



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 5.9.2008
SEC(2008) 2390

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

**relativa alla firma da parte della Comunità europea della convenzione sugli accordi di
scelta del foro**

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

**{COM(2008) 538 definitivo}
{SEC(2008) 2389}**

1. ASPETTI PROCEDURALI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

La valutazione d'impatto si fonda su uno studio realizzato per la Commissione da un contraente esterno¹ con l'apporto del gruppo direttivo interservizi creato dalla Direzione generale "Giustizia, libertà e sicurezza" (*"Study to Inform an Impact Assessment on the Ratification of the Hague Convention on Choice-of-Court Agreements by the European Community"*). Ai lavori del gruppo hanno partecipato rappresentanti del Servizio giuridico, del Segretariato generale e delle DG ENTR, MARKT, SANCO e INFSO. La valutazione d'impatto è stata esaminata dal comitato per la valutazione d'impatto, le cui raccomandazioni di miglioramento sono integrate in una versione riveduta della relazione.

Oltre che sul suddetto studio, la valutazione d'impatto si fonda su un esame del materiale bibliografico, un'analisi delle risposte al documento di consultazione della Commissione del 2004 in preparazione dell'ultimo ciclo di negoziati all'Aia, sull'esame dei risultati di indagini svolte dalla Camera di commercio internazionale² e dall'Ordine degli avvocati americani³ e sull'analisi di statistiche sugli scambi commerciali (effettuate da Eurostat).

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Le questioni riguardanti la competenza internazionale dei giudici e il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale sono regolate all'interno della Comunità europea dal regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale ("regolamento Bruxelles I")⁴.

Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee⁵, le questioni riguardanti la competenza internazionale e il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in relazione a paesi terzi rientrano nella competenza esterna esclusiva della Comunità. Ciò significa che gli Stati membri non possono più, né individualmente né collettivamente, assumere obblighi internazionali nei confronti di paesi terzi nelle materie che rientrano nella competenza esterna della Comunità.

La conclusione della convenzione sugli accordi di scelta del foro nell'ambito della conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato del 2005 ha offerto l'opportunità di creare un'alternativa giurisdizionale, valida a livello mondiale, per la composizione delle controversie tra imprese nei casi in cui le parti abbiano concluso un accordo di scelta del foro.

¹ GHK Consulting Ltd, Birmingham; studio consultabile sul sito: http://ec.europa.eu/dgs/justice_home/evaluation/dg_coordination_evaluation_annexe_en.htm

² Indagine della Camera di commercio internazionale sulle pratiche commerciali in materia di competenza giurisdizionale (2003) <http://www.iccwbo.org/law/jurisdiction/>

³ Indagine svolta nell'ottobre/novembre 2003 dalla sezione "Diritto internazionale" dell'Ordine degli avvocati americani (Gruppo di lavoro dell'Ordine degli avvocati americani sulla convenzione dell'Aia sugli accordi di scelta del foro).

⁴ GU L 12 del 16.1.2001, pag. 1.

⁵ Sentenza della Corte del 31 marzo 1971 nella causa 22-70 Commissione/Consiglio - Accordo europeo trasporti su strada; parere 1/03 della Corte del 7 febbraio 2006 sulla competenza della Comunità a concludere la nuova convenzione di Lugano concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale.

All'interno della Comunità vige un sistema prevedibile di norme riguardanti sia la competenza giurisdizionale basata sulla scelta delle parti (accordi di scelta del foro) sia il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni pronunciate dai giudici prescelti. Tuttavia, appena si esce dall'UE questa prevedibilità per le imprese dell'UE viene meno, in quanto esistono pochi trattati multilaterali o bilaterali con paesi terzi e manca un sistema di norme applicabili a livello mondiale.

Tale incertezza del diritto può costituire una "barriera agli scambi". Da un'indagine è emerso che il commercio mondiale è ostacolato dall'incertezza delle società circa i giudici nazionali competenti a conoscere delle controversie derivanti dal contratto. Il 41% delle società intervistate ha dichiarato che non sapere quale sarà il giudice competente e quale la legge applicabile influisce prima o poi in misura determinante su un'importante decisione commerciale della società, il che vale più per le grandi imprese (47%) che per le piccole (26%).

