



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.10.2004
COM(2004) 651 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO
E AL CONSIGLIO**

**Diritto contrattuale europeo e revisione dell'acquis:
prospettive per il futuro**

1. INTRODUZIONE

Questa comunicazione presenta il seguito che la Commissione intende dare al piano d'azione del 2003¹ alla luce delle reazioni espresse dalle istituzioni dell'UE, dagli Stati membri e dalle parti interessate. Essa delinea come verrà sviluppato il "quadro comune di riferimento" (Common Frame of Reference - CFR) per migliorare la coerenza dell'*acquis* attuale e futuro e definisce programmi specifici per quelle parti dell'*acquis* che attengono alla tutela dei consumatori, conformemente a quanto previsto dalla strategia della politica dei consumatori per il periodo 2002-2006. La comunicazione descrive altresì le iniziative in programma per la promozione di condizioni contrattuali standard applicabili in tutta l'Unione europea e si propone di proseguire la riflessione sull'opportunità di uno strumento opzionale.

Il Parlamento europeo (PE)² e il Consiglio³ hanno accolto con favore il piano d'azione adottando risoluzioni nelle quali hanno sottolineato l'esigenza di coinvolgere tutte le parti interessate, soprattutto ai fini dell'elaborazione del quadro comune di riferimento. Il Parlamento ha espresso l'auspicio che il quadro comune di riferimento venga predisposto entro la fine del 2006 e che la sua applicazione inizi senza indugi. Il Consiglio ha riconosciuto inoltre l'utilità di clausole contrattuali standard, applicabili nell'insieme dell'UE, elaborate dalle stesse parti contrattuali nel rispetto delle disposizioni normative comunitarie e nazionali. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno, infine, invitato la Commissione a proseguire la riflessione su uno strumento opzionale.

Finora sono pervenuti 122 contributi in risposta alla consultazione. La Commissione ha pubblicato, con il consenso degli autori, i contributi raccolti e una loro sintesi⁴. Al fine di garantire il coinvolgimento delle parti interessate, nel corso del mese di giugno 2003⁵ sono stati organizzati due seminari sul diritto contrattuale. A gennaio 2004⁶ è stato organizzato un altro seminario sulle condizioni e clausole standard. Inoltre ad aprile 2004⁷ si è tenuta una conferenza congiunta della Commissione e del Parlamento europeo sul tema del diritto contrattuale europeo.

2. PROSPETTIVE PER IL FUTURO

2.1 Miglioramento dell'*acquis* attuale e futuro (misura I del piano d'azione)

I soggetti che hanno partecipato alla consultazione promossa dal piano d'azione hanno sostenuto l'esigenza di migliorare la qualità e la coerenza dell'*acquis* nel campo del diritto contrattuale e hanno sottolineato che il quadro comune di

¹ Tutti i documenti che trattano il tema del diritto contrattuale europeo sono accessibili al sito web della Commissione alla pagina

http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/index_en.htm

² Cfr. nota 1.

³ Cfr. nota 1.

⁴ Cfr. nota 1.

⁵ Cfr. nota 1.

⁶ http://europa.eu.int/comm/internal_market/contractlaw/2004workshop_en.htm.

⁷ Cfr. nota 1.

riferimento potrebbe contribuire al conseguimento di tale obiettivo. Dato l'ampio sostegno raccolto, la Commissione proseguirà l'elaborazione del quadro comune di riferimento.

2.1.1 Funzione principale del quadro comune di riferimento

Il piano d'azione ha individuato varie tipologie di problemi relativi all'*acquis*, i principali dei quali sono:

- l'utilizzo - nelle direttive - di termini giuridici astratti di cui non viene fornita alcuna definizione o che sono definiti in maniera troppo generale;
- l'esistenza di settori in cui l'applicazione delle direttive non risolve in concreto i problemi;
- l'esistenza di differenze tra le norme nazionali di recepimento riconducibili al fatto che le direttive in materia di protezione dei consumatori si fondano sull'armonizzazione minima;
- incoerenze nel diritto contrattuale europeo.

Occorre in primo luogo effettuare una scelta politica sull'esigenza di modificare le direttive vigenti per risolvere i suddetti problemi. Una volta operata tale scelta, ove appropriato, la Commissione utilizzerà, come strumento, il quadro comune di riferimento all'atto della presentazione di proposte per migliorare la coerenza e la qualità dell'*acquis* esistente e di futuri strumenti giuridici nel settore del diritto contrattuale. Nel contempo il quadro comune di riferimento servirà alla semplificazione dell'*acquis*⁸. Tale quadro comune di riferimento, ispirandosi all'*acquis* comunitario e alle migliori soluzioni reperite negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, conterrà definizioni chiare di termini giuridici, principi fondamentali e modelli coerenti di regole di diritto contrattuale.

⁸

La presente iniziativa rientra tra gli obiettivi della comunicazione della Commissione intitolata "Aggiornare e semplificare l'*acquis* comunitario" [COM(2003) 71] e si prefigge di conseguire la semplificazione legislativa.

Esempio: riesame dell'*acquis* in materia di diritto dei consumatori

Gli obiettivi principali della Commissione restano la promozione della fiducia dei consumatori e delle imprese nel mercato interno attraverso un elevato livello comune di protezione dei consumatori, l'eliminazione degli ostacoli al funzionamento del mercato interno e la semplificazione normativa⁹. Otto direttive relative alla protezione dei consumatori¹⁰ saranno riesaminate al fine di stabilire se esse conseguano i suddetti obiettivi, tenendo presente soprattutto le disposizioni di "armonizzazione minima" in esse contenute.

Tale riesame valuterà in che misura le direttive vigenti abbiano, nel loro complesso e singolarmente, raggiunto - in concreto - gli obiettivi della Commissione relativi alla tutela dei consumatori e al mercato interno. Ciò richiede non solo un esame delle direttive in sé ma anche uno studio delle loro modalità di applicazione e dei mercati a cui esse sono destinate (ovvero norme nazionali di recepimento, giurisprudenza, autoregolamentazione, *enforcement*, grado concreto di osservanza, sviluppi a livello di pratiche commerciali, tecnologie, e aspettative dei consumatori).

