



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 4.4.2001
COM(2001) 161 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

“ampliare l’accesso dei consumatori alla risoluzione alternativa delle controversie”

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

“ampliare l’accesso dei consumatori alla risoluzione alternativa delle controversie”

INTRODUZIONE

La presente comunicazione si basa sulle iniziative comunitarie in vigore¹ volte a cercare alternative al sistema giudiziario intese a promuovere l’accesso dei consumatori a soluzioni semplici, rapide, efficaci e poco costose di risoluzione delle controversie. Dalle discussioni condotte con diversi interessati emerge chiaramente che l’uso di metodi alternativi a carattere extragiudiziale per la risoluzione delle controversie è fondamentale per migliorare l’accesso dei singoli consumatori alla giustizia. Onde assicurare la fiducia dei consumatori nel mercato interno sono necessari meccanismi efficaci che diano loro strumenti realistici ed accessibili per chiedere la riparazione dei danni subiti.

Sebbene la raccomandazione 98/257/CE abbia fissato principi per assicurare la fiducia dei consumatori nelle procedure extragiudiziali, essi si limitavano agli organi extragiudiziali laddove un terzo propone o impone una decisione per risolvere la controversia. Onde assicurare una maggiore scelta e flessibilità ai consumatori, soprattutto alla luce del commercio elettronico (e-commerce) e degli sviluppi intervenuti nella tecnologia delle comunicazioni, la presente comunicazione concerne una raccomandazione della Commissione [...] sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo non coperti dalla raccomandazione 98/257/CE.

L’importanza della fiducia, sia da parte dei consumatori che delle aziende, è stata ribadita in occasione del forum sul mercato interno organizzato congiuntamente dalla Commissione, dalla Presidenza francese e dal Parlamento europeo il 28-29 novembre 2000. Al forum, che ha registrato la presenza di più di 400 partecipanti, sono state espresse forti richieste di misure extragiudiziali per risolvere le controversie in quanto l’iter attraverso i tribunali era considerato troppo costoso e lungo.

La definizione di principi è essenziale per suscitare tale fiducia. Tuttavia, la Commissione ha anche iniziato ad affrontare gli ostacoli pratici legati all’acquisizione di informazioni sugli organi extragiudiziali di risoluzione delle controversie e sull’accesso agli stessi, creando una rete extragiudiziale europea (EEJ-Net) onde fornire informazioni e un sostegno pratico ai consumatori che scelgano di avvalersi di tali procedure. Inoltre, sono in corso di creazione reti settoriali specifiche come la rete per i reclami nei servizi finanziari, che integrano la rete generale fornendo una consulenza e un sostegno specialistici.

¹ In particolare la raccomandazione 98/257/CE 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. 31-34) e il documento di lavoro della Commissione sulla creazione di una rete europea extragiudiziale (EEJ-Net) (SEC (2000) 405).

ACCESSO ALLA GIUSTIZIA NEL MERCATO INTERNO

La continua espansione delle attività economiche nell'ambito del mercato interno significa che un numero crescente di attività dei consumatori non sono confinate allo Stato membro in cui essi risiedono. Ci si attende che tale tendenza si intensificherà ulteriormente con l'introduzione dell'euro, l'aumentato volume dei viaggi e l'uso delle nuove tecnologie per agevolare le vendite a distanza come ad esempio Internet, i metodi delle comunicazioni mobili e gli acquisti a domicilio tramite la TV digitale. Tutti questi metodi forniscono gli strumenti pratici per fare dei consumatori nazionali consumatori transfrontalieri attivi. Tuttavia, se si vuole che i consumatori si avvalgano di tali opportunità occorre garantire la loro partecipazione diretta.

Diversi strumenti comunitari² forniscono ai consumatori una serie di diritti di fondo. Tuttavia, se si vuole che tali diritti abbiano un valore pratico, vi devono essere meccanismi per assicurare il loro esercizio effettivo. Se si vuole che i consumatori siano sufficientemente fiduciosi da effettuare acquisti al di fuori del loro Stato membro e da cogliere le opportunità offerte dal mercato interno, essi hanno bisogno di essere rassicurati che, nel caso di questioni contenziose, potranno ottenere la riparazione dei danni subiti. La possibilità di utilizzare meccanismi alternativi rispetto ai tribunali può inoltre evitare che insorgano controversie fornendo alle parti un incentivo a comporre la questione prima di dover formalizzare i loro problemi innanzi a terzi. Perciò la sola presenza di queste procedure può servire a prevenire i problemi. Non è solo questione di promuovere la fiducia dei consumatori, ma anche di assicurare una concorrenza e un accesso effettivi al mercato interno per le aziende, soprattutto le PMI.