Le azioni della Comunità nei confronti dei paesi terzi non possono poi non tutelare i valori da quella riconosciuti nel suo interno. Essi sono infatti talmente importanti da dover essere tutelati anche al di fuori dell'UE.

2.1. Sintesi dei problemi

In questo settore sono stati individuati quattro problemi principali:

Problema 1

Il costo derivante, per gli operatori economici dell'UE, dall'incertezza giuridica che siano effettivamente rispettati:

- nell'UE, gli accordi di scelta del foro con i quali hanno designato il giudice di un paese terzo, e
- nei paesi terzi, gli accordi di scelta del foro con i quali hanno designato un giudice dell'UE.

Problema 2

I costi derivanti, per gli operatori economici dell'UE, dall'insufficiente prevedibilità che:

- la decisione resa dal giudice di un paese terzo designato nell'accordo di scelta del foro possa essere riconosciuta ed eseguita nell'UE;
- la decisione resa dal giudice dell'UE designato nell'accordo di scelta del foro possa essere riconosciuta ed eseguita al di fuori dell'UE.

Problema 3

I costi e il pregiudizio per la parte UE più debole qualora l'accordo di scelta del foro designi il giudice di un paese terzo che accorda una tutela insufficiente (la scelta di un giudice straniero potrebbe comportare, per esempio, la perdita della tutela garantita dal diritto comunitario alla parte più debole).

Problema 4

Insufficiente protezione dei rapporti giuridici tutelati specificamente all'interno dell'UE da norme sulla competenza esclusiva anche in un contesto globale più ampio (ad esempio in relazione ai beni immobili, ai diritti di proprietà intellettuale, ecc.).

2.2. Portata dei problemi

È difficile valutare la portata dei problemi in quanto mancano statistiche pertinenti e i dati empirici sono limitati. Dalle informazioni raccolte nel corso delle consultazioni è tuttavia emerso come l'incertezza del diritto circa il rispetto dell'accordo di scelta del foro e l'esecuzione delle decisioni giudiziarie possa influenzare indirettamente le decisioni commerciali.

Per quanto concerne il problema 1, due indagini hanno rivelato che per un gran numero di imprese (circa il 40%) il fatto di non sapere quale giudice sarebbe stato competente e quale legge si sarebbe applicata al contratto ha, a un certo punto, influito in modo determinante su un'importante decisione commerciale.

Riguardo al problema 2, si stima che circa il 40% delle società incontra difficoltà, talvolta insormontabili, a far riconoscere ed eseguire decisioni giudiziarie.

L'esistenza dei problemi 3 e 4 non è comprovata dai risultati delle consultazioni, ma ciò non significa che non sussistano.

3. OBIETTIVI

3.1. Obiettivo generale

L'obiettivo generale è eliminare le potenziali "barriere agli scambi" riducendo l'incertezza del diritto, e in particolare l'incertezza del diritto riguardo ai contratti commerciali, così da promuovere il commercio (all'esterno dell'UE) e gli investimenti internazionali.

3.2. Obiettivi specifici

L'obiettivo generale si traduce in quattro obiettivi specifici, ciascuno dei quali è strettamente correlato ai problemi individuati alla sezione 2. Tali obiettivi specifici costituiscono la base per i principali criteri di valutazione applicati alle singole opzioni politiche.

- (1) Aumentare la certezza giuridica degli operatori economici dell'UE che sia rispettata la loro scelta del giudice competente a risolvere le controversie commerciali internazionali.
- (2) Aumentare la prevedibilità in relazione agli accordi di scelta del giudice competente a risolvere le controversie commerciali internazionali di cui sono parte operatori economici dell'UE.
- (3) Tutelare i diritti degli operatori economici dell'UE nella scelta del giudice competente ove tali operatori siano la parte più debole.
- (4) Promuovere i diritti degli operatori dell'UE tutelati dal diritto comunitario dinanzi ai giudici che conoscono di controversie commerciali internazionali di cui sono parte operatori economici dell'UE al di fuori del suo territorio.