In particolare, in sede di riesame verranno affrontate le seguenti domande:

- Il grado di tutela dei consumatori previsto dalle direttive è sufficientemente elevato da garantire la fiducia dei consumatori?
- Il livello di armonizzazione è tale da eliminare gli ostacoli al funzionamento del mercato interno e le distorsioni della concorrenza sia per le imprese sia per i consumatori?
- Il grado di regolamentazione limita gli oneri imposti alle imprese al minimo indispensabile e agevola la concorrenza?
- Le direttive sono applicate efficacemente?
- Nel complesso esistono lacune, incoerenze o sovrapposizioni rilevanti tra queste otto direttive?
- A quali direttive dovrebbe essere data la priorità assoluta per la riforma?

Esistono poi altre domande specifiche:

- Il campo di applicazione delle direttive è appropriato? Le prescrizioni in materia di informazioni precontrattuali sono adeguate?

⁹ GU C 137 dell'8.6.2002, pag. 2.

¹⁰ Direttive 85/577/CEE, 90/314/CEE, 93/13/CEE, 94/47/CE, 97/7/CE, 98/6/CE, 98/27/CE e 99/44/CE.

- I termini e le modalità per l'esercizio del diritto di recesso previsti dalle direttive sulle vendite a domicilio, sulla multiproprietà e sulle vendite a distanza dovrebbero essere integralmente armonizzati e standardizzati tra loro?
- È necessaria un'ulteriore armonizzazione del diritto contrattuale dei consumatori?
- E' possibile fondere alcune di queste direttive in modo da ridurre le incoerenze tra esse esistenti?

Per realizzare il riesame dell'*acquis* in materia di protezione dei consumatori sono in programma una serie di iniziative. Esse riguardano, in particolare:

- lo sviluppo di una banca dati pubblica dell'*acquis*, comprendente la legislazione e la giurisprudenza nazionali. Il progetto prevede anche un'analisi comparata dell'attuazione delle direttive nella prassi;
- l'istituzione di un gruppo di lavoro permanente di esperti degli Stati membri quale forum per lo scambio di informazioni e il dibattito sull'attuazione dell'*acquis*;
- relazioni sull'attuazione delle direttive concernenti l'indicazione dei prezzi, i contratti a distanza, la vendita dei beni di consumo e i provvedimenti inibitori. Le relazioni comporteranno anche la consultazione delle parti interessate e saranno seguite da opportuni seminari.

In base all'esito del progetto e ai contenuti delle relazioni, la Commissione valuterà se siano necessarie proposte di modifica delle direttive vigenti. La conclusione di questa fase di bilancio è prevista entro la fine del 2006. Eventuali proposte terranno conto, all'occorrenza, del progetto di quadro comune di riferimento e saranno accompagnate dalle opportune analisi dell'impatto della regolamentazione.

Sarebbe inoltre auspicabile che il Consiglio e il PE potessero avvalersi del quadro comune di riferimento al momento della presentazione di modifiche a proposte della Commissione. Questo utilizzo del quadro comune di riferimento sarebbe coerente con l'obiettivo condiviso di assicurare l'elevata qualità della legislazione dell'UE¹¹ e con l'impegno delle istituzioni europee di promuovere la semplicità, la chiarezza e la coerenza dei testi legislativi dell'UE¹².

2.1.2 Altre possibili funzioni del quadro comune di riferimento

Il quadro comune di riferimento potrebbe essere utilizzato dai legislatori nazionali all'atto del recepimento nell'ordinamento interno delle direttive UE in materia di diritto contrattuale. Essi potrebbero inoltre fare riferimento al quadro comune di riferimento al momento dell'adozione di norme di diritto contrattuale in settori non disciplinati a livello comunitario.

Un'altra funzione del quadro comune di riferimento, ipotizzata dal PE, riguarda la possibilità di un suo impiego negli arbitrati. Gli arbitri potrebbero avvalersi del quadro comune di riferimento per risolvere in modo equilibrato ed equo le controversie insorte tra le parti di un contratto.

Il quadro comune di riferimento può essere utile anche in rapporto allo sviluppo delle altre misure indicate nel piano d'azione. Il PE ha, ad esempio, suggerito la possibilità di sviluppare il quadro comune di riferimento in un corpo di clausole contrattuali standard da mettere a disposizione degli utenti del diritto. La Commissione concorda sull'opportunità di utilizzare, quanto più possibile, il quadro comune di riferimento nella realizzazione della misura II del piano d'azione. È probabile, inoltre, che il quadro comune di riferimento possa servire da base per lo sviluppo di un possibile strumento opzionale.

La Commissione sta altresì valutando il suggerimento relativo alla possibile inclusione del quadro comune di riferimento nei contratti da essa stipulati con gli appaltatori. L'utilizzo del quadro comune di riferimento sarebbe ipotizzabile anche a fianco del diritto nazionale applicabile. La Commissione intenderebbe inoltre incoraggiare altre istituzioni e organismi a utilizzare il quadro comune di riferimento nella stipula di contratti con terzi.

Infine, il quadro comune di riferimento, fondato sull'*acquis* comunitario e sulle soluzioni migliori condivise dal diritto contrattuale degli Stati membri, potrebbe costituire una fonte di ispirazione della Corte di giustizia delle Comunità europee nell'interpretazione dell'*acquis* in materia di diritto contrattuale.

¹¹ Piano d'azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione" [COM (2002) 278].

¹² Progetto interistituzionale "Legiferare meglio" (GU 2003/C 321/01).

2.1.3 Natura giuridica del quadro comune di riferimento

Numerosi partecipanti alla consultazione promossa dal piano d'azione hanno sollevato il problema della natura giuridica del quadro comune di riferimento. Le ipotesi avanzate vanno da uno strumento giuridico vincolante adottato dal Consiglio e dal PE ad uno strumento non vincolante adottato dalla Commissione.

Allo stato attuale la Commissione ritiene che il quadro comune di riferimento sarà uno strumento non vincolante. La Commissione procederà, tuttavia, ad un'ampia consultazione di tutte le parti interessate durante l'elaborazione del suddetto quadro comune di riferimento. In tale contesto la questione potrebbe essere nuovamente esaminata.

