

XVI legislatura

**Risoluzione alternativa delle  
controversie dei consumatori**

**Le proposte legislative della  
Commissione europea**

**COM (2011) 793 def.  
COM (2011) 794 def.**

85/DN  
13 gennaio 2012



servizio affari  
internazionali  
del Senato

ufficio dei rapporti  
con le istituzioni  
dell'Unione europea

**Unione  
Europea**



Senato della Repubblica  
Servizio affari internazionali  
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

## **Risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori**

### **Le proposte legislative della Commissione europea**

**COM (2011) 793 def.**

**COM (2011) 794 def.**

Dossier 85/DN  
13 gennaio 2012

*a cura di Beatrice Gianani e Davide A. Capuano  
ha collaborato Simona Lazzaro*

XVI Legislatura  
Dossier

# Servizio affari internazionali

## Direttore -

*Consigliere parlamentare anziano*  
Alessandra Lai

*Consigliere parlamentare*  
*Rappresentante permanente del Senato*  
*presso l'Unione Europea*  
Beatrice Gianani      \_0032 2 284 2297

*Segretario parlamentare*  
*Documentarista*  
Federico Pommier Vincelli      \_3542

## Segreteria

Fax 06 6706\_4336

Simona Petrucci      \_3666  
Adele Scarpelli      \_4529

**Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali**  
(Assemblee Nato e Ueo ) fax 06 6706\_4807

*Consigliere parlamentare capo ufficio*  
Alessandra Lai      \_2969

*Segretario parlamentare Documentarista*  
Elena Di Pancrazio      \_3882

*Coadiutori parlamentari*  
Monica Delli Priscoli      \_4707  
Nadia Quadrelli      \_2653  
Laura E. Tabladini      \_3428

**Ufficio per le Relazioni Interparlamentari**  
(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince )  
fax 06 6865635

*Consigliere parlamentare capo ufficio*  
Stefano Filippone Thaulero      \_3652

*Segretario parlamentare Documentarista*  
Giuseppe Trezza      \_3478

*Coadiutori parlamentari*  
Daniela Farneti      \_2884  
Antonella Usiello      \_4611

## Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria      \_2891  
fax 06 6706\_3677

*Consigliere parlamentare capo ufficio*  
Roberta d'Addio      \_2027

*Consiglieri*  
Davide A. Capuano      \_3477  
Raissa Teodori      \_2405

*Segretari parlamentari Documentaristi*  
Patrizia Borgna      \_2359  
Luca Briasco      \_3581  
Viviana Di Felice      \_3761  
Laura Lo Prato      \_3992

*Coadiutori parlamentari*  
Antonina Celi      \_4695  
Silvia Perrella      \_2873  
Antonia Salera      \_3414

## Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

*Segretario parlamentare*  
*Interprete Coordinatore*  
Angela Scaramuzzi      \_3417

## Segretari parlamentari Interpreti

Patrizia Mauracher      \_3397  
Claudio Olmeda      \_3416  
Cristina Sabatini      \_2571

Paola Talevi      \_2482

## INDICE

	Pag.	i
NOTA ILLUSTRATIVA		
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo: Risoluzione alternativa delle controversie per i consumatori nel mercato unico - COM (2011) 791 def.	"	1
Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, recante modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004 e della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori) - COM (2011) 793 def.	"	13
Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla risoluzione delle controversie <i>online</i> dei consumatori (regolamento sull'ODR per i consumatori) - COM (2011) 794 def.	"	39
Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Sintesi della valutazione di impatto che accompagna la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (direttiva sull'ADR per i consumatori) e la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori (regolamento sull'ODR per i consumatori) - SEC (2011) 1409 def.	"	81
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - L'Atto per il mercato unico - Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia "Insieme per una nuova crescita" - COM (2011) 26 def ( <i>estratto</i> )	"	93
Raccomandazione della Commissione del 30 marzo 1998 riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo	"	97
Raccomandazione della Commissione del 4 aprile 2001 sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che		

partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo	"	101
Direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008 relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale	"	107
Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2011 sull'attuazione della direttiva sulla mediazione negli Stati membri, impatto della stessa sulla mediazione e sua adozione da parte dei tribunali	"	113
Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2011 sui metodi alternativi di soluzione delle controversie in materia civile, commerciale e familiare	"	119
Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee nei procedimenti riuniti C-317/08, C-318/08, C-31/08 e C-320/08	"	131
Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28: attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69 in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali	"	149
Ordinanza 12 aprile 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio sui ricorsi riuniti proposti da Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana - O.U.A. ed altri contro Ministero della giustizia ed altri	"	165
Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Giudice di Pace di Mercato San Severino (Italia) il 26 settembre 2011 — <i>Ciro Di Donna/Società imballaggi metallici Salerno Srl (SIMSA)</i> - causa C-492/11	"	183

## NOTA ILLUSTRATIVA

### *Sintesi*

*Il 29 novembre 2011 la Commissione europea ha presentato: 1) una **proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori**, recante modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004 e della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori), di cui al documento COM(2011) 793; 2) una **proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori** (regolamento sull'ODR per i consumatori), di cui al COM(2011) 794. Esse sono accompagnate da una **Comunicazione sulla risoluzione alternativa delle controversie per i consumatori nel mercato unico** (COM(2011) 791).*

*Le proposte normative intendono migliorare il funzionamento del Mercato unico al dettaglio, compreso il mercato al dettaglio digitale, e assicurare un elevato livello di protezione dei consumatori attraverso la garanzia dell'accesso a una risoluzione rapida, economica ed efficace delle controversie connesse all'acquisto di beni e alla fornitura di servizi. La **direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie (direttiva ADR)** mira, infatti, a garantire l'esistenza in tutti gli Stati membri dell'Unione europea di organismi extragiudiziali di alta qualità competenti per qualsivoglia controversia contrattuale tra consumatori e professionisti, a prescindere dalla natura dei beni e dei servizi acquistati, dalla modalità dell'acquisto (online o offline) e dal fatto che il contenzioso riguardi una transazione nazionale o transnazionale. Il **regolamento sulla risoluzione online dei contenziosi** si propone, poi, di istituire una piattaforma online (**piattaforma ODR**) che fornirà a consumatori e imprese una sorta di sportello unico cui rivolgersi in caso di controversie nell'ambito di operazioni transfrontaliere di commercio elettronico.*

*L'Atto per il Mercato unico<sup>1</sup> individua la legislazione concernente la risoluzione alternativa delle controversie come una delle dodici leve per stimolare la crescita e rilanciare il Mercato unico, in particolare il mercato digitale. Sostegno politico a tale strategia è stato annunciato dal Parlamento europeo<sup>2</sup> e dal Consiglio<sup>3</sup>.*

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Atto per il Mercato unico – Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia – “Insieme per una nuova crescita”, COM (2011) 206 def., pag. 9.

<sup>2</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 6 aprile 2011 sulla *governance* e la *partnership* nel mercato unico [2010/2289 (INI)]. L'importanza di un ulteriore sviluppo dei metodi alternativi di risoluzione delle controversie è evidenziata da una recente Risoluzione del Parlamento europeo alla Commissione del 25

\* \* \* \* \*

## **Contesto**

Per sfruttare appieno il potenziale del Mercato unico, quale motore di crescita per l'economia europea, è indispensabile **rafforzare la fiducia dei consumatori** nei confronti di tale mercato mediante un potenziamento degli strumenti di tutela posti in essere per la risoluzione dei contenziosi commerciali.

Nel 2010 un consumatore su cinque ha incontrato problemi in seguito all'acquisto di beni e servizi sul Mercato unico<sup>4</sup>. Tali problemi hanno generato perdite pari allo 0,4 % del PIL europeo. Solo una esigua percentuale dei consumatori ha, infatti, presentato ricorso e ottenuto una riparazione, a causa di procedure giudiziali onerose e poco efficaci, che non riscontrano la fiducia dei consumatori<sup>5</sup>.

Al fine di ovviare a tale situazione di sfiducia e incentivare il commercio, *offline e online*, la Commissione europea reputa essenziale migliorare la disponibilità e incrementare l'uso dei sistemi di risoluzione alternativa delle controversie.

L'espressione "**risoluzione alternativa delle controversie**" designa i **mezzi di ricorso extragiudiziali**, come le procedure di mediazione e le procedure extragiudiziali di natura arbitrale, di cui possono avvalersi consumatori e operatori economici **per la risoluzione delle controversie di natura commerciale**. I dispositivi di risoluzione extragiudiziale dei contenziosi sono in grado di fornire ai consumatori **mezzi di ricorso più rapidi, meno costosi e più accessibili rispetto alle tradizionali forme di tutela giurisdizionale**<sup>6</sup>. La possibilità generalizzata di accedere a organismi preposti alla risoluzione alternativa delle controversie in tutta l'Unione permetterebbe di far **risparmiare ai consumatori**, secondo le stime della Commissione, **circa 22,5 miliardi di euro l'anno** (0,2% circa del PIL dell'Unione). L'accesso a sistemi alternativi di risoluzione del contenzioso consentirebbe, inoltre, alle imprese di migliorare la loro reputazione aziendale e di risparmiare i costi legati

---

ottobre 2011 concernente i metodi alternativi di soluzione delle controversie in materia civile, commerciale e familiare.

<sup>3</sup> Conclusioni del Consiglio Competitività del 30 maggio 2011 sulle priorità per il rilancio del mercato unico (Doc. 10993/11). Il Consiglio europeo ha invitato Parlamento e Consiglio ad adottare le proposte entro la fine del 2012 (cfr. Conclusioni del Consiglio europeo del 24 – 25 marzo 2011, pag. 4 e Conclusioni del Consiglio europeo del 23 ottobre 2011, pagg. 1 e 2).

<sup>4</sup> Eurobarometro 342, "Consumer empowerment" (conferimento di diritti ai consumatori), pag. 169.

<sup>5</sup> Secondo indagini Eurobarometro, il 39% dei consumatori non si è rivolto ad un tribunale in caso di problemi perché gli importi in questione erano troppo esigui oppure perché il procedimento sarebbe stato troppo costoso rispetto all'importo in oggetto. Cfr. Eurobarometro 342.

<sup>6</sup> Ciò trova conferma nella circostanza che il 54% delle imprese opterebbe per sistemi alternativi di risoluzione delle controversie e l'82% di quelle che vi hanno fatto ricorso li riutilizzerebbe in futuro. Cfr. Eurobarometro 300, pag. 79.



alle procedure giudiziali<sup>7</sup>, rappresentando in generale uno stimolo per la crescita economica e la concorrenza.

In passato, la Commissione europea ha adottato due **raccomandazioni sulla risoluzione alternativa delle controversie per i consumatori**: la **Raccomandazione 98/257/CE riguardante i principi applicabili agli organismi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo**<sup>8</sup> e la **Raccomandazione 2001/310/CE della Commissione sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo ADR**<sup>9</sup>. Vi sono poi diversi atti legislativi settoriali dell'Unione europea - ad esempio le direttive relative a norme comuni per il mercato unico del gas naturale, ai contratti di credito ai consumatori, a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel Mercato unico - che prevedono clausole specifiche sui dispositivi di risoluzione alternativa delle controversie<sup>10</sup>. Un invito agli Stati membri a incoraggiare la composizione amichevole delle controversie, comprese quelle riguardanti i consumatori, è inoltre contenuto nella direttiva del 2008 sulla mediazione<sup>11</sup>.

La Commissione ha, altresì, creato la **rete dei Centri europei per i consumatori (ECC-NET)** che fornisce supporto nell'individuazione dell'organismo di risoluzione alternativa dei contenziosi nel caso di controversie transfrontaliere, e la **rete FIN-NET** che riunisce i sistemi di ADR che trattano controversie transfrontaliere tra consumatori e fornitori di servizi finanziari.

---

<sup>7</sup> Esse, comprese le PMI, ricorrendo all'ADR anziché ai tribunali, risparmierebbero su base annua tra 1,7 miliardi e 3 miliardi di euro.

<sup>8</sup> GU L 115 del 17.4.1998, pag. 31.

<sup>9</sup> GU L 109 del 19.4.2001, pag. 56.

<sup>10</sup> La direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e la direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa alle norme comuni per il mercato interno del gas naturale (GU L 211 del 14.8.2009, pagg. 55 e 94). Direttiva 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, relativa ai contratti di credito ai consumatori (GU L 133 del 22.5.2008, pag. 66). Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno (GU L 178 del 17.7.2000, pag. 1).

<sup>11</sup> Direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008 relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale (GU L 136 del 24.5.2008, pag. 3). La Commissione europea deve riferire, entro il 2016, sull'attuazione della direttiva. Relativamente al recepimento di tale direttiva, il Parlamento europeo ha approvato il 13 settembre 2011 una risoluzione non legislativa (Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2011 sull'attuazione della direttiva sulla mediazione negli Stati membri, impatto della stessa sulla mediazione e sua adozione da parte dei tribunali). L'Italia ha recepito tale direttiva con il Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (pubblicato nella G.U. n. 53 del 5 marzo 2010) sulla mediazione in materia civile e commerciale. Con il suddetto decreto è stata esercitata la delega conferita al Governo dall'art. 60 della legge n. 69 del 2009 recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile" (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 140 del 19 giugno 2009). Su alcuni aspetti controversi del recepimento della direttiva in Italia, si veda il paragrafo sul contesto italiano.

Attualmente **esistono in Europa circa 750 organismi ADR nazionali**. Uno dei principali ostacoli al pieno ed effettivo utilizzo di siffatti organismi risiede nella **diversità e nello squilibrio esistenti quanto alla loro disponibilità geografica e settoriale**. In alcuni Paesi si registra una carenza o addirittura assenza di organismi ADR; in altri, gli organismi presenti coprono solo una parte del territorio o sono competenti per specifici settori del mercato al dettaglio, e **spesso non rispettano principi fondamentali quali la trasparenza, l'imparzialità e l'efficacia, stabiliti dalle due Raccomandazioni summenzionate**. A tutto ciò si aggiunge, sovente, la non trascurabile **mancaza di adeguate e dettagliate informazioni circa la possibilità e le modalità pratiche per avvalersi di tali organismi**<sup>12</sup>.

Il nuovo pacchetto di proposte legislative presentate dalla Direzione Generale Salute e Consumatori della Commissione europea - comprendente una **Comunicazione sulla risoluzione alternativa delle controversie per i consumatori nel Mercato unico** (COM(2011) 791), **una proposta di direttiva sull'ADR per i consumatori** (COM(2011) 793) e **un regolamento sull'ODR** (COM(2011) 794) - intende colmare suddette lacune, evidenziate, tra l'altro, in diversi **studi realizzati per conto della Commissione europea**<sup>13</sup>. Tale pacchetto è corredato da una approfondita **valutazione di impatto**<sup>14</sup>.

In vista della predisposizione di tali proposte normative, la Commissione europea ha avviato, nel gennaio 2011, una **consultazione pubblica sull'uso della risoluzione alternativa delle controversie**<sup>15</sup> e ha, tra l'altro, consultato il Garante europeo della protezione dei dati.

---

<sup>12</sup> Nel 2010 solo il 5% dei consumatori europei ha sottoposto il proprio caso a un organismo ADR e solo il 9% delle imprese riferisce di aver fatto ricorso all'ADR (rispettivamente Eurobarometro 342, pag. 184 e Eurobarometro 300, pag. 76).

<sup>13</sup> Studio sull'utilizzo della risoluzione alternativa delle controversie nell'Unione europea del 16 ottobre 2009 [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/adr\\_study.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_study.pdf), pagg. 56-63; 112-115; 120-121;

si ricorda poi lo studio sull'utilizzo della risoluzione alternativa delle controversie nell'Unione europea, consultazione pubblica del consorzio di valutazione della politica per i consumatori (CPEC), 2009, consultabile al seguente indirizzo:

[http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/evaluation/pages/eims\\_en.htm](http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/evaluation/pages/eims_en.htm);

lo studio "I ricorsi dei consumatori nell'Unione europea: esperienze, percezioni e opinioni dei consumatori del 2009, consultabile al seguente indirizzo:

[http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/docs/cons\\_redress\\_EU\\_qual\\_study\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/docs/cons_redress_EU_qual_study_report_en.pdf);

la valutazione dei costi di messa in conformità, compresi i costi/oneri amministrativi per le imprese, connessi all'uso della risoluzione alternativa delle controversie (ADR) del 2011. Cfr. inoltre lo studio del Parlamento europeo "Cross-border ADR in the European Union" (ADR transfrontaliera nell'Unione europea), consultabile al seguente indirizzo:

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/imco/dv/adr\\_study/adr\\_study\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/imco/dv/adr_study/adr_study_en.pdf).

<sup>14</sup>La valutazione di impatto è consultabile al seguente indirizzo: [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/docs/summary\\_impact\\_assessment\\_adr\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/docs/summary_impact_assessment_adr_it.pdf).

<sup>15</sup> Consultazione pubblica sull'utilizzo della risoluzione alternativa delle controversie (ADR) quale strumento per risolvere le controversie connesse ad operazioni commerciali e prassi nell'UE:

[http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/Feedback\\_Statement\\_Final.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/Feedback_Statement_Final.pdf). La consultazione è stata lanciata il 18 gennaio 2011 ed è ufficialmente terminata il 15 marzo 2011. Essa ha raccolto 220 contributi

## ***Contenuto delle proposte normative***

*Proposta di direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (direttiva ADR per i consumatori).*

La presente direttiva **si applica agli organismi ADR deputati alla risoluzione in via extragiudiziale di qualsiasi controversia nazionale e transfrontaliera tra consumatori e professionisti connessa alla vendita di beni o alla fornitura di servizi (transazioni B2C)**<sup>16</sup>. Essa riguarda in particolare le procedure di mediazione e quelle extragiudiziali di natura arbitrale. Sono escluse dal campo di applicazione, *ratione materiae*, della direttiva le negoziazioni dirette tra le parti, i sistemi di trattamento dei reclami dei consumatori gestiti dal professionista, gli organismi di risoluzione delle controversie in cui le persone fisiche chiamate alla composizione sono alle dipendenze esclusive del professionista, e i tentativi posti in essere dal giudice al fine di giungere ad una composizione della controversia nel corso di un procedimento giudiziario riguardante la controversia stessa (*art. 2, commi 1 e 2*).

Gli Stati membri sono chiamati a garantire una copertura completa di organismi ADR sul proprio territorio. Nel perseguire siffatto obiettivo essi possono avvalersi degli organismi nazionali esistenti, adeguandone se del caso il campo di applicazione, o possono decidere di istituirne di nuovi<sup>17</sup>.

In base a quanto statuito al *punto 23 dei considerando*, la presente proposta non intende stabilire un obbligo per i professionisti a partecipare a procedure di risoluzione alternativa delle controversie, né stabilisce che l'esito delle stesse sia vincolante per i professionisti qualora un consumatore presenti un reclamo nei loro confronti. **Essa non pregiudica, però, le norme nazionali che obbligano i professionisti a partecipare a tali procedure o rendono vincolante il loro esito, a condizione che tale legislazione non impedisca alle parti di esercitare il loro diritto di accedere al sistema giudiziario secondo le garanzie di cui all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.**

Gli organismi ADR dovranno rispettare **criteri qualitativi di base, in particolare i principi di competenza e imparzialità, trasparenza, efficacia ed equità (Capitolo II, artt. 6-9).**

---

provenienti da diversi soggetti tra cui Autorità nazionali e associazioni di categoria. L'Italia è al quarto posto per numero di contributi inviati alla Commissione.

<sup>16</sup> Sono compresi i reclami presentati dai consumatori nei confronti dei professionisti ma anche quelli presentati dai professionisti contro i consumatori. La direttiva non riguarda le controversie tra imprese (B2B) che saranno oggetto di una specifica proposta legislativa che verrà presentata dalla Direzione Generale Giustizia della Commissione europea nel corso del 2012.

<sup>17</sup> Gli Stati membri non sono obbligati a creare organismi ADR specifici per ciascun settore del commercio al dettaglio. Essi devono avere la possibilità di creare un organismo ADR residuo che tratti le controversie che non rientrano in nessuno degli altri dispositivi di ricorso.

L'art. 8 della proposta di direttiva, rispettivamente alle lettere *c*) e *d*), prevede che **le procedure di risoluzione delle controversie siano gratuite o accessibili a costi moderati per i consumatori, e che la controversia sia risolta entro 90 giorni dalla data in cui l'organismo ADR ha ricevuto il reclamo** (vi è comunque la possibilità per gli organismi ADR di estendere tale periodo qualora la complessità della controversia lo richieda). L'art. 9 statuisce, tra l'altro, che gli Stati membri debbano assicurare che il consumatore, prima di accettare o meno la soluzione proposta, abbia il diritto di ricorrere all'avviso di una fonte indipendente.

Le **autorità** designate da ciascun Stato membro dovranno **monitorare il funzionamento e lo sviluppo degli organismi ADR del proprio territorio**<sup>18</sup>, e valutare se gli organismi ad essa notificati rientrano nel campo di applicazione della direttiva e rispettino i requisiti indicati al Capitolo II (*art. 17, comma 1*). Sulla base di quest'ultima valutazione, dovranno poi elaborare **un elenco degli organismi ADR da notificare alla Commissione europea** (*art. 17, comma 2*).

Per quanto attiene all'informazione del consumatore, l'art. 10, commi 1 e 2, prevede che gli Stati membri si adoperino affinché i professionisti rendano facilmente accessibili tutte le informazioni concernenti gli organismi ADR competenti a trattare eventuali controversie con i consumatori, e che informino questi ultimi circa la loro intenzione o meno di ricorrervi<sup>19</sup>.

L'art. 11 statuisce che gli Stati membri debbano poi garantire che i consumatori possano ottenere assistenza se coinvolti in una controversia transfrontaliera (tale responsabilità può essere delegata ai rispettivi centri della rete ECC-Net, ad associazioni dei consumatori o a qualsiasi altro organismo). L'art. 13, con riferimento alle controversie transfrontaliere, prevede infine che gli Stati membri promuovano l'adesione degli ADR alle reti di organismi ADR di un determinato settore o area quando trattano controversie in tale settore o area.

L'art. 23 delle disposizioni finali stabilisce che la Commissione europea trasmetta ogni tre anni al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della direttiva<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> L'articolo 17, comma 5, prevede che ogni autorità competente pubblichi ogni due anni una relazione sullo sviluppo e sul funzionamento degli organismi ADR.

<sup>19</sup> In base all'art. 18, gli Stati membri dovranno stabilire norme riguardanti sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive da irrogare in caso di violazione delle disposizioni della direttiva relative, tra l'altro, all'informazione dei consumatori da parte dei professionisti, ivi comprese quelle previste all'art. 10.

<sup>20</sup> Si evidenzia che gli artt. 19 e 20 delle disposizioni finali prevedono che il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori (GU L 364 del 9.12.2004, pag. 1) e la direttiva 2009/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009 relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori (GU L 110 dell'1.5.2009, pagg. 30-36) siano modificati per includere nei loro allegati un riferimento alla presente direttiva.

*Proposta di regolamento relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori (regolamento sull'ODR per i consumatori)*

Nella **Comunicazione "Un'agenda digitale europea"**<sup>21</sup>, tra le varie azioni volte a istituire un Mercato unico digitale, la Commissione ha annunciato il lancio di una strategia a livello europeo per migliorare i sistemi alternativi di risoluzione delle controversie, con particolare riferimento all'istituzione di un sistema di risoluzione delle controversie *online* applicabile a tutta l'UE per le operazioni di commercio elettronico.

Attualmente circa metà dei sistemi ADR offre ai consumatori la possibilità di presentare *online* il proprio reclamo, ma un numero estremamente esiguo consente di espletare l'intera procedura in linea. Tale mancanza rappresenta un evidente ostacolo alle operazioni transfrontaliere di commercio elettronico e di conseguenza allo sviluppo del Mercato interno digitale.

La presente proposta di regolamento mira a istituire un **sistema ODR a livello europeo (la piattaforma europea di risoluzione delle controversie online) per la risoluzione delle controversie tra consumatori e professionisti connesse alla vendita di beni e alla fornitura di servizi online a livello transfrontaliero**<sup>22</sup>. Si tratta di un **sito web interattivo- accessibile gratuitamente in tutte le lingue ufficiali dell'Unione europea** - che funziona come una sorta di sportello unico e consente a consumatori e professionisti di presentare reclami attraverso un apposito modulo elettronico disponibile in tutte le lingue ufficiali dell'Unione. La piattaforma una volta ricevuto il reclamo, e previo accordo delle parti, provvede a trasmetterlo al sistema ADR competente, il quale deve **comporre la controversia entro 30 giorni dalla data di avvio della procedura (articolo 9, lettera b)**<sup>23</sup>.

Tutti gli organismi ADR notificati alla Commissione europea, ai sensi dell'*art. 17, comma 2*, della proposta di direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, sono registrati elettronicamente nella piattaforma ODR europea.

All'*art. 6, commi 1 e 2*, la proposta di regolamento prevede la designazione da parte di ogni Stato membro di un **"punto di contatto ODR"** chiamato a fornire assistenza per la risoluzione delle controversie riguardanti reclami presentati attraverso la piattaforma. Tutti i punti di contatto nazionali entrano a far parte di una più vasta **rete di assistenza** istituita dalla Commissione europea (*art. 6, comma 3*).

---

<sup>21</sup> Iniziativa faro della Strategia Europa 2020: "Un'agenda digitale europea", COM (2010) 245.

<sup>22</sup> Non si applica alle controversie tra consumatori e professionisti connesse alla vendita di beni o alla fornitura di servizi *online* se almeno uno di essi non è stabilito o non è residente in uno Stato membro dell'Unione al momento dell'ordine di beni o servizi o se il professionista e il consumatore sono entrambi stabiliti o residenti nello stesso Stato membro (*considerando n. 8*).

<sup>23</sup> Analogamente a quanto previsto dalla proposta di direttiva sull'ADR, l'organismo ADR può prorogare tale termine in caso di controversie complesse.

La Commissione europea è responsabile della piattaforma per quanto concerne il suo sviluppo, il funzionamento, la manutenzione e la sicurezza dei dati.

Sulla base dell'*art. 16* della presente proposta, la Commissione europea può inoltre adottare **atti delegati**, *ex art. 290* del TFUE, per integrare o modificare elementi non essenziali del regolamento per quanto concerne il tipo di informazione che la parte ricorrente è tenuta a fornire nel modulo elettronico di reclamo (vedi allegato alla presente proposta).

### *Impatto sul bilancio dell'Unione europea*

Con riferimento all'impatto della proposta di regolamento sul bilancio dell'Unione europea, occorre ricordare che l'**azione relativa alla piattaforma europea di risoluzione delle controversie online fa parte del Programma per i consumatori 2014-2020<sup>24</sup>**, e che la **dotazione finanziaria** per l'attuazione della proposta **ammonta, per il periodo 2012-2020, a 4,586 milioni di euro**. Nello specifico, l'Unione sosterrà i **costi connessi allo sviluppo della piattaforma (circa 2 milioni di euro), cui si aggiungono i costi annui di manutenzione e di funzionamento pari a circa 300.000 euro**.

La proposta di direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori non impatta, invece, sul bilancio dell'Unione europea.

### *Adozione e attuazione delle proposte normative*

Il Parlamento e il Consiglio si sono impegnati ad **adottare il pacchetto di proposte entro la fine del 2012 in quanto si tratta di un intervento prioritario nell'ambito dell'Atto unico europeo**. Gli Stati membri avranno 18 mesi per recepire nei propri ordinamenti la direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie per i consumatori nel Mercato unico. Si stima, pertanto, che già **nella seconda metà del 2014, in tutti gli Stati membri dovrebbe essere attiva una rete completa di organismi di risoluzione alternativa delle controversie**.

Considerato che il corretto funzionamento della piattaforma digitale previsto dalla proposta di regolamento è strettamente connesso all'attuazione della summenzionata direttiva, **la piattaforma online per la risoluzione del contenzioso dovrebbe essere operativa solo agli inizi del 2015** (sei mesi dopo il termine ultimo di attuazione della direttiva da parte degli Stati membri).

---

<sup>24</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un programma per i consumatori 2014-2020 (COM(2011) 707).

### ***Base giuridica delle proposte normative***

La **base giuridica** del presente pacchetto di proposte è stata individuata dalla Commissione europea nell'**articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**, laddove si afferma che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del Mercato unico.

Si rammenta che, conformemente all'**articolo 169, comma 1 e comma 2 lettera a)**, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), l'Unione contribuisce alla tutela degli interessi economici dei consumatori mediante misure adottate a norma dell'**articolo 114** nel quadro della realizzazione del Mercato unico.

Si ricorda, inoltre, che, secondo la previsione contenuta nell'**articolo 81, comma 2, lettera g)**, "il Parlamento e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano, in particolare se necessario al buon funzionamento del mercato interno, misure volte a garantire: [...] lo sviluppo di metodi alternativi per la risoluzione delle controversie".

### ***Principi di sussidiarietà e proporzionalità***

La Commissione europea ritiene le proposte in oggetto conformi al **principio di sussidiarietà** poiché gli obiettivi perseguiti possono essere meglio raggiunti attraverso provvedimenti dell'Unione. Le azioni unilaterali a livello di Stati membri produrrebbero una ulteriore situazione di frammentazione che causerebbe una disparità di trattamento per i consumatori e per i professionisti nel Mercato unico. Un intervento a livello europeo garantirebbe, invece, ai consumatori lo stesso grado di protezione e promuoverebbe prassi concorrenziali tra le imprese. Per quanto concerne nello specifico la proposta di regolamento, si rileva che l'obiettivo della creazione di una piattaforma europea di risoluzione delle controversie *online* a livello transfrontaliero, regolamentata da norme comuni, non può essere realizzata in misura sufficiente dai soli Stati membri, richiedendo un'azione a livello dell'Unione europea.

La Commissione considera, inoltre, le presenti proposte congrue alle finalità che intendono perseguire, dunque conformi al **principio di proporzionalità**. Per quanto riguarda in particolare la direttiva quadro, essa si baserà su organismi ADR esistenti, lasciando agli Stati membri la possibilità di scegliere forme e metodi per raggiungere i risultati auspicati.

\* \* \* \* \*

### ***Il contesto italiano***

1. In Italia, il principale strumento normativo che si occupa di risoluzione alternativa delle controversie è costituito dal decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, in materia di «*mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali*», che costituisce l'attuazione della delega contenuta nell'art. 60 della legge n. 69 del 2009. La delega prescriveva che la riforma adottata avrebbe dovuto essere coerente anche «*con la normativa comunitaria*» e tale doveva ritenersi la direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale, il cui termine di recepimento era pendente nel periodo compreso nella delega.

Il decreto legislativo n. 28 del 2010, pertanto, costituisce attuazione della direttiva 2008/52/CE, come risulta anche dal preambolo dello stesso e dalla comunicazione in tal senso effettuata alla Commissione europea<sup>25</sup> e si applica alle controversie civili e commerciali vertenti «*su diritti disponibili*». Ha quindi un ambito di applicazione molto più esteso di quanto concerne le due proposte della Commissione che si riferiscono, invece, ai soli contratti di vendita di beni e fornitura di servizi conclusi tra un professionista e un consumatore.

Il decreto n. 28 del 2010<sup>26</sup> effettua un'attuazione più ampia di quanto richiesto obbligatoriamente dalla direttiva 2008/52/CE, poiché prevede l'applicazione della mediazione non solo alle controversie transfrontaliere, ma anche a quelle tutte interne. Il considerando n. 8 della direttiva prevede infatti che «*le disposizioni della presente direttiva dovrebbero applicarsi soltanto alla mediazione nelle controversie transfrontaliere, ma nulla dovrebbe vietare agli Stati membri di applicare tali disposizioni anche ai procedimenti di mediazione interni*».

Il legislatore italiano ha optato quindi per un'applicazione estesa della mediazione. Il legislatore italiano ha effettuato anche un ulteriore passaggio, in quanto con l'articolo 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010 ha previsto

---

<sup>25</sup> Le misure nazionali di attuazione della direttiva 2008/52/CE, sono elencate al seguente indirizzo: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72008L0052:IT:NOT#FIELD\\_IT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72008L0052:IT:NOT#FIELD_IT).

<sup>26</sup> Successivamente integrato con atti regolamentari adottati ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988. Si tratta del decreto del Ministro della giustizia adottato di concerto con il Ministro per lo sviluppo economico n. 180 del 18 ottobre 2010, pubblicato nella G.U. n. 258 del 4 novembre 2010, avente ad oggetto "Regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi, ai sensi dell'art. 16 del decreto legislativo n. 28 del 2010" e del decreto ministeriale n. 145/2011, che modifica il primo.



**l'esperimento del procedimento di mediazione quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale in tutta una serie di controversie puntualmente elencate<sup>27</sup>.** Si tratta di una previsione che "costringe" le parti delle controversie indicate all'esperimento del procedimento di mediazione, avendo quindi una forte valenza condizionante dell'accesso al giudice, che è temporaneamente impedito per il periodo di svolgimento della mediazione, comunque non superiore ai quattro mesi (art. 6, comma 1, del decreto legislativo n. 28 del 2010). Nei casi in cui la parte adisca il giudice senza aver preliminarmente attivato la procedura di mediazione, il giudice dovrà rilevare d'ufficio l'improcedibilità della domanda e assegnare alle parti il termine di quindici giorni per la presentazione della domanda di mediazione (art. 5, comma 1, penultimo periodo, del decreto legislativo n. 28 del 2010).

L'art. 5, paragrafo 2, della direttiva 2008/52/CE legittima una scelta in tal senso del legislatore italiano, prevedendo che *«la presente direttiva lascia impregiudicata la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio oppure soggetto a incentivi o sanzioni, sia prima che dopo l'inizio del procedimento giudiziario, purché tale legislazione non impedisca alle parti di esercitare il diritto di accesso al sistema giudiziario».*

2. L'obbligatorietà della mediazione nelle controversie indicate dall'art. 5 ha determinato perplessità tra gli operatori giuridici, che hanno condotto l'Organismo unitario dell'Avvocatura, insieme ad alcuni Consigli dell'Ordine degli Avvocati, a ricorrere in sede giurisdizionale chiedendo l'annullamento del decreto ministeriale n. 180 del 2010. Il **Tar Lazio**, sez. I, con ordinanza 12 aprile 2011, n. 3202, ha così sollevato questione di legittimità costituzionale *"dell'art. 5 del d. lgs. n. 28 del 2010, comma 1, primo periodo (che introduce a carico di chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa alle controversie nelle materie espressamente elencate l'obbligo del previo esperimento del procedimento di mediazione), secondo periodo (che prevede che l'esperimento di mediazione è condizione di procedibilità della*

---

<sup>27</sup> Si tratta delle controversie in materia di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti, da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari. Su tali controversie, elencate nel comma 1 dell'articolo 5, occorre preliminarmente esperire il procedimento di mediazione ai sensi del decreto n. 28 del 2010 ovvero il procedimento di conciliazione previsto dal decreto legislativo 8 ottobre 2007, n. 179, ovvero il procedimento istituito in attuazione dell'articolo 128-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, per le materie ivi regolate. Va ricordato che, secondo l'art. 24 del decreto legislativo n. 28 del 2010, le disposizioni dell'art. 5, comma 1, acquistano efficacia decorsi dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto (e cioè il 20 marzo 2011, essendo lo stesso stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 5 marzo 2010) e si applicano ai processi successivamente iniziati. Inoltre, l'art. 2, comma 16-*decies*, del decreto legge n. 225 del 2010, convertito in legge con modificazioni dalla legge n. 10 del 2011, ha prorogato il termine dell'art. 24 di ulteriori dodici mesi, ma limitatamente alle controversie in materia di **condominio** e di **risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti**. Tali ultime controversie saranno, quindi, soggette alla mediazione obbligatoria per i procedimenti che iniziano il 20 marzo 2012.

*domanda giudiziale), terzo periodo (che dispone che l'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto o rilevata d'ufficio dal giudice)".*

Il Tar Lazio ha anche sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, del decreto legislativo n. 28 del 2010 laddove dispone che abilitati a costituire organismi deputati, su istanza della parte interessata, a gestire il procedimento di mediazione sono gli enti pubblici e privati che diano garanzie di "serietà ed efficienza".

**I vizi di costituzionalità denunciati** sono costituiti dall'eccesso di delega, per contrasto con la legge n. 69 del 2009, nella misura in cui il Governo ha istituito un meccanismo di mediazione-conciliazione obbligatoria, e non meramente facoltativa, senza apposita autorizzazione del Parlamento e dal contrasto con l'art. 24 della Costituzione, nella misura in cui le citate disposizioni *"determinano, nelle considerate materie, una incisiva influenza da parte di situazioni preliminari e pregiudiziali sull'azionabilità in giudizio di diritti soggettivi e sulla successiva funzione giurisdizionale statuale, su cui lo svolgimento della mediazione variamente influisce"*.

3. In riferimento a **meccanismi che prefigurano tentativi di conciliazione obbligatoria**, pregiudiziali rispetto all'accesso alla tutela giurisdizionale, non può non ricordarsi la sentenza della **Corte di giustizia del 18 marzo 2010**, cause c-317/08, c-318/08, c-319/08 e c-320/08, che ha statuito che *"l'art. 34 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, 2002/22/CE, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale)<sup>28</sup> dev'essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa di uno Stato membro in forza della quale le controversie in materia di servizi di comunicazioni elettroniche tra utenti finali e fornitori di tali servizi, che riguardano diritti conferiti da tale direttiva, devono formare oggetto di un tentativo obbligatorio di conciliazione extragiudiziale come condizione per la ricevibilità dei ricorsi giurisdizionali*.

*Neanche i principi di equivalenza e di effettività, nonché il principio della tutela giurisdizionale effettiva, ostano ad una normativa nazionale che impone per*

---

<sup>28</sup> L'art. 34 della direttiva «servizio universale», intitolato «Risoluzione extragiudiziale delle controversie», recita: «1. Gli Stati membri provvedono affinché esistano procedure extragiudiziali trasparenti, semplici e poco costose per l'esame delle controversie irrisolte, in cui sono coinvolti i consumatori, relative alle questioni contemplate dalla presente direttiva. Gli Stati membri provvedono affinché tali procedure consentano un'equa e tempestiva risoluzione delle controversie e, nei casi giustificati, possono adottare un sistema di rimborso e/o di indennizzo. Gli Stati membri possono estendere gli obblighi di cui al presente paragrafo alle controversie che coinvolgono altri utenti finali.  
2. Gli Stati membri provvedono affinché le rispettive legislazioni nazionali non ostacolino la creazione, a un adeguato livello territoriale, di uffici e servizi on line per l'accettazione di reclami, incaricati di facilitare l'accesso dei consumatori e degli utenti finali alle strutture di composizione delle controversie.  
3. Se in tali controversie sono coinvolti soggetti di Stati membri diversi, gli Stati membri coordinano i loro sforzi per pervenire ad una risoluzione della controversia.  
4. Il presente articolo non pregiudica le procedure giudiziarie nazionali».

*siffatte controversie il previo esperimento di una procedura di conciliazione extragiudiziale, a condizione che tale procedura non conduca ad una decisione vincolante per le parti, non comporti un ritardo sostanziale per la proposizione di un ricorso giurisdizionale, sospenda la prescrizione dei diritti in questione e non generi costi, ovvero generi costi non ingenti, per le parti, e purché la via elettronica non costituisca l'unica modalità di accesso a detta procedura di conciliazione e sia possibile disporre provvedimenti provvisori nei casi eccezionali in cui l'urgenza della situazione lo impone".*

Si trattava di un caso in cui la Corte è stata adita in via pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE (già art. 234 del TCE) dal Giudice di pace di Ischia. Le domande di pronuncia pregiudiziale riguardavano l'interpretazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva rispetto ad una normativa nazionale (quella italiana sui CO.RE.COM) che prevede un tentativo obbligatorio di conciliazione extragiudiziale come condizione di procedibilità dei ricorsi giurisdizionali in talune controversie tra operatori e utilizzatori finali rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2002/22/CE<sup>29</sup>.

La Corte di giustizia fornisce quindi i **criteri con cui interpretare la compatibilità con l'ordinamento europeo di atti giuridici che stabiliscano l'obbligatorietà di soluzioni alternative delle controversie quali condizioni di procedibilità della domanda giudiziale.**

Tali atti devono stabilire procedure che:

- a) non devono condurre ad una **decisione vincolante** per le parti;
- b) non devono comportare un **ritardo sostanziale** per la proposizione di un ricorso giurisdizionale;
- c) devono prevedere la **sospensione della prescrizione** dei diritti in questione;
- d) non devono generare **costi**, o non devono generare costi ingenti, per le parti;
- e) la **via elettronica** non deve costituire l'unica modalità di accesso a detta procedura di conciliazione;
- f) sia possibile disporre **provvedimenti provvisori** nei casi eccezionali in cui l'urgenza della situazione lo impone.

4. La Corte di giustizia è stata recentemente adita anche in riferimento al decreto legislativo n. 28 del 2010. Il Giudice di pace di Mercato San Severino il 26 settembre 2011 ha infatti chiesto alla Corte di verificare se gli artt. 6 e 13 della

---

<sup>29</sup> L'Italia ha trasposto la direttiva 2002/22/CE con il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante il codice delle comunicazioni elettroniche, il cui art. 84 ha delegato l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ad adottare procedure extragiudiziali trasparenti, semplici e poco costose per l'esame delle controversie in cui sono coinvolti i consumatori e gli utenti finali. Con delibera 173/07/CONS (GURI n. 120 del 25 maggio 2007, pag. 19), l'autorità ha approvato il regolamento sulle procedure di risoluzione delle controversie tra operatori di comunicazione e utenti, i cui articoli 3 e 13 hanno previsto il tentativo obbligatorio di conciliazione.

CEDU, l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la direttiva 2008/52/CE, il principio generale del diritto dell'Unione di **tutela giurisdizionale effettiva** ed, in generale, il diritto dell'Unione nel suo complesso ostino a che venga introdotta in uno degli Stati membri dell'Unione europea una normativa come quella recata, in Italia, dal decreto legislativo n. 28/2010 e dal decreto ministeriale n. 180/2010, come modificato dal decreto ministeriale n. 145/2011, secondo la quale, tra l'altro:

— il giudice deve condannare, al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una somma di **importo corrispondente al contributo unificato dovuto** per il giudizio, la parte che non abbia partecipato al procedimento di mediazione senza giustificato motivo;

— **il termine entro cui deve concludersi il tentativo di mediazione può arrivare fino a quattro mesi;**

— **il costo della procedura di mediazione obbligatoria** è almeno due volte più elevato di quello del processo giurisdizionale che la procedura di mediazione mira a scongiurare e la sproporzione aumenta esponenzialmente con l'aumentare del valore della controversia (fino a far diventare il costo della mediazione anche più che sestuplo rispetto al costo del processo giurisdizionale) o con l'aumentare della sua complessità (in tale ultimo caso rivelandosi necessaria la nomina di un esperto, da retribuirsi dalle parti della procedura, che aiuti il Mediatore in controversie che richiedono specifiche competenze tecniche senza che la relazione tecnica stilata dall'esperto o le informazioni da lui acquisite possano essere utilizzate nel successivo giudizio)<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Le altre domande formulate dal Giudice di Pace chiedono alla Corte di Lussemburgo di valutare se l'ordinamento europeo osta alla normativa italiana sulla mediazione obbligatoria secondo la quale:

— il giudice può desumere, nel successivo giudizio, argomenti di prova a carico della parte che ha mancato di partecipare, senza giustificato motivo, ad un procedimento di mediazione obbligatoria;

— il giudice deve escludere la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice che ha rifiutato una proposta di conciliazione, riferibili al periodo successivo alla formulazione della stessa, e deve condannarla al rimborso delle spese sostenute dalla parte soccombente relative allo stesso periodo, nonché al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di un'ulteriore somma di importo corrispondente a quella già versata per l'imposta dovuta (contributo unificato), se la sentenza con la quale definisce la causa intentata dopo la formulazione della proposta rifiutata corrisponda interamente al contenuto della proposta stessa;

— il giudice, ricorrendo gravi ed eccezionali ragioni, può escludere la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice per l'indennità corrisposta al mediatore e per il compenso dovuto all'esperto, anche se il provvedimento che definisce il giudizio non corrisponda interamente al contenuto della proposta;

— il Mediatore può, o addirittura deve, formulare una proposta di conciliazione anche in mancanza di accordo delle parti ed anche in caso di mancata partecipazione delle parti alla procedura;

— pur dopo il decorso del termine di quattro mesi dall'inizio della procedura l'azione sarà proponibile solo dopo che sarà stato acquisito, presso la segreteria dell'Organismo di mediazione, il verbale di mancato accordo, redatto dal Mediatore, con l'indicazione della proposta rifiutata;

— non è escluso che i procedimenti di mediazione possano moltiplicarsi — con conseguente moltiplicazione dei tempi di definizione della controversia — tante volte quante siano le domande nuove legittimamente proposte nel corso del medesimo giudizio nel frattempo iniziato.

È verosimile che la Corte di giustizia affronterà le questioni sollevate dal Giudice di Pace di Mercato San Severino in riferimento al decreto n. 28 del 2010 rifacendosi al precedente costituito dalla sentenza del 18 marzo 2010 e, quindi, ai criteri di compatibilità prima ricordati.

A titolo di esempio, dovrà valutare se il termine di quattro mesi previsto dall'art. 6, comma 1, del decreto n. 28 del 2010 per lo svolgimento della procedura di mediazione obbligatoria "*comporti un ritardo sostanziale per la proposizione di un ricorso giurisdizionale*".

5. Su **alcuni aspetti dell'attuazione della direttiva 2008/52/CE in Italia**, il **Parlamento europeo**, con la già citata risoluzione del 13 settembre 2011<sup>31</sup>, ha effettuato alcune considerazioni e valutazioni. Per quanto riguarda più specificamente la **questione dell'obbligatorietà della mediazione**, la risoluzione afferma che:

*"7. osserva che, oltre agli incentivi finanziari, taluni Stati membri il cui sistema giudiziario è oberato hanno fatto ricorso a norme che rendono obbligatorio avvalersi della mediazione; nota che in tali casi le cause non possono essere depositate in tribunale fino a quando le parti non avranno prima tentato di risolvere le questioni tramite la mediazione;*

*8. sottolinea che l'esempio più lampante è il decreto legislativo italiano n. 28 che punta a riformare il sistema giuridico e ad alleggerire il carico di lavoro dei tribunali italiani, notoriamente congestionati, riducendo i casi e il tempo medio di nove anni per risolvere un contenzioso in una causa civile; osserva che, come previsto, ciò non è stato accolto con favore dagli operatori, i quali hanno impugnatato il decreto dinanzi ai tribunali e sono addirittura scesi in sciopero;*

*9. sottolinea che, nonostante le polemiche, gli Stati membri la cui legislazione nazionale va oltre i requisiti di base della direttiva sulla mediazione sembrano aver raggiunto risultati importanti nella promozione del trattamento non giudiziario delle controversie in materia civile e commerciale; osserva che i risultati raggiunti, in particolare in Italia, Bulgaria e Romania, dimostrano che la mediazione può contribuire a una soluzione extragiudiziale conveniente e rapida delle controversie attraverso procedure adeguate alle esigenze delle parti;*

*10. osserva che nel sistema giuridico italiano la mediazione obbligatoria sembra raggiungere l'obiettivo di diminuire la congestione nei tribunali; ciononostante sottolinea che la mediazione dovrebbe essere promossa come una forma di giustizia alternativa praticabile, a basso costo e più rapida, piuttosto che come un elemento obbligatorio della procedura giudiziaria".*

\* \* \* \* \*

---

<sup>31</sup> Attuazione della direttiva relativa alla mediazione tra gli Stati membri, la sua incidenza sulla mediazione e la sua adozione nei tribunali (P7\_TA-PROV(2011)0361 A7-0275/2011).

Va, peraltro, e conclusivamente, ricordato che l'art. 11 della direttiva 2008/52/CE prevede che la Commissione europea predisponga entro il 21 maggio 2016 una relazione sull'attuazione della direttiva, in cui si esamina lo sviluppo della mediazione nell'Unione europea e l'impatto negli Stati membri. La relazione, se del caso, è corredata da proposte di modifica della direttiva.

Inoltre, il piano d'azione della Commissione europea per l'attuazione del programma di Stoccolma (COM(2010) 171, del 29 aprile 2010) prevede una Comunicazione sull'attuazione della direttiva sulla mediazione nel 2013.



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 29.11.2011  
COM(2011) 791 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

**Risoluzione alternativa delle controversie per i consumatori nel mercato unico**

## 1. LA NECESSITÀ DI POTER ACCEDERE A SISTEMI DI RICORSO EFFICACI

Nella "Strategia Europa 2020" si afferma che un mercato unico più forte, più profondo e più esteso è fondamentale ai fini della crescita e della creazione di posti di lavoro. Per essere in grado di affrontare tale sfida il mercato unico deve adeguarsi ad una nuova realtà caratterizzata, in particolare, dal crescente ricorso ad internet per la vendita al dettaglio e dalla nascita di nuovi tipi di servizi. La fiducia dei consumatori nel mercato unico è minata dalla mancanza di sicurezza nel fatto che i loro problemi connessi ad acquisti di beni e servizi possano essere affrontati con efficienza. La presente comunicazione intende illustrare in che modo le proposte della Commissione sulla risoluzione alternativa delle controversie (ADR) e sulla risoluzione delle controversie online (ODR) contribuiscano a promuovere l'accesso ad una risoluzione rapida, economica ed efficace delle controversie, grazie alle procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie, uno strumento che consente ai consumatori di far valere i propri diritti e che li pone al centro del mercato unico. Le proposte fanno parte delle dodici iniziative fondamentali dell'Atto per il mercato unico<sup>1</sup>.

Come indicato nella relazione Monti "Una nuova strategia per il mercato unico"<sup>2</sup>, nonché nell'Atto per il mercato unico, esso rappresenta un ideale, uno spazio che attraversa le frontiere nazionali, nel quale i cittadini e le imprese si possono spostare e esercitare liberamente i propri diritti. Questo implica ovviamente la capacità di effettuare operazioni commerciali transfrontaliere. Tuttavia, sia per i consumatori che per le imprese, il mercato unico continua a presentare vari problemi.

Nell'UE è stato raggiunto un livello elevato di tutela dei consumatori, ma per i consumatori è ancora difficile far valere i propri diritti. Da recenti studi risulta che nell'UE il numero di controversie presentate all'ADR, compresa l'ODR, è cresciuto da 410 000 nel 2006 a 530 000 nel 2008<sup>3</sup>. Tuttavia, nel 2010 solo il 5% dei consumatori europei ha trasmesso il proprio caso ad un organismo ADR<sup>4</sup> e solo il 9% delle imprese riferiscono di aver fatto ricorso all'ADR<sup>5</sup>. Il numero di controversie connesse a operazioni oltre confine è in aumento<sup>6</sup>. Tuttavia la maggior parte dei reclami presentati dai consumatori resta irrisolta. Il ricorso a strumenti semplici, efficienti e poco costosi per risolvere le controversie tramite le procedure ADR non è ancora pienamente utilizzato.

La realtà dimostra che i consumatori non sfruttano appieno le possibilità offerte dal mercato unico in termini di una scelta più ampia di prodotti o una concorrenza più efficace sui prezzi e sulla qualità. I consumatori temono che, acquistando oltre confine, in caso di problemi sia

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – L'Atto per il mercato unico, dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia, "Insieme per una nuova crescita", COM(2011) 206, pag. 9.

<sup>2</sup> Relazione di Mario Monti al Presidente della Commissione europea "Una nuova strategia per il mercato unico" del 9 giugno 2010.

<sup>3</sup> ADR study, p. 8; [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/adr\\_study.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_study.pdf)

<sup>4</sup> Eurobarometro 342, pag. 184.

<sup>5</sup> Eurobarometro 300, pag. 76.

<sup>6</sup> Nel 2009 sono pervenuti ai Centri europei dei consumatori (ECC) 35 000 reclami transfrontalieri, il 55% in più rispetto al 2005. La quota di reclami riguardanti operazioni commerciali online ammontava ad oltre il 55% nel 2009 e nel 2010 ed è raddoppiata rispetto al 2006. Nel 2009, 38 membri della rete Fin-Net riferiscono di aver trattato 1542 controversie mentre, nel 2010, 32 membri ne avrebbero trattate 1800.



difficile trovare una soluzione<sup>7</sup> e, di conseguenza, sono attualmente poco propensi ad acquistare oltre confine.

I dati empirici dimostrano che, prima di presentare il caso ad un tribunale, i consumatori operano una stima del tempo, dei soldi e degli sforzi necessari per ottenere un risarcimento e solo dopo mettono tali criteri in relazione con il valore della loro rivendicazione<sup>8</sup>. Di fronte alla complessità delle leggi che disciplinano le controversie, soprattutto quelle riguardanti operazioni transfrontaliere, i consumatori spesso non sono convinti che rivolgersi al tribunale sia una soluzione attuabile e, nella maggior parte dei casi, abbandonano tale opzione se un primo contatto con l'operatore commerciale non fornisce risultati.

Allo stesso modo le aziende, soprattutto le piccole aziende, ritengono rischiosa l'eventualità di dover affrontare sistemi giuridici e giudiziari che non conoscono<sup>9</sup>. Per tale motivo spesso i professionisti si astengono dall'avventurarsi su nuovi mercati che fornirebbero loro l'accesso a nuovi clienti e la possibilità di espandersi. Questa mancanza di fiducia influisce sulla competitività delle imprese.

La crescita del commercio elettronico ha aumentato le dimensioni delle opportunità non sfruttate: internet offre a tutte le imprese una vetrina verso il mondo e per i consumatori acquistare usando il loro laptop è facile quanto recarsi nei negozi della loro città. Tuttavia in Europa il commercio elettronico, soprattutto quello transfrontaliero, prende piede con notevole lentezza.

Fra le altre iniziative che la Commissione dovrà avviare per porre rimedio alla situazione, un modo efficace di migliorare il ricorso nel mercato interno consiste nel migliorare la disponibilità ed incrementare l'uso dei sistemi di risoluzione extragiudiziale delle controversie. L'ADR costituisce un'alternativa rapida e a basso costo per i consumatori e le imprese che cercano di risolvere le loro controversie. La maggior parte delle procedure ADR è gratuita per i consumatori o ha costi moderati (inferiori a 50 EUR). Gran parte delle controversie trattate dagli organismi ADR sono concluse entro 90 giorni<sup>10</sup>.

La maggioranza dei consumatori che si sono avvalsi dell'ADR lo ricordano come un processo diretto e trasparente, nel quale sono forniti sostegno e consulenza<sup>11</sup>. I consumatori sono quindi più inclini a risolvere le controversie attraverso l'ADR che attraverso i procedimenti

---

<sup>7</sup> Eurobarometro 252, pag. 55: il 71% dei consumatori ritiene che la soluzione dei problemi sia più difficile quando si acquista all'estero.

<sup>8</sup> Eurobarometro 342: il 39% dei consumatori europei non si è rivolto ad un tribunale in caso di problemi perché gli importi in questione erano troppo esigui oppure perché il procedimento sarebbe stato troppo costoso rispetto all'importo in oggetto.

<sup>9</sup> Flash Eurobarometro 224 "Business attitudes towards cross-border sales and consumer protection" (*Atteggiamento delle imprese nei confronti delle vendite transfrontaliere e della tutela del consumatore*), The Gallup Organisation, 2008 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_224\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_224_en.pdf): il 59% delle imprese afferma che un ostacolo importante o molto importante alle vendite transfrontaliere è il costo potenzialmente più elevato connesso alla risoluzione di controversie e conflitti transfrontalieri rispetto alle controversie a livello nazionale.

<sup>10</sup> Cfr.: studio ADR, pag. 8.

<sup>11</sup> Cfr.: studio sui ricorsi dei consumatori nell'UE: esperienze, percezioni e scelte dei consumatori, TNS qual, 2009, pag. 48.

giudiziari. Anche le imprese preferiscono risolvere le controversie avvalendosi dell'ADR e quelle che lo hanno già fatto lo farebbero nuovamente in futuro<sup>12</sup>.

Tuttavia la diversità e lo squilibrio nella disponibilità geografica e settoriale degli organismi ADR non consentono ai consumatori e alle aziende di sfruttarne appieno il potenziale. In taluni Stati membri non sono ancora stati creati organismi ADR. In altri Stati membri gli organismi ADR esistenti coprono solo una parte del territorio o sono competenti solo per settori specifici del mercato al dettaglio. Questa situazione ha generato complessità, che ha un effetto inibitorio sulla loro efficienza e dissuade i consumatori e le imprese dal farvi ricorso. Inoltre i consumatori e le imprese spesso non sono consapevoli della possibilità di avvalersi di un organismo di ADR esistente per risolvere le controversie, o non sono sicuri che la loro controversia rientri nelle competenze di un determinato organismo ADR.

La Commissione promuove attivamente l'ADR da oltre 10 anni. Le due raccomandazioni adottate dalla Commissione nel 1998<sup>13</sup> e nel 2001<sup>14</sup> hanno avuto un effetto positivo, in particolare nel fissare una serie di criteri qualitativi fondamentali che gli organismi ADR sono tenuti a rispettare. Tuttavia, come illustrato sopra, essi non bastano per conferire ai consumatori fiducia nel mercato unico.

Per poter sviluppare appieno il potenziale del mercato unico quale motore di crescita per l'economia europea serve un intervento legislativo che garantisca che ogni consumatore nell'UE possa presentare una controversia ad un organismo ADR competente, a prescindere dal settore in cui si è verificata e dal fatto che riguardi una transazione nazionale o transfrontaliera.

Nell'ambito della strategia di soluzione del problema connesso al lento sviluppo del commercio elettronico in Europa, l'Agenda europea del digitale ha raccomandato di adottare misure a livello dell'UE volte a migliorare i sistemi di ADR ed ha annunciato che la Commissione intende proporre uno strumento di ricorso online per il commercio elettronico a livello dell'UE, al fine di ripristinare la necessaria fiducia nell'acquisto online.

Per raggiungere questi obiettivi senza imporre oneri eccessivi ed inutili agli Stati membri, la Commissione propone misure legislative basate sugli organismi che esistono già negli Stati membri.

Tale strategia è necessaria non solo perché i sistemi di risoluzione delle controversie sono più efficaci se si basano sulla realtà locale, ma anche perché consente di lasciare agli Stati membri il margine necessario per decidere quale sia il modo migliore di rispettare i loro obblighi. In particolare, per gli Stati membri in cui non esistono organismi ADR non sussiste l'obbligo di garantire che uno specifico organismo di ADR sia istituito per ogni settore del commercio al

---

<sup>12</sup> Eurobarometro 300, pag. 79: il 54% delle imprese opterebbe per l'ADR e l'82% di quelle che lo hanno già utilizzato lo riutilizzerebbe in futuro. Questo risultato è ulteriormente confermato se si considera la soddisfazione delle imprese; fra quelle che hanno usato l'ADR, il 76% lo ritiene un buon modo di risolvere le controversie (European Business Test Panel, [http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2010/adr/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2010/adr/index_en.htm))

<sup>13</sup> Raccomandazione 98/257/CE della Commissione riguardante i principi applicabili agli organismi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo (GU L 115 del 17.4.1998, pag. 31).

<sup>14</sup> Raccomandazione della Commissione 2001/310/CE sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo (GU L 109 del 19.4.2001, pag. 56).

dettaglio. Gli Stati possono invece decidere di istituire un organismo unico o transsettoriale per colmare le lacune della copertura ADR del loro territorio.

La presente comunicazione "Risoluzione alternativa delle controversie per i consumatori nel mercato unico" è pertanto accompagnata da due proposte legislative sull'ADR e sull'ODR. Le suddette proposte intendono semplificare, per i consumatori, le vie di ricorso nel mercato unico in caso di acquisti online o offline e, per tale motivo, contribuiscono concretamente alla crescita e alla stabilità economica attraverso la promozione della domanda dei consumatori.

Nel programma di lavoro della Commissione per il 2011 l'ADR per i consumatori è ritenuta una delle proposte strategiche della Commissione per il 2011<sup>15</sup>. Secondo l'Atto per il mercato unico<sup>16</sup> la legislazione relativa alla risoluzione alternativa delle controversie e alla risoluzione delle controversie online è una delle iniziative fondamentali di rilancio della crescita e rafforzamento della fiducia dei consumatori nel mercato unico.

Il sostegno politico a tale strategia è già stato annunciato ai livelli più elevati. Sia il Parlamento europeo<sup>17</sup> che il Consiglio<sup>18</sup> hanno sostenuto il futuro intervento legislativo dell'UE nel settore dell'ADR e dell'ODR. Inoltre, il Consiglio europeo di primavera ed il Consiglio europeo di ottobre hanno chiesto che le proposte siano adottate entro la fine del 2012 nell'ambito degli impegni coordinati per fornire nuovo slancio al mercato unico<sup>19</sup>.

La legislazione proposta riguarda le controversie contrattuali tra consumatori e professionisti connesse alla vendita di merci o alla fornitura di servizi. Sono compresi i reclami presentati dai consumatori nei confronti di professionisti, ma anche quelli dei professionisti nei confronti dei consumatori. Le proposte non riguardano però le controversie tra imprese (controversie impresa-impresa). La relazione tra consumatori e imprese è diversa da quella fra imprese. Le asimmetrie della relazione tra professionisti e consumatori hanno dato origine a norme specifiche sulla protezione del consumatore, incluse quelle sulla sua informazione, che disciplinano le suddette operazioni. Durante le consultazioni pubbliche svolte dalla Commissione tutte le parti in causa (imprese, consumatori, autorità nazionali) hanno affermato che tali specificità devono essere anche rispecchiate nella legislazione dell'Unione sull'ADR, nell'ambito della quale devono essere adottate misure specifiche per l'ADR relative alle controversie dei consumatori.