Tali obiettivi specifici sono stati scelti sulla base delle seguenti considerazioni:

Obiettivo specifico 1: Sarebbe utile che i contraenti di un contratto internazionale che hanno stipulato un accordo di scelta del foro possano confidare sul fatto che l'accordo sarà confermato dal giudice prescelto o da un altro giudice eventualmente adito.

Obiettivo specifico 2: Sarebbe utile che i contraenti di un contratto internazionale che hanno stipulato un accordo di scelta del foro possano confidare sul fatto che la decisione del giudice prescelto sarà rispettata (sia riconoscibile ed eseguibile) nei paesi dei contraenti e nel paese dell'esecuzione.

Obiettivo specifico 3: Sarebbe utile per la Comunità che le soluzioni adottate tutelino i diritti della parte UE più debole che stipula accordi di scelta del foro. Si tutelerebbe così la parte più debole garantendo nel contempo la concorrenza grazie alla maggiore fiducia che riporrebbero nel diritto le imprese più piccole, che sarebbero incoraggiate a concludere contratti internazionali.

Obiettivo specifico 4: Sarebbe utile che i giudici di paesi terzi garantiscano diritti analoghi a quelli riconosciuti nell'UE. Ciò si potrebbe realizzare attraverso un processo di "permeazione" in cui "la familiarità genera riproduzione": grazie alla trattazione di cause che coinvolgono società dell'UE dinanzi a giudici di paesi terzi, gli argomenti da quelle invocati verrebbero incorporati nelle legislazioni e nelle prassi dei paesi terzi. Potrebbe così aumentare la probabilità che le società dell'UE scelgano di stipulare accordi internazionali, con un conseguente aumento degli scambi.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Opzione		Descrizione dell'opzione politica
<i>Opzioni "status quo"</i>		
Opzione 1	Status quo "passivo"	La Comunità non conclude la convenzione e non vengono prese nuove iniziative per realizzare gli obiettivi politici.
Opzione 2	Status quo "attivo"	La Comunità non conclude la convenzione, ma sono negoziati accordi bilaterali tra la Comunità e paesi terzi selezionati per realizzare gli obiettivi politici.
<i>Opzioni non legislative</i>		
Opzione 3	Concedere una "assicurazione pubblica"	Sostegno alla concessione e al finanziamento di un'assicurazione che copra i costi aggiuntivi delle controversie (costi supplementari dei processi in paesi terzi e perdite finanziarie subite dagli operatori dell'UE a seguito di decisioni che li privano dei diritti di cui godrebbero se operassero nell'UE) derivanti dall'incertezza in materia di

Opzione		Descrizione dell'opzione politica
		scelta dei giudici.
Opzione 4	Informare le imprese degli attuali rischi derivanti dall'incertezza sulla scelta del giudice.	Sostegno ai costi diretti a informare gli operatori dell'UE dei rischi derivanti dall'attuale incertezza sulla scelta del giudice qualora vogliano effettuare scambi con paesi terzi, e dei mezzi pratici disponibili per ridurre tali rischi.
<i>Opzioni legislative⁶</i>		
Opzione 5	Conclusione della convenzione da parte della Comunità senza dichiarazioni ai sensi dell'articolo 21.	La Comunità conclude la convenzione senza escludere dal suo campo di applicazione materie specifiche con una dichiarazione ai sensi dell'articolo 21.
Opzione 6a	Conclusione della convenzione da parte della Comunità con una dichiarazione ai sensi dell'articolo 21 la quale esclude il diritto d'autore e i diritti connessi.	La Comunità conclude la convenzione formulando una dichiarazione ai sensi dell'articolo 21, escludendo dal campo di applicazione della convenzione il diritto d'autore e i diritti connessi.
Opzione 6b	Conclusione della convenzione da parte della Comunità con una dichiarazione ai sensi dell'articolo 21 la quale esclude la materia assicurativa.	La Comunità conclude la convenzione formulando una dichiarazione ai sensi dell'articolo 21, escludendo dal campo di applicazione della convenzione la materia assicurativa.
Opzione 7	Combinazione delle opzioni 6a e 6b.	La Comunità conclude la convenzione formulando una dichiarazione ai sensi dell'articolo 21, escludendo dal campo di applicazione della

