



16.12.2011

## **COMUNICAZIONE AI MEMBRI**

**(102/2011)**

**Oggetto:** Parere motivato del Bundestag della Repubblica federale di Germania sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un diritto comune europeo della vendita  
(COM(2011)0635 – C7-0329/2011 – 2011/0284(COD))

In conformità dell'articolo 6 del protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, i parlamenti nazionali possono, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritengono che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà.

In virtù del regolamento del Parlamento europeo, la commissione giuridica è competente per il rispetto del principio di sussidiarietà.

Si trasmette in allegato, a fini d'informazione, un parere motivato del Bundestag della Repubblica federale di Germania sulla proposta di cui sopra.

Deutscher Bundestag

Egregio signor Presidente,

in occasione della sua 146° seduta tenutasi l'1 dicembre 2011 in merito alla

proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un diritto comune europeo della vendita  
doc. del Consiglio 15429/11; COM(2011)0635fin.

il Bundestag tedesco ha assunto la posizione illustrata in appresso.

Vista l'informazione in merito allo stampato 17/7713 n. A.5 si adotta la seguente decisione quale parere motivato ai sensi dell'articolo 6 del protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea:

"Ad avviso del Bundestag tedesco, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un diritto comune europeo della vendita (COM(2011)0635; doc. del Consiglio n. 15429/11) non è compatibile con il principio di sussidiarietà.

Il Bundestag richiama l'attenzione sulla propria decisione in merito al Libro verde della Commissione sulle opzioni possibili in vista di un diritto europeo dei contratti per i consumatori e le imprese (COM(2010)0348 fin.; doc. del Consiglio n. 11961/10) sullo stampato 17/4565.

Esso ribadisce la propria convinzione che prima di applicare regolamentazioni dell'Unione in materia di diritto contrattuale, in particolare per quanto attiene al diritto della vendita, si debba procedere a una valutazione adeguata dell'impatto delle presumibili conseguenze giuridiche e degli effetti pratici sul mercato nonché sui consumatori.

Motivazione:

1. Ai sensi dell'articolo 6 del protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al trattato sull'Unione europea (TUE) e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) i parlamenti nazionali possono esporre in un parere motivato le ragioni per le quali ritengono che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà.

Il Bundestag è dell'avviso che al criterio di valutazione finora usato dai parlamenti nazionali si debba attribuire un'interpretazione ampia: esso comprende la scelta della base giuridica, il rispetto del principio di sussidiarietà nel senso più stretto ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, del TUE, in combinato disposto con il principio di proporzionalità di cui all'articolo 5, paragrafo 1, del TUE.

La competenza dell'Unione in virtù del principio di attribuzione rappresenta un presupposto

necessario ai fini del controllo del rispetto del principio di sussidiarietà. Le norme in materia di competenza spesso precisano il principio di sussidiarietà e di proporzionalità, pertanto una verifica isolata del principio della sussidiarietà sarebbe spesso possibilmente non sensata.

Il Bundestag gode in questa interpretazione del sostegno di una parte consistente della letteratura giuridica (Hans Hofmann, Europäische Subsidiaritätskontrolle in Bundestag und Bundesrat, Das 8. Berliner Forum der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung (DGG), ZG 2005, 66, (70, 73); Christine Mellein, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, Eine Untersuchung zur Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas, Baden-Baden, 2007, pag. 200 e seg.; Ingolf Pernice/Steffen Hindelang, Potenziale europäischer Politik nach Lissabon -Europapolitische Perspektiven für Deutschland, seine Institutionen, seine Wirtschaft und die Bürger, EuZW 2010, 407 (409); Jürgen Schwarze, Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents - Struktur, Kernelemente und Verwirklichungschancen, in: ders. (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, Verfassungsrechtliche Grundstrukturen und wirtschaftsverfassungsrechtliches Konzept, Baden-Baden 2004, S. 489, 522 f.; Elisabeth Wohland, Bundestag, Bundesrat und Landesparlamente im europäischen Integrationsprozess, Zur Auslegung von Art. 23 Grundgesetz unter Berücksichtigung des Verfassungsvertrags von Europa und des Vertrags von Lissabon, Frankfurt (Main) 2008, pag. 201 e seg.; Alexandra Zoller, Das Subsidiaritätsprinzip im Europäischen Verfassungsvertrag und seine innerstaatliche Umsetzung in Deutschland, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2005, Baden-Baden 2005, pag. 270; Peter Altmaier, Die Subsidiaritätskontrolle der nationalen Parlamente nach dem Subsidiaritätsprotokoll zum EU-Verfassungsvertrag, in: Hans-Jörg Derra (Hrsg.), Freiheit, Sicherheit und Recht, FS für Jürgen Meyer zum 70. Geburtstag, Baden-Baden 2006, pag. 314; Marco Buschmann/Birgit Daiber, Subsidiaritätsrüge und Grundsatz der begrenzten. Einzelermächtigung, DÖV 2011, 504, (505, 506)).