2.2 Promozione dell'uso di condizioni e clausole contrattuali standard applicabili nell'insieme dell'UE (misura II del piano d'azione)

2.2.1 Proposte della Commissione nel piano d'azione

La seconda misura intendeva promuovere l'elaborazione, da parte dei privati, di condizioni e clausole contrattuali standard (Standard Terms and Conditions - STC) applicabili nell'insieme dell'UE piuttosto che in un solo ordinamento giuridico. Oggi le parti ritengono spesso di dover utilizzare condizioni e clausole contrattuali standard diverse in quanto gli ordinamenti degli Stati membri contemplano norme imperative diverse nel campo del diritto contrattuale o in altri ambiti del diritto (può sembrare, ad esempio, che differenze nella disciplina della responsabilità extracontrattuale - *tort law* - richiedano clausole contrattuali diverse in relazione a questioni relative alla responsabilità). Esistono tuttavia numerosi casi di condizioni e clausole contrattuali standard applicabili nell'insieme dell'UE che sono utilizzate con successo e che riguardano aspetti che di norma occorre trattare anche in altri tipi di contratto.

È probabile quindi che soluzioni accettabili, applicabili nell'insieme dell'UE, siano proponibili anche per altri casi in cui attualmente si utilizzano condizioni e clausole contrattuali di carattere nazionale. Apparentemente manca la consapevolezza dell'esistenza di tali soluzioni applicabili nell'insieme dell'UE; per questo il piano d'azione ha proposto un'iniziativa globale di sensibilizzazione in merito alle possibilità esistenti.

2.2.2 Le reazioni delle parti interessate e di altri soggetti

Alcuni si sono espressi a favore della metodologia proposta, mentre altri hanno dimostrato un certo scetticismo nei confronti dell'intervento della Commissione in questo settore poiché ritenevano che la Commissione intendesse elaborare direttamente le condizioni e le clausole contrattuali standard. Non è certo questa l'intenzione della Commissione: sono gli attori del mercato a dover stabilire i contenuti delle condizioni e delle clausole contrattuali standard e anche la decisione di utilizzarle o di non utilizzarle spetta agli operatori economici. La Commissione intende

semplicemente svolgere il ruolo di facilitatore e di "mediatore imparziale" (*honest broker*), cioè riunire le parti interessate senza interferire sui contenuti.

Questi temi sono stati ulteriormente esaminati nel corso di un seminario tenutosi il 19 gennaio 2004¹³ e dedicato, in particolare, all'utilizzo delle condizioni e clausole contrattuali standard nelle operazioni contrattuali tra imprese (B2B - *business to business*) e nei contratti tra imprese e pubblica amministrazione (B2G - *business to government*). Sono due le conclusioni principali tratte in quella sede.

In primo luogo i partecipanti hanno in generale riconosciuto che è possibile utilizzare con successo, in un numero considerevole di casi, le condizioni e clausole contrattuali standard applicabili nell'insieme dell'UE, nonostante in alcuni settori permangano alcuni ostacoli di natura giuridica e amministrativa. La Commissione, coadiuvata dalle parti interessate, dovrebbe tracciare un inventario degli ostacoli più evidenti.

Nel corso del seminario è stato, in secondo luogo, concordato che sarebbe utile una sensibilizzazione in merito alle possibilità esistenti: ciò potrebbe avvenire, in particolare, attraverso la pubblicazione su un sito web ospitato dalla Commissione di informazioni strutturate relative a esempi di condizioni e clausole contrattuali standard applicabili nell'insieme dell'UE e utilizzate con successo.

2.2.3 Iniziative: un sito web per promuovere l'elaborazione e l'utilizzo di condizioni e clausole contrattuali standard applicabili nell'insieme dell'UE

Alla luce di tutti questi contributi la Commissione ha concluso che la sensibilizzazione in merito alle possibilità esistenti dovrebbe produrre vantaggi. La Commissione si concentrerà sulle condizioni e clausole contrattuali standard relative alle operazioni di tipo B2B e B2G.

È possibile che, in base alla valutazione di queste iniziative, vengano proposte ulteriori misure e che si prenda in considerazione di ampliare il lavoro.

2.2.3.1 Una piattaforma per lo scambio di informazioni relative alle condizioni e clausole contrattuali standard - esistenti e future - applicabili nell'insieme dell'UE

La Commissione ospiterà un sito web su cui gli attori del mercato potranno scambiare informazioni circa le condizioni e le clausole contrattuali standard applicabili nell'insieme dell'UE, già oggi in uso o che essi intendono sviluppare. Le informazioni verranno pubblicate sotto la responsabilità esclusiva dei soggetti che le inviano. La pubblicazione non comporterà alcun riconoscimento

¹³

Cfr. nota 6.

del valore giuridico o commerciale di queste condizioni e clausole contrattuali standard. Prima di dare avvio a questa operazione, la Commissione consulterà le parti interessate per verificare esattamente quali siano le informazioni di cui gli utenti hanno bisogno e quali informazioni le organizzazioni siano disposte a pubblicare sul sito web.

Le informazioni dovrebbero consentire alle parti di evitare errori e di replicare le esperienze positive già compiute da altri. La Commissione non intende quindi definire direttamente un insieme di "migliori pratiche".

2.2.3.2 Linee guida sul rapporto tra la disciplina in materia di concorrenza e le condizioni e clausole contrattuali standard applicabili nell'insieme dell'UE

In questa fase la Commissione non ha intenzione di pubblicare specifiche linee guida concernenti l'elaborazione e l'utilizzo di condizioni e clausole contrattuali standard. In genere la Commissione, come ha già avuto modo di chiarire, valuta positivamente gli accordi che favoriscono l'interpenetrazione economica nel mercato comune o incoraggiano lo sviluppo di nuovi mercati e il miglioramento delle condizioni di offerta¹⁴. Anche se gli accordi relativi all'elaborazione o all'utilizzo di condizioni e clausole contrattuali standard applicabili nell'insieme dell'UE verranno di norma considerati favorevolmente, in alcuni casi, accordi o pratiche concordate finalizzati all'utilizzo di condizioni e clausole contrattuali standard possono essere incompatibili con la disciplina in materia di concorrenza.

