



12.1.2012

## **COMUNICAZIONE AI MEMBRI**

**(05/2012)**

**Oggetto:** Parere motivato del Senato belga 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, per conoscenza, un parere motivato del Senato belga sulla proposta in oggetto.

Senato belga

Sessione 2011-2012

6 dicembre 2011

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un diritto comune europeo della vendita (COM(2011)0635)

Controllo di sussidiarietà e di proporzionalità

Conclusione della commissione Giustizia

Sezione 1. I testi

L'articolo 5, paragrafo 3, comma 2, del trattato sull'Unione europea (TUE) stabilisce due norme.

La prima è una norma di azione destinata alle istituzioni dell'Unione. Queste ultime sono tenute a rispettare "il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità"<sup>1</sup>.

La seconda è una norma di controllo ed è destinata alle istituzioni degli Stati membri. "I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo".

Il protocollo n. 1, allegato al TUE, definisce il ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, precisando all'articolo 2, terzo comma, che: "I progetti di atti legislativi presentati dalla Commissione sono trasmessi ai parlamenti nazionali direttamente dalla Commissione, nello stesso momento in cui sono trasmessi al Parlamento europeo e al Consiglio".

All'articolo 3, primo comma, il medesimo protocollo aggiunge che: "I parlamenti nazionali possono inviare ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato in merito alla conformità di un progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà, secondo la procedura prevista dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità"<sup>2</sup>.

Il protocollo n. 2 è consacrato "all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità" e al sistema di controllo dell'applicazione di tali principi (preambolo del protocollo).

---

<sup>1</sup> L'articolo 5, paragrafo 3, del TUE stabilisce che: "In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione".

<sup>22</sup> Per un commento di tali disposizioni, si veda *Le dialogue parlementaire Belgique-Europe, avant-propos de W. Martens*, F. Delpérée e F. Dopagne, Bruxelles, Bruylant, 2010.

Esso precisa, in particolare all'articolo 6, primo comma, che: "Ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione, inviare ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi".

Peraltro non si deve trascurare il fatto che il Belgio ha corredato la firma del trattato di Lisbona di una dichiarazione "relativa ai parlamenti nazionali". Si tratta della dichiarazione n. 51, nella quale il Belgio precisa che, in virtù del suo diritto costituzionale, sia la Camera dei rappresentanti e il Senato del Parlamento federale sia le assemblee parlamentari delle Comunità e delle Regioni agiscono, relativamente alle competenze esercitate dall'Unione, come componenti del sistema parlamentare nazionale o camere del Parlamento nazionale".

In virtù dei testi appena citati, il 20 ottobre 2011 al Senato è stata sottoposta una proposta di regolamento europeo dell'11 ottobre 2011 relativo a un diritto comune europeo della vendita (COM(2011)0635).

La proposta è stata trasmessa alla commissione Giustizia, la quale ha deliberato nel corso delle sue riunioni del 22 e 29 novembre e 6 dicembre. La commissione ha proceduto ad audizioni il cui resoconto è disponibile in allegato alla relazione (doc. Senato, n. 5-1382/1). Alla commissione sono pervenuti inoltre contributi scritti del professor Patrick Wéry, dell'*Ordre des barreaux francophones et germanophone* (Ordine forense francofono e germanofono) (Benoît Kohi e Denis Philippe) e dell'*Orde van Vlaamse Balies* (Ordine forense fiammingo) (Eddy Boydens); anch'essi sono disponibili in allegato alla relazione.

Si ricorda che il termine previsto per l'emissione di un parere in merito al rispetto del principio di sussidiarietà è fissato al 12 dicembre 2011.

## Sezione 2. Considerazioni metodologiche

Sono due i precetti metodologici che devono guidare un'assemblea parlamentare allorché è chiamata a pronunciarsi sulla conformità di un determinato progetto di atto legislativo con il principio di sussidiarietà. Il primo è ordine giuridico, il secondo è più politico.

Da un punto di vista giuridico, è opportuno conferire alla verifica di conformità il suo significato principale, ossia il raffronto di due norme: da un lato, le disposizioni del progetto di testo e, dall'altro, quelle del trattato, nella fattispecie il principio di sussidiarietà. Il raffronto dovrà sfociare in una valutazione giuridica della validità dell'iniziativa legislativa intrapresa. Se, al termine di tale analisi, dovesse emergere che la bozza di testo non si iscrive nella cornice della sussidiarietà e se tale valutazione dovesse essere condivisa da altre assemblee parlamentari, spetterà all'estensore del testo procedere a un riesame della proposta.

Da un punto di vista politico, è lecito che un'assemblea parlamentare si pronunci in base ai propri criteri di valutazione politica, tant'è vero che gli eletti sono, per principio, indotti a valutare una proposta in funzione di criteri puramente politici. Allo stesso titolo della Camera dei rappresentanti, il Senato non ha mancato di insistere – in sede di esame del progetto pilota

elaborato dalla COSAC in merito al "terzo pacchetto ferroviario" – il carattere politico del controllo che doveva essere effettuato in quel momento.

