RELAZIONE

1. QUADRO GENERALE DELLA DIRETTIVA SULL'ADR PER IL CONSUMATORI

La direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (di seguito anche la "Direttiva"), pubblicata sulla GUCE il 18 giugno 2013, deve essere recepita, per espressa previsione contenuta nella stessa (cfr. articolo 25), entro il 9 luglio 2015. Nella medesima data è stato pubblicato anche il Regolamento (UE) n. 524/2013, 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) e che entrerà in vigore il 9 gennaio 2016.

Tale Direttiva nasce dalla constatazione che la risoluzione alternativa delle controversie (ADR) – che offre una soluzione semplice, rapida ed extragiudiziale alle controversie tra consumatori ed imprese – non si è ancora sviluppata in maniera sufficiente e coerente nell'intera U.E., con la conseguenza che la disparità nella copertura, nella qualità e nella conoscenza dell'ADR tra gli Stati membri rappresentano una barriera al mercato interno e sono da annoverare tra le ragioni per cui molti consumatori evitano di effettuare acquisti transfrontalieri, temendo che eventuali controversie con le imprese non possano essere risolte in modo facile, rapido ed economico. Al contempo, per le medesime ragioni, le imprese potrebbero astenersi dal vendere ai consumatori che risiedono in altri Stati membri che non offrono un accesso sufficiente a procedure ADR di qualità elevata. Inoltre, le imprese stabilite in uno Stato membro che non dispone di sufficienti procedure ADR di alta qualità si trovano svantaggiate sul piano della concorrenza rispetto a quelle che hanno accesso a tali procedure e che possono, pertanto, risolvere le controversie con i consumatori in modo più rapido ed economico.

La predetta Direttiva e il citato Regolamento 524 relativo alla risoluzione delle controversie on line dei consumatori, costituiscono due strumenti legislativi interconnessi e complementari (pacchetto legislativo cd. "ADR-ODR) che, per la prima volta, introducono un insieme coordinato ed omogeneo di regole (oltre che una piattaforma web on line per tutta la UE) e procedure per la risoluzione alternativa delle controversie. Il Regolamento 524 prevede l'istituzione di una piattaforma ODR che fornisce ai consumatori e ai professionisti un unico punto di accesso extragiudiziale per la risoluzione delle controversie on line, attraverso organismi ADR che sono collegati alla piattaforma e offrono un ADR tramite procedure ADR di qualità. La disponibilità nell'Unione di organismi ADR di qualità costituisce, quindi, un presupposto essenziale del corretto funzionamento della piattaforma per ODR.

La Direttiva stabilisce requisiti armonizzati di qualità in materia di organismi ADR e di procedure ADR in modo da garantire che, a seguito della relativa, attuazione, i consumatori abbiano accesso a meccanismi extragiudiziali di ricorso che siano trasparenti, efficaci, equi e di elevata qualità, a prescindere dal luogo di residenza all'interno dell'Unione. Prevede un approccio sostanzialmente di armonizzazione minima, lasciando ampi spazi di discrezionalità agli Stati membri nel conservare o introdurre norme che prevedano misure ulteriori rispetto a quanto da essa stabilito, al fine di assicurare un livello superiore di tutela dei consumatori.

La Direttiva, è destinata ad incidere profondamente sulla regolamentazione delle procedure di composizione extragiudiziale delle controversie tra consumatori e professionisti e, dunque, rende indispensabile una radicale revisione del testo dell'attuale articolo 141 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo), che di fatto non è stato mai attuato. Questa è la ragione per la quale si è deciso di dare attuazione alla presente Direttiva attraverso un intervento di novella operato sul Codice del consumo, ritenuto la sede naturale nella quale riportare la disciplina in materia di composizione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo. Al contempo, si è provveduto a riconoscere normativamente il modello della negoziazione paritetica; trattasi di metodo di risoluzione extragiudiziale delle controversie, nato dalla prassi delle associazioni dei consumatori ed utenti italiani maggiormente rappresentative che consente, previa stipula di apposti protocolli di intesa tra associazioni ed imprese, o loro associazioni, alle parti del rapporto di consumo - consumatore e impresa, tramite i propri rappresentanti – di confrontarsi al fine di trovare una

soluzione condivisa, rapida ed economica. Ciò anche e soprattutto in virtù degli specifici principi e criteri direttivi contenuti all'articolo 8 comma 1 della legge di delegazione europea 2013-secondo semestre, n. 154 del 7 ottobre 2014.

