

**Le nuove regole UE per la risoluzione alternativa delle controversie: la Direttiva ADR e il Regolamento ODR sulle dispute E-commerce con i consumatori on line.**

di:

Prof. Avv. Alessandro del Ninno  
Studio Legale Tonucci & Partners  
[adelninno@tonucci.com](mailto:adelninno@tonucci.com)

---

**Indice**

§ 1. *Introduzione: la Direttiva UE 2013/11 sulla risoluzione alternativa delle controversie con i consumatori ed il Regolamento 524/2013 sulle procedure di on line dispute resolution.*

§ 2. *I contenuti della Direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori.*

§ 3. *I contenuti del Regolamento UE n. 524/2013 Del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori.*

---

**§ 1. Introduzione: la Direttiva UE 2013/11 sulla risoluzione alternativa delle controversie con i consumatori ed il Regolamento 524/2013 sulle procedure di on line dispute resolution.**

Nei prossimi mesi (e comunque a partire dal 9 Luglio 2015) troveranno applicazione due importanti atti comunitari che potrebbero davvero rimuovere alcuni attuali e rilevanti ostacoli alla piena diffusione del commercio elettronico. Si tratta di una Direttiva e di un Regolamento UE che – per la prima volta - introducono un insieme coordinato ed omogeneo di regole (oltre che una piattaforma web on line unica per tutta la UE) e procedure per la risoluzione alternativa delle controversie. Più precisamente, si tratta dei seguenti atti:

*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  
(nel prosieguo “Direttiva ADR” )*

*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 (nel prosieguo "Regolamento sull'ODR")*

La risoluzione alternativa delle controversie (*alternative dispute resolution* o ADR) aiuta i consumatori a risolvere le controversie con gli operatori commerciali quando insorgano problemi con un prodotto o servizio acquistato, ad esempio qualora il venditore rifiuti di riparare di un prodotto o di effettuare un rimborso a cui il consumatore ha diritto. Le autorità che se ne occupano sono solitamente organismi extragiudiziali, segnatamente una parte neutrale (ad esempio un conciliatore, un mediatore, un arbitro, un *ombudsman*, una commissione per i reclami ecc.) che propone o impone una soluzione o organizza un incontro tra le parti per aiutarle a trovare una soluzione.

Nel 2013 un consumatore dell'UE su cinque ha incontrato problemi nell'acquisto di beni o servizi nel mercato unico, il che ha determinato perdite finanziarie stimate allo 0,4% del PIL dell'UE. Solo una piccola parte dei consumatori ha cercato e ottenuto di risolvere efficacemente questi problemi. Si stima che, se disponessero di una procedura ADR efficiente e trasparente per le loro controversie, i consumatori dell'UE potrebbero risparmiare circa 22,5 miliardi l'anno, pari allo 0,19% del PIL dell'UE. E questa cifra comprende soltanto i risparmi finanziari diretti, e non tiene conto di fattori meno tangibili che sono però altrettanto importanti ai fini di un buon funzionamento del mercato, quali il miglioramento della fiducia, dei rapporti con i clienti e della reputazione delle imprese.

\* \* \* \*

## **§ 2. I contenuti della Direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori.**

La Direttiva 2013/11 sulle procedure ADR mira appunto ad introdurre regole e procedure per il raggiungimento di tale finalità, garantendo un elevato livello di protezione dei consumatori i quali potranno attivare, su base volontaria, procedimenti stragiudiziali - gestiti da organismi ADR qualificati - per risolvere eventuali controversie sorte dalla sottoscrizione di contratti di vendita di beni o servizi.

La Direttiva ADR dovrà essere recepita dagli Stati Membri della UE entro 24 mesi dalla sua entrata in vigore ma sarà immediatamente applicabile, in caso di mancato recepimento, dopo il 9 Luglio 2015 (art. 25): si tratta dunque di uno dei casi previsti dal diritto comunitario di direttive che - essendo "*chiare, precise e incondizionate*" e recando una clausola di applicazione "*self-executing*" - possono trovare

diretta applicazione negli ordinamenti nazionali ove gli Stati Membri non procedano alla implementazione nei termini previsti.