È importante anche promuovere lo sviluppo di reti europee di organismi ADR, al fine di agevolare la risoluzione di controversie transfrontaliere. Gli organismi nazionali di ADR devono far parte di reti settoriali europee esistenti, che consentono loro di operare in modo efficiente e di fornire una copertura adeguata di ADR per le controversie transfrontaliere in tali settori (ad es. "*FIN-NET- Network for settling cross-border financial disputes out-of-court*", Rete per la composizione extragiudiziale delle controversie finanziarie

---

<sup>15</sup> Programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2011, COM(2010) 623.

<sup>16</sup> Atto per il mercato unico, COM(2011) 206, pag. 9.

<sup>17</sup> Risoluzione del PE del 6 aprile 2011 sulla governance e la partnership nel mercato unico [2010/2289(INI)].

<sup>18</sup> Conclusioni del Consiglio Competitività del 30 maggio 2011 sulle priorità per il rilancio del mercato unico (Doc. 10993/11).

<sup>19</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 (EUCO 10/11) e del 23 ottobre 2011 (EUCO 52/11).

transfrontaliere<sup>20</sup>, è costituita da organismi ADR che trattano controversie transfrontaliere tra consumatori e fornitori di servizi finanziari).

Inoltre, negli ultimi anni sono state elaborate varie iniziative volte a sviluppare all'interno dell'UE organismi ADR transnazionali, in cui i professionisti di diversi Stati membri aderiscono allo stesso organismo ADR sito in uno Stato membro<sup>21</sup>. La realizzazione di tali iniziative dovrebbe essere ulteriormente promossa.

La legislazione proposta è un elemento fondamentale della costruzione di sistemi di risoluzione extragiudiziale efficaci ed efficienti. In quanto tale, essa va considerata come una preparazione ad ulteriori misure di completamento del quadro, ovvero l'elaborazione di un'ADR collettiva e di una strategia europea per la composizione collettiva.

La Commissione propone due iniziative collegate fra loro, una direttiva sull'ADR ed un regolamento sull'ODR. Le due proposte si completano a vicenda. L'attuazione della direttiva metterà a disposizione in tutta l'UE organismi ADR di qualità per tutti i reclami dei consumatori relativi a controversie contrattuali connesse alla vendita di beni o alla fornitura di servizi. Questa realizzazione è fondamentale per il funzionamento della piattaforma ODR che sarà istituita dal regolamento.

### **1.1. DIRETTIVA SULL'ADR**

La direttiva sull'ADR per i consumatori intende garantire la disponibilità di organismi ADR di qualità per trattare le controversie contrattuali dei consumatori connesse alla vendita di beni e alla fornitura di servizi da parte di professionisti.

La direttiva affronta i tre problemi principali identificati attraverso la consultazione delle parti interessate e avvalendosi di studi svolti su incarico della Commissione. I problemi sono i seguenti:

- a) lacune nella copertura degli organismi ADR sia a livello settoriale che a livello geografico;
- b) scarsa consapevolezza e informazioni insufficienti che non consentono né ai consumatori, né alle aziende di avvalersi degli organismi ADR nonché
- c) qualità variabile dell'ADR: numerosi organismi ADR non rispettano i principi fondamentali stabiliti dalle due raccomandazioni della Commissione.

Innanzitutto sarà importante garantire che gli organismi ADR siano disponibili per tutte le controversie dei consumatori connesse a operazioni commerciali sul mercato unico. La direttiva intende garantire che in tutta l'UE esistano organismi ADR a copertura di tutte le controversie contrattuali dei consumatori connesse alla vendita di beni o alla fornitura di servizi.

---

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finservices-retail/finnet/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/finnet/index_en.htm)

<sup>21</sup> Si consulti, ad esempio "European car rental conciliation service (ECRCS)", *Servizio di composizione delle controversie nel settore dell'autonoleggio in Europa*, un progetto pilota avviato nel 2010 per trattare le controversie connesse al noleggio transfrontaliero di automobili all'interno dell'Europa (<http://www.leaseurope.org/index.php?page=consumer-redress-service>).

Inoltre la mancanza di informazioni dettagliate costituisce per i consumatori, ma anche per i professionisti commerciali, un notevole ostacolo all'uso dell'ADR. I professionisti saranno tenuti a fornire ai consumatori informazioni su quale sia l'organismo di ADR competente a trattare le potenziali controversie che li interessano. I professionisti saranno inoltre tenuti ad informare i consumatori se intendono impegnarsi ad utilizzare l'ADR in relazione a denunce presentate nei loro confronti dai consumatori.

La direttiva intende anche garantire che gli organismi ADR rispettino una serie di principi qualitativi quali l'imparzialità, la trasparenza, l'efficacia e l'equità. Le autorità competenti degli Stati membri eserciteranno un controllo degli organismi ADR e garantiranno il loro corretto funzionamento.

Con la corretta attuazione della direttiva i consumatori, residenti ovunque nell'UE, potranno accedere ad organismi ADR di qualità in caso di problemi connessi all'acquisto di beni o servizi da un operatore commerciale stabilito nell'UE.

## **1.2. REGOLAMENTO SULL'ODR**

Il regolamento sull'ODR per i consumatori consentirà ai consumatori e ai professionisti di accedere direttamente ad una piattaforma online che li aiuterà a risolvere le controversie contrattuali connesse a operazioni transfrontaliere online grazie all'intervento di un organismo ADR conforme alla direttiva.

Il regolamento istituisce una piattaforma europea di risoluzione delle controversie online (piattaforma ODR). Tale piattaforma, creata dalla Commissione, sarà direttamente accessibile ai consumatori e ai professionisti e trasmetterà il reclamo automaticamente all'organismo ADR competente a trattare la loro controversia. La piattaforma si baserà quindi sulla disponibilità di ADR per le controversie dei consumatori in tutti gli Stati membri.

La piattaforma ODR sarà un sito web interattivo che offre ai consumatori e ai professionisti un punto d'ingresso unico per la risoluzione delle controversie contrattuali riguardanti operazioni commerciali transfrontaliere nell'ambito del commercio elettronico. La piattaforma sarà accessibile in tutte le lingue ufficiali dell'UE ed il suo utilizzo sarà gratuito. Il suo funzionamento sarà agevolato da una rete di assistenti ODR.

I consumatori e i professionisti potranno presentare reclami attraverso uno specifico modulo elettronico disponibile sul sito web della piattaforma in tutte le lingue ufficiali dell'UE. Attraverso i dati inseriti nel modulo di reclamo elettronico, la piattaforma sarà in grado di identificare gli organismi ADR potenzialmente competenti a trattare la controversia e trasmetterà automaticamente il reclamo all'organismo ADR che entrambe le parti riconoscono come competente. Tale organismo cercherà di risolvere la controversia secondo il proprio regolamento interno. Tutti i reclami inoltrati attraverso la piattaforma ODR devono però essere trattati rapidamente, visto che riguardano il commercio elettronico. Per tale motivo il regolamento fissa scadenze più brevi rispetto ai tempi normalmente necessari per risolvere una controversia offline.

La piattaforma fornirà anche informazioni su organismi ADR e sull'ADR in generale quale strumento di composizione extragiudiziale delle controversie. I consumatori potranno reperire informazioni sulla piattaforma ODR, compreso un link verso la piattaforma, sui siti web dei professionisti. I consumatori alla ricerca di beni o servizi sui siti pertinenti saranno quindi in grado di sapere, prima di operare una transazione, quali sono i mezzi di ricorso disponibili in

caso di eventuali problemi connessi alla transazione prevista. Essi saranno quindi più sicuri nella decisione di acquistare online e in paesi diversi dal loro.

Il regolamento affronterà quindi uno dei principali problemi nell'ambito degli acquisti e delle vendite transfrontalieri online, consentendo di sfruttare appieno il potenziale del commercio elettronico. In un mondo digitale è importante che i consumatori e i professionisti possano presentare i loro reclami online e possano trattare le controversie mediante strumenti elettronici. In tal modo si possono creare economie di scala, si può semplificare la vita ed accelerare la risoluzione dei casi transfrontalieri.

## 2. RISULTATI DELL'ATTUAZIONE DEL PACCHETTO LEGISLATIVO

Gli esempi che seguono sono basati su autentiche controversie tra imprese e consumatori.

*Anna, una cittadina europea, ordina mobili per il suo nuovo appartamento da un venditore stabilito nel suo Stato membro. Concorda con il venditore la consegna dei mobili al proprio domicilio ed il pagamento della metà del prezzo in anticipo e del saldo alla consegna. Alla consegna dei mobili, Anna si accorge che la superficie del tavolo è fortemente graffiata ed il divano macchiato. Di conseguenza rifiuta di pagare l'importo rimanente e chiede al venditore di sostituire il tavolo ed il divano. Il venditore ritiene che i mobili siano stati consegnati in perfetto stato e ribadisce che Anna è tenuta a rispettare i propri obblighi. Per Anna e per il venditore rivolgersi ad un tribunale sarebbe costoso e necessiterebbe di tempi lunghi. Entrambi cercano un modo economico e veloce di risolvere la controversia<sup>22</sup>.*

*Oliver ed Eloise, due cittadini europei, prenotano online un pacchetto di vacanze di una settimana per un viaggio per due persone verso un altro Stato membro. Il pacchetto, offerto da un fornitore di servizi di tale Stato membro, comprende il biglietto aereo, il pernottamento in albergo in camera doppia e la colazione. Per la prenotazione dell'albergo è addebitata una caparra del 20%.*

*Al loro arrivo all'albergo, Oliver ed Eloise vengono informati che non vi sono camere doppie disponibili. Inoltre viene detto loro che per la colazione si devono pagare 10 euro a testa, non compresi nel prezzo iniziale. Dopo aver manifestato il loro disappunto, essi chiedono alla direzione dell'albergo di fornire loro i servizi così come descritti sul sito web. La direzione dell'albergo non è in grado di farlo, né di proporre una soluzione alternativa. Oliver ed Eloise chiedono che sia restituita la caparra, ma la direzione dell'albergo rifiuta. Essi sono quindi costretti a cercare un altro alloggio sostenendo altre spese.*

*Non appena rientrati, Oliver ed Eloise cercano più volte di contattare l'albergo ed il fornitore del pacchetto di vacanze per ottenere la restituzione della caparra. Tuttavia essi non riescono a recuperare l'importo. Non sapendo a chi rivolgersi per trovare un modo semplice di risolvere la loro controversia, contattano il Centro europeo dei consumatori (ECC) del loro Stato membro e presentano una denuncia spiegando la situazione. L'ECC contatta l'ECC dello Stato membro del fornitore di servizi, cercando di trovare una soluzione alla controversia con l'albergo. L'organismo di ADR nello Stato membro del fornitore di*

<sup>22</sup>

Situazione inventata sulla base di problemi realmente riscontrati.

*servizi che tratta questo tipo di controversie si occupa del caso dopo che il fornitore di servizi accetta di ricorrere a tale procedura. Dopo sei mesi ed una serie di lettere e telefonate, l'operatore commerciale accetta di restituire la caparra.*

*Anche se, alla fine, Oliver ed Eloise riescono a recuperare l'importo, la procedura li ha impegnati per molto tempo. Essi sono quindi molto interessati a trovare una soluzione più rapida ed efficace alle controversie di questo tipo<sup>23</sup>.*

Come si svolgerebbero le vicende appena illustrate dopo l'attuazione delle proposte della Commissione? Vediamolo qui di seguito.

*Anna e il venditore di mobili riescono ad identificare l'organismo di ADR competente per il trattamento della loro controversia attraverso la ricevuta ottenuta al pagamento della prima metà del prezzo. Grazie all'intervento del sistema di ADR i fatti sono chiariti e viene trovata una soluzione amichevole per entrambe le parti. Il venditore accetta di sostituire le merci danneggiate e Anna di pagare l'importo restante.*

*Al loro ritorno a casa, alla fine della vacanza, Oliver ed Eloise consultano il sito web utilizzato per prenotare il pacchetto di vacanze. Nella sezione del sito web dedicata ai reclami dei consumatori, trovano una comunicazione del professionista relativa all'organismo ADR dal quale è coperto e che egli si impegna ad utilizzare per risolvere le controversie con i consumatori. La comunicazione comprende anche un link che li dirige automaticamente verso la piattaforma ODR a livello dell'UE. Accedendo alla piattaforma presentano il loro reclamo compilando il modulo elettronico online nella loro lingua materna. La piattaforma identifica un organismo ADR competente e fornisce informazioni dettagliate anche sul suo regolamento interno e sulle tariffe. Tutte le informazioni sono fornite nella lingua materna di Oliver ed Eloise, che dispongono di tutti i dati necessari per decidere se avviare una procedura ADR. Poiché tale procedura presso l'organismo ADR è gratuita per i consumatori, essi decidono di fare un tentativo.*

*L'intero processo si svolge online tramite la piattaforma ODR ed Oliver ed Eloise sono informati costantemente.*

*Dopo 30 giorni Oliver ed Eloise ricevono attraverso la piattaforma ODR un messaggio che li informa che è stata presa una decisione e che il fornitore di servizi accetta di restituire la caparra. La loro controversia è stata risolta velocemente, senza altre spese a loro carico. Qualche settimana dopo l'intero importo della caparra viene accreditato sul loro conto.*

<sup>23</sup>

Situazione inventata sulla base di problemi realmente riscontrati.

### **3. GOVERNANCE DEL PACCHETTO**

Per garantire un'attuazione senza intoppi della direttiva, il corretto funzionamento degli organismi ADR che forniscono servizi di qualità per i consumatori e per i professionisti sarà oggetto di un rigoroso controllo in ogni Stato membro. Le autorità nazionali competenti valuteranno, tra l'altro, se un determinato organismo ADR rispetti i requisiti qualitativi stabiliti dalla direttiva. Inoltre esse pubblicheranno a scadenza regolare relazioni sullo sviluppo e sul funzionamento degli organismi ADR. Infine, ogni tre anni la Commissione elaborerà una relazione sull'applicazione della direttiva e la trasmetterà al Parlamento europeo e al Consiglio.

Il funzionamento della piattaforma ODR è connesso alla corretta attuazione della direttiva. Quando in tutti gli Stati membri esisterà una completa copertura di organismi ADR per trattare le controversie contrattuali dei consumatori connesse alla vendita di beni o alla fornitura di servizi, la piattaforma ODR sarà in grado di funzionare integralmente e di svolgere la sua funzione.

La piattaforma ODR diventerà quindi operativa dopo il termine ultimo di attuazione da parte degli Stati membri della direttiva sull'ADR.

Per il funzionamento della piattaforma devono essere elaborate applicazioni informatiche che, tra l'altro, consentiranno di presentare i reclami per via elettronica e di gestire i casi sulla piattaforma. Le applicazioni informatiche pertinenti saranno elaborate e pronte per l'uso quando la piattaforma ODR diventerà operativa.

### **4. MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO**

Oltre ed in parallelo a tali iniziative, la Commissione intende attuare una serie di misure di accompagnamento che agevoleranno l'accesso ed il ricorso ad organismi ADR di qualità per i consumatori e per i professionisti.

#### **4.1. INFORMAZIONI**

Per sensibilizzare maggiormente i consumatori e i professionisti e garantire che si avvalgano integralmente degli organismi ADR di qualità è indispensabile fornire informazioni precise e mirate sulle nuove misure ai consumatori, ai professionisti, agli organismi nazionali di ADR e alle autorità degli Stati membri.

##### *Consumatori*

Per i consumatori la Commissione intende organizzare campagne d'informazione coordinandosi con le organizzazioni nazionali dei consumatori. Le informazioni saranno diffuse anche attraverso siti web e opuscoli. Saranno inoltre utilizzati mezzi audiovisivi per attirare l'attenzione delle parti interessate e per stimolare l'interesse dei consumatori a cercare ulteriori informazioni sull'ADR. La Commissione inserirà i suddetti mezzi audiovisivi nel proprio sito web, che conterrà tutte le informazioni pertinenti.

##### *Professionisti*

Le organizzazioni d'impresa a livello nazionale e dell'UE saranno invitate a coordinare e organizzare gruppi di lavoro e conferenze per informare i professionisti, soprattutto le PMI,



sugli obblighi che vengono loro imposti dalla nuova legislazione. Inoltre, riunendo i professionisti, in particolare le PMI, di tutta l'UE si potrà effettuare uno scambio delle prassi ottimali, promuovere la concorrenza e migliorare la gestione societaria dei reclami.

Per le PMI si dedicherà particolare attenzione alla diffusione di informazioni e alle misure di formazione sulle procedure ADR e ODR, nonché sui diritti dei consumatori e sugli obblighi dei professionisti. Le reti, quali l'EEN (*European Enterprise Network*, Rete europea delle imprese) forniranno un sostegno specifico sulla formazione e sulle informazioni in merito a tematiche transfrontaliere in tale contesto. Essendo più informati i professionisti, in particolare le PMI, non solo contribuiranno al successo dei sistemi ADR e della piattaforma ODR, ma eviteranno o ridurranno al minimo l'insorgere di controversie.

### *Organismi ADR nazionali*

Gli organismi ADR saranno informati dei cambiamenti apportati con l'attuazione del pacchetto legislativo attraverso il contatto diretto con altri organismi ADR o con i dipartimenti ministeriali responsabili per le questioni UE riguardanti i consumatori negli Stati membri.

### *Stati membri*

La proposta di direttiva prevede che gli Stati membri siano tenuti a garantire che le disposizioni sulla copertura e sulla qualità degli organismi ADR stabiliti nei propri territori nonché i requisiti in termini di informazione siano attuati correttamente e rapidamente entro la scadenza prevista. La Commissione è consapevole del fatto che, al fine di raggiungere tale obiettivo, è necessario approfondire fin da subito la collaborazione con le autorità nazionali.

## **4.2. FORMAZIONE**

Una misura fondamentale per garantire la completa attuazione della direttiva e l'operatività immediata della piattaforma ODR riguarda la formazione degli organismi ADR nazionali. Gli organismi ADR saranno informati in merito ai criteri qualitativi che sono tenuti a rispettare e all'obbligo di iscriversi alla piattaforma ODR. Inoltre la rete dei Centri europei per i consumatori (ECC-Net)<sup>24</sup> sarà utilizzata anche come canale di comunicazione per i consumatori e li aiuterà ad ottenere informazioni sul funzionamento della piattaforma ODR.

## **5. È L'ORA DI AGIRE**

I due strumenti legislativi proposti sono concepiti per consolidare la fiducia nel mercato unico e semplificare la vita dei consumatori.

Dopo l'adozione e l'attuazione delle suddette proposte i consumatori potranno accedere ad organismi ADR di qualità per risolvere le controversie contrattuali riguardanti operazioni commerciali online o offline, transfrontaliere o nel loro paese. Essi saranno in grado di identificare facilmente l'organismo ADR competente a trattare la loro controversia. I consumatori saranno più confidenti nella possibilità di effettuare operazioni commerciali transfrontaliere e di estendere la loro sfera d'interesse oltre i confini dei loro Stati membri

---

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index_en.htm)

L'attuazione del pacchetto legislativo offrirà notevoli vantaggi anche ai professionisti. Essi potranno evitare procedure giudiziarie lunghe e costose, salvaguardare e migliorare la loro reputazione commerciale. I professionisti potranno disporre di migliori possibilità di offrire una maggiore varietà di prodotti e servizi attraverso internet sapendo che esiste un sistema di ricorso efficace online. Di conseguenza le imprese, in particolare le PMI, saranno incentivate a migliorare anche i loro sistemi interni di gestione delle controversie. Questo garantirà anche una migliore concorrenza sul mercato unico.

I colegislatori sono invitati ad adottare le due proposte legislative entro la fine del 2012, al fine di garantire che tale iniziativa fondamentale dell'Atto per il mercato unico, unitamente alle altre undici iniziative fondamentali, sia concordata a livello dell'Unione per celebrare il trentesimo anniversario del mercato unico. Offrendo ai consumatori e ai professionisti la possibilità di utilizzare, qualora lo desiderino, uno strumento di composizione extragiudiziale delle controversie, l'UE compie un altro passo verso il rafforzamento del mercato unico, al centro del quale sono posti i consumatori.



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 29.11.2011  
COM(2011) 793 definitivo

2011/0373 (COD)

Proposta di

**DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, recante modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004 e della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori)**

{SEC(2011) 1408 definitivo}

{SEC(2011) 1409 definitivo}

## RELAZIONE

### 1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta, unitamente alla proposta di regolamento sulla risoluzione delle controversie online per le controversie dei consumatori (regolamento sull'ODR per i consumatori) va considerata nel contesto degli impegni volti a migliorare il funzionamento del mercato interno al dettaglio, più in particolare le possibilità di ricorso per i consumatori.

Una buona parte dei consumatori europei incontra problemi quando acquista beni e servizi sul mercato interno. Nel 2010 circa il 20% dei consumatori europei ha fatto tale esperienza<sup>1</sup>. Sebbene la legislazione garantisca un livello generalmente elevato di protezione del consumatore, i problemi dei consumatori spesso restano irrisolti. Le perdite subite dai consumatori europei a causa di problemi connessi all'acquisto di beni o servizi ammontano secondo le stime allo 0,4% del PIL dell'UE.

Oltre ai consueti mezzi di ricorso giudiziari<sup>2</sup>, in taluni Stati membri i consumatori e le imprese hanno la possibilità di presentare i loro reclami ad organismi di risoluzione alternativa delle controversie (organismi ADR). Tali organismi sono destinati a risolvere le controversie tra le parti senza ricorrere ai tribunali, grazie all'intervento di un arbitro, un conciliatore, un mediatore, un ombudsman o una commissione per i reclami.

La Commissione ha adottato due raccomandazioni sull'ADR per i consumatori<sup>3</sup> e ha istituito due reti che si occupano dell'ADR (ECC-NET<sup>4</sup> e FIN-NET<sup>5</sup>). Vari atti legislativi settoriali dell'UE contengono una clausola sull'ADR<sup>6</sup> e la direttiva sulla mediazione<sup>7</sup> promuove la composizione amichevole delle controversie, anche quelle dei consumatori. Tuttavia esaminando la situazione attuale si identificano le carenze principali seguenti, che

---

<sup>1</sup> Eurobarometro 342, "Consumer empowerment" (*Conferimento di diritti ai consumatori*), pag. 169.

<sup>2</sup> Ad esempio il regolamento (CE) n. 861/2007 che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità, GU L 199 del 31.7.2007, pag. 1.

<sup>3</sup> Raccomandazione 98/257/CE della Commissione riguardante i principi applicabili agli organismi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo, GU L 115 del 17.4.1998, pag. 31 e raccomandazione 2001/310/CE della Commissione sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo ADR, GU L 109 del 19.4.2001, pag. 56.

<sup>4</sup> La rete dei Centri europei per i consumatori (ECC-Net) aiuta i consumatori a rivolgersi all'organismo di ADR competente in un altro Stato membro in caso di controversie transfrontaliere.

<sup>5</sup> FIN-NET è costituita da sistemi di ADR che trattano controversie transfrontaliere tra consumatori e fornitori di servizi finanziari.

<sup>6</sup> Ad esempio, la direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e la direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa alle norme comuni per il mercato interno del gas naturale (GU L 211 del 14.8.2009, pagg. 55 e 94). Direttiva 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, relativa ai contratti di credito ai consumatori (GU L 133 del 22.5.2008, pag. 66). Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno (Direttiva sul commercio elettronico) (GU L 178 del 17.7.2000, pag. 1).

<sup>7</sup> GU L 136 del 24.5.2008, pag. 3.

compromettono l'efficacia dell'ADR: lacune nella copertura, scarsa consapevolezza dei consumatori e delle imprese nonché qualità non omogenea delle procedure ADR<sup>8</sup>.

L'assenza di un'ADR efficace crea particolari difficoltà nel contesto delle operazioni commerciali transfrontaliere (ad es. barriere linguistiche, costi potenzialmente più elevati, differenze a livello legislativo fra Stati membri).

Dopo aver esaminato i problemi identificati, la Commissione ha deciso di proporre misure sull'ADR volte a garantire che tutti i reclami dei consumatori possano essere presentati ad un organismo ADR e che le controversie connesse ad operazioni commerciali transfrontaliere possano essere risolte più facilmente<sup>9</sup>.

## **2. RISULTATI DELLE CONSULTAZIONI CON LE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE DELL'IMPATTO**

### **2.1. Ricorso al parere di esperti e consultazione delle parti interessate**

La Commissione ha realizzato vari studi sull'ADR, fra i quali "*Studi on the use of Alternative Dispute Resolution in the European Union*" (Studio sull'utilizzo della risoluzione alternativa delle controversie nell'Unione europea)<sup>10</sup> nel 2009, che effettua un'analisi approfondita degli organismi di ADR esistenti e del loro funzionamento in tutti gli Stati membri, lo studio "*Consumer redress in the EU: consumers' experiences, perceptions and opinions*" (I ricorsi dei consumatori nell'UE: esperienze, percezioni e opinioni dei consumatori)<sup>11</sup>, "*Assessment of the compliance costs including administrative costs/burdens on businesses linked to the use of Alternative Dispute Resolution (ADR)*" (Valutazione dei costi di messa in conformità, compresi i costi/oneri amministrativi per le imprese, connessi all'uso della risoluzione alternativa delle controversie (ADR)) del 2011 e lo studio "*Cross-border ADR in the European Union*" (ADR transfrontaliera nell'Unione europea)<sup>12</sup>, sempre del 2011.

La consultazione pubblica sull'utilizzo dell'ADR è stata avviata nel gennaio 2011<sup>13</sup>. Il consenso sull'ADR è risultato decisamente elevato: tutti i rispondenti concordano sulla necessità di sviluppare ulteriormente l'ADR in modo da migliorare il funzionamento del mercato interno. L'ampia maggioranza dei rispondenti sostiene anche iniziative a livello dell'Unione e sottolinea la necessità di procedure ADR di qualità, disponibili soprattutto per le controversie connesse ad operazioni commerciali transfrontaliere e in ambito elettronico. A

---

<sup>8</sup> Cfr. studio sull'utilizzo della risoluzione alternativa delle controversie nell'Unione europea del 16 ottobre 2009, [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/adr\\_study.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_study.pdf), pagg. 56-63; 112-115; 120-121.

<sup>9</sup> Iniziativa faro Europa 2020: "Un'agenda digitale europea", COM(2010) 245, pag. 13; comunicazione della Commissione "Atto per il mercato unico", COM(2011) 206, pag. 9.

<sup>10</sup> *Study on the use of Alternative Dispute Resolution in the European Union* (Studio sull'utilizzo della risoluzione alternativa delle controversie nell'Unione europea), consultazione pubblica del consorzio di valutazione della politica per i consumatori (CPEC), 2009, consultabile all'indirizzo seguente: [http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/evaluation/pages/eims\\_en.htm](http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/evaluation/pages/eims_en.htm).

<sup>11</sup> "*Consumer redress in the European Union: consumers' experiences, perceptions and opinions*" (I ricorsi dei consumatori nell'Unione europea: esperienze, percezioni e opinioni dei consumatori), 2009 [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/docs/cons\\_redress\\_EU\\_qual\\_study\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/docs/cons_redress_EU_qual_study_report_en.pdf).

<sup>12</sup> [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/imco/dv/adr\\_study/adr\\_study\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/imco/dv/adr_study/adr_study_en.pdf).

<sup>13</sup> Consultazione pubblica sull'utilizzo della risoluzione alternativa delle controversie (ADR) quale strumento per risolvere le controversie connesse ad operazioni commerciali e prassi nell'UE: [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/Feedback\\_Statement\\_Final.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/Feedback_Statement_Final.pdf).

loro avviso, per essere efficaci, le procedure ADR devono essere guidate da una serie di principi comuni, quali l'imparzialità, la trasparenza, l'efficacia e l'equità. Molti rispondenti sono a favore del miglioramento delle procedure ODR, soprattutto per le operazioni nell'ambito del commercio elettronico, dove i reclami sono in aumento, specialmente per casi di valore poco elevato.

Nel marzo 2011 i servizi della Commissione ed il Parlamento europeo hanno organizzato un vertice sulla "Risoluzione alternativa delle controversie per il mercato interno e i consumatori", in occasione del quale si sono riunite circa 200 parti interessate. Dal dibattito è emerso un generale sostegno allo sviluppo dell'ADR, inclusa l'ODR, per i consumatori ed è stata sottolineata la necessità di un intervento dell'Unione. Nell'aprile 2011 è stato organizzato il gruppo di lavoro "ADR, come farla funzionare meglio?" all'interno del vertice europeo dei consumatori<sup>14</sup>, al quale hanno partecipato 60 soggetti interessati.

Un ulteriore input è stato fornito in particolare da una consultazione di imprese svolta dai servizi della Commissione tra dicembre 2010 e gennaio 2011 attraverso l'European business test panel (Gruppo pilota di imprese europee)<sup>15</sup> e da una consultazione di imprese effettuata tra marzo e maggio 2011 tramite la piattaforma per le inchieste sulle PMI<sup>16</sup>.

È stato consultato anche il Garante europeo della protezione dei dati (GEPD).

## **2.2. Valutazione dell'impatto**

La Commissione ha effettuato una valutazione dell'impatto (VI) dettagliata, analizzando una serie di opzioni strategiche sia per "*la copertura, l'informazione e la qualità dell'ADR*" che per "*l'ODR per le operazioni transfrontaliere di commercio elettronico*". Secondo le conclusioni della VI, solo una combinazione di due strumenti sull'ADR e sull'ODR può garantire l'accesso a mezzi imparziali, trasparenti, efficaci ed equi per comporre le controversie dei consumatori a livello nazionale e transfrontaliero senza rivolgersi ai tribunali. In particolare, una direttiva quadro è lo strumento più adatto a garantire una completa copertura ADR in tutti gli Stati membri, ad informare i consumatori in merito all'ADR e ad accertarsi che gli organismi ADR rispettino determinati principi di qualità. Con una completa copertura ADR si potrà istituire il quadro necessario, sulla base del quale il sistema ODR a livello dell'UE potrà trattare in modo efficace le controversie riguardanti operazioni transfrontaliere di commercio elettronico.

## **3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA**

### **3.1. Elementi principali della proposta**

#### *3.1.1. Garantire che esistano procedure ADR per tutte le controversie dei consumatori*

Nell'ambito della presente proposta gli Stati membri garantiscono che tutte le controversie tra consumatori e professionisti connesse alla vendita di beni o alla fornitura di servizi possano essere sottoposte ad un organismo ADR, anche online. Per ottemperare integralmente ai loro

---

<sup>14</sup> [http://www.european-consumer-summit.eu/workshops3\\_en.asp](http://www.european-consumer-summit.eu/workshops3_en.asp).

<sup>15</sup> 335 società di tutti gli Stati membri dell'UE sono state consultate in merito alle loro esperienze ed opinioni sull'ADR: [http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2010/adr/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2010/adr/index_en.htm).

<sup>16</sup> Durante tale consultazione 927 piccole e medie imprese hanno risposto a domande riguardanti l'ADR.

obblighi gli Stati membri possono avvalersi degli organismi ADR esistenti adeguandone il campo d'applicazione, se necessario, oppure possono crearne di nuovi o istituire un organismo residuo transsettoriale.

La presente proposta riguarda le controversie tra consumatori e professionisti connesse alla vendita di beni o alla fornitura di servizi. Sono compresi i reclami presentati dai consumatori nei confronti dei professionisti, ma anche quelli presentati dai professionisti contro i consumatori. La presente proposta si applica a tutti gli organismi ADR che cercano di risolvere le controversie tra consumatori e professionisti in via extragiudiziale, attraverso l'intervento di un organismo di risoluzione delle controversie. Essa riguarda in particolare le procedure di mediazione, ma anche le procedure extragiudiziali di natura arbitrale, ad esempio presso le commissioni per i reclami dei consumatori o le procedure di arbitrato e di conciliazione. La presente proposta non si applica ai sistemi di trattamento dei reclami dei consumatori gestiti dal professionista, né agli organismi di risoluzione delle controversie in cui le persone fisiche incaricate della composizione sono alle esclusive dipendenze del professionista. Sono escluse anche le negoziazioni dirette tra le parti.

### *3.1.2. Informazioni sull'ADR e collaborazione*

In caso di controversia i consumatori devono essere in grado di identificare rapidamente gli organismi ADR competenti a trattarla. A tal fine la presente proposta garantisce che i consumatori siano in grado di reperire informazioni sull'organismo ADR competente nei principali documenti commerciali forniti dal professionista e, se questo dispone di un sito web, su tale sito. Inoltre i professionisti sono tenuti ad informare i consumatori se intendono impegnarsi ad utilizzare l'ADR in relazione a reclami presentati nei loro confronti dai consumatori. Tale obbligo costituisce un incentivo per i professionisti ad utilizzare l'ADR con maggiore frequenza.

Nell'ambito della presente proposta gli Stati membri garantiscono che i consumatori possano ottenere assistenza se coinvolti in una controversia transfrontaliera. Gli Stati membri possono delegare la responsabilità relativa a tale mansione ai rispettivi centri della rete di Centri europei dei consumatori (ECC-Net), che attualmente svolge la funzione di orientare i consumatori verso gli organismi ADR competenti a trattare le loro controversie transfrontaliere.

Nell'ambito della proposta, gli organismi ADR sono incoraggiati ad associarsi alle reti di organismi ADR di un determinato settore o area quando trattano controversie in tale area. Inoltre la proposta promuove la collaborazione tra organismi ADR e autorità nazionali incaricate dell'attuazione della legislazione di protezione dei consumatori.

La presente proposta comprende disposizioni volte a garantire l'osservanza di severi principi di riservatezza e tutela dei dati, nel rispetto della legislazione pertinente dell'Unione.

### *3.1.3. Qualità degli organismi ADR*

La presente proposta intende garantire che gli organismi ADR rispettino i principi di qualità relativi ad imparzialità, trasparenza, efficacia ed equità. Tali principi sono stati stabiliti da due raccomandazioni della Commissione. Conferendo a tali principi un effetto vincolante, la presente proposta crea condizioni di parità per l'ADR e rafforza la fiducia dei consumatori e dei professionisti nelle procedure ADR.

La trasparenza degli organismi ADR deve garantire che le parti ricevano tutte le informazioni necessarie per decidere con cognizione di causa prima di avviare una procedura ADR. Le procedure ADR devono essere efficaci ed affrontare determinati punti sfavorevoli connessi alle procedure giudiziali, quali costi, tempi lunghi e complessità. Basandosi sui risultati di studi effettuati, la presente proposta prescrive che le controversie siano risolte entro 90 giorni. Per garantire che le procedure ADR restino accessibili a tutti i consumatori, la presente proposta dispone che siano gratuite o a costi moderati per i consumatori.

#### *3.1.4. Monitoraggio*

Per assicurare che gli organismi ADR funzionino correttamente e forniscano un servizio di qualità ai consumatori e ai professionisti, è necessario monitorarli con assiduità. In ogni Stato membro un'autorità competente è incaricata del monitoraggio del funzionamento degli organismi ADR del proprio territorio. Le autorità competenti valutano, tra l'altro, sulla base delle informazioni loro trasmesse dagli organismi ADR, se un determinato organismo ADR rispetti i requisiti qualitativi stabiliti dalla presente proposta. Inoltre le autorità competenti pubblicano a scadenza regolare relazioni sullo sviluppo e sul funzionamento degli organismi ADR. Ogni tre anni la Commissione trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della direttiva.

### **3.2. Principio di sussidiarietà**

La proposta si fonda sull'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

L'elaborazione di un sistema ADR che funzioni correttamente all'interno dell'Unione, basato su organismi ADR esistenti negli Stati membri, nel rispetto delle loro tradizioni legali, rafforzerà la fiducia dei consumatori nel mercato interno al dettaglio, compreso il settore del commercio elettronico. Si potranno anche creare nuove opportunità per le imprese. L'intervento dei soli Stati membri produrrebbe un'ulteriore frammentazione dell'ADR, che a sua volta contribuirebbe ad instaurare disparità di trattamento per i consumatori e per i professionisti nel mercato interno e creerebbe livelli divergenti di riparazioni per i consumatori all'interno dell'Unione. L'intervento a livello dell'Unione, come proposto, dovrebbe fornire ai consumatori europei lo stesso livello di protezione, promuovere le prassi concorrenziali tra le imprese e, di conseguenza, incrementare lo scambio di prodotti o servizi attraverso i confini.

Definendo a livello dell'Unione principi e regole comuni per gli organismi e le procedure ADR in tutti gli Stati membri si otterrà il netto vantaggio di garantire un trattamento efficace ed adeguato delle controversie dei consumatori connesse a operazioni nazionali o transfrontaliere. Si potrà anche garantire una maggiore omogeneità dei livelli qualitativi delle procedure ADR nell'Unione.

La divergenza nelle politiche nazionali in merito alle procedure ADR (o la loro mancanza) dimostra che l'intervento unilaterale degli Stati membri non può individuare soluzioni soddisfacenti per i consumatori, né per le imprese. Un'ADR efficace ed efficiente per le controversie transfrontaliere deve poter contare su un sistema di organismi ADR nazionali che funzioni correttamente e sul quale potrà essere fondata la piattaforma ODR a livello dell'UE.

### **3.3. Proporzionalità**

La proposta rispetta il principio di proporzionalità per le seguenti ragioni.



La proposta non va al di là di quanto è strettamente necessario per raggiungere gli obiettivi. Essa non disciplina tutti gli aspetti dell'ADR, ma si concentra su taluni aspetti fondamentali della risoluzione extragiudiziale delle controversie. La direttiva quadro si baserà su organismi ADR già esistenti e lascerà agli Stati membri la possibilità di scegliere forma e metodi per ottenere i risultati desiderati.

Gli obiettivi della presente proposta saranno raggiunti a costi il più possibile bassi per le imprese e gli Stati membri, evitando la duplicazione delle spese e oneri amministrativi inutili.

#### **4. INCIDENZA SUL BILANCIO**

La presente proposta non incide sul bilancio dell'UE. Per tale motivo alla presente proposta non è acclusa la scheda finanziaria.

Proposta di

**DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, recante modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004 e della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori)**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 114,

vista la proposta della Commissione europea<sup>17</sup>,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo<sup>18</sup>,

sentito il Garante europeo della protezione dei dati,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

- (1) L'articolo 169, paragrafo 1, e l'articolo 169, paragrafo 2, lettera a) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabiliscono che l'Unione deve contribuire ad assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori mediante i provvedimenti adottati in virtù dell'articolo 114. L'articolo 38 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce che nelle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori.
- (2) Conformemente all'articolo 26, paragrafo 2, del TFUE il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione di beni e servizi. Affinché i consumatori abbiano fiducia nel mercato interno e ne traggano vantaggi, è necessario fornire loro l'accesso a strumenti semplici e poco costosi per risolvere le controversie connesse alla vendita di beni o alla fornitura di servizi. Questo vale sia per le operazioni offline che per quelle online, soprattutto se i consumatori acquistano oltre confine.
- (3) La risoluzione alternativa delle controversie offre una soluzione semplice, veloce ed extragiudiziale alle controversie tra consumatori e professionisti. Tuttavia, nell'Unione europea la risoluzione alternativa delle controversie non è ancora sufficientemente sviluppata. Affinché i consumatori possano avvalersi del suo intero potenziale, la

---

<sup>17</sup> GU C ... del ..., pag. ...

<sup>18</sup> GU C ... del ..., pag. ...

risoluzione alternativa delle controversie deve essere disponibile per tutti i tipi di controversie dei consumatori, le procedure ADR devono raggiungere tutte gli stessi livelli qualitativi e i consumatori e i professionisti devono essere a conoscenza di tali procedure. Gli organismi ADR devono anche essere in grado di trattare con efficienza le controversie transfrontaliere.

- (4) Nell'Atto per il mercato unico<sup>19</sup>, la Commissione ha identificato la legislazione sulla risoluzione alternativa delle controversie che comprende anche il commercio elettronico quale una delle dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia nel mercato unico.
- (5) Il Consiglio europeo ha invitato il Parlamento ed il Consiglio ad adottare entro la fine del 2012 una prima serie di provvedimenti prioritari per conferire un nuovo slancio al mercato unico<sup>20</sup>.
- (6) Lo sviluppo, all'interno dell'Unione europea, di una risoluzione alternativa delle controversie che funzioni correttamente serve a rafforzare la fiducia dei consumatori nel mercato interno, anche nel settore del commercio elettronico. Tale sviluppo deve fondarsi sulle procedure ADR che già esistono negli Stati membri e rispettare le loro tradizioni legali.
- (7) La presente direttiva si applica alle controversie contrattuali tra consumatori e professionisti connesse alla vendita di beni o alla fornitura di servizi in tutti i settori economici. Sono compresi i reclami presentati dai consumatori nei confronti dei professionisti, ma anche quelli presentati dai professionisti e riguardanti consumatori. La presente direttiva non si applica alle controversie tra professionisti; tuttavia essa non impedisce agli Stati membri di adottare o mantenere in vigore disposizioni relative a procedure per la risoluzione extragiudiziale di tali controversie.
- (8) La definizione di "consumatore" deve comprendere le persone fisiche che agiscono per scopi estranei alla loro attività commerciale, industriale, artigianale o professionale. Tuttavia, se il contratto è stipulato per scopi in parte interni ed in parte esterni all'attività commerciale della persona (contratti a duplice scopo) e lo scopo dell'operazione è limitato in modo da non essere predominante nel contesto generale della fornitura, la persona va considerata come un consumatore.
- (9) La presente direttiva non pregiudica la direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale<sup>21</sup>, il 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<sup>22</sup>, il regolamento (CE) n. 864/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, sulla legge

---

<sup>19</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Atto per il mercato unico - Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia – "Insieme per una nuova crescita", COM(2011) 206 definitivo, pag. 9.

<sup>20</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 (EUCO 10/11), pag. 4; cfr. anche conclusioni del Consiglio europeo del 23 ottobre 2011 (EUCO 52/11), pagg. 1-2.

<sup>21</sup> GU L 136 del 24.5.2008, pag. 3.

<sup>22</sup> GU L 12 del 16.1.2001, pag. 32.

applicabile alle obbligazioni extracontrattuali ("Roma II")<sup>23</sup> ed il regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali ("Roma I")<sup>24</sup>.

- (10) La presente direttiva prevale sulla legislazione dell'Unione contenente disposizioni volte a promuovere l'istituzione di organismi ADR in un settore specifico. Qualora la legislazione settoriale disponga l'istituzione di tali organismi, la presente direttiva prevale solo nella misura in cui tale legislazione non garantisce un livello di protezione del consumatore almeno equivalente.
- (11) Gli organismi ADR sono molto diversi nei vari paesi dell'Unione ma anche all'interno degli Stati membri. La presente direttiva copre qualsiasi organismo istituito su base permanente e che offre la risoluzione di controversie attraverso una procedura ADR. Una procedura di arbitrato istituita all'esterno del quadro di un organismo ADR su base ad hoc, per un'unica controversia tra un consumatore ed un professionista non va considerata come procedura ADR.
- (12) La presente proposta non si applica alle procedure presso organismi di risoluzione delle controversie in cui le persone fisiche incaricate della composizione sono alle esclusive dipendenze del professionista, né alle procedure presso sistemi di trattamento dei reclami dei consumatori gestiti dal professionista. Non si applica neppure alle negoziazioni dirette tra le parti. Inoltre essa non si applica ai tentativi messi in atto dal giudice al fine di giungere ad una composizione della controversia nel corso di un procedimento giudiziario riguardante la controversia stessa.
- (13) Gli Stati membri devono garantire che le controversie oggetto della presente direttiva possano essere presentate ad un organismo ADR che soddisfa i requisiti da essa stabiliti. Gli Stati membri devono avere la possibilità di ottemperare a tale obbligo contando sugli organismi ADR esistenti ed adeguandone il campo d'applicazione, se necessario, oppure creando nuovi organismi ADR. La presente direttiva non obbliga gli Stati membri a creare organismi ADR specifici per ogni settore del commercio al dettaglio. Gli Stati membri devono avere la possibilità di provvedere alla creazione di un organismo ADR residuo, che tratti le controversie per la risoluzione delle quali nessun organismo specifico è competente.
- (14) La presente direttiva non impedisce ai professionisti stabiliti in uno Stato membro di essere coperti da un organismo ADR situato in un altro Stato membro. Gli Stati membri devono promuovere lo sviluppo di tali organismi.
- (15) La presente direttiva non impedisce agli Stati membri di mantenere o introdurre procedure ADR che trattano in comune controversie identiche o simili tra un professionista e vari consumatori. Tali procedure possono essere considerate come fase preliminare all'ulteriore sviluppo di procedure ADR collettive all'interno dell'Unione.
- (16) Il trattamento di informazioni relative a controversie oggetto della presente direttiva deve avvenire nel rispetto delle regole sulla tutela dei dati personali stabilite dalle leggi, dai regolamenti e dalle disposizioni amministrative degli Stati membri adottati a

---

<sup>23</sup> GU L 199 del 31.7.2007, pag. 40.

<sup>24</sup> GU L 177 del 4.7.2008, pag. 6.

norma della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento di dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

- (17) Le persone fisiche incaricate della risoluzione alternativa delle controversie sono considerate imparziali solo se non possono essere oggetto di pressioni che potenzialmente influiscono sul loro atteggiamento nei confronti della controversia. La necessità di garantire l'assenza di tali pressioni si manifesta in particolare quando gli organismi ADR sono finanziati da una delle parti della controversia o da un'organizzazione alla quale appartiene una delle parti.
- (18) Per garantire la trasparenza degli organismi e delle procedure ADR è necessario che le parti ricevano tutte le informazioni che consentono loro di decidere con cognizione di causa prima di avviare una procedura ADR.
- (19) Le procedure ADR devono essere efficaci. Esse devono essere semplici e veloci e durare, in genere, non più di 90 giorni. L'organismo ADR deve avere la possibilità di estendere questo periodo se la complessità della controversia in questione lo richiede.
- (20) Le procedure ADR devono essere gratuite o a costi moderati per i consumatori, affinché essi ritengano sia economicamente ragionevole farvi ricorso.
- (21) Le procedure ADR devono essere eque, ovvero le parti di una controversia devono essere informate in modo esauriente dei loro diritti e delle conseguenze delle loro scelte nel contesto della procedura ADR.
- (22) Quando sorge una controversia i consumatori devono essere in grado di identificare rapidamente quali fra gli organismi ADR siano competenti a trattare il loro reclamo e sapere se il professionista coinvolto intende partecipare al procedimento trasmesso all'organismo ADR. Per questo motivo i professionisti devono fornire tali informazioni nei loro principali documenti commerciali e, qualora dispongano di un sito web, sul loro sito. Il suddetto obbligo non pregiudica l'articolo 6, paragrafo 1, lettera t), l'articolo 7, paragrafo 1 e l'articolo 8 della direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011 sui diritti dei consumatori<sup>25</sup>. Per i contratti dei consumatori conclusi a distanza o fuori dai locali commerciali l'articolo 6, paragrafo 1, lettera t) della direttiva 2011/83/UE prescrive al professionista di informare il consumatore in merito alla possibilità di ricorrere ad un meccanismo extragiudiziale di reclamo e ricorso al quale il professionista stesso è soggetto, nonché in merito alle condizioni per accedervi, prima che il consumatore sia vincolato dal contratto. L'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2011/83/UE prescrive che, per quanto riguarda i contratti negoziati fuori dai locali commerciali, il professionista fornisce al consumatore le suddette informazioni su supporto cartaceo o, se il consumatore è d'accordo, su un altro mezzo durevole.
- (23) La presente direttiva non prescrive che la partecipazione dei professionisti alle procedure ADR sia obbligatoria, né che l'esito di tali procedure sia vincolante per i professionisti, quando un consumatore presenta un reclamo nei loro confronti. Tuttavia la presente direttiva non pregiudica le norme nazionali che obbligano i professionisti a

---

<sup>25</sup> GUL ... del ..., pag. ...

partecipare a tali procedure o rendono vincolante il loro esito per i professionisti, a condizione che tale legislazione non impedisca alle parti di esercitare il loro diritto di accedere al sistema giudiziario secondo le garanzie di cui all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

- (24) Gli Stati membri assicurano la cooperazione tra gli organismi ADR ai fini della risoluzione delle controversie transfrontaliere.
- (25) Le reti di organismi ADR che agevolano la risoluzione delle controversie transfrontaliere, quali FIN-NET nel settore dei servizi finanziari, devono essere rafforzate all'interno dell'Unione. Gli Stati membri devono promuovere l'adesione degli organismi ADR a tali reti.
- (26) Attraverso l'assidua collaborazione tra organismi ADR e autorità nazionali incaricate dell'attuazione della legislazione dell'Unione sulla protezione dei consumatori si deve rendere più efficace l'applicazione di tale legislazione.
- (27) Per assicurare che gli organismi ADR funzionino correttamente e con efficacia, è necessario monitorarli con assiduità. La Commissione e le autorità competenti a norma della presente direttiva devono pubblicare e aggiornare un elenco di organismi ADR conformi alla presente direttiva. Anche altri organismi, quali organismi ADR, associazioni di consumatori, associazioni d'impresa e la rete dei Centri europei dei consumatori, devono pubblicare il suddetto elenco. Inoltre le autorità competenti devono pubblicare a scadenza regolare relazioni sullo sviluppo e sul funzionamento degli organismi ADR. Gli organismi ADR devono trasmettere alle autorità competenti informazioni specifiche sulle quali si baseranno le suddette relazioni. Gli Stati membri devono incentivare gli organismi ADR a fornire tali informazioni avvalendosi della raccomandazione 2010/304/UE della Commissione relativa all'utilizzo di una metodologia armonizzata per la classificazione e la notifica dei reclami e delle richieste dei consumatori<sup>26</sup>.
- (28) È necessario che gli Stati membri determinino le sanzioni da irrogare per le violazioni delle disposizioni della presente direttiva relative all'informazione dei consumatori da parte dei professionisti e alle informazioni che gli organismi ADR devono trasmettere alle autorità competenti e ne garantiscano l'applicazione. Occorre che tali sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive.
- (29) Il regolamento (CE) n. 2006/2004 del parlamento Europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori (regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori)<sup>27</sup> deve essere modificato per includere nel suo allegato un riferimento alla presente direttiva in modo da rafforzare la cooperazione transfrontaliera per l'attuazione della presente direttiva.
- (30) La direttiva 2009/22 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009 relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori (direttiva sui provvedimenti inibitori)<sup>28</sup> deve essere modificata per includere nel suo allegato un

---

<sup>26</sup> GU L 136 del 2.6.2010, pag. 1.

<sup>27</sup> GU L 364 del 9.12.2004, pag. 1.

<sup>28</sup> GU L 110 dell'1.5.2009, pagg. 30-36.

riferimento alla presente direttiva, in modo da garantire la tutela degli interessi collettivi dei consumatori stabiliti dalla presente direttiva.

- (31) Poiché l'obiettivo della presente direttiva, in particolare contribuire al corretto funzionamento del mercato interno garantendo un livello elevato di protezione del consumatore, non può essere conseguito in maniera soddisfacente dagli Stati membri, mentre lo può essere a livello di Unione, l'Unione può adottare provvedimenti conformemente al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- (32) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare dagli articoli 7, 8, 38 e 47 della medesima.

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

## **CAPITOLO I DISPOSIZIONI GENERALI**

### *Articolo 1 Oggetto*

La presente direttiva intende contribuire al funzionamento del mercato interno e al raggiungimento di un livello elevato di protezione del consumatore garantendo che le controversie tra consumatori e professionisti possano essere presentate ad organismi che offrono procedure imparziali, trasparenti, efficaci ed eque di risoluzione alternativa delle controversie.

### *Articolo 2 Ambito d'applicazione*

1. La presente direttiva si applica alle procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie contrattuali connesse alla vendita di beni o alla fornitura di servizi da parte di professionisti stabiliti nell'Unione a consumatori residenti nell'Unione attraverso l'intervento di un organismo di risoluzione delle controversie che propone o impone una soluzione o riunisce le parti al fine di agevolare una soluzione amichevole, qui di seguito "procedure ADR".
2. La presente direttiva non si applica:
  - (a) alle procedure presso organismi di risoluzione delle controversie in cui le persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie sono alle esclusive dipendenze del professionista;
  - (b) alle procedure presso sistemi di trattamento dei reclami dei consumatori gestiti dal professionista;

- (c) alla negoziazione diretta tra consumatore e professionista, con o senza rappresentanti;
- (d) ai tentativi messi in atto dal giudice al fine di giungere ad una composizione della controversia nel corso di un procedimento giudiziario riguardante la controversia stessa.

### *Articolo 3*

#### *Rapporto con altre disposizioni della normativa dell'Unione*

1. La presente direttiva non pregiudica la direttiva 2008/52/CE, il regolamento (CE) n. 44/2001, il regolamento (CE) n. 864/2007 ed il regolamento (CE) n. 593/2008.
2. L'articolo 5, paragrafo 1, della presente direttiva prevale sulle disposizioni di cui all'allegato.
3. La presente direttiva prevale sulle disposizioni obbligatorie della legislazione settoriale dell'Unione relativa alla risoluzione alternativa delle controversie solo nella misura in cui tali disposizioni non garantiscono un livello di protezione del consumatore almeno equivalente.

### *Articolo 4*

#### *Definizioni*

Ai fini della presente direttiva, si intende per:

- (a) "consumatore": qualsiasi persona fisica che agisca a fini che non rientrano nella sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale;
- (b) "professionista": qualsiasi persona fisica o giuridica che, indipendentemente dal fatto che si tratti di un soggetto privato o pubblico, agisca nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale, anche tramite qualsiasi altra persona che agisca in suo nome o per suo conto;
- (c) il professionista è stabilito:
  - se si tratta di una persona fisica, presso la sua sede di attività;
  - se si tratta di una società o di un'altra persona giuridica o di un'associazione di persone fisiche o giuridiche, presso la sua sede statutaria, la sua amministrazione centrale o la sua sede di attività, comprese le filiali, le agenzie o qualsiasi altra sede;
- (d) "controversia transfrontaliera": una controversia contrattuale connessa alla vendita di beni o alla fornitura di servizi, nell'ambito della quale il consumatore, quando ordina i beni o i servizi, risiede in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilito il professionista;



- (e) "organismo ADR": qualsiasi organismo, a prescindere dalla sua denominazione, istituito su base permanente e che offre la risoluzione di controversie attraverso una procedura ADR;
- (f) l'organismo ADR è stabilito:
  - se è gestito da una persona fisica, nel luogo in cui svolge le attività di risoluzione alternativa delle controversie;
  - se l'organismo è gestito da una persona giuridica o da un'associazione di persone fisiche o di persone giuridiche, nel luogo in cui tale persona giuridica o associazione di persone fisiche o giuridiche svolge le attività di risoluzione alternativa delle controversie o ha la sua sede statutaria;
  - se l'organismo è gestito da un'autorità o da un altro ente pubblico, nel luogo in cui tale autorità o altro ente pubblico ha la propria sede.

## **CAPITOLO II**

### **ACCESSO E PRINCIPI APPLICABILI ALLA RISOLUZIONE EXTRAGIUDIZIALE DELLE CONTROVERSIE**

#### *Articolo 5*

##### *Accesso alla risoluzione alternativa delle controversie*

1. Gli Stati membri garantiscono che le controversie oggetto della presente direttiva possano essere presentate ad un organismo ADR che soddisfa i requisiti da essa stabiliti.
2. Gli Stati membri garantiscono che gli organismi ADR:
  - (a) dispongano di un sito web che consente alle parti di presentare la controversia online;
  - (b) consentano alle parti di trasmettere loro informazioni per via elettronica;
  - (c) accettino sia le controversie nazionali che quelle transfrontaliere, comprese le controversie oggetto del regolamento (UE) n. [numero di riferimento da inserire a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni] del Parlamento europeo e del Consiglio, del [data di adozione da inserire a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni] sulla risoluzione delle controversie online per i consumatori (regolamento sull'ODR per i consumatori)<sup>29</sup>; nonché
  - (d) quando trattano le controversie oggetto della presente direttiva, adottino i provvedimenti necessari a garantire che il trattamento dei dati personali avvenga nel rispetto delle regole sulla protezione dei dati personali di cui alla legislazione nazionale di attuazione della direttiva 95/46/CE.

---

<sup>29</sup> GUL ... del ..., pag. ...

3. Gli Stati membri possono ottemperare ai loro obblighi di cui al paragrafo 1 garantendo la disponibilità di un organismo ADR residuo, competente a trattare le controversie secondo quanto stabilito al paragrafo 1 nei casi in cui nessun organismo ADR esistente sia competente a farlo.

*Articolo 6*  
*Competenza e imparzialità*

1. Gli Stati membri garantiscono che le persone fisiche incaricate della risoluzione alternativa delle controversie possiedano le competenze necessarie e siano imparziali. Essi garantiscono che tali persone:
  - (a) possiedano le conoscenze, le capacità e l'esperienza necessarie nel settore della risoluzione alternativa delle controversie;
  - (b) non possano essere rimosse dalle loro mansioni senza giusta causa;
  - (c) non si trovino in situazione di conflitto d'interessi con una o l'altra delle parti della controversia.
2. Gli Stati membri garantiscono che gli organismi ADR in cui le persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie fanno parte di un organismo collegiale dispongano, in tale organismo, di un numero uguale di rappresentanti degli interessi dei consumatori e di rappresentanti degli interessi dei professionisti.

*Articolo 7*  
*Trasparenza*

1. Gli Stati membri garantiscono che gli organismi ADR rendano disponibili al pubblico sui loro siti web e su supporto cartaceo nella loro sede informazioni relative a:
  - (a) le persone fisiche incaricate della risoluzione alternativa delle controversie, il metodo con il quale sono state nominate e la durata del loro mandato;
  - (b) la fonte di finanziamento, compresa la percentuale di finanziamento pubblico e privato;
  - (c) se del caso, l'appartenenza a reti di organismi ADR che agevolano la risoluzione delle controversie transfrontaliere;
  - (d) i tipi di controversie per le quali sono competenti;
  - (e) il regolamento interno che disciplina la risoluzione delle controversie;
  - (f) le lingue nelle quali possono essere presentati i reclami all'organismo ADR e in cui si svolge la procedura ADR;

- (g) i tipi di regole sulle quali l'organismo ADR può basarsi per risolvere le controversie (ad es. norme giuridiche, considerazioni di equità, codici di condotta);
  - (h) qualsiasi requisito preliminare che le parti sono eventualmente tenute a rispettare prima di avviare la procedura ADR;
  - (i) gli eventuali i costi che le parti dovranno sostenere;
  - (j) la durata approssimativa della procedura ADR;
  - (k) l'effetto giuridico dell'esito della procedura ADR.
2. Gli Stati membri garantiscono che gli organismi ADR rendano disponibili al pubblico sui loro siti web e su supporto cartaceo nella loro sede le relazioni annuali d'attività. Tali relazioni comprendono le informazioni seguenti relative alle controversie sia nazionali che transfrontaliere:
- (a) numero di controversie ricevute e tipi di reclami ai quali si riferiscono;
  - (b) eventuali problemi ricorrenti causa di controversie tra consumatori e professionisti;
  - (c) percentuale delle procedure di risoluzione delle controversie interrotte prima di raggiungere un risultato;
  - (d) tempo medio necessario per la risoluzione delle controversie;
  - (e) percentuale di rispetto, se nota, degli esiti delle procedure ADR;
  - (f) se del caso, cooperazione all'interno di reti di organismi ADR che agevolano la risoluzione delle controversie transfrontaliere.

#### *Articolo 8* *Efficacia*

Gli Stati membri garantiscono che le procedure ADR siano efficaci e rispettino i seguenti requisiti:

- (a) la procedura ADR è facilmente accessibile per entrambe le parti, a prescindere dalla loro ubicazione;
- (b) le parti hanno accesso alla procedura senza essere obbligate a ricorrere a un professionista legale; tuttavia le parti possono essere rappresentate o assistite da terzi in qualsiasi fase della procedura;
- (c) la procedura ADR è gratuita o implica costi moderati per i consumatori;
- (d) la controversia è risolta entro 90 giorni dalla data in cui l'organismo ADR ha ricevuto il reclamo. Per le controversie complesse l'organismo ADR ha la facoltà di estendere tale periodo.

*Articolo 9*  
*Equità*

1. Gli Stati membri assicurano che nell'ambito delle procedure ADR:
  - (a) le parti abbiano la possibilità di esprimere la loro opinione e ascoltare le argomentazioni e i fatti presentati dall'altra parte nonché le eventuali dichiarazioni di esperti;
  - (b) l'esito della procedura ADR sia comunicato ad entrambe le parti per iscritto o su un mezzo durevole, indicando i motivi sui quali è fondato.
2. Gli Stati membri garantiscono che nell'ambito delle procedure ADR volte a risolvere la controversia suggerendo una soluzione
  - (a) il consumatore, prima di accettare una soluzione proposta, sia informato:
    - i) di avere la scelta se accettare o meno la soluzione proposta;
    - ii) che la soluzione proposta può essere meno favorevole del risultato che potrebbe essere ottenuto in caso di procedura giudiziale che faccia applicazione su norme giuridiche;
    - iii) che prima di accogliere o di respingere la soluzione proposta, ha il diritto di ricorrere all'avviso di una fonte indipendente;
  - (b) le parti, prima di accogliere una soluzione proposta, siano informate dell'effetto giuridico di tale accettazione;
  - (c) le parti, prima di accogliere una soluzione proposta o acconsentire ad una soluzione amichevole, dispongano di un periodo di riflessione ragionevole.