Per una più puntuale illustrazione degli obiettivi e dei contenuti della Direttiva si può fare riferimento alle principali considerazioni contenute nelle sue premesse.

Naturalmente la Direttiva si inquadra nell'ambito delle diverse iniziative europee per superare la frammentazione del mercato interno, frammentazione certamente negativa per la competitività, la crescita e la creazione di posti di lavoro dell'Unione. Per il completamento del mercato interno è essenziale eliminare ostacoli diretti e indiretti al suo corretto funzionamento e migliorare la fiducia dei cittadini.

È opportuno che i consumatori traggano vantaggio dall'accesso a mezzi facili, efficaci, rapidi e a basso costo per risolvere le controversie nazionali e transfrontaliere derivanti da contratti di vendita o di servizi, in modo da rafforzare la loro fiducia nel mercato. Tale accesso dovrebbe valere sia per le operazioni online che per quelle offline, soprattutto se i consumatori acquistano oltre confine.

La risoluzione alternativa delle controversie (ADR) offre una soluzione semplice, rapida ed extragiudiziale alle controversie tra consumatori e professionisti. Tuttavia, l'ADR non è ancora sviluppata in maniera sufficiente e coerente nell'Unione. Nonostante le raccomandazioni della Commissione 98/257/CE, del 30 marzo 1998, riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo, e 2001/310/CE, del 4 aprile 2001, sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo, l'ADR non è stato attuato correttamente e non funziona in modo soddisfacente in tutte le zone geografiche o in tutti i settori economici dell'Unione. I consumatori e i professionisti non sono ancora a conoscenza dei meccanismi extraprocessuali di ricorso esistenti e soltanto un'esigua percentuale di cittadini sa come presentare un reclamo a un organismo ADR. Laddove le procedure ADR sono disponibili, i loro livelli qualitativi variano notevolmente da uno Stato membro all'altro e le controversie transfrontaliere non sono spesso trattate in modo efficace dagli organismi ADR.

Le disparità nella copertura, nella qualità e nella conoscenza dell'ADR tra gli Stati membri rappresentano una barriera al mercato interno e sono da annoverare tra le ragioni per cui molti consumatori evitano di effettuare acquisti transfrontalieri e temono che eventuali controversie con i professionisti non possano essere risolte in modo facile, rapido ed economico. Per le medesime ragioni, i professionisti potrebbero astenersi dal vendere a consumatori che risiedono in altri Stati membri che non offrono un accesso sufficiente a procedure ADR di qualità elevata. Inoltre, i professionisti stabiliti in uno Stato membro che non dispone di sufficienti procedure ADR di alta qualità si trovano svantaggiati sul piano della concorrenza rispetto ai professionisti che hanno accesso a tali procedure e che possono pertanto risolvere le controversie con i consumatori in modo più rapido e più economico.

Affinché i consumatori possano avvalersi di tutte le potenzialità del mercato interno, l'ADR dovrebbe essere disponibile per tutti i tipi di controversie di consumo, a livello nazionale e transfrontaliero, le procedure ADR dovrebbero rispettare i requisiti di qualità che si applicano in tutta l'Unione e i consumatori e i professionisti dovrebbero essere a conoscenza dell'esistenza di tali procedure. Tenuto conto dell'aumento del commercio transfrontaliero e della circolazione di persone, è altresì importante che gli organismi ADR trattino le controversie transfrontaliere in modo efficace.

Data la crescente importanza del commercio elettronico e, in particolare, del commercio transfrontaliero quale pilastro dell'attività economica dell'Unione, sono necessari un'infrastruttura ADR opportunamente funzionante per le controversie dei consumatori e un quadro opportunamente integrato di risoluzione delle controversie online per le controversie dei consumatori derivanti da operazioni effettuate online (ODR) al fine di conseguire l'obiettivo dell'atto per il mercato unico, di rafforzare la fiducia dei cittadini nel mercato interno.

