

**Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione sulla risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo» e alla «Raccomandazione della Commissione riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo»**

(1999/C 198/11)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

viste la «Comunicazione della Commissione sulla risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo» e la «Raccomandazione della Commissione riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo» del 30 marzo 1998;

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza del 15 luglio 1998, conformemente al disposto dell'articolo 198 C, quarto comma del Trattato che istituisce la Comunità europea, di predisporre il parere sul tema e di incaricare la Commissione 5 «Politica sociale, sanità pubblica, protezione dei consumatori, ricerca, turismo» della preparazione di detto documento;

visto il progetto di parere formulato dalla Commissione 5 il 26 gennaio 1999 (CdR 441/98 riv.) (relatore: von Plottnitz),

ha adottato il 10 marzo 1999, nel corso della 28<sup>a</sup> sessione plenaria, il seguente parere.

## 1. Introduzione

Richiamandosi alle consultazioni relative al «Libro verde sull'accesso dei consumatori alla giustizia e la risoluzione delle controversie in materia di consumo nel mercato unico»<sup>(1)</sup> e al piano d'azione che ha fatto seguito a questo<sup>(2)</sup>, la Commissione ha ora presentato una Comunicazione sulla risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo nonché una raccomandazione riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo.

1.1. La Commissione constata che l'acquis comunitario relativo alla tutela dei consumatori si è ampliato sensibilmente con l'adozione di testi legislativi in materia e che oltre a ciò gli Stati membri hanno emanato una serie estremamente variegata di normative — sia nei settori armonizzati che in quelli che non lo sono ancora — volte ad attribuire diritti specifici ai consumatori.

1.2. Tuttavia a fronte di ciò la Commissione constata carenze nell'intera Comunità sul piano dell'effettiva possibilità di esercitare efficacemente i diritti esistenti. Secondo la Commissione il consumatore che volesse far valere i propri diritti per via giudiziale si troverebbe di fronte ai seguenti ostacoli:

- l'addebitamento dei costi della consultazione giuridica, del ricorso al tribunale e della consultazione di esperti;
- la durata delle procedure giudiziarie;
- le barriere di ordine psicologico dovute alla complessità di procedure prettamente formalizzate ed alle difficoltà di comprensione che ne derivano.

1.3. Inoltre la Commissione constata che questi problemi, già presenti a livello nazionale, sono riscontrabili in misura ancora maggiore nel caso di controversie che assumono una dimensione internazionale e che in generale la durata e i costi della procedura giudiziaria sono sproporzionati rispetto al valore economico della controversia, con la conseguenza che numerosi consumatori rinunciano a far valere i propri diritti per via giudiziale.

## 2. Possibilità di soluzione

Come possibili soluzioni sono dibattute tre vie, compatibili tra loro:

- la semplificazione e il miglioramento delle procedure giudiziarie;
- l'ottimizzazione della comunicazione tra professionisti e consumatori e
- la creazione di procedure extragiudiziali per la risoluzione delle controversie in materia di consumo.

2.1. Avendo constatato le disparità esistenti tra le possibilità già offerte dalla maggioranza degli Stati membri per ricorrere a procedure giudiziarie semplificate (perlomeno per le controversie di minore importanza), la Commissione orienta la propria proposta verso l'ambito della risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo. Ciò va accolto positivamente in quanto risponde alle esigenze di agevolare l'accesso dei consumatori alla giustizia e di migliorare la comunicazione tra professionisti e consumatori senza interferire in strutture procedurali nazionali consolidate.

<sup>(1)</sup> COM(93)576 def. del 16.11.1993.

<sup>(2)</sup> COM(96)13 def. del 14.2.1996.

2.2. Riguardo alla possibilità di creare procedure extragiudiziali, la Commissione constata che oggi in Europa esistono numerosi «metodi extragiudiziali» specificamente destinati alla risoluzione delle controversie in materia di consumo. In alcuni casi si tratta di procedure complementari o preliminari rispetto a quelle giudiziarie, come la mediazione o la conciliazione, ma in altri casi di meccanismi alternativi, che per esempio assumono la forma della procedura arbitrale.