A questo proposito la Commissione richiama l'attenzione sulle proprie "Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 81 del trattato CE agli accordi di cooperazione orizzontale"¹⁵, in particolare sulla sezione 6 che definisce linee direttrici relative agli accordi di normazione tecnica. Benché queste linee direttrici non si applichino specificamente agli accordi sulle condizioni e clausole contrattuali standard, le parti possono decidere di utilizzarle al fine di evitare problemi nel momento in cui convergono di avvalersi di condizioni e clausole standard.

2.2.3.3 Individuazione degli ostacoli legislativi all'utilizzo di condizioni e clausole contrattuali standard applicabili nell'insieme dell'UE

La Commissione verificherà, unitamente alle parti interessate, se negli Stati membri esistano ostacoli legislativi in rapporto alle condizioni e clausole contrattuali standard applicabili nell'insieme dell'UE, e quali essi siano; l'obiettivo di tale esercizio è

¹⁴ Comunicazione della Commissione 2001/C 3/02 (GU C3/2 del 6 gennaio 2001), punto 169.

¹⁵ Ibidem.

l'eliminazione di tali ostacoli, laddove ciò risulti necessario ed opportuno. La rimozione di detti ostacoli può avvenire attraverso un intervento volontario dello Stato membro interessato, attraverso le procedure di infrazione avviate dalla Commissione quando gli ostacoli costituiscono una violazione del diritto dell'UE, oppure attraverso un altro intervento dell'UE, ad esempio mediante misure normative, nei casi in cui non si configuri una violazione delle norme comunitarie.

La Commissione organizzerà prima di tutto un sondaggio, previa consultazione delle parti interessate sui contenuti e sulla struttura del medesimo, in modo da garantire che il sondaggio affronti i temi che interessano gli attori del mercato.

2.3 Una misura specifica non settoriale - Uno strumento opzionale nel campo del diritto contrattuale europeo (misura III del piano d'azione)

Il piano d'azione concludeva tra l'altro che fino a quel momento non era emerso che l'approccio settoriale sino ad allora adottato creasse dei problemi o che dovesse essere abbandonato. Veniva tuttavia riconosciuta l'opportunità di esaminare l'esigenza di eventuali misure non settoriali, quali ad esempio uno strumento opzionale, per risolvere i problemi constatati nel campo del diritto contrattuale europeo.

La Commissione intende proseguire questo processo parallelamente al lavoro di elaborazione del quadro comune di riferimento, tenendo anche conto delle preferenze finora espresse dalle parti interessate circa le caratteristiche di un siffatto strumento, laddove l'esigenza di tale strumento dovesse emergere. Il processo di elaborazione del quadro comune di riferimento e soprattutto la consultazione delle parti interessate può senza dubbio apportare elementi di informazione pertinenti sotto questo profilo.

La Commissione predisporrà occasioni di scambio di informazioni sull'opportunità di un siffatto strumento. Benché sia prematuro discutere i possibili esiti di questa riflessione, è importante chiarire due punti: la Commissione non intende proporre un "codice civile europeo" che armonizzi il diritto contrattuale degli Stati membri e non si deve pensare che questa riflessione metta in qualche modo in discussione le impostazioni attuali volte a promuovere la libera circolazione attraverso soluzioni flessibili ed efficienti.

In base ai contributi ricevuti per il piano d'azione e all'analisi della Commissione, è stata stabilita una serie di parametri di cui tener conto nella riflessione sull'esigenza di uno strumento opzionale. Tra questi parametri figurano l'esigenza di considerare le differenze tra operazioni contrattuali con i consumatori e operazioni contrattuali tra imprese o con la pubblica amministrazione, il grado di validità di altre soluzioni già disponibili, tra cui le condizioni e clausole contrattuali standard applicabili nell'insieme dell'UE, nonché la necessità di rispettare le diverse culture amministrative e giuridiche negli Stati membri. Questi parametri dovranno essere presi in considerazione nel corso del futuro dibattito sull'opportunità di questo strumento. L'allegato II contiene un'illustrazione di alcuni di questi parametri.

Inoltre, qualora siano individuati problemi che richiedono soluzioni a livello dell'UE, la Commissione procederebbe a una valutazione d'impatto estesa al fine di stabilire la natura e i contenuti di tali soluzioni.

3. PREPARAZIONE ED ELABORAZIONE DEL QUADRO COMUNE DI RIFERIMENTO

3.1 Preparazione: ricerca e partecipazione delle istituzioni UE, degli Stati membri e di altri parti interessate

3.1.1 Quadro generale

Per garantire l'elevata qualità del quadro comune di riferimento, la Commissione finanzia una ricerca triennale nell'ambito del sesto programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico¹⁶. La valutazione delle proposte di ricerca è già avvenuta e i lavori dovrebbero iniziare tra breve.

Entro il 2007 i ricercatori dovrebbero presentare una relazione finale che conterrà tutti gli elementi necessari per l'elaborazione, da parte della Commissione, di un quadro comune di riferimento. La relazione dovrà comprendere pertanto un progetto di quadro comune di riferimento rispondente, secondo i ricercatori, alle finalità delineate nel piano d'azione.

3.1.2 Partecipazione delle parti interessate

La partecipazione delle parti interessate a questo processo è essenziale, come sottolineato da tutti coloro che hanno fatto pervenire le loro reazioni al piano d'azione.

Nel corso della conferenza congiunta del PE e della Commissione svoltasi nell'aprile 2004, sono stati proposti e sostenuti quattro criteri considerati essenziali per garantire il successo della partecipazione delle parti interessate:

- diversità delle tradizioni giuridiche - occorre tener conto della molteplicità e della varietà delle tradizioni giuridiche esistenti nell'UE;
- bilanciamento degli interessi economici - occorre tener conto degli interessi di un'ampia gamma di imprese che operano in settori economici diversi e che vanno dalle PMI alle multinazionali, nonché degli interessi dei consumatori e degli operatori del diritto;
- impegno - occorre l'apporto di risorse effettive da parte dei partecipanti, in modo che il loro contributo sia concreto e costante;

¹⁶

Decisione n. 1513/2002/CE (GU L 232 del 29.8.2002 pag. 1)

- competenza tecnica - in modo che i ricercatori del mondo accademico ricevano osservazioni articolate e stimoli.