La predetta Direttiva e il regolamento (UE) n. 524/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori, costituiscono due strumenti legislativi interconnessi e complementari. Il regolamento (UE) n. 524/2013 prevede l'istituzione di una piattaforma ODR che fornisce ai consumatori e ai professionisti un unico punto di accesso extragiudiziale per la risoluzione delle controversie online, attraverso organismi ADR che sono collegati alla piattaforma e offrono un ADR tramite procedure ADR di qualità. La disponibilità nell'Unione di organismi ADR di qualità costituisce quindi un presupposto essenziale del corretto funzionamento della piattaforma per ODR.

Lo sviluppo, all'interno dell'Unione, di un'ADR che funzioni correttamente è necessario per rafforzare la fiducia dei consumatori nel mercato interno, anche nel settore del commercio elettronico, nonché a sfruttare le potenzialità e le opportunità offerte dal commercio transfrontaliero e online. Tale sviluppo dovrebbe fondarsi sulle procedure ADR che già esistono negli Stati membri e rispettare le loro tradizioni giuridiche. Gli organismi correttamente funzionanti di risoluzione delle controversie, sia esistenti che nuovi, che soddisfano i requisiti di qualità stabiliti dalla Direttiva, dovrebbero essere considerati «organismi ADR» ai sensi della stessa. La diffusione di ADR può inoltre rivelarsi importante in quegli Stati membri dove esiste una congestione importante di cause pendenti dinanzi agli organi giurisdizionali, che non consente ai cittadini dell'Unione di esercitare il loro diritto a un processo equo in tempi ragionevoli.

2. OPZIONI

La Direttiva stabilisce requisiti minimi di armonizzazione di qualità in materia di organismi e procedure ADR e, dunque, ha un approccio di armonizzazione minima *(cfr.*, articolo 2, paragrafo 3 della Direttiva).

Le principali opzioni per gli Stati membri vengono di seguito evidenziate in dettaglio, unitamente alla scelta che si propone in questa sede di recepimento:

a) **Articolo 2. paragrafo 2, lettera a): SI.** Viene esercitata l'opzione concernente la possibilità di considerare procedure ADR, ai sensi della presente Direttiva, le procedure svolte dinanzi a organismi di risoluzione delle controversie in cui le persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie sono assunte o retribuite esclusivamente dal professionista, a condizione che siano rispettati i requisiti di cui al Capo II, inclusi i requisiti specifici di indipendenza e trasparenza di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della Direttiva. Tale opzione è oggetto degli specifici principi e criteri direttivi, contenuti all'articolo 8 della Legge 7 ottobre 2014, n. 154 "Legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre -, attraverso i quali vengono previste e disciplinate le cd. "negoziazioni paritetiche", già consentite ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 ;

b) **Articolo 2, paragrafo 4: NO.** Non viene esercitata l'opzione di prevedere organismi ADR che abbiano la facoltà di imporre una soluzione. Non vengono, dunque, previste procedure ADR che impongono soluzioni e, pertanto, non vengono recepite le previsioni contenute all'articolo 10, paragrafo2, e all'articolo 11 della Direttiva;

c) **Articolo 5, paragrafo 4: SI.** Viene esercitata l'opzione concernente la possibilità di prevedere ipotesi in cui gli organismi ADR possano mantenere o introdurre norme procedurali che consentano loro di rifiutare il trattamento di una determinata controversia

3. FONTE NORMATIVA E TECNICA UTILIZZATA NEL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA

Il presente decreto legislativo provvede a recepire la direttiva europea 2013/11/UE, in virtù di espressa delega legislativa, sancita all'articolo 1, commi 1 e 3, della legge 7 ottobre 2014, n. 154, Legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre, e secondo non solo i criteri di delega generali - contenuti agli articoli 31 e 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante *"norme generali sulla*

partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea" - ma anche i principi e criteri direttivi specifici, contenuti all'articolo 8 della citata legge n. 154 del 2014, che di seguito si riportano:

"1. Nell'esercizio della delega per l'attuazione della direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, il Governo e' tenuto a seguire, oltre ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 1, anche i seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) esercitare l'opzione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva, secondo cui rientrano tra le procedure di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) utili ai fini dell'applicazione della medesima direttiva anche le procedure dinanzi a organismi di risoluzione delle controversie in cui le persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie sono assunte o retribuite esclusivamente dal professionista, già consentite ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28;

b) prevedere espressamente, ai fini dell'opzione di cui alla lettera a), che in tal caso le persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie facciano parte di un organismo collegiale composto da un numero eguale di rappresentanti delle organizzazioni di consumatori e di rappresentanti del professionista e siano nominate a seguito di una procedura trasparente.

2. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le autorità interessate provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente."

Per il recepimento della Direttiva sono state apportate essenzialmente integrazioni e modifiche al Codice del Consumo, al fine di mantenere una disciplina unitaria della materia salvaguardando, il più possibile, l'impostazione del codice medesimo.

4. STRUTTURA DELLO SCHEMA DEL DECRETO LEGISLATIVO

4.1. Modifiche al Codice del consumo mediante introduzione di un Titolo II-bis nella Parte V dello stesso

****

Passando all'illustrazione delle singole disposizioni del provvedimento di recepimento si evidenzia quanto segue.

Il presente schema di decreto legislativo, consta di tre articoli.

L'ART. 1, PRIMO COMMA, del proposto Decreto legislativo di recepimento della Direttiva, con una novella normativa introduce alla Parte V del Codice del Consumo, un Titolo II-bis rubricato "*Risoluzione extragiudiziale delle controversie*".

L'ART. 1, SECONDO COMMA, del proposto Decreto legislativo di recepimento della Direttiva, con una novella normativa sostituisce l'articolo 141 del Codice del Consumo, introducendone uno nuovo rubricato "*Disposizioni generali: definizioni ed ambito di applicazione*".

L'ART. 1, TERZO COMMA, del proposto Decreto legislativo di recepimento della Direttiva, con una articolata novella normativa inserisce una pluralità di articoli, dopo l'articolo 141 del Codice del Consumo.

Con riferimento ai nuovi articoli del Codice del Consumo che vengono introdotti, si fa presente quanto segue.

L'articolo 141 (*Disposizioni generali: definizioni ed ambito di applicazione*)

Il presente articolo recepisce gli articoli 2,3 e 4 della Direttiva.

I commi 1, 2 e 3: riproducono nella sostanza l'articolo 4 della Direttiva, contenendo una gamma di definizioni alcune delle quali costituiscono una novità per il Codice del Consumo (*"controversia nazionale"; "controversia transfrontaliera"; "procedura ADR"; "organismo ADR"; "Autorità competente"; "reclamo", "servizi non economici d'interesse generale")*, altre, riproduttive di quelle già presenti nello stesso Codice del Consumo (*"consumatore"; "professionista"; "contratto di vendita"; "contratto di servizi"*). Contengono, altresì, le precisazioni su cosa si debba intendere per "*stabilito*" con riferimento sia al professionista che all'organismo ADR.

Il comma 4: delimita l'ambito di applicazione della nuova disciplina contenuta nella Direttiva che si recepisce, riproducendo non solo la generica previsione contenuta al paragrafo 1 dell'articolo 2 della Direttiva, ma evidenziandone l'applicazione, in particolare, agli organismi di mediazione iscritti nella sezione speciale in materia di consumo di cui all'articolo 16 commi 2 e 4 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (recante norme materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), nonché agli organismi ADR istituiti o iscritti presso gli elenchi delle autorità amministrative indipendenti individuate ai sensi dell'articolo 141-*octies* quali "autorità competenti", ed infine alle eventuali procedure ADR obbligatorie introdotte dall'Aeegsi, Banca Italia e Consob, nei rispettivi settori di competenza, in cui l'organismo ADR adotti una decisione .