Il controllo della sussidiarietà offre all'assemblea l'occasione di esprimere l'idea che si è fatta dell'organizzazione generale dei poteri nell'Unione europea, dandole altresì la possibilità di indicare il modo in cui, a suo avviso, vanno intese le disposizioni del trattato secondo cui le decisioni politiche devono essere prese "il più possibile vicino ai cittadini dell'Unione" (preambolo del protocollo n. 2).

In tali condizioni, è giusto che l'assemblea parlamentare sollevi tre diverse questioni in sede di controllo della sussidiarietà<sup>1</sup>.

- a. La questione della competenza: elaborando un atto legislativo, le autorità europee si limitano all'ambito di attività di loro competenza? Possono richiamarsi nei trattati a un titolo che consenta loro di intervenire nell'ambito in oggetto?
- b. La questione della pertinenza: così come formulato, l'atto legislativo risponde in maniera adeguata al problema che intende risolvere? La misura prevista può dirsi appropriata? Permette o agevola il conseguimento dell'obiettivo perseguito dalle istituzioni europee?
- c. La questione della prossimità: il progetto di atto legislativo rispetta in maniera adeguata le iniziative e gli interventi delle autorità nazionali? Gli stessi risultati non avrebbero potuto essere conseguiti dagli Stati membri? La "portata o [gli] effetti dell'azione in questione" giustificano effettivamente un intervento europeo in tale ambito?

Non spetta invece alle assemblee parlamentari pronunciarsi sul merito della proposta di regolamento e sottolinearne i vantaggi o gli inconvenienti<sup>2</sup>.

### Sezione 3. Oggetto della proposta di regolamento

La proposta di regolamento europeo relativo a un diritto comune europeo della vendita è intesa a contribuire al corretto funzionamento del mercato interno, predisponendo un corpus uniforme e volontario di norme di diritto contrattuale.

Essa è destinata sia alle imprese sia ai cittadini. Le prime devono essere coinvolte nello sviluppo di un commercio transfrontaliero; i secondi vanno incoraggiati a effettuare acquisti a livello transfrontaliero in condizioni di maggiore comodità e sicurezza. La proposta riguarda pertanto sia i contratti di vendita conclusi tra imprese che quelli conclusi tra un'impresa e i consumatori.

Si porrebbe in essere così facendo una normativa autonoma e uniforme, a carattere facoltativo, che si applicherebbe soltanto alle parti che effettuano transazioni transfrontaliere. Si tratterebbe di un "secondo regime di diritto dei contratti" che rientra nel quadro del diritto nazionale di ciascuno Stato membro, accanto a un primo regime che resterebbe quello del

---

<sup>1</sup> Si veda al riguardo *Le principe de subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 2000 e *L'Europe de la subsidiarité* (ed. M. Verdussen), Bruxelles, Bruylant, 2000.

<sup>2</sup> Il professor Wéry si chiede se non si debba temere che, in pratica, il venditore professionista imponga la propria volontà al consumatore e che, di fronte a un'offerta di contratto di adesione, quest'ultimo non abbia margine di trattativa.

Codice civile (articoli da 1582 a 1701) e delle leggi imperative a disciplina del regime dei consumi.

L'adozione di un siffatto sistema facoltativo permetterebbe di eliminare un certo numero di ostacoli derivanti dalle divergenze tra i regimi giuridici inerenti al diritto contrattuale, in particolare del diritto della vendita. Potrebbe indicare la via da seguire verso l'armonizzazione del diritto delle obbligazioni in generale.

#### Sezione 4. L'esame di conformità

Per quanto riguarda le osservazioni metodologiche formulate, la commissione ha esaminato da tre angolature la proposta di regolamento europeo sottoposta alla sua verifica.

4.1. In relazione all'analisi della competenza, la commissione rileva che i trattati non contengono disposizioni particolari che permettono di adottare un regime giuridico che si integri nel diritto degli Stati membri senza modificarne le disposizioni fondamentali.

Orbene, la legislazione in esame non intende sostituirsi alle legislazioni nazionali, né armonizzarne le disposizioni. Essa è intesa a porre in essere un nuovo strumento giuridico che coesista e, in larga misura, competa con quelli previsti dalle normative nazionali.

Gli estensori della proposta in esame basano il loro intervento sull'articolo 114, paragrafo 1, del TFUE, il quale è inteso ad assicurare il "ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno". Al paragrafo 3 del medesimo articolo si precisa che, nelle proposte che formula in particolare in materia di protezione dei consumatori, la Commissione "si basa su un livello di protezione elevato".