Anche il 16 giugno 2010, nell'ambito di un intervento di esperti in seno alla sottocommissione competente per il diritto europeo della commissione giuridica del Bundestag sul tema 'Controllo del principio di sussidiarietà di diritto dell'Unione' la maggioranza dei partecipanti, e più precisamente personalità quali Prof. Dr. Christian Calliess, Prof. Dr. Adelheid Puttler, Oliver Suhr, Dr. Joachim Wuermeling e Prof. Dr. Ralph Alexander Lorz, si è pronunciata a favore di questa ampia interpretazione del controllo della sussidiarietà nel quadro della denuncia di violazioni alla sussidiarietà.

Anche il Bundesrat ritiene che si profili una violazione del principio di sussidiarietà, qualora l'Unione europea non disponga di alcuna competenza relativamente a un atto legislativo (cfr., per esempio, stampato del BR 43/10 (decisione)).

2. L'11 ottobre 2011 la Commissione ha approvato la sua proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un diritto comune europeo della vendita (in prosieguo: il regolamento). La Commissione sostiene il regolamento sulla base giuridica dell'articolo 114 del TFUE.

Il Bundestag è dell'avviso che il regolamento relativo a un diritto comune europeo della vendita non possa fondarsi su detto articolo.

Ai sensi dell'articolo 114, paragrafo 1, seconda frase, del TFUE, il Parlamento europeo e il

Consiglio adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione o il funzionamento del mercato interno. Secondo la finalità e il contenuto del regolamento, non è tuttavia possibile ipotizzare né conseguire tale ravvicinamento con l'introduzione di un diritto comune europeo della vendita.

a) Il diritto comune europeo della vendita deve trovare applicazione nei contratti transfrontalieri su base volontaria e per accordo espresso delle parti. Le uniche disposizioni che giustificano la scelta del diritto comune europeo della vendita da parte dei contraenti emergono dall'articolo 3 e seguenti del regolamento. Qualora le parti non pervengano ad alcun accordo sull'applicazione del diritto comune europeo della vendita, rimane il ricorso ai rispettivi diritti nazionali secondo le modalità previste dal regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio ovvero ad altre norme di conflitto.

Conformemente al regolamento, le disposizioni di diritto nazionale sui contratti di vendita e di altro tipo contemplati dal diritto comune europeo della vendita rimangono impregiudicate. Nel considerando 9 del regolamento viene espressamente stabilito che esso armonizza il diritto dei contratti degli Stati membri, non già imponendo modifiche ai diritti nazionali in vigore, ma creando nell'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro un secondo regime di diritto dei contratti per quei contratti rientranti nel suo campo di applicazione.

b) Nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea si chiarisce che un atto legislativo che lascia invariati i diritti nazionali esistenti non mira all'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri in conformità dell'articolo 114, paragrafo 1. del TFUE (cfr. Corte, sentenza del 2.5.2006, C-436/03, Parlamento/Consiglio, Racc. 2006, pag. 1-3733). Le misure legislative con cui vengono stabilite le regole uniformi per l'intera Unione, che esistono parallelamente alle relative disposizioni del diritto nazionale creando soltanto una sovrapposizione, non possono pertanto trovare una base nell'articolo 114 del TFUE.