**CAPITOLO III**  
**INFORMAZIONE E COOPERAZIONE**

*Articolo 10*  
*Informazione del consumatore da parte dei professionisti*

1. Gli Stati membri garantiscono che i professionisti stabiliti nei loro territori informino i consumatori in merito agli organismi ADR dai quali sono coperti e che sono competenti a trattare eventuali controversie con i consumatori. Tali informazioni comprendono gli indirizzi dei siti web degli organismi ADR pertinenti e precisano se il professionista si impegna a ricorrere a tali organismi per la risoluzione delle controversie con i consumatori.
2. Le informazioni di cui al paragrafo 1 vanno formulate in modo accessibile facilmente, direttamente, visibilmente e permanentemente sul sito web del professionista, se esiste, nelle condizioni generali dei contratti per la vendita di beni o la fornitura di servizi tra il professionista ed il consumatore nonché sulle fatture e sulle ricevute relative ai suddetti contratti. Va anche specificato come ottenere

ulteriori informazioni sull'organismo ADR in questione e quali siano le condizioni per accedervi.

3. Le disposizioni del presente articolo non pregiudicano le disposizioni degli articoli 6, 7 e 8 della direttiva 2011/83/UE relative all'informazione dei consumatori nel caso dei contratti a distanza e fuori dai locali commerciali.

*Articolo 11*  
*Assistenza ai consumatori*

1. Gli Stati membri garantiscono che i consumatori possano ottenere assistenza in merito alle loro controversie connesse a vendite transfrontaliere di beni o forniture transfrontaliere di servizi. Tale assistenza è intesa in particolare ad aiutare i consumatori ad accedere all'organismi ADR che opera in un altro Stato membro ed è competente a trattare la loro controversia transfrontaliera.
2. Gli Stati membri possono conferire responsabilità per la mansione di cui al paragrafo 1 ai loro centri della rete dei Centri europei dei consumatori, ad associazioni dei consumatori o a qualsiasi altro organismo.

*Articolo 12*  
*Informazioni generali*

Gli Stati membri garantiscono che gli organismi ADR, le associazioni di consumatori, le associazioni d'impresе, i centri della rete di Centri europei dei consumatori e, se del caso, gli organismi nominati in virtù dell'articolo 11, paragrafo 2, mettano a disposizione nei loro locali e sui loro siti web l'elenco degli organismi ADR di cui all'articolo 17, paragrafo 3.

*Articolo 13*  
*Cooperazione tra organismi ADR per la risoluzione delle controversie transfrontaliere*

1. Gli Stati membri assicurano la cooperazione tra gli organismi ADR ai fini della risoluzione delle controversie transfrontaliere.
2. Se in un determinato settore all'interno dell'Unione esiste una rete di organismi ADR che agevola la risoluzione delle controversie transfrontaliere di tale settore, gli Stati membri incoraggiano gli organismi ADR che trattano le controversie di tale settore ad associarsi a detta rete.
3. La Commissione pubblica un elenco contenente nomi e informazioni di contatto delle reti di cui al paragrafo 1. All'occorrenza la Commissione aggiorna tale elenco ogni due anni.

#### *Articolo 14*

#### *Cooperazione tra organismi ADR ed autorità nazionali di attuazione della legislazione dell'Unione sulla protezione dei consumatori*

1. Gli Stati membri garantiscono la cooperazione tra organismi ADR e autorità nazionali incaricate dell'attuazione della legislazione UE di protezione dei consumatori.
2. La suddetta cooperazione comprende lo scambio di informazioni sulle prassi commerciali dei professionisti nei confronti delle quali i consumatori hanno presentato reclami. È inclusa anche la fornitura di valutazioni tecniche ed informazioni da parte delle autorità nazionali agli organismi ADR che ne necessitano per il trattamento di singole controversie.
3. Gli Stati membri garantiscono che la cooperazione e lo scambio d'informazioni di cui ai paragrafi 1 e 2 avvengano nel rispetto delle regole sulla protezione dei dati personali di cui alla direttiva 95/46/CE.

### **CAPITOLO IV MONITORAGGIO DEGLI ORGANISMI ADR**

#### *Articolo 15*

#### *Designazione delle autorità competenti*

1. Ogni Stato membro designa un'autorità competente incaricata di monitorare il funzionamento e lo sviluppo degli organismi ADR del proprio territorio e ne dà comunicazione alla Commissione.
2. La Commissione elabora un elenco delle autorità competenti comunicatele a norma del paragrafo 1 e lo pubblica sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

#### *Articolo 16*

#### *Informazioni da trasmettere alle autorità competenti da parte degli organismi ADR*

1. Gli Stati membri garantiscono che gli organismi ADR stabiliti nei loro territori trasmettano all'autorità competente:
  - (a) il loro nome, le informazioni di contatto e l'indirizzo web;
  - (b) informazioni sulla loro struttura e sul loro finanziamento, comprese le informazioni sulle persone fisiche incaricate della risoluzione alternativa delle controversie, sul loro finanziamento e su chi le impiega;
  - (c) il loro regolamento interno;
  - (d) le loro tariffe, se del caso;
  - (e) la durata approssimativa delle procedure ADR;

- (f) la lingua o le lingue in cui possono essere presentati i reclami e in cui viene svolta la procedura ADR;
- (g) una dichiarazione relativa agli elementi necessari a stabilire la loro competenza;
- (h) una dichiarazione motivata, basata su un'autovalutazione dell'organismo ADR, di possedere o no i requisiti di un organismo ADR che rientra nell'ambito d'applicazione della presente direttiva e di rispettare o no i requisiti di cui al capitolo II.

Qualora le informazioni di cui alle lettere da a) e g) vengano modificate, gli organismi ADR informano immediatamente l'autorità competente in merito a tali modifiche.

2. Gli Stati membri garantiscono che gli organismi ADR comunichino alle autorità competenti almeno una volta l'anno le informazioni seguenti:

- (a) numero di controversie ricevute e tipi di reclami ai quali si riferiscono;
- (b) percentuale delle procedure ADR interrotte prima di raggiungere un risultato;
- (c) tempo medio necessario per la risoluzione delle controversie ricevute;
- (d) percentuale di rispetto, se nota, degli esiti delle procedure ADR;
- (e) statistiche pertinenti che dimostrino il modo in cui i professionisti si rivolgono alla risoluzione alternativa delle controversie per le loro controversie con i consumatori;
- (f) eventuali problemi ricorrenti causa di controversie tra consumatori e professionisti;
- (g) se del caso, una valutazione dell'efficacia della loro cooperazione all'interno di reti di organismi ADR che agevolano la risoluzione delle controversie transfrontaliere;
- (h) un'autovalutazione dell'efficacia della procedura ADR offerta dall'organismo e di eventuali modi per migliorarla.

#### *Articolo 17*

##### *Ruolo delle autorità competenti e della Commissione*

1. Ogni autorità competente valuta, sulla base delle informazioni ricevute in applicazione dell'articolo 16, paragrafo 1, se gli organismi ADR ad essa notificati si possono considerare organismi ADR che rientrano nell'ambito d'applicazione della presente direttiva e che rispettano i requisiti di cui al capitolo II.
2. Ogni autorità competente, sulla base della valutazione di cui al paragrafo 1, elabora un elenco degli organismi ADR che soddisfano le condizioni di cui al paragrafo 1.

L'elenco comprende:

- (a) nome, informazioni di contatto e indirizzi web di tali organismi ADR;
- (b) le loro tariffe, se del caso;
- (c) la lingua o le lingue in cui possono essere presentati i reclami e in cui viene svolta la procedura ADR;
- (d) gli elementi necessari a stabilire la loro competenza;
- (e) la necessità della presenza fisica delle parti o dei loro rappresentanti, se del caso nonché
- (f) la natura vincolante o non vincolante dell'esito della procedura.

Ogni autorità competente notifica l'elenco alla Commissione. Qualora all'autorità competente siano notificate modifiche a norma dell'articolo 16, paragrafo 1, secondo comma, l'elenco è immediatamente aggiornato e le informazioni pertinenti sono trasmesse alla Commissione.

- 3. La Commissione elabora un elenco degli organismi ADR che le sono comunicati a norma del paragrafo 2 e lo aggiorna qualora le siano notificate modifiche in conformità del paragrafo 2, terzo comma, seconda frase. La Commissione pubblica tale elenco ed i relativi aggiornamenti e lo trasmette alle autorità competenti e agli Stati membri.
- 4. Ogni autorità competente pubblica l'elenco consolidato degli organismi ADR di cui al paragrafo 3 sul suo sito web e attraverso altri mezzi che ritiene appropriati.
- 5. Ogni due anni ogni autorità competente pubblica una relazione sullo sviluppo e sul funzionamento degli organismi ADR. Tale relazione:
  - (a) identifica eventuali settori in cui le procedure ADR non trattano ancora controversie oggetto della presente direttiva;
  - (b) identifica prassi ottimali di organismi ADR;
  - (c) sottolinea le insufficienze, comprovate da statistiche, che ostacolano il funzionamento degli organismi ADR per le controversie sia nazionali che transfrontaliere, se del caso;
  - (d) elabora raccomandazioni su come migliorare il funzionamento degli organismi ADR, se del caso.



## **CAPITOLO V**

### **DISPOSIZIONI FINALI**

#### *Articolo 18* *Sanzioni*

Gli Stati membri stabiliscono le norme riguardanti le sanzioni applicabili alle violazioni delle disposizioni di diritto interno adottate conformemente all'articolo 10 e all'articolo 16, paragrafi 1 e 2 della presente direttiva e prendono tutte le misure necessarie per garantirne l'applicazione. Le sanzioni previste devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive.

#### *Articolo 19* *Modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004*

Nell'allegato del regolamento (CE) n. 2006/2004 è aggiunto il punto seguente:

- "20. Direttiva ..... del Parlamento europeo e del Consiglio, del ..... sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, recante modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004 e della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori) (GU L ... del ..., pag. ...): articolo 10."

#### *Articolo 20* *Modifica della direttiva 2009/22/CE*

Nell'allegato della direttiva 2009/22/CE è aggiunto il punto seguente:

- "14. Direttiva ..... del Parlamento europeo e del Consiglio, del ..... sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, recante modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004 e della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori) (GU L ... del ..., pag. ...): articolo 10."

#### *Articolo 21* *Comunicazioni*

1. Entro il [l'Ufficio delle pubblicazioni inserisce la stessa data dell'articolo 22, paragrafo 1 = data di applicazione della direttiva] gli Stati membri comunicano alla Commissione
  - (a) se del caso, nomi e modalità di contatto degli organismi designati a norma dell'articolo 11, paragrafo 2; nonché
  - (b) le autorità competenti designate a norma dell'articolo 15, paragrafo 1.

Gli Stati membri informano la Commissione di qualsiasi cambiamento sopravvenuto in relazione a tali dati.

2. Entro il [*data da inserire a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni: sei mesi dalla data di applicazione di cui all'articolo 22, paragrafo 1*] gli Stati membri comunicano alla Commissione il primo elenco di cui all'articolo 17, paragrafo 2.
3. La Commissione comunica agli Stati membri le informazioni di cui al paragrafo 1, lettera a).

#### *Articolo 22* *Recepimento*

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il [*data da inserire a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni: 18 mesi dopo l'entrata in vigore*]. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni nonché una tavola di concordanza tra queste ultime e la presente direttiva.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle principali disposizioni di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.

#### *Articolo 23* *Relazione*

Entro il [*data da inserire a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni: cinque anni dalla data di entrata in vigore*] e successivamente ogni tre anni, la Commissione presenta al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo una relazione sull'applicazione della presente direttiva. La relazione esamina lo sviluppo e l'utilizzo degli organismi ADR e l'impatto della presente direttiva sui consumatori e sui professionisti. La relazione è corredata, se necessario, di proposte di revisione della presente direttiva.

#### *Articolo 24* *Entrata in vigore*

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

*Articolo 25*  
*Destinatari*

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles,

*Per il Parlamento europeo*  
*Il presidente*

*Per il Consiglio*  
*Il presidente*

## ALLEGATO

1. Direttiva 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2002, concernente la commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori e che modifica la direttiva 90/619/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE e 98/27/CE (articolo 14, paragrafo 1), GU L 271 del 9.10.2002, pag. 16.
2. Direttiva 2008/122/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 gennaio 2009, sulla tutela dei consumatori per quanto riguarda taluni aspetti dei contratti di multiproprietà, dei contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e dei contratti di rivendita e di scambio (articolo 14, paragrafo 2), GU L 33 del 3.2.2009, pag. 10.
3. Direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, relativa ai mercati degli strumenti finanziari, che modifica le direttive 85/611/CEE e 93/6/CEE del Consiglio e la direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 93/22/CEE del Consiglio (articolo 53, paragrafo 1), GU L 145 del 30.4.2004, pag. 1.
4. Direttiva 2002/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 dicembre 2002, sulla intermediazione assicurativa (articolo 11, paragrafo 1), GU L 9 del 15.1.2003, pag. 3.
5. Direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio (articolo 19, paragrafo 1, terzo comma), GU L 52 del 27.2.2008, pag. 3.



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 29.11.2011  
COM(2011) 794 definitivo

2011/0374 (COD)

Proposta di

**REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**  
**relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori (regolamento**  
**sull'ODR per i consumatori)**

## RELAZIONE

### 1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta, insieme alla proposta di direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (direttiva sull'ADR per i consumatori) va considerata nel contesto degli sforzi per migliorare il funzionamento del mercato interno al dettaglio, in particolare mediante il potenziamento dei mezzi di ricorso dei consumatori per le operazioni transfrontaliere di commercio elettronico.

Attualmente l'offerta di sistemi ADR per risolvere le controversie dei consumatori connesse alle operazioni di commercio elettronico è frammentaria e incompleta. Inoltre, mentre la metà dei sistemi ADR offre ai consumatori la possibilità di presentare il loro reclamo online, pochi offrono ai consumatori la possibilità di condurre l'intera procedura online (mediante la risoluzione delle controversie online – ODR)<sup>1</sup>. La possibilità di condurre tutta la procedura online comporterebbe un risparmio di tempo e faciliterebbe la comunicazione tra le parti.

Con lo sviluppo del commercio elettronico sono cresciute significativamente la varietà e la dimensione dei mercati in cui i professionisti e i consumatori operano, estendendosi anche oltre frontiera. I consumatori e i professionisti tuttavia considerano rischiose le operazioni transfrontaliere di commercio elettronico, perché ritengono che eventuali controversie non possano essere risolte a causa del carattere virtuale dell'operazione.

L'assenza di un sistema efficace di ricorso per i reclami connessi alle operazioni transfrontaliere effettuate online si ripercuote negativamente sia sui consumatori sia sui professionisti. Ne deriva uno svantaggio per i consumatori perché non possono fare acquisti oltre frontiera; quindi perdono l'opportunità di confrontare i prezzi dei prodotti nel più ampio mercato UE e di acquistarli dove costano meno. Le imprese, in particolare quelle piccole e medie, sono invece dissuase dall'acquisire la capacità amministrativa necessaria per trattare le controversie con i consumatori che risiedono in un altro Stato membro. Tutto ciò impedisce lo sviluppo del mercato interno digitale.

L'iniziativa faro Europa 2020 " Un'agenda digitale europea"<sup>2</sup> annuncia una strategia UE per migliorare i sistemi ADR e indica che la Commissione proporrà un "*sistema di risoluzione delle controversie online applicabile a tutta l'UE per le operazioni di commercio elettronico*" allo scopo di aumentare la fiducia dei consumatori e dei professionisti nel mercato digitale. L'Atto per il mercato unico 2011<sup>3</sup> include tra le sue priorità chiave l'istituzione di "*procedure di risoluzione delle controversie capaci di favorire una soluzione facile, rapida e abbordabile per i consumatori nonché suscettibili di salvaguardare le relazioni tra le imprese e la loro clientela. Tale azione comprenderà una voce per il commercio online*".

---

<sup>1</sup> La relazione del 2010 della rete di Centri europei dei consumatori indica che oltre la metà dei reclami (56,3%) ricevuti da ECC-Net sono connessi alle operazioni di commercio elettronico. Tuttavia, dei 35 000 reclami transfrontalieri ricevuti dalla rete ECC nel 2010, il 91% non poteva essere riferito a un sistema ADR in un altro Stato membro a causa dell'assenza di sistemi ADR adeguati ([http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/2010\\_annual\\_report\\_ecc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/2010_annual_report_ecc_en.pdf)).

<sup>2</sup> Iniziativa faro Europa 2020: Un'agenda digitale europea, COM(2010) 245, pag. 13.

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione "L'Atto per il mercato unico" COM(2011) 206, pag. 9.

Visti i problemi individuati, il regolamento proposto mira ad istituire un sistema ODR in tutta l'UE che agevolerà la risoluzione delle controversie tra professionisti e consumatori connesse alla vendita di beni o alla fornitura di servizi online a livello transfrontaliero.

## **2. RISULTATI DELLE CONSULTAZIONI CON LE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE DELL'IMPATTO**

### **2.1. Raccolta dei pareri di esperti e consultazione delle parti interessate**

Diversi studi condotti dalla Commissione sull'ADR per i consumatori trattavano questioni connesse agli strumenti di risoluzione extragiudiziale delle controversie online. Gli studi eseguiti includono lo *"Studio sull'uso della risoluzione alternativa delle controversie nell'Unione europea"* del 2009 che ha effettuato un'analisi approfondita dei sistemi ADR esistenti e del loro funzionamento in tutti gli Stati membri<sup>4</sup>, lo studio sui ricorsi dei consumatori nell'UE, la *"Valutazione dei costi della conformità, inclusi i costi e gli oneri amministrativi sulle imprese, connessi all'uso della risoluzione alternativa delle controversie (ADR)"* del 2011 e lo studio riguardante *"L'ADR transfrontaliero nell'Unione europea"* del 2011.

La consultazione pubblica riguardante l'uso dei sistemi ADR avviata nel gennaio 2011 ha trattato anche le questioni connesse all'ODR e come meglio garantire le possibilità di ricorso per i consumatori nelle operazioni transfrontaliere effettuate online<sup>5</sup>. È emerso un ampio sostegno in merito alla necessità di migliorare gli strumenti ODR, in particolare per le operazioni di commercio elettronico dove esiste un numero crescente di reclami specialmente per i casi riguardanti importi esigui. È stata inoltre evidenziata l'esigenza di affrontare la questione linguistica e di fornire informazioni adeguate alle parti sulle procedure e sui relativi esiti. La stragrande maggioranza dei rispondenti ha sottolineato la necessità di costruire sulle esperienze positive che esistono in settori specifici.

Il dibattito che si è svolto al vertice sulla "Risoluzione alternativa delle controversie per il mercato interno e per i consumatori", organizzato congiuntamente dai servizi della Commissione e dal Parlamento europeo nel marzo 2011, ha dimostrato un ampio sostegno per lo sviluppo di strumenti ODR per le controversie dei consumatori mediante un'azione dell'UE in modo da fornire condizioni chiare e garantire sistemi ADR di elevata qualità per il commercio elettronico in tutti i settori. Il workshop "ADR, come farla funzionare meglio?", organizzato nell'ambito del Vertice europeo dei consumatori dell'aprile 2011<sup>6</sup>, ha affrontato le questioni connesse alla risoluzione delle controversie online.

Infine è stato consultato anche il Garante europeo della protezione dei dati (GEPD).

---

<sup>4</sup> "I reclami dei consumatori nell'Unione europea: esperienze, percezioni e opinioni dei consumatori", 2009 [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/docs/cons\\_redress\\_EU\\_qual\\_study\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/docs/cons_redress_EU_qual_study_report_en.pdf)

<sup>5</sup> Consultazione pubblica sull'uso della risoluzione alternativa delle controversie (ADR) come mezzo per risolvere le controversie connesse alle operazioni e prassi commerciali nell'UE. Le risposte e i commenti sono disponibili all'indirizzo seguente: [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/adr\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_en.htm)

<sup>6</sup> [http://www.european-consumer-summit.eu/workshops3\\_en.asp](http://www.european-consumer-summit.eu/workshops3_en.asp)

## **2.2. Valutazione dell'impatto**

La Commissione ha effettuato una valutazione dell'impatto (VI) dettagliata, analizzando una serie di opzioni sia per "la copertura, l'informazione e la qualità dell'ADR", sia per l'"ODR per le operazioni transfrontaliere di commercio elettronico".

La valutazione dell'impatto ha concluso che solo una combinazione dei due strumenti ADR e ODR può garantire l'accesso a mezzi imparziali, trasparenti ed efficaci per comporre le controversie dei consumatori connesse alle operazioni transfrontaliere di commercio elettronico senza rivolgersi ai tribunali. Il regolamento istituirà, in particolare, un sistema ODR a livello dell'UE che può trattare efficacemente le controversie connesse alle operazioni transfrontaliere di commercio elettronico in base alla copertura completa con sistemi ADR di qualità che sarà raggiunta conformemente alla direttiva sull'ADR per i consumatori.

## **3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA**

### **3.1. Il funzionamento del sistema di risoluzione delle controversie online a livello dell'UE**

#### *3.1.1. Istituzione del sistema europeo di risoluzione delle controversie online*

La presente proposta mira ad istituire una piattaforma europea di risoluzione delle controversie online (piattaforma ODR). La piattaforma ODR deve essere un sito web interattivo che offre un unico punto di accesso per consumatori e professionisti che desiderano risolvere in ambito extragiudiziale le controversie connesse a operazioni transfrontaliere di commercio elettronico. La piattaforma sarà accessibile in tutte le lingue ufficiali dell'UE ed il suo utilizzo sarà gratuito. I sistemi ADR istituiti negli Stati membri e notificati alla Commissione conformemente alla "direttiva sull'ADR per i consumatori" saranno registrati elettronicamente sulla piattaforma ODR.

I consumatori e i professionisti potranno presentare reclami attraverso uno specifico modulo elettronico disponibile sul sito web della piattaforma in tutte le lingue ufficiali dell'UE. La piattaforma controllerà se il reclamo può essere trattato e richiederà l'accordo delle parti per trasmetterlo al sistema ADR competente. Il sistema ADR competente cercherà di comporre la controversia secondo le sue norme procedurali entro 30 giorni dalla data di ricevimento del reclamo. Il sistema ADR dovrà notificare alla piattaforma i dati relativi all'evolversi della controversia (data di notifica della controversia alle parti; data della risoluzione della controversia; esito della controversia).

La proposta prevede l'istituzione di una rete di assistenti per la risoluzione delle controversie online (rete di assistenza ODR) che comporterà un unico punto di contatto per la risoluzione delle controversie online in ogni Stato membro. La rete di assistenza ODR dovrà fornire assistenza per la risoluzione delle controversie trasmesse tramite la piattaforma ODR.

#### *3.1.2. Informazione sul sistema ODR a livello europeo*

La presente proposta prevede l'obbligo per i professionisti stabiliti nell'UE che operano a livello transfrontaliero nel settore del commercio elettronico di informare i consumatori sulla piattaforma ODR. Tali informazioni devono essere facilmente, direttamente, visibilmente e permanentemente accessibili sui siti web del professionista, nonché quando il consumatore presenta un reclamo al professionista.



### *3.1.3. Monitoraggio*

Sarà redatta una relazione d'attività annuale riguardante il funzionamento della piattaforma. La conformità dei sistemi ADR agli obblighi stabiliti dal presente regolamento sarà monitorato dalle autorità competenti istituite dagli Stati membri conformemente alla direttiva sull'ADR per i consumatori. Ogni tre anni la Commissione trasmetterà al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione del presente regolamento.

### *3.1.4. Norme sulla protezione dei dati*

I dati introdotti nella piattaforma ODR dalle parti interessate e dai sistemi ADR saranno archiviati in una base dati e saranno soggetti alla pertinente normativa in materia di tutela dei dati.

## **3.2. Principio di sussidiarietà**

La proposta si fonda sull'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Lo sviluppo di un sistema ODR per tutta l'UE per le controversie online a livello transfrontaliero, basato sui sistemi ADR negli Stati membri e nel rispetto delle loro rispettive regole procedurali, rafforzerà la fiducia nel mercato interno al dettaglio e offrirà nuove opportunità per i professionisti.

Nonostante l'esiguo livello attuale delle operazioni transfrontaliere di commercio elettronico, si può constatare una rapida espansione del mercato digitale al dettaglio all'interno degli Stati membri. Quindi è necessario garantire mezzi di ricorso extragiudiziali semplici, abordabili ed efficaci per rafforzare la fiducia dei consumatori e dei professionisti nelle operazioni transfrontaliere effettuate online.

Per l'istituzione di una piattaforma che copra tutta l'Unione occorre un'azione a livello UE. Tale piattaforma costituisce uno strumento indispensabile per promuovere il commercio elettronico. È inoltre imperativo fornire a tutti i consumatori europei lo stesso livello di tutela e promuovere la competitività tra professionisti in modo da aumentare gli scambi di beni e servizi online e oltre le frontiere.

## **3.3. Proporzionalità**

La proposta rispetta il principio di proporzionalità per le seguenti ragioni.

La proposta mira a istituire il mezzo più efficace per realizzare gli obiettivi previsti al minor costo comparato. Invece di creare una struttura completamente nuova a livello UE, l'approccio normativo è basato sui sistemi ADR nazionali già esistenti che sono conformi alle prescrizioni della pertinente legislazione dell'Unione.

Il regolamento proposto garantirà quindi la completa copertura di servizi ADR di qualità per la composizione delle controversie online a livello transfrontaliero, mentre i costi di attuazione saranno limitati a quello che la proposta aggiungerà alle strutture ADR nazionali già esistenti.

Le norme proposte sono state sottoposte ad una verifica sotto il profilo della proporzionalità e ad un'intensa consultazione, al fine di accertarne il carattere appropriato e proporzionato.

#### 4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La presente azione fa parte del programma per i consumatori 2014-2020<sup>7</sup>. L'impatto sul bilancio sarà affrontato con la redistribuzione per gli anni 2012 e 2013. La dotazione finanziaria per l'attuazione della proposta ammonta per il periodo dal 2012 al 2020 a 4,586 milioni di euro a prezzi correnti. Il fabbisogno di risorse umane è coperto dal personale della Direzione generale già assegnato alla gestione dell'azione e riassegnato all'interno della stessa Direzione generale, integrato dall'eventuale dotazione supplementare concessa alla Direzione generale responsabile nell'ambito della procedura annuale di assegnazione, tenendo conto dei vincoli di bilancio. Una scheda finanziaria compilata è allegata alla presente proposta.

---

<sup>7</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo un programma per i consumatori 2014-2020, SEC(2011) 1320 definitivo e SEC(2011) 1321 definitivo.

Proposta di

**REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**  
**relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori (regolamento**  
**sull'ODR per i consumatori)**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,  
visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 114,  
vista la proposta della Commissione europea,  
previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,  
visto il parere del Comitato economico e sociale europeo<sup>8</sup>,  
sentito il Garante europeo della protezione dei dati,  
deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,  
considerando quanto segue:

- (1) L'articolo 169, paragrafo 1, e paragrafo 2, lettera a), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce che l'Unione deve contribuire ad assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori mediante gli strumenti che adotta in virtù dell'articolo 114. L'articolo 38 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce che nelle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori.
- (2) Conformemente all'articolo 26, paragrafo 2, del TFUE il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione dei beni e dei servizi. Affinché i consumatori possano avere fiducia nella dimensione digitale del mercato interno e trarne vantaggio è necessario che abbiano accesso a mezzi facili e poco costosi di risoluzione delle controversie connesse alla vendita di beni o alla fornitura di servizi online. Tale questione è particolarmente importante quando i consumatori fanno acquisti transfrontalieri.
- (3) Nella sua comunicazione Atto per il mercato unico<sup>9</sup> la Commissione ha individuato una normativa sui modi alternativi di risoluzione delle controversie che include la dimensione del commercio elettronico come una delle dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia nel mercato unico.

---

<sup>8</sup> GU C ... del ..., pag.

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione "L'Atto per il mercato unico" COM(2011) 206, pag. 9.

- (4) Il Consiglio europeo ha invitato il Parlamento e il Consiglio ad adottare entro il 2012 un primo insieme di misure prioritarie per dare nuovo slancio al mercato unico<sup>10</sup>.
- (5) Il mercato interno è una realtà di vita quotidiana per i consumatori quando viaggiano, fanno acquisti o effettuano pagamenti. I consumatori sono i principali soggetti del mercato interno e quindi devono essere anche la sua priorità principale. La dimensione digitale del mercato interno sta diventando essenziale sia per i consumatori che per i professionisti. Continua ad aumentare il numero di acquisti che i consumatori fanno su internet, nonché il numero di professionisti che vendono online. I consumatori e i professionisti si devono sentire sicuri quando effettuano operazioni in un contesto digitale.
- (6) Il fatto di disporre di mezzi di facile utilizzo e poco costosi per la risoluzione delle controversie può aumentare la fiducia dei consumatori e dei professionisti nel mercato digitale. I consumatori e i professionisti tuttavia continuano ad incontrare difficoltà nel trovare soluzioni extragiudiziali alle controversie connesse ad operazioni transfrontaliere effettuate online. Pertanto tali controversie restano spesso irrisolte.
- (7) La risoluzione delle controversie online offre una soluzione extragiudiziale semplice ed economica per le controversie connesse ad operazioni transfrontaliere effettuate online. Tuttavia, manca un meccanismo che consente ai consumatori e ai professionisti di risolvere tali controversie con mezzi elettronici. Tale mancanza comporta svantaggi per i consumatori, ostacola le operazioni transfrontaliere online e crea una situazione di squilibrio per i professionisti; di conseguenza frena lo sviluppo del commercio elettronico.
- (8) È opportuno applicare il presente regolamento alla soluzione extragiudiziale di controversie contrattuali tra consumatori e professionisti che sorgono dalla vendita di beni o la fornitura di servizi online a livello transfrontaliero. Non deve essere applicato alle controversie tra consumatori e professionisti connesse alla vendita di beni o la fornitura di servizi online se almeno uno di essi non è stabilito o non è residente in uno Stato membro dell'Unione al momento dell'ordine dei beni o dei servizi o se il professionista e il consumatore sono entrambi stabiliti o residenti nello stesso Stato membro.
- (9) Il presente regolamento non pregiudica la direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale<sup>11</sup>, il 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<sup>12</sup>, il regolamento (CE) n. 864/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali ( Roma II )<sup>13</sup> e il regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I)<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo, EUCO 10/11, pag. 4; si vedano anche le Conclusioni del Consiglio europeo del 23 ottobre 2011, EUCO 52/11, pp. 1-2.

<sup>11</sup> GU L 136 del 24.5.2008, pag. 3.

<sup>12</sup> GU L 12 del 16.1.2001, pag. 32.

<sup>13</sup> GU L 199 del 31.7.2007, pag. 40.

<sup>14</sup> GU L 177 del 4.7.2008, pag. 6.

- (10) La definizione di "consumatore" deve comprendere le persone fisiche che agiscono per scopi estranei alla propria attività commerciale, industriale, artigianale o professionale. Tuttavia se il contratto è stipulato per scopi in parte interni e in parte esterni all'attività commerciale della persona (contratti con duplice scopo) e lo scopo commerciale è talmente limitato da non risultare predominante nel contesto generale della fornitura, la persona in questione deve essere considerata un consumatore.
- (11) La definizione di "vendita di beni o fornitura di servizi online" deve coprire l'operazione online riguardante la vendita di beni o la fornitura di servizi quando il professionista, o l'intermediario del professionista, offre beni o servizi mediante un sito web o altri mezzi elettronici e il consumatore ordina tali beni o servizi su tale sito web o mediante altri mezzi elettronici. La definizione deve inoltre comprendere i casi in cui il consumatore abbia avuto accesso al sito web o a un altro servizio della società dell'informazione mediante un apparecchio elettronico mobile quale un telefono mobile.
- (12) Il presente regolamento non va applicato alle controversie contrattuali tra consumatori e professionisti connesse alla vendita di beni o alla fornitura di servizi off-line, né alle controversie tra professionisti.
- (13) Il presente regolamento va letto in combinato disposto con la direttiva ....../.../UE [numero di riferimento da inserire a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni] del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (direttiva ADR per i consumatori)<sup>15</sup> secondo cui gli Stati membri devono garantire che tutte le controversie tra consumatori e professionisti residenti o stabiliti nell'Unione connesse alla vendita di beni o alla fornitura di servizi online possano essere presentate a un organismo di risoluzione alternativa delle controversie.
- (14) Il presente regolamento mira all'istituzione di una piattaforma europea di risoluzione delle controversie online (ODR). La piattaforma ODR deve essere un sito web interattivo che offre un unico punto di accesso per consumatori e professionisti che desiderano risolvere in ambito extragiudiziale le controversie connesse a operazioni transfrontaliere di commercio elettronico. Essa deve consentire ai consumatori e ai professionisti di presentare reclami mediante la compilazione di un modulo elettronico disponibile in tutte le lingue ufficiali dell'Unione e di trasmettere i reclami all'organismo di risoluzione alternativa delle controversie competente (ADR). La piattaforma deve offrire agli organismi ADR e alle parti la possibilità di eseguire la procedura di risoluzione del conflitto mediante la piattaforma stessa.
- (15) Un sistema ODR a livello europeo deve basarsi sugli organismi ADR esistenti negli Stati membri e rispettare le tradizioni legali di questi ultimi. Quindi gli organismi che ricevono un reclamo trasmesso mediante la piattaforma ODR devono applicare le proprie norme procedurali, incluse le regole riguardanti i costi. Tuttavia il presente regolamento intende istituire alcune regole comuni da applicare a tali procedure per salvaguardarne l'efficacia. In tale ambito devono essere incluse norme che garantiscono una soluzione rapida delle controversie.

---

<sup>15</sup> GUL ... del ..., pag. ....

- (16) Il fatto di garantire che tutti gli organismi ADR notificati alla Commissione conformemente all'articolo 17, paragrafo 2, della direttiva .../.../UE [= direttiva ADR per i consumatori] *numero di riferimento da inserire a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni*] siano collegati elettronicamente alla piattaforma ODR europea dovrebbe consentire una completa copertura per la risoluzione extragiudiziale on-line in caso di controversie transfrontaliere connesse alla vendita di merci o alla fornitura di servizi on-line.
- (17) Il presente regolamento non deve impedire il funzionamento di altri organismi di risoluzione delle controversie online che operano nell'Unione. Inoltre non deve impedire agli organismi ADR di trattare le controversie transfrontaliere riguardanti operazioni online che sono state presentate loro mediante canali diversi dalla piattaforma ODR.
- (18) Una rete di assistenza per la risoluzione delle controversie online deve fornire assistenza per la risoluzione delle controversie riguardanti i reclami presentati tramite la piattaforma ODR. La rete deve essere composta da punti di contatto ODR negli Stati membri che ospitano assistenti per la risoluzione delle controversie online.
- (19) Il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale sono diritti fondamentali garantiti dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Le procedure di risoluzione delle controversie online non devono né sostituire le procedure giudiziali né privare i consumatori o i professionisti del loro diritto di rivolgersi ai tribunali. Il presente regolamento non deve contenere alcun elemento che possa impedire alle parti di esercitare il loro diritto di accesso al sistema giudiziario.
- (20) Il trattamento delle informazioni nell'ambito del presente regolamento deve avvenire nel rispetto delle norme di protezione dei dati personali di cui alla direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati<sup>16</sup> e al regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati<sup>17</sup>. Tali regole vanno applicate al trattamento dei dati personali effettuato a norma del presente regolamento da parte dei vari operatori della piattaforma, indipendentemente dal fatto che agiscano individualmente o congiuntamente ad altri operatori della piattaforma.
- (21) Le persone interessate devono essere informate del trattamento dei loro dati personali da parte della piattaforma ODR e dei loro relativi diritti mediante un avviso esaustivo sulla tutela dei dati privati, reso pubblico dalla Commissione, che spiega in un linguaggio chiaro e semplice i trattamenti eseguiti sotto la responsabilità dei vari operatori della piattaforma, conformemente agli articoli 11 e 12 del regolamento (CE) n. 45/2001 e alla normativa nazionale adottata in virtù degli articoli 10 e 11 della direttiva 95/46/CE.

---

<sup>16</sup> GUL 281 del 23.11.1995, pag. 31.

<sup>17</sup> GUL 8 del 12.1.2001, pag. 1.

- (22) I professionisti devono informare i consumatori sui loro siti web della possibilità di rivolgersi alla piattaforma ODR e fornire un link elettronico alla homepage di quest'ultima. Inoltre devono fornire tali informazioni nel caso in cui il consumatore presenti un reclamo al professionista, ad un sistema di trattamento dei reclami dei consumatori gestito dal professionista o al mediatore dell'impresa. Tale obbligo non pregiudica l'articolo 10, paragrafi da 1 a 3, della direttiva .../.../UE [*numero di riferimento da inserire a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni*] riguardante l'obbligo dei professionisti di informare i consumatori sulle procedure ADR alle quali i professionisti sono soggetti e dell'impegno che essi prendono di ricorrere o no a mezzi extragiudiziali di risoluzione delle controversie con i consumatori. Inoltre tale obbligo non pregiudica l'articolo 6, paragrafo 1, lettera t), e l'articolo 8 della direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori<sup>18</sup>. Secondo l'articolo 6, paragrafo 1, lettera t) della direttiva 2011/83/UE, prima che il consumatore sia vincolato da un contratto a distanza o da un contratto negoziato fuori dei locali commerciali il professionista deve informare il consumatore della possibilità di servirsi di un meccanismo extra-giudiziale di reclamo e ricorso cui il professionista è soggetto e delle condizioni per avervi accesso.
- (23) È opportuno conferire alla Commissione il potere di adottare atti delegati, ai sensi dell'articolo 290 del TFUE, al fine di integrare o modificare determinati elementi non essenziali del presente regolamento per quanto riguarda il tipo di informazione che la parte ricorrente deve fornire nel modulo elettronico di reclamo messo a disposizione sulla piattaforma ODR. Particolare importanza riveste il fatto che la Commissione proceda ad appropriate consultazioni nel corso dei lavori preparatori, anche a livello di esperti. Nel corso della preparazione e della redazione degli atti delegati è opportuno che la Commissione garantisca la trasmissione simultanea, puntuale e adeguata al Parlamento europeo e al Consiglio dei documenti pertinenti.
- (24) Al fine di garantire condizioni uniformi per l'applicazione del presente regolamento, è opportuno conferire alla Commissione competenze di esecuzione per quanto riguarda il funzionamento della piattaforma ODR, le modalità di presentazione dei reclami e la cooperazione con la rete di assistenza ODR. Tali competenze devono essere esercitate conformemente al regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione. È opportuno ricorrere alla procedura consultiva per l'adozione degli atti di esecuzione riguardanti il modulo elettronico di reclamo, vista la sua natura puramente tecnica. È opportuno ricorrere alla procedura di esame per l'adozione delle regole sulle modalità di cooperazione tra assistenti ODR all'interno della rete di assistenza per la risoluzione delle controversie online.
- (25) Poiché gli obiettivi del presente regolamento, vale a dire la creazione di una piattaforma europea di risoluzione delle controversie online a livello transfrontaliero regolamentata da norme comuni, non possono essere realizzati in misura sufficiente dai soli Stati membri e possono dunque, a causa della portata e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello di Unione, quest'ultima può adottare provvedimenti in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per

---

<sup>18</sup> GUL [...], [...], pag. [...].

conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.

- (26) Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e i principi riconosciuti specificamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare gli articoli 7, 8, 38 e 47,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

## **CAPO I**

### **Disposizioni generali**

#### *Articolo 1*

##### *Oggetto*

Il presente regolamento mira a contribuire al funzionamento del mercato interno, in particolare della sua dimensione digitale, e al conseguimento di un livello elevato di tutela dei consumatori, mettendo a disposizione una piattaforma che agevola la risoluzione extragiudiziale, equa, efficace e trasparente delle controversie online tra consumatori e professionisti.

#### *Articolo 2*

##### *Campo di applicazione*

Il presente regolamento si applica alla risoluzione extragiudiziale delle controversie contrattuali tra consumatori e professionisti connesse alla vendita di beni o la fornitura di servizi online a livello transfrontaliero mediante l'intervento di un organismo di risoluzione alternativa delle controversie conforme alla direttiva .../.../UE [*numero di riferimento da inserire a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni*] sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, recante modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004 e della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori)] e di una piattaforma europea di risoluzione delle controversie online.

#### *Articolo 3*

##### *Rapporto con altre normative dell'Unione*

Il presente regolamento non pregiudica la direttiva 2008/52/CE, il regolamento (CE) n. 44/2001, il regolamento (CE) n. 864/2007 e il regolamento (CE) n. 593/2008.

#### *Articolo 4*

##### *Definizioni*

Ai fini del presente regolamento s'intende per:

- (a) "consumatore" qualsiasi persona fisica che agisca per scopi estranei alla sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale;



- (b) "professionista" qualsiasi persona fisica o giuridica che, indipendentemente dal fatto che si tratti di un soggetto pubblico o privato, agisca nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale, anche tramite qualsiasi altra persona che agisca in suo nome o per suo conto;
- (c) "vendita di beni o fornitura di servizi online" l'operazione connessa alla vendita di beni o alla fornitura di servizi qualora il professionista, o l'intermediario del professionista, offra beni o servizi mediante un sito web o altri mezzi elettronici e il consumatore effettui l'ordinazione di tali beni o servizi su tale sito web o mediante altri mezzi elettronici;
- (d) "mezzi elettronici" strumentazioni elettroniche per il trattamento (inclusa la compressione digitale dei dati) e l'archiviazione di dati che sono interamente inviati, trasmessi e ricevuti via cavo, via radio, via mezzi ottici o tramite altri mezzi elettromagnetici.

I seguenti non sono considerati servizi forniti tramite mezzi elettronici:

- i servizi off-line;
  - i servizi che hanno un contenuto materiale anche se viene fornito mediante mezzi elettronici come ad esempio distributori automatici di denaro o biglietti (banconote, biglietti di trasporto), l'accesso alla rete stradale, parcheggi a pagamento anche se dispongono di mezzi elettrici all'ingresso o all'uscita che controllano l'accesso e/o garantiscono che il pagamento sia effettuato correttamente;
  - i servizi che non sono forniti mediante sistemi elettronici di trattamento/inventario, come ad esempio i servizi di telefonia vocale, i servizi di telefax o telex, i servizi forniti mediante la telefonia vocale o via fax; il consulto medico per telefono/telefax; la consulenza legale per telefono /telefax; il marketing diretto per telefono/telefax.
- (e) "vendita di beni o fornitura di servizi online a livello transfrontaliero" la vendita di beni o la fornitura di servizi online quando al momento dell'ordine il consumatore è residente in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di stabilimento del professionista;
  - (f) il professionista è "stabilito"
    - se si tratta di una persona fisica, presso la sua sede di attività;
    - se si tratta di una società o una persona giuridica o un'associazione di persone fisiche o giuridiche, presso la sua sede statutaria, la sua amministrazione centrale o il suo centro di attività oppure, se l'offerta del professionista è effettuata o se i beni o i servizi ordinati devono essere consegnati a partire da una succursale, un'agenzia o qualsiasi altro centro di attività, la sede di tale succursale, agenzia o altro centro di attività;
  - (g) "procedura di risoluzione alternativa delle controversie" (procedura ADR) una procedura per la risoluzione extragiudiziale di una controversia mediante l'intervento

di un organismo di risoluzione delle controversie che propone o impone una soluzione o riunisce le parti allo scopo di trovare una soluzione amichevole.

Non sono considerate procedure ADR le procedure presso organismi di risoluzione delle controversie in cui le persone fisiche incaricate della composizione sono alle esclusive dipendenze del professionista, le procedure presso sistemi di trattamento dei reclami dei consumatori gestiti dal professionista, la negoziazione diretta tra consumatore e professionista, con o senza rappresentanti, né i tentativi messi in atto dal giudice al fine di giungere ad una composizione della controversia nel corso di un procedimento giudiziario riguardante la controversia stessa;

- (h) "organismo di risoluzione alternativa delle controversie" (organismo ADR) l'organismo di cui all'articolo 4, lettera e), della direttiva .../.../UE [*numero della direttiva da inserire a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, recante modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004 e della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori)*] che è stato notificato alla Commissione conformemente all'articolo 17, paragrafo 2 di tale direttiva;
- (i) "parte ricorrente" il consumatore o il professionista che ha presentato un reclamo tramite la piattaforma europea di risoluzione delle controversie online;
- (j) "parte convenuta" il consumatore o il professionista contro il quale è stato presentato un reclamo tramite la piattaforma europea di risoluzione delle controversie online;
- (k) "dati personali": qualsiasi informazione concernente una persona fisica identificata o identificabile ("persona interessata"); si considera identificabile la persona che può essere identificata, direttamente o indirettamente, in particolare mediante riferimento ad un numero d'identificazione o ad uno o più elementi specifici caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, psichica, economica, culturale o sociale.

## CAPO II

### Piattaforma europea di risoluzione delle controversie online

#### *Articolo 5*

##### *Istituzione della piattaforma europea di risoluzione delle controversie online*

1. La Commissione istituisce una "piattaforma europea di risoluzione delle controversie online" (piattaforma ODR).
2. La piattaforma ODR deve essere un sito web interattivo che offra un accesso elettronico e gratuito in tutte le lingue ufficiali dell'Unione. La piattaforma costituisce l'unico punto di accesso per i consumatori e i professionisti che desiderano risolvere in ambito extragiudiziale le controversie oggetto del presente regolamento.
3. La piattaforma ODR ha le funzioni seguenti:

- (a) mette a disposizione un modulo di reclamo elettronico che può essere compilato dalla parte ricorrente;
  - (b) propone alle parti, in base alle informazioni contenute nel modulo di reclamo elettronico, uno o più organismi ADR competenti e fornisce informazioni sulle loro tariffe, se del caso, sulla lingua o sulle lingue in cui sarà condotta la procedura, sulla durata approssimativa della procedura oppure comunica alla parte ricorrente che in base alle informazioni presentate non è stato possibile individuare alcun organismo ADR competente;
  - (c) riferisce i reclami all'organismo ADR cui le parti hanno concordato di rivolgersi;
  - (d) consente alle parti e all'organismo ADR di condurre online la procedura di risoluzione della controversia;
  - (e) mette a disposizione un modulo elettronico tramite il quale gli organismi ADR trasmettono le informazioni di cui all'articolo 9, lettera c);
  - (f) mette a disposizione un sistema di commenti (feedback) che consente alle parti di esprimere il proprio punto di vista sul funzionamento della piattaforma ODR e sull'organismo ADR che ha trattato la loro controversia;
  - (g) pubblica informazioni sugli organismi ADR notificati alla Commissione conformemente all'articolo 17, paragrafo 2 della direttiva .../.../UE [*numero della direttiva da inserire a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, recante modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004 e della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori)*] che tratta le controversie oggetto del presente regolamento;
  - (h) fornisce informazioni generali sulla risoluzione alternativa delle controversie quale mezzo extragiudiziale di composizione delle controversie;
  - (i) offre accesso a statistiche sui risultati delle controversie trattate dagli organismi ADR cui sono stati trasmessi reclami tramite la piattaforma ODR.
4. Gli organismi di risoluzione alternativa delle controversie che sono stati notificati alla Commissione conformemente all'articolo 17, paragrafo 2 della direttiva .../.../UE [*numero della direttiva da inserire a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, recante modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004 e della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori)*] e che, secondo gli elementi necessari per stabilire la loro competenza notificati conformemente all'articolo 16, paragrafo 1, lettera g) della direttiva .../.../UE [*numero della direttiva da inserire a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, recante modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004 e della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori)*], sono considerati competenti per trattare le controversie oggetto del presente regolamento in base alle informazioni fornite nel modulo di

reclamo elettronico di cui alla lettera a) del paragrafo 3, si devono registrare elettronicamente sulla piattaforma ODR.

5. La Commissione è responsabile della piattaforma ODR per quanto riguarda il suo sviluppo, il suo funzionamento, la sua manutenzione e la sicurezza dei dati.
6. La Commissione adotta misure riguardanti le modalità di esercizio delle funzioni di cui al paragrafo 3 mediante atti di esecuzione. Detti atti di esecuzione sono adottati conformemente alla procedura d'esame di cui all'articolo 15, paragrafo 3.

#### *Articolo 6*

##### *Rete di assistenza per la risoluzione delle controversie online*

1. Ogni Stato membro designa un punto di contatto ODR e comunica il suo nome e le modalità di contatto alla Commissione. Gli Stati membri possono conferire la responsabilità per i punti di contatto ODR ai loro centri della rete di Centri europei dei consumatori, alle associazioni dei consumatori o a qualsiasi altro organismo. Ogni punto di contatto ODR dispone di almeno due assistenti per la risoluzione delle controversie online ("assistenti ODR").
2. Gli assistenti ODR forniscono assistenza per la risoluzione delle controversie riguardanti reclami presentati mediante la piattaforma, eseguendo le funzioni seguenti:
  - (j) all'occorrenza, agevolano la comunicazione tra le parti e l'organismo ADR competente;
  - (k) informano i consumatori degli altri mezzi di ricorso se una controversia non può essere risolta tramite la piattaforma, ad esempio quando il professionista non acconsente all'uso dell'ADR;
  - (l) presentano, in base alle esperienze pratiche raccolte nell'esecuzione delle loro funzioni, una relazione annuale di attività alla Commissione e agli Stati membri;
  - (m) informano le parti dei vantaggi e degli svantaggi delle procedure applicate dagli organismi ADR proposti.
3. La Commissione istituisce una rete di assistenza per la risoluzione delle controversie online (rete di assistenza ODR) che consente la cooperazione tra assistenti ODR e contribuisce all'esecuzione delle funzioni di cui al paragrafo 2.
4. La Commissione convoca almeno una volta l'anno una riunione dei membri della rete di assistenza ODR in modo da consentire uno scambio delle pratiche migliori e una discussione di eventuali problemi ricorrenti nel funzionamento della piattaforma ODR.
5. La Commissione adotta mediante atti di esecuzione le regole concernenti le modalità di cooperazione tra assistenti ODR. Detti atti di esecuzione sono adottati conformemente alla procedura d'esame di cui all'articolo 15, paragrafo 3.

*Articolo 7*  
*Presentazione di un reclamo*

1. Per presentare un reclamo alla piattaforma ODR la parte ricorrente compila il modulo di reclamo elettronico disponibile sul sito web della piattaforma. La parte ricorrente può allegare al modulo di reclamo eventuali documenti in formato elettronico a sostegno del proprio reclamo.
2. Le informazioni presentate dalla parte ricorrente devono essere sufficienti per determinare l'organismo ADR competente. Tali informazioni sono indicate nell'allegato.
3. La piattaforma ODR fornisce alle parti le informazioni sugli organismi ADR competenti individuati dalla piattaforma ODR; se sono disponibili più opzioni, gli assistenti ODR degli Stati membri interessati forniscono alle parti i dettagli dei vari organismi identificati e informazioni sui vantaggi e svantaggi delle procedure applicate da ciascun organismo in modo da consentire alle parti di operare una scelta informata.
4. Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati a norma dell'articolo 16, al fine di adeguare le informazioni di cui all'allegato, tenendo conto dei criteri con cui gli organismi ADR sono notificati alla Commissione conformemente all'articolo 17, paragrafo 2 della direttiva .../.../UE [numero della direttiva da inserire a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, recante modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004 e della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori)], e che trattano le controversie oggetto del presente regolamento, definendo i rispettivi campi d'applicazione.
5. La Commissione definisce le caratteristiche del modulo di reclamo elettronico mediante atti di esecuzione. Detti atti sono adottati conformemente alla procedura consultiva di cui all'articolo 15, paragrafo 2.
6. Solo dati corretti, pertinenti e non eccessivi rispetto alle finalità per le quali vengono raccolti saranno trattati mediante il modulo di reclamo elettronico e i suoi allegati.

*Articolo 8*  
*Trattamento e trasmissione di un reclamo*

1. Un reclamo presentato alla piattaforma viene trattato se il modulo di reclamo è compilato per intero.
2. Su ricevimento di un modulo di reclamo debitamente compilato la piattaforma ODR comunica alla parte ricorrente, nella lingua di quest'ultima, e trasmette mediante posta elettronica alla parte convocata, nella lingua del contratto, quanto segue:
  - (n) l'informazione che le parti devono trovare un accordo sull'organismo ADR competente in modo da poter inoltrare il reclamo a quest'ultimo;

- (o) l'informazione che se le parti non riescono a trovare un accordo su un organismo ADR competente o se non viene identificato alcun organismo ADR competente, il reclamo non sarà trattato;
  - (p) un elenco di tutti gli organismi ADR, se vengono individuati;
  - (q) il nome e le modalità di contatto per il punto di contatto ODR nel luogo di residenza del consumatore e nel luogo di stabilimento del professionista, nonché una breve descrizione delle funzioni di cui all'articolo 6, paragrafo 2, lettere a), b) e d);
  - (r) un invito al consumatore a selezionare uno o più organismi ADR dall'elenco fornito, specificando che il consumatore non è obbligato a operare tale scelta;
  - (s) un invito al professionista a selezionare uno o più organismi ADR dall'elenco fornito, qualora nessuno di essi corrisponda all'organismo che il professionista si è impegnato a utilizzare conformemente all'articolo 10, paragrafo 1 della direttiva ....../.../UE [*numero della direttiva da inserire a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni* del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, recante modifica della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori)];
  - (t) l'informazione che se il consumatore sceglie un organismo ADR che il professionista si è impegnato a utilizzare conformemente all'articolo 10, paragrafo 1 della direttiva ....../.../UE [*numero della direttiva da inserire a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni* del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, recante modifica della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori)], la piattaforma trasmetterà automaticamente il reclamo a tale organismo ADR.
3. La comunicazione di cui al paragrafo 2 contiene una descrizione delle seguenti caratteristiche di ciascun organismo:
- (u) le loro tariffe, se del caso;
  - (v) la lingua o le lingue in cui sarà condotta la procedura;
  - (w) la durata approssimativa della procedura;
  - (x) se del caso, l'esigenza della presenza fisica delle parti o dei loro rappresentanti;
  - (y) la natura vincolante o non vincolante dell'esito della procedura.
4. Se le parti non forniscono una risposta alla piattaforma o non riescono a trovare un accordo su un organismo ADR, il reclamo non sarà trattato. Il consumatore sarà informato della possibilità di contattare un assistente ODR per ottenere informazioni su altre forme di ricorso.
5. Se il consumatore sceglie un organismo ADR che il professionista si è impegnato a utilizzare conformemente all'articolo 10, paragrafo 1 della direttiva ....../.../UE [*numero della direttiva da inserire a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni* del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie

dei consumatori, recante modifica della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori)] o se le parti scelgono lo stesso organismo ADR nelle loro risposte, la piattaforma trasmetterà automaticamente il reclamo a tale organismo ADR.

6. Se le parti si trovano d'accordo su diversi organismi ADR, si chiederà al consumatore di sceglierne uno. La piattaforma trasmetterà automaticamente il reclamo a tale organismo ADR.

#### *Articolo 9* *Risoluzione della controversia*

Gli organismi cui è stato trasmesso un reclamo conformemente all'articolo 8:

- (a) notificano senza indugio la controversia alle parti, informandole delle proprie norme procedurali e dei costi applicabili per la risoluzione della controversia in questione;
- (b) se in seguito alla notifica della controversia alle parti, queste ultime concordano di avviare la procedura dinnanzi all'organismo, concludono la procedura di risoluzione della controversia entro 30 giorni dalla data di avvio della procedura. Nel caso di controversie complesse, l'organismo ADR può prorogare questo termine;
- (c) trasmettono senza indugio le seguenti informazioni alla piattaforma ODR:
  - i) la data di ricevimento e l'oggetto della controversia;
  - ii) la data di notifica della controversia alle parti;
  - iii) la data della conclusione e l'esito della procedura.

#### *Articolo 10* *Base dati*

La Commissione prende le misure necessarie per istituire e mantenere una base dati elettronica per archiviare le informazioni trattate a norma dell'articolo 5, paragrafo 3, e dell'articolo 9, lettera c).

#### *Articolo 11* *Trattamento dei dati personali*

1. L'accesso alle informazioni, inclusi i dati personali, relative a una controversia e archiviate nella base dati di cui all'articolo 10 si concede, ai fini di cui all'articolo 9, unicamente all'organismo ADR cui è stata trasmessa la controversia conformemente all'articolo 8. L'accesso alle stesse informazioni è concesso anche agli assistenti ODR ai fini di cui all'articolo 6, paragrafo 3.
2. La Commissione può accedere alle informazioni trattate conformemente all'articolo 9 allo scopo di controllare l'uso e il funzionamento della piattaforma ODR e di redigere

le relazioni di cui all'articolo 17. Essa tratta i dati personali degli utenti della piattaforma nella misura del necessario per il funzionamento e la manutenzione della piattaforma, anche ai fini di controllo dell'uso della piattaforma da parte degli organismi ADR e degli assistenti ODR.

3. I dati personali riguardanti una controversia sono archiviati nella base dati di cui al paragrafo 1 solo il tempo necessario per realizzare i fini per i quali sono stati raccolti e per garantire che le persone interessate siano in grado di accedere ai propri dati personali allo scopo di esercitare i propri diritti. Tali dati vengono soppressi automaticamente entro 6 mesi dalla data di conclusione della controversia trasmessa alla piattaforma ODR conformemente all'articolo 9, lettera c), punto iii). Il periodo di cui sopra si applica anche ai dati personali contenuti nelle pratiche nazionali dell'organismo ADR o dell'assistente ODR che tratta la controversia in questione, ad eccezione dei casi in cui le norme procedurali applicate dall'organismo ADR o le disposizioni specifiche della normativa nazionale prevedano un periodo di detenzione dei dati più lungo.
4. Ogni assistente ODR e ogni organismo ADR sono considerati responsabili del trattamento dei dati, conformemente all'articolo 2, lettera d) della direttiva 95/46/CE, in relazione alle proprie attività di trattamento dei dati a norma del presente regolamento e devono garantire che tali attività siano conformi alle disposizioni di tutela dei dati stabilite nelle normative nazionali adottate in forza della direttiva 95/46/CE. In relazione alle sue responsabilità a norma del presente regolamento e al trattamento dei pertinenti dati personali, la Commissione è considerata responsabile del trattamento ai sensi dell'articolo 2, lettera d), del regolamento (CE) n. 45/2001.

#### *Articolo 12*

##### *Riservatezza dei dati e sicurezza*

1. Gli assistenti ODR e gli organismi ADR sono sottoposti al segreto d'ufficio o ad altri vincoli equivalenti di riservatezza stabiliti dalla normativa nazionale.
2. La Commissione prende le appropriate misure tecniche e organizzative per garantire la sicurezza delle informazioni trattate a norma del presente regolamento, prevedendo, tra l'altro, un adeguato controllo dell'accesso ai dati, un piano di sicurezza e la gestione degli incidenti riguardanti la sicurezza, conformemente all'articolo 22 del regolamento (CE) n. 45/2001.

#### *Articolo 13*

##### *Informazione dei consumatori*

1. I professionisti stabiliti nell'Unione operanti nel settore della vendita di beni o la fornitura di servizi online a livello transfrontaliero informano i consumatori della possibilità di ricorrere alla piattaforma ODR e indicano l'indirizzo di posta elettronica. Tali informazioni devono essere facilmente, direttamente, visibilmente e permanentemente accessibili sui siti web dei professionisti e, se l'offerta è fatta mediante posta elettronica o altri messaggi testuali trasmessi tramite mezzi elettronici, in tali messaggi. Le informazioni devono includere un link elettronico alla homepage della piattaforma ODR. I professionisti devono inoltre informare i



consumatori della possibilità di rivolgersi alla piattaforma ODR se un consumatore presenta un reclamo al professionista, al sistema di trattamento dei reclami dei consumatori gestito dal professionista o al mediatore dell'impresa.

2. Le disposizioni di cui al paragrafo 1 non pregiudicano le disposizioni di cui all'articolo 10 della direttiva .../.../UE [*numero della direttiva da inserire a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni* del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, recante modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004 e della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori)] riguardanti l'informazione dei consumatori da parte dei professionisti sulle procedure ADR cui sono sottoposti i professionisti in questione e se tali professionisti si impegnano o no ad utilizzare procedure di risoluzione alternativa delle controversie per comporre i conflitti con i consumatori.
3. Le disposizioni di cui al paragrafo 1 non pregiudicano le disposizioni degli articoli 6 e 8 della direttiva 2011/83/UE sulle informazioni che vanno fornite ai consumatori per i contratti a distanza e per i contratti negoziati fuori dei locali commerciali.

#### *Articolo 14* *Monitoraggio*

La conformità degli organismi ADR agli obblighi stabiliti dal presente regolamento è monitorato dalle autorità competenti istituite dagli Stati membri conformemente all'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva .../.../UE [*numero della direttiva da inserire a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni* del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, recante modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004 e della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori)].

### **CAPO III** **Disposizioni finali**

#### *Articolo 15* *Atti di esecuzione*

1. La Commissione è assistita da un comitato ai sensi del regolamento (UE) n. 182/2011.
2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applica l'articolo 4 del regolamento (UE) n. 182/2011.
3. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applica l'articolo 5 del regolamento (UE) n. 182/2011. Se il parere del comitato deve essere ottenuto tramite procedura scritta, la procedura deve essere conclusa senza risultati qualora, entro il termine per la presentazione del parere, il presidente lo decida o la maggioranza semplice dei membri del comitato lo richieda.