L'ambito di applicazione della Direttiva ADR riguarda le procedure di risoluzione stragiudiziale relative alle controversie:

- concernenti obbligazioni contrattuali derivanti da contratti di vendita o di servizi;
- sorte tra consumatori residenti nell'Unione e professionisti stabiliti nell'Unione;
- in ambito nazionale (quando il consumatore risiede nello stesso Stato membro in cui è stabilito il professionista) o transfrontaliere (quando il consumatore risiede in uno Stato membro diverso rispetto a quello in cui è stabilito il professionista);
- gestite da un organismo ADR "che propone o impone una soluzione o riunisce le parti al fine di agevolare una soluzione amichevole" (art. 2) .

Dal punto di vista, poi, delle principali definizioni, la Direttiva ADR specifica che per «*contratto di vendita*» si intende qualsiasi contratto in base al quale il professionista trasferisce o si impegna a trasferire la proprietà di beni al consumatore e il consumatore ne paga o si impegna a pagarne il prezzo, inclusi i contratti che hanno come oggetto sia beni che servizi; mentre per «*contratto di servizi*» si intende qualsiasi contratto diverso da un contratto di vendita in base al quale il professionista fornisce o si impegna a fornire un servizio al consumatore e il consumatore ne paga o si impegna a pagarne il prezzo.

La Direttiva ADR non trova invece applicazione ai (pur rilevanti) seguenti ambiti:

- alla gestione interna dei reclami dei consumatori gestiti dal professionista;
- alle controversie fra professionisti;
- ai tentativi messi in atto da un giudice al fine di giungere a una composizione della controversia nel corso di un procedimento giudiziario riguardante la controversia stessa;
- alle procedure avviate da un professionista nei confronti di un consumatore (connotandosi dunque la Direttiva come uno strumento prettamente "consumeristico");
- ai servizi di assistenza sanitaria;
- agli organismi pubblici di istruzione superiore o di formazione continua.

La Direttiva ADR dispone inoltre la piena copertura di procedure alternative di risoluzione delle controversie a livello dell'Unione Europea: ciò significa che sarà disponibile una procedura di ADR per tutte le controversie contrattuali in ogni settore

di mercato (ad esempio viaggi, servizi bancari, pulitura a secco) e in tutti gli Stati membri. Tutti gli organismi ADR - che saranno abilitati in base agli specifici requisiti previsti - dovranno soddisfare criteri di qualità tali da assicurare che essi operino in modo efficace, equo, indipendente e trasparente.

Gli operatori commerciali che si impegnino a fare uso di una procedura ADR (o che ne abbiano l'obbligo) saranno inoltre tenuti ad informarne i consumatori sia specificandolo sui propri siti web (es: con apposita integrazione delle Condizioni Generali di utilizzo del sito) sia integrando i veri e propri termini e condizioni generali di vendita di beni o servizi proposti.

Le leggi nazionali dovranno garantire che i conciliatori siano terzi e imparziali rispetto alle due parti in causa e offrano un servizio trasparente e di qualità.

Nel caso di controversie per le quali le parti facciano affidamento alle procedure di risoluzione alternative previste dalla Direttiva ADR, la durata massima del procedimento non potrà superare i 90 giorni e l'accesso a tali procedure dovrà in ogni caso essere o gratuito o soggetto ad una mera 'tassa nominale' del tutto simbolica.

Va detto che alcuni atti giuridici dell'Unione Europea già contenevano disposizioni volte ad introdurre procedure alternative di risoluzione delle controversie: in particolare si richiama l'attenzione sulla direttiva 2008/52/CE, del 21 maggio 2008, relativa alla mediazione delle controversie transfrontaliere in materia civile e commerciale, rispetto alla quale la direttiva 2013/11 ha però ora una più ampia portata. La direttiva 2008/52/CE, infatti, si applica nelle controversie transfrontaliere in materia civile e commerciale (con particolari limitazioni), mentre la Direttiva ADR riguarda le controversie sia nazionali che transfrontaliere concernenti obbligazioni contrattuali derivanti da contratti di vendita o di servizi tra professionisti e consumatori.