Le tecnologie della comunicazione che si stanno sviluppando dovranno svolgere un ruolo significativo nel fornire sia ai consumatori che alle aziende gli strumenti per risolvere una controversia, soprattutto laddove le parti risiedono in diversi ambiti giurisdizionali. L'esperienza dei metodi tradizionali di risoluzione delle controversie sarà essenziale per lo sviluppo di procedure nel contesto elettronico. Stanno già emergendo molti nuovi sistemi³ che prendono le mosse da metodi tradizionali con i vantaggi aggiuntivi della nuova tecnologia. Ad esempio, viene allargato l'accesso, la procedura diventa più celere e il controllo del processo risolutivo è posto più fermamente nelle mani delle parti interessate. La tecnologia avrà quindi un ruolo crescente onde agevolare la composizione delle controversie e dovrebbe mirare a provvedere una alternativa attendibile al ricorso ai tribunali. Ciò costituirà un fattore importante se si vuole assicurare la fiducia reciproca dei consumatori e delle aziende nel mercato interno.

RISOLUZIONE ALTERNATIVA DELLE CONTROVERSIE

La 'risoluzione alternativa delle controversie' (o 'RAC') copre tutta una varietà di organi extragiudiziali che rappresentano un'alternativa all'iter processuale nei tribunali. Le procedure di RAC possono comprendere, ma non esclusivamente, l'arbitrato, una valutazione

² Ad esempio la direttiva 84/450/CEE del Consiglio sulla pubblicità ingannevole (GU L/250, del 19.09.84), la direttiva 97/55/CE del Consiglio che modifica la direttiva 84/450/CEE al fine di includervi la pubblicità comparativa (GU L/290, del 23.10.97), la direttiva 93/13/CE del Consiglio sulle clausole vessatorie nei contratti stipulati con i consumatori (GU L/95, del 21.04.93), la direttiva 97/7/CE sui contratti stipulati a distanza (GU L/144, del 04.06.97) e la direttiva 99/44/CE su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo (GU L/171, del 07.07.99).

³ Ad esempio, Webtrader, ECODIR, Cybercourt, e-Mediator e ODR.NL.

neutrale di prima fase, una valutazione, mediazione e conciliazione ad opera di esperti. Di conseguenza, i meccanismi per risolvere le controversie possono andare da decisioni vincolanti a raccomandazioni o accordi tra le parti. Anche l'organizzazione e la gestione delle procedure di RAC possono variare; esse possono essere organizzate pubblicamente o privatamente e assumere la forma di sistemi di ombudsman, di commissioni dei reclami nell'interesse dei consumatori, di un mediatore privato, di associazioni di categoria, ecc. Queste diverse procedure hanno caratteristiche diverse e sono più o meno efficaci a seconda delle circostanze. È spesso inutile e fuorviante raggrupparle tutte in un'unica voce. Una distinzione utile è quella tra procedure nel cui ambito un terzo neutrale propone o formula una decisione e quelle in base alle quali il terzo neutrale tenta di fare incontrare le parti e le assiste nel trovare un'intesa di comune accordo. Quale di tali procedure sia più appropriata dipende dalla natura della controversia da risolversi. La Commissione ha già tenuto conto della prima categoria di procedure mediante alcune iniziative specifiche:

- **La comunicazione del 1998 sulla “risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo”⁴** faceva riferimento alla raccomandazione 98/257/CE che fissa 7 principi (indipendenza, trasparenza, contraddittorio, efficacia, legalità, libertà e rappresentanza) che la RAC in ciascuno Stato membro dovrebbe far valere nell'interesse degli utenti. Il rispetto di tale principio è volto a garantire i consumatori e gli operatori commerciali sul fatto che la loro causa sarà trattata con rigore, equità e indipendenza, con il vantaggio, ovviamente, di una risoluzione più semplice e più celere della loro controversia. Questi principi sono fondamentali per creare una fiducia reciproca in queste procedure, soprattutto laddove le parti sono site in diverse Stati membri. Tutti gli Stati membri hanno notificato alla Commissione gli organi extragiudiziali da essi ritenuti pienamente conformi a tali principi e questa informazione è stata resa disponibile sul sito web della Commissione. La presente comunicazione gioca d'anticipo sulla necessità e auspicabilità di creare una rete su scala dell'UE che unisca questi organi al fine di migliorare la trattazione delle controversie consumeristiche di natura transfrontaliera.
- In risposta agli ostacoli pratici legati alla realizzazione di una rete degli organi notificati, la Commissione ha proposto la creazione di una **Rete extragiudiziale europea (EEJ-Net)⁵**. La EEJ-Net costituirà una struttura di comunicazione e di sostegno composta di punti di contatto nazionali (o 'Clearing Houses') attivati da ciascun Stato membro. Se un consumatore si trova in conflitto con un'impresa egli può contattare la sua *Clearing House* nazionale per consulenza e assistenza nella preparazione e nell'inoltro di querele innanzi a un organismo di RAC notificato nel paese in cui ha sede l'impresa. Nelle controversie transfrontaliere le *Clearing House* dovranno tenere conto degli ostacoli che si frappongono al raggiungimento di una composizione extragiudiziale come ad esempio le differenze linguistiche e la mancanza d'informazioni e trasmetteranno per il tramite della rete la querela all'organismo appropriato. Ciò costituirà il punto di partenza per i consumatori onde superare gli ostacoli legati al fatto di avvalersi di una RAC in vigore in un altro Stato Membro. Nel lungo periodo la sua struttura flessibile consentirà alla rete di evolversi comprendendo nuovi sistemi di RAC via

⁴ COM(1998) 198 def.

⁵ cfr. documento di lavoro della Commissione sulla creazione di una rete extragiudiziale (EEJ-Net), SEC(2000) 405 disponibile all'indirizzo:
http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just06_en.pdf

a via che emergono, di far uso delle nuove tecnologie e di costituire una base di sinergia con i paesi terzi. La Commissione sta coordinando e istituendo la rete con gli Stati membri. Una volta in funzione, la EEJ-Net coprirà sia i metodi tradizionali di vendite a distanza (ad esempio ordinazioni postali, televendite) sia i nuovi metodi di comunicazione (ad esempio il commercio elettronico). Insieme, la raccomandazione 98/257/CE e la rete contribuiranno al funzionamento della RAC nel mercato interno.

- Per quanto concerne i servizi finanziari, è stata recentemente avviata la rete **FIN-NET (FINancial Services complaints NETwork)**⁶ che integra la EEJ-Net fornendo una rete specifica di riparazione per le controversie che riguardano i servizi finanziari. Essa fa confluire i sistemi responsabili della risoluzione alternativa delle controversie nel campo dei servizi finanziari a livello nazionale, onde costituire una rete comunitaria. A differenza di altri ambiti commerciali, in ogni Stato membro esistono già meccanismi specifici di RAC. FIN-NET prende quindi le mosse da una tradizione invalsa di ricerca di soluzioni extragiudiziali e fa leva sulle conoscenze e le esperienze esistenti a livello nazionale. I consumatori possono cercare riparazione in modo flessibile, particolarmente tramite gli organi esistenti nel loro paese. Viene accresciuto lo scambio di informazioni tra gli organi di riparazione e i partecipanti hanno concordato procedure di cooperazione su tutto il territorio dell'Unione. La forma dei vari sistemi varia, ma essi dovrebbero applicare i principi di cui alla raccomandazione della Commissione 98/257/CE.

AMPLIARE LA SCELTA

In tutti i casi la raccomandazione 98/257/CE non si occupava della seconda categoria di RAC, vale a dire dei casi in cui un terzo agevola la risoluzione di una controversia consumeristica facendo incontrare le parti e assistendole nel raggiungimento di una soluzione basata sul consenso. La maggior parte delle controversie nell'ambito dei consumi sono caratterizzate dal fatto che le transazioni hanno un valore economico esiguo rispetto al costo di una risoluzione per via giudiziaria. È quindi necessario incoraggiare un'ampia gamma di soluzioni flessibili che siano proporzionate al problema, efficienti, adeguate e comprensibili per la generalità degli utenti.

La risoluzione del Consiglio del 25 maggio 2000 relativa ad una rete comunitaria di organi nazionali per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo⁷ constata che in certi Stati membri vi sono numerose RAC che esulano dalla portata della raccomandazione 98/257/CE ma che tuttavia svolgono un ruolo utile per i consumatori. In particolare, il Consiglio ha invitato la Commissione a sviluppare criteri comuni per la valutazione di tali organi extragiudiziali onde assicurare, tra l'altro, la qualità, l'equità e l'efficacia di tali organismi ai fini di una loro inclusione nella EEJ-Net.