*Articolo 16*  
*Esercizio della delega*

1. Il potere di adottare atti delegati è conferito alla Commissione alle condizioni stabilite nel presente articolo.
2. La delega di poteri di cui all'articolo 7, paragrafo 4, è conferita per un periodo di tempo indeterminato a decorrere dal *[data uguale a quella dell'articolo 18, paragrafo 1 da inserire a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni = data di entrata in vigore del presente regolamento]*.
3. La delega di potere di cui all'articolo 7, paragrafo 4, può essere revocata in qualsiasi momento dal Parlamento europeo o dal Consiglio. La decisione di revoca pone fine alla delega di potere ivi specificata. Gli effetti della decisione decorrono dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* o a una data successiva ivi specificata. La decisione di revoca non pregiudica la validità degli atti delegati già in vigore.
4. Non appena adottato un atto delegato, la Commissione lo notifica simultaneamente al Parlamento europeo e al Consiglio.
5. Un atto delegato adottato ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 4, entra in vigore solo se non sono state sollevate obiezioni da parte del Parlamento europeo o del Consiglio entro un termine di due mesi a partire dalla data di notifica dell'atto stesso al Parlamento europeo e al Consiglio o se, prima della scadenza di tale termine, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno entrambi informato la Commissione che non intendono sollevare obiezioni. Tale termine è prorogato di due mesi su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio.

*Articolo 17*  
*Relazioni*

Ogni tre anni e per la prima volta entro cinque anni dall'entrata in vigore del presente regolamento, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione del presente regolamento. Tale relazione è corredata, se del caso, di opportune proposte di modifica del presente regolamento.

*Articolo 18*  
*Entrata in vigore*

1. Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.
2. Il presente regolamento si applica a decorrere dal *[data da inserire a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni = 6 mesi dalla data di attuazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, recante modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004 e della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori) come inserita in tale direttiva conformemente all'articolo 22, paragrafo 1 di tale direttiva]*, ad eccezione dell'articolo 5, paragrafi 1, 4, 5 e 6, dell'articolo 6, paragrafi 1, 2 e 6, dell'articolo 7,

paragrafi 4 e 5, dell'articolo 10, dell'articolo 15 e dell'articolo 16 che sono applicabili a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente regolamento.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Parlamento Europeo*  
*Il presidente*

*Per il Consiglio*  
*Il presidente*

## ALLEGATO

### *Informazioni da fornire per la compilazione del modulo di reclamo elettronico*

- (1) Nome, indirizzo e, se applicabile, e-mail e indirizzo del sito web della parte ricorrente.
- (2) Indicare se la parte ricorrente è un consumatore o un professionista.
- (3) Nome, indirizzo e, se applicabile, e-mail e indirizzo del sito web della parte convenuta.
- (4) Indicare se la parte convenuta è un consumatore o un professionista.
- (5) Tipo di beni venduti o servizi forniti oggetto del reclamo.
- (6) Motivi del reclamo.
- (7) Luogo di residenza del consumatore al momento dell'ordinazione dei beni o dei servizi.
- (8) Mezzi di comunicazione con cui i beni o i servizi sono stati offerti e mezzi di comunicazione con cui è stato fatto l'ordine.
- (9) Se del caso, dove è stata fatta l'offerta del professionista o dove i beni o i servizi sono stati, o dovevano essere, consegnati a partire da una succursale, un'agenzia o qualsiasi altro centro di attività, la sede di tale succursale, agenzia o altro centro di attività.
- (10) Lingua in cui è redatto il contratto.
- (11) Organismi ADR che il professionista si impegna ad utilizzare conformemente all'articolo 10, paragrafo 1 della direttiva .../.../UE [*numero della direttiva da inserire a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, recante modifica della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori)*], se noti.

## SCHEDA FINANZIARIA LEGISLATIVA PER PROPOSTE

### 1. CONTESTO DELLA PROPOSTA/ INIZIATIVA

#### 1.1. Denominazione della proposta/iniziativa

Regolamento relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori. L'impatto sul bilancio sarà affrontato con la redistribuzione per gli anni 2012 e 2013. L'azione fa parte del programma per i consumatori 2020 per il periodo 2014-2020.

#### 1.2. Settori interessati nella struttura ABM/ABB<sup>19</sup>

Consumatori

#### 1.3. Natura della proposta/iniziativa

La proposta/iniziativa riguarda una nuova azione

La proposta/iniziativa riguarda una nuova azione a seguito di un progetto pilota/un'azione preparatoria<sup>20</sup>

La proposta/iniziativa riguarda la proroga di un'azione esistente

La proposta/iniziativa riguarda un'azione riorientata verso una nuova azione

#### 1.4. Obiettivi

##### 1.4.1. *Obiettivi strategici pluriennali della Commissione oggetto della proposta/iniziativa*

Alla voce 1° "Competitività per la crescita e l'occupazione" la proposta mira a creare un sistema a livello dell'UE di risoluzione delle controversie online riguardante le controversie online tra consumatori e professionisti a livello transfrontaliero.

##### 1.4.2. *Obiettivo/obiettivi specifici e attività ABM/ABB interessate*

Obiettivo specifico n.

Creazione di un sistema a livello dell'UE di risoluzione delle controversie online dedicato alle controversie online tra consumatori e professionisti a livello transfrontaliero.

Attività AMB/ABB interessate

Consumatori

##### 1.4.3. *Risultati ed effetti previsti*

*Precisare gli effetti che la proposta/iniziativa dovrebbe avere sui beneficiari/gruppi interessati.*

<sup>19</sup> ABM: Activity Based Management (gestione per attività) – ABB: Activity Based Budgeting (bilancio per attività).

<sup>20</sup> A norma dell'articolo 49, paragrafo 6, lettera a) o b), del regolamento finanziario.

I consumatori e i professionisti in Europa disporranno di un mezzo semplice, veloce e abbordabile per risolvere le controversie connesse a operazioni transfrontaliere effettuate online. I consumatori potranno presentare ricorsi ed essere indennizzati, mentre i professionisti potranno salvaguardare la reputazione della propria attività ed evitare spese processuali elevate.

#### 1.4.4. *Indicatori di risultato e di incidenza*

*Precisare gli indicatori che permettono di seguire la realizzazione della proposta/iniziativa.*

- Tutti gli organismi ADR saranno collegati alla piattaforma ODR e faranno ricorso a tale piattaforma quando essa diventa operativa all'inizio del 2015
- Aumento del 20% del numero di consumatori disposti ad effettuare acquisti online in un altro Stato membro nel 2020.
- Aumento del 10% del numero di professionisti disposti ad offrire i loro prodotti/servizi online in un altro Stato membro nel 2020.

### 1.5. **Motivazione della proposta/iniziativa**

#### 1.5.1. *Necessità da coprire nel breve e lungo termine*

Articoli 114 e 169 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Ricorrendo alla risoluzione extragiudiziale delle controversie on-line, i consumatori e i professionisti potranno beneficiare di un mezzo semplice, veloce e a costo moderato per risolvere le controversie connesse a operazioni transfrontaliere effettuate on-line.

#### 1.5.2. *Valore aggiunto dell'intervento dell'Unione europea*

L'assenza di mezzi efficienti di risoluzione delle controversie si ripercuote negativamente sulla fiducia dei consumatori quando fanno acquisti transfrontalieri. Il rischio di potenziali problemi di ricorso in un altro Stato membro dissuade sia i professionisti che i consumatori dall'effettuare operazioni transfrontaliere di vendita o acquisto e quindi dal beneficiare appieno dei potenziali benefici del mercato interno. Questa situazione dimostra che occorre prestare particolare attenzione al rafforzamento della fiducia dei consumatori nel mercato interno e alla garanzia di condizioni eque per i professionisti in tutti gli Stati membri.

Nonostante l'esiguo livello attuale delle operazioni transfrontaliere di commercio elettronico, si può constatare una tendenziale crescita del mercato digitale al dettaglio all'interno degli Stati membri. Quindi è ancora più importante mettere a disposizione dei consumatori e dei professionisti mezzi di ricorso extragiudiziali semplici, abbordabili ed efficaci in modo da rafforzare la fiducia nelle operazioni transfrontaliere effettuate online. Qualsiasi azione a livello nazionale non potrà istituire un sistema di risoluzione delle controversie online a livello UE, che secondo l'agenda digitale è uno strumento indispensabile per promuovere il commercio elettronico.

Visti gli effetti e la dimensione degli obiettivi prefissi, essi possono essere realizzati meglio mediante misure prese a livello UE. Un chiaro vantaggio nello sviluppo dell'ODR a livello UE è il trattamento efficace e appropriato delle controversie dei consumatori connesse a operazioni transfrontaliere effettuate online.

I consumatori disporranno di un mezzo veloce, abbordabile e semplice per comporre le controversie con i professionisti indipendentemente dal settore del mercato e dell'importo in questione. Gran parte dei consumatori non si fidano completamente del mercato interno digitale, nonostante i numerosi benefici che offre, come l'accesso ad una scelta più ampia di prodotti e servizi; in circa la metà degli Stati membri oltre la metà dei prodotti ricercati su internet si può trovare online solo in un altro paese. Infine un ODR più efficace nel mercato interno ridurrà gli svantaggi per i consumatori (attualmente pari allo 0,02% del PIL dell'UE) e consentirà ai consumatori notevoli risparmi con le operazioni online che possono essere impiegate per acquistare beni e servizi nel mercato interno. Inoltre i professionisti avranno possibilità equivalenti per trattare le controversie con i consumatori nell'UE; quindi si potranno assicurare condizioni eque.

Le azioni unilaterali a livello di Stato membro non possono fornire in modo adeguato i benefici sopra indicati ai consumatori e ai professionisti. Al contrario, è probabile che gli sforzi non coordinati degli Stati membri risultino in un trattamento non uguale per consumatori e professionisti nel mercato interno e soluzioni divergenti di presentazione dei ricorsi per i consumatori. L'azione a livello UE in questo campo gode del sostegno della maggioranza degli interessati.

Per migliorare la competitività dell'Europa è indispensabile potenziare la fiducia di tutti gli attori sul mercato, consumatori e professionisti compresi. Il buon funzionamento del mercato unico (500 milioni di consumatori, oltre 21 milioni di professionisti e una spesa pari al 56% del PIL dell'UE) costituisce la base per una crescita economica intelligente, sostenibile e inclusiva, in linea con gli obiettivi della strategia Europa 2020.

#### 1.5.3. *Principali insegnamenti tratti da esperienze simili*

Attualmente non esiste un sistema IT a livello UE che si occupa della risoluzione delle controversie online tra consumatori e professionisti connesse alle operazioni transfrontaliere di commercio elettronico. Tuttavia esiste una serie di strumenti IT che collegano i vari attori nei diversi Stati membri. Il nuovo strumento IT si baserà principalmente su questi strumenti. Quelli più importanti sono IMI IT, ECC IT e SOLVIT IT.

#### 1.5.4. *Compatibilità ed eventuale sinergia con altri strumenti pertinenti*

Il regolamento sull'ODR si basa sulla proposta di direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (direttiva sull'ADR per i consumatori).

### 1.6. **Durata dell'azione e incidenza finanziaria**

√ Proposta/iniziativa di **durata limitata**

– √ Proposta/iniziativa in vigore dal 2012 al 2020

– √ Incidenza finanziaria dal 2012 al 2020

Proposta/iniziativa di **durata illimitata**

– Attuazione con un periodo di avviamento dal 2012 al 2014

– seguito da un funzionamento a pieno ritmo

## 1.7. Modalità di gestione previste<sup>21</sup>

√ Gestione centralizzata diretta da parte della Commissione.

Gestione centralizzata indiretta con delega delle funzioni di esecuzione a:

- agenzie esecutive
- organismi istituiti dalle Comunità<sup>22</sup>
- organismi pubblici nazionali/organismi con funzioni di servizio pubblico
- persone incaricate di attuare azioni specifiche di cui al titolo V del trattato sull'Unione europea, che devono essere indicate nel pertinente atto di base ai sensi dell'articolo 49 del regolamento finanziario

Gestione concorrente con gli Stati membri

Gestione decentrata con paesi terzi

Gestione congiunta con organizzazioni internazionali (specificare)

*Se è indicata più di una modalità, si prega di fornire ulteriori informazioni alla voce "Osservazioni".*

### Osservazioni

Nessun commento.

---

<sup>21</sup> Le spiegazioni sulle modalità di gestione e i riferimenti al regolamento finanziario sono disponibili sul sito BudgWeb: [http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag\\_en.html](http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html)

<sup>22</sup> A norma dell'articolo 185 del regolamento finanziario.



## **2. MISURE DI GESTIONE**

### **2.1. Disposizioni in materia di monitoraggio e di relazioni da presentare**

*Precisare frequenza e condizioni.*

Ogni tre anni e per la prima volta entro cinque anni dall'entrata in vigore del presente regolamento, la Commissione pubblica una relazione sull'applicazione del presente regolamento. Tale relazione è corredata, se del caso, di opportune proposte di modifica del presente regolamento.

### **2.2. Sistema di gestione e controllo**

#### *2.2.1. Rischi individuati*

La dotazione di bilancio copre uno studio di fattibilità e lo sviluppo di una piattaforma IT per l'ODR. I rischi principali sono i seguenti:

La "direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (direttiva sull'ADR per i consumatori)" è la base del regolamento ODR, poiché la piattaforma ODR includerà i sistemi nazionali di risoluzione extragiudiziale delle controversie che saranno notificati conformemente alla direttiva. Quindi l'attuazione incompleta o tardiva della direttiva sull'ADR per i consumatori si ripercuoterà sul funzionamento del sistema UE di risoluzione delle controversie online.

Anche se la Commissione gestisce una serie di strumenti IT, la piattaforma ODR sarà uno degli strumenti con il maggior numero di attori collegati e con applicazioni che consentiranno un approccio individuale in base alle esigenze degli interessati. Un ritardo nello sviluppo della piattaforma a causa di difficoltà tecniche è un rischio possibile.

#### *2.2.2. Modalità di controllo previste*

Il bilancio viene attuato mediante gestione centralizzata.

La Commissione controllerà l'analisi, la programmazione e la fase di prova dello sviluppo dello strumento IT. L'unità responsabile dei sistemi informatici alla DG SANCO ha ampia esperienza nella gestione degli strumenti IT (strumento ECC, CPCS, RAPEX), alcuni dei quali presentano caratteristiche simili a quelle della piattaforma ODR (strumento ECC). Quest'esperienza consentirà una risposta rapida ed efficace ad eventuali problemi. Inoltre, lo studio di fattibilità, che sarà eseguito nel 2012, contribuirà ad identificare i rischi e le difficoltà tecniche possibili e quindi consentirà uno sviluppo sereno della piattaforma ODR. La DIGIT e la DGT saranno inoltre consultate in merito a taluni aspetti tecnici (ad es. traduzione automatica).

### **2.3. Misure di prevenzione delle frodi e delle irregolarità**

*Precisare le misure di prevenzione e protezione esistenti e previste.*

Oltre all'applicazione di tutti i meccanismi normativi di controllo, DG SANCO metterà a punto una strategia antifrode, in linea con la nuova strategia antifrode della Commissione (CAFS) adottata il 24 giugno 2011, per garantire, fra l'altro, che i suoi controlli antifrode interni siano in linea con la nuova strategia della Commissione e che il suo approccio alla

gestione del rischio di frodi sia diretto all'individuazione degli ambiti a rischio di frode e delle risposte adeguate.

La Commissione rispetta le disposizioni del regolamento finanziario per gli appalti pubblici per i servizi IT di hardware, software e altri servizi connessi; a tutti i contratti firmati saranno applicate le disposizioni riguardanti gli audit e i controlli da parte della Corte dei conti e dell'OLAF.

### 3. INCIDENZA FINANZIARIA PREVISTA DELLA PROPOSTA/INIZIATIVA

#### 3.1. Rubriche del quadro finanziario pluriennale e linee di bilancio di spesa interessate

- Linee di bilancio di spesa esistenti

Secondo l'ordine delle rubriche del quadro finanziario pluriennale e delle linee di bilancio.

Rubrica del quadro finanziario pluriennale	Linea di bilancio	Natura della spesa	Partecipazione			
	Numero [Denominazione.....]	SD/SND <sup>(23)</sup>	di paesi EFTA <sup>24</sup>	di paesi candidati <sup>25</sup>	di paesi terzi	ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera a bis), del regolamento finanziario
1A	17.020200	Diss.	SÌ	NO	NO	NO

- Nuove linee di bilancio di cui è chiesta la creazione: Non pertinente

Secondo l'ordine delle rubriche del quadro finanziario pluriennale e delle linee di bilancio.

Rubrica del quadro finanziario pluriennale	Linea di bilancio	Natura della spesa	Partecipazione			
	Numero [Rubrica.....]	SD/SND	di paesi EFTA	di paesi candidati	di paesi terzi	ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera a bis), del regolamento finanziario
	[XX.YY.YY.YY]		SÌ/NO	SÌ/NO	SÌ/NO	SÌ/NO

<sup>23</sup> SD = Stanziamenti dissociati / SND = Stanziamenti non dissociati.

<sup>24</sup> EFTA: Associazione europea di libero scambio.

<sup>25</sup> Paesi candidati e, se del caso, paesi potenziali candidati dei Balcani occidentali.

### 3.2. Incidenza prevista sulle spese

#### 3.2.1. Sintesi dell'incidenza prevista sulle spese

Mio EUR (al terzo decimale)

<b>Rubrica del quadro finanziario pluriennale:</b>	<b>Numero 3</b>	Competitività per la crescita e l'occupazione
--	---------------------	---

DG: Salute e consumatori			Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020	TOTALE
• Stanziamenti operativi												
Numero della linea di bilancio: 17.020200	Impegni	(1)	0,150	1,000	1,000	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	3,95
	Pagamenti	(2)	0,150	1,000	1,000	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	3,95
Numero della linea di bilancio	Impegni	(1a)										
	Pagamenti	(2a)										
Stanziamenti di natura amministrativa finanziati dalla dotazione di programmi specifici <sup>26</sup>												
Numero della linea di bilancio		(3)										
<b>Totale degli stanziamenti per la DG Salute e consumatori</b>	Impegni	=1+1a +3	0,150	1,000	1,000	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	3,95
	Pagamenti	=2+2a +3	0,150	1,000	1,000	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	3,95

<sup>26</sup> Assistenza tecnica e/o amministrativa e spese di sostegno all'attuazione di programmi e/o azioni dell'UE (ex linee "BA"), ricerca indiretta, ricerca diretta.

• TOTALE degli stanziamenti operativi	Impegni	(4)								
	Pagamenti	(5)								
• TOTALE degli stanziamenti di natura amministrativa finanziati dalla dotazione per programmi specifici		(6)								
<b>Totale degli stanziamenti per la RUBRICA &lt;...&gt; del quadro finanziario pluriennale</b>	Impegni	=4+ 6	0,150	1,0	1,0	0,3	0,3	0,3	0,3	3,95
	Pagamenti	=5+ 6	0,150	1,0	1,0	0,3	0,3	0,3	0,3	3,95

**Se la proposta/iniziativa incide su più rubriche: Non pertinente**

• TOTALE degli stanziamenti operativi	Impegni	(4)								
	Pagamenti	(5)								
• TOTALE degli stanziamenti di natura amministrativa finanziati dalla dotazione per programmi specifici		(6)								
<b>Totale degli stanziamenti per le RUBRICHE da 1 a 4 del quadro finanziario pluriennale (Importo di riferimento)</b>	Impegni	=4+ 6								
	Pagamenti	=5+ 6								

<b>Rubrica del quadro finanziario pluriennale:</b>	<b>5</b>	"Spese amministrative"
--	----------	------------------------

Mio EUR (al terzo decimale)

		Anno 2012	Anno 2013							<b>TOTALE</b>
DG: Salute e consumatori										
• Risorse umane		0,318	0,318							0,636
• Altre spese amministrative										
<b>TOTALE per la DG &lt;Salute e consumatori.&gt;</b>	Stanziamanti	0,318	0,318							0,636

<b>Totale degli stanziamenti per la RUBRICA 5 del quadro finanziario pluriennale</b>	(Totale impegni = Totale pagamenti)									0,636
--	-------------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	-------

Mio EUR (al terzo decimale)

		Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020	<b>TOTAL E</b>
<b>Totale degli stanziamenti per le RUBRICHE da 1 a 5 del quadro finanziario pluriennale</b>	Impegni	4,586	4,586	4,586	4,586	4,586	4,586	4,586	4,586	4,586	4,586
	Pagamenti	4,586	4,586	4,586	4,586	4,586	4,586	4,586	4,586	4,586	4,586

3.2.2. Incidenza prevista sugli stanziamenti operativi

- La proposta/iniziativa non comporta l'utilizzazione di stanziamenti operativi
- La proposta/iniziativa comporta l'utilizzazione di stanziamenti operativi, come spiegato di seguito:

Stanziamenti di impegno in Mio EUR (al terzo decimale)

Specificare gli obiettivi e i risultati			Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020	TOTALE									
<b>RISULTATI</b>																					
	Tipo di risultati	Costo medio del risultato	Numero di risultati	Costo	Numero di risultati	Costo	Numero di risultati	Costo	Numero di risultati	Costo	Numero di risultati	Costo	Numero di risultati	Costo	Numero	Costo	Numero	Costo	Numero totale	Costo Totale	
OBIETTIVO SPECIFICO n. 1																					
- Risultato	Piattaforma IT		1			1,0		1,0												1	2,0
- Risultato			1						0,3		0,3		0,3		0,3		0,3		0,3	1	1,8
	Manutenzioni e della piattaforma IT																				

- Risultato			1	0,150															1	0,150
Studio di fattibilità																				
Totale parziale per l'obiettivo specifico n. 1																				
OBIETTIVO SPECIFICO N. 2																				
- Risultato																				
Totale parziale per l'obiettivo specifico n. 2																				
<b>COSTO TOTALE</b>				0,150		1,0		1,0		0,3		0,3		0,3	0,3		0,3		0,3	3,95



### 3.2.3. Incidenza prevista sugli stanziamenti di natura amministrativa

#### 3.2.3.1. Sintesi

- √ La proposta/iniziativa non comporta l'utilizzazione di stanziamenti amministrativi
- √ La proposta/iniziativa comporta l'utilizzazione di stanziamenti amministrativi, come spiegato di seguito:

Mio EUR (al terzo decimale)

	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020	TOTALE
--	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------

<b>RUBRICA 5 del quadro finanziario pluriennale</b>										
Risorse umane	0,318	0,318								0,636
Altre spese amministrative		0,030	0,020	0,030	0,010	0,010	0,010	0,010	0,010	0,130
<b>Totale parziale RUBRICA 5 del quadro finanziario pluriennale</b>		0,348	0,020	0,030	0,010	0,010	0,010	0,010	0,010	0,448

<b>Esclusa la RUBRICA 5 del quadro finanziario pluriennale<sup>27</sup></b>										
Risorse umane										
Altre spese di natura amministrativa										
<b>Totale parziale esclusa la RUBRICA 5 del quadro finanziario pluriennale</b>										

<sup>27</sup>

Assistenza tecnica e/o amministrativa e spese di sostegno all'attuazione di programmi e/o azioni dell'UE (ex linee "BA"), ricerca indiretta, ricerca diretta.

<b>TOTALE</b>	0,318	0,348	0,020	0,030	0,010	0,010	0,010	0,010	0,010	4,798
---------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

### 3.2.3.2. Fabbisogno previsto di risorse umane

- La proposta/iniziativa non comporta l'utilizzazione di risorse umane
- La proposta/iniziativa comporta l'utilizzazione di risorse umane, come spiegato di seguito<sup>28</sup>:

*Stima da esprimere in numeri interi (o, al massimo, con un decimale)*

	Anno 2012	Anno 2013				Anno N
<b>• Posti della tabella dell'organico (posti di funzionari e di agenti temporanei)</b>						
17 01 01 01 (in sede e negli uffici di rappresentanza della Commissione)	2 (0,254)	2 (0,254)				
XX 01 01 02 (nelle delegazioni)						
XX 01 05 01 (ricerca indiretta)						
10 01 05 01 (ricerca diretta)						
<b>• Personale esterno (in equivalenti a tempo pieno: ETP)<sup>29</sup></b>						
17 01 02 01 (AC, INT, END della dotazione globale)	1 (0,064)	1 (0,064)				
XX 01 02 02 (AC, AL, END, INT e JED nelle delegazioni)						
<b>XX 01 04 yy<sup>30</sup></b>	- in sede <sup>31</sup>					
	- nelle delegazioni					
<b>XX 01 05 02 (AC, END e INT – Ricerca indiretta)</b>						
10 01 05 02 (AC, INT, END – Ricerca diretta)						
Altre linee di bilancio (specificare)						
<b>TOTALE</b>	<b>3 (0,318)</b>	<b>3 (0,318)</b>				

**XX** è il settore o il titolo di bilancio interessato.

Descrizione dei compiti da svolgere:

Funzionari e agenti temporanei	Sviluppo, manutenzione e aggiornamento del sistema IT per la risoluzione delle
--------------------------------	--

<sup>28</sup> L'impatto sul bilancio sarà affrontato con la redistribuzione per gli anni 2012 e 2013. Dal 2014 il fabbisogno di risorse umane sarà coperto dal programma consumatori 2020.

<sup>29</sup> AC = agente contrattuale; INT = intérimaire; JED = giovane esperto in delegazione; AL= agente locale; END = esperto nazionale distaccato.

<sup>30</sup> Sottomassimale per il personale esterno previsto dagli stanziamenti operativi (ex linee "BA").

<sup>31</sup> Principalmente per i fondi strutturali, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per la pesca (FEP).

	controversie online
Personale esterno	Non disponibile

Il fabbisogno di risorse umane è coperto dal personale della DG già assegnato alla gestione dell'azione e/o riassegnato all'interno della stessa DG, integrato dall'eventuale dotazione supplementare concessa alla DG responsabile nell'ambito della procedura annuale di assegnazione, tenendo conto dei vincoli di bilancio.

3.2.4. *Compatibilità con il quadro finanziario pluriennale attuale*

- La proposta/iniziativa è compatibile con i quadri finanziari pluriennali 2007-2013 e 2014 – 2020.
- La proposta/iniziativa implica una riprogrammazione della corrispondente rubrica del quadro finanziario pluriennale.

Spiegare la riprogrammazione richiesta, precisando le linee di bilancio interessate e gli importi corrispondenti.  
 .....

- La proposta/iniziativa richiede l'attivazione dello strumento di flessibilità o la revisione del quadro finanziario pluriennale<sup>32</sup>.

Spiegare la necessità, precisando le rubriche e le linee di bilancio interessate e gli importi corrispondenti.  
 .....

3.2.5. *Partecipazione di terzi al finanziamento*

- La proposta/iniziativa non prevede il cofinanziamento da parte di terzi
- La proposta/iniziativa prevede il cofinanziamento indicato di seguito:

Stanzamenti in Mio EUR (al terzo decimale)

	Anno N	Anno N+1	Anno N+2	Anno N+3	inserire gli anni necessari per evidenziare la durata dell'incidenza (cfr. punto 1.6)			Totale
Specificare l'organismo di cofinanziamento								
<b>TOTALE</b> stanziamenti cofinanziati								

<sup>32</sup> Cfr. punti 19 e 24 dell'Accordo interistituzionale.

### 3.3. Incidenza prevista sulle entrate

- La proposta/iniziativa non ha alcuna incidenza finanziaria sulle entrate.
- La proposta/iniziativa ha la seguente incidenza finanziaria:
  - sulle risorse proprie
  - sulle entrate varie

Mio EUR (al terzo decimale)

Linea di bilancio delle entrate:	Stanziamenti disponibili per l'esercizio in corso	Incidenza della proposta/iniziativa <sup>33</sup>						
		Anno N	Anno N+1	Anno N+2	Anno N+3	inserire gli anni necessari per evidenziare la durata dell'incidenza (cfr. punto 1.6)		
Articolo.....		5.						

Per quanto riguarda le entrate varie con destinazione specifica, precisare le linee di spesa interessate

.....

Precisare il metodo di calcolo dell'incidenza sulle entrate.

.....

<sup>33</sup> Per quanto riguarda le risorse proprie tradizionali (dazi doganali, contributi zucchero), gli importi indicati devono essere importi netti, cioè importi lordi da cui viene detratto il 25% per le spese di riscossione.



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 29.11.2011  
SEC(2011) 1409 definitivo

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**SINTESI DI VALUTAZIONE DELL'IMPATTO**

*che accompagna il documento*

**Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (direttiva sull'ADR per i consumatori)**

**e**

**Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione delle controversie online dei consumatori (regolamento sull'ODR per i consumatori)**

{COM(2011) 793 definitivo}

{SEC(2011) 1408 definitivo}

## Disclaimer

La presente relazione sulla valutazione dell'impatto impegna esclusivamente i servizi della Commissione che hanno partecipato alla sua elaborazione; il testo costituisce uno spunto per osservazioni e non pregiudica la forma definitiva delle eventuali decisioni adottate dalla Commissione.



## 1. INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni la legislazione sulla protezione dei consumatori è stata notevolmente rafforzata a livello dell'UE e degli Stati membri. Tuttavia i consumatori europei, quando i loro diritti non vengono rispettati, non ottengono sempre una riparazione efficace.

Essi ritengono infatti che le procedure giudiziali siano costose, lunghe e onerose. Procedimenti onerosi, poco efficaci e dall'esito incerto scoraggiano i consumatori addirittura dal cercare di avviare ricorsi. Inoltre i consumatori non sono sempre consapevoli di quello che i loro diritti implicano in termini concreti e pertanto non cercano un risarcimento pur avendone diritto.

La mancanza di strumenti di ricorso efficaci crea particolari difficoltà nell'ambito degli scambi transfrontalieri. Ovviamente i consumatori diffidano dall'avventurarsi in un contesto commerciale che non conoscono, ma quello che li preoccupa maggiormente è che qualcosa vada storto quando acquistano in un altro Stato membro. Essi temono le differenze legislative tra Stati membri, gli ostacoli linguistici, i costi potenzialmente più elevati e le norme procedurali sconosciute nella risoluzione delle controversie in un altro Stato membro. I consumatori spesso abbandonano le loro rivendicazioni semplicemente perché non sanno dove rivolgersi per risolvere la controversia in un altro Stato membro. L'incertezza in merito all'ottenimento di un risarcimento compromette la fiducia dei consumatori negli acquisti oltre confine e li dissuade dal trarre vantaggio dal mercato unico.

Oltre alla risoluzione tradizionale delle controversie, tramite mezzi giudiziali, i consumatori e le imprese in taluni Stati membri possono trasmettere i loro reclami ad **organismi di risoluzione alternativa delle controversie (ADR)**. L'espressione "risoluzione alternativa delle controversie" si riferisce alle procedure extragiudiziali quali la conciliazione, la mediazione, l'arbitrato e la commissione dei reclami. Ai fini della presente valutazione dell'impatto (VI), ADR si riferisce alla risoluzione di controversie tra consumatori e professionisti (B2C) connesse alla vendita di beni e alla fornitura di servizi da parte di professionisti. Gli organismi ADR sono destinati a risolvere le controversie tra le parti senza ricorrere ad un'entità (conciliatore, mediatore, ombudsman, commissione per i reclami ecc.). L'ADR non si riferisce alla risoluzione delle controversie tramite sistemi di gestione interna dei reclami gestiti dalle imprese. Gli organismi ADR destinati a risolvere le controversie tra consumatori e professionisti attraverso una procedura online sono definiti organismi di **risoluzione delle controversie online (ODR)** e possono costituire uno strumento efficace, soprattutto per le controversie connesse a operazioni commerciali online. Attualmente l'ODR non è però ancora sviluppata a sufficienza<sup>1</sup>.

La necessità di migliorare l'accesso al ricorso per i consumatori tramite organismi di risoluzione alternativa delle controversie è un tema su cui si deve riflettere a livello dell'UE. La presente analisi tiene conto integralmente del diverso livello di sviluppo dell'ADR nei vari Stati membri e dei vari tipi di organismi ADR esistenti. La divergenza nelle politiche nazionali in merito alle procedure di ADR (o la loro mancanza) dimostra che l'intervento

---

<sup>1</sup> L'ODR può trattare anche controversie tra professionisti (B2B) che, come l'ADR, non sono oggetto della presente valutazione dell'impatto. Un esempio di ODR per le controversie B2B è il tribunale di arbitrio della Repubblica ceca ([www.adr.eu](http://www.adr.eu)) che aiuta i detentori di marche e marchi commerciali, chi fa registrare un nome di dominio e le società di registrazione in tutto il mondo a risolvere conflitti attraverso una procedura online.

unilaterale degli Stati membri non può individuare soluzioni soddisfacenti per i consumatori, né per le imprese. La mancanza di sistemi ADR coerenti ed efficienti negli Stati membri influisce anche sulla possibilità per i consumatori di contare su tali sistemi nelle controversie transfrontaliere e online, per le quali l'accesso all'ADR/ODR resta molto limitato. Gli aspetti transfrontalieri dei problemi individuati nell'ADR e nell'ODR sono direttamente connessi alla situazione nazionale. Per migliorare l'ADR transfrontaliera è necessario migliorare l'ADR nazionale.

La valutazione dell'impatto si concentra esclusivamente sulla risoluzione extragiudiziale delle controversie. Essa intende esaminare una serie di opzioni strategiche per migliorare il ricorso dei consumatori attraverso l'ADR e l'ODR. Altri strumenti esistenti per migliorare l'applicazione dei diritti dei consumatori nel mercato interno attraverso mezzi giudiziali e interventi coercitivi non rientrano nell'ambito di applicazione della presente VI.

## **2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA**

Una buona parte dei consumatori europei incontra problemi quando acquista beni e servizi sul mercato interno. Nel 2010 circa il 20% dei consumatori europei ha fatto tale esperienza<sup>2</sup>. Sebbene la legislazione garantisca un livello generalmente elevato di protezione del consumatore, i problemi dei consumatori spesso restano irrisolti. Le perdite subite dai consumatori europei a causa di problemi connessi all'acquisto di beni o servizi ammontano secondo le stime allo 0,4% del PIL dell'UE. Questo comprende il pregiudizio subito dai consumatori europei in relazione agli acquisti transfrontalieri, che oscilla secondo le stime tra 500 milioni ed 1 miliardo di euro<sup>3</sup>.

Sono state identificate quattro carenze principali che compromettono l'efficacia dell'ADR. Lacune nella copertura ADR, scarsa consapevolezza e qualità degli organismi ADR

I consumatori europei non possono contare sullo stesso livello di accesso ad organismi ADR di qualità nell'UE. Malgrado esistano circa 750 organismi ADR nazionali, continuano ad esservi lacune sia geografiche che settoriali. Inoltre la mancanza di informazioni dettagliate costituisce per i consumatori un notevole ostacolo all'utilizzo dell'ADR. Le imprese forniscono raramente ai consumatori informazioni sull'organismo ADR competente a trattare la loro controversia al momento della vendita o successivamente. Infine gli organismi ADR non rispettano sempre principi fondamentali come la trasparenza, l'imparzialità e l'efficacia, stabiliti dalle due raccomandazioni della Commissione del 1998 e del 2001.

### L'ODR per le operazioni transfrontaliere di commercio elettronico

L'insufficiente copertura ADR negli Stati membri di tutta l'UE determina una mancanza di efficienza nella risoluzione delle controversie connesse a operazioni di commercio elettronico. Nel 2010 oltre la metà dei reclami ricevuti (56,3%) dall'ECC-Net riguardava operazioni

---

<sup>2</sup> Eurobarometro 342, pag. 169.

<sup>3</sup> Supponendo che le perdite individuali siano analoghe per gli acquisti nazionali e transfrontalieri, si stima che il pregiudizio subito dai consumatori UE, connesso agli acquisti transfrontalieri, ammonti ad una cifra compresa tra 500 milioni ed 1 miliardi di euro. L'ipotesi è sostenuta, ad esempio, anche dal fatto che confrontando l'esperienza d'acquisto degli acquirenti a distanza nazionali e transfrontalieri, non sembra vi siano differenze significative nei problemi constatati. Il 16% degli acquirenti ha subito ritardi nell'acquisto di un prodotto oltre confine nell'UE, mentre il 18% degli acquirenti ha fatto la stessa esperienza acquistando a livello nazionale.

nell'ambito del commercio elettronico, delle quali circa il 9% ha potuto essere trasmesso ad un organismo ADR in un altro Stato membro. Pochissimi tra gli organismi ADR esistenti offrono la possibilità di svolgere l'intero processo online. Trattando l'intero processo online si potrebbe risparmiare tempo e rendere più semplice la comunicazione tra le parti.

### **3. SUSSIDIARIETÀ E NECESSITÀ DELL'INTERVENTO DELL'UNIONE**

La protezione dei consumatori è una delle competenze condivise tra l'UE e gli Stati membri. Come disposto dall'articolo 169 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) l'UE contribuisce, tra l'altro, a tutelare gli interessi economici dei consumatori e a promuovere il loro diritto all'informazione e all'educazione al fine di salvaguardare i loro interessi. L'iniziativa ADR/ODR basata sull'articolo 114 TFUE contribuirà a raggiungere tali obiettivi nel contesto del corretto funzionamento del mercato interno. Allo stesso tempo saranno rispettati i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Lo sviluppo dell'ADR/ODR per i consumatori è fondamentale per portare beneficio ai consumatori e alle imprese, nonché per migliorare il funzionamento del mercato interno, come confermato da tutti i settori d'opinione delle parti in causa nella consultazione e nei dibattiti pubblici.

Dodici anni dopo le raccomandazioni della Commissione sui sistemi ADR per i consumatori, dall'analisi della situazione attuale risulta che le iniziative avviate unicamente a livello nazionale non hanno determinato una copertura sufficiente di ADR. Numerose carenze continuano a compromettere l'efficacia degli organismi ADR e di conseguenza non si dispone in modo sufficiente di un sistema ODR che funzioni correttamente e sia accessibile per le operazioni transfrontaliere di commercio elettronico. Per i suddetti motivi i consumatori europei non dispongono tutti dello stesso livello di accesso agli organismi ADR nell'UE. Ai consumatori non è neppure garantita in tutti i settori del mercato al dettaglio la diffusione delle informazioni sull'ADR. Se lo sviluppo dell'ADR è lasciato all'iniziativa esclusiva degli Stati membri, in taluni settori del mercato al dettaglio e in talune zone geografiche dell'UE continueranno a mancare organismi ADR di qualità. I livelli di consapevolezza dei consumatori e delle imprese resteranno bassi, mentre il monitoraggio dell'ADR nazionale sarà effettuato dagli Stati membri su base volontaria. Infine non vi sarà certezza sul fatto che gli organismi ADR/ODR rispettino i principi fondamentali che ne garantiscono la qualità. Lo sviluppo insufficiente e frammentato dell'ADR nell'Unione è in contrasto con gli obiettivi del TFUE, dato che compromette o ostacola il funzionamento del mercato interno, rende disomogenea la protezione dei consumatori nell'UE e crea condizioni commerciali variabili per le imprese. Inoltre, senza un sistema di ADR nazionale che funzioni correttamente, sul quale si possa fondare e ancorare l'ADR transfrontaliero, non sarà possibile sviluppare un'ADR efficiente ed efficace per le controversie transfrontaliere.

L'assenza di ADR/ODR efficaci limita il potenziale di tali strumenti di risoluzione delle controversie e crea squilibri nell'efficacia del trattamento delle controversie dei consumatori nei vari Stati membri, soprattutto per quanto riguarda le controversie transfrontaliere. Questa situazione influisce sulla fiducia dei consumatori negli acquisti oltre confine. Sia le imprese<sup>4</sup> che i consumatori affermano chiaramente che la preoccupazione in merito a potenziali

---

<sup>4</sup> Soprattutto le PMI a causa delle loro limitate capacità amministrative che non consentirebbero loro di presentare reclami attraverso i mezzi giudiziari. Disponendo di una risoluzione semplice delle controversie, come l'ADR, si potrebbero affrontare tali problemi delle piccole e medie imprese.

problemi di ricorsi in un altro Stato membro li scoraggia dal vendere e acquistare oltre confine e quindi dal trarre pieno vantaggio dal mercato interno<sup>5</sup>. Particolare attenzione va prestata al consolidamento della fiducia dei consumatori nel mercato interno e alla creazione di un contesto equo per le imprese dei vari Stati membri.

Inoltre, malgrado la scarsa diffusione del commercio elettronico transfrontaliero, il mercato al dettaglio digitale è in rapida espansione all'interno degli Stati membri<sup>6</sup>. Di conseguenza predisporre uno strumento semplice, poco costoso ed efficace per la risoluzione extragiudiziale è ancora più importante per incentivare i consumatori e i professionisti ad effettuare operazioni online oltre confine. Gli interventi a livello degli Stati membri non consentono di istituire una risoluzione delle controversie online a livello dell'UE che, come indicato nell'Agenda digitale, costituisce uno strumento essenziale di promozione del commercio elettronico.

Gli obiettivi perseguiti possono essere raggiunti meglio tramite provvedimenti a livello dell'UE a causa della loro portata e dei loro effetti. Definendo principi e criteri comuni per gli organismi ADR in tutti gli Stati membri si consentirà un trattamento efficace e adeguato delle controversie dei consumatori connesse sia a operazioni nazionali che transfrontaliere. Si garantirà inoltre che l'ADR/ODR si sviluppi in modo più omogeneo nell'UE.

Gli interventi unilaterali degli Stati membri non possono fornire ai consumatori e ai professionisti in modo sufficiente i vantaggi di cui sopra. Le azioni non coordinate dei soli Stati membri produrrebbero un'ulteriore frammentazione dell'ADR, che a sua volta contribuirebbe ad instaurare disparità di trattamento per i consumatori e per i professionisti nel mercato interno e creerebbe livelli divergenti di risarcimenti per i consumatori all'interno dell'Unione.

#### **4. OBIETTIVI STRATEGICI**

Gli obiettivi generali sono: i) migliorare il funzionamento del mercato interno al dettaglio, incluso il mercato al dettaglio digitale; ii) assicurare un alto livello di protezione dei consumatori; iii) fornire ai consumatori e ai professionisti gli strumenti che consentono loro di risolvere le controversie in modo efficace. La tabella seguente descrive gli obiettivi specifici e operativi:

---

<sup>5</sup> Secondo quanto riferito, un consumatore su venti si è imbattuto in problemi acquistando oltre confine beni o servizi, mentre il 59% dei professionisti ha affermato che un notevole ostacolo alle vendite oltre confine è il costo potenzialmente più elevato della risoluzione di controversie e conflitti transfrontalieri rispetto a quelli nazionali.

<sup>6</sup> Tra il 2004 ed il 2010 la percentuale di soggetti che hanno ordinato beni o servizi tramite internet nei paesi UE-25 è aumentata dal 22% al 37%, soprattutto nel Regno Unito, in Lussemburgo, in Germania, nei Paesi Bassi, in Francia e nei paesi scandinavi, nei quali il 45%-65% degli utilizzatori di internet è costituito da acquirenti online.

Obiettivi specifici	Obiettivi operativi
<b><i>Copertura, informazioni e qualità ADR</i></b>	
<p>Garantire l'accesso ad organismi ADR che agevolano la risoluzione extragiudiziale delle controversie nazionali e transfrontaliere tra consumatori e professionisti.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliare la percentuale di controversie dei consumatori nazionali e transfrontaliere risolte da organismi ADR.</li> <li>• Ridurre il numero di problemi irrisolti dei consumatori connessi all'acquisto di beni o servizi a livello nazionale e transfrontaliero.</li> </ul>
<p>Garantire che i consumatori e le imprese siano consapevoli dell'esistenza di organismi ADR.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantire che i consumatori siano informati in merito agli organismi ADR competenti a trattare la loro controversia, in particolare nelle situazioni transfrontaliere.</li> <li>• Garantire che i consumatori e le imprese siano a conoscenza delle informazioni generali riguardanti gli organismi ADR ed il loro utilizzo, in particolare nelle situazioni transfrontaliere.</li> </ul>
<p>Garantire che gli organismi ADR offrano servizi di qualità ai consumatori e alle imprese.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantire che gli organismi ADR offrano servizi imparziali ai consumatori e alle imprese.</li> <li>• Garantire che gli organismi ADR offrano servizi competenti e trasparenti ai consumatori e alle imprese.</li> <li>• Garantire che gli organismi ADR forniscano servizi efficaci.</li> <li>• Garantire che gli organismi ADR siano sottoposti ad un monitoraggio regolare.</li> </ul>
<b><i>Risoluzione delle controversie online (ODR) per le operazioni transfrontaliere di commercio elettronico</i></b>	
<p>Garantire che i consumatori e le imprese possano contare su un meccanismo di risoluzione online delle loro controversie transfrontaliere nell'ambito del commercio elettronico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fornire ai consumatori e alle imprese la possibilità di trattare tutte le controversie transfrontaliere dell'ambito del commercio elettronico online e in modo extragiudiziale, creando uno strumento basato sul web a livello dell'UE.</li> <li>• Elaborare criteri comuni sui quali fondare lo strumento web per incrementarne l'efficacia.</li> </ul>

## 5. OPZIONI STRATEGICHE E ANALISI

Le tabelle seguenti riassumono le opzioni strategiche identificate per le due problematiche.

### 5.1. Copertura, informazioni e qualità ADR

<b>Opzione 1</b>	Nessuna azione a livello dell'UE (scenario di base)
<b>Opzione 2</b>	Strumento legislativo non vincolante che promuove lo sviluppo di organismi ADR di qualità per tutte le controversie nazionali e transfrontaliere dei consumatori, che incentiva le imprese a fornire ai consumatori informazioni sull'organismo ADR competente a trattare la loro controversia e che raccomanda agli organismi ADR di associarsi alle reti ADR settoriali esistenti nell'UE.
<b>Opzione 3</b>	Strumento legislativo vincolante che garantisce che i consumatori possano presentare tutte le loro controversie nazionali e transfrontaliere ad organismi ADR di qualità, compresi i servizi online; che garantisce che i consumatori siano informati in merito all'organismo ADR competente a trattare la loro controversia; e che gli organismi ADR partecipino alle reti ADR settoriali esistenti nell'UE.
<b>Opzione 4</b>	Strumento legislativo vincolante che istituisce un modello UE per organismi ADR nazionali di qualità, a copertura di tutte le controversie nazionali e transfrontaliere dei consumatori, comprese quelle connesse agli acquisti online. Tale strumento legislativo garantirà anche che i consumatori siano informati sull'organismo ADR competente a trattare la loro controversia e che siano create reti UE di organismi ADR settoriali.

### 5.2. Risoluzione delle controversie online (ODR) per le operazioni transfrontaliere di commercio elettronico

<b>Opzione 1</b>	Nessuna azione a livello dell'UE (scenario di base)
<b>Opzione 2</b>	Strumento legislativo non vincolante per riunire in una rete UE gli organismi ADR nazionali che trattano le controversie transfrontaliere online di commercio elettronico.
<b>Opzione 3</b>	Strumento legislativo vincolante che istituisce un sistema UE costituito da una piattaforma direttamente accessibile ai consumatori, basata sugli organismi ADR nazionali e in grado di trattare online controversie transfrontaliere nell'ambito del commercio elettronico (ODR). Il sistema definisce criteri comuni per il funzionamento della piattaforma web.
<b>Opzione 4</b>	Strumento legislativo vincolante che istituisce un unico organismo UE che tratta controversie transfrontaliere del commercio elettronico online.

## 6. CONFRONTO TRA LE OPZIONI E I LORO IMPATTI

È stata effettuata una valutazione delle opzioni strategiche connesse alle problematiche analizzandole in base ai criteri di efficacia, efficienza e coerenza e usando una scala da 0 a 5. I punteggi di ogni opzione combinata per ognuno dei criteri (efficacia, efficienza, coerenza) sono presentati nella tabella cumulativa seguente. I risultati definitivi illustrano la misura in cui ogni opzione combinata può contribuire al raggiungimento degli obiettivi strategici.

Impatto cumulato (efficacia, efficienza, coerenza)	Risoluzione delle controversie online (ODR) per le operazioni transfrontaliere di commercio elettronico			
	Opzione strategica n. 1	Opzione strategica n. 2	Opzione strategica n. 3	Opzione strategica n. 4
Copertura, informazioni e qualità ADR				
Opzione strategica n. 1	0	3	5	7
Opzione strategica n. 2	3	6	6	8
Opzione strategica n. 3	6	9	15	11
Opzione strategica n. 4	8	8	13	12

Dal punteggio della tabella precedente si può concludere che la combinazione di opzioni che comprende l'assenza di intervento dell'UE manterrà la situazione attuale e quindi i problemi identificati non saranno affrontati. La combinazione di opzioni che prevede l'adozione di strumenti legislativi non vincolanti per affrontare i problemi identificati non è né efficiente, né efficace. Di conseguenza, i problemi dei consumatori resteranno irrisolti e le perdite subite sul mercato interno non saranno recuperate. Un'ulteriore raccomandazione non è in grado di fornire valore aggiunto per affrontare i problemi attuali.

La combinazione di opzioni che prevede l'adozione di strumenti legislativi vincolanti volti a rendere disponibili organismi ADR in grado di trattare anche controversie online nei settori economici in cui attualmente non esistono (opzione 3 ADR) garantirà una completa copertura ADR. Con una completa copertura di ADR si disporrà del quadro necessario, sulla base del quale il sistema basato sul web a livello dell'UE potrà trattare in modo efficace le controversie riguardanti operazioni transfrontaliere del commercio elettronico (opzione 3 ODR). Questa combinazione di opzioni costituirebbe quindi il mezzo più efficace ed efficiente per migliorare il trattamento delle controversie a livello nazionale e transfrontaliero.

La combinazione di opzioni che implica un elevato livello di armonizzazione nei settori dell'ADR e ODR (opzione 4) fornirebbe una completa copertura ma sarebbe sproporzionata rispetto agli obiettivi dell'iniziativa generale. Questo è stato anche confermato dalle risposte alla consultazione pubblica e nei dibattiti bilaterali tenuti dai servizi della Commissione con gli Stati membri. Inoltre, creando un unico organismo ODR nell'UE si farebbero diventare inutili gli organismi ADR che attualmente operano a livello nazionale e trattano le controversie online. Infine, tale alternativa non tiene conto delle situazioni nazionali ed è sproporzionata in quanto implica un robusto intervento "top-down" dell'UE, connesso a costi non necessari per l'UE.

Per concludere, gli obiettivi perseguiti possono essere raggiunti in modo ottimale mediante strumenti distinti, ma complementari. L'opzione da preferire è la combinazione delle due opzioni strategiche seguenti:

- (1) una direttiva quadro che garantisce che i consumatori possano presentare tutte le loro controversie nazionali e transfrontaliere ad organismi ADR di qualità, compresi i servizi online; che garantisce che essi ricevano informazioni sull'organismo ADR competente a trattare la loro controversia e che gli organismi ADR partecipino alle reti ADR settoriali esistenti nell'UE (opzione 3). Si tratta di uno strumento vincolante per gli Stati membri, che però lascia loro la scelta in merito alla forma e ai metodi (come "colmare le lacune") nonché
- (2) un regolamento che istituisce un sistema UE costituito da una piattaforma web direttamente accessibile ai consumatori, basata sugli organismi ADR nazionali e in grado di trattare online controversie transfrontaliere nell'ambito del commercio elettronico (ODR) e che definisce criteri comuni per il funzionamento della piattaforma web (opzione 3).

### **6.1. Impatto dell'opzione prescelta**

L'opzione prescelta cambierà veramente la situazione a favore dei **consumatori**.

I consumatori saranno in grado di presentare tutte le controversie (a prescindere dal settore commerciale, dal canale di acquisto o dal paese in cui il prodotto o il servizio è stato acquistato) ad un organismo ADR. Inoltre sarà loro garantito che tutti gli organismi ADR saranno trasparenti e tratteranno la loro controversia con efficacia e imparzialità; i consumatori si sentiranno quindi più sicuri sapendo di potersi rivolgere ad un organismo ADR. Di conseguenza saranno sollevati e risolti più problemi dei consumatori. Le perdite recuperate potranno essere riutilizzate nel mercato interno per l'acquisto di beni e servizi. Analogamente, i risparmi ottenuti introducendo un'ADR di qualità saranno cospicui, ammontando circa allo 0,17% del PIL dell'UE. Ai consumatori saranno fornite informazioni su quale sia l'ADR cui rivolgersi in caso di controversie con un professionista in tutti i contratti e documenti commerciali (ad es. ricevute, fatture). Di conseguenza l'ADR sarà comunemente nota ai consumatori e i livelli di consapevolezza aumenteranno in modo sostanziale.

L'impatto generale per le **imprese** sarà ragionevole. Esse dovranno sostenere alcuni costi, ovvero: i) potranno essere tenute ad istituire e parzialmente finanziare organismi di ADR nei settori in cui non esistono ancora. I costi in questione dipenderanno dal settore, dal numero di controversie ricevute e dal paese. Gli Stati membri che saranno più interessati sono quelli che dispongono di pochi organismi ADR o in cui essi sono totalmente assenti. Tuttavia i costi per le imprese connessi all'obbligo di copertura totale non sono direttamente collegati alla copertura ADR attuale dello Stato membro in cui sono stabiliti. La copertura ADR totale non implica che le imprese dovranno sistematicamente creare un organismo ADR specifico in ogni settore del commercio al dettaglio. Gli Stati membri, con o senza la collaborazione delle imprese, possono invece decidere di istituire un organismo unico o transsettoriale residuo per colmare le lacune della copertura ADR del loro territorio. Va inoltre osservato che il finanziamento degli organismi ADR da parte delle imprese è già prassi comune in molti settori e Stati membri. ii) Le imprese dovranno modificare i loro contratti e i loro documenti commerciali per inserire le informazioni sugli organismi ADR pertinenti. Questa operazione



implica determinati costi per le imprese, ma saranno costi una tantum e ammonteranno a circa 771 milioni di euro a livello UE (254 euro per ogni impresa).

Dall'altro lato le imprese, comprese le PMI, risparmieranno su base annua, ricorrendo all'ADR anziché ai tribunali, una cifra compresa tra 1,7 miliardi e 3 miliardi di euro, nonché 258 giorni. Inoltre miglioreranno la loro reputazione presso i consumatori e affronteranno in modo decisivo i rischi in termini di reputazione dando prova della disponibilità a risolvere le controversie in un modo poco costoso e facilmente accessibile. La copertura completa per tutti i beni e servizi online, offline, a livello nazionale e transfrontaliero consentirà alle imprese di utilizzare l'ADR, che permetterà loro di evitare procedure lunghe e costose presso i tribunali e di preservare la loro reputazione commerciale. Di conseguenza le imprese, in particolare le PMI, saranno incentivate a migliorare anche i loro sistemi interni di gestione delle controversie e si potranno migliorare le condizioni di concorrenza. Le imprese saranno allora più inclini ad offrire prodotti e servizi tramite internet.

Analogamente, anche l'impatto per gli **Stati membri** sarà ragionevole. Vi saranno costi di istituzione e gestione dei nuovi ADR, che gli Stati membri possono essere tenuti a sostenere parzialmente o totalmente (a seconda della natura del finanziamento dell'ADR, pubblico o privato o entrambi). I pertinenti costi di attuazione saranno simili a quelli descritti per le imprese. Gli Stati membri avranno la possibilità di rispettare l'obbligo della copertura totale mediante varie opzioni. Gli Stati membri dovranno anche sostenere costi marginali per l'elaborazione di relazioni sullo sviluppo degli organismi ADR.

Va preso in considerazione anche l'impatto sul **bilancio dell'UE**. L'UE sosterrà i costi di sviluppo di un sistema basato sul web per le controversie connesse a operazioni oltre confine nell'ambito del commercio elettronico e della perizia richiesta all'interno della rete ECC. Tenendo conto degli organismi ADR esistenti che trattano le controversie online nonché di strumenti UE analoghi, il bilancio necessario per l'istituzione del sistema basato sul web si può stimare a circa 2 milioni di euro e i costi annui di manutenzione e di funzionamento a circa 300 000 euro.

Infine, la portata dell'intervento dell'UE si limita a quanto strettamente necessario per raggiungere gli obiettivi stabiliti. Una direttiva sullo sviluppo dell'ADR ed un regolamento sull'istituzione di un sistema ODR a livello dell'UE forniranno gli strumenti più efficaci per raggiungere gli obiettivi perseguiti ai costi comparativamente più bassi. L'intervento a livello dell'UE tiene conto degli organismi ADR nazionali esistenti. L'onere per le imprese e per gli Stati membri connesso all'opzione prescelta è il più proporzionato dato che gli obiettivi saranno raggiunti al costo inferiore, evitando la duplicazione delle spese o gli oneri amministrativi inutili. Per concludere, l'opzione prescelta rispetta il principio di proporzionalità.

## **7. CONCLUSIONE / MONITORAGGIO E VALUTAZIONE**

Le iniziative legislative proposte comprendono una disposizione relativa all'elaborazione di una relazione sull'applicazione dell'iniziativa e sulla sua adeguatezza ed efficacia nel raggiungere gli obiettivi. Sarà inoltre utilizzata una serie di indicatori di monitoraggio per misurare i progressi verso il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalle iniziative. Fra tali indicatori figurano l'aumento del numero di casi ADR e del numero di consumatori e professionisti che acquistano e vendono oltre confine online; l'innalzamento dei livelli di consapevolezza, l'aumento del numero di imprese disposte a vendere online in altri Stati

membri del 20% entro il 2020 e del numero di consumatori disposti ad acquistare online da un altro Stato membro del 10% entro il 2020; nonché i livelli di conformità degli organismi ADR ai principi qualitativi.



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 13.4.2011  
COM(2011) 206 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**L'Atto per il mercato unico**

**Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia**

**“Insieme per una nuova crescita”**

{SEC(2011) 467 definitivo}

*(Estratto)*

## 2.4. I consumatori, protagonisti del mercato unico

### Azione chiave:

*Legislazione sulla composizione alternativa delle controversie. L'obiettivo è garantire il ricorso a procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie capaci di favorire una soluzione facile, rapida e abbordabile per i consumatori nonché suscettibili di salvaguardare le relazioni tra le imprese e la loro clientela. Quest'azione comprenderà una voce per il commercio online.*

Benché il mercato unico faccia parte della realtà quotidiana dei consumatori allorché viaggiano, effettuano acquisti o pagamenti, essi si imbattono ancora troppo spesso in numerosi ostacoli e non hanno piena fiducia nella possibilità di ottenere riparazione in caso di problemi. Per rilanciare il mercato unico e in particolare il mercato unico digitale, è quindi essenziale infondere nei consumatori nuova fiducia nella possibilità di far valere i loro diritti. Una più efficace applicazione del diritto consentirebbe ai consumatori di scongiurare perdite importanti – che secondo le stime sarebbero pari allo 0,16% del prodotto interno lordo (PIL) dell'Unione europea. Una maggiore fiducia dei consumatori nel commercio elettronico transfrontaliero consentirebbe di realizzare ulteriori risparmi, valutati nell'ordine dello 0,02% del PIL dell'Unione europea, ossia 2,50 miliardi di euro<sup>1</sup>.

Oltre alla composizione alternativa delle controversie, la Commissione porterà avanti il proprio lavoro anche su un approccio europeo ai ricorsi collettivi, sulla base dei risultati della consultazione che ha avviato.

Per consolidare la fiducia dei consumatori nel mercato unico, è necessario adottare altre azioni concrete. I consumatori devono poter essere sicuri che le merci che acquistano sono affidabili, indipendentemente dal loro luogo di produzione. A tale scopo, è essenziale rivedere la **direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti**. Inoltre, le imprese attendono che gli Stati membri applichino regole di tutela identiche in tutta l'Unione europea. A tale scopo, in collaborazione con i servizi doganali e di sorveglianza del mercato, la Commissione elaborerà un **piano d'azione pluriennale sulla sorveglianza del mercato**, esteso anche alle frontiere esterne e messo in atto dagli Stati membri. Per garantire che i consumatori ricevano informazioni affidabili sul livello di prestazione ambientale dei prodotti, la Commissione proporrà, nell'ambito del Piano d'azione sul consumo e la produzione sostenibili, **un'iniziativa sull'impronta ecologica dei prodotti**.

---

<sup>1</sup> Documento di lavoro “Renforcement des pouvoirs des consommateurs dans l'Union européenne”, [Rafforzamento dei poteri dei consumatori nell'Unione europea] adottato il 7 aprile 2011 (SEC(2011) 469) e basato sull'Eurobarometro 342, nonché stima dei servizi della Commissione basata sui dati pubblicati nello studio condotto da YouGovPsychonomics (2009) “Mystery Shopping Evaluation of Cross-Border E-Commerce in the EU”.

È altresì opportuno garantire una corretta applicazione dei **diritti dei passeggeri** in tutte le modalità di trasporto, anche quelle per le persone a mobilità ridotta. Verrà pubblicata una comunicazione che riassume l'insieme di regole vigenti nell'Unione europea in materia di diritti dei passeggeri in tutte le modalità di trasporto: aereo, treno, nave e autobus/autocorriera. Per poter offrire una migliore tutela ai consumatori, la Commissione proporrà nel prossimo futuro una revisione della direttiva sui viaggi a forfait, soprattutto se vengono acquistati online.

Infine, l'attività concernente la tutela dei consumatori di **prodotti finanziari** retail sarà portata avanti soprattutto per quanto riguarda la trasparenza delle spese bancarie e una maggiore tutela dei mutuatari sul mercato dei prestiti ipotecari.

... *omissis* ...