2.2.1. La Commissione rileva altresì che anche le procedure extragiudiziali dovrebbero offrire un livello minimo di determinate garanzie, non solo per assicurare una corretta amministrazione della giustizia ma anche e soprattutto per aumentare la fiducia dei consumatori in questi sistemi.

2.3. Pertanto nella Comunicazione la Commissione propone due iniziative volte a migliorare la situazione attuale (tra l'altro poco chiara per i cittadini) in materia di accesso dei consumatori alla giustizia:

2.3.1. In primo luogo, con l'introduzione di un «formulario europeo di reclamo del consumatore» valido anche a livello transnazionale, la Commissione intende migliorare il dialogo iniziale tra consumatore e professionista in modo da risolvere amichevolmente la controversia sul nascere.

Per i casi in cui ciò non risolva il problema, la Commissione ipotizza l'impiego del formulario in un secondo tempo per avviare una procedura extragiudiziale, eventualmente tramite il semplice deposito di tale documento. Il formulario, redatto sulla base di consultazioni preliminari con gli Stati membri, deve guidare il consumatore aiutandolo ad esprimere la sua domanda in modo più mirato. È inizialmente concepito come progetto pilota di durata biennale.

2.3.2. In secondo luogo, nella Raccomandazione la Commissione intende sancire i principi applicabili al funzionamento degli organi preposti alla risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo.

La Raccomandazione si riferisce esclusivamente a quelle procedure che, indipendentemente dalla loro denominazione, sono caratterizzate dall'interposizione di un terzo tendente ad individuare soluzioni alla controversia vincolanti per le parti.

In questo ambito la Commissione enuncia essenzialmente i seguenti principi di fondo:

2.3.2.1. Il principio dell'indipendenza dell'organo preposto a comporre la controversia (che va garantita, tra l'altro, dalla sua competenza professionale, da un mandato di durata sufficiente e dall'assenza di legami personali tra la persona designata e le parti in causa).

2.3.2.2. Il principio della trasparenza della procedura (che va garantita, tra l'altro, mediante l'obbligo di comunicare informazioni sulla competenza territoriale e di merito dell'organo responsabile per la risoluzione extragiudiziale delle controversie, sulle norme procedurali da osservare, sul costo della procedura e sul valore giuridico della decisione nonché mediante la pubblicazione di relazioni periodiche sulle decisioni adottate).

2.3.2.3. Il principio del contraddittorio.

2.3.2.4. Il principio di efficacia (che va garantita, tra l'altro, dal carattere puramente facoltativo del ricorso ad un rappresentante in giudizio, dalla gratuità della procedura oppure da una politica di costi moderati, dalla rapidità di svolgimento della procedura nonché dall'attribuzione di ampi poteri di conduzione del processo all'organo competente a comporre la controversia).

2.3.2.5. Il principio di legalità (che va garantita, tra l'altro, mediante il rispetto delle disposizioni imperative di tutela dello Stato in cui ha sede l'organo nonché l'obbligo di motivare la decisione).

Il Comitato considera necessario aggiungere che l'organo extragiudiziale, a patto che gli interessati siano d'accordo, può decidere non solo nel pieno rispetto della legge e del diritto, ma anche in base all'equità.

2.3.2.6. Il principio di libertà (che va garantita, tra l'altro, con il mantenimento della possibilità di adire le vie legali anche nel caso in cui il consumatore si sia impegnato in senso opposto prima dell'insorgere della controversia).

2.3.2.7. Il principio della rappresentanza da parte di terzi in ogni fase della procedura.

### 3. Osservazioni generali

#### 3.1. *L'importanza della tutela del consumatore per i cittadini del mercato unico*

3.1.1. In linea con la posizione assunta dalla Commissione secondo cui sulla questione della tutela del consumatore si gioca la «credibilità della costruzione europea», nel parere del 17 maggio 1994<sup>(1)</sup> sul Libro verde «L'accesso dei consumatori alla giustizia e la risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato unico» il Comitato sottolineava che il mercato unico sarà in grado di funzionare appieno solo se il cittadino europeo riporrà in esso fiducia sufficiente, nella consapevolezza che eventuali problemi potranno trovare soluzione grazie ad un regime per la risoluzione rapida ed efficace delle controversie.