Questi criteri verranno presi in considerazione all'atto dell'istituzione delle strutture descritte di seguito. Le strutture previste nell'ambito del primo modulo rientreranno nella convenzione tra la Commissione e i ricercatori.

Primo modulo: contributo tecnico

- La Commissione istituirà una rete di esperti delle parti interessate, chiamata a fornire un contributo regolare e articolato ai lavori preparatori dei ricercatori.
- Su tutti i temi della ricerca verranno periodicamente organizzati seminari in modo da consentire alle parti interessate l'individuazione delle questioni pratiche da prendere in considerazione e la formulazione di osservazioni. Ci saranno seminari su ciascun argomento, in modo che le parti interessate e la Commissione possano seguire l'evoluzione dei lavori. Gli argomenti dei seminari saranno specifici e il numero dei partecipanti a ciascun seminario sarà limitato in modo da garantire l'efficienza delle riunioni.
- Questo processo sarà sostenuto da un sito Internet dedicato, cui avranno accesso i ricercatori, gli esperti delle parti interessate, la Commissione, gli esperti degli Stati membri e il PE. Le bozze dei documenti pubblicati sul sito web verranno aggiornate in base agli sviluppi delle ricerche e alle osservazioni delle parti interessate.
- Una volta deciso come suddividere i diversi aspetti, potrebbe rivelarsi utile stabilire orientamenti sul funzionamento del modulo tecnico, in modo da garantire che i ricercatori e le parti interessate abbiano una visione chiara e condivisa del processo. Uno degli orientamenti potrebbe riguardare una struttura in grado di garantire il coordinamento complessivo dei contributi delle parti interessate, quale un gruppo direttivo cui partecipino ricercatori del mondo accademico ed esperti delle parti interessate.

Secondo modulo: analisi e riesame sotto il profilo politico

La Commissione

- aggiornerà periodicamente il PE e il Consiglio in merito al progresso dei lavori, come da essi richiesto;
- organizzerà periodicamente eventi di alto livello con la partecipazione del PE e degli Stati membri;

- istituirà un gruppo di lavoro di esperti degli Stati membri in modo da garantire la loro informazione sui progressi compiuti e da raccogliere le loro reazioni.

Inoltre si potrebbe prevedere un contatto periodico tra i due moduli mediante un forum di discussione che consenta il dibattito in un contesto più ampio.

3.1.3 Struttura e contenuti ipotizzabili per il quadro comune di riferimento

La ricerca per la preparazione del quadro comune di riferimento sarà finalizzata all'individuazione delle soluzioni migliori, tenendo conto dei diritti contrattuali nazionali (inclusi il diritto giurisprudenziale e le prassi consolidate), dell'*acquis* comunitario e degli strumenti giuridici internazionali pertinenti, in particolare la convenzione delle Nazioni Unite sui contratti di vendita internazionale di merci del 1980. Si terrà conto anche di altro materiale pertinente oggi esistente, garantendo nel contempo che il quadro comune di riferimento risponda alle esigenze specifiche dell'UE.

La struttura ipotizzata per il quadro comune di riferimento (l'allegato I presenta un possibile esempio al riguardo) prevede che esso stabilisca in primo luogo principi fondamentali comuni di diritto contrattuale, compresi orientamenti su possibili deroghe a tali principi. In secondo luogo, tali principi sarebbero supportati dalla definizione di concetti fondamentali. In terzo luogo, tali principi e definizioni sarebbero poi completati da modelli di regole, che costituirebbero il corpo centrale del quadro comune di riferimento. Si potrebbe ipotizzare una distinzione tra i modelli di regole applicabili ai contratti conclusi tra imprese o tra privati e i modelli di regole applicabili ai contratti conclusi tra un'impresa e un consumatore.

Alcuni di coloro che hanno fatto pervenire le proprie reazioni al piano d'azione hanno individuato aspetti che, a loro avviso, potrebbero essere inclusi nel quadro comune di riferimento. In molti casi si tratta di concetti generali che non riguardano specificamente determinate tipologie di contratto o parti contraenti. Il criterio fondamentale per stabilire quali aspetti debbano essere contemplati dovrebbe essere quello dell'utilità ai fini di una maggiore coerenza dell'*acquis*.

È stato, tuttavia, fatto espresso riferimento a due tipologie di contratto, ovvero i contratti di assicurazione e dei consumatori. La Commissione si attende che nella preparazione del quadro comune di riferimento un'attenzione particolare venga riservata a queste due aree. Altre aree esplicitamente citate e che potrebbero essere trattate nel quadro comune di riferimento sono: i contratti di compravendita e di servizi, le clausole di riserva della proprietà e le clausole relative al trasferimento della proprietà dei beni.

La Commissione ha anche tenuto conto di uno studio, realizzato su richiesta del PE e del Consiglio e finalizzato a verificare l'esistenza di

eventuali problemi derivanti da differenze nelle interazioni tra diritto contrattuale e responsabilità extracontrattuale (*tort law*) e tra diritto contrattuale e disciplina del diritto di proprietà¹⁷. Alla luce di questo studio la Commissione ha concluso che le differenze nell' interazione tra diritto contrattuale e responsabilità extracontrattuale (*tort law*) nei singoli Stati membri non sono fonte di problemi rilevanti, mentre pare che problemi più significativi derivino dalle diverse interazioni tra diritto contrattuale e disciplina del diritto di proprietà negli ordinamenti degli Stati membri. La preparazione del quadro comune di riferimento dovrà valutare come risolvere questi problemi, nella misura in cui ciò sia necessario per migliorare l'*acquis* attuale e futuro.

3.2 Elaborazione del quadro comune di riferimento da parte della Commissione

3.2.1 Congruenza con gli obiettivi del piano d'azione

La relazione finale dei ricercatori non vincola la Commissione, che la modificherà ove necessario per conseguire gli obiettivi del piano d'azione.

3.2.2 Verifica delle possibilità di applicazione

La Commissione, nel valutare la relazione finale dei ricercatori, provvederà a verificare le possibilità di applicazione del quadro comune di riferimento, partendo da esempi concreti degli impieghi per lo stesso previsti.

Si tratterà in primo luogo di accertare l'idoneità del progetto di quadro comune di riferimento ai fini di un miglioramento dell'*acquis* e della preparazione di atti normativi. Ciò potrebbe comportare l'utilizzo del progetto di quadro comune di riferimento in una proposta di modifica di una direttiva vigente.