## II

*(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)*

## COMMISSIONE

## RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

del 30 marzo 1998

riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo (\*)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(98/257/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 155,

considerando che il Consiglio, nelle sue conclusioni approvate dal Consiglio «Consumatori» del 25 novembre 1996, ha sottolineato che l'esigenza di rafforzare la fiducia dei consumatori nel funzionamento del mercato interno e la loro capacità di trarre pienamente vantaggio dalle possibilità che quest'ultimo offre loro, comprende la possibilità per i consumatori di risolvere le loro controversie in modo efficace ed adeguato attraverso procedure extragiudiziali o altre procedure comparabili;

considerando che il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 14 novembre 1996 (1), ha sottolineato che è essenziale che tali procedure soddisfino criteri minimi che garantiscano l'imparzialità dell'organismo, l'efficacia della procedura, la sua pubblicità e la sua trasparenza e ha invitato la Commissione ad elaborare proposte in materia;

considerando che la maggior parte delle controversie in materia di consumo, per loro natura, sono caratterizzate da una sproporzione tra la portata economica della controversia e il costo della risoluzione giudiziaria; che le difficoltà eventualmente collegate alle procedure giudiziarie possono, in particolare nel caso dei conflitti transfronta-

lieri, dissuadere il consumatore dal far valere effettivamente i suoi diritti;

considerando che il Libro verde «L'accesso dei consumatori alla giustizia e la risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato unico» (2) è stato oggetto di un'ampia consultazione i cui risultati hanno confermato la necessità e l'urgenza di un'azione comunitaria destinata a migliorare la situazione attuale;

considerando che l'esperienza acquisita da numerosi Stati membri dimostra che i meccanismi alternativi di risoluzione non giudiziale delle controversie in materia di consumo, purché sia garantito il rispetto di alcuni principi essenziali, possono garantire buoni risultati, tanto per i consumatori che per le imprese, riducendo il costo e la durata della risoluzione delle controversie in materia di consumo;

considerando che l'individuazione di tali principi a livello europeo agevolerebbe l'attivazione di procedure extragiudiziali per la risoluzione delle controversie in materia di consumo; che, per quanto riguarda i conflitti transfrontalieri, ciò aumenterebbe la reciproca fiducia degli organismi extragiudiziali esistenti nei vari Stati membri nonché la fiducia dei consumatori nelle varie procedure nazionali esistenti; che tali criteri faciliteranno la possibilità per i prestatori di servizi extragiudiziali stabiliti in uno Stato membro di offrire loro servizi in un altro Stato membro;

(\*) Una comunicazione riguardante la risoluzione extragiudiziale dei conflitti in materia di consumo è stata adottata dalla Commissione il 30 marzo 1998. Tale comunicazione, che comprende la presente raccomandazione, nonché il formulario europeo di reclamo per i consumatori, sono disponibili su Internet (<http://europa.eu.int/comm/dg24>).

(1) Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione «Piano d'azione sull'accesso dei consumatori alla giustizia e la risoluzione delle controversie in materia di consumo nel mercato interno» del 14 novembre 1996 (GU C 362 del 2. 12. 1996, pag. 275).

(2) Libro verde «L'accesso dei consumatori alla giustizia e la risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato unico», COM (93) 576 def. del 16 novembre 1993.

considerando che tra le conclusioni del Libro verde figurava l'adozione di una «Raccomandazione della Commissione volta a migliorare il funzionamento dei sistemi di "Ombudsman" (mediatore) incaricati di esaminare controversie in materia di consumo»;

considerando che la necessità di tale raccomandazione è stata sottolineata nel corso della consultazione sul Libro verde ed è stata confermata nel corso della consultazione sulla comunicazione «Piano d'azione»<sup>(1)</sup> dalla grande maggioranza delle parti interessate;

considerando che la presente raccomandazione deve limitarsi alle procedure che, indipendentemente dalla loro denominazione, portano ad una risoluzione della controversia tramite l'intervento attivo di un terzo che propone o impone una soluzione; che, di conseguenza, non sono comprese le procedure che si limitano a un semplice tentativo di riavvicinare le parti per convincerle a trovare una soluzione di comune accordo;

considerando che le decisioni degli organi extragiudiziali possono essere ad effetto vincolante per le parti, limitarsi a semplici raccomandazioni o a proposte di transazione che devono essere accettate dalle parti; che ai fini della presente raccomandazione tali vari casi sono definiti come «decisioni»;

considerando che l'imparzialità e l'obiettività dell'organo responsabile dell'adozione delle decisioni sono qualità necessarie per garantire la protezione dei diritti dei consumatori e per aumentare la loro fiducia nei meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie in materia di consumo;

considerando che un organo può essere imparziale solo se, nell'esercizio delle sue funzioni, non è sottoposto a pressioni che potrebbero influenzarne le decisioni; che occorre garantire la sua indipendenza senza che ciò comporti la determinazione di garanzie tanto rigide quanto quelle volte a garantire l'indipendenza dei giudici nell'ambito del sistema giudiziario;

considerando che, quando la decisione è adottata individualmente, l'imparzialità della persona responsabile può essere garantita solo se essa dà prova d'indipendenza, è in possesso delle qualifiche necessarie e agisce in un ambiente che le consente di decidere in modo autonomo; che ciò comporta che tale persona goda di un mandato avente una durata sufficiente durante la quale non può essere destituita senza giustificato motivo;

considerando che, quando la decisione è adottata collegialmente, la partecipazione paritaria dei rappresentanti dei consumatori e dei professionisti è uno strumento adeguato a garantire tale indipendenza;

<sup>(1)</sup> Piano d'azione sull'accesso dei consumatori alla giustizia e la risoluzione delle controversie in materia di consumo nel mercato interno, COM(96) 13 def. del 14 febbraio 1996.

considerando che, al fine di garantire l'informazione adeguata delle persone interessate, occorre garantire la trasparenza della procedura e dell'attività degli organismi responsabili della risoluzione delle controversie; che la mancanza di trasparenza può recare pregiudizio ai diritti delle parti e provocare reticenze nei confronti delle procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie in materia di consumo;

considerando che gli interessi delle parti possono essere protetti solo se la procedura consente loro di far valere il loro punto di vista dinanzi all'organismo competente e d'informarsi sui fatti esposti dalla controparte e, eventualmente, sulle dichiarazioni degli esperti; che ciò non implica necessariamente un'audizione orale delle parti;

considerando che le procedure extragiudiziali hanno lo scopo di agevolare l'accesso dei consumatori alla giustizia; che esse devono inoltre, per essere efficaci, porre rimedio a taluni problemi sollevati nel contesto giudiziario, quali le spese elevate, la lunghezza dei termini e il ricorso a procedure eccessivamente complesse;

considerando che, per accrescere l'efficacia e l'equità della procedura, è opportuno attribuire all'organo competente un ruolo attivo che gli consenta di prendere in considerazione tutti gli elementi utili alla risoluzione della controversia; che questo ruolo attivo risulta ancora più importante per il fatto che, nel quadro delle procedure extragiudiziali, le parti agiscono spesso senza godere dell'assistenza di un consulente giuridico;

considerando che gli organi extragiudiziali possono decidere non solo sulla base di disposizioni legali ma anche in base all'equità e ai codici di condotta; che tuttavia questa flessibilità relativa al fondamento delle loro decisioni non deve avere il risultato di diminuire il livello di protezione del consumatore rispetto alla protezione che gli garantirebbe, nel rispetto del diritto comunitario, l'applicazione del diritto da parte dei tribunali;

considerando che le parti hanno il diritto di essere informate delle decisioni adottate e delle loro motivazioni; che la motivazione delle decisioni costituisce un elemento necessario per garantire la trasparenza e la fiducia delle parti nel funzionamento delle procedure extragiudiziali;

considerando che, in conformità con l'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, l'accesso ai tribunali costituisce un diritto fondamentale che non conosce eccezioni; che quando il diritto comunitario garantisce la libera circolazione delle merci e dei servizi nel mercato interno, la possibilità per gli operatori, compresi i consumatori, di adire le giurisdizioni di uno Stato membro per decidere le controversie cui le loro attività economiche possono dar luogo, allo stesso titolo dei cittadini di questo Stato, costituisce il corollario di tali libertà; che le procedure extragiudiziali non possono proporsi di sostituire il sistema giudiziario; che di conseguenza l'utilizzazione della via extragiudiziale non può



privare il consumatore del suo diritto d'accesso ai tribunali se non quando egli lo accetti esplicitamente, in piena conoscenza di causa e in una fase posteriore all'insorgere della controversia;

considerando che a volte e indipendentemente dall'oggetto e dal valore della controversia, le parti e in particolare il consumatore in quanto parte del contratto ritenuta economicamente più debole e giuridicamente meno esperta dell'altra parte contraente, possono aver bisogno dell'assistenza e della consulenza giuridica di un terzo per meglio difendere e proteggere i loro diritti;

considerando che, per ottenere un livello di trasparenza e diffusione delle procedure extragiudiziali che garantisca il rispetto dei principi esposti nella presente raccomandazione, ed inoltre per facilitare il loro collegamento in rete, la Commissione prenderà l'iniziativa di creare una base di dati riguardante gli organismi extragiudiziali di risoluzione delle controversie in materia di consumo che offrono tali garanzie; che il contenuto della base di dati sarà costituito dall'informazione che gli Stati membri che intendono partecipare a questa iniziativa comunicheranno alla Commissione; che per consentire un'informazione standardizzata e per semplificare la trasmissione di tali dati sarà messa a disposizione degli Stati membri una scheda d'informazione standard;

considerando infine che la determinazione dei principi minimi riguardanti la creazione e il funzionamento delle procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie in materia di consumo sembra, nelle attuali condizioni, necessaria a livello comunitario per sostenere e integrare, in un settore essenziale, le iniziative realizzate dagli Stati membri, al fine di garantire, in conformità con l'articolo 129 A del trattato, un elevato livello di protezione dei consumatori; che non eccede quanto è necessario per assicurare il corretto funzionamento delle procedure extragiudiziali, e che è quindi conforme al principio di sussidiarietà,

RACCOMANDA che tutti gli organismi esistenti o che saranno creati in futuro e che avranno come competenza la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo rispettino i seguenti principi:

## I

### Principio d'indipendenza

L'indipendenza dell'organo responsabile dell'adozione della decisione è garantita in modo tale da assicurare l'imparzialità della sua azione.

Quando la decisione è adottata individualmente, questa indipendenza è garantita in particolare attraverso le seguenti misure:

- la persona designata possiede la capacità, l'esperienza e la competenza, in particolare in materia giuridica, necessarie allo svolgimento delle sue funzioni;
- la persona designata gode di un mandato irrevocabile di durata sufficiente e garantire l'indipendenza della

sua azione e non può essere destituita senza giustificato motivo;

- quando la persona designata è nominata o retribuita da un'associazione professionale o da un'impresa, essa non deve aver svolto attività lavorative, nel corso dei tre anni precedenti la sua entrata in funzione, per questa associazione professionale o per uno dei suoi membri o per l'impresa in questione.

Quando l'adozione della decisione è collegiale, l'indipendenza dell'organo responsabile dell'adozione della decisione può essere garantita attraverso la rappresentanza paritaria dei consumatori e dei professionisti o attraverso il rispetto dei criteri sopra enunciati.

## II

### Principio di trasparenza

Sono adottati mezzi adeguati a garantire la trasparenza della procedura. Tali mezzi comprendono:

- 1) la comunicazione scritta a qualunque soggetto che lo richiama, delle seguenti informazioni:
  - una descrizione precisa dei tipi di controversie che possono essere sottoposti all'organo, nonché gli eventuali limiti esistenti per quanto riguarda la copertura territoriale e il valore dell'oggetto delle controversie;
  - le norme relative alla presentazione del reclamo all'organo competente, compresi i passi previamente imposti al consumatore nonché altre regole procedurali, in particolare quelle relative al carattere scritto o orale della procedura, alla comparizione personale e alle lingue procedurali;
  - il costo eventuale della procedura per le parti, comprese le regole riguardanti la ripartizione delle spese al termine della procedura;
  - il tipo di regole sulle quali si fondano le decisioni dell'organo (disposizioni legali, equità, codici di condotta, ecc.);
  - le modalità di adozione delle decisioni nell'ambito dell'organo;
  - il valore giuridico della decisione, precisando chiaramente se ha o no natura vincolante per il professionista o per entrambe le parti. Se la decisione è di natura vincolante, devono essere precisate le sanzioni applicabili in caso di mancato rispetto della decisione. Devono inoltre essere indicate le vie di ricorso eventualmente esistenti per la parte che non ha ottenuto soddisfazione.
- 2) La pubblicazione, da parte dell'organo competente, di una relazione annuale relativa alle decisioni adottate, che consentirà di valutare i risultati ottenuti e d'identificare la natura delle controversie che gli sono state sottoposte.

## III

**Principio del contraddittorio**

La procedura da seguire comporta la possibilità, per tutte le parti interessate, di far conoscere il proprio punto di vista all'organo competente e di prendere conoscenza di tutte le posizioni e di tutti i fatti avanzati dall'altra parte, nonché eventualmente delle dichiarazioni degli esperti.

## IV

**Principio di efficacia**

L'efficacia della procedura è assicurata da misure che garantiscano:

- l'accesso del consumatore alla procedura, senza essere obbligato a ricorrere ad un rappresentante legale;
- la gratuità della procedura o la determinazione di costi moderati;
- la fissazione di termini brevi tra la presentazione del reclamo all'organo e l'adozione della decisione;
- l'attribuzione di un ruolo attivo all'organo competente che gli consenta di prendere in considerazione tutti gli elementi utili alla risoluzione della controversia.

## V

**Principio di legalità**

La decisione dell'organo non può avere il risultato di privare il consumatore della protezione che gli garantiscono le disposizioni imperative della legge dello Stato sul territorio del quale l'organo è stabilito. Nel caso di controversie transfrontaliere, la decisione dell'organo non può avere il risultato di privare il consumatore della protezione che gli garantiscono le disposizioni imperative della legge dello Stato membro in cui il consumatore risiede abitualmente, nei casi previsti dall'articolo 5 della Convenzione

di Roma del 19 giugno 1980 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali.

Qualunque decisione è motivata e comunicata quanto prima per iscritto o in qualunque altra forma adeguata alle parti interessate.

## VI

**Principio di libertà**

La decisione dell'organo può essere vincolante nei confronti delle parti solo se esse ne sono state precedentemente informate e l'hanno accettato esplicitamente.

L'adesione del consumatore alla procedura extragiudiziale non può derivare da un impegno che precede l'origine della vertenza, quando questo impegno ha come effetto di privare il consumatore del suo diritto di adire le giurisdizioni competenti per la risoluzione giudiziaria della controversia.

## VII

**Principio di rappresentanza**

La procedura non può privare le parti del diritto di farsi rappresentare o accompagnare da un terzo in qualunque fase della procedura stessa.

LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE è indirizzata agli organismi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo, a qualunque persona fisica o giuridica responsabile per la creazione o il funzionamento di tali organismi, nonché agli Stati membri, nella misura in cui essi vi partecipano.

Fatto a Bruxelles, il 30 marzo 1998.

*Per la Commissione*

Emma BONINO

*Membro della Commissione*

## II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

## COMMISSIONE

## RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

del 4 aprile 2001

**sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo**

[notificata con il numero C(2001) 1016]

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2001/310/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 221,

considerando quanto segue:

- (1) Onde assicurare un elevato livello di protezione dei consumatori e promuovere la fiducia dei consumatori, la Comunità deve far sì che i consumatori dispongono di un accesso semplice ed effettivo alla giustizia e incoraggiare e agevolare la composizione delle controversie in materia di consumo fin sul nascere.
- (2) Il continuo sviluppo di nuove forme di prassi commerciali che interessano i consumatori come ad esempio il commercio elettronico e il previsto aumento delle transazioni transfrontaliere richiedono che ci si adoperi in modo particolare per suscitare la fiducia dei consumatori, assicurando in particolare un facile accesso a mezzi pratici, efficaci e poco costosi di riparazione, compreso l'accesso per via elettronica. Il piano di azione e-Europe, approvato dal Consiglio europeo di Feira il 19-20 giugno 2000, ha riconosciuto che affinché il commercio elettronico possa raggiungere le sue piene potenzialità si deve incoraggiare la fiducia dei consumatori, di concerto con i rappresentanti dei consumatori, con l'industria e con gli Stati membri promuovendo l'accesso a sistemi di risoluzione alternativa delle controversie.
- (3) Il 30 marzo 1998 la Commissione ha adottato la raccomandazione 98/257/CE riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo <sup>(1)</sup>. Però la portata di tale raccomandazione è limitata a procedure che, indipendentemente dalla loro denominazione, portano alla composizione di una controversia mediante l'intervento attivo di terzi che propongono o impongono una soluzione. Essa non riguarda procedure che comportano semplicemente un tentativo di fare incontrare le parti per convincerle a trovare una soluzione basata sul consenso.
- (4) Il Consiglio, nella sua risoluzione del 25 maggio 2000 relativa ad una rete comunitaria di organi nazionali per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo <sup>(2)</sup>, prende atto che gli organi extragiudiziali che non rientrano nel campo di applicazione della raccomandazione

<sup>(1)</sup> Raccomandazione della Commissione, del 30 marzo 1998, riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo (GU L 115 del 17.4.1998, pag. 31).

<sup>(2)</sup> GU C 155 del 6.6.2000, pag. 1.

98/257/CE svolgono una funzione di grande utilità per i consumatori e invita la Commissione a sviluppare in stretta cooperazione con gli Stati membri criteri comuni per la valutazione di tali organi, criteri che dovrebbero assicurare tra l'altro la loro qualità, equità ed efficienza. Essa in particolare invita gli Stati membri ad applicare tali criteri per inserire detti organi o sistemi nella rete di cui al documento di lavoro della Commissione sulla creazione di una rete extragiudiziale europea (EEJ-Net) <sup>(1)</sup>.

- (5) L'articolo 17 della direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno <sup>(2)</sup>, stabilisce che gli Stati membri sono tenuti a provvedere affinché la loro legislazione non ostacoli l'uso di strumenti di composizione extragiudiziale delle controversie disponibili nel diritto nazionale.
- (6) Il commercio elettronico facilita le transazioni transfrontaliere tra le aziende e i consumatori. Tali transazioni hanno spesso un valore esiguo e che quindi la risoluzione di qualsiasi controversia deve essere semplice, rapida e poco onerosa. Le nuove tecnologie possono contribuire allo sviluppo di sistemi elettronici di composizione delle controversie costituendo un organismo volto a risolvere efficacemente le controversie che interessano diverse giurisdizioni senza il bisogno di una comparizione fisica delle parti e andrebbero quindi incoraggiati mediante principi volti ad assicurare standard coerenti e affidabili atti a suscitare la fiducia degli utenti.
- (7) Il Consiglio, nelle conclusioni adottate il 29 maggio 2000 <sup>(3)</sup>, ha invitato la Commissione a elaborare un Libro verde su metodi alternativi di risoluzione delle controversie nel diritto civile e commerciale, onde fare il punto della situazione esistente e avviare ampie consultazioni.
- (8) Il Parlamento europeo, nel suo parere sulla proposta di regolamento concernente la competenza giurisdizionale nonché il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale <sup>(4)</sup>, ha invitato a fare ampio uso della risoluzione extragiudiziale delle controversie per le transazioni in materia di consumo, in particolare laddove le parti sono domiciliate in diversi Stati membri e in considerazione dei costi e dei tempi lunghi legati alle cause intentate in tribunale. Il Consiglio e la Commissione nella loro dichiarazione per l'adozione del regolamento summenzionato hanno ribadito che, in generale, è nell'interesse dei consumatori e delle imprese tentare di comporre amichevolmente le loro controversie prima di fare ricorso ai tribunali e hanno ribadito l'importanza di continuare i lavori su metodi alternativi di composizione delle controversie a livello della Comunità europea.
- (9) I principi enunciati nella presente raccomandazione non tangono i principi fissati nella raccomandazione 98/257/CE della Commissione che dovrebbero essere rispettati dalle procedure extragiudiziali che, indipendentemente dalla loro denominazione, portano alla composizione di una controversia mediante l'intervento attivo di terzi che propongono o impongono una soluzione, generalmente attraverso una decisione di natura vincolante o non vincolante nei confronti delle parti. I presenti principi devono essere rispettati da qualsiasi procedura basata sull'intervento di terzi, indipendentemente dalla sua denominazione, che agevoli la risoluzione di una controversia il consumo facendo incontrare le parti e assistendole, ad esempio formulando suggerimenti informali sulle opzioni di composizione, nel raggiungimento di una soluzione di comune accordo. I principi sono limitati alle procedure di risoluzione delle controversie in materia di consumo designate quali alternative alle risoluzioni delle controversie in un tribunale. Quindi i meccanismi di reclamo dei consumatori gestiti da un'azienda o condotti direttamente coi consumatori a laddove tali servizi sono affidati a terzi per conto dell'impresa sono esclusi in quanto costituiscono parte delle usuali discussioni tra le parti prima che si materializzi una controversia suscettibile di essere sottoposta a un organo terzo responsabile della risoluzione delle controversie o a un tribunale.
- (10) Dev'essere garantita l'imparzialità di tali procedure di risoluzione delle controversie onde assicurare che tutte le parti abbiano fiducia nella sua equità. Laddove un individuo o un gruppo sono responsabili della procedura di risoluzione delle controversie si devono prendere misure appropriate per assicurarne l'imparzialità e mettere a disposizione delle parti informazioni che ne dimostrino l'imparzialità e la competenza onde consentire ad esse di decidere in modo consapevole se partecipare alla procedura.

<sup>(1)</sup> SEC(2000) 405. Cfr.:

[http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce\\_just/acce\\_just06\\_it.pdf](http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just06_it.pdf)

<sup>(2)</sup> GU L 178 del 17.7.2000, pag. 1.

<sup>(3)</sup> SI(2000) 519.

<sup>(4)</sup> Parere espresso il 21.9.2000, regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio (GU L 12 del 16.1.2001, pag. 1).

- (11) Onde assicurare che entrambe le parti abbiano accesso alle informazioni di cui necessitano dev'essere garantita la trasparenza della procedura. La soluzione concordata a risoluzione della controversia dev'essere registrata e resa disponibile alle parti dall'organo responsabile della procedura onde evitare successivamente incertezze o malintesi.
- (12) Per accrescere l'efficacia di tali procedure ai fini della risoluzione in particolare di controversie transfrontaliere, esse devono essere facilmente accessibili e disponibili per entrambe le parti indipendentemente dal luogo in cui esse sono site. In particolare andrebbero incoraggiato misure elettroniche onde agevolare tale compito.
- (13) Se si vuole che tali procedure costituiscono un'alternativa realistica ad una controversia portata avanti in tribunale esse devono essere tali da ovviare ai problemi correlati dei costi, dei tempi, della complessità e della rappresentanza. Per assicurarne l'efficacia sono necessarie misure che garantiscono costi proporzionati o gratuite, un accesso più agevole, efficacia, il monitoraggio dell'iter della controversia e la regolare informazione delle parti.
- (14) Conformemente all'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo l'accesso ai tribunali è un diritto fondamentale. Poiché la normativa comunitaria garantisce la libera circolazione dei beni e dei servizi nel mercato comune, da tali libertà deriva che gli operatori, compresi i consumatori, devono essere in grado, per risolvere le eventuali controversie risultanti dalle loro attività economiche, di adire il tribunale di uno Stato membro allo stesso modo dei cittadini di tale Stato. Non è possibile designare procedure di risoluzione delle controversie in materia di consumi in sostituzione delle procedure giudiziarie. Quindi l'uso di tali procedure non deve privare i consumatori del loro diritto di adire i tribunali a meno che essi non si dicano espressamente d'accordo con piena cognizione di causa e soltanto dopo che la controversia sia stata materializzata.
- (15) L'equità della procedura dev'essere salvaguardata consentendo alle parti di fornire tutte le informazioni necessarie e pertinenti. A seconda delle modalità di organizzazione della procedura, le informazioni fornite dalle parti vanno trattate confidenzialmente a meno che esse non concordino espressamente altrimenti o se si ricorra ad un contraddittorio in qualsiasi fase della procedura, misure appropriate ne devono assicurare l'equità. Si dovranno contemplare misure per incoraggiare e monitorare che le parti cooperino con l'espletamento della procedura, in particolare richiedono informazioni necessarie per un'equa composizione della controversia.
- (16) Prima che le parti concordino una soluzione suggerita loro sul modo per comporre la controversia, ad esse dev'essere concesso un ragionevole lasso di tempo per esaminare nei dettagli gli eventuali termini o condizioni.
- (17) Per assicurare che le procedure siano eque e flessibili e che i consumatori abbiano l'opportunità di fare una scelta pienamente consapevole, ad essi devono essere fornite informazioni chiare e comprensibili affinché essi possano riflettere se accettare o meno una soluzione proposta, ottenere consiglio qualora lo desiderino o considerare altre opzioni.
- (18) La Commissione inserirà nella sua base di dati sugli organi extragiudiziali responsabili della composizione delle controversie in materia di consumo le informazioni fornite dagli Stati sull'uso di tali principi da parte degli organi di risoluzione delle controversie in materia di consumo che rientrano nella portata della presente raccomandazione allo scopo di renderne possibile la partecipazione alla rete extragiudiziale europea (EEJ-Net).
- (19) Inoltre, la definizione di principi per gli organi responsabili delle procedure di risoluzione delle controversie in materia di consumo non coperte dai principi statuiti nella raccomandazione 98/257/CE appare, in tali circostanze, necessaria a livello comunitario per corroborare e integrare, in un ambito essenziale, le iniziative adottate dagli Stati membri onde realizzare, conformemente all'articolo 153 del trattato, un livello elevato di protezione dei consumatori. Ciò non va al di là di quanto necessario per assicurare il buon funzionamento delle procedure di risoluzione delle controversie in materia di consumo. È quindi coerente con il principio di sussidiarietà,

**RACCOMANDA:**

che i principi riportati nella parte II siano rispettati da tutti gli organi extragiudiziali esistenti e futuri che si fanno carico delle procedure di risoluzione delle controversie in materia di consumo e che rientrano nel campo di applicazione della presente raccomandazione quale definito nella parte I:

## I. CAMPO DI APPLICAZIONE

1. La presente raccomandazione si applica agli organi terzi responsabili delle procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo che si adoperano per risolvere una controversia facendo incontrare le parti per convincerle a trovare una soluzione di comune accordo.
2. Essa non si applica ai meccanismi di reclamo dei consumatori gestiti da un'azienda e espletati direttamente con il consumatore o ai meccanismi che assicurano tali servizi gestiti da o per conto di un'azienda.

## II. PRINCIPI

### A. Imparzialità

L'imparzialità dev'essere garantita assicurando che i responsabili della procedura:

- a) siano designati a tempo determinato e che non possano essere rimossi dalle loro mansioni senza giusta causa;
- b) non si trovino in situazione di conflitto d'interessi apparente o reale con nessuna delle parti;
- c) forniscano informazioni sulla loro imparzialità e competenza e entrambe le parti prima dell'inizio della procedura.

### B. Trasparenza

1. Dev'essere garantita la trasparenza della procedura.
2. Le informazioni relative alle modalità di contatto, al funzionamento e alla disponibilità della procedura dovrebbero essere facilmente disponibili per le parti in termini semplici di modo che questi possano accedervi e prenderne conoscenza prima di sottoporre una querela.
3. In particolare andranno rese disponibili informazioni su:
  - a) il modo in cui funziona la procedura, i tipi di controversie che può trattare e eventuali restrizioni al suo funzionamento;
  - b) le regole in merito e eventuali condizioni preliminari che le parti devono soddisfare, nonché altre regole procedurali, in particolare quelle relative al funzionamento della procedura e alle lingue in cui la procedura sarà condotta;
  - c) i costi, sempre che ve ne siano, che le parti dovranno sostenere;
  - d) il calendario applicabile alla procedura, in particolare per quanto concerne il tipo di controversia in questione;
  - e) le norme sostanziali applicabili (disposizioni giuridiche, buone prassi industriali, considerazioni di equità, codici di comportamento);
  - f) il ruolo della procedura nel far emergere la composizione di una controversia;
  - g) lo status di ogni soluzione concordata a risoluzione di una controversia.
4. Qualsiasi soluzione a risoluzione della controversia concordata dalle parti dev'essere messa a registro su supporto duraturo e deve indicare chiaramente i termini e i motivi su cui si basa. Il registro dev'essere messo a disposizione di entrambe le parti.
5. Devono essere rese pubblicamente disponibili informazioni sull'efficacia della procedura, comprendenti:
  - a) il numero e i tipi di querele sottoposte e i loro risultati;

- b) il tempo necessario a risolvere le controversie;
- c) gli eventuali problemi che emergano sistematicamente dalle controversie;
- d) il grado di conformità, se noto, delle soluzioni concordate.

### C. Efficacia

1. Dev'essere assicurata l'efficacia della procedura.
2. La procedura è facilmente accessibile e disponibile per entrambe le parti, ad esempio tramite mezzi elettronici, indipendentemente dal luogo in cui le parti si trovano.
3. La procedura è gratuita per i consumatori o, qualora vi siano costi, essi devono essere modici e proporzionati all'importo oggetto della controversia.
4. Le parti hanno accesso alla procedura senza essere obbligate a ricorrere a un professionista legale. Tuttavia non potrà essere impedito alle parti di farsi rappresentare o assistere da terzi in qualsiasi fase della procedura.
5. Una volta sottoposta, la controversia è trattata nel più breve tempo possibile, commisuratamente alla natura della controversia. Il suo iter è esaminato periodicamente ad opera dell'organo responsabile della procedura per assicurare che essa venga trattata celermente ed in modo appropriato.
6. La condotta delle parti è oggetto di esame da parte dell'organo responsabile della procedura per assicurare che esse siano impegnate a cercare una risoluzione adeguata, equa e tempestiva della controversia. Se la condotta di una parte è insoddisfacente, entrambe le parti ne sono informate onde consentire loro di valutare se continuare la procedura di risoluzione della controversia.

### D. Equità

1. Dev'essere assicurata l'equità della procedura. In particolare:
  - a) le parti sono informate del loro diritto di rifiutare di partecipare alla procedura o di recedere da essa in qualsiasi momento e di adire il sistema giudiziario o eventuali altri meccanismi di risoluzione extragiudiziale in qualsiasi fase se esse sono scontente dell'andamento o del funzionamento della procedura;
  - b) entrambe le parti debbono essere in grado di presentare liberamente e agevolmente gli argomenti, le informazioni e le prove attinenti al caso, su base confidenziale, nell'ambito della procedura, a meno che le parti abbiano espresso il loro accordo che tali informazioni siano trasmesse alle controparte. Se, in qualsiasi fase, il terzo propone delle possibili soluzioni per la risoluzione della controversia, entrambe le parti devono essere in grado di esporre il loro punto di vista e di presentare osservazioni su qualsiasi argomentazione, informazione o prova presentata dall'altra parte;
  - c) entrambe le parti sono incoraggiate a cooperare pienamente con lo svolgimento della procedura, in particolare fornendo tutte le informazioni necessarie per un'equa risoluzione della controversia;
  - d) prima che le parti si mettano d'accordo su una proposta di risoluzione della controversia, dev'essere loro concesso un periodo di tempo ragionevole per esaminare tale soluzione.
2. Il consumatore dev'essere informato in linguaggio chiaro e comprensibile prima di accettare una proposta di soluzione del fatto che:
  - a) ha la scelta se accettare o meno la soluzione proposta;
  - b) la soluzione proposta può essere meno favorevole del risultato che potrebbe essere ottenuto in caso di procedura giudiziale che faccia applicazione su norme giuridiche;
  - c) prima di accogliere o di respingere la soluzione proposta, ha il diritto di ricorrere all'avviso di una fonte indipendente;
  - d) l'uso della procedura non preclude l'opzione di deferire la querela a un altro meccanismo extragiudiziale di risoluzione delle controversie rientrante nel campo di applicazione della raccomandazione 98/257/CE o di cercare riparazione legale attraverso l'ordinamento giuridico del paese a cui il consumatore appartiene;
  - e) lo status giuridico di una soluzione consensuale,

LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

è indirizzata agli Stati membri nella misura in cui li concerne in relazione alle procedure volte ad agevolare la composizione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo e alle persone fisiche o giuridiche responsabili della costituzione o della gestione di tali procedure.

Fatto a Bruxelles, il 4 aprile 2001.

*Per la Commissione*

David BYRNE

*Membro della Commissione*



## DIRETTIVE

## DIRETTIVA 2008/52/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

del 21 maggio 2008

relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 61, lettera c), e l'articolo 67, paragrafo 5, secondo trattino,

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo <sup>(1)</sup>,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato <sup>(2)</sup>,

considerando quanto segue:

- (1) La Comunità si è prefissa l'obiettivo di mantenere e sviluppare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel quale sia garantita la libera circolazione delle persone. A tal fine, la Comunità deve adottare, tra l'altro, le misure nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile necessarie al corretto funzionamento del mercato interno.
- (2) Il principio dell'accesso alla giustizia è fondamentale e, al fine di agevolare un miglior accesso alla giustizia, il Consiglio europeo nella riunione di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 ha invitato gli Stati membri ad istituire procedure extragiudiziali e alternative.
- (3) Nel maggio 2000 il Consiglio ha adottato conclusioni sui metodi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale, sancendo che l'istituzione di principi fondamentali in questo settore è un passo essenziale verso l'appropriato sviluppo e l'operatività dei procedimenti stragiudiziali per la composizione delle controversie in materia civile e commerciale così come per semplificare e migliorare l'accesso alla giustizia.

(4) Nell'aprile del 2002 la Commissione ha presentato un Libro verde relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale, prendendo in esame la situazione attuale circa i metodi alternativi di risoluzione delle controversie nell'Unione europea e intraprendendo consultazioni ad ampio raggio con gli Stati membri e le parti interessate sulle possibili misure per promuovere l'utilizzo della mediazione.

(5) L'obiettivo di garantire un migliore accesso alla giustizia, come parte della politica dell'Unione europea di istituire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, dovrebbe comprendere l'accesso ai metodi giudiziali ed extragiudiziali di risoluzione delle controversie. La presente direttiva dovrebbe contribuire al corretto funzionamento del mercato interno, in particolare per quanto concerne la disponibilità dei servizi di mediazione.

(6) La mediazione può fornire una risoluzione extragiudiziale conveniente e rapida delle controversie in materia civile e commerciale attraverso procedure concepite in base alle esigenze delle parti. Gli accordi risultanti dalla mediazione hanno maggiori probabilità di essere rispettati volontariamente e preservano più facilmente una relazione amichevole e sostenibile tra le parti. Tali benefici diventano anche più evidenti nelle situazioni che mostrano elementi di portata transfrontaliera.

(7) Al fine di promuovere ulteriormente l'utilizzo della mediazione e per garantire che le parti che vi ricorrono possano fare affidamento su un contesto giuridico certo è necessario introdurre un quadro normativo che affronti, in particolare, gli elementi chiave della procedura civile.

(8) Le disposizioni della presente direttiva dovrebbero applicarsi soltanto alla mediazione nelle controversie transfrontaliere, ma nulla dovrebbe vietare agli Stati membri di applicare tali disposizioni anche ai procedimenti di mediazione interni.

(9) La presente direttiva non dovrebbe minimamente impedire l'utilizzazione di tecnologie moderne di comunicazione nei procedimenti di mediazione.

<sup>(1)</sup> GU C 286 del 17.11.2005, pag. 1.

<sup>(2)</sup> Parere del Parlamento europeo del 29 marzo 2007 (GU C 27 E del 31.1.2008, pag. 129), posizione comune del Consiglio del 28 febbraio 2008 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale) e posizione del Parlamento europeo del 23 aprile 2008 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale).

- (10) La presente direttiva dovrebbe applicarsi ai procedimenti in cui due o più parti di una controversia transfrontaliera tentino esse stesse di raggiungere volontariamente una composizione amichevole della loro controversia con l'assistenza di un mediatore. Essa dovrebbe applicarsi in materia civile e commerciale, ma non ai diritti e agli obblighi su cui le parti non hanno la facoltà di decidere da sole in base alla pertinente legge applicabile. Tali diritti e obblighi sono particolarmente frequenti in materia di diritto di famiglia e del lavoro.
- (11) La presente direttiva non dovrebbe applicarsi alle trattative precontrattuali o ai procedimenti di natura arbitrale quali talune forme di conciliazione dinanzi ad un organo giurisdizionale, i reclami dei consumatori, l'arbitrato e la valutazione di periti o i procedimenti gestiti da persone od organismi che emettono una raccomandazione formale, sia essa legalmente vincolante o meno, per la risoluzione della controversia.
- (12) La presente direttiva dovrebbe applicarsi ai casi in cui un organo giurisdizionale deferisce le parti a una mediazione o in cui il diritto nazionale prescrive la mediazione. La presente direttiva dovrebbe inoltre applicarsi, per quanto un giudice possa agire come Mediatore ai sensi della legislazione nazionale, alla mediazione condotta da un giudice che non sia responsabile di un procedimento giudiziario relativo alla questione o alle questioni oggetto della controversia. Tuttavia, la presente direttiva non dovrebbe estendersi ai tentativi dell'organo giurisdizionale o del giudice chiamato a risolvere la controversia nel contesto del procedimento giudiziario concernente tale controversia, ovvero ai casi in cui l'organo giurisdizionale o il giudice adito richiedano l'assistenza o la consulenza di una persona competente.
- (13) La mediazione di cui alla presente direttiva dovrebbe essere un procedimento di volontaria giurisdizione nel senso che le parti gestiscono esse stesse il procedimento e possono organizzarlo come desiderano e porvi fine in qualsiasi momento. Tuttavia, in virtù del diritto nazionale, l'organo giurisdizionale dovrebbe avere la possibilità di fissare un termine al processo di mediazione. Inoltre, l'organo giurisdizionale dovrebbe, se del caso, poter richiamare l'attenzione delle parti sulla possibilità di mediazione.
- (14) La presente direttiva dovrebbe inoltre fare salva la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio oppure soggetto ad incentivi o sanzioni, purché tale legislazione non impedisca alle parti di esercitare il loro diritto di accesso al sistema giudiziario. Del pari, la presente direttiva non dovrebbe pregiudicare gli attuali sistemi di mediazione autoregolatori nella misura in cui essi trattano aspetti non coperti dalla presente direttiva.
- (15) Ai fini della certezza del diritto, la presente direttiva dovrebbe indicare la data pertinente per determinare se una controversia che le parti tentano di risolvere con la mediazione sia una controversia transfrontaliera o meno. In mancanza di un accordo scritto, si dovrebbe ritenere che le parti concordino di ricorrere alla mediazione nel momento in cui intraprendono un'azione specifica per avviare il procedimento di mediazione.
- (16) Al fine di garantire la fiducia reciproca necessaria in relazione alla riservatezza, all'effetto sui termini di decadenza e prescrizione nonché al riconoscimento e all'esecuzione degli accordi risultanti dalla mediazione, gli Stati membri dovrebbero incoraggiare, in qualsiasi modo essi ritengano appropriato, la formazione dei mediatori e l'introduzione di efficaci meccanismi di controllo della qualità in merito alla fornitura dei servizi di mediazione.
- (17) Gli Stati membri dovrebbero definire tali meccanismi, che possono includere il ricorso a soluzioni basate sul mercato, e non dovrebbero essere tenuti a fornire alcun finanziamento al riguardo. I meccanismi dovrebbero essere volti a preservare la flessibilità del procedimento di mediazione e l'autonomia delle parti e a garantire che la mediazione sia condotta in un modo efficace, imparziale e competente. I mediatori dovrebbero essere a conoscenza dell'esistenza del codice europeo di condotta dei mediatori, che dovrebbe anche essere disponibile su Internet per il pubblico.
- (18) Nell'ambito della protezione dei consumatori, la Commissione ha adottato una raccomandazione<sup>(1)</sup> che stabilisce i criteri minimi di qualità che gli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo dovrebbero offrire agli utenti. Qualunque mediatore o organizzazione che rientri nell'ambito di applicazione di tale raccomandazione dovrebbe essere incoraggiato a rispettare i principi in essa contenuti. Allo scopo di agevolare la diffusione delle informazioni relative a tali organi, la Commissione dovrebbe predisporre una banca dati di modelli extragiudiziali di composizione delle controversie che secondo gli Stati membri rispettano i principi di tale raccomandazione.
- (19) La mediazione non dovrebbe essere ritenuta un'alternativa deteriore al procedimento giudiziario nel senso che il rispetto degli accordi derivanti dalla mediazione dipenda dalla buona volontà delle parti. Gli Stati membri dovrebbero pertanto garantire che le parti di un accordo scritto risultante dalla mediazione possano chiedere che il contenuto dell'accordo sia reso esecutivo. Dovrebbe essere consentito a uno Stato membro di rifiutare di rendere esecutivo un accordo soltanto se il contenuto è in contrasto con il diritto del suddetto Stato membro, compreso il diritto internazionale privato, o se tale diritto non prevede la possibilità di rendere esecutivo il contenuto dell'accordo in questione. Ciò potrebbe verificarsi qualora l'obbligo contemplato nell'accordo non possa per sua natura essere reso esecutivo.

<sup>(1)</sup> Raccomandazione della Commissione 2001/310/CE, del 4 aprile 2001, sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo (GU L 109 del 19.4.2001, pag. 56).

- (20) Il contenuto di un accordo risultante dalla mediazione reso esecutivo in uno Stato membro dovrebbe essere riconosciuto e dichiarato esecutivo negli altri Stati membri in conformità della normativa comunitaria o nazionale applicabile, ad esempio in base al 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 <sup>(1)</sup>, o al regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, del 27 novembre 2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale <sup>(2)</sup>.
- (21) Il regolamento (CE) n. 2201/2003 prevede specificamente che, per essere esecutivi in un altro Stato membro, gli accordi fra le parti debbano essere esecutivi nello Stato membro in cui sono stati conclusi. Conseguentemente, se il contenuto di un accordo risultante dalla mediazione in materia di diritto di famiglia non è esecutivo nello Stato membro in cui l'accordo è stato concluso e in cui se ne chiede l'esecuzione, la presente direttiva non dovrebbe incoraggiare le parti ad aggirare la legge di tale Stato membro rendendo l'accordo in questione esecutivo in un altro Stato membro.
- (22) La presente direttiva non dovrebbe incidere sulle norme vigenti negli Stati membri in materia di esecuzione di accordi risultanti da una mediazione.
- (23) La riservatezza nei procedimenti di mediazione è importante e quindi la presente direttiva dovrebbe prevedere un grado minimo di compatibilità delle norme di procedura civile relative alla maniera di proteggere la riservatezza della mediazione in un successivo procedimento giudiziario o di arbitrato in materia civile e commerciale.
- (24) Per incoraggiare le parti a ricorrere alla mediazione, gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché le loro norme relative ai termini di prescrizione o decadenza non impediscano alle parti di adire un organo giurisdizionale o di ricorrere all'arbitrato in caso di infruttuoso tentativo di mediazione. Gli Stati membri dovrebbero assicurarsi che ciò si verifichi anche se la presente direttiva non armonizza le norme nazionali relative ai termini di prescrizione e decadenza. Le disposizioni relative ai
- termini di prescrizione o decadenza negli accordi internazionali resi esecutivi negli Stati membri, ad esempio nella normativa in materia di trasporto, dovrebbero essere fatte salve dalla presente direttiva.
- (25) Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare la divulgazione al pubblico di informazioni su come contattare mediatori e organizzazioni che forniscono servizi di mediazione. Dovrebbero inoltre incoraggiare i professionisti del diritto a informare i loro clienti delle possibilità di mediazione.
- (26) Conformemente al punto 34 dell'accordo interistituzionale «Legiferare meglio» <sup>(3)</sup> gli Stati membri sono incoraggiati a redigere e rendere pubblici, nell'interesse proprio e della Comunità, prospetti indicanti, per quanto possibile, la concordanza tra la presente direttiva e i provvedimenti di attuazione.
- (27) La presente direttiva cerca di promuovere i diritti fondamentali e tiene conto dei principi riconosciuti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
- (28) Poiché l'obiettivo della presente direttiva non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a causa delle dimensioni o degli effetti dell'intervento, essere realizzato meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire, in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato; la presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- (29) A norma dell'articolo 3 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, il Regno Unito e l'Irlanda hanno notificato l'intenzione di partecipare all'adozione e all'applicazione della presente direttiva.
- (30) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente direttiva e non è vincolata da essa, né è soggetta alla sua applicazione.

<sup>(1)</sup> GU L 12 del 16.1.2001, pag. 1. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1791/2006 (GU L 363 del 20.12.2006, pag. 1).

<sup>(2)</sup> GU L 338 del 23.12.2003, pag. 1. Regolamento modificato dal regolamento (CE) n. 2116/2004 (GU L 367 del 14.12.2004, pag. 1).

<sup>(3)</sup> GU C 321 del 31.12.2003, pag. 1.

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

#### Articolo 1

##### Obiettivo e ambito di applicazione

1. La presente direttiva ha l'obiettivo di facilitare l'accesso alla risoluzione alternativa delle controversie e di promuovere la composizione amichevole delle medesime incoraggiando il ricorso alla mediazione e garantendo un'equilibrata relazione tra mediazione e procedimento giudiziario.

2. La presente direttiva si applica, nelle controversie transfrontaliere, in materia civile e commerciale tranne per i diritti e gli obblighi non riconosciuti alle parti dalla pertinente legge applicabile. Essa non si estende, in particolare, alla materia fiscale, doganale e amministrativa né alla responsabilità dello Stato per atti o omissioni nell'esercizio di pubblici poteri (*acta iure imperii*).

3. Nella presente direttiva per «Stato membro» si intendono gli Stati membri ad eccezione della Danimarca.

#### Articolo 2

##### Controversie transfrontaliere

1. Ai fini della presente direttiva per controversia transfrontaliera si intende una controversia in cui almeno una delle parti è domiciliata o risiede abitualmente in uno Stato membro diverso da quello di qualsiasi altra parte alla data in cui:

- a) le parti concordano di ricorrere alla mediazione dopo il sorgere della controversia;
- b) il ricorso alla mediazione è ordinato da un organo giurisdizionale;
- c) l'obbligo di ricorrere alla mediazione sorge a norma del diritto nazionale; o
- d) ai fini dell'articolo 5, un invito è rivolto alle parti.

2. In deroga al paragrafo 1, ai fini degli articoli 7 e 8 per controversia transfrontaliera si intende altresì una controversia in cui un procedimento giudiziario o di arbitrato risultante da una mediazione tra le parti è avviato in uno Stato membro diverso da quello in cui le parti erano domiciliate o risiedevano abitualmente alla data di cui al paragrafo 1, lettere a), b) o c).

3. Ai fini dei paragrafi 1 e 2, il domicilio è stabilito in conformità degli articoli 59 e 60 del regolamento (CE) n. 44/2001.

#### Articolo 3

##### Definizioni

Ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni:

- a) per «mediazione» si intende un procedimento strutturato, indipendentemente dalla denominazione, dove due o più parti di una controversia tentano esse stesse, su base volontaria, di raggiungere un accordo sulla risoluzione della medesima con l'assistenza di un mediatore. Tale procedimento può essere avviato dalle parti, suggerito od ordinato da un organo giurisdizionale o prescritto dal diritto di uno Stato membro.

Esso include la mediazione condotta da un giudice che non è responsabile di alcun procedimento giudiziario concernente la controversia in questione. Esso esclude i tentativi messi in atto dall'organo giurisdizionale o dal giudice aditi al fine di giungere ad una composizione della controversia in questione nell'ambito del procedimento giudiziario oggetto della medesima;

- b) per «mediatore» si intende qualunque terzo cui è chiesto di condurre la mediazione in modo efficace, imparziale e competente, indipendentemente dalla denominazione o dalla professione di questo terzo nello Stato membro interessato e dalle modalità con cui è stato nominato o invitato a condurre la mediazione.

#### Articolo 4

##### Qualità della mediazione

1. Gli Stati membri incoraggiano in qualsiasi modo da essi ritenuto appropriato l'elaborazione di codici volontari di condotta da parte dei mediatori e delle organizzazioni che forniscono servizi di mediazione nonché l'ottemperanza ai medesimi, così come qualunque altro efficace meccanismo di controllo della qualità riguardante la fornitura di servizi di mediazione.

2. Gli Stati membri incoraggiano la formazione iniziale e successiva dei mediatori allo scopo di garantire che la mediazione sia gestita in maniera efficace, imparziale e competente in relazione alle parti.

#### Articolo 5

##### Ricorso alla mediazione

1. L'organo giurisdizionale investito di una causa può, se lo ritiene appropriato e tenuto conto di tutte le circostanze del caso, invitare le parti a ricorrere alla mediazione allo scopo di dirimere la controversia. Può altresì invitare le parti a partecipare ad una sessione informativa sul ricorso alla mediazione se tali sessioni hanno luogo e sono facilmente accessibili.

2. La presente direttiva lascia impregiudicata la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio oppure soggetto a incentivi o sanzioni, sia prima che dopo l'inizio del procedimento giudiziario, purché tale legislazione non impedisca alle parti di esercitare il diritto di accesso al sistema giudiziario.

#### Articolo 6

##### **Esecutività degli accordi risultanti dalla mediazione**

1. Gli Stati membri assicurano che le parti, o una di esse con l'esplicito consenso delle altre, abbiano la possibilità di chiedere che il contenuto di un accordo scritto risultante da una mediazione sia reso esecutivo. Il contenuto di tale accordo è reso esecutivo salvo se, nel caso in questione, il contenuto dell'accordo è contrario alla legge dello Stato membro in cui viene presentata la richiesta o se la legge di detto Stato membro non ne prevede l'esecutività.

2. Il contenuto dell'accordo può essere reso esecutivo in una sentenza, in una decisione o in un atto autentico da un organo giurisdizionale o da un'altra autorità competente in conformità del diritto dello Stato membro in cui è presentata la richiesta.

3. Gli Stati membri indicano alla Commissione gli organi giurisdizionali o le altre autorità competenti a ricevere le richieste conformemente ai paragrafi 1 e 2.

4. Nessuna disposizione del presente articolo pregiudica le norme applicabili al riconoscimento e all'esecuzione in un altro Stato membro di un accordo reso esecutivo in conformità del paragrafo 1.

#### Articolo 7

##### **Riservatezza della mediazione**

1. Poiché la mediazione deve avere luogo in modo da rispettare la riservatezza, gli Stati membri garantiscono che, a meno che le parti non decidano diversamente, né i mediatori né i soggetti coinvolti nell'amministrazione del procedimento di mediazione siano obbligati a testimoniare nel procedimento giudiziario o di arbitrato in materia civile e commerciale riguardo alle informazioni risultanti da un procedimento di mediazione o connesse con lo stesso, tranne nei casi in cui:

a) ciò sia necessario per superiori considerazioni di ordine pubblico dello Stato membro interessato, in particolare sia necessario per assicurare la protezione degli interessi superiori dei minori o per scongiurare un danno all'integrità fisica o psicologica di una persona; oppure

b) la comunicazione del contenuto dell'accordo risultante dalla mediazione sia necessaria ai fini dell'applicazione o dell'esecuzione di tale accordo.

2. Il paragrafo 1 non impedisce in alcun modo agli Stati membri di adottare misure più restrittive per tutelare la riservatezza della mediazione.

#### Articolo 8

##### **Effetto della mediazione sui termini di prescrizione e decadenza**

1. Gli Stati membri provvedono affinché alle parti che scelgono la mediazione nel tentativo di dirimere una controversia non sia successivamente impedito di avviare un procedimento giudiziario o di arbitrato in relazione a tale controversia per il fatto che durante il procedimento di mediazione siano scaduti i termini di prescrizione o decadenza.

2. Il paragrafo 1 lascia impregiudicate le disposizioni relative ai termini di prescrizione o decadenza previste dagli accordi internazionali di cui gli Stati membri sono parte.

#### Articolo 9

##### **Informazioni al pubblico**

Gli Stati membri incoraggiano, in qualsiasi modo ritengano appropriato, la divulgazione al pubblico, in particolare via Internet, di informazioni sulle modalità per contattare i mediatori e le organizzazioni che forniscono servizi di mediazione.

#### Articolo 10

##### **Informazioni sugli organi giurisdizionali e sulle autorità competenti**

La Commissione mette a disposizione del pubblico, tramite qualsiasi mezzo appropriato, le informazioni sugli organi giurisdizionali o sulle autorità competenti comunicate dagli Stati membri ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3.

#### Articolo 11

##### **Revisione**

Entro il 21 maggio 2016 la Commissione presenta al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo una relazione sull'attuazione della presente direttiva. La relazione esamina lo sviluppo della mediazione nell'Unione europea e l'impatto della presente direttiva negli Stati membri. Se del caso, la relazione è corredata di proposte di modifica della presente direttiva.

*Articolo 12***Attuazione**

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva anteriormente al 21 maggio 2011, fatta eccezione per l'articolo 10, per il quale tale data è fissata al più tardi al 21 novembre 2010. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di tale riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle principali disposizioni di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.

*Articolo 13***Entrata in vigore**

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

*Articolo 14***Destinatari**

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Strasburgo, addì 21 maggio 2008.

*Per il Parlamento europeo*

*Il presidente*

H.-G. PÖTTERING

*Per il Consiglio*

*Il presidente*

J. LENARČIČ

**Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2011 sull'attuazione della direttiva sulla mediazione negli Stati membri, impatto della stessa sulla mediazione e sua adozione da parte dei tribunali (2011/2026(INI))**

*Il Parlamento europeo ,*

– visti gli articoli 67 e 81, paragrafo 2, lettera g), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

– vista la sua posizione del 23 aprile 2008 relativa alla posizione comune del Consiglio in vista dell'adozione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale<sup>1</sup> ,

– viste le audizioni della commissione giuridica del 20 aprile 2006, del 4 ottobre 2007 e del 23 maggio 2011,

– vista la direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale<sup>2</sup> ,

– visti l'articolo 48 e l'articolo 119, paragrafo 2, del suo regolamento,

– vista la relazione della commissione giuridica (**A7-0275/2011**),

A. considerando che assicurare un migliore accesso alla giustizia è uno degli obiettivi principali della politica dell'Unione europea per istituire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e che il concetto di accesso alla giustizia dovrebbe, in tale contesto, includere l'accesso a un adeguato processo di composizione delle controversie per gli individui e le imprese,

B. considerando che l'obiettivo della direttiva 2008/52/CE è quello di promuovere la composizione amichevole delle dispute, incoraggiando il ricorso alla mediazione e garantendo un'equilibrata relazione fra questa e i procedimenti giudiziari,

C. considerando che, al fine di facilitare l'accesso alla mediazione come valida alternativa al tradizionale approccio conflittuale e di garantire che le parti che ricorrono alla mediazione nell'Unione europea beneficino di un quadro legislativo prevedibile, la direttiva introduce principi comuni affrontando, in particolare, gli aspetti della procedura civile,

D. considerando che oltre alla prevedibilità, la direttiva punta a istituire un quadro che preservi il principale vantaggio della mediazione, la flessibilità; che questi due requisiti

---

<sup>1</sup> GU C 259 E del 29.10.2009, pag. 122

<sup>2</sup> GU L 136 del 24.5.2008, pag. 3

dovrebbero guidare gli Stati membri al momento di redigere le leggi nazionali per l'attuazione della direttiva,

E. considerando che la direttiva 2008/52/CE ha destato l'interesse anche dei paesi vicini e che ha esercitato un'influenza evidente sull'introduzione di una legislazione simile in alcuni di questi paesi;

F. considerando che gli Stati membri sono tenuti a conformarsi alla presente direttiva entro il 21 maggio 2011, con l'eccezione dell'articolo 10, per il quale la data di adempimento è stata il 21 novembre 2010, e che finora la maggior parte degli Stati membri ha riferito di aver completato il processo di attuazione o di completarlo entro il termine, e solo alcuni Stati membri non hanno ancora segnalato il rispetto delle disposizioni della direttiva, ovvero la Repubblica ceca, l'Austria, la Finlandia e la Svezia,

G. considerando che il Parlamento europeo reputa importante esaminare le modalità di applicazione della legge da parte degli Stati membri per conoscere il parere di quanti praticano e utilizzano la mediazione e per individuare se e come potrebbe essere migliorata,

H. considerando che, a tal fine, dovrebbe essere effettuata un'analisi approfondita dei principali approcci regolamentari degli Stati membri, per individuare buone pratiche e trarre conclusioni su eventuali ulteriori azioni a livello europeo,

I. considerando che il piano d'azione della Commissione per l'attuazione del programma di Stoccolma (**COM(2010)0171**) prevede una comunicazione sull'attuazione della direttiva sulla mediazione nel 2013,

J. considerando che è opportuno prendere in considerazione le modalità con cui gli Stati membri hanno attuato le principali disposizioni della direttiva sulla mediazione, in merito alla possibilità che le giurisdizioni propongano la mediazione direttamente alle parti (articolo 5), la garanzia di confidenzialità (articolo 7), il carattere esecutivo degli accordi derivati da una mediazione (articolo 6) e gli effetti della mediazione sui termini di decadenza e di prescrizione (articolo 8),

K. considerando che la Commissione ha incluso nel suo programma di lavoro per il 2011 una proposta legislativa sulla composizione alternativa delle controversie,

1. osserva che il requisito della confidenzialità stabilito dalla direttiva esisteva già nella legislazione nazionale di alcuni Stati membri: in Bulgaria, il codice di procedura civile precisa che i mediatori possono rifiutarsi di testimoniare su una controversia in cui hanno mediato; in Francia e in Polonia le leggi che disciplinano la mediazione civile stabiliscono disposizioni analoghe; osserva che, fra gli Stati membri, l'Italia adotta un approccio rigoroso nei confronti della confidenzialità della procedura di mediazione, mentre le norme svedesi sulla mediazione stabiliscono che la confidenzialità non è



automatica e richiedono un accordo fra le parti in tal senso; reputa che sia necessario un approccio più coerente;

2. osserva che, ai sensi dell'articolo 6 della direttiva, la maggior parte degli Stati membri dispone di una procedura per conferire all'accordo transattivo di mediazione la stessa autorità di una decisione giudiziaria; nota che ciò è conseguito mediante la presentazione dell'accordo al tribunale o mediante la sua autenticazione notarile e che a quanto pare più legislature nazionali hanno optato per la prima soluzione, mentre in molti Stati membri l'autenticazione notarile e altresì un'opzione disponibile ai sensi del diritto nazionale: ad esempio, mentre in Grecia e in Slovenia la legge prevede che un accordo di mediazione possa essere applicato dai tribunali, nei Paesi Bassi e in Germania gli accordi possono acquisire carattere esecutivo come atti notarili, e in altri Stati membri, come ad esempio in Austria, ai sensi della normativa vigente, gli accordi possono acquisire carattere esecutivo in quanto atti notarili, senza che la pertinente normativa nazionale faccia espressamente riferimento a detta possibilità; invita la Commissione a garantire che tutti gli Stati membri che ancora non si sono conformati all'articolo 6 della direttiva vi si conformino senza indugio;

3. è del parere che l'articolo 8, riguardante gli effetti della mediazione sui termini di decadenza e prescrizione, costituisca una disposizione essenziale in quanto assicura che le parti che scelgono la mediazione nel tentativo di comporre una disputa, non siano ulteriormente private del diritto di essere ascoltate in tribunale, a causa del tempo trascorso in mediazione; nota che a tal riguardo gli Stati membri non hanno segnalato nessuna questione;

4. rileva che alcuni Stati membri hanno scelto di andare oltre i requisiti fondamentali della direttiva in due ambiti: gli incentivi finanziari per la partecipazione alla mediazione e i requisiti vincolanti di mediazione; osserva che tali iniziative nazionali contribuiscono a una composizione delle controversie più efficace e riducono il carico di lavoro dei tribunali;

5. riconosce che l'articolo 5, paragrafo, 2, consente agli Stati membri di rendere obbligatorio il ricorso alla mediazione o di sottoporlo a incentivi o a sanzioni, sia prima che dopo l'inizio della procedura giudiziaria, a condizione che ciò non impedisca alle parti di esercitare il loro diritto di accesso al sistema giudiziario;

6. constata che alcuni Stati europei hanno intrapreso varie iniziative per fornire incentivi finanziari alle parti che deferiscono cause alla mediazione: in Bulgaria, le parti ricevono un rimborso del 50% dell'imposta statale già versata per il deposito della causa in tribunale, se essa viene risolta con successo grazie alla mediazione, mentre la legge rumena prevede il rimborso totale della tassa giudiziaria, se le parti risolvono un contenzioso attraverso la mediazione; rileva che la legislazione ungherese prevede disposizioni analoghe e che in Italia tutti gli atti e gli accordi di mediazione sono esenti da imposte di bollo e tasse;

7. osserva che, oltre agli incentivi finanziari, taluni Stati membri il cui sistema giudiziario è oberato hanno fatto ricorso a norme che rendono obbligatorio avvalersi della mediazione; nota che in tali casi le cause non possono essere depositate in tribunale fino a quando le parti non avranno prima tentato di risolvere le questioni tramite la mediazione;

8. sottolinea che l'esempio più lampante è il decreto legislativo italiano n. 28 che punta a riformare il sistema giuridico e ad alleggerire il carico di lavoro dei tribunali italiani, notoriamente congestionati, riducendo i casi e il tempo medio di nove anni per risolvere un contenzioso in una causa civile; osserva che, come previsto, ciò non è stato accolto con favore dagli operatori, i quali hanno impugnato il decreto dinanzi ai tribunali e sono addirittura scesi in sciopero;

9. sottolinea che, nonostante le polemiche, gli Stati membri la cui legislazione nazionale va oltre i requisiti di base della direttiva sulla mediazione sembrano aver raggiunto risultati importanti nella promozione del trattamento non giudiziario delle controversie in materia civile e commerciale; osserva che i risultati raggiunti, in particolare in Italia, Bulgaria e Romania, dimostrano che la mediazione può contribuire a una soluzione extragiudiziale conveniente e rapida delle controversie attraverso procedure adeguate alle esigenze delle parti;

10. osserva che nel sistema giuridico italiano la mediazione obbligatoria sembra raggiungere l'obiettivo di diminuire la congestione nei tribunali; ciononostante sottolinea che la mediazione dovrebbe essere promossa come una forma di giustizia alternativa praticabile, a basso costo e più rapida, piuttosto che come un elemento obbligatorio della procedura giudiziaria;

11. riconosce i risultati positivi conseguiti grazie agli incentivi finanziari previsti dalla legge bulgara sulla mediazione; ammette tuttavia che i risultati sono dovuti anche agli interessi manifestati da tempo per la mediazione dal sistema giuridico bulgaro, dal momento che la mediazione esiste dal 1990 e dal 2010 il Centro di regolamentazione delle controversie, composto da mediatori che lavorano a turno, fornisce quotidianamente servizi di mediazione gratuiti e informazioni alle parti in processi pendenti; rileva che in Bulgaria due terzi delle cause citate sono stati oggetto di mediazione e la metà di esse è stata portata a termine con successo in mediazione;

12. prende altresì atto dei risultati positivi della legge rumena sulla mediazione: sono state stabilite disposizioni sugli incentivi finanziari ed è stato creato un Consiglio di mediazione, autorità nazionale per la pratica della mediazione e organo giuridico autonomo; osserva che quest'organo è esclusivamente dedicato a promuovere l'attività di mediazione, sviluppare corsi di formazione, preparare prestatori di formazione, rilasciare documenti che attestano le qualifiche professionali dei mediatori, adottare un codice etico e formulare proposte per ulteriore legislazione;

13. ritiene che, alla luce di quanto precede, gli Stati membri saranno nel complesso per lo più in grado di attuare la direttiva 2008/52/CE entro il 21 maggio 2011 e che, mentre alcuni Stati utilizzano vari approcci normativi e altri sono un po' in ritardo, resta il fatto che la maggior parte degli Stati membri non solo ha applicato la direttiva, ma è di fatto in anticipo sui suoi requisiti;

14. sottolinea che è più probabile che le parti disposte ad adoperarsi per comporre la propria controversia siano più propense a cooperare tra loro, anziché ad agire l'una contro l'altra; ritiene quindi che queste parti siano spesso più aperte a prendere in considerazione la posizione altrui e ad adoperarsi per risolvere le questioni soggiacenti alla controversia; considera che ciò ha spesso ha il vantaggio aggiuntivo di preservare la relazione che le parti avevano prima della controversia, elemento di particolare importanza nelle questioni familiari che coinvolgono i bambini;

15. incoraggia la Commissione a esaminare, nella sua futura comunicazione sull'attuazione della direttiva 2008/52/CE, anche quei settori dove gli Stati membri hanno deciso di ampliare le misure della direttiva al di là dell'ambito di applicazione previsto;

16. sottolinea le caratteristiche più agevoli degli schemi alternativi di composizione delle controversie, che offrono una soluzione pratica su misura; chiede alla Commissione, a tal proposito, di presentare rapidamente una proposta legislativa sulla composizione alternativa delle controversie;

17. osserva che le soluzioni derivanti dalla mediazione e sviluppate tra le parti non potrebbero essere fornite da un giudice o una giuria; ritiene quindi più probabile che la mediazione porti a un risultato che sia reciprocamente accettabile o che soddisfi gli interessi di entrambe le parti; osserva che, conseguentemente, l'accettazione di un tale accordo è più probabile e che normalmente il livello di rispetto degli accordi oggetto di mediazione è alto;

18. ritiene che siano necessarie una consapevolezza e una comprensione maggiori della mediazione e richiede ulteriori azioni a favore dell'istruzione, della sensibilizzazione alla mediazione, del rafforzamento del ricorso alla mediazione da parte delle imprese e dei requisiti per l'accesso alla professione di mediatore;

19. è del parere che le autorità nazionali dovrebbero essere incoraggiate a sviluppare programmi per promuovere una conoscenza adeguata delle composizioni alternative delle controversie; reputa che tali azioni dovrebbero riguardare i principali vantaggi della mediazione, cioè i costi, il tasso di successo e l'efficienza in termini temporali, e dovrebbero coinvolgere avvocati, notai e imprese, in particolare le PMI, nonché docenti universitari;

20. riconosce l'importanza di stabilire norme comuni per l'accesso alla professione di mediatore per promuovere una migliore qualità della mediazione e assicurare standard di formazione professionale elevati e l'accreditamento in tutta l'Unione;

21. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione e ai parlamenti degli Stati membri.

**Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2011 sui metodi alternativi di soluzione delle controversie in materia civile, commerciale e familiare (2011/2117(INI))**

*Il Parlamento europeo,*

- visti l'articolo 3, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea e gli articoli 67 e 81, paragrafo 2, lettera g), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea,
- visti il documento di consultazione della Commissione dal titolo «On the use of Alternative Dispute Resolution as a means to resolve disputes related to commercial transactions and practices in the European Union» (Consultazione sull'uso di metodi alternativi di soluzione delle controversie riguardanti le transazioni e le pratiche commerciali nell'Unione europea), del 18 gennaio 2011, e il documento intitolato «Summary of the responses received» (Sintesi delle risposte ricevute), pubblicato nell'aprile 2011,
- visti il documento di consultazione della Commissione dal titolo «Alternative dispute resolution in the area of financial services» (Metodi alternativi di soluzione delle controversie nel settore dei servizi finanziari), dell'11 dicembre 2008, e il documento intitolato «Summary of the responses to the public consultation on alternative dispute resolution in the area of financial services» (Sintesi delle risposte alla consultazione pubblica sui metodi alternativi di soluzione delle controversie nel settore dei servizi finanziari), del 14 settembre 2009,
- visto il Libro verde relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale, del 19 aprile 2002 (**COM(2002)0196**),
- viste le raccomandazioni della Commissione del 30 marzo 1998 riguardanti i principi applicabili agli organi responsabili per la soluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo<sup>1</sup> e del 4 aprile 2001 sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla soluzione consensuale delle controversie in materia di consumo<sup>2</sup>,
- vista la comunicazione della Commissione del 13 aprile 2011 dal titolo «L'Atto per il mercato unico – Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia – Insieme per una nuova crescita» (**COM(2011)0206**),
- viste la risoluzione del Consiglio del 25 maggio 2000 relativa ad una rete comunitaria di organi nazionali per la soluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo<sup>3</sup> e la rete europea extragiudiziale (EEJ-Net) avviata il 16 ottobre 2001,

---

<sup>1</sup> GU L 115 del 17.4.1998, pag. 31

<sup>2</sup> GU L 109 del 19.4.2001, pag. 56

<sup>3</sup> GU C 155 del 6.6.2000, pag. 1

- visti il Memorandum d'intesa sull'istituzione di una rete per la soluzione extragiudiziale delle liti transfrontaliere in materia di servizi finanziari nello Spazio economico europeo del 30 marzo 1998 e la FIN-NET,
- vista la decisione 2001/470/CE del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa all'istituzione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale<sup>4</sup>,
- visto il Codice europeo di condotta dei mediatori (in appresso «Codice di condotta») istituito nel 2004,
- vista la direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale<sup>5</sup>,
- visto lo studio intitolato «The Cost of Non ADR – Surveying and Showing the Actual Costs of Intra-Community Commercial Litigation» (Costo della mancanza di ADR – Indagine e dimostrazione dei costi reali dei contenziosi commerciali intracomunitari) del 9 giugno 2010 dell'ADR Center, Roma, Italia,
- viste le constatazioni del gruppo pilota di imprese europee (European Business Test Panel – EBTP) sulla soluzione alternativa delle controversie per il periodo dal 17 dicembre 2010 al 17 gennaio 2011,
- vista la sua risoluzione del 12 marzo 2003 sul Libro verde della Commissione relativo ai modi alternativi di soluzione delle controversie in materia civile e commerciale<sup>6</sup>,
- vista la sua raccomandazione, del 19 giugno 2007, sulla relazione della commissione d'inchiesta sulla crisi finanziaria della Equitable Life Assurance Society<sup>7</sup>,
- vista la sua risoluzione del 25 novembre 2009 sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dal titolo «Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini – Programma di Stoccolma»<sup>8</sup>,
- vista la sua risoluzione del 6 aprile 2001 sulla governance e il partenariato nel mercato unico<sup>9</sup>,
- vista la sua risoluzione del 13 settembre 2011 sull'attuazione della direttiva sulla mediazione negli Stati membri, impatto della stessa sulla mediazione e sua adozione da parte dei tribunali<sup>10</sup>,

---

<sup>4</sup> GU L 174 del 27.6.2001, pag. 25

<sup>5</sup> GU L 136 del 24.5.2008, pag. 3

<sup>6</sup> GU C 61 E del 10.3.2004, pag. 256

<sup>7</sup> GU C 146 E del 12.6.2008, pag. 110

<sup>8</sup> GU C 285 E del 21.10.2010, pag. 12

<sup>9</sup> Testi approvati, **P7\_TA(2011)0144**

- visto l'articolo 48 del suo regolamento,
  - visti la relazione della commissione giuridica e il parere della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (A7-0343/2011),
- A. considerando che l'accesso alla giustizia è un diritto fondamentale;
- B. considerando che uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, quale sancito dai trattati, deve soddisfare le esigenze dei cittadini e delle imprese, sviluppando, per esempio, procedure più chiare e semplici, migliorando al contempo l'accesso alla giustizia;
- C. considerando che il processo giudiziario e i metodi alternativi di risoluzione delle controversie si prefiggono obiettivi strettamente correlati e mirano a ripristinare rapidamente la pace legale tra le parti litiganti, a tutelare adeguatamente un diritto materiale soggettivo e a risolvere i conflitti tra le parti;
- D. considerando che una soluzione alternativa delle controversie (Alternative Dispute Resolution – ADR), che consenta alle parti di evitare le tradizionali procedure arbitrali, può costituire un'alternativa rapida ed economica ai contenziosi;
- E. considerando che l'ADR è un meccanismo di composizione amichevole che aiuta consumatori e commercianti a risolvere un conflitto attraverso una terza parte (mediatore, arbitro);
- F. considerando che in molti paesi le autorità pubbliche – tra cui i difensori civici e le autorità di regolamentazione – svolgono un ruolo importante nel favorire la risoluzione dei conflitti;
- G. considerando che rafforzando la fiducia dei cittadini nel mercato interno, la certezza del rispetto dei diritti nelle controversie transfrontaliere può contribuire a stimolare l'economia dell'UE;
- H. considerando che la conoscenza e la comprensione da parte dei cittadini dell'UE dell'ADR in tutta Europa è scarsa e confusa, e che soltanto una piccola percentuale di cittadini sa come presentare un reclamo dinanzi a un organo di ADR;
- I. considerando che è importante far conoscere meglio l'esistenza degli ADR e incoraggiare maggiormente consumatori e professionisti a ricorrervi, quale alternativa ai procedimenti giudiziari evitando la logica del confronto e offrendo la prospettiva di una situazione vantaggiosa per tutti;

---

<sup>10</sup> Testi approvati, P7\_TA(2011)0361

J. considerando che è opportuno ricercare un approccio equilibrato che tenga conto, da un lato, della flessibilità dei sistemi di ADR e, dall'altro, della necessità di garantire la tutela dei consumatori e l'esistenza di procedure eque;

K. considerando che il Parlamento ha chiesto ripetutamente ulteriori sforzi per sviluppare l'ADR; considerando che nella sua risoluzione del 6 aprile 2011 sulla governance e il partenariato nel mercato unico ha chiesto alla Commissione di presentare una proposta legislativa sull'utilizzazione delle modalità di risoluzione alternativa delle controversie nell'UE entro la fine del 2011;

L. considerando che la Commissione ha inserito una proposta legislativa sull'ARD nel suo programma di lavoro 2011, quale iniziativa strategica, e nella sua comunicazione del 13 aprile 2011 su «L'Atto per il mercato unico» come una delle dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia, con l'obiettivo di rafforzare i consumatori;

M. considerando che il termine per l'attuazione della direttiva 2008/52/CE è scaduto il 21 maggio 2011,

### ***Approccio orizzontale all'ADR***

1. accoglie con favore la recente consultazione della Commissione sull'ADR che, nonostante il titolo di ampio respiro, riguarda però esclusivamente le transazioni effettuate dai consumatori;

2. è tuttavia convinto che l'ADR faccia parte di un'agenda generale «giustizia per la crescita» trasversale a tutti i settori; è del parere che qualsivoglia approccio all'ADR debba andare oltre le liti dei consumatori e includere le transazioni civili e commerciali tra imprese (B2B), a prescindere dal fatto che siano effettuate tra imprese private o pubbliche, le controversie familiari, i casi di diffamazione e le altre controversie d'interesse generale o che vedono opporsi parti aventi status giuridico diverso;

3. accoglie con favore il fatto che la direttiva 2008/52/CE ha armonizzato alcune norme per la mediazione; sottolinea la necessità di definire termini comuni e di applicare garanzie procedurali in tutti i settori dell'ARD; vede la necessità di riesaminare le raccomandazioni della Commissione del 1998 e del 2001 nonché il Codice di condotta;

4. è del parere che, mentre l'autoregolamentazione rimane importante, è tuttavia necessaria un'azione legislativa, che stabilisca norme minime su cui si possano basare i sistemi di ADR, che offra un quadro per l'ARD negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, come dimostrato dall'esempio della direttiva 2008/52/CE; sottolinea che tale quadro dovrebbe assicurarsi di non limitare la diversità nel campo dell'ADR, dal momento che non esiste una soluzione standard capace di risolvere la varietà di problemi che emergono nei diversi settori del diritto;



5. sottolinea la necessità di comprendere meglio i numerosi tipi diversi di meccanismi e processi (comprese le attività delle autorità pubbliche come i difensori civici), spesso raggruppati sotto il termine generico di ADR; ritiene che, sebbene vi siano molte somiglianze tra le tecniche di negoziazione e di assistenza alla risoluzione dei conflitti che generalmente si trovano nei sistemi di ADR, la struttura e l'architettura dell'ADR varino considerevolmente tra gli Stati membri;

6. ritiene che l'adozione di misure legislative a livello di Unione europea faciliterà l'applicazione dell'ADR e incoraggerà le persone fisiche e giuridiche a ricorrervi più spesso, soprattutto nelle controversie transfrontaliere, dal momento che i procedimenti giudiziari per risolvere questo tipo di controversie sono più complessi, più costosi e più lunghi;

7. invita la Commissione, a tale riguardo, a presentare entro la fine del 2011 una proposta legislativa relativa al ricorso alle modalità di risoluzione alternativa delle controversie in materia di consumo nell'Unione e sottolinea che è importante che tale proposta sia adottata rapidamente;

#### ***Norme comuni per l'ADR***

8. è convinto che le norme per l'ADR debbano comprendere: adesione all'ADR e accordo sull'ADR; indipendenza, trasparenza, efficacia, equità, imparzialità e riservatezza; effetti sulla decadenza e sulla prescrizione; esecutività degli accordi risultanti dall'ADR; qualifica delle parti terze;

9. è del parere che gli organismi di ADR dovrebbero essere monitorati e valutati periodicamente da valutatori indipendenti;

10. al fine di non pregiudicare l'accesso alla giustizia, si oppone a qualsiasi imposizione generalizzata di un sistema obbligatorio di ADR a livello di UE, ma ritiene che si potrebbe valutare un meccanismo obbligatorio per la presentazione dei reclami delle parti al fine di esaminare le possibilità di ADR;

11. richiama l'attenzione sulla «conciliazione paritetica» italiana quale esempio di migliore prassi, basata su un protocollo stipulato e sottoscritto dall'azienda e dalle associazioni di consumatori, in cui l'azienda si impegna in anticipo a ricorrere all'ADR per risolvere le eventuali controversie che possono sorgere nei settori contemplati dal protocollo;

12. rileva che nessuna clausola ADR dovrebbe ostacolare l'accesso alla giustizia, in particolare per la parte più debole che, in talune circostanze, potrebbe anche essere una PMI, e ritiene che in tale misura le decisioni di ADR dovrebbero essere vincolanti, se così è stato espressamente convenuto da tutte le parti interessate;

13. è del parere che all'ADR in generale si debba applicare l'obbligo di rivelare le circostanze che influiscono sull'indipendenza della parte terza o che danno adito a conflitti d'interesse e il dovere di servire ugualmente tutte le parti, quale sancito dal Codice di condotta;

14. chiede l'obbligo per le parti interessate e, se del caso, la parte terza di mantenere riservate le informazioni sull'ADR, come previsto dal Codice di condotta; sta inoltre esaminando la possibilità di adottare, se del caso, misure di più ampia portata, quale la creazione di un privilegio professionale, parallelo a quello disposto dall'articolo 7 della direttiva 2008/52/CE;

15. rileva tuttavia che, se il rispetto della riservatezza dei dati personali è certamente importante, è altresì opportuno che la procedura di ADR presenti un certo grado di trasparenza, per consentire agli Stati membri e agli organismi di ADR di individuare e condividere le migliori prassi e per fornire alle autorità di regolamentazione indipendenti la possibilità di esaminare la procedura qualora siano stati avanzati reclami;

16. ritiene che non solo la mediazione, ma l'ADR in generale (articolo 8 della direttiva 2008/52/CE) debba influire sui termini di prescrizione e di decadenza; riconosce il rischio costituito dalle molte forme di ADR e il rischio di ritardi abusivi nei procedimenti giudiziari; osserva che lo studio di fattibilità sul diritto contrattuale europeo<sup>11</sup> prevede una sospensione dei termini di prescrizione nel caso di procedure di arbitrato o di mediazione e in certi casi di ADR; invita la Commissione a proseguire il lavoro sulla questione;

17. è convinto che l'attuazione rapida e non onerosa degli accordi derivanti dall'ADR sia indispensabile, compreso l'aspetto transfrontaliero; chiede disposizioni legislative a tal fine;

18. ricorda che è essenziale una formazione specifica per le parti terze neutrali; invita la Commissione a raccogliere dati sulla tipologia e sulla portata della formazione necessaria, nonché ad assistere i settori nell'approntare i sistemi di formazione e di controllo di qualità;

### ***L'ADR nei vari settori***

19. sostiene la Commissione nella sua volontà d'incoraggiare il ricorso alle modalità alternative di risoluzione delle controversie, in quanto accessibili, rapide, efficaci e moderate nei costi, nonché atte a consentire l'instaurarsi e il mantenimento di relazioni commerciali, economiche, sociali e di vicinato di qualità e basate sulla fiducia e a

---

<sup>11</sup>

[http://ec.europa.eu/justice/policies/consumer/docs/explanatory\\_note\\_results\\_feasibility\\_study\\_05\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/consumer/docs/explanatory_note_results_feasibility_study_05_2011_en.pdf)

contribuire a un elevato livello di fiducia dei consumatori in una situazione che presenta vantaggi per entrambe le parti rispetto all'attuale prassi giudiziaria;

20. sottolinea che, anche se attualmente esistono in Europa numerosi sistemi di ADR che funzionano efficacemente, uno degli ostacoli principali al loro utilizzo è la mancanza di uno sviluppo uniforme di tali sistemi in tutta l'Unione, sia in termini geografici che settoriali; suggerisce pertanto che siano rapidamente colmate le attuali lacune in materia di copertura geografica degli ADR in Europa; si rammarica delle rilevanti lacune settoriali che permangono nella maggior parte degli Stati membri e promuove il miglioramento di una copertura settoriale che coinvolga operatori informati dei meccanismi di funzionamento del settore; incoraggia gli Stati membri a prevedere l'istituzione di sportelli unici per settore, che forniscano informazioni sulle modalità di avvio di un ADR;

21. ricorda che l'ADR è di particolare interesse per le PMI; ribadisce la propria richiesta alla Commissione di prendere in considerazione le sinergie tra l'ADR e uno strumento del diritto contrattuale dell'UE; accoglierebbe inoltre con favore degli orientamenti sulle clausole ADR nei contratti standard;

22. riconosce i risultati ottenuti dalle reti FIN-NET e ECC-Net, ma ritiene che vi sia ancora spazio di miglioramento per quanto riguarda le informazioni alle parti e il finanziamento e invita la Commissione a sostenere, rafforzare e conferire maggiori capacità d'azione agli organi già esistenti in materia, che funzionano in modo efficace e che hanno potuto dimostrare la loro validità;

23. vede un grande potenziale per l'ADR on line, in particolare per le controversie minori; rileva che on line, le procedure di ADR tradizionali coesistono con altre che mirano a evitare le controversie o a facilitarne la soluzione; sottolinea che, ove l'ADR tradizionale sia applicata on line, le norme procedurali non debbono essere abbassate e che si debbano anche risolvere questioni quali l'esecutività dei premi; vede particolari benefici nei sistemi on line dei marchi di fiducia; segnala il lavoro del gruppo di lavoro dell'UNCITRAL sulla soluzione delle controversie online<sup>12</sup> mirato alle transazioni B2B e B2C (da impresa a consumatore);

24. è convinto che una «gerarchia» di procedure di composizione (che comprenda in primis, un sistema di reclami interni, in secondo luogo, l'ADR e solo come ultima possibilità, il contenzioso) ridurrà tempi e costi; invita la Commissione a sostenere i settori nell'approntare siffatti sistemi;

25. sottolinea il ruolo cruciale di certi tipi di ADR nelle controversie familiari, ambito in cui può ridurre i danni psicologici, aiutare le parti a ricominciare a parlarsi e in tal modo, in particolare, aiutare a proteggere i figli; vede il potenziale dell'ADR transfrontaliera in particolare per la sua flessibilità; sottolinea inoltre il lavoro del

---

<sup>12</sup> [http://www.uncitral.org/uncitral/commission/working\\_groups/3Online\\_Dispute\\_Resolution.html](http://www.uncitral.org/uncitral/commission/working_groups/3Online_Dispute_Resolution.html)

Mediatore del Parlamento europeo per i casi di sottrazione internazionale di minori da parte dei genitori;

26. ritiene, come la Commissione, che le condizioni necessarie per un accesso adeguato al risarcimento nel mercato interno siano, da un lato, la possibilità di ricorrere facilmente all'ADR e, dall'altro, la presenza di un sistema efficace di ricorso collettivo, essendo entrambi questi elementi complementari e non escludendosi a vicenda;

27. vede un potenziale dell'ADR nell'ambito del dibattito in corso sulle azioni collettive, dal momento che il ricorso all'ADR costituisce un mezzo efficace per evitare il ricorso alle giurisdizioni al fine di risolvere una controversia;

28. riconosce l'esigenza di un ADR a livello dell'UE nell'ambito della libertà di stampa e dei diritti della personalità, considerato che, in particolare nei casi di diffamazione e di altre violazioni dei diritti della personalità, i costi dei procedimenti legali, soprattutto in certi Stati membri, possono rivelarsi rovinosi e che un ADR può aiutare a migliorare la situazione esistente;

#### ***L'ADR quale meccanismo per risolvere le controversie in materia di consumo***

29. insiste sulla necessità di garantire ai consumatori europei l'accesso a sistemi ADR per i conflitti nazionali, ma anche transfrontalieri, in particolare sul mercato on line, in forte crescita nell'Unione; rileva che l'uso di sistemi ADR richiede un più elevato livello di protezione dei diritti dei consumatori e aumenta la loro fiducia nel mercato, nelle imprese e nelle istituzioni che tutelano i diritti dei consumatori, rendendoli più attraenti nonché promuovendo il commercio transfrontaliero e aumentando la prosperità di tutti gli operatori del mercato UE;

30. chiede un sistema efficace di risoluzione extragiudiziaria delle controversie in materia di consumo che copra l'insieme dei territori dell'Unione europea;

31. suggerisce alla Commissione europea di riprendere, nella sua futura proposta legislativa sull'utilizzazione degli ADR per i consumatori nell'UE, i principi guida da seguire in relazione ai sistemi ADR istituiti in Europa, ossia:

– *indipendenza, imparzialità e diversità* : la designazione dei mediatori deve evitare il possibile insorgere di conflitti d'interessi; l'imparzialità del risultato può validamente fondarsi sul principio di una partecipazione paritetica di personalità provenienti dalle associazioni di consumatori e dalle organizzazioni che rappresentano le imprese;

– *competenza* : i professionisti incaricati devono possedere la capacità, la formazione e l'esperienza specifiche, necessarie per esercitare la funzione e devono essere imparziali, indipendenti e competenti;

– *efficacia e rapidità* : i mediatori devono disporre di mezzi sufficienti (risorse umane, materiali e finanziarie adeguate) ed essere in grado di rispettare termini brevi tra la presentazione del reclamo e l'adozione della decisione;

– *equità* tra consumatori e professionisti in termini di informazione, concezione e procedura e di contraddittorio, vale a dire la possibilità per ciascuna parte di far conoscere il proprio punto di vista e di prendere conoscenza delle posizioni e dei fatti addotti dall'altra;

– *finanziamento* : la problematica del costo dell'ADR deve essere risolta, al fine di garantire l'attrattiva per le parti di una tale modalità; in tale ottica, il sistema, in caso di vittoria, dovrebbe essere gratuito per il consumatore, o fornito a costo molto contenuto;

– *libertà e carattere extragiudiziario* : l'ADR deve avere un carattere facoltativo, fondato sul rispetto della libera scelta delle parti durante l'intero arco del processo, che lasci loro la possibilità di risolvere in qualsiasi istante la controversia dinanzi a un tribunale; occorre al tempo stesso garantire che le parti si adoperino seriamente per comporre con successo la controversia; non deve essere in alcun caso una prima tappa obbligatoria preliminare all'azione in giudizio, e le decisioni che ne scaturiscono possono essere vincolanti solo se le parti ne sono state preventivamente informate e hanno dato esplicito consenso; resta comunque possibile adire un tribunale nonostante una tale decisione;

– *proporzionalità* delle procedure, delle decisioni e dei costi, al fine di evitare che il loro impatto superi l'oggetto e la rilevanza della controversia; i costi sostenuti devono essere commisurati al danno subito;

– *trasparenza* : oltre alla messa a disposizione delle informazioni generali (tipi di controversie, norme relative alla presentazione del reclamo, modalità di adozione delle decisioni ecc.), ogni soggetto agente in qualità di mediatore deve essere tenuto a pubblicare una relazione annuale;

32. invita la Commissione a prevedere, per le controversie transfrontaliere in materia di consumo, una struttura di coordinamento atta ad agevolare l'accesso e il coordinamento di sistemi di ADR nazionali o condotti a livello d'impresa;

33. chiede alla Commissione, per quanto riguarda le controversie transfrontaliere nel settore dei consumi in materia di commercio elettronico, di prevedere la realizzazione rapida di una piattaforma multilingue che consenta ai consumatori di risolvere le loro controversie interamente on line, fermo restando che tale piattaforma deve essere conforme a standard di qualità e fondarsi sui sistemi di ADR esistenti negli Stati membri;

34. ritiene che il compito di informare i consumatori sia una responsabilità condivisa tra le autorità pubbliche, le reti d'informazione e consulenza, gli organismi di

regolamentazione e le associazioni dei consumatori e raccomanda loro, ciascuno al suo livello, di realizzare campagne di sensibilizzazione e progetti pilota al riguardo;

35. critica la mancanza di chiarezza dell'attuale banca dati ADR della Commissione europea; suggerisce alla Commissione di creare un portale Internet europeo ADR in più lingue, dove ogni consumatore possa porre domande e informarsi circa il modo di procedere dell'ADR, le relative implicazioni, i propri diritti e doveri, basandosi sulle banche dati e le reti esistenti; rileva che, nell'interesse del consumatore, occorre accordare particolare importanza all'agevole comprensibilità e alla chiarezza del portale on line;

36. sottolinea che i consumatori devono avere la possibilità di ottenere tutte le informazioni on line sull'ADR adeguatamente tradotte mediante strumenti di traduzione on line accessibili e di facile utilizzazione, in modo da poter leggere nella propria lingua le informazioni desiderate;

37. sottolinea che è fondamentale sensibilizzare il consumatore in merito all'esistenza e ai benefici dell'ADR prima dell'insorgere di una controversia in materia di consumo; insiste sulla necessità di rafforzare il senso di responsabilità delle imprese e delle organizzazioni professionali al riguardo; ritiene che le imprese e le federazioni di imprese abbiano il diritto di informare i consumatori sui meccanismi di ADR disponibili; propone che tale informazione «a monte» passi attraverso l'inclusione, in tutti i documenti contrattuali, di un riferimento alla possibilità di ricorrere all'ADR, completo dei dati di contatto e delle modalità di presentazione del reclamo a detti sistemi di ADR, per i professionisti che se ne avvalgono; tale requisito dovrebbe tuttavia evitare costi aggiuntivi e ulteriore burocrazia;

38. raccomanda, in quanto possibile incentivo per le imprese, la creazione a livello europeo di un'etichetta di qualità per la mediazione di controversie in materia di consumo, corredata di orientamenti comprendenti il riconoscimento delle migliori pratiche, che consentirebbe ai consumatori di individuare rapidamente le imprese impegnate positivamente in sistemi di ADR; ritiene che sulla proposta andrebbe effettuata in via preliminare un'analisi costi-benefici; sottolinea che la Commissione dovrebbe garantire che l'etichetta sia correttamente usata e applicata;

### ***Prossime tappe***

39. rileva l'esigenza di migliorare l'informazione generale sui diritti e la loro applicazione nonché le informazioni specifiche sui sistemi di ADR, tra cui la loro esistenza, il loro funzionamento e dove reperirli; ritiene che i programmi d'informazione dovrebbero altresì evidenziare i principali vantaggi del ricorso all'ADR, come i minori costi, il tasso di successo e la rapidità rispetto ai procedimenti giudiziari; ritiene che tali programmi dovrebbero essere mirati in particolare ai cittadini e alle PMI; è convinto che l'ADR sia più efficace in una rete vicina ai cittadini e attraverso un'attività congiunta con gli Stati membri;

40. invita al contempo la Commissione ad adoperarsi senza indugio affinché siano meglio resi noti ai consumatori e alle imprese gli strumenti legislativi già esistenti, come il regolamento (CE) n. 861/2007 che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità, la direttiva 2008/52/CE relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale nonché il regolamento (CE) n. 805/2004 che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati; propone a tal fine di coinvolgere in un'eshaustiva campagna di informazione le autorità nazionali, i tribunali, gli ordini degli avvocati, le camere di commercio, le centrali dei consumatori, le assicurazioni di tutela legale e altre organizzazioni competenti; chiede di fornire un sostegno finanziario alle campagne in materia a livello europeo e nazionale;

41. rileva che il ricorso ai tribunali delle controversie di modesta entità in taluni Stati membri rimane significativamente basso e che deve essere fatto di più in termini di certezza del diritto, barriere linguistiche e trasparenza dei procedimenti; invita la Commissione a dedicare particolare attenzione a queste entità giuridiche nel formulare la proposta legislativa sull'uso di ADR per le questioni attinenti ai consumatori nell'UE;

42. osserva che, dato il carattere conciliatorio dell'ADR, è più probabile che la soluzione della controversia sia considerata un risultato vantaggioso per tutte le parti, e sottolinea che le soluzioni raggiunte tramite l'ADR sono generalmente rispettate; ritiene pertanto che statistiche aggiornate su questi temi dovrebbero essere pubblicate unitamente ad informazioni pubbliche sull'ADR;

43. invita la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, a realizzare campagne di informazione volte ad aggiornare e familiarizzare sia i consumatori che le imprese per quanto riguarda i vantaggi derivanti dall'utilizzo di tale istituzione;

44. ritiene che le campagne d'informazione sull'ADR debbano essere condotte in cooperazione con le camere di commercio, le associazioni di consumatori e le autorità garanti della concorrenza (o equivalenti), al fine di assicurarne il buon coordinamento e l'efficacia;

45. ritiene che il compito di informare le imprese sia una responsabilità condivisa tra le autorità pubbliche e le organizzazioni rappresentative e raccomanda loro, ciascuna al suo livello, di realizzare campagne di sensibilizzazione e progetti pilota al riguardo;

46. riconosce che uno dei principali ostacoli all'uso di sistemi ADR è la riluttanza delle imprese a ricorrere a tali meccanismi; propone che le camere di commercio, le organizzazioni ombrello, sia a livello nazionale che a livello di UE, e le altre organizzazioni professionali siano tenute ad informare le imprese dell'esistenza degli ADR, del potenziale beneficio derivante dall'utilizzo di questi meccanismi, segnatamente per quanto riguarda la possibilità di ridurre alla fonte i contenziosi giudiziari, o, ancora, dell'immagine veicolata dall'azienda e, infine, della possibilità che essi offrono di ristabilire le relazioni commerciali basate sulla fiducia tra le parti, contrariamente a quanto avviene con un lodo arbitrale o una sentenza di un tribunale;

47. invita la Commissione, sulla base dei dati raccolti e di una solida valutazione d'impatto nel rispetto delle norme in materia di migliore regolamentazione, a esplorare la definizione di norme minime in materia di ADR trasversali ai settori, sviluppando al contempo i sistemi esistenti e incoraggiando gli Stati membri e i settori coperti dai sistemi ad aumentare i finanziamenti, tenendo presente che l'ADR, pur offrendo un'alternativa a basso costo alle parti interessate, non deve essere una «giustizia al risparmio»;

\*\*\*

48. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.



SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

18 marzo 2010 (\*)

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Principio della tutela giurisdizionale effettiva – Reti e servizi di comunicazione elettronica – Direttiva 2002/22/CE – Servizio universale – Controversie tra utenti finali e fornitori – Tentativo obbligatorio di conciliazione extragiudiziale»

Nei procedimenti riuniti C-317/08, C-318/08, C-319/08 e C-320/08,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Giudice di pace di Ischia, con decisioni 4 aprile 2008, pervenute in cancelleria il 15 luglio 2008, nelle cause

**Rosalba Alassini**

contro

**Telecom Italia SpA (C-317/08)**

e

**Filomena Califano**

contro

**Wind SpA (C-318/08)**

e

**Lucia Anna Giorgia Iacono**

contro

**Telecom Italia SpA (C-319/08)**

e

**Multiservice Srl**

contro

**Telecom Italia SpA (C-320/08),**

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta dal sig. K. Lenaerts, presidente della Terza Sezione, facente funzione di presidente della Quarta Sezione, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta (relatore), dai sigg. G. Arestis, J. Malenovský e T. von Danwitz, giudici,

avvocato generale: sig.ra J. Kokott

cancelliere: sig.ra R. Şereş, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 10 settembre 2009,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Wind SpA, dall'avv. D. Cutolo;
- per il governo italiano, dal sig. P. Gentili, avvocato dello Stato;
- per il governo tedesco, dal sig. M. Lumma e dalla sig.ra J. Kemper, in qualità di agenti;
- per il governo polacco, dal sig. M. Dowgielewicz, in qualità di agente;
- per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. N. Bambara, A. Nijenhuis e I.V. Rogalski nonché dalla sig.ra S. La Pergola, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 19 novembre 2009,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva rispetto ad una normativa nazionale che prevede un tentativo obbligatorio di conciliazione extragiudiziale come condizione di procedibilità dei ricorsi giurisdizionali in talune controversie tra operatori e utilizzatori finali rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, 2002/22/CE, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale) (GU L 108, pag. 51).

- 2 Tali domande sono state proposte nell'ambito di quattro controversie che oppongono, da un lato, le sig.re Alassini e Iacono nonché la Multiservice Srl alla Telecom Italia SpA e, dall'altro, la sig.ra Califano alla Wind SpA, in merito ad asseriti inadempimenti dei contratti stipulati tra le parti nelle cause principali ed aventi ad oggetto la fornitura di servizi telefonici alle ricorrenti dall'una o dall'altra convenuta nelle cause principali, imprese fornitrici di detti servizi.

### **Contesto normativo**

*La convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*

- 3 Intitolato «Diritto a un equo processo», l'art. 6, n. 1, della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), recita:

«Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti (...)».

*Il diritto dell'Unione*

- 4 L'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 (GU C 364, pag. 1), come adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (GU C 303, pag. 1), intitolato «Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale», così dispone:

«Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.

Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.

A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia».

- 5 Il quarantasettesimo 'considerando' della direttiva «servizio universale» recita:

«In un contesto concorrenziale, al momento di esaminare le questioni connesse con i diritti degli utenti finali, le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero tener conto della posizione di tutte le parti interessate, ivi compresi utenti e consumatori. Devono essere definite procedure efficaci di risoluzione delle controversie insorte tra consumatori, da un lato, e, dall'altro, le imprese che forniscono servizi di comunicazione accessibili al pubblico. Gli Stati membri dovrebbero tener pienamente conto della raccomandazione 98/257/CE della Commissione, del 30 marzo 1998, riguardante i principi applicabili agli organi responsabili dalla risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo [GU L 115, pag. 31] (...)»

6 L'art. 1 della direttiva «servizio universale» dispone quanto segue:

«1. La presente direttiva disciplina la fornitura di reti e di servizi di comunicazione elettronica agli utenti finali nell'ambito della direttiva 2002/21/CE (direttiva quadro). Scopo della presente direttiva è garantire la disponibilità in tutta la Comunità di servizi di buona qualità accessibili al pubblico attraverso una concorrenza e un'opportunità di scelta effettive, nonché disciplinare le circostanze in cui le esigenze degli utenti finali non sono adeguatamente soddisfatte mediante il mercato.

2. La presente direttiva stabilisce i diritti degli utenti finali e i corrispondenti obblighi delle imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico. Quanto a garantire la fornitura del servizio universale in un contesto di mercati aperti e concorrenziali, la presente direttiva definisce l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza. La presente direttiva stabilisce inoltre obblighi in relazione alla fornitura di alcuni servizi obbligatori, quali la fornitura al dettaglio di linee affittate».

7 L'art. 34 della direttiva «servizio universale», intitolato «Risoluzione extragiudiziale delle controversie», recita:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché esistano procedure extragiudiziali trasparenti, semplici e poco costose per l'esame delle controversie irrisolte, in cui sono coinvolti i consumatori, relative alle questioni contemplate dalla presente direttiva. Gli Stati membri provvedono affinché tali procedure consentano un'equa e tempestiva risoluzione delle controversie e, nei casi giustificati, possono adottare un sistema di rimborso e/o di indennizzo. Gli Stati membri possono estendere gli obblighi di cui al presente paragrafo alle controversie che coinvolgono altri utenti finali.

2. Gli Stati membri provvedono affinché le rispettive legislazioni nazionali non ostacolino la creazione, a un adeguato livello territoriale, di uffici e servizi on line

per l'accettazione di reclami, incaricati di facilitare l'accesso dei consumatori e degli utenti finali alle strutture di composizione delle controversie.

3. Se in tali controversie sono coinvolti soggetti di Stati membri diversi, gli Stati membri coordinano i loro sforzi per pervenire ad una risoluzione della controversia.

4. Il presente articolo non pregiudica le procedure giudiziarie nazionali».

8 L'art. 1, nn. 1 e 2, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 25 maggio 1999, 1999/44/CE, su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo (GU L 171, pag. 12), intitolato «Campo d'applicazione e definizioni», così dispone:

«1. La presente direttiva ha per oggetto il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative a taluni aspetti della vendita e delle garanzie concernenti i beni di consumo, al fine di garantire un livello minimo uniforme di tutela dei consumatori nel quadro del mercato interno.

2. Ai fini della presente direttiva si intende per:

(...)

b) beni di consumo: qualsiasi bene mobile materiale tranne:

- i beni oggetto di vendita forzata o comunque venduti secondo altre modalità dalle autorità giudiziarie;
- l'acqua ed il gas, quando non confezionati per la vendita in un volume delimitato o in quantità determinata;
- l'energia elettrica;

(...».

*Le raccomandazioni 98/257 e 2001/310/CE*

9 Il quinto, il sesto ed il nono 'considerando' della raccomandazione 98/257 recitano:

«considerando che l'esperienza acquisita da numerosi Stati membri dimostra che i meccanismi alternativi di risoluzione non giudiziale delle controversie in materia di consumo, purché sia garantito il rispetto di alcuni principi essenziali, possono garantire buoni risultati, tanto per i consumatori che per le imprese, riducendo il costo e la durata della risoluzione delle controversie in materia di consumo;

considerando che l'individuazione di tali principi a livello europeo agevolerebbe l'attivazione di procedure extragiudiziali per la risoluzione delle controversie in materia di consumo; che, per quanto riguarda i conflitti transfrontalieri, ciò aumenterebbe la reciproca fiducia degli organismi extragiudiziali esistenti nei vari Stati membri nonché la fiducia dei consumatori nelle varie procedure nazionali esistenti; che tali criteri faciliteranno la possibilità per i prestat[o]ri di servizi extragiudiziali stabiliti in uno Stato membro di offrire loro servizi in un altro Stato membro;

(...)

considerando che la presente raccomandazione deve limitarsi alle procedure che, indipendentemente dalla loro denominazione, portano ad una risoluzione della controversia tramite l'intervento attivo di un terzo che propone o impone una soluzione; che, di conseguenza, non sono comprese le procedure che si limitano a un semplice tentativo di riavvicinare le parti per convincerle a trovare una soluzione di comune accordo».

- 10 Intitolato «Principio di libertà», il punto VI della raccomandazione 98/257 così dispone:

«La decisione dell'organo può essere vincolante nei confronti delle parti solo se esse ne sono state precedentemente informate e l'hanno accettat[a] esplicitamente.

L'adesione del consumatore alla procedura extragiudiziale non può derivare da un impegno che precede l'origine della vertenza, quando questo impegno ha come effetto di privare il consumatore del suo diritto di adire le giurisdizioni competenti per la risoluzione giudiziaria della controversia».

- 11 Con il titolo «Campo di applicazione», il punto I della raccomandazione della Commissione 4 aprile 2001, 2001/310/CE, sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo (GU L 109, pag. 56), così dispone:

«1. La presente raccomandazione si applica agli organi terzi responsabili delle procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo che si adoperano per risolvere una controversia facendo incontrare le parti per convincerle a trovare una soluzione di comune accordo.

2. Essa non si applica ai meccanismi di reclamo dei consumatori gestiti da un'azienda e espletati direttamente con il consumatore o ai meccanismi che assicurano tali servizi gestiti da o per conto di un'azienda».

*Il diritto nazionale*

- 12 La Repubblica italiana ha trasposto la direttiva «servizio universale» con il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante il codice delle comunicazioni elettroniche (GURI n. 214 del 15 settembre 2003, pag. 3).
- 13 Ai sensi dell'art. 84 di tale codice:
- «1. L'Autorità, ai sensi dell'articolo 1, commi 11, 12 e 13 della legge 31 luglio 1997, n. 249, [recante istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (Supplemento ordinario alla GURI n. 177 del 31 luglio 1997)] adotta procedure extragiudiziali trasparenti, semplici e poco costose per l'esame delle controversie in cui sono coinvolti i consumatori e gli utenti finali, relative alle disposizioni di cui al presente Capo, tali da consentire un'equa e tempestiva risoluzione delle stesse, prevedendo nei casi giustificati un sistema di rimborso o di indennizzo.
2. L'Autorità, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anche ai sensi dell'articolo 1, comma 13, della legge 31 luglio 1997, n. 249, promuove la creazione, con l'attuale dotazione di personale e con i beni strumentali acquisibili con gli ordinari stanziamenti di bilancio e conseguente invarianza di spesa, ad un adeguato livello territoriale, di uffici e di servizi on-line per l'accettazione di reclami, incaricati di facilitare l'accesso dei consumatori e degli utenti finali alle strutture di composizione delle controversie.
3. Se nelle controversie sono coinvolti soggetti di altri Stati membri, l'Autorità si coordina con le altre Autorità di regolamentazione interessate per pervenire alla risoluzione della controversia.
4. Restano ferme le disposizioni vigenti in materia di risoluzione giudiziale delle controversie e, fino all'attuazione di quanto previsto dai commi 1 e 2, quelle vigenti in materia di risoluzione extragiudiziale delle controversie alla data di pubblicazione del Codice nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana».
- 14 Conformemente alla legge 31 luglio 1997, n. 249, rientrano nella competenza dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni le controversie in materia di comunicazioni elettroniche tra utenti e operatori, derivanti dal mancato rispetto delle disposizioni relative al servizio universale e ai diritti degli utenti.
- 15 Con delibera 173/07/CONS (GURI n. 120 del 25 maggio 2007, pag. 19), l'autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha approvato il regolamento sulle procedure di risoluzione delle controversie tra operatori di comunicazione e utenti (in prosieguo: il «regolamento di risoluzione»).
- 16 L'art. 3 del regolamento di risoluzione così dispone:

«1. Per le controversie di cui all'articolo 2, comma 1, il ricorso in sede giurisdizionale è improcedibile fino a che non sia stato esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione dinanzi al Co.re.com [comitato regionale per le comunicazioni] competente per territorio munito di delega a svolgere la funzione conciliativa, ovvero dinanzi agli organi di risoluzione extragiudiziale delle controversie di cui all'articolo 13.

2. Ove il Co.re.com territorialmente competente non sia titolare della delega di cui al comma 1, il tentativo obbligatorio di conciliazione dovrà essere esperito dinanzi agli organi di cui all'articolo 13.

3. Il termine per la conclusione della procedura conciliativa è di trenta giorni decorrenti dalla data di proposizione dell'istanza; dopo la scadenza di tale termine le parti possono proporre ricorso giurisdizionale anche ove la procedura non sia stata conclusa».

17 L'art. 13 del regolamento di risoluzione dispone:

«1. In alternativa alla procedura conciliativa dinanzi al Co.re.com, gli interessati hanno la facoltà di esperire il tentativo obbligatorio di conciliazione, anche in via telematica, dinanzi agli organi di composizione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo, di cui all'articolo 1, lettera o), del presente Regolamento.

2. Allo stesso fine, l'utente ha altresì la facoltà di rivolgersi agli organismi istituiti con accordi tra gli operatori ed associazioni di consumatori rappresentative a livello nazionale, purché detti organismi operino a titolo gratuito e rispettino i principi di trasparenza, equità ed efficacia di cui alla Raccomandazione 2001/310/CE.

3. L'elenco aggiornato degli organi di cui ai commi precedenti è reso disponibile sul sito web dell'Autorità.

4. Gli organismi istituiti a norma del comma 2 vengono iscritti nell'elenco di cui al comma precedente su presentazione di apposita istanza, firmata dalle parti, corredata dell'intesa raggiunta dall'operatore con almeno due terzi delle associazioni di consumatori rappresentative a livello nazionale e di copia del Regolamento di procedura, previa verifica di aderenza ai principi di cui al comma 2.

5. L'istanza, con le medesime formalità, deve essere rinnovata con cadenza biennale. In difetto di domanda di rinnovo, l'Autorità, senza formalità, opera la cancellazione dell'organismo dall'elenco di cui al precedente comma 3.



6. Su segnalazione di chiunque vi abbia interesse, l'Autorità può disporre la cancellazione dall'elenco degli organismi nei confronti dei quali accerti il mancato rispetto dei principi elencati al comma 2».

### **Le controversie principali e la questione pregiudiziale**

- 18 Emerge dalle decisioni di rinvio che, in tutte le azioni avviate dalle ricorrenti nelle cause principali, le convenute hanno sollevato l'improcedibilità dei ricorsi, ai sensi degli artt. 3 e 13 del regolamento di risoluzione, in quanto le ricorrenti non avevano previamente esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione dinanzi al Co.re.com, come stabilito da tali disposizioni.
- 19 Secondo il giudice del rinvio, il Co.re.com previsto dalla normativa nazionale, tuttavia, non è stato ancora istituito in Campania, il che imporrebbe l'esperimento della conciliazione dinanzi ad altri organismi, cioè quelli menzionati all'art. 13 del regolamento di risoluzione. Ciò nonostante, non si sarebbe proceduto ad alcuna verifica in merito alla conformità di detti organismi rispetto ai principi menzionati nella raccomandazione 2001/310, in particolare per quanto riguarda tanto la gratuità o l'adeguatezza delle spese causate dal tentativo di conciliazione dinanzi a questi ultimi, quanto la notorietà e la facilità delle procedure di conciliazione.
- 20 In ogni caso, anche se il Co.re.com fosse stato istituito in Campania, il giudice del rinvio considera che l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione, come prevista dalla normativa di cui trattasi nelle cause principali, può costituire un ostacolo all'esercizio dei diritti degli utenti finali, soprattutto per il fatto che tale tentativo dovrebbe necessariamente essere effettuato per via elettronica. Inoltre, detto giudice rileva che un tentativo di conciliazione viene già svolto durante la prima udienza nell'ambito del procedimento giurisdizionale ordinario.
- 21 Il Giudice di pace di Ischia ha pertanto deciso, in ciascuna causa pendente, di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se le norme comunitarie sopra richiamate (art. 6 della [CEDU], la direttiva [“servizio universale”], la direttiva [1999/44] nonché le raccomandazioni (...) 2001/310/CE e [98]/257) abbiano efficacia direttamente vincolante e debbano essere interpretate nel senso che le controversie “in materia di comunicazioni elettroniche tra utenti finali ed operatori, inerenti al mancato rispetto delle disposizioni relative al servizio universale ed ai diritti degli utenti finali stabilite dalle norme legislative, dalle delibere dell'autorità, dalle condizioni contrattuali e dalle carte dei servizi” (controversie menzionate nell'art. 2 [dell'allegato A della] delibera n. 173/07/CONS) non debbano essere sottoposte al tentativo di conciliazione obbligatorio previsto a pena di improcedibilità del ricorso in sede

giurisdizionale, prevalendo sulla norma derivante dall'art. 3, comma 1, [dell'allegato A della] delibera n. 173/07/CONS».

- 22 Con ordinanza del presidente della Corte 16 settembre 2008, le cause da C-317/08 a C-320/08 sono state riunite ai fini delle fase scritta e orale del procedimento, nonché della sentenza.

### **Sulla questione pregiudiziale**

#### *Sulla ricevibilità*

- 23 Durante l'udienza, il governo italiano ha concluso nel senso dell'irricevibilità della questione pregiudiziale. Secondo tale governo, poiché il giudice del rinvio non ha precisato i diritti riconosciuti dal diritto dell'Unione che costituiscono l'oggetto della controversia principale, la questione sottoposta sarebbe puramente ipotetica.
- 24 Pur senza concludere nel senso dell'irricevibilità della questione, anche la Commissione rileva la necessità di un elemento di collegamento delle controversie principali con il diritto dell'Unione, il quale, secondo tale istituzione, non può essere automaticamente dedotto dai rinvii.
- 25 Si deve rammentare a tale proposito che, nell'ambito del procedimento ex art. 234 CE, spetta soltanto al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a pronunciarsi (v., in particolare, sentenze 18 luglio 2007, causa C-119/05, Lucchini, Racc. pag. I-6199, punto 43; 22 dicembre 2008, causa C-414/07, Magoora, Racc. pag. I-10921, punto 22, e 16 luglio 2009, causa C-12/08, Mono Car Styling, Racc. pag. I-6653, punto 27).
- 26 Pertanto, il rigetto, da parte della Corte, di una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con l'effettività o l'oggetto della causa principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico, oppure qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte (v., in particolare, sentenze 13 marzo 2001, causa C-379/98, PreussenElektra, Racc. pag. I-2099, punto 39; 5 dicembre 2006, cause

riunite C-94/04 e C-202/04, Cipolla e a., Racc. pag. I-11421, punto 25; Magoora, cit., punto 23, nonché Mono Car Styling, cit., punto 28).

- 27 Per quanto riguarda il presente procedimento pregiudiziale si deve rilevare, in primo luogo, che l'ordinanza di rinvio contiene una descrizione particolareggiata del contesto normativo e dei fatti relativi alle cause principali nonché dei motivi per cui il giudice a quo ha ritenuto che la soluzione della questione sollevata in ciascuna controversia fosse necessaria per emettere la propria decisione.
- 28 Inoltre, se è vero che le decisioni di rinvio non espongono in dettaglio le controversie principali e, segnatamente, i diritti e gli obblighi specifici che costituiscono l'oggetto di tali controversie, esse riguardano purtuttavia servizi di comunicazione elettronica tra utenti finali e fornitori, nonché procedure extragiudiziali di risoluzione di dette controversie, dato che il giudice del rinvio fa riferimento, peraltro espressamente, al quarantasettesimo 'considerando' della direttiva «servizio universale» e all'art. 34 di quest'ultima.
- 29 Occorre pertanto concludere che la questione sollevata riguarda l'interpretazione del diritto dell'Unione e che una siffatta interpretazione si rivela necessaria per dirimere le controversie principali.
- 30 Di conseguenza, la domanda di pronuncia pregiudiziale deve essere dichiarata ricevibile.

*Nel merito*

- 31 In via preliminare, si deve rilevare che la questione sottoposta dal giudice del rinvio fa riferimento non solo alla direttiva «servizio universale», alla raccomandazione 98/257 ed al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva sancito dall'art. 6 della CEDU, ma anche alla direttiva 1999/44 e alla raccomandazione 2001/310.
- 32 Per quanto riguarda la direttiva 1999/44, poiché, conformemente al suo art. 1, i servizi di comunicazione non sono compresi nel suo campo di applicazione, si deve constatare che essa non è applicabile alle cause principali.
- 33 Quanto alla raccomandazione 2001/310, va rammentato che, secondo il quarantasettesimo 'considerando' della direttiva «servizio universale», al momento della definizione delle procedure di risoluzione delle controversie da essa previste, gli Stati membri devono tenere pienamente conto della raccomandazione 98/257.
- 34 Orbene, secondo il suo nono 'considerando', l'ambito di applicazione di quest'ultima raccomandazione è limitato alle procedure che, indipendentemente dalla loro denominazione, portano ad una risoluzione della controversia tramite

l'intervento attivo di un terzo che propone o impone una soluzione, senza però comprendere le procedure che, come quelle previste dalla raccomandazione 2001/310, si limitano a un tentativo di ravvicinamento delle parti per convincerle a trovare una soluzione di comune accordo.

- 35 Va quindi constatato che le procedure di risoluzione delle controversie previste dalla direttiva «servizio universale» non devono limitarsi ad un tentativo di ravvicinamento delle parti per convincerle a trovare una soluzione di comune accordo, bensì devono portare ad un regolamento della controversia tramite l'intervento attivo di un terzo che propone o impone una soluzione.
- 36 Nelle fattispecie principali, la procedura extragiudiziale obbligatoria prevista dalla normativa nazionale di cui trattasi non si limita a ravvicinare le parti, bensì propone una soluzione a queste ultime tramite l'intervento attivo di un organo di conciliazione. Si deve quindi constatare che neanche la raccomandazione 2001/310 è applicabile alle controversie principali.
- 37 Ne consegue che la questione del giudice del rinvio deve essere intesa nel senso che è diretta a sapere, sostanzialmente, se l'art. 34 della direttiva «servizio universale» ed il principio della tutela giurisdizionale effettiva debbano essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa di uno Stato membro in forza della quale le controversie in materia di servizi di comunicazioni elettroniche tra utenti finali e fornitori di tali servizi, che riguardano diritti conferiti da tale direttiva, devono formare oggetto di un tentativo obbligatorio di conciliazione extragiudiziale come condizione per la ricevibilità dei ricorsi giurisdizionali.

Sull'art. 34 della direttiva «servizio universale»

- 38 Conformemente all'art. 34 della direttiva «servizio universale», gli Stati membri devono provvedere affinché esistano procedure extragiudiziali trasparenti, semplici e poco costose che consentano una risoluzione equa e tempestiva delle controversie in cui sono coinvolti i consumatori e che riguardano questioni contemplate da tale direttiva. Dette procedure non pregiudicano in nessun caso le procedure giudiziarie nazionali.
- 39 Come rilevato al punto 33 della presente sentenza, al momento della definizione di dette procedure extragiudiziali, gli Stati membri devono tenere pienamente conto della raccomandazione 98/257.
- 40 A tal riguardo, si deve rammentare che, secondo la giurisprudenza della Corte, anche se le raccomandazioni non sono destinate a produrre effetti vincolanti e non possono far sorgere diritti azionabili dai singoli dinanzi ad un giudice nazionale, esse non sono tuttavia del tutto prive di effetti giuridici. Infatti, i giudici nazionali sono tenuti a prendere in considerazione le raccomandazioni ai fini della soluzione delle controversie sottoposte al loro giudizio, in particolare quando esse sono di

aiuto nell'interpretazione di norme nazionali adottate allo scopo di garantire la loro attuazione, o mirano a completare norme dell'Unione europea aventi natura vincolante (v. sentenze 13 dicembre 1989, causa C-322/88, Grimaldi, Racc. pag. 4407, punti 7, 16 e 18, nonché 11 settembre 2003, causa C-207/01, Altair Chimica, Racc. pag. I-8875, punto 41).

- 41 Tuttavia, va constatato che né la direttiva «servizio universale» né la raccomandazione 98/257 prevedono le modalità o le caratteristiche specifiche delle procedure extragiudiziali da predisporre, salvo gli elementi menzionati all'art. 34 della direttiva, e ricordati al punto 38 della presente sentenza, ed i principi di indipendenza, di trasparenza, del contraddittorio, di efficacia, di legalità, di libertà e di rappresentanza, menzionati dalla raccomandazione 98/257.
- 42 Occorre osservare che nessuno degli elementi e dei principi sopra menzionati consente di concludere nel senso di una limitazione del potere degli Stati membri per quanto riguarda la possibilità di determinare il carattere obbligatorio delle procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie.
- 43 In tal senso, va rilevato che, conformemente al n. 4 dell'art. 34 della direttiva «servizio universale» e al principio di libertà previsto al punto VI della raccomandazione 98/257, l'unica condizione imposta al riguardo è la conferma del diritto di adire i giudici competenti per la definizione giudiziaria delle controversie.
- 44 Di conseguenza, poiché la direttiva «servizio universale» non elabora ulteriormente le modalità o le caratteristiche delle procedure previste al suo art. 34, spetta agli Stati membri disciplinare le modalità di dette procedure, compreso il loro carattere obbligatorio, nel rispetto dell'effetto utile di tale direttiva.
- 45 È giocoforza constatare, al riguardo, che l'art. 34, n. 1, della direttiva «servizio universale» assegna agli Stati membri l'obiettivo di introdurre procedure extragiudiziali per l'esame delle controversie irrisolte, in cui sono coinvolti i consumatori, relative alle questioni contemplate da detta direttiva. Pertanto, il fatto che una normativa nazionale come quella di cui trattasi nelle cause principali non solo abbia introdotto una procedura di conciliazione extragiudiziale, ma abbia per di più reso obbligatorio il ricorso a quest'ultima, prima del ricorso ad un organo giurisdizionale, non è tale da pregiudicare la realizzazione dell'obiettivo sopra menzionato. Al contrario, una normativa siffatta, poiché garantisce il carattere sistematico del ricorso ad una procedura extragiudiziale di risoluzione delle controversie, tende a rafforzare l'effetto utile della direttiva «servizio universale».
- 46 Tuttavia, nei limiti in cui l'introduzione di una procedura di tentativo obbligatorio di conciliazione costituisce una condizione per la ricevibilità dei ricorsi

giurisdizionali, occorre esaminare se essa sia compatibile con il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.

Sui principi di equivalenza e di effettività nonché sul principio della tutela giurisdizionale effettiva

- 47 Anzitutto, conformemente ad una costante giurisprudenza, in mancanza di una disciplina dell'Unione in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, fermo restando che, tuttavia, gli Stati membri sono tenuti a garantire in ogni caso la tutela effettiva di tali diritti (v. sentenze 15 aprile 2008, causa C-268/06, *Impact*, Racc. pag. I-2483, punti 44 e 45, nonché *Mono Car Styling*, cit., punto 48).
- 48 Sotto tale profilo, come risulta da una giurisprudenza consolidata, le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza), né devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) (v. sentenza *Impact*, cit., punto 46 e giurisprudenza ivi citata).
- 49 Tali esigenze di equivalenza e di effettività esprimono l'obbligo generale per gli Stati membri di garantire la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in forza del diritto dell'Unione. Esse valgono sia sul piano della designazione dei giudici competenti a conoscere delle azioni fondate su tale diritto sia per quanto riguarda la definizione delle modalità procedurali (v. sentenza *Impact*, cit., punti 47 e 48, nonché 29 ottobre 2009, causa C-63/08, *Pontin*, Racc. pag. I-10467, punto 44).
- 50 Nelle cause principali il principio di equivalenza risulta rispettato.
- 51 Infatti, da un lato, il giudice del rinvio non ha evidenziato alcun elemento relativo ad un'eventuale inosservanza del principio di equivalenza. Dall'altro, il governo italiano ha confermato in udienza che la regola nazionale di cui trattasi nelle cause principali si applica senza distinzioni ai ricorsi fondati sulle violazioni tanto del diritto dell'Unione quanto del diritto interno in materia di comunicazioni elettroniche.
- 52 Per quanto riguarda il principio di effettività, è pur vero che il fatto di imporre il previo esperimento di una procedura di conciliazione extragiudiziale come condizione per la ricevibilità di un ricorso giurisdizionale incide sull'esercizio dei diritti conferiti ai singoli dalla direttiva «servizio universale».