Il Comitato sosteneva inoltre che la tutela del consumatore nel mercato interno aveva assunto una nuova dimensione «comunitaria», in particolare nel caso di controversie con effetti transnazionali. Per questi motivi, e data l'incertezza circa la sufficienza della tutela concessa ai diritti del consumatore, il Comitato chiedeva alla Commissione di dare priorità ai problemi dell'accesso del consumatore alla giustizia e della risoluzione delle controversie e inoltre di sfruttare appieno le nuove possibilità offerte dall'articolo 129 A del Trattato CE.

<sup>(1)</sup> CdR 47/94 — GU C 217 del 6.8.1994, pag. 29.

3.1.2. In questo contesto va segnalato che sia il Trattato di Maastricht che — di nuovo — il Trattato di Amsterdam (cfr. il nuovo art. 153) hanno impresso un notevole slancio alla tutela dei consumatori in direzione del raggiungimento o del mantenimento di un livello elevato.

3.1.3. Il mercato unico ha arrecato benefici ai consumatori e soprattutto ai professionisti, con grande soddisfazione di tutti. A parere del Comitato, i consumatori del mercato interno devono poter contare su una procedura extragiudiziale di risoluzione delle controversie sostanzialmente uniforme. È inoltre necessario che i consumatori nonché le loro associazioni ed organizzazioni conoscano meglio le possibilità per agire a livello sia giudiziale, sia extragiudiziale. Sarebbe utile, d'altro canto, concepire l'adesione delle imprese ai sistemi extragiudiziali di risoluzione delle controversie come sinonimo di qualità dei servizi da loro offerti.

### 3.2. *Verifica alla luce dell'articolo 3 B, secondo e terzo comma del Trattato CE*

Tra l'altro, anche sotto il profilo della salvaguardia delle competenze dei Comuni e delle Regioni, sia il «formulario europeo di reclamo del consumatore» che i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale vanno sottoposti a verifica alla luce del secondo e terzo comma dell'articolo 3 B (principio di sussidiarietà e principio di proporzionalità) del Trattato che istituisce la Comunità europea.

3.2.1. Il Comitato condivide l'approccio scelto dalla Commissione, che prevede la realizzazione delle misure proposte su base volontaria e in particolare sotto forma di progetti pilota di durata biennale.

3.2.2. Il Comitato è dell'idea che, nonostante gli sforzi compiuti negli ultimi anni (basti citare a titolo di esempio la direttiva del 19 maggio 1998 relativa alle azioni inibitorie a tutela degli interessi dei consumatori o la proposta di direttiva sull'acquisto e sulle garanzie relative ai beni di consumo<sup>(1)</sup>), l'acquis comunitario in questo campo non è ancora abbastanza sviluppato da poter presupporre un livello di tutela dei consumatori approssimativamente uguale in tutti gli Stati membri. Peraltro il Comitato ribadisce il giudizio già espresso a proposito del «Libro verde», ossia che le divergenze tra le normative nazionali rispecchiano anche la ricca diversità culturale delle rispettive tradizioni nazionali e regionali, una diversità che per principio occorre salvaguardare.

3.2.3. In base a tali premesse va accolto con assoluto favore l'intento di fondo della Commissione, che consiste nel porre in rilievo e nel promuovere in modo duraturo, mediante la Comunicazione in esame, le possibilità di risoluzione extragiudiziale delle controversie, a maggior ragione perché, anche secondo il Comitato, in un numero significativo di controversie nazionali e soprattutto transnazionali sia i costi

che i tempi procedurali del procedimento giudiziario non sono più proporzionali al valore dell'oggetto della disputa. Per di più i meccanismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie sono tendenzialmente più adatti a rispondere in modo flessibile alla particolare configurazione di ogni singolo caso e quindi, in ultima analisi, a migliorare il grado di accettazione degli interessati, come dimostrano palesemente, ad esempio, i successi della giurisdizione arbitrale commerciale internazionale. Tali meccanismi consentono inoltre di prendere in considerazione particolari condizioni locali e regionali, per esempio la struttura dell'offerta o della domanda per determinati tipi di merci o servizi.

