

## La risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori nel diritto dell'unione europea. La direttiva ADR e il regolamento ODR

Pubblicato in [Mediazione Civile e Commerciale](#) il 08/12/2015

**Autore: Tonicello Cristiano**

Il legislatore europeo nel corso degli anni ha adottato una serie di norme al fine di garantire ai consumatori un alto livello di protezione nei contratti transfrontalieri conclusi con una controparte professionale, sia nell'ambito del diritto applicabile al rapporto contrattuale, sia nell'ambito della giurisdizione in caso di controversia. In questo contesto però i consumatori si sono dimostrati poco inclini ad utilizzare gli strumenti giuridici a loro disposizione per far valere i propri diritti dinanzi ad una autorità giurisdizionale. I costi e gli sforzi associati alla realizzazione di un procedimento giudiziario superano semplicemente i benefici potenziali, dato che nei contratti transfrontalieri, così come in quelli nazionali, vi sono in gioco beni o servizi di modico valore e/o piccole somme di denaro. Si aggiunga inoltre l'incertezza derivante dalle diverse interpretazioni e applicazioni delle norme da parte dei giudici nazionali. Tale situazione porta ad influire negativamente sulla volontà e sulla capacità dei consumatori di concludere contratti transfrontalieri, inficiando il corretto funzionamento del mercato unico europeo, obiettivo prioritario tra le politiche dell'Unione Europea.

In questo contesto il legislatore europeo ha cercato di porre rimedio predisponendo strumenti normativi in materia di risoluzione alternativa delle controversie per i consumatori. Nei primi anni 2000 la Commissione Europea istituisce due diversi organismi, SOLVIT e FIN-NET, col fine di proteggere i consumatori nelle controversie nascenti con le pubbliche amministrazioni (il primo) e favorire l'utilizzo, a livello nazionale, di strumenti di risoluzione delle controversie tra consumatori e imprese (il secondo). Nel 2002 la Commissione Europea ha pubblicato il Libro Verde relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie transfrontaliere in materia civile e commerciale<sup>[1]</sup>, avviando una consultazione pubblica in questo ambito. Nel 2005 viene creato l'ECC-Net (European Consumer Centres Network), con l'obiettivo specifico di fornire informazioni e assistenza ai consumatori in relazione agli acquisti transfrontalieri. Nel maggio 2008, Parlamento Europeo e Consiglio, adottano la Direttiva 2008/52/CE relativa a determinati aspetti della mediazione civile e commerciale<sup>[2]</sup>: l'obiettivo è quello di favorire l'accesso alla risoluzione alternativa delle controversie e promuovere la composizione amichevole delle stesse. Nel 2013 il legislatore propone due diversi strumenti in materia di risoluzione alternativa delle controversie: la Direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (Direttiva sull'ADR per i consumatori)<sup>[3]</sup> e il Regolamento 524/2013 relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori (Regolamento sull'ODR per i consumatori).<sup>[4]</sup> Il combinato dei due strumenti rappresenta un adeguato insieme di norme a disposizione del consumatore per le controversie, garantendo ai consumatori un basso costo per l'accesso alla giustizia.

La Direttiva 2013/11/UE si applica a tutte le *“procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie, nazionali e transfrontaliere, concernenti obbligazioni contrattuali derivanti da contratti di vendita o di servizi tra professionisti stabiliti nell'Unione e consumatori residenti nell'Unione”* (art.2.1 della Direttiva). La finalità della Direttiva 2013/11/UE è espressa dall'art.1, ossia offrire ai consumatori un insieme di strumenti di risoluzione alternativa delle controversie nei confronti degli operatori professionali. Nel dettaglio, la Direttiva sull'ADR (*Alternative Dispute Resolutions*) per i consumatori prevede alcuni obblighi per gli Stati Membri. Il singolo Stato Membro deve fornire una serie di meccanismi *out-of-court* per la risoluzione delle controversie dei consumatori in diversi settori (sono esclusi i servizi di assistenza sanitaria e agli organismi pubblici di istruzione superiore o di formazione continua) che devono soddisfare gli standard di qualità previsti dalla Direttiva. Restano escluse dall'ambito di applicazione della Direttiva anche le procedure di reclamo dei consumatori gestiti dal professionista, la negoziazione diretta tra consumatore e professionista e la liquidazione giudiziale. In capo ai professionisti vi è l'obbligo di informare i consumatori su quali organismi ADR possono essere aditi per trattare eventuali controversie che possano sorgere dal rapporto contrattuale. Gli Stati Membri invece sono tenuti al controllo del rispetto degli obblighi di informazione in capo agli operatori professionali e vigilano sul corretto funzionamento degli

organismi ADR, sulla loro correttezza e imparzialità.

Il Regolamento sull'ODR per i consumatori va ad integrare il contenuto della Direttiva 2013/11/UE stabilendo una piattaforma europea per le *Online Dispute Resolutions*, che collega i vari organismi ADR di tutti gli Stati Membri. Il compito di tale piattaforma è quello di favorire la risoluzione delle controversie tra consumatori e professionisti in materia di vendita on line di beni e prestazione di servizi. La piattaforma ODR, nelle intenzioni del legislatore europeo, sarà un sito web con la funzione di hub per raccogliere le istanze presentate dalle parti della controversia. Il meccanismo introdotto dal Regolamento ODR prevede l'intervento di un organismo ADR, precedentemente inserito nell'elenco dei soggetti abilitati sulla base dei requisiti dettati dalla Direttiva ADR, e la gestione della controversia effettuata direttamente sulla piattaforma elettronica nella quale le parti sono tenute ad inserire la documentazione riguardante la controversia stessa. Ogni Stato Membro ha il compito di fornire ai consumatori informazioni e assistenza e a tal fine deve prevedere un "punto di contatto", che può essere previsto nell'ambito dei Centri Europei dei Consumatori a livello nazionale, nel quale dovranno operare due ODR *advisors* con il compito di fornire al consumatore supporto tecnico e linguistico.