Questo utilizzo potrebbe configurarsi, ad esempio, nel quadro dei programmi della Commissione di riesame dell'*acquis* relativo al diritto dei consumatori e degli eventuali interventi derivanti dal riesame della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali¹⁸.

Gli eventuali insegnamenti che si trarranno da questa esperienza saranno incorporati prima dell'adozione da parte della Commissione della versione finale del quadro comune di riferimento.

Il progetto di quadro comune di riferimento potrebbe, in secondo luogo, essere utilizzato in via sperimentale da altre istituzioni. Nel corso di tale fase si potrebbe anche chiedere agli Stati membri di esaminare il recepimento di un campione di normativa vigente e valutare quale

¹⁷ Cfr. nota 1.

¹⁸ GU C 200 dell'8.8.2000, pag. 35.

sarebbe stato il contributo del progetto di quadro comune di riferimento. Inoltre dovrebbe essere verificata l'idoneità del progetto di quadro comune di riferimento in rapporto alle misure II e III, avvalendosi anche in questo caso di esempi pratici. Si ricercheranno poi metodi per verificare l'idoneità del progetto di quadro comune di riferimento quale strumento da impiegare negli arbitrati internazionali o nei rapporti contrattuali di cui la Commissione è parte.

3.2.3 Consultazione sul quadro comune di riferimento della Commissione

L'esito di questo processo di elaborazione sarà il quadro comune di riferimento della Commissione, che verrà sottoposto a una consultazione finale. Il PE, il Consiglio e gli Stati membri saranno invitati a esaminare la relazione finale dei ricercatori e la valutazione della Commissione. Si potrebbe anche ricorrere a un gruppo di lavoro interistituzionale per discutere l'impiego del quadro comune di riferimento nel corso dell'iter legislativo. La consultazione degli Stati membri potrebbe proseguire nell'ambito dello stesso gruppo di lavoro di esperti nazionali che seguirà i lavori preparatori.

La fase successiva, che comporterà una consultazione aperta in forma di libro bianco, consentirà alle parti interessate di esprimere il proprio contributo. Il quadro comune di riferimento della Commissione verrà a tal fine tradotto in tutte le lingue ufficiali dell'UE. Le parti interessate avranno a disposizione almeno sei mesi di tempo per formulare osservazioni sul progetto della Commissione. La consultazione consentirà un esame approfondito dei contenuti del quadro comune di riferimento e fornirà un'occasione per affrontare le eventuali differenze tra le varie versioni linguistiche, al fine di garantire l'assoluta coerenza e chiarezza della versione finale in tutte le lingue.

3.2.4 Adozione del quadro comune di riferimento da parte della Commissione

L'adozione del quadro comune di riferimento da parte della Commissione è prevista per il 2009. Al quadro comune di riferimento sarà data ampia diffusione, anche attraverso la pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Laddove opportuno, il quadro comune di riferimento sarà riesaminato e verranno individuati meccanismi per il suo aggiornamento.

ANNEX I

Possible structure of the CFR

The main goal of the CFR is to serve as a tool box for the Commission when preparing proposals, both for reviewing the existing *acquis* and for new instruments. To that aim, the CFR could be divided into three parts: fundamental principles of contract law; definitions of the main relevant abstract legal terms and model rules of contract law.

CHAPTER I – Principles

The first part of the CFR could provide some common fundamental principles of European contract law and exceptions for some of these principles, applicable in limited circumstances, in particular where a contract is concluded with a weaker party.

Example: Principle of contractual freedom; exception: application of mandatory rules; Principle of the binding force of contract; exception: e.g. right of withdrawal; principle of good faith

CHAPTER II – Definitions

The second part of the CFR could provide some definitions of abstract legal terms of European contract law in particular where relevant for the EC *acquis*.

Examples: definition of contract, damages. Concerning the definition of a contract, the definition could for example also explain when a contract should be considered as concluded.

CHAPTER III – Model rules

SECTION I – Contract

1. Conclusion of a contract: i.e. notion of offer, acceptance, counteroffer, revocation of an offer, time of conclusion of a contract.
2. Form of a contract: i.e. written contract, oral contract, electronic contract and electronic signature.
3. Authority of agents: direct and indirect representation.
4. Validity: i.e. initial impossibility, incorrect information, fraud, threats.
5. Interpretation: i.e. general rules of interpretation, reference to all relevant circumstances.
6. Contents and effects: i.e. statements giving rise to contractual obligation, implied terms, quality of performance, obligation to deliver the goods / provide the services, conformity of the performance with the contract.

SECTION II – Pre-contractual obligations

1. Nature of pre-contractual obligations (mandatory or not)
2. Pre-contractual information obligations:
 - a. General/Form: i.e. written information, by any clear and comprehensible way.
 - b. Information to be given before the conclusion of the contract: i.e. information regarding the main characteristics of goods or services, price and additional costs, regarding the rights of the consumer, specific information for e-contracts.
 - c. Information to be given at the conclusion of the contract: i.e. information regarding the right to ask for arbitration.
 - d. Information to be given after the conclusion of the contract: i.e. obligation to notify any modification of the information.

SECTION III – Performance / Non-Performance:

1. General rules: i.e. place and time of performance, performance by a third party, time of delivery, place of delivery, costs of performance.
2. Non-performance and remedies in general:
 - a. Non-performance : notion of breach of contract
 - b. Remedies in general: i.e. remedies available, cumulation of remedies, clause excluding or restricting remedies.
3. Particular remedies for non-performance: i.e. right to performance, to terminate the contract (right of rescission), right of cancellation, right for a price reduction, repair, replacement, right to damages and interest.

SECTION IV – Plurality of parties

1. Plurality of debtors
2. Plurality of creditors

SECTION V – Assignment of claims

1. General principles: i.e. contractual claims generally assignable, partial assignment, form of assignment.

2. Effects of assignment as between Assignor and Assignee: i.e. rights transferred to assignee, when assignment takes effects.
3. Effects of assignment as between Assignee and Debtor: i.e. effect on debtor's obligation, protection of debtor.