Questa interpretazione dell'articolo 114 del TFUE viene confermata attraverso un confronto sistematico con la base giuridica dell'articolo 118 del TFUE. In virtù di questa disposizione introdotta con il trattato di Lisbona, secondo la procedura legislativa ordinaria si possono creare, tra le altre cose, titoli europei al fine di garantire una protezione uniforme dei diritti di proprietà intellettuale nell'Unione. Tali titoli vengono introdotti parallelamente ai relativi titoli degli Stati membri, ma senza modificarli o sostituirli. Il trattato di Lisbona conferisce quindi all'Unione, esclusivamente per l'ambito circoscritto ai diritti di proprietà intellettuale, la competenza di adottare misure legislative da introdurre parallelamente alle norme di diritto degli Stati membri. Ne consegue, viceversa, che l'articolo 114 del TFUE non può essere applicato quale base giuridica dei regolamenti europei in tutti gli altri settori, nella misura in cui detti regolamenti vengono introdotti in parallelo al diritto nazionale, che rimane invariato.

Questo corrisponde anche alla prassi legislativa finora applicata dall'Unione. Finora i titoli e le forme di diritto del diritto dell'Unione, vigenti parallelamente alle corrispondenti disposizioni nazionali di diritto, senza modificare o sostituire queste ultime, non sono stati basati sull'articolo 114 del TFUE, bensì sempre sull'articolo 352 del TFUE (cfr. i regolamenti relativi all'istituzione dell'unione economica europea, della società europea e della Società cooperativa europea). Lo stesso dicasi per i regolamenti europei in materia di privativa per ritrovati vegetali, il marchio comunitario nonché i modelli e disegni europei, che completano

il diritto dei singoli Stati membri, senza tuttavia sostituirli o armonizzarli.

In un'audizione pubblica della commissione giuridica del Bundestag del 21 novembre 2011 gli esperti Prof. Dr. Hans Christoph Grigoleit, Dr. Peter Huttenlocher, Prof. Dr. Karl Riesenhuber, Prof. Dr. Wulf-Henning Roth, Prof. Dr. Marina Tamm e Prof. Dr. Gerhard Wagner hanno confermato la loro posizione contraria alla scelta dell'articolo 114 del TFUE quale base giuridica del regolamento.

In questo caso si può ricorrere alla 'competenza suppletiva' dell'articolo 352 del TFUE, una base giuridica che prevede tuttavia un'altra procedura. Ai sensi dell'articolo 352, paragrafo 1, del TFUE, il Consiglio delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo. Inoltre il rappresentante tedesco in seno al Consiglio può esprimere il proprio consenso dopo aver ricevuto l'autorizzazione dal Bundestag, previa approvazione del Bundesrat, tramite una legge ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, della costituzione (articolo 8 della legge sulla responsabilità dell'integrazione).

3. Il Bundestag dubita inoltre che il regolamento sia compatibile con il principio di sussidiarietà nel senso più stretto e con il principio di proporzionalità.

a) Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3 del TCE, nei settori che non sono di sua esclusiva competenza l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello di Unione.

Un'azione a livello di Unione presuppone che gli obiettivi perseguiti possano essere conseguiti al meglio tramite questa misura concreta. La Commissione si riferisce agli ostacoli al commercio transfrontaliero riconducibili ai diversi diritti contrattuali vigenti nei vari Stati membri.

Il Bundestag dubita che i diversi diritti dei contratti applicati negli Stati membri ostacolino davvero in maniera evidente l'attività economica nello spazio del diritto europeo. Si può rimandare all'esperienza maturata con il diritto delle Nazioni Unite in materia di vendite (United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods, ossia la Convenzione delle Nazioni Unite sui contratti di vendita internazionale di beni mobili), da cui emerge che sono soprattutto le barriere linguistiche e le distanze fisiche a ostacolare in misura determinante l'attività economica transfrontaliera. Questa situazione accomuna in egual misura i consumatori e le imprese, come dimostrato dai pareri espressi da associazioni di consumatori e di categoria.