Il carattere innovativo della procedura riguarda la risoluzione "a distanza" della controversia. Il consumatore insoddisfatto presenta il proprio reclamo sulla piattaforma on line utilizzando un formulario predisposto nella sua lingua madre. Una volta ricevuto il reclamo, la piattaforma ODR notificherà il reclamo all'operatore professionale, controparte nella controversia. Consumatore e professionista si dovranno accordare sull'organismo ADR nazionale da adire. L'organismo ADR, attraverso la piattaforma ODR, riceverà tutti i documenti riguardanti il reclamo presentato con il fine di risolvere la controversia. Gli strumenti sono entrati in vigore contemporaneamente il 9 luglio 2015, quindi per i primi risultati ci sarà da attendere ancora del tempo. Nelle intenzioni del legislatore europeo, la Direttiva ADR e il Regolamento ODR rappresentano gli strumenti ideali per garantire al consumatore un adeguato livello di protezione nel caso di controversie transfrontaliere con un operatore professionale.

L'importanza dello strumento delle ADR è stata più volte ribadita dalla Corte di Giustizia

che è giunta a ritenere che tale strumento sia essenziale per il consumatore, ma nel contempo, deve trovare applicazione solo qualora ci siano validi e sufficienti strumenti di concreta tutela del consumatore, in particolare nella sentenza *Alassini e altri c. Telecom*<sup>[5]</sup> la Corte di Giustizia ha affermato che il ricorso a sistemi ADR è possibile fin quando sia previsto un numero minimo di garanzie e sia contemplata la possibilità per le parti di accedere al contenzioso in tribunale nel caso di una mediazione conclusa senza successo.

Si deve infatti ricordare come l'utilizzo delle ADR risponde alla esigenza di far trovare reale applicazione nel territorio europeo, a due fondamentali necessità del consumatore europeo: l'Efficienza e la Qualità della Giustizia.

Queste basilari fondamenta del concetto di ADR sono state peraltro più volte ricordate dalla Commissione Europea, che anche nel recente Report sui Sistemi Giudiziari Europei: Efficienza e Qualità nella Giustizia (Edizione 2014 pubblicata il 9 Ottobre 2014)<sup>[6]</sup> ha ricordato come l'attuazione dei meccanismi di *Alternative Dispute Resolution* può incrementare l'efficienza della Giustizia diminuendo la mole di lavoro dei Tribunali, migliorando nel contempo la qualità delle risposte che il cittadino si attende anche in tempi brevi, limitando le conseguenze che invece in sede processuale possono essere varie e di lungo periodo e annullando o diminuendo i costi che invece si ritrovano ad essere palesemente alti nel contenzioso ordinario.

Questi principi ispiratori della Commissione Europea sono stati ripresi da ampia giurisprudenza, in particolare la Corte di Giustizia, per quanto concerne l'Italia ha avuto occasione di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla compatibilità del tentativo obbligatorio di conciliazione dinanzi al Co.re.com (comitato regionale per le comunicazioni) delle controversie in materia di comunicazioni elettroniche di cui all'art. 84 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259. La Corte è giunta a dichiarare che i principi di equivalenza e di effettività, nonché quello della tutela giurisdizionale effettiva, non ostano ad una normativa nazionale che impone per specifiche 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. In particolare, la Corte ha osservato che l'obbligatorietà del previo tentativo di conciliazione potrebbe incidere sul principio della tutela giurisdizionale effettiva; tuttavia, anche questo principio può essere soggetto a restrizioni "a condizione che queste rispondano effettivamente a 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".<sup>[7]</sup> Gli orientamenti della Commissione Europea e la peculiarità ed importanza delle ADR sono stati inoltre richiamati e presi in considerazione anche dalla Corte Europea di Diritti dell'Uomo che il 26 marzo 2015 ha emesso all'unanimità una fondamentale sentenza<sup>[8]</sup> che è passata in giudicato il 26 giugno 2015 e dunque è ora suscettibile di essere trasmessa al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per essere eseguita. L'importanza di questa sentenza sta nel fatto che accoglie i pronunciamenti del Consiglio d'Europa<sup>[9]</sup> per cui è auspicabile promuovere procedure alternative di risoluzione delle controversie a monte e a valle del processo, per evitare la congestione dei tribunali.

---

[1] COM (2002) 196 definitivo, del 19 aprile 2002

[2] Direttiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti della mediazione civile e commerciale. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:136:0003:0008:IT:PDF>

[3] Direttiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (Direttiva sull'ADR per i consumatori) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:165:0063:0079:IT:PDF>

[4] Regolamento (UE) N. 524/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (regolamento sull'ODR per i consumatori) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0524&from=EN>

[5] Cause riunite C-317/08, C-318/08, C-319/08 e C-320/08 con sentenza del 18 marzo 2010

[6] The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) in its Report on "European judicial systems – Edition 2014 (2012 data). Pubblicato il 9 Ottobre 2014.

[7] Corte di Giustizia Sentenza 15 giugno 2006, causa C 28/05, *Dokter e a.*

[8] Corte Europea per i diritti dell'uomo, in *Ačimović v. Croatia* of 9 October 2003 and *Kutić v. Croatia* of 1 March 2002.

[9] Recommendation No. R (86) 12 of the Committee of Ministers to Member States concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts of 16 September 1986; The Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties of 5 September 2001