La direttiva 2008/52/CE sulla mediazione civile e commerciale ha però un più ampio campo di applicazione soggettivo, poiché non è limitata alle controversie tra professionisti e consumatori, ma può riguardare anche rapporti tra professionisti (esclusi invece dal campo di applicazione della Direttiva ADR).

Un ulteriore elemento differenzia poi le due direttive e riguarda gli strumenti ADR. Mentre la direttiva 2008/52/CE fa riferimento alla sola "mediazione", la direttiva ADR riguarda l'intervento del più generale "organismo ADR" che "propone o impone una soluzione o riunisce le parti al fine di agevolare una soluzione amichevole", con ciò ricoprendo varie tipologie di ADR e non solo la mediazione.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano va rilevato come - tra i vari strumenti ADR esistenti - l'istituto della mediazione disciplinato dal d.lgs. n. 28/2010 appaia coerente con molti principi contenuti nella Direttiva ADR. Va peraltro osservato che l'obbligatorietà come condizione di procedibilità (prevista come è noto dal decreto italiano) non è in contrasto con la direttiva, il cui art. 1 prevede che *"la presente direttiva non pregiudica la legislazione nazionale che prevede l'obbligatorietà di tali procedure, a condizione che tali disposizioni non limitino o impediscano il diritto di accedere al sistema giudiziario"*.

\* \* \* \*

### **§ 3. I contenuti del Regolamento UE n. 524/2013 Del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori.**

*Il Regolamento ODR.* Il Regolamento 524/2013 della UE rappresenta il vero elemento di novità: coordinandosi con la Direttiva ADR (con la quale va letto in combinato disposto), introduce le cosiddette procedure di *on line dispute resolution* (o ODR) per i consumatori europei in base ad una unica piattaforma elettronica UE.

In realtà, già tra il 2001 e il 2003 la Commissione UE (con la Comunicazione 4 aprile 2001), il Parlamento e il Consiglio UE (con la proposta di Decisione del 31 Gennaio 2002) avevano tentato (come progetto pilota sperimentale di 12 mesi poi prorogati) di attivare una rete europea extra-giudiziale di risoluzione delle controversie transfrontaliere (ci si riferisce all'esperimento del *Network for the extra-judicial settlement of consumer disputes - EEJ-Net* - e alla rete "sorella" FIN-NET per le controversie aventi ad oggetto i servizi finanziari ai consumatori). Ma ora, con un regolamento immediatamente applicabile si fissano legislativamente le regole organizzative e tecniche - con scadenze assai ravvicinate- per la piena attuazione di una vera e propria piattaforma elettronica ODR.

Il Regolamento ODR - che si applica in via diretta negli ordinamenti nazionali, senza necessità di atti di recepimento - si applica alla risoluzione extra-giudiziale delle controversie concernenti obbligazioni contrattuali derivanti da contratti di vendita di beni o di servizi *online* tra un consumatore residente nell'Unione e un professionista stabilito nell'Unione, attraverso:

- l'intervento di un organismo ADR inserito in elenco di soggetti abilitati (in base appunto ai requisiti della Direttiva ADR);

- la gestione della procedura di risoluzione alternativa della controversia su una apposita piattaforma elettronica e a distanza.

Il Regolamento ODR è operativo:

- per alcune disposizioni, già dall'8 Luglio 2013 (riguardano la Commissione, la istituzione della piattaforma on line e le verifiche tecniche);
- per altre disposizioni dal 9 Luglio 2015;
- per il complesso delle restanti disposizioni dal 9 Gennaio 2016.

Dal punto di vista delle principali definizioni dettate dal Regolamento ODR, è utile ricordare le seguenti (che ne determinano anche l'ambito di applicazione oggettiva):

- «*contratto di vendita o di servizi online*»: un contratto di vendita o di servizi in base al quale il professionista, o l'intermediario del professionista, offre beni o servizi mediante un sito web o altri mezzi elettronici e il consumatore effettua l'ordinazione di tali beni o servizi su tale sito web o mediante altri mezzi elettronici;
- «*mercato online*» («*online marketplace*»): un prestatore di servizi quale definito dalla «Direttiva sul commercio elettronico» (la n. 2000/31/CE, recepita in Italia con il d.lgs. 9 aprile 2003, n. 70) che consente a consumatori e professionisti di concludere contratti di vendita o di servizi online sul sito web del mercato online;
- «*mezzi elettronici*»: strumentazioni elettroniche per il trattamento (inclusa la compressione digitale) e l'archiviazione di dati che sono interamente inviati, trasmessi e ricevuti via cavo, via radio, via mezzi ottici o tramite altri mezzi elettromagnetici.