3.2.4. Il potenziamento della risoluzione extragiudiziale delle controversie proposto dalla Commissione coincide tra l'altro con riflessioni compiute negli Stati membri o con regimi procedurali già esistenti.

Per esempio, in paesi scandinavi come la Danimarca, la Svezia e la Finlandia la maggior parte delle controversie in materia di consumo viene trattata nell'ambito dei cosiddetti «comitati per i reclami dei consumatori», che hanno lo status di autorità amministrativa e prendono decisioni mediante una procedura scritta i cui dettagli sono definiti per legge.

La situazione del Belgio e dei Paesi Bassi è caratterizzata dall'istituzione delle cosiddette «commissioni per il contenzioso»; anche queste trattano i casi prevalentemente in forma scritta e formulano pareri aventi effetto vincolante per le parti che si siano sottoposte alla procedura.

Nel Regno Unito e in Irlanda invece esistono i cosiddetti «ombudsmen privati» per determinati rami dell'economia, che fungono da arbitri delle controversie — tra l'altro — nel settore bancario ed assicurativo e devono soddisfare requisiti minimi.

In Spagna è in vigore dal 1993 una procedura arbitrale speciale per i problemi dei consumatori («sistema arbitral del consumo»), la quale prevede che le decisioni, a carattere vincolante, siano prese da organismi arbitrali presieduti da un rappresentante dell'amministrazione e per il resto a composizione paritetica.

In Francia, per cause di valore inferiore a 13 000 FF, esiste la possibilità di presentare un reclamo con procedura semplificata presso il «tribunal d'instance» impiegando un formulario standard.

In Germania gli organismi di arbitrato e di conciliazione esistenti nel settore commerciale e industriale sono sorti per iniziativa delle associazioni professionali interessate, talvolta anche in collaborazione con i corrispondenti organi delle associazioni di consumatori. Tali organismi rientrano nelle seguenti tipologie: organismi con mandato legale di intermediazione (es.: camere dell'artigianato), associazioni professionali di tutela degli interessi tipici della categoria (es.: organismi arbitrali del settore automobilistico), organismi di tutela del consumatore che offrono intermediazione e consulenza (es.: consulenza al consumatore in caso di difetti del prodotto) nonché organismi fondati sulla partecipazione delle associazioni di tutela delle due parti in causa (es.: conciliazione di controversie in materia locativa).

<sup>(1)</sup> COM(95) 520 def.

#### 4. Osservazioni particolari

##### 4.1. Il formulario europeo di reclamo per il consumatore

4.1.1. Dato che il formulario unico è stato proposto dalla Commissione nell'intento di consentire al consumatore di esprimere la propria domanda in modo più mirato e quindi di contribuire alla risoluzione amichevole della controversia per mezzo di un dialogo costruttivo, il Comitato ritiene positivo che la Commissione, a differenza di quanto aveva proposto ancora nel piano d'azione, si astenga ora dal disporre l'impiego di stampati standard anche per l'avvio della procedura giudiziaria che si rende necessaria in caso di mancata reazione della controparte. Vanno accolte con favore le opzioni di limitare il campo di applicazione del formulario all'avvio di una procedura extragiudiziale oppure di lasciare che sia l'interessato a decidere a sua discrezione se la controversia possa essere risolta impiegando il formulario.

4.1.2. Peraltro occorre anche tener presente che le controversie in materia di consumo si configurano come una materia complessa, nell'ambito della quale può essere difficile determinare se nel singolo caso sia opportuno ricorrere a formule che descrivono in maniera schematica i fatti o le domande del consumatore.