- 53 Tuttavia, emerge da diversi elementi che una procedura obbligatoria di conciliazione come quella di cui trattasi nelle cause principali non è tale da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti ai singoli dalla direttiva in questione.
- 54 Infatti, in primo luogo, il risultato della procedura di conciliazione non è vincolante nei confronti delle parti interessate e non incide sul loro diritto ad un ricorso giurisdizionale.
- 55 In secondo luogo, la procedura di conciliazione non comporta, di regola, un ritardo sostanziale nella proposizione di un ricorso giurisdizionale. Infatti, il termine per chiudere la procedura di conciliazione è di trenta giorni a decorrere dalla presentazione della domanda e, alla scadenza di tale termine, le parti possono proporre un ricorso giurisdizionale, anche ove la procedura non sia stata conclusa.
- 56 In terzo luogo, la prescrizione dei diritti è sospesa per il periodo della procedura di conciliazione.
- 57 In quarto luogo, i costi derivanti dalla procedura di conciliazione dinanzi al Co.re.com sono inesistenti. Per quanto riguarda le procedure di conciliazione dinanzi ad altri organi il fascicolo sottoposto alla Corte non contiene alcuna indicazione che induca a ritenere rilevanti tali costi.
- 58 Tuttavia, l'esercizio dei diritti conferiti dalla direttiva «servizio universale» potrebbe essere reso praticamente impossibile o eccessivamente difficile per taluni singoli, e segnatamente per coloro che non dispongono di un accesso a Internet, qualora si potesse accedere soltanto elettronicamente alla procedura di conciliazione. Spetta al giudice del rinvio verificare se tale sia il caso, in particolare alla luce dell'art. 13, n. 1, del regolamento di risoluzione.
- 59 Analogamente, spetta a tale giudice verificare se, in casi eccezionali, che esigano la pronuncia di provvedimenti provvisori, la procedura di conciliazione consenta, o non impedisca, l'adozione di tali provvedimenti.
- 60 Pertanto, si deve considerare che la normativa nazionale di cui trattasi nelle cause principali rispetta il principio di effettività, purché la via elettronica non costituisca l'unica modalità di accesso alla procedura di conciliazione e sia possibile disporre provvedimenti provvisori nei casi eccezionali in cui l'urgenza della situazione lo impone.
- 61 Occorre poi rammentare che il principio della tutela giurisdizionale effettiva costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e che è stato sancito dagli artt. 6 e 13 della CEDU, oltre ad essere stato ribadito anche dall'art. 47 della Carta dei diritti

fondamentali dell'Unione europea (v. sentenza *Mono Car Styling*, cit., punto 47 e giurisprudenza ivi citata).

- 62 A tal riguardo è pacifico nelle fattispecie principali che, subordinando la ricevibilità dei ricorsi giurisdizionali proposti in materia di servizi di comunicazioni elettroniche all'esperimento di un tentativo obbligatorio di conciliazione, la normativa nazionale di cui trattasi ha introdotto una tappa supplementare per l'accesso al giudice. Tale condizione potrebbe incidere sul principio della tutela giurisdizionale effettiva.
- 63 Tuttavia, secondo una giurisprudenza costante, i diritti fondamentali non si configurano come prerogative assolute, ma possono soggiacere a restrizioni, a condizione che queste rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla misura di cui trattasi e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato ed inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti (v., in tal senso, sentenza 15 giugno 2006, causa C 28/05, *Dokter e a.*, Racc. pag. I-5431, punto 75, e giurisprudenza ivi citata, nonché Corte eur. D.U., sentenza *Fogarty c. Regno Unito* del 21 novembre 2001, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-XI, § 33).
- 64 Orbene, come rilevato in udienza dal governo italiano, si deve anzitutto constatare che le disposizioni nazionali di cui trattasi hanno ad oggetto una definizione più spedita e meno onerosa delle controversie in materia di comunicazioni elettroniche, nonché un decongestionamento dei tribunali, e perseguono quindi legittimi obiettivi di interesse generale.
- 65 Risulta poi che l'imposizione di una procedura di risoluzione extragiudiziale come quella prevista dalla normativa nazionale di cui trattasi nelle cause principali, considerate le specifiche modalità di funzionamento di detta procedura, menzionate ai punti 54-57 della presente sentenza, non è sproporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti. Infatti, da un lato, come ha constatato l'avvocato generale al paragrafo 47 delle sue conclusioni, non esiste un'alternativa meno vincolante alla predisposizione di una procedura obbligatoria, dato che l'introduzione di una procedura di risoluzione extragiudiziale meramente facoltativa non costituisce uno strumento altrettanto efficace per la realizzazione di detti obiettivi. Dall'altro, non sussiste una sproporzione manifesta tra tali obiettivi e gli eventuali inconvenienti causati dal carattere obbligatorio della procedura di conciliazione extragiudiziale.
- 66 Alla luce di quanto precede, si deve considerare che la procedura nazionale di cui trattasi nelle cause principali è conforme anche al principio della tutela giurisdizionale effettiva, a condizione che siano rispettati i requisiti menzionati ai punti 58 e 59 della presente sentenza.
- 67 Occorre dunque risolvere la questione pregiudiziale proposta dichiarando quanto segue:



- L'art. 34 della direttiva «servizio universale» dev'essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa di uno Stato membro in forza della quale le controversie in materia di servizi di comunicazioni elettroniche tra utenti finali e fornitori di tali servizi, che riguardano diritti conferiti da tale direttiva, devono formare oggetto di un tentativo obbligatorio di conciliazione extragiudiziale come condizione per la ricevibilità dei ricorsi giurisdizionali.
- Neanche i principi di equivalenza e di effettività, nonché il principio della tutela giurisdizionale effettiva, ostano ad una normativa nazionale che impone per siffatte controversie il previo esperimento di una procedura di conciliazione extragiudiziale, a condizione che tale procedura non conduca ad una decisione vincolante per le parti, non comporti un ritardo sostanziale per la proposizione di un ricorso giurisdizionale, sospenda la prescrizione dei diritti in questione e non generi costi, ovvero generi costi non ingenti, per le parti, e purché la via elettronica non costituisca l'unica modalità di accesso a detta procedura di conciliazione e sia possibile disporre provvedimenti provvisori nei casi eccezionali in cui l'urgenza della situazione lo impone.

### **Sulle spese**

- 68 Nei confronti delle parti nelle cause principali il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara:

**L'art. 34 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, 2002/22/CE, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale) dev'essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa di uno Stato membro in forza della quale le controversie in materia di servizi di comunicazioni elettroniche tra utenti finali e fornitori di tali servizi, che riguardano diritti conferiti da tale direttiva, devono formare oggetto di un tentativo obbligatorio di conciliazione extragiudiziale come condizione per la ricevibilità dei ricorsi giurisdizionali.**

**Neanche i principi di equivalenza e di effettività, nonché il principio della tutela giurisdizionale effettiva, ostano ad una normativa nazionale che impone per siffatte controversie il previo esperimento di una procedura di conciliazione extragiudiziale, a condizione che tale procedura non conduca ad una decisione vincolante per le parti, non comporti un ritardo sostanziale per la proposizione di un ricorso giurisdizionale, sospenda la prescrizione dei diritti in questione e non**

**generi costi, ovvero generi costi non ingenti, per le parti, e purché la via elettronica non costituisca l'unica modalità di accesso a detta procedura di conciliazione e sia possibile disporre provvedimenti provvisori nei casi eccezionali in cui l'urgenza della situazione lo impone.**

Firme

\* Lingua processuale: l'italiano.

**D.Lgs. 4 marzo 2010, n. 28<sup>1</sup>.**

**Attuazione dell'[articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69](#), in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali<sup>2</sup>.**

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli [articoli 76 e 87 della Costituzione](#);

Visto l'[articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69<sup>3</sup> \(3\)](#), recante delega al Governo in materia di mediazione e di conciliazione delle controversie civili e commerciali;

Vista la [direttiva 2008/52/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 28 ottobre 2009;

Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 19 febbraio 2010;

Sulla proposta del Ministro della giustizia;

Emana

il seguente decreto legislativo:

---

<sup>1</sup> Pubblicato nella Gazz. Uff. 5 marzo 2010, n. 53

<sup>2</sup> Vedi, anche, la Del. 21 aprile 2011, n. 161/2011 e la Del. 21 aprile 2011, n. 162/2011

<sup>3</sup> NDR: In GU è riportato il seguente riferimento normativo non corretto: «legge 19 giugno 2009, n. 69»

## CAPO I

### Disposizioni generali

#### **Art. 1** *Definizioni*

1. Ai fini del presente decreto legislativo, si intende per:

a) mediazione: l'attività, comunque denominata, svolta da un terzo imparziale e finalizzata ad assistere due o più soggetti sia nella ricerca di un accordo amichevole per la composizione di una controversia, sia nella formulazione di una proposta per la risoluzione della stessa;

b) mediatore: la persona o le persone fisiche che, individualmente o collegialmente, svolgono la mediazione rimanendo prive, in ogni caso, del potere di rendere giudizi o decisioni vincolanti per i destinatari del servizio medesimo;

c) conciliazione: la composizione di una controversia a seguito dello svolgimento della mediazione;

d) organismo: l'ente pubblico o privato, presso il quale può svolgersi il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto;

e) registro: il registro degli organismi istituito con decreto del Ministro della giustizia ai sensi dell'[articolo 16](#) del presente decreto, nonché, sino all'emanazione di tale decreto, il registro degli organismi istituito con il [decreto del Ministro della giustizia 23 luglio 2004, n. 222](#).

#### **Art. 2** *Controversie oggetto di mediazione*

1. Chiunque può accedere alla mediazione per la conciliazione di una controversia civile e commerciale vertente su diritti disponibili, secondo le disposizioni del presente decreto.

2. Il presente decreto non preclude le negoziazioni volontarie e paritetiche relative alle controversie civili e commerciali, né le procedure di reclamo previste dalle carte dei servizi.

## CAPO II

### Del procedimento di mediazione

#### **Art. 3** *Disciplina applicabile e forma degli atti*

1. Al procedimento di mediazione si applica il regolamento dell'organismo scelto dalle parti.

2. Il regolamento deve in ogni caso garantire la riservatezza del procedimento ai sensi dell'[articolo 9](#), nonché modalità di nomina del mediatore che ne assicurano l'imparzialità e l'idoneità al corretto e sollecito espletamento dell'incarico.
3. Gli atti del procedimento di mediazione non sono soggetti a formalità.
4. La mediazione può svolgersi secondo modalità telematiche previste dal regolamento dell'organismo.

#### **Art. 4** *Accesso alla mediazione*

1. La domanda di mediazione relativa alle controversie di cui all'[articolo 2](#) è presentata mediante deposito di un'istanza presso un organismo. In caso di più domande relative alla stessa controversia, la mediazione si svolge davanti all'organismo presso il quale è stata presentata la prima domanda. Per determinare il tempo della domanda si ha riguardo alla data della ricezione della comunicazione.
2. L'istanza deve indicare l'organismo, le parti, l'oggetto e le ragioni della pretesa.
3. All'atto del conferimento dell'incarico, l'avvocato è tenuto a informare l'assistito della possibilità di avvalersi del procedimento di mediazione disciplinato dal presente decreto e delle agevolazioni fiscali di cui agli [articoli 17](#) e [20](#). L'avvocato informa altresì l'assistito dei casi in cui l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale. L'informazione deve essere fornita chiaramente e per iscritto. In caso di violazione degli obblighi di informazione, il contratto tra l'avvocato e l'assistito è annullabile. Il documento che contiene l'informazione è sottoscritto dall'assistito e deve essere allegato all'atto introduttivo dell'eventuale giudizio. Il giudice che verifica la mancata allegazione del documento, se non provvede ai sensi dell'[articolo 5](#), comma 1, informa la parte della facoltà di chiedere la mediazione.

#### **Art. 5** *Condizione di procedibilità e rapporti con il processo*

1. Chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa ad una controversia in materia di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti, da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari, è tenuto preliminarmente a

esperire il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto ovvero il procedimento di conciliazione previsto dal [decreto legislativo 8 ottobre 2007, n. 179](#), ovvero il procedimento istituito in attuazione dell'[articolo 128-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385](#), e successive modificazioni, per le materie ivi regolate. L'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale. L'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto, a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio dal giudice, non oltre la prima udienza. Il giudice ove rilevi che la mediazione è già iniziata, ma non si è conclusa, fissa la successiva udienza dopo la scadenza del termine di cui all'[articolo 6](#). Allo stesso modo provvede quando la mediazione non è stata esperita, assegnando contestualmente alle parti il termine di quindici giorni per la presentazione della domanda di mediazione. Il presente comma non si applica alle azioni previste dagli [articoli 37, 140 e 140-bis del codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206](#), e successive modificazioni.

2. Fermo quanto previsto dal comma 1 e salvo quanto disposto dai commi 3 e 4, il giudice, anche in sede di giudizio di appello, valutata la natura della causa, lo stato dell'istruzione e il comportamento delle parti, può invitare le stesse a procedere alla mediazione. L'invito deve essere rivolto alle parti prima dell'udienza di precisazione delle conclusioni ovvero, quando tale udienza non è prevista, prima della discussione della causa. Se le parti aderiscono all'invito, il giudice fissa la successiva udienza dopo la scadenza del termine di cui all'[articolo 6](#) e, quando la mediazione non è già stata avviata, assegna contestualmente alle parti il termine di quindici giorni per la presentazione della domanda di mediazione.

3. Lo svolgimento della mediazione non preclude in ogni caso la concessione dei provvedimenti urgenti e cautelari, né la trascrizione della domanda giudiziale.

4. I commi 1 e 2 non si applicano:

a) nei procedimenti per ingiunzione, inclusa l'opposizione, fino alla pronuncia sulle istanze di concessione e sospensione della provvisoria esecuzione;

b) nei procedimenti per convalida di licenza o sfratto, fino al mutamento del rito di cui all'articolo 667 del codice di procedura civile;

c) nei procedimenti possessori, fino alla pronuncia dei provvedimenti di cui all'articolo 703, terzo comma, del codice di procedura civile;

d) nei procedimenti di opposizione o incidentali di cognizione relativi all'esecuzione forzata;

e) nei procedimenti in camera di consiglio;

f) nell'azione civile esercitata nel processo penale.

5. Fermo quanto previsto dal comma 1 e salvo quanto disposto dai commi 3 e 4, se il contratto, lo statuto ovvero l'atto costitutivo dell'ente prevedono una clausola di mediazione o conciliazione e il tentativo non risulta esperito, il giudice o l'arbitro, su eccezione di parte, proposta nella prima difesa, assegna alle parti il termine di quindici giorni per la presentazione della domanda di mediazione e fissa la successiva udienza dopo la scadenza del termine di cui all'[articolo 6](#). Allo stesso modo il giudice o l'arbitro fissa la successiva udienza quando la mediazione o il tentativo di conciliazione sono iniziati, ma non conclusi. La domanda è presentata davanti all'organismo indicato dalla clausola, se iscritto nel registro, ovvero, in mancanza, davanti ad un altro organismo iscritto, fermo il rispetto del criterio di cui all'[articolo 4](#), comma 1. In ogni caso, le parti possono concordare, successivamente al contratto o allo statuto o all'atto costitutivo, l'individuazione di un diverso organismo iscritto.

6. Dal momento della comunicazione alle altre parti, la domanda di mediazione produce sulla prescrizione gli effetti della domanda giudiziale. Dalla stessa data, la domanda di mediazione impedisce altresì la decadenza per una sola volta, ma se il tentativo fallisce la domanda giudiziale deve essere proposta entro il medesimo termine di decadenza, decorrente dal deposito del verbale di cui all'[articolo 11](#) presso la segreteria dell'organismo.

6-bis. Il capo dell'ufficio giudiziario vigila sull'applicazione di quanto previsto dal comma 1 e adotta, anche nell'ambito dell'attività di pianificazione prevista dall'[articolo 37, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 15 luglio 2011, n. 111](#), ogni iniziativa necessaria a favorire l'espletamento della mediazione su invito del giudice ai sensi del comma 2, e ne riferisce, con frequenza annuale, al Consiglio superiore della magistratura ed al Ministero della giustizia<sup>4</sup>. <sup>(4)</sup>

## **Art. 6** *Durata*

1. Il procedimento di mediazione ha una durata non superiore a quattro mesi.

2. Il termine di cui al comma 1 decorre dalla data di deposito della domanda di mediazione, ovvero dalla scadenza di quello fissato dal giudice per il deposito della stessa e, anche nei casi in cui il giudice dispone il rinvio della causa ai sensi del quarto o del quinto periodo del comma 1 dell'[articolo 5](#), non è soggetto a sospensione feriale.

---

<sup>4</sup> Comma aggiunto dall'art. 12, comma 1, lett. a), D.L. 22 dicembre 2011, n. 212

## **Art. 7** *Effetti sulla ragionevole durata del processo*

1. Il periodo di cui all'[articolo 6](#) e il periodo del rinvio disposto dal giudice ai sensi dell'[articolo 5](#), comma 1, non si computano ai fini di cui all'[articolo 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89](#).

## **Art. 8** *Procedimento*

1. All'atto della presentazione della domanda di mediazione, il responsabile dell'organismo designa un mediatore e fissa il primo incontro tra le parti non oltre quindici giorni dal deposito della domanda. La domanda e la data del primo incontro sono comunicate all'altra parte con ogni mezzo idoneo ad assicurarne la ricezione, anche a cura della parte istante. Nelle controversie che richiedono specifiche competenze tecniche, l'organismo può nominare uno o più mediatori ausiliari.

2. Il procedimento si svolge senza formalità presso la sede dell'organismo di mediazione o nel luogo indicato dal regolamento di procedura dell'organismo.

3. Il mediatore si adopera affinché le parti raggiungano un accordo amichevole di definizione della controversia.

4. Quando non può procedere ai sensi del comma 1, ultimo periodo, il mediatore può avvalersi di esperti iscritti negli albi dei consulenti presso i tribunali. Il regolamento di procedura dell'organismo deve prevedere le modalità di calcolo e liquidazione dei compensi spettanti agli esperti.

5. Dalla mancata partecipazione senza giustificato motivo al procedimento di mediazione il giudice può desumere argomenti di prova nel successivo giudizio ai sensi dell'articolo 116, secondo comma, del codice di procedura civile. Con ordinanza non impugnabile pronunciata d'ufficio alla prima udienza di comparizione delle parti, ovvero all'udienza successiva di cui all'[articolo 5](#), comma 1, il giudice condanna la parte costituita che, nei casi previsti dall'[articolo 5](#), non ha partecipato al procedimento senza giustificato motivo, al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Comma così modificato dall'art. 2, comma 35-sexies, D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla L. 14 settembre 2011, n. 148 e, successivamente, dall'art. 12, comma 1, lett. b), D.L. 22 dicembre 2011, n. 212



**Art. 9** *Dovere di riservatezza*

1. Chiunque presta la propria opera o il proprio servizio nell'organismo o comunque nell'ambito del procedimento di mediazione è tenuto all'obbligo di riservatezza rispetto alle dichiarazioni rese e alle informazioni acquisite durante il procedimento medesimo.

2. Rispetto alle dichiarazioni rese e alle informazioni acquisite nel corso delle sessioni separate e salvo consenso della parte dichiarante o dalla quale provengono le informazioni, il mediatore è altresì tenuto alla riservatezza nei confronti delle altre parti.

**Art. 10** *Inutilizzabilità e segreto professionale*

1. Le dichiarazioni rese o le informazioni acquisite nel corso del procedimento di mediazione non possono essere utilizzate nel giudizio avente il medesimo oggetto anche parziale, iniziato, riassunto o proseguito dopo l'insuccesso della mediazione, salvo consenso della parte dichiarante o dalla quale provengono le informazioni. Sul contenuto delle stesse dichiarazioni e informazioni non è ammessa prova testimoniale e non può essere deferito giuramento decisorio.

2. Il mediatore non può essere tenuto a deporre sul contenuto delle dichiarazioni rese e delle informazioni acquisite nel procedimento di mediazione, né davanti all'autorità giudiziaria né davanti ad altra autorità. Al mediatore si applicano le disposizioni dell'articolo 200 del codice di procedura penale e si estendono le garanzie previste per il difensore dalle disposizioni dell'articolo 103 del codice di procedura penale in quanto applicabili.

**Art. 11** *Conciliazione*

1. Se è raggiunto un accordo amichevole, il mediatore forma processo verbale al quale è allegato il testo dell'accordo medesimo. Quando l'accordo non è raggiunto, il mediatore può formulare una proposta di conciliazione. In ogni caso, il mediatore formula una proposta di conciliazione se le parti gliene fanno richiesta in qualunque momento del procedimento. Prima della formulazione della proposta, il mediatore informa le parti delle possibili conseguenze di cui all'[articolo 13](#).

2. La proposta di conciliazione è comunicata alle parti per iscritto. Le parti fanno pervenire al mediatore, per iscritto ed entro sette giorni, l'accettazione o il rifiuto della proposta. In mancanza di risposta nel

termine, la proposta si ha per rifiutata. Salvo diverso accordo delle parti, la proposta non può contenere alcun riferimento alle dichiarazioni rese o alle informazioni acquisite nel corso del procedimento.

3. Se è raggiunto l'accordo amichevole di cui al comma 1 ovvero se tutte le parti aderiscono alla proposta del mediatore, si forma processo verbale che deve essere sottoscritto dalle parti e dal mediatore, il quale certifica l'autografia della sottoscrizione delle parti o la loro impossibilità di sottoscrivere. Se con l'accordo le parti concludono uno dei contratti o compiono uno degli atti previsti dall'articolo 2643 del codice civile, per procedere alla trascrizione dello stesso la sottoscrizione del processo verbale deve essere autenticata da un pubblico ufficiale a ciò autorizzato. L'accordo raggiunto, anche a seguito della proposta, può prevedere il pagamento di una somma di denaro per ogni violazione o inosservanza degli obblighi stabiliti ovvero per il ritardo nel loro adempimento.

4. Se la conciliazione non riesce, il mediatore forma processo verbale con l'indicazione della proposta; il verbale è sottoscritto dalle parti e dal mediatore, il quale certifica l'autografia della sottoscrizione delle parti o la loro impossibilità di sottoscrivere. Nello stesso verbale, il mediatore dà atto della mancata partecipazione di una delle parti al procedimento di mediazione.

5. Il processo verbale è depositato presso la segreteria dell'organismo e di esso è rilasciata copia alle parti che lo richiedono.

#### **Art. 12** *Efficacia esecutiva ed esecuzione*

1. Il verbale di accordo, il cui contenuto non è contrario all'ordine pubblico o a norme imperative, è omologato, su istanza di parte e previo accertamento anche della regolarità formale, con decreto del Presidente del tribunale nel cui circondario ha sede l'organismo. Nelle controversie transfrontaliere di cui all'[articolo 2 della direttiva 2008/52/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, il verbale è omologato dal Presidente del tribunale nel cui circondario l'accordo deve avere esecuzione.

2. Il verbale di cui al comma 1 costituisce titolo esecutivo per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione in forma specifica e per l'iscrizione di ipoteca giudiziale.

### **Art. 13** *Spese processuali*

1. Quando il provvedimento che definisce il giudizio corrisponde interamente al contenuto della proposta, il giudice esclude la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice che ha rifiutato la proposta, riferibili al periodo successivo alla formulazione della stessa, e la condanna al rimborso delle spese sostenute dalla parte soccombente relative allo stesso periodo, nonché al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di un'ulteriore somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto. Resta ferma l'applicabilità degli articoli 92 e 96 del codice di procedura civile. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano altresì alle spese per l'indennità corrisposta al mediatore e per il compenso dovuto all'esperto di cui all'[articolo 8](#), comma 4.

2. Quando il provvedimento che definisce il giudizio non corrisponde interamente al contenuto della proposta, il giudice, se ricorrono gravi ed eccezionali ragioni, può nondimeno escludere la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice per l'indennità corrisposta al mediatore e per il compenso dovuto all'esperto di cui all'[articolo 8](#), comma 4. Il giudice deve indicare esplicitamente, nella motivazione, le ragioni del provvedimento sulle spese di cui al periodo precedente.

3. Salvo diverso accordo le disposizioni precedenti non si applicano ai procedimenti davanti agli arbitri.

### **Art. 14** *Obblighi del mediatore*

1. Al mediatore e ai suoi ausiliari è fatto divieto di assumere diritti o obblighi connessi, direttamente o indirettamente, con gli affari trattati, fatta eccezione per quelli strettamente inerenti alla prestazione dell'opera o del servizio; è fatto loro divieto di percepire compensi direttamente dalle parti.

2. Al mediatore è fatto, altresì, obbligo di:

a) sottoscrivere, per ciascun affare per il quale è designato, una dichiarazione di imparzialità secondo le formule previste dal regolamento di procedura applicabile, nonché gli ulteriori impegni eventualmente previsti dal medesimo regolamento;

b) informare immediatamente l'organismo e le parti delle ragioni di possibile pregiudizio all'imparzialità nello svolgimento della mediazione;

c) formulare le proposte di conciliazione nel rispetto del limite dell'ordine pubblico e delle norme imperative;

d) corrispondere immediatamente a ogni richiesta organizzativa del responsabile dell'organismo.

3. Su istanza di parte, il responsabile dell'organismo provvede alla eventuale sostituzione del mediatore. Il regolamento individua la diversa competenza a decidere sull'istanza, quando la mediazione è svolta dal responsabile dell'organismo.

**Art. 15** *Mediazione nell'azione di classe*

1. Quando è esercitata l'azione di classe prevista dall'[articolo 140-bis del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206](#), e successive modificazioni, la conciliazione, intervenuta dopo la scadenza del termine per l'adesione, ha effetto anche nei confronti degli aderenti che vi abbiano espressamente consentito.

### CAPO III

#### Organismi di mediazione

**Art. 16** *Organismi di mediazione e registro. Elenco dei formatori*<sup>6</sup>

1. Gli enti pubblici o privati, che diano garanzie di serietà ed efficienza, sono abilitati a costituire organismi deputati, su istanza della parte interessata, a gestire il procedimento di mediazione nelle materie di cui all'[articolo 2](#) del presente decreto. Gli organismi devono essere iscritti nel registro.

2. La formazione del registro e la sua revisione, l'iscrizione, la sospensione e la cancellazione degli iscritti, l'istituzione di separate sezioni del registro per la trattazione degli affari che richiedono specifiche competenze anche in materia di consumo e internazionali, nonché la determinazione delle indennità spettanti agli organismi sono disciplinati con appositi decreti del Ministro della giustizia, di concerto, relativamente alla materia del consumo, con il Ministro dello sviluppo economico. Fino all'adozione di tali decreti si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dei [decreti del Ministro della giustizia 23 luglio 2004, n. 222](#) e [23 luglio 2004, n. 223](#). A tali disposizioni si conformano, sino alla medesima data, gli organismi di composizione extragiudiziale previsti dall'[articolo 141 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206](#), e successive modificazioni.

3. L'organismo, unitamente alla domanda di iscrizione nel registro, deposita presso il Ministero della giustizia il proprio regolamento di procedura e il codice etico, comunicando ogni successiva variazione. Nel regolamento

---

<sup>6</sup> In attuazione di quanto disposto dal presente articolo vedi il D.M. 18 ottobre 2010, n. 180

devono essere previste, fermo quanto stabilito dal presente decreto, le procedure telematiche eventualmente utilizzate dall'organismo, in modo da garantire la sicurezza delle comunicazioni e il rispetto della riservatezza dei dati. Al regolamento devono essere allegati le tabelle delle indennità spettanti agli organismi costituiti da enti privati, proposte per l'approvazione a norma dell'[articolo 17](#). Ai fini dell'iscrizione nel registro il Ministero della giustizia valuta l'idoneità del regolamento.

4. La vigilanza sul registro è esercitata dal Ministero della giustizia e, con riferimento alla sezione per la trattazione degli affari in materia di consumo di cui al comma 2, anche dal Ministero dello sviluppo economico.

5. Presso il Ministero della giustizia è istituito, con decreto ministeriale, l'elenco dei formatori per la mediazione. Il decreto stabilisce i criteri per l'iscrizione, la sospensione e la cancellazione degli iscritti, nonché per lo svolgimento dell'attività di formazione, in modo da garantire elevati livelli di formazione dei mediatori. Con lo stesso decreto, è stabilita la data a decorrere dalla quale la partecipazione all'attività di formazione di cui al presente comma costituisce per il mediatore requisito di qualificazione professionale.

6. L'istituzione e la tenuta del registro e dell'elenco dei formatori avvengono nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali già esistenti, e disponibili a legislazione vigente, presso il Ministero della giustizia e il Ministero dello sviluppo economico, per la parte di rispettiva competenza, e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

#### **Art. 17** *Risorse, regime tributario e indennità*

1. In attuazione dell'[articolo 60, comma 3, lettera o\), della legge 18 giugno 2009, n. 69](#), le agevolazioni fiscali previste dal presente articolo, commi 2 e 3, e dall'[articolo 20](#), rientrano tra le finalità del Ministero della giustizia finanziabili con la parte delle risorse affluite al «Fondo unico giustizia» attribuite al predetto Ministero, ai sensi del comma 7 dell'[articolo 2, lettera b\), del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 13 novembre 2008, n. 181](#), e dei commi 3 e 4 dell'[articolo 7 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 30 luglio 2009, n. 127](#).

2. Tutti gli atti, documenti e provvedimenti relativi al procedimento di mediazione sono esenti dall'imposta di bollo e da ogni spesa, tassa o diritto di qualsiasi specie e natura.

3. Il verbale di accordo è esente dall'imposta di registro entro il limite di valore di 50.000 euro, altrimenti l'imposta è dovuta per la parte eccedente.

4. Con il decreto di cui all'[articolo 16](#), comma 2, sono determinati:

a) l'ammontare minimo e massimo delle indennità spettanti agli organismi pubblici, il criterio di calcolo e le modalità di ripartizione tra le parti;

b) i criteri per l'approvazione delle tabelle delle indennità proposte dagli organismi costituiti da enti privati;

c) le maggiorazioni massime delle indennità dovute, non superiori al venticinque per cento, nell'ipotesi di successo della mediazione;

d) le riduzioni minime delle indennità dovute nelle ipotesi in cui la mediazione è condizione di procedibilità ai sensi dell'[articolo 5](#), comma 1.

5. Quando la mediazione è condizione di procedibilità della domanda ai sensi dell'[articolo 5](#), comma 1, all'organismo non è dovuta alcuna indennità dalla parte che si trova nelle condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, ai sensi dell'[articolo 76 \(L\) del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115](#). A tale fine la parte è tenuta a depositare presso l'organismo apposita dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, la cui sottoscrizione può essere autenticata dal medesimo mediatore, nonché a produrre, a pena di inammissibilità, se l'organismo lo richiede, la documentazione necessaria a comprovare la veridicità di quanto dichiarato.

6. Il Ministero della giustizia provvede, nell'ambito delle proprie attività istituzionali, al monitoraggio delle mediazioni concernenti i soggetti esonerati dal pagamento dell'indennità di mediazione. Dei risultati di tale monitoraggio si tiene conto per la determinazione, con il decreto di cui all'[articolo 16](#), comma 2, delle indennità spettanti agli organismi pubblici, in modo da coprire anche il costo dell'attività prestata a favore dei soggetti aventi diritto all'esonero.

7. L'ammontare dell'indennità può essere rideterminato ogni tre anni in relazione alla variazione, accertata dall'Istituto Nazionale di Statistica, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, verificatasi nel triennio precedente.

8. Alla copertura degli oneri derivanti dalle disposizioni dei commi 2 e 3, valutati in 5,9 milioni di euro per l'anno 2010 e 7,018 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011, si provvede mediante corrispondente riduzione della quota delle risorse del «Fondo unico giustizia» di cui all'[articolo 2, comma 7, lettera b\) del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 13 novembre 2008, n. 181](#), che, a tale fine, resta acquisita all'entrata del bilancio dello Stato.

9. Il Ministro dell'economia e delle finanze provvede al monitoraggio degli oneri di cui ai commi 2 e 3 ed in caso si verificano scostamenti rispetto alle previsioni di cui al comma 8, resta acquisito all'entrata l'ulteriore importo necessario a garantire la copertura finanziaria del maggiore onere a valere sulla stessa quota del Fondo unico giustizia di cui al comma 8.

**Art. 18** *Organismi presso i tribunali*

1. I consigli degli ordini degli avvocati possono istituire organismi presso ciascun tribunale, avvalendosi di proprio personale e utilizzando i locali loro messi a disposizione dal presidente del tribunale. Gli organismi presso i tribunali sono iscritti al registro a semplice domanda, nel rispetto dei criteri stabiliti dai decreti di cui all'[articolo 16](#).

**Art. 19** *Organismi presso i consigli degli ordini professionali e presso le camere di commercio*

1. I consigli degli ordini professionali possono istituire, per le materie riservate alla loro competenza, previa autorizzazione del Ministero della giustizia, organismi speciali, avvalendosi di proprio personale e utilizzando locali nella propria disponibilità.

2. Gli organismi di cui al comma 1 e gli organismi istituiti ai sensi dell'[articolo 2, comma 4, della legge 29 dicembre 1993, n. 580](#), dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura sono iscritti al registro a semplice domanda, nel rispetto dei criteri stabiliti dai decreti di cui all'[articolo 16](#).

## CAPO IV

### Disposizioni in materia fiscale e informativa

**Art. 20** *Credito d'imposta*

1. Alle parti che corrispondono l'indennità ai soggetti abilitati a svolgere il procedimento di mediazione presso gli organismi è riconosciuto, in caso di successo della mediazione, un credito d'imposta commisurato all'indennità stessa, fino a concorrenza di euro cinquecento, determinato secondo quanto disposto dai commi 2 e 3. In caso di insuccesso della mediazione, il credito d'imposta è ridotto della metà.

2. A decorrere dall'anno 2011, con decreto del Ministro della giustizia, entro il 30 aprile di ciascun anno, è determinato l'ammontare delle risorse a valere sulla quota del «Fondo unico giustizia» di cui all'[articolo 2, comma 7, lettera b\), del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 13 novembre 2008, n. 181](#), destinato alla copertura delle minori entrate derivanti dalla concessione del credito d'imposta di cui al comma 1 relativo alle mediazioni concluse nell'anno precedente. Con il medesimo decreto è individuato il credito d'imposta effettivamente spettante in relazione all'importo di ciascuna mediazione in misura proporzionale alle risorse stanziata e, comunque, nei limiti dell'importo indicato al comma 1.

3. Il Ministero della giustizia comunica all'interessato l'importo del credito d'imposta spettante entro 30 giorni dal termine indicato al comma 2 per la sua determinazione e trasmette, in via telematica, all'Agenzia delle entrate l'elenco dei beneficiari e i relativi importi a ciascuno comunicati.

4. Il credito d'imposta deve essere indicato, a pena di decadenza, nella dichiarazione dei redditi ed è utilizzabile a decorrere dalla data di ricevimento della comunicazione di cui al comma 3, in compensazione ai sensi dell'[articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241](#), nonché, da parte delle persone fisiche non titolari di redditi d'impresa o di lavoro autonomo, in diminuzione delle imposte sui redditi. Il credito d'imposta non dà luogo a rimborso e non concorre alla formazione del reddito ai fini delle imposte sui redditi, né del valore della produzione netta ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive e non rileva ai fini del rapporto di cui agli [articoli 61 e 109, comma 5, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917](#).

5. Ai fini della copertura finanziaria delle minori entrate derivanti dal presente articolo il Ministero della giustizia provvede annualmente al versamento dell'importo corrispondente all'ammontare delle risorse destinate ai crediti d'imposta sulla contabilità speciale n. 1778 «Agenzia delle entrate - Fondi di bilancio».

#### **Art. 21** *Informazioni al pubblico*

1. Il Ministero della giustizia cura, attraverso il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con i fondi previsti dalla [legge 7 giugno 2000, n. 150](#), la divulgazione al pubblico attraverso apposite campagne pubblicitarie, in particolare via internet, di informazioni sul procedimento di mediazione e sugli organismi abilitati a svolgerlo.



## CAPO V

### Abrogazioni, coordinamenti e disposizioni transitorie

**Art. 22** *Obblighi di segnalazione per la prevenzione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo*

1. All'[articolo 10, comma 2, lettera e\)](#), [del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231](#), dopo il numero 5) è aggiunto il seguente: «5-bis) mediazione, ai sensi dell'[articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69](#);».

**Art. 23** *Abrogazioni*

1. Sono abrogati gli [articoli da 38 a 40 del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5](#), e i rinvii operati dalla legge a tali articoli si intendono riferiti alle corrispondenti disposizioni del presente decreto.

2. Restano ferme le disposizioni che prevedono i procedimenti obbligatori di conciliazione e mediazione, comunque denominati, nonché le disposizioni concernenti i procedimenti di conciliazione relativi alle controversie di cui all'articolo 409 del codice di procedura civile. I procedimenti di cui al periodo precedente sono esperiti in luogo di quelli previsti dal presente decreto.

**Art. 24** *Disposizioni transitorie e finali*

1. Le disposizioni di cui all'[articolo 5](#), comma 1, acquistano efficacia decorsi dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e si applicano ai processi successivamente iniziati<sup>7</sup>. <sup>(7)</sup>

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

---

<sup>7</sup> Per la proroga del termine di cui al presente comma, vedi l'art. 2, comma 16-decies, D.L. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 febbraio 2011, n. 10



## N. 268

*Ordinanza del 12 aprile 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio sui ricorsi riuniti proposti da Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana - O.U.A. ed altri contro Ministero della giustizia ed altri*

**Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Obbligatorietà del procedimento di mediazione per le controversie nelle materie elencate dall'art. 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010, configurazione del preventivo esperimento di esso come condizione di procedibilità della domanda giudiziaria, necessità che l'improcedibilità sia eccepita dal convenuto a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio dal giudice non oltre la prima udienza - Contrasto con la tutela giudiziale dei diritti - Esorbitanza dai principi in tema di mediazione stabiliti dalla legge delega n. 69 del 2009.**

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5, [comma 1,] primo, secondo e terzo periodo.
- Costituzione, artt. 24 e 77, in relazione all'art. 60, lett. c) e n), della legge 18 giugno 2009, n. 69.

**Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Prevista abilitazione degli enti pubblici o privati che diano garanzie di serietà ed efficienza a costituire gli organismi deputati a gestire il procedimento di mediazione - Contrasto con la tutela giudiziale dei diritti - Esorbitanza dai principi in tema di mediazione stabiliti dalla legge delega n. 69 del 2009.**

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 24 e 77, in relazione all'art. 60, lett. c) e n), della legge 18 giugno 2009, n. 69.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 10937 del 2010, proposto da: Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana Oua, Maurizio De Tilla, Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, di Napoli, Francesco Caia, Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torre Annunziata, Gennaro Tornese, Unione Regionale dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati della Campania, Franco Tortorano, Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lagonegro, Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Larino, Marco d'Errico, Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Campobasso, Demetrio Rivellino, Mario Pietrunti, Aiaf - Associazione Italiana degli Avvocati per la Famiglia e per i minori, Filippo Pucino, Paola Pucino, Angelo Pucino, Carmelo Maurizio Sergi, Federica Eminente, Sabrina Sifo, Pompeo Salvatore Walter, Eugenio Bisceglia, Vitangelo Iviongelli, Vincenzo Papaleo, Salvatore di Cristofalo, Giovanni Zambelli, Giuseppe di Girolamo, Agostino Maione, Claudio Acampora, Luigi Ernesto Zanoni, rappresentati e difesi dagli avv.ti Giorgio Orsoni, Mariagrazia Romeo e Mario Sanino, con domicilio eletto presso lo studio dell'ultimo in Roma, v.le Parioli n. 180;

Contro Ministero della giustizia e Ministero dello sviluppo economico, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede domiciliario in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

E con l'intervento di

*ad adiuvandum:*

Associazione degli Avvocati Romani e Associazione Agire e informare, rappresentate e difese dagli avv.ti Giampiero Amorelli e Dorodea Ciano, presso lo studio dei quali elettivamente domiciliario in Roma, via Guglielmo Pepe, n. 37;

Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Firenze, rappresentato e difeso dagli avv.ti Nino Scripelliti e Gaetano Viciconte, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Alessandro Turco in Roma, largo dei Lombardi n. 4;

Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Salerno, rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Paolino, con il quale elettivamente domicilia presso l'avv. Leopoldo Fiorentino, studio Carlini, in Roma, p.za Cola di Rienzo, n. 92;

*ad opponendum:*

Associazione Avvocati per la mediazione, Lorenza Morello Alberto Mascia, rappresentati e difesi dagli avv.ti Daniela Bauduin e Giorgio Prete, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Alberto Mascia in Roma, via Michele di Lancio n. 41;

Adr Center s.p.a., rappresentato e difeso dagli avv.ti Giuseppe De Palo, Rodolfo Cicchetti e Donatella Mangani, con domicilio eletto presso lo studio legale associato Oikos in Roma, via Luigi Rizzo n. 62;



Associazione Italiana dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili e Unione Nazionale Giovani Dottori Commercialisti, rappresentati e difesi dall'avv. Ernesto Sticchi Damiani, con domicilio eletto presso lo studio Bdl in Roma, via Bocca di Leone n. 78;

Sul ricorso numero di registro generale 11235 del 2010, proposto da: Unione Nazionale delle Camere Civili (Uncc), rappresentata e difesa dagli avv.ti Francesco Storace e Antonio De Notaristefani Di Vastogirardi, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via Crescenzo n. 20;

Contro Ministero della giustizia e Ministero dello sviluppo economico, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la cui sede domiciliario in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Per l'annullamento sia quanto al ricorso n. 10937 del 2010 che quanto al ricorso n. 11235 del 2010: del decreto del Ministro della giustizia adottato di concerto con il Ministro per lo sviluppo economico n. 180 del 18 ottobre 2010, pubblicato nella *G.U.* n. 258 del 4 novembre 2010, avente ad oggetto «Regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi, ai sensi dell'art. 16 del decreto legislativo n. 28 del 2010», nonché per la dichiarazione della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, in riferimento agli artt. 24, 76 e 77 e Cost.

Visto il ricorso n. 10937 del 2010;

Visto il ricorso n. 11235 del 2010;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della giustizia e del Ministero dello sviluppo economico in entrambi i ricorsi;

Visti gli atti di intervento ad adiuvandum nel ricorso n. 10937 del 2010;

Visti gli atti di intervento ad opponendum nel ricorso n. 10937 del 2010;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 9 marzo 2011 il cons. Anna Bottiglieri e uditi per le parti i difensori come da relativo verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

1. Il Collegio dispone preliminarmente la riunione dei ricorsi in trattazione (n. 10937 del 2010; n. 11235 del 2010), che risultano connessi sotto il profilo oggettivo, nonché parzialmente connessi sotto il profilo soggettivo, stante l'identità del provvedimento impugnato e delle resistenti amministrazioni della Giustizia e dello Sviluppo economico.

In particolare, con entrambi i gravami, interposti rispettivamente con atti notificati nelle date del 22 e del 27 novembre 2010 e depositati nelle date del 7 e 13 dicembre 2010, si introduce lo scrutinio di legittimità del decreto 18 ottobre 2010, n. 180 adottato dal Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, ovvero il regolamento che, in forza della previsione di cui all'art. 16 del d. lgs. 4 marzo 2010, n. 28, «Attuazione dell'art. 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali», reca la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti ai suddetti organismi.

I ricorrenti di entrambi i giudizi, nel prosieguo meglio specificati, ne domandano l'annullamento *in parte qua* ritenendolo lesivo degli interessi della categoria forense, nonché illegittimo perché in contrasto con il precitato d.lgs. n. 28 del 2010, con la relativa legge delega ed affetto da eccesso di potere sotto vari profili.

Nei limiti di cui all'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, ovvero incidentalmente, lo scrutinio in trattazione concerne *in parte qua* anche gli artt. 5 e 16 dello stesso d.lgs. n. 28 del 2010, avverso i quali i ricorrenti di entrambi i giudizi spiegano eccezione di incostituzionalità, per contrasto con i precetti di cui agli artt. 24, 76 e 77 della Costituzione.

Nello scenario investito dal gravame si innesta anche la direttiva 21 maggio 2008, n. 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea, che ha disciplinato alcuni aspetti della mediazione in materia civile e commerciale.

Ancorché, infatti, la precitata legge delega n. 69 del 2009 non menzioni specificamente la direttiva n. 2008/52/CE, l'ambito oggetto di regolazione comunitaria è pressoché coincidente con quello disciplinato dalle richiamate norme legislative nazionali ed attuato con il decreto impugnato, ed il comma 2 nonché il terzo criterio e principio direttivo della legge delega in parola (art. 60, l. n. 69 del 2009) prescrivono al legislatore delegato di disciplinare la mediazione nel rispetto ed in coerenza con la normativa comunitaria.



Tant'è che la direttiva n. 2008/52/CE è stata richiamata espressamente nel preambolo del decreto delegato 28/2010.

2. Prima di dare ingresso alla disamina delle questioni introdotte dai ricorrenti, e, segnatamente, delle questioni di legittimità costituzionale — alcune delle quali ad avviso della Sezione risultano, rilevanti ai fini del decidere e non manifestamente infondate — occorre prioritariamente affrontare, com'è d'uopo, le questioni di carattere pregiudiziale.

2.1. In detto ambito, in riferimento al ricorso n. 10937 del 2010, viene in immediata evidenza l'eccezione di difetto di legittimazione attiva sollevata dai resistenti Ministero della giustizia e Ministero per lo sviluppo economico nei confronti del ricorrente Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana - O.U.A., ritenuto privo della rappresentanza istituzionale degli interessi della categoria degli avvocati, che il ricorso assume lesi.

Si osserva, al riguardo, che il gravame in parola risulta proposto, oltre che da O.U.A., da ordini esponenti della categoria forense e da singoli avvocati ad essi iscritti.

I primi sono pacificamente legittimati a difendere in sede giurisdizionale gli interessi della categoria nel suo complesso, di cui hanno la rappresentanza istituzionale, non solo quando si tratti di violazione di norme poste a tutela della professione, ma anche ogniqualvolta si tratti di perseguire comunque, come nella fattispecie, il conseguimento di vantaggi giuridicamente riferibili alla sfera della categoria stessa (tra altre, C. Stato, V, 10 novembre 2010, n. 8006; VI, 14 giugno 2004, n. 3874; V, 7 marzo 2001, n. 1339; Tar Lazio, Roma, I, 16 maggio 2005, n. 3770). I secondi sono legittimati a difendere i propri interessi legittimi.

Ne deriva che l'eccezione, come, del resto, sembrano essere ben consapevoli gli stessi eccepenti è suscettibile, al più, in caso di accoglimento, di condurre all'estromissione dal giudizio n. 10937 del 2010 dell'O.U.A., e giammai di paralizzare l'esame di merito delle doglianze introdotte con il ricorso — e, indi, massimamente, di quelle attinenti alla verifica di costituzionalità — in relazione alle quali permarrrebbe, comunque, l'interesse ad agire degli altri ricorrenti.

Di talché l'esame della questione attinente alla legittimazione ad agire di O.U.A., anche alla luce delle argomentazioni difensive sul punto svolte dall'Organismo [che, pur non oltando che la Corte costituzionale ha escluso la legittimazione di O.U.A. a rappresentare e tutelare gli interessi giuridici appartenenti alla classe forense nelle sue vesti istituzionalizzate (sentenza 21 novembre 2006, n. 390), ha invocato il ruolo di organo titolare della rappresentanza politica dell'Avvocatura italiana conferitogli dall'art. 6 dello Statuto, e si è appellato all'evoluzione interpretativa-ampliativa della nozione di legittimazione attiva nel processo amministrativo], non si configura come pregiudiziale rispetto alla presente ordinanza, e, può, pertanto, essere senz'altro rinviato all'atto del pronunciamento definitivo sul gravame stesso.

2.2. Anche nel ricorso n. 11235 del 2010 i resistenti Ministero della giustizia e Ministero per lo sviluppo economico hanno spiegato eccezione di difetto di legittimazione attiva nei confronti dell'unico ricorrente, Unione Nazionale delle Camere Civili - UNCC, sostenendo che la rappresentanza istituzionale dei professionisti del settore che occupa appartiene esclusivamente al Consiglio dell'Ordine e al Consiglio Nazionale Forense.

L'eccezione deve essere respinta.

È principio giurisprudenziale pacifico che un'associazione professionale, se e in quanto ne sia comprovato un apprezzabile grado di rappresentatività, può essere legittimata ad impugnare provvedimenti lesivi, oltre che di interessi propri, di interessi collettivi della categoria, non anche di singole posizioni giuridiche degli associati (C. Stato, V, 22 ottobre 2007, n. 5498; Tar Lazio, Roma, I, 5 dicembre 2008, n. 11015).

Nella fattispecie, alla luce dello statuto dell'UNCC, la ricorrente risulta essere associazione non riconosciuta costituita tra associazioni di avvocati civilisti, avente scopo, tra altri, di promuovere iniziative dirette a conseguire un miglior funzionamento della giustizia, con particolare riguardo a quella civile (art. 2, lett. a) e di rappresentare a livello nazionale le istanze degli avvocati civilisti e degli iscritti alle Camere Civili aderenti all'Unione, nei rapporti con gli organi istituzionali dell'Avvocatura, i rappresentanti dei pubblici poteri, l'Ordine Giudiziario, le altre Associazioni forensi (art. 2, lett. g), senza che lo statuto stesso preveda una qualche limitazione dei mezzi mediante i quali realizzare i detti scopi.

Riferisce, inoltre, la ricorrente, senza essere smentita dalle eccepenti, di contare circa settemila iscritti sull'intero territorio nazionale, e di essere stata riconosciuta dal Congresso Nazionale Forense tra le associazioni maggiormente rappresentative dell'Avvocatura nel suo complesso.

2.3. Nell'ambito del ricorso n. 10937 del 2010, l'interveniente ad opponendum Associazione Avvocati per la mediazione afferma che il ricorso stesso è inammissibile per, mancanza di interesse ad agire, non concretando l'atto impugnato, avente natura regolamentare, una diretta ed immediata lesione in capo ai ricorrenti.

L'eccezione va immediatamente apprezzata.

Infatti, se, per un verso, può fondatamente dubitarsi che gli interventori in un giudizio amministrativo possano formulare autonomi mezzi di gravame, sia che intervengano ad adiuvandum sia che intervengano ad opponendum,



traducendosi, in questo ultimo caso, gli stessi motivi in una sorta di ricorso «incidentale» per conto dell'autorità. che ha emanato l'atto impugnato (Tar Campania, Napoli, 10 agosto 1987, n. 175), per altro verso la questione proposta afferisce alla verifica della sussistenza delle condizioni della interposta azione impugnatoria, ed è pertanto rilevabile d'ufficio.

Nel merito, essa è però da respingere.

È vero che, secondo un principio consolidato in giurisprudenza amministrativa, le norme regolamentari, categoria cui è pacificamente ascrivibile l'impugnato decreto n. 180 del 2010, vanno impugunate unitamente all'atto applicativo, che rende concreta la lesione degli interessi di cui sono portatori i destinatari.

Ma la descritta regola è diretta conseguenza della natura, solitamente generale ed astratta, delle previsioni di fonte regolamentare, sicché trova eccezione per i provvedimenti che, sia pur di natura regolamentare, presentano un carattere specifico e concreto, e sono idonei ad incidere direttamente nella sfera giuridica degli interessati: in tal caso sorge l'onere di immediata impugnazione, a decorrere dalla pubblicazione nelle forme previste dalla legge (C. Stato, V, 19 novembre 2009; IV, 17 aprile 2002, n. 2032).

Siffatta ultima evenienza si apprezza nella fattispecie, in cui il regolamento impugnato regola puntualmente e compiutamente l'iscrizione nel registro degli organismi di mediazione, con criteri che svelano un immediato e certo effetto precettivo ovvero con formativo in relazione alla posizione della platea dei soggetti interessati all'iscrizione.

Risulta, pertanto, pienamente ammissibile la domanda diretta ed autonoma di verifica giudiziale della conformità a legge dell'atto che li contiene, che risulta preordinata all'utilità consistente nell'evitarne l'efficacia cogente per ogni avente causa, in osservanza del termine decadenziale decorrente dalla sua pubblicazione, senza, cioè, che sia necessario rimandarne l'impugnazione al momento successivo dell'adozione dei conseguenti provvedimenti applicativi o esecutivi, che, del resto, non potrebbero che esplicare effetti meramente consequenziali rispetto all'atto stesso, che funge loro da indeclinabile presupposto.

2.4. Va ancora riferito che nel ricorso n. 109.37 del 2010 hanno spiegato intervento volontario adesivo alle domande ricorsuali l'Associazione degli Avvocati Romani, l'Associazione Agire e informare, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Firenze Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Salerno.

Hanno, invece, spiegato intervento volontario ad opponendum, oltre alla già citata Associazione Avvocati per la mediazione, anche l'Associazione Italiana dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili, l'Unione Nazionale Giovani Dottori Commercialisti e l'Organismo di mediazione ADR Center s.p.a.

Con riferimento alla posizione di tutti i nominati intervenienti, va preliminarmente ribadito, in forza delle argomentazioni di cui ai punti che precedono, che il ricorso in parola risulta ritualmente interposto da soggetti legittimati ad agire e che il provvedimento di cui si domanda l'annullamento si configura come direttamente impugnabile dinanzi al giudice amministrativo.

Va ulteriormente osservato che le amministrazioni che hanno adottato l'atto impugnato (Giustizia e Sviluppo economico), parti necessarie della controversia, sono state regolarmente evocate in giudizio, nel quale si sono costituite in resistenza.

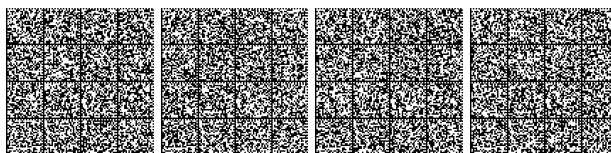
Tanto premesso, il Collegio ritiene, anche qui, che può essere rimandato all'atto della definizione del gravame l'approfondimento delle articolate questioni (di cui alcune sollevate, con eccezioni incrociate, dalle parti costituite) che non si rivelano direttamente ovvero immediatamente incidenti sullo scrutinio di non manifesta infondatezza delle spiegate eccezioni di costituzionalità.

In detta sede, si avrà, indi, cura di delineare puntualmente i soggetti nei confronti dei quali la sentenza di merito deve e può essere resa, previa disamina della sussistenza delle condizioni legittimanti gli interventi volontari nel giudizio amministrativo.

Non appare, comunque, sin d'ora superfluo rammentare che tali condizioni consistono, per gli interventori ad adiuvandum, nella carenza di una posizione sostanziale di interesse legittimo, cui conseguirebbe, anziché la assunta posizione adesiva, la proposizione di autonomo ricorso nei prescritti termini di decadenza (C. Stato, VI, 6 settembre 2010, n. 6483), e, per gli interventori ad opponendum, nella titolarità di un interesse contrario a quello azionato dai deducenti, il quale potrebbe subire pregiudizio dall'annullamento dell'atto impugnato (Tar Lazio, Roma, I, 4 giugno 2007, n. 5149).

3. A questo punto deve necessariamente essere svolta, ancorché sinteticamente, l'illustrazione del quadro normativo della controversia, per quanto qui di interesse.

4. In forza dell'invito formulato agli Stati membri dal Consiglio europeo nella riunione di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, delle conclusioni adottate dal Consiglio nel maggio 2000 sui metodi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale, nonché del Libro verde presentato dalla Commissione nell'aprile del



2002, relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie, nelle predette materie, la direttiva 21 maggio 2008, n. 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea ha disciplinato alcuni aspetti della mediazione in materia civile e commerciale.

Come sempre in tema di diritto comunitario, i «considerando» della direttiva delineano la generale impostazione conferita all'oggetto della regolazione, sia quanto alle finalità, sia quanto alle caratteristiche.

La direttiva chiarisce innanzitutto che l'obiettivo di garantire un miglior accesso alla giustizia sia giudiziale che extragiudiziale, e, segnatamente, la disponibilità del servizio di mediazione, nel contesto della politica dell'Unione europea volta a istituire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, è un importante contributo al corretto funzionamento del mercato interno (quinto considerando).

Alla luce del sesto considerando della direttiva, la mediazione è, infatti, ritenuta una risoluzione extragiudiziale conveniente e rapida delle controversie in materia civile e commerciale, poiché le relative procedure sono concepite in base alle esigenze delle parti, e gli accordi risultanti dalla mediazione hanno maggiori probabilità di essere rispettati volontariamente, oltre a preservare più facilmente una relazione amichevole e sostenibile tra le parti, benefici che diventano anche più evidenti nelle questioni di portata transfrontaliera.

La direttiva intende indi delinearne gli elementi chiave, per rendere certo il relativo contesto giuridico (scalino considerando).

Sotto il profilo sostanziale, in positivo, si afferma che la direttiva dovrebbe applicarsi alle controversie transfrontaliere, ma che nulla dovrebbe vietare agli Stati membri di estenderla ai «procedimenti di mediazione interni» (ottavo considerando).

In negativo, si afferma che la mediazione non dovrebbe applicarsi: «ai diritti e agli obblighi su cui le parti non hanno la facoltà di decidere da sole in base alla pertinente legge applicabile. Tali diritti ed obblighi sono particolarmente frequenti in materia di diritti di famiglia e del lavoro» (decimo considerando); «alle trattative precontrattuali o ai procedimenti di natura arbitrale quali talune forme di conciliazione dinanzi ad un organo giurisdizionale, i reclami dei consumatori, l'arbitrato e la valutazione di periti o i procedimenti gestiti da persone od organismi che emettono una raccomandazione formale, sia essa legalmente vincolante o meno, per la risoluzione della controversia» (undicesimo considerando).

Quanto agli elementi chiave della mediazione, vengono in evidenza, sempre tra i considerando, la differenza tra mediatore e giudice (dodicesimo considerando), la possibilità di rendere il ricorso alla mediazione obbligatorio ovvero soggetto a incentivi o sanzioni, purché non venga impedita alle parti «di esercitare il loro diritto di accesso al sistema giudiziario» (quattordicesimo considerando) ovvero non si impedisca alle parti, nell'incoraggiare la mediazione, in relazione ai termini di prescrizione e di decadenza, «di adire un organo giurisdizionale o di ricorrere all'arbitrato in caso di infruttuoso tentativo di mediazione» (ventiquattresimo considerando), la fissazione di termine al processo di mediazione (tredicesimo considerando), la riservatezza del relativo procedimento, anche in relazione all'eventuale successivo procedimento giudiziario od arbitrale (ventitreesimo considerando), l'esecutività dell'accordo scritto raggiunto, fatta salva l'ipotesi di contrasto tra lo stesso e il diritto nazionale ovvero quella che l'obbligo contemplato nell'accordo non possa essere per sua natura reso esecutivo (diciannovesimo considerando); ai fini erariali, la tendenziale neutralità finanziaria in relazione agli stati membri della mediazione, che può includere «il ricorso a soluzioni basate sul mercato» (diciassettesimo considerando).

Viene inoltre in rilievo l'assistenza del mediatore (decimo considerando), la sua formazione e l'introduzione di efficaci meccanismi di controllo della qualità della fornitura del servizio (sedicesimo considerando), la flessibilità del procedimento di mediazione e l'autonomia delle parti, nonché l'efficacia l'imparzialità e la competenza della mediazione (diciassettesimo considerando).

4.1) La direttiva 2008/52/CE regola indi la materia con 14 articoli.

In particolare:

l'art. 1 enuncia l'obiettivo della regolazione («.. facilitare l'accesso alla risoluzione alternativa delle controversie e di promuovere la composizione amichevole delle medesime incoraggiando il ricorso alla mediazione e garantendo un'equilibrata relazione tra mediazione e procedimento giudiziario») e ne delinea il campo di applicazione [... controversie transfrontaliere, in materia civile e commerciale tranne per i diritti e gli obblighi non riconosciuti alle parti dalla pertinente legge applicabile. Essa non si estende, in particolare, alla materia fiscale, doganale e amministrativa né alla responsabilità dello Stato per atti o omissioni nell'esercizio di pubblici poteri (acta iure imperii)];

l'art. 3, dedicato alle definizioni, dispone che per mediazione, al di là della denominazione, si intende un procedimento strutturato ove «...due o più parti di una controversia tentano esse stesse, su base volontaria, di raggiungere un accordo sulla risoluzione della medesima con l'assistenza di un mediatore. Tale procedimento può essere avviato dalle parti, suggerito od ordinato da un organo giurisdizionale o prescritto di diritto da uno Stato membro»;



lo stesso art. 3 esplicita che per mediatore si intende «...qualunque terzo cui è chiesto di condurre la mediazione in modo efficace, imparziale e competente, indipendentemente dalla denominazione o dalla professione di questo terzo nello Stato membro interessato...» (lett. *b*), che comunque incoraggia «...la formazione iniziale e successiva dei mediatori allo scopo di garantire che la mediazione sia gestita in maniera efficace, imparziale e competente in relazione alle parti» (par. 2);

l'art. 5, dedicato al ricorso alla mediazione, esplicitando l'intendimento già anticipato dal preambolo, prevede che «L'organo giurisdizionale investito di una causa può, se lo ritiene appropriato e tenuto conto di tutte le circostanze del caso, invitare le parti a ricorrere alla mediazione allo scopo di dirimere la controversia...» e che «La presente direttiva lascia impregiudicata la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio oppure soggetto a incentivi o sanzioni, sia prima che dopo l'inizio del procedimento giudiziario, purché la legislazione non impedisca alle parti di esercitare il diritto di accesso al sistema giudiziario»;

l'art. 6 delinea la esecutività degli accordi risultanti dalla mediazione, che è, peraltro, esclusa laddove «... il contenuto dell'accordo è contrario alla legge dello Stato membro in cui viene presentata la richiesta o se la legge di detto Stato membro non ne prevede l'esecutività»;

l'art. 8 dispone che «Gli Stati membri provvedono affinché alle parti che scelgono la mediazione nel tentativo di dirimere una controversia non sia successivamente impedito di avviare un procedimento giudiziario o di arbitrato in relazione a tale controversia per il fatto che durante il procedimento di mediazione siano scaduti i termini di prescrizione o decadenza».

5. Con la legge 18 giugno 2009, n. 69, intitolata «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile», e, segnatamente, con l'art. 60, il legislatore nazionale ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di mediazione e di conciliazione in ambito civile e commerciale (comma 1), nel rispetto e in coerenza con la normativa comunitaria e in conformità ai principi e criteri direttivi enunciati al comma 3 (comma 2).