⁶ La convenzione consente di formulare dichiarazioni dirette a limitare la competenza giurisdizionale (articolo 19), dichiarazioni dirette a limitare il riconoscimento e l'esecuzione (articolo 20), dichiarazioni relative a materie specifiche (articolo 21) e dichiarazioni reciproche sugli accordi di scelta del foro non esclusivi (articolo 22). Considerato che le consultazioni precedenti l'adozione della convenzione non sono state favorevoli al ricorso da parte della Comunità alle dichiarazioni consentite dagli articoli 19 e 20 e che alcuni Stati membri sono contrari all'inclusione degli accordi di scelta del foro non esclusivi, le opzioni strategiche della valutazione d'impatto non prendono in considerazione la possibilità di formulare dichiarazioni ai sensi degli articoli 19, 20 e 22.

Opzione		Descrizione dell'opzione politica
		convenzione il diritto d'autore e i diritti connessi nonché la materia assicurativa.

4.1. Confronto delle opzioni

Criteri di valutazione Opzioni strategiche →	1. Status quo "passivo"	2. Status quo "attivo"	3. Concessione di un'"assicurazione pubblica"	4. Sensibilizzazione	5. Conclusione senza esclusioni	6a. conclusione escludendo il diritto d'autore	6b. conclusione escludendo la materia assicurativa	7. 6a +6b
Aumentare la certezza del diritto per gli operatori economici dell'UE riguardo al rispetto della scelta del giudice competente per le controversie commerciali internazionali.	0	√	0	0	√√√	√√ ^N	√√ ^N	√√
Aumentare la prevedibilità in relazione agli accordi di scelta del giudice competente per le controversie commerciali internazionali di cui sono parte operatori economici dell'UE.	0	√	0	0	√√√	√√ ^N	√√ ^N	√√
Tutelare i diritti degli operatori economici dell'UE nella scelta del giudice competente ove tali operatori siano la parte più debole.	0	√	√	√	√√	√√ ^N	√√ ^N	√√√
Promuovere il riconoscimento dei diritti garantiti dalla legislazione comunitaria dinanzi ai giudici che conoscono di controversie commerciali internazionali di	0	√	0	0	√√	√ ^N	√ ^N	√

cui sono parte operatori economici dell'UE al di fuori del suo territorio.								
Vantaggi economici e sociali	0	√√	√ ^N	√ ^N	√√	√√ ^N	√√ ^N	√√√
Costi economici e sociali	0	0	Potenziali effetti sulla concorrenza	0	Conflitti con altre politiche comunitarie	Conflitti con altre politiche comunitarie	Conflitti con altre politiche comunitarie	0
Spese di attuazione	0	Minime	Alte	Medio-basse	Minime	Minime	Minime	Minime
Conflitti con altre politiche comunitarie	No	No	No	No	Potenziali	Potenziali	Potenziali	0
Opzione prescelta	No	No	No	No	No	No	No	Si

4.2. Opzione prescelta

Alla luce della valutazione di cui alla tabella 4.1, l'opzione da preferire è la numero 7, in base alla quale la Comunità conclude la convenzione formulando dichiarazioni ai sensi dell'articolo 21 in relazione al diritto d'autore e ai diritti connessi nonché alla materia assicurativa. Pur ottenendo risultati globali leggermente migliori per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi politici (ad eccezione della tutela dei diritti degli operatori economici dell'UE), le opzioni politiche 5, 6a e 6b creano conflitti potenziali con altre politiche comunitarie. L'opzione 7 non genera conflitti di questo tipo e pertanto è quella da preferire. Essa dovrebbe inoltre offrire maggiori vantaggi a livello economico e sociale.