Un esame più attento della configurazione del formulario rivela inoltre che gli elenchi delle risposte possibili sono tali da indurre a selezionarne più di una; per esempio, nella sezione «I. Problemi incontrati» è il caso delle risposte 5,6,7,26 e 27 riguardanti la corretta esecuzione del contratto, oppure nella sezione «III. Domanda del consumatore» è il caso dei punti 36, 39 e 45 (correzione della valutazione dei danni). A giudizio del Comitato in casi del genere non si può escludere a priori che chi intende presentare il reclamo sia in preda all'incertezza, tanto più se non ha esperienza in materia economica e/o giuridica. Ciò vale a maggior ragione in quanto le «Istruzioni da seguire» nella compilazione del formulario ricordano anche l'esigenza di rispettare le norme vigenti in materia di prescrizione: questa segnalazione, pur essendo di per sé necessaria a scopo di avvertimento e quindi benvenuta, può indurre l'utilizzatore a ricorrere già in questa fase a un consulente giuridico competente in materia, in particolare nel caso di controversie transnazionali nelle quali va risolto anche il problema del diritto sostanziale applicabile al caso specifico. Tale ricorso servirebbe, in primo luogo, a prevenire in partenza il rischio della prescrizione dei propri diritti — nella Repubblica federale di Germania, ad esempio, l'articolo 477 del Codice civile (*Bürgerliches Gesetzbuch*) impone un termine di 6 mesi dopo la consegna della merce. In secondo luogo servirebbe a valutare, alla luce della situazione di diritto, la convenienza di una soluzione o di un compromesso eventualmente proposti dalla controparte. Sarebbe auspicabile che le associazioni nazionali o territoriali di tutela del consumatore che forniscono i formulari di reclamo offrissero al tempo stesso il servizio di consulenza giuridica necessario a compilarli.

4.1.3. Pertanto, nel contesto descritto, il Comitato appoggia espressamente la fase sperimentale biennale prevista, in modo che l'impiego del formulario, sulla scorta delle nozioni e dei giudizi acquisiti con tale esperienza, possa essere valutato sotto il profilo dell'utilità e dell'impatto. In tale sede andranno poi

presi in considerazione anche i progressi conseguiti sul piano del ravvicinamento del diritto sostanziale, ad esempio nella forma descritta nella già citata proposta di direttiva sull'acquisto dei beni di consumo e sulle garanzie applicabili a tali beni. D'altro canto il formulario non consente al consumatore di proporre al professionista una risoluzione extragiudiziale della controversia in via sussidiaria alla risoluzione amichevole.

##### 4.2. I principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo

4.2.1. Partendo dal presupposto che, per poter assolvere la propria funzione, un sistema di conciliazione extragiudiziale delle controversie valido per l'intero mercato unico deve presentare una struttura omogenea perlomeno nell'impostazione, il Comitato sostiene energicamente la proposta della Commissione di semplificare o di ravvicinare le procedure extragiudiziali mediante la definizione a livello europeo di requisiti minimi certi. In linea di massima la determinazione di principi comuni applicabili alla risoluzione extragiudiziale delle controversie e agli organi preposti ad attuare le relative procedure va vista con favore, in quanto contribuisce positivamente all'instaurazione in ambito comunitario di un contesto favorevole alla risoluzione delle vertenze coinvolgenti i consumatori. Ciò è tanto più vero in quanto le possibilità offerte non sono dirette a sbarrare né ad ostacolare l'accesso del consumatore ai tribunali.

4.2.2. Anche il Comitato parte dal principio che l'indipendenza degli organi preposti alla risoluzione extragiudiziale delle controversie dovrebbe essere una condizione imprescindibile. Sotto questo aspetto sarebbe opportuno scegliere gli organi extragiudiziali in base al principio della partecipazione, escludendo i meccanismi «settoriali» di conciliazione nei quali tale principio non viene rispettato. Pertanto, anche ai fini dell'accettazione della decisione presa, il Comitato ritiene indispensabile che gli organi arbitrali e di conciliazione siano composti da esponenti dei tre principali protagonisti del mercato (associazioni di consumatori, organizzazioni di imprenditori e amministrazione) e che siano presieduti da una persona indipendente avente una formazione giuridica. Inoltre, per garantire — soprattutto al consumatore — che il principio di libertà sia rispettato in misura sufficiente, nell'attuazione delle raccomandazioni occorre fare in modo che l'interessato disponga di un lasso di tempo adeguato per poter esaminare a fondo l'esito della conciliazione.