Negli ultimi anni, la Commissione, gli Stati membri e il Parlamento europeo sono stati coinvolti in discussioni sul modo di assicurare la fiducia dei consumatori nella risoluzione delle controversie, in relazione alle discussioni sulla giurisdizione e, in particolare, sulla

⁶ cfr.: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/consumer/adr.htm
⁷ Gazzetta ufficiale C/155, del 06.06.2000, pag.1-2

promozione del mercato del commercio elettronico⁸. Un chiaro messaggio emerso in tali sedi è stato che un approccio unico valido in tutti i casi non sarebbe appropriato per incoraggiare soluzioni diversificate, innovative, flessibili ed effettive di RAC per le controversie in materia di consumo. Tuttavia si registra un ampio consenso quanto al fatto che tutte le RAC dovrebbero essere convalidate da garanzie comuni che ne assicurino l'imparzialità, la trasparenza, l'efficacia e l'equità. Occorre quindi creare un contesto in cui possano emergere le soluzioni più efficaci, in particolare per quanto concerne le controversie transfrontaliere.

CRITERI COMUNI

Per creare questo contesto si devono dare a tutti i partecipanti garanzie sufficienti atte a suscitare la fiducia. I consumatori e le aziende devono essere rassicurati sul fatto che la loro controversia sarà trattata in modo equo, con rigore e efficacia. Un sistema di risoluzione delle controversie deve essere affidabile, coerente e credibile. Le RAC hanno bisogno di salvaguardia per assicurare che i loro servizi non vengano vanificati e la loro reputazione non sia pregiudicata da un'inadeguata erogazione ad opera degli organismi di RAC. È quindi necessario definire i criteri comuni che tali procedure di RAC dovranno soddisfare. Ciò non significa prescrivere nei dettagli come tali procedure debbano funzionare. Si tratta piuttosto di identificare un insieme di principi che dette procedure dovrebbero seguire onde assicurare uno standard minimo comune. In ampia misura il nocciolo implicito di tali principi è stato identificato tramite le altre iniziative della Commissione in questo ambito ed è stato quindi necessario perfezionare tali standard onde assicurare garanzie minime analoghe appropriate per tipi meno formali di RAC. Questo processo di definizione di principi è stato sostenuto da una consultazione con esperti governativi degli Stati membri.

La raccomandazione [.../.../...] fissa pertanto dei principi per ogni organo terzo che offra procedure volte a risolvere una controversia facendo convenire le parti per convincerle a trovare una soluzione basata sul consenso. Tuttavia, la raccomandazione non intende coprire i meccanismi di reclamo dei clienti gestiti da un'azienda a diretto contatto con i clienti né quelli in cui viene fatto ricorso a terzi per espletare tali servizi per conto dell'azienda. L'applicazione dei principi dovrebbe garantire una maggiore fiducia nel funzionamento di tali procedure assicurando la trasparenza del loro funzionamento e l'affidabilità di tali procedure in quanto imparziale, trasparente, efficace ed equa. Queste garanzie basilari agevoleranno notevolmente per tali organi l'erogazione di tali procedure in tutti gli Stati membri.

Occorre fare opera di sensibilizzazione sia tra i consumatori che tra le aziende sulle potenzialità e i ruoli di tali procedure, procedure che saranno anche chiamate a svolgere un ruolo importante nell'offrire maggiori opzioni ai consumatori e alle aziende ai fini della composizione delle controversie. La Commissione invita perciò gli Stati membri a comunicare i dettagli delle procedure che soddisfino i principi onde includerli nella base di dati disponibile sul proprio sito Internet nonché per la partecipazione alla rete EEJ-Net.

⁸ In particolare, l'audizione della Commissione del 4-5 novembre 1999 su "Il commercio elettronico: giurisdizione e diritto applicabile", un seminario della Commissione su "I sistemi di risoluzione extragiudiziale delle controversie per il commercio elettronico" il 21 marzo 2000, la Federal Trade Commission degli Stati Uniti ha ospitato un seminario pubblico su "Risoluzione alternativa delle controversie per le transazioni consumeristiche nel mercato on-line senza confini" il 6-7 giugno 2000 e all'Aia è stata organizzata il 12-13 dicembre 2000 ad opera dell'OCSE, dell'ICC e della HCOPII una conferenza intitolata "Creare fiducia nel contesto on-line: conferenza sulla risoluzione delle controversie tra le aziende e i consumatori".