Tra questi ultimi, sono attinenti alla materia dell'odierno contendere i principi e criteri direttivi dettati dalle lettere:

*a*) prevedere che la mediazione, finalizzata alla conciliazione, abbia per oggetto controversie su diritti disponibili, senza precludere l'accesso alla giustizia;

*b*) prevedere che la mediazione sia svolta da organismi professionali e dipendenti, stabilmente destinati all'erogazione del servizio di conciliazione;

*c*) disciplinare la mediazione, nel rispetto della normativa comunitaria, anche attraverso l'estensione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, e in ogni caso attraverso l'istituzione, presso il Ministero della giustizia, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di un Registro degli organismi di conciliazione...;

*d*) prevedere che i requisiti per l'iscrizione nel Registro e per la sua conservazione siano stabiliti con decreto del Ministro della giustizia;

*e*) prevedere la possibilità, per i consigli degli ordini degli avvocati, di istituire, presso i tribunali, organismi di conciliazione che, per il loro funzionamento, si avvalgono del personale degli stessi consigli;

*f*) prevedere che gli organismi di conciliazione istituiti presso i tribunali siano iscritti di diritto nel Registro;

*g*) prevedere, per le controversie in particolari materie, la facoltà di istituire organismi di conciliazione presso i consigli degli ordini professionali;

*h*) prevedere che gli organismi di conciliazione di cui alla lettera *g*) siano iscritti di diritto nel Registro;

*n*) prevedere il dovere dell'avvocato di informare il cliente, prima dell'instaurazione del giudizio, della possibilità di avvalersi dell'istituto della conciliazione nonché di ricorrere agli organismi di conciliazione;

*p*) prevedere, nei casi in cui il provvedimento che chiude il processo corrisponda interamente al contenuto dell'accordo proposto in sede di procedimento di conciliazione, che il giudice possa escludere la ripetizione delle spese sostenute dal vincitore che ha rifiutato l'accordo successivamente alla proposta dello stesso, condannandolo-altresì, e nella stessa misura, al rimborso delle spese sostenute dal soccombente... e, inoltre, che possa condannare il vincitore al pagamento di un'ulteriore somma a titolo di contributo unificato...;

*q*) prevedere, nel rispetto del codice deontologico, un regime di incompatibilità tale da garantire la neutralità, l'indipendenza e l'imparzialità del conciliatore nello svolgimento delle sue funzioni;

*r*) prevedere che il verbale di conciliazione abbia efficacia esecutiva per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione in forma specifica e costituisca titolo per l'iscrizione di ipoteca giudiziale».

6. La delega in parola è stata esercitata con il d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28.





L'art. 2 del d.lgs. 28/2010 recita che «1. Chiunque può accedere alla mediazione per la conciliazione di una controversia civile e commerciale vertente su diritti disponibili, secondo le disposizioni del presente decreto».

L'art. 4 chiarisce che «1. La domanda di mediazione ... è presentata mediante deposito di un'istanza presso un organismo ... 2. L'istanza deve indicare l'organismo, le parti, l'oggetto e le ragioni della pretesa. 3. All'atto del conferimento dell'incarico, l'avvocato è tenuto a informare l'assistito della possibilità di avvalersi del procedimento di mediazione disciplinato dal presente decreto e delle agevolazioni fiscali di cui agli articoli 17 e 20. L'avvocato informa altresì l'assistito dei casi in cui l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale.».

È bene a questo punto illustrare l'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, che, in continuità logica con l'ultima disposizione appena richiamata, sancisce al comma 1 che «Chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa ad una controversia in materia di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti, da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari, è tenuto preliminarmente a esperire il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto ovvero il procedimento di conciliazione previsto dal decreto legislativo 8 ottobre 2007, n. 179, ovvero il procedimento istituito in attuazione dell'articolo 128-*bis* del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, per le materie ivi regolate. L'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale. L'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto, a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio dal giudice, non oltre la prima udienza».

Esclusa, ai sensi dell'ultimo periodo del ridetto comma 1 dell'art. 5 la sua applicazione alle azioni previste dagli art. 37, 140 e 140-*bis* del codice del consumo (d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206), il successivo comma 4 dispone ancora che lo stesso comma 1 (nonché il comma 2) non si applica:

«a) nei procedimenti per ingiunzione, inclusa l'opposizione, fino alla pronuncia sulle istanze di concessione e sospensione della provvisoria esecuzione;

b) nei procedimenti per convalida di licenza o sfratto, fino al mutamento del rito di cui all'articolo 667 del codice di procedura civile;

c) nei procedimenti possessori, fino alla pronuncia dei provvedimenti di cui all'articolo 703, temo comma, del codice di procedura civile;

d) nei procedimenti di opposizione o incidentali di cognizione relativi all'esecuzione forzata;

e) nei procedimenti in camera di consiglio;

f) nell'azione civile esercitata nel processo penale».

Regolati, poi, agli artt. 6, 8, 11, 12 e 13, il procedimento di mediazione, anche sotto il profilo temporale (art. 6: durata massima di quattro mesi), gli effetti dalla legge ricondotti ai suoi possibili esiti [a) mancata partecipazione senza giustificato motivo, art. 8, comma 5; b) raggiungimento dell'accordo amichevole, formazione del relativo processo verbale anche sulla base di una proposta di mediazione, ed efficacia esecutiva ed esecuzione dell'accordo, non contrario all'ordine pubblico e a norme imperative, previa omologazione, art. 11, commi 1, 2, 3 e art. 12; c) mancato raggiungimento dell'accordo, art. 11, comma 4], nonché le spese dell'eventuale giudizio che fa seguito al procedimento di mediazione nel quale non si è raggiunto un accordo (art. 13), il capo ILI del d.lgs. 28/2010 è dedicato agli organismi di mediazione.

Al riguardo, viene in rilievo la previsione dell'art. 16, comma 1, della costituzione da parte di enti pubblici o privati, che diano garanzie di serietà ed efficienza, di organismi deputati, su istanza della parte interessata, a gestire il procedimento di mediazione nelle materie di cui all'art. 2.

Tali organismi devono essere iscritti nel registro, con separate sezioni, disciplinato da appositi decreti del Ministro della giustizia, di concerto, relativamente alla materia del consumo, con il Ministro dello sviluppo economico, che regola anche le indennità loro spettanti (art. 16, commi 1 e 2).

Dette amministrazioni costituiscono, per la parte di competenza, le autorità vigilanti sul registro (art. 16, comma 4).

Ai fini dell'iscrizione, secondo il comma 3 dello stesso art. 16, gli organismi, unitamente alla relativa domanda, sono tenuti a depositare il proprio regolamento di procedura, la cui idoneità forma oggetto di specifica valutazione da parte del Ministero della giustizia, e il codice etico. Al regolamento devono inoltre essere allegati le tabelle delle indennità spettanti agli organismi costituiti da enti privati, che sono a loro volta proposte per l'approvazione, a norma del successivo art. 17.



Invero, l'art. 17, disposto ai commi 2 e 3 che tutti gli atti, documenti e provvedimenti relativi al procedimento di mediazione sono esenti dall'imposta di bollo e da ogni spesa, tassa o diritto di qualsiasi specie e natura, e che il verbale di accordo è esente dall'imposta di registro entro il limite di valore di 50.000 euro (altrimenti l'imposta è dovuta per la parte eccedente), prevede al comma 4 che con il decreto di cui all'art. 16, comma 2, sono determinati:

- a) l'ammontare minimo e massimo delle indennità spettanti agli organismi pubblici, il criterio di calcolo e le modalità di ripartizione tra le parti;
- b) i criteri per l'approvazione delle tabelle delle indennità proposte dagli organismi costituiti da enti privati;
- c) le maggiorazioni massime delle indennità dovute, non superiori al venticinque per cento, nell'ipotesi di successo della mediazione;
- d) le riduzioni minime delle indennità dovute nelle ipotesi in cui la mediazione è condizione di procedibilità ai sensi dell'articolo 5, comma 1».

La disposizione di cui alla appena citata lett. d) si correla al comma 5, che dispone che, quando la mediazione è condizione di procedibilità della domanda ai sensi dell'art. 5, comma 1, all'organismo non è dovuta alcuna indennità dalla parte che si trova nelle condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

7. Con decreto 18 ottobre 2010, n. 180 il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, ha adottato il regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi.

8. Come già sopra anticipato, il decreto n. 180 del 2010 è l'atto di cui in questa sede i ricorrenti domandano l'annullamento *in parte qua*, per le ragioni che si passa sinteticamente ad illustrare.

8.1. Nell'ambito del ricorso, n. 10937 del 2010 (O.U.A. ed altri), il primo ed il secondo motivo di gravame (entrambi titolati: violazione di legge; violazione art. 16, d.lgs. 28/10; erronea interpretazione; eccesso di potere; difetto di presupposto; illogicità; arbitrarietà) racchiudono i tratti salienti dell'interesse azionato in giudizio e investono anche questioni di rilevanza costituzionale.

Di essi si tratterà più diffusamente nell'immediato prosieguo.

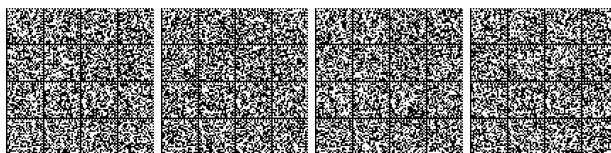
Il terzo motivo di ricorso (violazione di legge; violazione art. 16, d.lgs. 28/10; violazione art. 60, l. 69/09; erronea interpretazione; difetto di presupposto; eccesso di potere; arbitrarietà; illogicità; sviamento) è diretto avverso l'art. 4, comma 4 del regolamento, che, nel subordinare l'iscrizione degli organismi costituiti dai consigli dell'ordine degli avvocati nel registro degli organismi di mediazione alla presentazione di una polizza assicurativa di importo non inferiore a € 500.000,00, introduce, secondo i ricorrenti, una limitazione all'accesso all'attività di mediazione di tipo economico e finanziario che è illegittima, in quanto non prevista né dalla legge delega 69/09 né dal decreto delegato 28/10.

Con lo stesso terzo motivo i ricorrenti avversano anche la disposizione transitoria di cui all'art. 20 del regolamento, che consente l'iscrizione di diritto nel registro degli organismi di mediazione degli organismi già iscritti nel registro di cui al decreto del Ministro della giustizia 23 luglio 2004, n. 222, rappresentando che tale previsione risulta del tutto arbitraria, tenendo conto sia dell'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2010, che aveva previsto l'operatività di detti organismi solo fino al momento dell'entrata in vigore del regolamento, sia dell'art. 60, comma 3, lett. e) ed f) n. 69 del 2009, che collega piuttosto l'immediata operatività dei procedimenti di mediazione all'iscrizione di diritto nel relativo registro dei soli organismi eventualmente costituiti dai consigli dell'ordine presso i tribunali.

Con il quarto motivo di ricorso (violazione di legge; violazione art. 17, d.lgs. 28/10; erronea interpretazione; difetto di presupposto; eccesso di potere; sviamento) i ricorrenti lamentano che l'art. 16 del regolamento, disattendendo l'art. 17 del d.lgs. 28/2010: a) non prevede la determinazione dell'importo minimo delle indennità spettanti agli organismi di mediazione in relazione al primo scaglione e non individua il criterio di calcolo e le modalità di ripartizione tra le parti; b) non appronta i criteri per l'approvazione delle tabelle delle indennità proposte dagli organismi costituiti dagli enti privati; c) non indica le maggiorazioni massime delle indennità dovute; d) non prevede la riduzione minima dell'indennità nell'ipotesi in cui la mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale.

8.2. Come si desume da quanto appena riferito, mentre la disamina della fondatezza delle doglianze di cui al terzo e quarto motivo di ricorso non investe l'apprezzamento di questioni di legittimità costituzionale, e può essere rimandata all'atto della definizione del gravame, analoga condizione non si ravvisa per le due prime doglianze, che vanno, pertanto, illustrate in dettaglio.

8.3. Mediante le censure dedotte al primo ed al secondo motivo del gravame n. 10937 del 2010 i ricorrenti lamentano che il decreto 180/2010 non reca alcun criterio volto a individuare e a selezionare gli organismi di mediazione in ragione dell'attività squisitamente giuridica che essi andranno ad effettuare, e che è richiesto sia dalla normativa comunitaria [laddove dispone che la mediazione «sia gestita in maniera efficace, imparziale e competente in relazione



alle parti» (art. 4 direttiva 2008/52/CE)], sia dalla legge delega [art. 60, lett. b), l. n. 69 del 2009: «prevedere che la mediazione sia svolta da organismi professionali ed indipendenti, stabilmente destinati all'erogazione del servizio di conciliazione»].

A sostegno della censura, viene ulteriormente osservato che l'art. 4 del regolamento n. 180 del 2010, nel disciplinare l'iscrizione, a domanda, degli organismi di mediazione, che possono essere costituiti sia da enti pubblici che da enti privati, si limita a prevedere, al comma 2, una serie di parametri di tipo amministrativo-economico-finanziario (tra cui la capacità finanziaria e organizzativa, il possesso di polizza assicurativa, la trasparenza amministrativa e contabile), poi a prescrivere, al comma 3, una verifica di tipo «aggiuntivo» sui requisiti di qualificazione dei mediatori, che viene demandata al responsabile del procedimento («Il responsabile verifica altresì i requisiti di qualificazione dei mediatori»), senza essere in alcun modo correlata con le competenze giuridiche oggettivamente richieste dall'attività di mediazione.

A tale ultimo riguardo, i ricorrenti O.U.A. ed altri escludono che il criterio selettivo di cui lamentano la carenza possa essere costituito dalla previsione di cui all'art. 4, comma 3, del regolamento impugnato, che prevede, alla lett. a), che il mediatore deve essere in possesso di «un titolo di studio non inferiore al diploma di laurea universitaria triennale» ovvero, in alternativa, essere iscritto «ad un ordine o collegio professionale» e, alla lett. b), che il mediatore abbia «una specifica formazione e... uno specifico aggiornamento almeno biennale, acquisiti presso gli enti di formazione» regolati al successivo art. 18.

Ciò in quanto, secondo i ricorrenti, tutti tali elementi, essendo sprovvisti dell'indicazione di una specifica professionalità, delineano un'area generica, attinente al solo ambito della formazione culturale, e che risulta, pertanto, priva di quegli agganci ad una precipua qualificazione e perizia nell'ambito giuridico e processuale — senza la quale l'attività formativa specifica prevista, peraltro esigua, non può raggiungere utili scopi — che essi ritengono invece necessaria in ragione della tipologia della prestazione che deve essere resa. E ciò soprattutto considerando che, alla luce dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, per le materie ivi previste, l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale, ovvero si pone come alternativa al sistema giudiziale o quale funzione stragiudiziale di soddisfazione di pretese giuridiche.

L'assunto secondo il quale il procedimento di mediazione non può che essere gestito con l'ausilio dei soggetti svolgenti la professione legale viene dai ricorrenti affidata anche alla considerazione che:

il procedimento di mediazione non positivamente concluso incide sulle spese del successivo giudizio [art. 13, d.lgs. 28/10; art. 60, lett. p), l. 69/09];

il verbale dell'accordo conclusivo del procedimento di mediazione, non contrario all'ordine pubblico o a norme imperative, nonché sottoposto ad omologazione, ha efficacia di titolo esecutivo per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione in forma specifica e per l'iscrizione di ipoteca giudiziale (art. 12, d.lgs. 28/10);

l'avvocato ha l'obbligo di informare il proprio assistito, all'atto del conferimento dell'incarico, della possibilità di avvalersi della mediazione [art. 4, comma 3, d.lgs. 28/10; art. 60, lett. n), l. 69/09], nonostante lo svolgimento della relativa attività sia, poi, demandato ad altre categorie professionali.

Proseguendo nel descritto ambito argomentativo, i ricorrenti pervengono, infine, alla conclusione che l'intero corpo sistematico delle fonti di disciplina del procedimento di mediazione faccia emergere evidenti profili di contraddittorietà, ed, in particolare, che la mancata previsione di idonei criteri di valutazione della competenza degli organismi di mediazione ponga il regolamento impugnato in palese contrasto non tanto con l'art. 16 del d.lgs. 28/2010, ma piuttosto con i principi generali e l'insieme delle disposizioni dell'intero impianto legislativo considerato.

8.4. Sempre nell'ambito del ricorso n. 10937 del 2010, i ricorrenti espongono che gli artt. 5 e 16 del d.lgs. 28/2010 non sfuggirebbero a censure di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 77 e 24 della Costituzione.

In particolare:

a) l'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, nel prevedere che l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità, rilevabile anche d'ufficio, della domanda giudiziale in riferimento alle controversie nelle previste materie (condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti, responsabilità medica e diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari), precluderebbe l'accesso diretto alla giustizia, disattendendo espressamente le previsioni della legge delega, art. 60 della l. n. 69 del 2009, e, segnatamente, il principio e criterio direttivo di cui alla lett. a), che lo tutela specificamente;

b) l'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, ponendo quali criteri di selezione degli organismi abilitati alla mediazione esclusivamente la «serietà ed efficienza», liberalizzerebbe il settore, contravvenendo sia all'art. 4 della direttiva 2008/52/CE, sia alla citata legge di delega, lett. b), che fanno riferimento, rispettivamente, ai criteri della competenza e della professionalità.



8.5. Passando all'illustrazione del ricorso n. 11235 del 2010, si rileva che esso consta di tre censure.

Con la prima (illegittimità derivata dalla illegittimità costituzionale degli artt. 5 e 17 del d.lgs. 28/2010 in relazione agli artt. 24, 76 e 77 della Costituzione) la ricorrente UNCC sostiene che il legislatore-delegato è incorso in eccesso di delega laddove ha introdotto l'obbligatorietà della mediazione e l'improcedibilità del giudizio interposto senza il previo esperimento della mediazione, entrambi non previsti dalla legge delega.

Con la seconda (illegittimità derivata dalla illegittimità costituzionale dell'art. 8 del d.lgs. 28/2010 in relazione agli artt. 24, 76 e 77 della Costituzione) la ricorrente sostiene che, poiché nella logica del decreto delegato, le scelte che la parte è chiamata ad effettuare nel procedimento di mediazione sono suscettibili di condizionare l'esito del successivo processo, per un verso la mancata previsione nel procedimento stesso della obbligatorietà dell'assistenza del difensore viola l'art. 24 della Costituzione (nonché favorisce le classi più abbienti, facoltizzate ad avvalersene), per altro verso l'introduzione della possibilità di acquisire elementi di prova in assenza di difesa tecnica, non prevista dalla legge delega, concreta eccesso di delega ex art. 76 Cost.

Con il terzo motivo di gravame [violazione dell'art. 60, comma III, lett. b) della l. n. 69 del 2009 e dell'art. 16 del d.lgs. 20/2010 — eccesso di potere per irragionevolezza — illegittimità derivata dalla illegittimità costituzionale dell'art. 16 del d.lgs. 28/2010 in relazione agli artt. 76 e 77 della Costituzione] la ricorrente lamenta che, laddove la legge delega pone il requisito dell'indipendenza sia in capo agli organismi di mediazione sia in capo ai singoli mediatori, l'art. 4 del decreto impugnato assicura tale indipendenza in misura molto minore, riferendola esclusivamente «allo svolgimento del servizio di mediazione».

9. A questo punto va subito chiarito che le eccezioni di costituzionalità relative alla mancata previsione nel procedimento di mediazione della obbligatorietà dell'assistenza del difensore nonché alla mancata esplicitazione in capo agli organismi di mediazione del requisito della indipendenza, sollevate esclusivamente nel ricorso n. 11235 del 2010, si profilano non rilevanti ai fini del presente giudizio. La prima in quanto priva di qualsiasi collegamento diretto od indiretto con la domanda demolitoria del regolamento impugnato avanzata innanzi a questa sede; la seconda in quanto afferisce esclusivamente allo scrutinio di legittimità dell'art. 4 del regolamento stesso.

10. Ritiene, invece, il Collegio che le altre questioni di costituzionalità sollevate dai ricorrenti sono rilevanti ai fini della decisione del gravame e non si profilano manifestamente infondate.

Esse investono, precisamente:

l'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, comma 1, primo periodo (che introduce a carico di chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa alle controversie nelle materie espressamente elencate l'obbligo del previo esperimento del procedimento di mediazione), secondo periodo (che prevede che l'esperimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale), terzo periodo (che dispone che l'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto, a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio dal giudice, non oltre la prima udienza);

l'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, comma 1, laddove dispone che sono abilitati a costituire organismi deputati, su istanza della parte interessata, a gestire il procedimento di mediazione gli enti pubblici e privati, che diano garanzie di serietà ed efficienza.

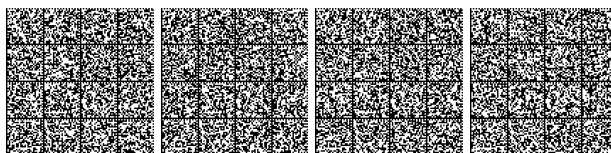
11. Va, quindi, ora immediatamente affrontato il profilo della rilevanza ai fini della decisione della presente controversia delle questioni di cui al precedente punto 10.

Punto centrale della stessa, nonché qualificante espressione dell'interesse sostanziale dedotto in giudizio, alla luce della prima e della seconda doglianza di cui al ricorso n. 10937 del 2010, è la dedotta omissione, da parte dell'art. 4 dell'impugnato regolamento 180/2010, di criteri, volti a delineare i requisiti attinenti alla specifica professionalità giuridico-processuale del mediatore.

L'illegittimità di siffatta omissione, precisano i ricorrenti, non si apprezza che in relazione alle previsioni contenute nell'art. 4 della direttiva 2008/52/CE e nell'art. 60 della l. n. 69 del 2009, che appunto prevedono, rispettivamente, che la mediazione debba essere svolta con competenza e professionalità.

Ciò in quanto l'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, di cui il regolamento costituisce attuazione, e in relazione al quale i ricorrenti introducono il sospetto di incostituzionalità, ha obliato la valenza di detti requisiti (si ripete, competenza e professionalità), sostituendoli con altri (serietà ed efficienza), che il regolamento impugnato ha fatto propri, ma che non soddisfano, però, secondo i ricorrenti, le esigenze considerate dal legislatore comunitario e da quello nazionale delegante.

Tali ultime esigenze i ricorrenti ritengono, invece, insopprimibili, soprattutto osservando che, per un vasto ventaglio di materie, l'art. 5 dello stesso d.lgs. 28/2010, pure dai ricorrenti sospettato di incostituzionalità, rende l'esperimento della mediazione condizione di procedibilità della domanda giudiziale.



E allora, per effettuare in questa sede autonomamente e compiutamente la disamina della eventuale fondatezza di un siffatto impianto argomentativo — prescindendo, cioè, dalle questioni di costituzionalità — il Collegio dovrebbe sottoporre l'art. 60 della l. n. 69 del 2009 e l'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010 ad una interpretazione costituzionalmente orientata, che tenga conto della necessità di una stretta continuità e coerenza delle disposizioni, tra di esse ed in relazione all'art. 4 della direttiva 2008/52/CE.

Ciò al fine di risolvere ermeneuticamente il problema consistente nella non sovrapponibilità dei concetti di «competenza», «professionalità», nonché «serietà ed efficienza», alternativamente utilizzati dalle fonti regolatrici della materia (rispettivamente, direttiva, legge delega e decreto delegato), individuando, anche alla luce degli scopi e dei principi fondanti che esse assumono, il parametro normativo specifico in relazione al quale apprezzare se la disposizione regolamentare impugnata (art. 4) presenti le caratteristiche della completezza e della congruenza.

In tal modo, non solo non si porrebbe la necessità di scrutinare in via incidentale l'art. 16 del d.lgs. 28/2010, ma anche l'art. 5 dello stesso d.lgs. 28/2010 rimarrebbe sullo sfondo della controversia, senza essere direttamente investito dalla sua definizione.

Ma il Collegio ritiene che una siffatta impostazione non sia oggettivamente perseguibile.

Ciò in quanto essa non esaurirebbe che in una misura molto limitata l'ambito delle questioni sottoposte a giudizio, lasciando, in particolare, aperto l'interrogativo di quale sia il ruolo che l'ordinamento giuridico nazionale intende effettivamente affidare alla mediazione.

Laddove, invece, è proprio la puntuale individuazione di tale ruolo ad essere imprescindibilmente pregiudiziale all'apprezzamento dei requisiti che, in via attuativa-amministrativa, è legittimo richiedere al mediatore ovvero da cui è legittimamente consentito prescindere.

È infatti intuitivo, anche sotto il profilo del grado di affidamento da ingenerarsi verso l'esterno in relazione alla figura del mediatore, e che si riflette nella professionalità che in capo al medesimo l'amministrazione è tenuta a verificare, che:

una cosa è la costruzione della mediazione come strumento cui lo Stato in un vasto ambito di materie obbligatoriamente e preventivamente rimandi per l'esercizio del diritto di difesa in giudizio;

altra cosa è la costruzione della mediazione come strumento generale normativamente predisposto, di cui lo Stato incoraggi o favorisca l'utilizzo, lasciando purtuttavia impregiudicata la libertà nell'apprezzamento dell'interesse del privato ad adirla ed a sopportarne i relativi effetti e costi.

In altre parole, non pare potersi porre fondatamente in dubbio che la disamina rimessa a questa sede in ordine alla valutazione della fondatezza delle descritte doglianze, in relazione alle norme del regolamento n. 180 del 2010 interessate dalla domanda demolitoria nei sensi sopra precisati, non possa prescindere dall'accertamento della correttezza, in raffronto ai criteri della legge delega ed ai precetti costituzionali, e tenuto conto delle disposizioni comunitarie, delle scelte operate dal legislatore delegato laddove:

all'art. 16, ha conformato gli organismi di conciliazione a parametri, o meglio a qualità, che attengono esclusivamente ed essenzialmente all'aspetto della funzionalità generica, e che, per contro, sono scevri da qualsiasi riferimento a canoni, tipologici tecnici o professionali di carattere qualificatorio ovvero strutturale;

al contempo, all'art. 5, ha configurato, per le materie ivi previste, l'attività da questi posta in essere come insopprimibile fase preprocessuale, cui altre norme del decreto assicurano effetti rinforzati, ed, in quanto tale, suscettibile, in ogni suo possibile sviluppo, o di conformare definitivamente i diritti soggettivi da esso coinvolti, o di incidervi, comunque, anche laddove ne residui la giustiziabilità nelle sedi istituzionali e si intenda adire la tutela giudiziale.

E ciò anche tenendo particolarmente conto, sotto un profilo più generale, del fatto che nel decreto legislativo n. 28 del 2010 si rinvergono, come al Collegio sembra palese, elementi che fanno emergere due scelte di fondo che, in relazione ai diritti disponibili e nelle materie considerate, in misura inversamente proporzionale, ma biunivocamente, mirano, con forza cogente, l'una, alla de-istituzionalizzazione e de-tecnicizzazione della giustizia civile e commerciale nelle materie stesse, e, l'altra, alla enfaticizzazione di un procedimento para-volontario di componimento delle controversie nelle materie stesse, che, però, per come strutturate, non risultano omogenee con una ulteriore scelta pure ivi operata.

Che consiste nel disporre che l'atto che conclude la mediazione, sottoposto ad omologazione, possa acquistare efficacia di titolo esecutivo per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione in forma specifica e per l'iscrizione di ipoteca giudiziale (art. 12, d.lgs. 28/10) — rientrando, così, a pieno titolo tra gli atti aventi gli stessi effetti giuridici tipici delle statuizioni giurisdizionali — laddove, nel corso della mediazione, ed ai sensi decreto legislativo stesso, il profilo della competenza tecnica del mediatore sbiadisce, e, vieppiù, anche il diritto positivo viene in evidenza solo sullo sfondo, come cornice esterna ovvero come generale limite alla convenibilità delle posizioni giuridiche in essa coinvolte (divieto di omologare accordi contrari all'ordine pubblico o a norme imperative, art. 12 del d.lgs. n. 28 del 2010).



E allora, per assicurare la certezza della fattibilità del descritto meccanismo, al fine di escludere che lo stesso ridondi in danno del diritto di difesa in giudizio garantito dall'art. 24 Cost., risulta insopprimibile la necessità che l'interpretazione dell'art. 16 del d.lgs. 28/2010 [propedeutica alla disamina della impugnata disposizione regolamentare dell'art. 4)] sia correlata con quanto previsto dall'art. 5 dello stesso decreto (entrambi nelle parti precisate al punto 9), il cui combinato disposto costituisce il vero perno della regolazione delegata.

Tale ultima norma, però, per le ragioni che si passa ad illustrare, non risulta al Collegio trovare una rispondenza nella legge delega, con conseguente violazione dell'art. 77 Cost.

12. Nell'illustrare il complessivo quadro normativo della fattispecie, si è dato conto che la direttiva 21 maggio 2008, n. 2008/52/CE è chiara nell'affermare, all'ottavo considerando ed all'art. 1, che il campo privilegiato di applicazione delle disposizioni comunitarie sulla mediazione in materia civile e commerciale è rappresentato dalle controversie transfrontaliere, ma che nulla dovrebbe vietare agli Stati membri di stenderla ai «procedimenti di mediazione interni».

L'intento della direttiva sul punto è chiaro.

La immediata disponibilità nell'ambito dell'Unione europea del servizio di mediazione in relazione alle controversie transfrontaliere nelle materie civili e commerciali risponde, infatti, con efficacia apprezzabile a prima vista, alla necessità di superare le problematiche solitamente e squisitamente proprie di tali tipologie di controversie, quali l'individuazione dell'ordinamento statale applicabile e del giudice competente, contribuendo, così, ad una soluzione rapida ed efficace delle ragioni del contendere, che altrettanto indubitabilmente manifesta il ruolo di elemento necessario al corretto funzionamento del mercato interno, anche tenuto conto che la materia degli scambi commerciali non è ontologicamente estranea alla composizione amichevole delle controversie.

Al contempo, il legislatore comunitario esprime evidentemente l'avviso che nulla osta a che la mediazione, quale strumento tendenzialmente generale di risoluzione delle controversie, sia valorizzata dalle singole legislazioni nazionali, mediante l'esercizio di un'opzione estensiva dell'istituto, come delineato nei tratti salienti dalla direttiva, che ne comporti l'applicazione anche a quelle che esulano dal campo dei rapporti transfrontalieri, e che ricadono interamente nell'ambito degli ordinamenti interni degli Stati membri.

Secondo le attribuzioni proprie dell'ordinamento nazionale vigente, l'eventuale adesione, di carattere pacificamente discrezionale, a siffatta ipotesi ampliativa, e, conseguentemente, la competenza ad esercitare opzione nei detti sensi, non può che essere individuata che in capo alla fonte normativa primaria [art. 111 Cost.; art. 117, lett. l) ed m) Cost.].

E ciò anche perché, come meglio in seguito, essa non esaurisce le scelte da compiersi, ma costituisce il presupposto da cui scaturisce la necessità di operare altre scelte, che ineriscono, se così si può dire, ai massimi livelli del sistema nazionale della «giustizia» in materia civile.

Si pone, indi, la necessità di verificare se le scelte effettuate dal legislatore delegato, con specifico riferimento alle prime tre disposizioni dell'art. 5 del d.lgs. 28/2010, possano essere ascritte, nelle parti fondanti, all'art. 60 della più volte richiamata l. n. 69 del 2009.

È il caso di chiarire che ad analoga necessità condurrebbe anche l'eventualità che l'art. 60 della l. n. 69 del 2009, oltre a porsi in continuità con la direttiva 21 maggio 2008, n. 2008/52/CE — come sembra al Collegio palese ancorché la stessa non venga richiamata nel testo dell'articolo, che rimanda però al «rispetto» ed alla «coerenza» con la normativa comunitaria [comma 2 e comma 3, lett. c)], e come è in effetti sembrato palese anche al legislatore delegato, che l'ha citata nel preambolo — esprima anche l'ulteriore ed autonomo intendimento del legislatore di approntare soluzioni volte a fronteggiare le note problematiche connesse nel nostro ordinamento al processo civile.

In tale ultimo senso sembrano, per vero, militare sia l'inserimento dell'art. 60 non nella legge comunitaria annuale bensì in un corpus normativo per «lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile», sia la dizione utilizzata dal comma 2 dello stesso articolo, che qualifica la delega conferita al Governo ai sensi del comma 1 che lo precede («in materia di mediazione e di conciliazione in ambito civile e commerciale») quale «riforma».

Infatti, quand'anche ci si trovasse di fronte ad una autonoma «riforma» di carattere ordinamentale, meramente occasionata dall'obbligo di recepire la direttiva n. 2008/52/CE, da cui mutua il contenuto essenziale, ma senza che l'intento recettivo esaurisca le intenzioni del legislatore, a maggior ragione si imporrebbe l'indagine sull'oggetto che costituisce il reale ambito della delega, che non potrebbe essere sic et simpliciter derivato dalle disposizioni comunitarie in corso di recepimento.

13. Ma il Collegio non rinviene nella legge delega alcun elemento che consenta di ritenere che la regolazione della materia andasse effettuata nei sensi prescelti dalle prime tre previsioni dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010.

E ciò per le ragioni che si passa ad illustrare.



13.1. Va subito chiarito che, laddove indubitabilmente è ascrivibile al più volte nominato art. 60 della l. 60/09 la scelta di ampliare il ricorso alla mediazione nelle controversie interne in ambito civile e commerciale, nessuno dei criteri e principi direttivi previsti e nessuna altra disposizione dell'articolo espressamente assume l'intento deflattivo del contenzioso giurisdizionale o configura l'istituto della mediazione quale fase pre-processuale obbligatoria.

Né detto tema può ritenersi rientrante nell'ambito di libertà, ovvero nell'area di discrezionalità commessa alla legislazione delegata, esso non costituendo, per quanto sopra riferito e per quanto in seguito, né un mero sviluppo delle scelte effettuate in sede di delega né una fisiologica attività di riempimento o di coordinamento normativo, sia che si tratti di recepire la direttiva comunitaria n. 2008/52/CE sia che si tratti della riforma del processo civile.

Ne consegue che, ai fini della positiva valutazione della costituzionalità della previsione, tenendo conto del silenzio serbato dal legislatore delegante sullo specifico tema, occorrerebbe almeno che l'art. 60 lasci trasparire elementi in tal senso univoci e concludenti.

Ma così non è.

13.2. Va poi anche escluso che l'art. 60 della legge n. 69 del 2009, con la locuzione del relativo comma 2 (regolare la riforma «nel rispetto e in coerenza con la normativa comunitaria») ovvero con il principio e criterio direttivo posto alla lett. c) del comma 3 («disciplinare la mediazione nel rispetto della normativa comunitaria») possa essere inteso quale delega al Governo a compiere ogni e qualsivoglia scelta latamente occasionata dalla direttiva comunitaria n. 2008/52/CE, che, come sopra si è rilevato, il Governo non è stato neanche espressamente chiamato a recepire.

Ma, sul punto, come già sopra accennato, è ancor più decisivo osservare che varie sono le opzioni da considerare a termini della direttiva in parola.

La prima e la più significativa, nonché quella chiaramente compiuta dall'art. 60, è indubbiamente quella relativa alla estensione dell'applicazione delle disposizioni comunitarie sulla mediazione anche ai procedimenti interamente ricadenti nell'ordinamento nazionale, per i quali essa non è originariamente ed obbligatoriamente prevista.

La seconda è quella di valutare se il procedimento di mediazione debba essere «avviato dalle parti, suggerito od ordinato da un organo giurisdizionale o prescritto dal diritto di uno Stato membro» [art. 3, lett. a), direttiva n. 2008/52/CE].

La terza, logicamente conseguente all'ultima delle opzioni della seconda, è quella di apprezzare se, dinamicamente, lasciare «impregiudicata la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio oppure soggetto a incentivi o sanzioni, sia prima che dopo l'inizio del procedimento giudiziario» (art. 5, par. 2, direttiva n. 2008/52/CE).

Il tutto, tenendo comunque conto del limite costituito dalla necessità di non impedire «alle parti di esercitare il diritto di accesso al sistema giudiziario» (art. 5, par. 2, direttiva n. 2008/52/CR).

I ricambi della scelta estensiva dell'istituto della mediazione dal campo privilegiato delle controversie transfrontaliere a quello dei procedimenti interamente ricadenti nell'ordinamento interno sono, indi, molteplici, ed attengono precipuamente alle varie modalità con cui tale estensione, salvaguardando l'accesso alla giustizia, può essere effettuata nei singoli ordinamenti, ed, in primis, all'opzione di rendere il ricorso alla mediazione «prescritto dal diritto», indi «obbligatorio» e «soggetto a sanzioni».

Quand'anche, pertanto, dovesse ritenersi che l'art. 60 si ponga un intento integralmente recettivo della direttiva n. 2008/52/CE, il silenzio del legislatore delegante su tali ultime opzioni non ha, né può avere, alla luce della doverosa interpretazione della delega in conformità agli artt. 24 e 77 Cost., il significato di assentire la meccanica introduzione nell'ordinamento statale delle opzioni comunitarie che, rispetto al diritto di difesa come scolpito dall'art. 24 Cost., appaiono le più estreme, ovvero la «prescrizione di diritto» per talune materie dell'obbligatorietà del ricorso alla mediazione, e la predisposizione della massima «sanzione» per il suo eventuale inadempimento, quale è l'improcedibilità rilevabile anche d'ufficio, come, al contempo, ha fatto l'art. 5 del decreto delegato.

13.3. Va, altresì, chiarito che nessun elemento decisivo, sempre ai fini in parola, è ricavabile dal principio e criterio direttivo previsto dalla lett. a) della legge delega, laddove si dispone che la mediazione, finalizzata alla conciliazione, abbia per oggetto controversie su diritti disponibili, «senza precludere l'accesso alla giustizia».

Tale principio e criterio direttivo, infatti, nella dinamica della delega, non sembra assumere altro ruolo che quello di richiamare l'attenzione sulla necessità di rispettare un principio assoluto e primario dell'ordinamento nazionale (art. 24 della Costituzione) e di quello comunitario.

Ciò posto, è vero che l'accesso alla giustizia potrebbe non ritenersi ex se precluso dalla previsione di una fase pre-processuale, che, ancorché obbligatoria, lasci comunque aperta la facoltà di adire la via giurisdizionale.

Infatti, secondo il costante insegnamento del Giudice delle leggi, l'art. 24 Cost. non impone che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre allo stesso modo e con i medesimi effetti, e non vieta quindi che la legge possa subordinare l'esercizio dei diritti a controlli o condizioni, purché non vengano imposti oneri tali o non vengano



prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (Corte Cost., 21 gennaio 1988, n. 73; 13 aprile 1977, n. 63; sul punto, non può non richiamarsi anche la recente sentenza della Corte di Giustizia CE, IV, 18 marzo 2010).

Ma è altresì vero:

sia che, proprio in forza delle statuizioni appena citate, le modalità di una siffatta previsione non sono influenti al fine di valutarne la conformità a Costituzione;

sia che nell'ordinamento giuridico vigente, e specificamente in quello che regola la delega legislativa, non tutto ciò che è in via generale permesso all'autorità delegante può ritenersi anche assentito alla sede delegata.

Di talché, anche potendosi ammettere che le prime tre disposizioni del comma 1 dell'art. 5 del d.lgs. 28/2010, isolatamente considerate, possano non essere in contrasto con il principio costituzionale del diritto alla difesa, alla stessa conclusione potrebbe non pervenirsi tenendo conto degli effetti del loro coordinamento con altre disposizioni dello stesso d.lgs., e, segnatamente, con l'art. 16. In ogni caso, poi, attesa la natura della fonte, occorrerebbe rinvenirne il fondamento in un altro principio e criterio direttivo della delega.

Ma, come si è già accennato, ciò non è dato.

13.4. Atteso, quindi, che i principi e criteri direttivi, appena esaminati appaiono neutrali al fine di apprezzare la rispondenza dell'art. 5 del d.lgs. 28/10 alla legge delega, va osservato, vieppiù, che ben due principi e criteri, direttivi depongono, invece, a favore della non rispondenza.

13.4.1. Con il principio e criterio direttivo previsto dall'art. 60, lett. c), si prevede che la mediazione sia disciplinata anche «attraverso l'estensione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5».

Il decreto legislativo 5/2003 reca la «Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della l. 3 ottobre 2001, n. 366», e nel titolo VI, dedica(va) alla conciliazione stragiudiziale gli artt. da 38 a 40, ora abrogati proprio dall'art. 23 del d.lgs. n. 28 del 2010.

Il richiamo dell'art. 60 in parola al d.lgs. 5/2003 fa escludere che la puntuale scelta operata dal comma 1 dell'art. 5 del d.lgs. 28/2010 possa essere ascritta al legislatore delegante.

Infatti, il d.lgs. 5/2003, segnatamente, all'art. 40, comma 6, molto più limitatamente di quanto previsto dal ridetto art. 5, e solo nello scenario in cui «il contratto ovvero lo statuto della società prevedano una clausola di conciliazione e il tentativo non risulti esperito», prevede che «il giudice, su istanza della parte interessata proposta nella prima difesa dispone la sospensione del procedimento pendente davanti a lui fissando un termine di durata compresa tra trenta e sessanta giorni per il deposito dell'istanza di conciliazione davanti ad un organismo di conciliazione ovvero quello indicato dal contratto o dallo statuto».

Il modello legale valorizzato dall'art. 60 della l. 69/90 mediante il richiamo al d.lgs. 5/2003 è quello, quindi, in cui si versa innanzitutto in un ambito già delineato da norme di fonte volontaria privata (contratto o statuto sociale).

In tale quadro, è comunque rimesso ad un altro momento volontario privato, ovvero alla facoltà della parte che vi ha interesse, e non alla forza cogente della legge, far constare nel giudizio già interposto, ed entro termini prestabiliti, la sussistenza di una clausola conciliativa ed il mancato esperimento della conciliazione.

Ed anche qualora la parte ritenga di avvalersi di tale facoltà, il procedimento giudiziale non si estingue, ma, molto più limitatamente, deve essere sospeso per il periodo necessario ad esperire la conciliazione.

Il decreto legislativo 5/2003 delinea, dunque, una fattispecie nella quale l'esistenza di un modulo normativo di composizione delle controversie alternativo alla giurisdizione, di cui l'interessato non si sia avvalso, né pospone de iure il suo diritto di difesa in giudizio né lo rende, eventualmente, inutiliter esercitato, come, invece, fanno le prime tre disposizioni del comma 1 dell'art. 5 del d.lgs. 28/2010.

È bene aggiungere che nulla muta, poi, considerando che il decreto delegato n. 28 del 2010, al comma 2 dello stesso art. 5, affianca al meccanismo sospetto di incostituzionalità di cui al comma 1 anche un meccanismo coincidente a quello appena descritto, ascrivibile al modello richiamato dal legislatore delegante (d.lgs. 5/2003), in forza del quale è il giudice adito, anche in sede di appello, che, valutati una serie di elementi, invita le parti a procedere alla mediazione e differisce la decisione giurisdizionale: tale disposizione, infatti, tiene comunque «Fermo quanto previsto dal comma 1...».

Anzi, il comma 2 dell'art. 5 lumeggia maggiormente la incisività della diversa scelta compiuta dal legislatore delegato al comma 1 dello stesso articolo, di subordinare nelle materie ivi previste il diritto di difesa in giudizio all'esperimento della mediazione, rendendo ancor più pressante l'esigenza che di una siffatta scelta si individui il preciso fondamento nella legge delega.





13.4.2. A sua volta, la lett. *n*) del più volte richiamato art. 60 prevede il dovere dell'avvocato di informare il cliente, prima dell'instaurazione del giudizio, della «possibilità», e non dell'obbligo, di avvalersi dell'istituto della conciliazione nonché di ricorrere agli organismi di conciliazione.

Anche tale disposizione non consente di ritenere che l'art. 5 del d.lgs. 20/10, al comma 1, nelle tre prime disposizioni, trovi un riscontro nella legge delega 69/09.

Infatti, la possibilità è, per definizione, diversa dall'obbligatorietà, e l'accentuazione di tale differenza non può ritenersi superflua, vertendosi nel campo della deontologia professionale, ovvero in un complesso di obblighi e doveri la cui inosservanza può determinare conseguenze pregiudizievoli in base all'ordinamento civile (risarcimento del danno), amministrativo (sanzioni disciplinari) e pubblicistico (art. 4, comma 4, d.lgs. 28/2010), che richiedono l'esatta individuazione del precetto presidiato dalle sanzioni.

Tant'è che lo stesso decreto delegato 28/2010 ha dovuto differenziare, al comma 4 dell'art. 4, l'ipotesi in cui l'avvocato omette di informare il cliente della «possibilità» di avvalersi della mediazione, da quella in cui l'omissione informativa concerne i casi in cui «l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale».

E ciò ancorché poi, alquanto sorprendentemente, l'art. 4, comma 4 in parola non diversifichi la sanzione correlata alle due fattispecie, che sono state entrambe ricondotte alla unica categoria della «violazione degli obblighi di informazione» e all'annullabilità del contratto intercorso tra l'avvocato e l'assistito, nonostante la assai maggior pregiudizievolezza della seconda.

14. Nessuna delle problematiche di rilievo costituzionale sopra evidenziate viene risolta dalle difese formulate dalle amministrazioni resistenti.

14.1. Si opina che lo schema procedimentale seguito è quello dell'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203, in tema di controversie agrarie.

L'argomentazione non è soddisfacente.

Detta risalente legge, che effettivamente configura un meccanismo in forza del quale il previo esperimento del tentativo di conciliazione assume la condizione di presupposto processuale, la cui carenza preclude al giudice eventualmente adito di pronunciare nel merito della domanda (Cass. SS.UU., 20 dicembre 1985, n. 6517), oltre a concernere le limitatissime (rispetto alle materie di cui all'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010) ipotesi dei contratti agrari, non figura menzionata in alcuna parte della legge delega, che richiama, invece, la completamente diversa fattispecie normativa del già citato d.lgs. n. 5 del 2003, sopra illustrata.

14.2. L'assunzione di finalità deflative del contenzioso giudiziale, l'apprezzamento dell'equilibrio della soluzione prescelta e delle eccezioni previste rispetto all'esercizio del diritto di azione ex art. 24 Cost. e all'interesse generale alla sollecita definizione della giustizia ed al contenimento «dell'abuso del diritto alla tutela giurisdizionale» — posto che una siffatta tipologia di «abuso» possa essere legittimamente e genericamente visualizzata, a termini dell'ordinamento nazionale vigente, unico parametro lecito nella prospettiva propria dell'argomentazione, solo sulla scorta del dato costituito dal numero di contenziosi civili pendenti — non sono qui in discussione.

Si tratta, infatti, di questioni di merito sottratte all'ambito proprio del giudizio amministrativo, laddove, invece, più a monte, occorre verificare, in osservanza delle regole proprie dello scrutinio incidentale di costituzionalità di cui all'art. 1 della l. cost. n. 1 del 1948, se trattasi di scelte che il Governo era legittimato ad attuare, e con le previste modalità, in forza delle attribuzioni delegate dal Parlamento.

14.3. È fuori tema e non coglie comunque nel segno, per le stesse ragioni appena riferite e per quanto al punto 13.3., ogni questione attinente alle indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza comunitaria in tema di telecomunicazioni invocata dalle parti resistenti, in relazione alla astratta possibilità per il legislatore nazionale di sottoporre l'esercizio dei diritti fondamentali a restrizioni compatibili con obiettivi di interesse generale, a condizione che essi siano perseguiti in modo non sproporzionato o inaccettabile, ed alla verifica del rispetto di siffatte condizioni da parte delle norme delegate.

14.4. Non è vero, per quanto pure in precedenza riferito, che l'unico limite posto al decreto delegato è quello del rispetto della possibilità di accesso alla giustizia.

Si è infatti sopra dato conto che nell'art. 60 della l. n. 69 del 2009 sussistono alcuni elementi di carattere positivo univoci e concludenti, tra cui primariamente il richiamo alle già illustrate disposizioni di cui al decreto legislativo n. 5 del 2003 (artt. da 38 a 40, ora abrogati dall'art. 23 del d.lgs. n. 28 del 2010), che, nel rapporto tra mediazione e processo, delineano un equilibrio molto diverso da quello assunto dal comma 1 dell'art. 5.

Né è conducente, per quanto sopra pure diffusamente esposto (13.2), affermare che la normativa comunitaria fa esplicito riferimento all'ipotesi di mediazione obbligatoria anche negli specifici termini estremi fatti propri dal legislatore delegato (e non, si ribadisce, dalla legge delega), atteso che essi, nel contesto comunitario, come sopra acclarato, costituiscono previsioni via via «facoltizzate».



Quanto all'affermazione che, ai fini dell'introduzione della obbligatorietà della mediazione, sono state prescelte controversie che traggono origine da rapporti particolarmente conflittuali, quali quelle attinenti al risarcimento del danno, e che sono caratterizzate da maggior complessità e durata, essa, oltre a inverare ancora un giudizio di merito non consono alla presente sede, sembra deporre a favore delle tesi ricorsuali, più che confutarle.

Il problematico contesto sopra considerato non muta, infine, tenendo conto delle materie (d.lgs. 8 settembre 2007, n. 179, Camera di conciliazione e arbitrato presso la Consob; art. 128-*bis* del d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 e s.m.i., t.u. in materia bancaria e creditizia, risoluzione stragiudiziale delle controversie tra le banche e gli intermediari finanziari e la clientela), per le quali è già previsto un procedimento conciliativo, trattandosi, anche qui, di elementi che si profilano di assoluta neutralità in relazione alle questioni dibattute in questa sede.

15. Tutto quanto sin qui argomentato giustifica la valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, comma 1, primo periodo (che introduce a carico di chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa alle controversie nelle materie espressamente elencate l'obbligo del previo esperimento del procedimento di mediazione), secondo periodo (che prevede che l'esperimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale), terzo periodo (che dispone che l'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto o rilevata d'ufficio dal giudice);

dell'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, comma 1, laddove dispone che abilitati a costituire organismi deputati, su istanza della parte interessata, a gestire il procedimento di mediazione sono gli enti pubblici e privati, che diano garanzie di «serietà ed efficienza».

15.1. In particolare, le disposizioni di cui sopra risultano in contrasto con l'art. 24 Cost. nella misura in cui determinano, nelle considerate materie, una incisiva influenza da parte di situazioni preliminari e pregiudiziali sull'azionabilità in giudizio di diritti soggettivi e sulla successiva funzione giurisdizionale statale, su cui lo svolgimento della mediazione variamente influisce.

Ciò in quanto esse non garantiscono, mediante un'adeguata conformazione della figura del mediatore, che i privati non subiscano irreversibili pregiudizi derivanti dalla non coincidenza degli elementi loro offerti in valutazione per assentire o rifiutare l'accordo conciliativo, rispetto a quelli suscettibili, nel prosieguo, di essere evocati in giudizio.

15.2. Le disposizioni in parola risultano altresì in contrasto con l'art. 77 Cost., atteso il silenzio serbato dal legislatore delegante in tema di obbligatorietà del previo esperimento della mediazione al fine dell'esercizio della tutela giudiziale in determinate materie, nonché tenuto conto del grado di specificità di alcuni principi e criteri direttivi fissati dalla legge delega, art. 60 della l. 69/09, che risultano stridenti con le disposizioni stesse.

In particolare, alcuni principi e criteri direttivi [lett. c); lett. n)] fanno escludere che l'obbligatorietà del previo esperimento della mediazione al fine dell'esercizio della tutela giudiziale in determinate materie possa rientrare nella discrezionalità commessa alla legislazione delegata, quale mero sviluppo o fisiologica attività di riempimento della delega, anche tenendo conto della sua *ratio* e finalità, nonché del contesto normativo comunitario al quale è ricollegabile.

15.3. Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) interlocutoriamente pronunciando sui ricorsi di cui in epigrafe, così dispone:*

*1) riunisce i ricorsi n. 10937 del 2010 e n. 11235 del 2010, connessi oggettivamente e parzialmente connessi soggettivamente;*

*2) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 24 e 77 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, comma 1, primo periodo (che introduce a carico di chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa alle controversie nelle materie espressamente elencate l'obbligo del previo esperimento del procedimento di mediazione), secondo periodo (che prevede che l'esperimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale), terzo periodo (che dispone che l'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto o rilevata d'ufficio dal giudice);*



3) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 24 e 77 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, comma 1, laddove dispone che abilitati a costituire organismi deputati, su istanza della parte interessata, a gestire il procedimento di mediazione sono gli enti pubblici e privati, che diano garanzie di serietà ed efficienza;

4) dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

5) ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 9 marzo 2011 con l'intervento dei magistrati.

*Il Presidente:* GIOVANNINI

*Il consigliere:* POLITI

*Il consigliere estensore:* BOTTIGLIERI

Depositata in segreteria il 12 aprile 2011.

11C0783

## N. 269

*Ordinanza del 7 settembre 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia sul ricorso proposto da Gaetano Costa contro il Ministero della salute*

**Giustizia amministrativa - Azione di annullamento della sentenza di condanna - Previsione che la domanda risarcitoria può essere formulata nel corso del giudizio o, comunque, sino a centoventi giorni dal passaggio in giudicato della relativa sentenza - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del diritto di azione e difesa in giudizio - Interferenza sul potere giurisdizionale - Lesione del principio di tutela giurisdizionale.**

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 30, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, 103 e 113.

## IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 671 del 2011, proposto da Gaetano Costa, rappresentato e difeso dagli avv. Maria Licata e Giuseppe Ribaudò, con domicilio eletto presso l'avv. Giuseppe Ribaudò in Palermo, via M. Stabile 241;

Contro Ministero della salute, in persona del Ministro pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, presso i cui uffici, in Palermo, via A. De Gasperi 81, è domiciliato per legge;

Per l'esecuzione della sentenza del T.A.R. Sicilia, sede di Palermo, n. 4140 del 20 dicembre 2006.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero della salute;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 5 luglio 2011 il dott. Giovanni Tulumello e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con ricorso per esecuzione di giudicato notificato il 25 marzo 2011, e depositato il successivo 31 marzo, il prof. Gaetano Costa ha chiesto l'esecuzione della sentenza di questo T.A.R. n. 4140 del 20 dicembre 2006, confermata a seguito di decisione del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, n. 1042 del 15 dicembre 2008.





**Conclusioni della ricorrente**

La ricorrente chiede che la Corte voglia:

- annullare la sentenza nella parte in cui respinge il ricorso della Melco dinanzi al Tribunale;
- annullare gli articoli della decisione non ancora annullati dalla sentenza, nella parte in cui si applicano alla Melco e alla TMT&D per il periodo nel quale la Melco era solidalmente responsabile, insieme alla Toshiba, per le attività della TMT&D;
- in ogni caso, condannare la Commissione alle proprie spese e a quelle della Melco relative al presente procedimento e a quello dinanzi al Tribunale.

**Motivi e principali argomenti**

La ricorrente deduce che il Tribunale ha commesso significativi errori di diritto nella valutazione delle prove relative all'esistenza dell'asserita «intesa comune».

- Il Tribunale distorce le informazioni relative all'esistenza dell'«intesa comune».
- Il Tribunale non ha applicato i criteri corretti di esame delle prove e ha violato il principio giurisprudenziale secondo cui le dichiarazioni contrarie agli interessi del dichiarante devono, in linea di principio, essere considerate particolarmente affidabili.
- Il Tribunale ha applicato erroneamente la giurisprudenza in materia di criteri e valutazione della prova nel concludere che la dichiarazione del sig. M. è credibile e dotata di valore probatorio.
- Il Tribunale ha applicato erroneamente la normativa sulla corroborazione alla risposta della Fuji alla comunicazione degli addebiti.
- Il Tribunale non ha considerato l'effetto complessivo delle singole violazioni, da parte della Commissione, dei diritti della difesa e ad un processo equo della Melco.
- Il Tribunale ha violato i diritti della difesa della Melco, in particolare la presunzione di innocenza, richiedendole di fornire la prova negativa del fatto che essa non aveva commesso alcuna infrazione.
- Il Tribunale ha violato la presunzione di innocenza e ha applicato erroneamente principi di diritto, rifiutando di prendere in considerazione la diversa spiegazione plausibile.

La ricorrente deduce inoltre che il Tribunale ha commesso gravi errori di diritto nel valutare la presunta durata dell'asserita infrazione.

- Il Tribunale non ha fornito prova adeguata della presunta durata dell'asserita infrazione.

—————

**Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Giudice di Pace di Mercato San Severino (Italia) il 26 settembre 2011 — *Ciro Di Donna/Società imballaggi metallici Salerno Srl (SIMSA)***

(Causa C-492/11)

(2011/C 347/25)

*Lingua processuale: l'italiano*

**Giudice del rinvio**

Giudice di Pace di Mercato San Severino

**Parti nella causa principale**

*Ricorrente:* *Ciro Di Donna*

*Convenuta:* *Società imballaggi metallici Salerno Srl (SIMSA)*

**Questione pregiudiziale**

Se gli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 come adottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, la direttiva 2008/52/CE <sup>(1)</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008 relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale, il principio generale del diritto dell'Unione di tutela giurisdizionale effettiva ed, in generale, il diritto dell'Unione nel suo complesso ostino a che venga introdotta in uno degli Stati membri dell'Unione europea una normativa come quella recata, in Italia, dal D. Lgs. n. 28/2010 e dal decreto ministeriale n. 180/2010, come modificato dal decreto ministeriale n. 145/2011, secondo la quale:

- il giudice può desumere, nel successivo giudizio, argomenti di prova a carico della parte che ha mancato di partecipare, senza giustificato motivo, ad un procedimento di mediazione obbligatoria;
- il giudice deve escludere la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice che ha rifiutato una proposta di conciliazione, riferibili al periodo successivo alla formulazione della stessa, e deve condannarla al rimborso delle spese sostenute dalla parte soccombente relative allo stesso periodo, nonché al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di un'ulteriore somma di importo corrispondente a quella già versata per l'imposta dovuta (contributo unificato), se la sentenza con la quale definisce la causa intentata dopo la formulazione della proposta rifiutata corrisponda interamente al contenuto della proposta stessa;

- il giudice, ricorrendo gravi ed eccezionali ragioni, può escludere la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice per l'indennità corrisposta al mediatore e per il compenso dovuto all'esperto, anche se il provvedimento che definisce il giudizio non corrisponda interamente al contenuto della proposta;
- il giudice deve condannare, al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio, la parte che non abbia partecipato al procedimento di mediazione senza giustificato motivo;
- il Mediatore può, o addirittura deve, formulare una proposta di conciliazione anche in mancanza di accordo delle parti ed anche in caso di mancata partecipazione delle parti alla procedura;
- il termine entro cui deve concludersi il tentativo di mediazione può arrivare fino a quattro mesi;
- pur dopo il decorso del termine di quattro mesi dall'inizio della procedura l'azione sarà proponibile solo dopo che sarà stato acquisito, presso la segreteria dell'Organismo di mediazione, il verbale di mancato accordo, redatto dal Mediatore, con l'indicazione della proposta rifiutata;
- non è escluso che i procedimenti di mediazione possano moltiplicarsi — con conseguente moltiplicazione dei tempi di definizione della controversia — tante volte quante siano le domande nuove legittimamente proposte nel corso del medesimo giudizio nel frattempo iniziato;
- il costo della procedura di mediazione obbligatoria è almeno due volte più elevato di quello del processo giurisdizionale che la procedura di mediazione mira a scongiurare e la sproporzione aumenta esponenzialmente con l'aumentare del valore della controversia (fino a far diventare il costo della mediazione anche più che sestuplo rispetto al costo del processo giurisdizionale) o con l'aumentare della sua complessità (in tale ultimo caso rivelandosi necessaria la nomina di un esperto, da retribuirsi dalle parti della procedura, che aiuti il Mediatore in controversie che richiedono specifiche competenze tecniche senza che la relazione tecnica stilata dall'esperto o le informazioni da lui acquisite possano essere utilizzate nel successivo giudizio).

**Impugnazione proposta il 23 settembre 2011 dall'United Technologies Corp. avverso la sentenza del Tribunale (Ottava Sezione) 13 luglio 2011, causa T-141/07, United Technologies Corp./Commissione europea**

(Causa C-493/11 P)

(2011/C 347/26)

*Lingua processuale: l'inglese*

**Parti**

*Ricorrente:* United Technologies Corp. (rappresentanti: avv. A. Winckler, J. Temple Lang, solicitor, C.J. Cook, advocate, e avv. D. Gerard)

*Altra parte nel procedimento:* Commissione europea

**Conclusioni della ricorrente**

La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

- annullare la sentenza impugnata;
- in base agli elementi a sua disposizione, annullare parzialmente la decisione impugnata e ridurre l'importo delle ammende in essa fissato o, qualora lo giudichi opportuno, annullare la sentenza impugnata e rinviare la causa dinanzi al Tribunale per un riesame degli elementi di fatto rilevanti;
- condannare la Commissione alle spese del presente procedimento nonché a quelle sostenute dinanzi al Tribunale.

**Motivi e principali argomenti**

Con il primo motivo, la ricorrente contesta le conclusioni del Tribunale secondo cui la Commissione ha legittimamente imputato all'UTC la responsabilità derivante dalla condotta della GTO e delle filiali dell'Otis. Tale motivo è suddiviso in tre parti. In primo luogo, il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto sostanziale in quanto non si sarebbe attenuto al criterio giuridico in materia di inversione della presunzione di imputabilità derivante da una partecipazione al 100 % nel capitale di una filiale da parte della sua casa madre. In secondo luogo, l'interpretazione operata dal Tribunale dei criteri giuridici per l'inversione della presunzione di imputabilità violerebbe la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In terzo luogo, il Tribunale non avrebbe fornito una motivazione adeguata nella valutazione delle affermazioni specifiche formulate dall'UTC per confutare la presunzione di imputabilità.

Con il secondo motivo, la ricorrente afferma che il Tribunale non ha fornito una motivazione adeguata e ha commesso un errore di diritto per non avere esaminato le affermazioni formulate dall'UTC in merito alla violazione della parità di trattamento rispetto alla MEC.

(<sup>1</sup>) GU L 136, pag. 3.