Se la diversità degli ordinamenti contrattuali assume pertanto soltanto un'importanza trascurabile nelle transazioni transfrontaliere, decade il bisogno di un diritto comune europeo della vendita e, di conseguenza, della misura ai sensi dell'articolo 5 del TUE.

Il conseguimento degli obiettivi è inoltre dubbio, in quanto il diritto comune europeo della vendita non disciplina le questioni importanti relative allo sviluppo di un contratto efficace, che invece sono regolate dalle norme preesistenti della legge nazionale applicabile in virtù del regolamento (CE) n. 593/2008, del regolamento (CE) n. 864/2007 o di altre norme di conflitto pertinenti (considerando 27). Tra queste materie figurano aspetti importanti quali la

personalità giuridica, l'invalidità del contratto derivante da incapacità giuridica, la rappresentanza, illegalità o immoralità del contratto, la cessione, la compensazione, la pluralità di debitori e creditori e la modifica delle parti. Alla luce di quanto esposto, le parti, contrariamente a quanto indicato al considerando 8, non avranno la possibilità di concludere il contratto sulla base di un unico diritto uniforme del contratto. Per l'operatore giuridico l'incertezza e l'ambiguità giuridica imputabili alla presenza di diversi ordinamenti contrattuali nel mercato unico non vengono pertanto eliminate con l'introduzione del diritto comune europeo della vendita, bensì assumono proporzioni ancora maggiori.

Il Bundestag teme inoltre che nell'ambito delle norme contemplate dal regolamento si profili una notevole incertezza giuridica, che suscita notevoli dubbi riguardo alla possibilità di conseguire gli obiettivi del regolamento. Il diritto comune europeo della vendita può, per sua natura, mettere a disposizione regolamenti legislativi soltanto di tenore generale, che contengono numerosi concetti di diritto non definiti. In Germania, come in altri Stati membri, il diritto in materia contrattuale è tuttavia fortemente influenzato dal diritto giurisprudenziale. L'elaborazione di gran parte delle norme d'interesse per le parti dovrà pertanto avvenire sulla base di un'applicazione da parte dei giudici che attribuisca concretezza e valore di diritto. Questo mostra con chiarezza lo sviluppo in Europa degli ordinamenti nazionali in materia di contratti. Nell'Unione non è tuttavia disponibile un diritto civile uniforme, che consenta di creare la rete di regolamentazione necessaria ad apportare certezza giuridica. La Corte di giustizia europea, considerate la sua funzione e la sua struttura, non è nella posizione di garantire l'unità del diritto. Un tale processo richiederebbe inoltre anni, se non decenni di elaborazione, come emerge dal confronto degli sviluppi degli ordinamenti giuridici nazionali e come sottolineato dagli esperti in occasione dell'audizione del 21 novembre 2011. Un periodo di tempo durante il quale la sicurezza giuridica relativamente all'obiettivo fissato dalla Commissione non solo non diminuirebbe, ma addirittura dominerebbe, e durante il quale il commercio transfrontaliero non riceverebbe alcun impulso ma, a causa di tale incertezza giuridica e del relativo aumento dei costi di transazione, ne risulterebbe ostacolato.

b) Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, del TUE, in virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione non vanno al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi dei trattati.

Tra i motivi elencati alla lettera a), il Bundestag non ravvisa alcun elemento a garanzia del principio di proporzionalità, perché emergono già dubbi in merito all'adeguatezza della proposta ai fini del conseguimento degli obiettivi fissati."

In allegato, la proposta di decisione della commissione giuridica sullo stampato 17/8000, sulla base della decisione del Bundestag.

Distinti saluti

/firma/

Prof. Dr. Norbert Lammert