4.2.3. A giudizio del Comitato i futuri interventi non possono assolutamente puntare ad eliminare i meccanismi di composizione delle controversie vigenti nei diversi Stati membri e a sostituirli con nuovi istituti uniformi. Gli standard minimi raccomandati dovrebbero invece servire a qualificare ulteriormente gli organi già esistenti nelle Regioni e nei Comuni per la composizione extragiudiziale delle controversie nel senso delle proposte della Commissione europea e nella misura necessaria caso per caso. A parere del Comitato è questo il modo più rapido per garantire che le particolarità locali e regionali continuino anche in futuro a ricevere la considerazione che meritano e che le risorse a disposizione siano sfruttate nel modo più efficiente nell'interesse dei consumatori.

In particolare, non dovrebbero essere intaccati gli ambiti di competenza degli uffici statali o comunali di consulenza legale che già esistono ed operano con successo, quali ad esempio gli uffici pubblici di informazione e comparazione giuridica di Amburgo e di Brema.

4.2.4. Infine, in questo contesto va accolto con favore l'impegno della Commissione europea per la costituzione di una banca dati centrale ad uso di questi organi, nell'interesse di una maggiore trasparenza e del massimo grado di diffusione dei meccanismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie.

A questo proposito il Comitato suppone che in futuro i dati raccolti in tali banche debbano permettere, rispettando una delle misure per l'applicazione del principio di trasparenza stabilito dalla Commissione e ricercando l'uniformità di tali procedure nell'UE, di diffondere e di far conoscere le norme procedurali applicabili agli organi incaricati della risoluzione extragiudiziale delle controversie nonché le decisioni prese dagli stessi, salvaguardando la privacy delle parti coinvolte. Tali dati potranno essere messi a disposizione degli Stati membri con il sostegno finanziario della Comunità.

4.2.5. Inoltre il Comitato ritiene necessario che in futuro si raccomandino il coinvolgimento delle associazioni di consumatori che difendono un interesse collettivo — di qualunque livello territoriale — nei meccanismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie, non solo per rappresentare il singolo consumatore ma anche per difendere gli interessi individuali di intere categorie di consumatori interessate da rapporti di consumo identici all'interno del mercato unico europeo.

Bruxelles, 10 marzo 1999.

## 5. Conclusioni

5.1. Il Comitato si compiace della proposta della Commissione riguardante la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo e si associa al proposito della Commissione di dare a quest'iniziativa, in un primo tempo, la forma di un progetto pilota biennale.

5.2. L'introduzione di una procedura per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato unico, oltre a contribuire alla trasparenza dei diritti acquisiti dai cittadini nel mercato unico stesso, sembra idonea a migliorare il grado di accettazione dell'integrazione europea.

5.3. Inoltre, il Comitato sostiene che anche in futuro la finalità delle iniziative volte a favorire l'accesso del consumatore alla giustizia non dovrebbe essere la sostituzione dei meccanismi di risoluzione delle controversie consolidati negli Stati membri con nuovi istituti europei. Sembra piuttosto auspicabile riqualificare gli istituti esistenti in modo da conformarli agli standard minimi europei stabiliti o da stabilire.

5.4. In conclusione, il Comitato è del parere che le proposte sulla risoluzione extragiudiziale delle controversie contenute nella Comunicazione della Commissione in esame meritino un'adeguata promozione anche dal punto di vista finanziario. A tale proposito il Comitato accoglie con favore il fatto che nel dicembre 1998 sia stata adottata la proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ad un quadro generale per le attività comunitarie in favore dei consumatori, che prevede tra l'altro un sostegno finanziario per le politiche perseguite dagli Stati membri a tutela dei consumatori. Sarebbe auspicabile una rapida attuazione delle politiche in materia.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Manfred DAMMEYER