'esecuzione e della tutela del creditore, peraltro, è anche oggetto di attenzione nelle riforme attualmente in discussione in Italia (cfr. lo schema di decreto legge in materia di processo civile approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 agosto 2014), dove il costo per il recupero del credito costituisce uno dei gravi limiti della giustizia civile, che, per questa via, almeno nella sua dimensione transnazionale, finisce per essere notevolmente migliorata.