

Raccomandazione della Commissione

del 30 marzo 1998 riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo (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 1996¹, 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 transfrontalieri, 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 unico²» 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;

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 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;

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'azione³» (3) 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;

³ 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 richieda, 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