SECTION VI – Substitution of new debtor - Transfer of contract

1. Substitution of new debtor: i.e. effects of substitution on defences and securities
2. Transfer of contract

SECTION VII – Prescription

1. Periods of prescription and their commencement
2. Extension of period
3. Renewal of periods
4. Effects of prescription

SECTION VIII – Specific rules for contract of sales

SECTION IX – Specific rules for insurance contracts

ANNEX II

Parameters concerning the optional instrument – For further discussion on the opportuneness of this instrument

This annex presents some parameters concerning an optional instrument which should be taken into account during the further discussion on its opportuneness.

1. Concerning the general context of an optional instrument:

The existing legal framework, in particular existing European legislation relating to contract law and the ongoing work regarding the future Regulation on the law applicable to contractual obligations should be taken into account within this reflection process. The results of measure I regarding the improvement of the *acquis* as well as those of measure II will have to be considered.

Moreover, an extended impact assessment will have to be carried out regarding this measure. Such an exercise implies that, among others, the following questions are considered before any decision on the adoption of an optional instrument:

- What problem(s) are being addressed?
- What is the overall policy objective, in terms of the desired impacts?
- What would happen under a ‘no change’ scenario?
- What other options are available to meet the objectives? (eg different types of action, more or less ambitious options)
- How are subsidiarity and proportionality taken into account?
- What are types and the scale of positive and negative impacts associated with each option – whether economic, social, environmental – and are there tensions/trade offs between them?
- How can the positive impacts be maximised and negative impacts minimised? Are any associated measures needed to achieve this?
- Who is affected? Are any specific groups particularly affected?
- Are there impacts outside the EU?
- How will the instrument be implemented and the impact in practice monitored and evaluated?
- What were the views of stakeholders?

2. Concerning the binding nature of an optional instrument

In the Action Plan, the Commission presented different possible approaches concerning the binding nature of an optional instrument. This instrument could either be a set of rules on contract law which would apply unless its application is excluded

by the contract of the parties (“*opt out*”) or a purely optional model which would have to be chosen by the parties through a choice of law clause (“*opt in*”). The latter would give parties the greatest degree of contractual freedom.

Respondents’ positions on this issue were clear, with most favouring an “*opt in*” model. The governments which expressed an opinion on this point, supported the “*opt in*” model which they consider being of great importance in preserving the principle of contractual freedom. Businesses also supported such a voluntary scheme and again stressed the importance of the general principle of contractual freedom. Further, almost all legal practitioners called for an “*opt in*” solution. Finally, a majority of academics seemed also to prefer this solution.

The Commission shares stakeholders’ view of the importance of the principle of contractual freedom and had already underlined in the Action Plan that the principle of “*contractual freedom should be one of the guiding principles of such a contract law instrument*” and that consequently “*it should be possible for the specific rules of such a new instrument, once it has been chosen by the contracting parties as the applicable law to their contract, to be adapted by the parties according to their needs*”. A limit to contractual freedom would only be acceptable in relation to some mandatory provisions contained in the optional instrument, particularly provisions aiming to protect consumers (see point 4 below).

In that context, and as suggested by contributors, the Commission considers that future consultations and debates should follow this direction and should take into account the coherence of such an optional instrument with the Rome Convention of 1980 on the law applicable to the contractual obligations and the subsequent Green Paper of January 2003 on the conversion of the Rome Convention into a Community instrument and its modernisation. This latter point was underlined by all respondents.

Contributors to the Action Plan mentioned different approaches which could be used as a basis for further reflection on the question of the articulation of an optional instrument and the successor of the Rome Convention (“Rome I”). The first suggestion, as put forward by some contributors, would be to adopt the optional instrument as international uniform law. The main example of an instrument adopted as international uniform law is the Vienna Convention on the International Sale of Goods (CISG). Within that approach, the optional instrument would contain a provision relating to its scope¹⁹ and Rome I would not then apply to matters regulated by the optional instrument. Moreover, for all the aspects of contract law not provided by the optional instrument, the parties would use the national law applicable according to the provisions of Rome I. The second approach presented by respondents to ensure such coherence would be through Article 20 of the Rome Convention²⁰. In this case, the optional instrument would again contain a clause relating to its scope and Rome I would not then apply to matters regulated by the optional instrument. An adaptation of Article 20 could be envisaged. Finally, the

¹⁹ The scope clause could provide that the optional instrument is applicable to contracts where at least one of the parties is established in a Member State.

²⁰ Article 20 of the Rome Convention: “This Convention shall not affect the application of provisions which, in relation to particular matters, lay down choice of law rules relating to contractual obligations and which are or will be contained in acts of the institutions of the European Communities or in national laws harmonized in implementation of such acts”.

third possibility suggested by stakeholders would be to adopt the optional instrument as a Community instrument, which would not benefit from any priority over Rome I and that the parties could choose as applicable law to their contract on the base of Article 3²¹ of the Rome Convention. In this case, the optional instrument would not contain any scope clause but only provisions of substantive law. As suggested by stakeholders, Article 3, paragraph 1 could be interpreted in a way to leave the possibility for the parties to choose the optional instrument as applicable law to their contract. The possibility of such interpretation could be clarified in Rome I.

It is clear from the approaches suggested by respondents that the works undertaken on the conversion of the Rome Convention into a Community instrument and its modernisation and those on European Contract Law need to be coherent. Even if it is too premature to take any decision on the opportuneness and adoption of the optional instrument, it is important to ensure that the future Community instrument “Rome I” takes into account the possibility of a coherent articulation of its provisions with a possible future optional instrument.

3. *Concerning the legal form of an optional instrument*

In the Action Plan, the Commission suggested that an optional instrument could take the legal form of a regulation or a recommendation which would exist in parallel with, rather than instead of, national contract laws.

As we have seen above, a great majority of respondents expressed its preference for an “*opt in*” instrument. If this approach is followed, there is significant support for a regulation. However, among the academics’ contributions, some are in favour of a non-binding instrument, for example a recommendation.

For an “opt-out” instrument a regulation would be more appropriate as, unlike a recommendation, it is directly applicable. For an “opt-in” instrument, the choice of its legal form will depend on the approach chosen for the articulation of this instrument with the successor of the Rome Convention (see point 1 above). In this context, in the light of the three approaches suggested by stakeholders, the form of a Regulation may seem more appropriate.