La proposta non rientra, tuttavia, nella prospettiva del ravvicinamento delle disposizioni legislative nazionali. Gli estensori della proposta avrebbero dovuto scegliere una base giuridica diversa, quale ad esempio l'articolo 352 del TFUE, che autorizza l'Unione ad adottare "disposizioni appropriate" nella misura in cui "un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine".

In tal caso, spetterebbe agli estensori della proposta ottenere l'adesione unanime degli Stati membri. Richiamandosi erroneamente all'articolo 114 del TFUE, essi introducono invece una distorsione nel processo legislativo europeo, spostando altresì, incidentalmente, il centro di decisione politica all'interno dell'Unione.

4.2. Per quanto riguarda l'analisi della pertinenza, la commissione constata che, in relazione alle operazioni transfrontaliere, l'intervento delle autorità europee potrebbe ottenere un effetto che le legislazioni nazionali non riuscirebbero a conseguire nell'ambito di un regime giuridico circoscritto al diritto interno. Tale intervento può contribuire a semplificare e a rendere più sicure le operazioni transfrontaliere per cinquecento milioni di persone.

Si tratta di un valido obiettivo, che rientra tra quelli che l'Unione europea può e deve perseguire. È tuttavia lecito chiedersi se i mezzi utilizzati siano i più indicati per conseguire l'obiettivo in parola. È possibile che la legislazione prevista offra di fatto a un insieme di

operatori economici un comodo espediente per aggirare le disposizioni imperative iscritte nella legislazione nazionale?

Il professor Patrick Wéry — che presenta uno studio indubbiamente favorevole alla proposta di regolamento — non manca di sottolineare che, stando alla motivazione, ai sensi dell'articolo 114, paragrafo 3, del TFUE, il diritto comune europeo della vendita garantirebbe un elevato livello di protezione dei consumatori, istituendo un suo proprio corpus di disposizioni imperative che salvaguarderebbe o migliorerebbe il grado di tutela di cui beneficiano i consumatori grazie al diritto dei consumi in vigore nell'Unione.

Aggiunge, tuttavia, che è lecito dubitare dell'esattezza di una tale asserzione in relazione al diritto positivo belga. È eloquente l'esempio delle clausole vessatorie nei contratti stipulati tra venditori professionisti e consumatori. Secondo il professor Wéry è lecito altresì concludere che la proposta garantisce una tutela inferiore rispetto al diritto belga, in particolare con riferimento alla legge del 6 aprile 2010 relativa alle pratiche di mercato e alla protezione dei consumatori.

Una tale conclusione induce a ritenere che la proposta di regolamento non raggiunge gli obiettivi prefissati.

4.3. In relazione all'analisi di prossimità, è lecito chiedersi se gli estensori della proposta di regolamento europeo dimostrano in maniera sufficiente che l'atto legislativo che propongono è conforme al principio di sussidiarietà.

Poiché spetta a loro dimostrare che un determinato intervento europeo sarebbe più efficace nell'ambito del diritto della vendita e favorirebbe meglio lo sviluppo del mercato interno, sono tenuti a presentare analisi quantitative che corroborino la loro posizione di principio.

L'affermazione del professor Wéry secondo cui l'Unione sarebbe la più indicata a ovviare al problema della frammentazione giuridica, non è di per sé sufficiente, a meno che non si voglia ritenere, in virtù di una sorta di petizione di principio che, a prescindere dalle garanzie contenute nella legislazione degli Stati membri, un regolamento europeo sarebbe più adatto a istituire un regime giuridico uniforme in materia.

Gli autori non sembrano tener conto dell'impatto della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 22 novembre 2011), che deve a tutt'oggi essere recepita nel diritto interno, né indicano come sia possibile conciliare le disposizioni del regolamento in oggetto con quelle del regolamento (CE) n. 593/2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I).

Essi non dimostrano neppure come un ventottesimo regime – detto "facoltativo" – che verrebbe ad aggiungersi ai 27 regimi giuridici vigenti negli Stati membri e in concorrenza con essi, servirebbe meglio gli interessi dei produttori e quelli dei consumatori.

L'armonizzazione della legislazione in materia di protezione dei consumatori è stata un successo ed essa deve conseguire i propri obiettivi con maggiore certezza ed efficacia rispetto a un regime minimo di tutela, oltretutto facoltativo.

## Sezione 5. Conclusione della commissione Giustizia

In considerazione delle osservazioni suesposte, in particolare di quelle che riguardano la competenza delle autorità dell'Unione europea, la commissione ritiene che la proposta di regolamento sottoposta al suo vaglio violi il principio di sussidiarietà, in quanto prevede la concorrenza tra regimi giuridici distinti piuttosto che perseguire l'obiettivo di contrastare, o quantomeno attenuare, gli effetti pregiudizievoli derivanti da legislazioni differenti. La proposta di regolamento in oggetto dovrebbe pertanto essere riesaminata in risposta alle diverse obiezioni sopra citate.