4.3. Portata e natura potenziali delle ripercussioni dell'opzione prescelta

L'obiettivo generale dell'opzione prescelta è ridurre l'incertezza del diritto per gli operatori economici dell'UE. A tal fine, la conclusione della convenzione dovrebbe servire da stimolo per gli scambi internazionali e quindi contribuire a ridurre i costi dei beni e dei servizi nell'UE.

L'incertezza del diritto è solo uno dei fattori che frenano gli scambi internazionali. L'opzione prescelta la ridurrebbe, ma non la eliminerebbe. Aumenterebbe però la *probabilità* che gli accordi di scelta del foro vengano rispettati e che siano eseguite le decisioni dei giudici designati in tali accordi.

4.4. Costi dell'opzione prescelta

L'opzione prescelta comporterà spese di esecuzione modeste, collegate all'elaborazione degli strumenti legislativi per la firma e la conclusione della convenzione da parte della Comunità. Tuttavia, poiché l'UE trarrà vantaggi dalla convenzione solo se anche i suoi partner commerciali la ratificheranno, saranno necessarie risorse amministrative e diplomatiche per incoraggiare le potenziali parti contraenti e avviare i negoziati.

Una volta che la Comunità avrà concluso la convenzione, dovrà sostenere spese aggiuntive per monitorarne l'esecuzione (funzionamento).

L'opzione prescelta non comporta spese di adeguamento o amministrative a carico delle imprese dell'UE che operano a livello internazionale. Le società resterebbero libere di includere accordi di scelta del foro nei loro contratti o di continuare a usare metodi alternativi di composizione delle controversie.

4.5. Valore aggiunto UE

L'opzione prescelta genererebbe un importante valore aggiunto UE. In primo luogo, gli operatori dell'UE dovrebbero riferirsi a un unico insieme di norme in ogni Stato membro e quindi, in concreto, la parità di condizioni concorrenziali all'interno dell'UE, garantita dal regolamento Bruxelles I, sarebbe estesa agli Stati contraenti della convenzione. In secondo luogo, una serie di accordi bilaterali contemplanti deroghe diverse potrebbe andare contro al tentativo di ridurre l'incertezza del diritto, in quanto è probabile che i principali partner commerciali dell'UE auspichino di poter scambiare i loro beni e servizi all'interno dell'UE e con altri partner commerciali secondo regole uguali in materia di accordi di scelta del foro.

Le spese per la conclusione della convenzione sono molto esigue mentre i vantaggi potenziali sotto il profilo economico sono elevati. Gli eventuali inconvenienti della conclusione della convenzione sono limitati. Uno di questi potrebbe essere, ad esempio, l'obbligo derivante dalla convenzione di rispettare all'interno dell'UE decisioni "controverse" rese da giudici di paesi terzi. Tuttavia, rimarrebbe sempre la possibilità di negare il riconoscimento di tali decisioni per motivi di ordine pubblico (ai sensi dell'articolo 9, lettera e), della convenzione), e inoltre si può prevedere che il numero di tali decisioni diminuirà gradualmente grazie al "convergere" della giurisprudenza.

5. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

È prassi della conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato, sotto i cui auspici è stata redatta la convenzione, organizzare riunioni periodiche di commissioni speciali per valutare l'applicazione pratica delle convenzioni, al fine di monitorarne e valutarne i risultati.

Oltre a tale monitoraggio istituzionale, la Comunità, in quanto parte contraente, dovrebbe sviluppare un proprio meccanismo di monitoraggio e valutazione.

Non esistono fonti di informazione adeguate "già pronte" per valutare con precisione la portata e la natura dei problemi esistenti, e quindi per monitorare successivamente in quale misura tali problemi siano stati ridotti.

Di conseguenza, converrebbe adottare la stessa procedura prevista per gli altri strumenti legislativi del settore, ossia una revisione periodica del funzionamento della convenzione (ad esempio ogni quattro anni), sulla base di uno studio realizzato da un contraente esterno.