4. *Concerning the content of an optional instrument*

In its Action Plan, the Commission made clear that in reflecting on the content of a non-sector-specific instrument, the future CFR should be taken into account. The content of this CFR would be likely to serve as a basis for the discussions on the optional instrument. On that point, most of the stakeholders agreed with the Commission view even if the question of whether the new instrument should cover the whole scope of the CFR or only parts of it was left open.

The question of whether this optional instrument should contain only some general contract law components or also components for specific contracts which are of a

²¹ Article 3.1 of the Rome Convention: “A contract shall be governed by the law chosen by the parties. The choice must be expressed or demonstrated with reasonable certainty by the terms of the contract or the circumstances of the case. By their choice the parties can select the law applicable to the whole or a part only of the contract.”

great economic importance in the internal market, i.e. contract of sale or services, was also left open in the Action Plan. Many stakeholders agreed on the fact that an optional instrument should contain some provisions of general contract law as well as provisions relating to specific contracts which have significant importance for cross-border transactions. Concerning provisions of general contract law, stakeholders suggested that the optional instrument could contain, for instance, provisions relating to the conclusion, validity and interpretation of contracts as well as performance, non-performance and remedies. Concerning specific contracts, several suggestions were made: the optional instrument should contain rules relating to contract of sale, exchange, donation, lease, cross-border financial transactions and contracts of insurance. Some stakeholders also expressed the view that the optional instrument should cover areas of law linked to contract law, i.e. security law, unjust enrichment as well as rules on credit securities on movable goods.

Thus, according to these contributions, an optional instrument could have different components, i.e. parts relating to general contract law and/or certain specific contracts. However, the exact content of an optional instrument and which sectors should receive special attention will need to be further discussed. An optional instrument should only contain those areas of contract law, whether general or specific to certain contracts, which clearly contribute to addressing identified problems, such as barriers to the smooth functioning of the internal market.

5. *Concerning the scope of an optional instrument*

Concerning the scope of an optional instrument, two main issues can be identified which would need to be addressed through further reflection.

Firstly, in the Action Plan, the Commission raised the question of whether an optional instrument should cover solely business-to-business transactions or also business-to-consumer contracts. In the latter case, the new instrument would contain mandatory provisions concerning consumer protection. The Commission underlined the importance of the principle of contractual freedom that allows parties, once they have decided to apply the optional instrument to their contract, to adapt this instrument according to their needs. However, it also noted that this freedom could be restricted by the mandatory character of some limited provisions of the new instrument, e.g. those relating to consumer protection.

In answering this question, it is important to remember the main goal of the optional instrument, namely the smoother functioning of the internal market. It is clear that including business-to-business transactions would facilitate that goal. However, business-to-consumer transactions are also of great economic importance for the internal market and, to that extent, their inclusion would be justified. In this case, consumers would need to be afforded a sufficiently high level of protection to ensure benefits for the demand-side of the market (consumers) as well as the supply-side (businesses). In that context, most stakeholders considered that a new instrument should apply to business-to-consumer transactions as well and so include mandatory rules to ensure a high level of consumer protection.

Here it should be noted that national mandatory rules, applicable on the basis of Articles 5 and 7 of the Rome Convention, can increase transaction costs and constitute obstacles to cross-border contracts. In that context, the introduction in the

optional instrument of mandatory provisions in the meaning of in Articles 5 and 7 of the Rome Convention could represent a great advantage: the parties, by choosing the optional instrument as applicable law to their contract, would know from the moment of the conclusion of the contract which mandatory rules are applicable to their contractual relationship. That would provide legal certainty in cross border transactions and the relevant providers of services and goods could market their services or products throughout the whole European Union using one single contract. The optional instrument would then become a very useful tool for the parties. However, in such a situation, it would need to be certain that, where the parties have chosen the optional instrument as applicable law, other national mandatory rules would no longer be applicable. That would depend on the solution chosen for the articulation of the optional instrument with Rome I (see point 1 above).

Secondly, the introduction of the business-to-business transactions within the scope of the optional instrument raises another issue. It concerns the articulation of the optional instrument and the Vienna Convention on the International Sale of Goods (CISG). In its Action Plan, the Commission asked for some comments on the scope of the optional instrument in relation to the CISG. Many stakeholders presented their view on this issue. All of them agreed on the necessity to ensure coherence between an optional instrument and the CISG. However, there was less consensus on how to ensure such coherence: while some considered that the optional instrument should only provide for complementary rules to the CISG, others proposed that the CISG should become part of the optional instrument.

The question of the relationship between the optional instrument and the CISG would depend, on the one hand, on the scope of the optional instrument²², and, on the other hand, on the binding nature of this new instrument, i.e. “*opt in*” or “*opt out*”. As noted in point 1, the majority of respondents favoured an “*opt in*” instrument. In a scenario where the optional instrument was an “*opt in*” instrument applicable to business-to-business international sales of goods, by choosing the optional instrument as applicable law to their contract, the parties would have tacitly excluded the application of the CISG on the base of Article 6 of the CISG²³. However, in the alternative scenario of an “*opt out*” instrument applicable to business-to-business international sales of goods, the problem of determining the appropriate application of the two instruments could be more difficult to solve. That would be an argument in favour of an “*opt in*” instrument, an approach preferred so far by stakeholders.

6. *Concerning the legal base of an optional instrument*

In its Action Plan, the Commission launched the reflection on the legal base of a new instrument and welcomed comments from stakeholders. However, very few contributors expressed their view on that issue. While one Member State proposed Article 308 of the TEC for an “*opt in*” instrument and Article 95 TEC for an “*opt out*” scheme, a group of academic lawyers preferred Article 65 TEC.

²² If the optional instrument is not applicable to international sales of goods, there is no problem of competition between this optional instrument and the CISG.

²³ Article 6 of the CISG: “The parties may exclude the application of this Convention or, subject to article 12, derogate from or vary the effect of any of its provisions.”

The question of the legal base is closely linked with the questions of the legal form of the optional instrument (see point 2 above), of its content (see point 3 above) and its scope (see point 4 above). More reflections on the important issue of the legal base will be necessary within a larger debate on the parameters of an optional instrument.