A differenza della Direttiva ADR (che non prevede la possibilità per il professionista di avviare contro il consumatore le relative procedure) il Regolamento ODR si applica anche alla risoluzione extragiudiziale delle controversie concernenti obbligazioni contrattuali derivanti da contratti di vendita o di servizi online avviate da un professionista nei confronti di un consumatore (nella misura in cui la legislazione dello Stato membro in cui il consumatore risiede abitualmente autorizzi la risoluzione di tali controversie attraverso l'intervento di un organismo ADR).

**La piattaforma elettronica UE per l'ODR.** Grazie alla istituzione di una piattaforma elettronica *on line* di risoluzione delle controversie - unitaria a livello UE ("piattaforma ODR") - il Regolamento ODR consentirà a consumatori e operatori commerciali dell'UE di presentare *on line* e a distanza la richiesta di avvio della procedura ODR all'organismo ADR prescelto (abilitato in base alla Direttiva ADR).

La piattaforma ODR collegherà tutti gli organismi ADR nazionali dei 28 Stati Membri. Tale punto di accesso unico sarà in sostanza un sito web interattivo e facile da usare, gratuito e disponibile in tutte le lingue ufficiali dell'UE (e gli operatori commerciali dovranno evidenziare sui propri siti web il *link* di collegamento alla piattaforma ODR della UE al fine di informare i consumatori).

Quanto alle funzioni, la piattaforma ODR:

- fornisce informazioni generali sulla risoluzione extragiudiziale delle controversie contrattuali tra professionisti e consumatori derivanti da contratti di vendita o contratti di servizi *online*;
- consente ai consumatori e ai professionisti di presentare reclami mediante la compilazione di un modulo elettronico disponibile in tutte le lingue ufficiali delle istituzioni dell'Unione e di accludere i documenti pertinenti;
- provvede ad individuare l'organismo o gli organismi ADR competenti e trasmettere il reclamo all'organismo nazionale ADR cui le parti hanno concordato di rivolgersi;
- propone uno strumento elettronico di gestione dei casi che consenta alle parti e all'organismo ADR di condurre online la procedura di risoluzione della controversia sottoposta all'esame.

Gli organismi ADR competenti (ai sensi della Direttiva ADR) a trattare le controversie oggetto del Regolamento saranno registrati elettronicamente sulla piattaforma ODR. Ma come funzionerà tale piattaforma? I consumatori che incontrano problemi con un acquisto online potranno presentare un reclamo online attraverso la piattaforma ODR nella lingua di loro scelta. La piattaforma ODR notificherà al venditore del bene fornitore del servizio on line che è stato presentato un reclamo contro di lui. Il consumatore e l'operatore si accorderanno quindi sull'organismo ADR nazionale da interpellare (in caso di mancato accordo entro 30 giorni la conseguenza è che il reclamo on line non può essere presentato) per risolvere la loro controversia (entro al massimo 90 giorni). Tale organismo riceverà i dettagli della controversia tramite la piattaforma ODR (che sarà infatti collegata a tutti gli organismi ADR nazionali istituiti nei vari Stati Membri e notificati alla Commissione UE). Il funzionamento della piattaforma ODR sarà infine disciplinato da un insieme di norme comuni, che stabiliranno fra l'altro il ruolo di punti di contatto nazionali che agiscono in qualità di consulenti ODR nei rispettivi Paesi. Questi avranno il compito di fornire informazioni generali sui diritti dei consumatori e sui ricorsi per quanto riguarda gli acquisti online, di dare assistenza per la trasmissione dei reclami e di agevolare la comunicazione tra le parti e agli organismi ADR competenti.