Il comma 5, estende ulteriormente l'ambito di applicazione della nuova disciplina contenuta nelle norme di recepimento della Direttiva *de qua* anche alle cd. "*Negoziazioni paritetiche*", in attuazione allo specifico criterio direttivo sancito dall'articolo 8 della Legge di delegazione (Legge n. 154/2014, cd. Legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre) che prevede l'esercizio dell'opzione sancita all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a) della Direttiva. L'esercizio di tale opzione consente, dunque, di disciplinare, valorizzare e riconoscere come procedure ADR anche le cd. "*Negoziazioni paritetiche*" che costituiscono il modello di ADR più originale ed innovativo degli ultimi 25 anni, nate dall'esperienza delle associazioni dei consumatori ed utenti nazionali e riconosciute come *best practices* tutta italiana. Sul punto si segnala che il Parlamento Europeo nella propria risoluzione del 25 ottobre 2011 sui metodi alternativi di soluzione delle controversie in materia civile, commerciale e familiare (2011/2117(INI)) ha richiamato l'attenzione "*sulla conciliazione paritetica italiana, quale esempio di migliore prassi, basata su un protocollo stipulato e sottoscritto dall'azienda e dalle associazioni di consumatori, in cui l'azienda si impegna in anticipo a ricorrere all'ADR per risolvere le eventuali controversie che possono sorgere nei settori contemplati dal protocollo*". Dalla disciplina di dettaglio di cui all'articolo 141-*ter* si evince l'attuazione della delega legislativa con cui viene esercitata in via minimale l'opzione di cui all'articolo 2 paragrafo 2 della Direttiva.

Il comma 6 prevede una clausola di salvezza con riferimento alle disposizioni normative vigenti che prevedono l'obbligatorietà delle procedure ADR, e che ovviamente non costituiscono un ostacolo al diritto intangibile delle parti di accedere al sistema giudiziario, limitandosi semplicemente a differirlo per un tempo ragionevole, necessario alla definizione della risoluzione extragiudiziale (in tal senso, con riferimento alla mediazione finalizzata alla conciliazione, la normativa di riferimento prevede un termine di 90 gg; con riferimento alle procedure nei settori regolati dall'Agcom, la normativa prevede un termine di 30 gg.) . In particolare, trattasi delle seguenti disposizioni normative:

1) art.5 comma 1-bis del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, in tema di condizione di procedibilità con riferimento alla mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali. Infatti, nel rapporto tra la Direttiva e la direttiva 2008/52/CE, va osservato che nel considerando n. 19) si rinviene l'affermazione in basa alla quale la Direttiva "è destinata a essere applicata orizzontalmente a tutti i tipi di procedure ADR, comprese le procedure ADR contemplate dalla direttiva 2008/52/CE". Va tuttavia considerato che l'art. 3 della direttiva che qui si recepisce, se da un lato, prevede espressamente la prevalenza della direttiva 2013/11/UE, dall'altro però fa "salva la direttiva

2008/52/UE". Pertanto, il recepimento della direttiva 2013/11/UE non dovrebbe avere alcuna influenza generale sul decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, in quanto i due ambiti di applicazione continueranno a rimanere distinti.

2) La disposizione in esame fa, altresì, salve anche le procedure di conciliazione obbligatorie in materia di comunicazioni elettroniche innanzi ai Comitati Regionali delle Comunicazioni (cd. Corecom), di cui alla legge 31 luglio 1997, n. 249, istitutiva dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (cd. Agcom).

Il Comma 7 riconosce, al fine di una regolamentazione di sistema, che le procedure svolte dall' Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico, la Banca d'Italia e la Commissione nazionale per la società e la borsa nei rispettivi settori di competenza, sono considerate procedure ADR ai sensi del presente Codice, se rispettano i principi, le procedure e i requisiti delle disposizioni specificamente previste dal decreto legislativo in adempimento della direttiva comunitaria.

Va infine precisato che, in materia di risarcimento del danno derivante dalla circolazione dei veicoli e natanti, l'istituto della cosiddetta negoziazione assistita obbligatoria, di cui all'articolo 3 comma 1 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 132, (convertito con modificazioni dalla legge 10 novembre 2014, n. 162) non si applica al consumatore, e ciò in virtù dell'espressa esclusione contenuta all'ultimo periodo del medesimo articolo 3, comma 1.

Il comma 8, nell'elencare le fattispecie a cui non si applica la nuova disciplina contenuta nella Direttiva che si recepisce, riproduce il contenuto dell'articolo 2, paragrafo 2, dalla lett. b) alla i) della Direttiva *de qua*.

Il comma 9, dell'articolo 141, richiamando il considerando n°24) della Direttiva *de qua*, non preclude il funzionamento di organismi ADR, istituiti nell'ambito delle norme e dei provvedimenti di cui ai commi 6 e 7, in cui le persone fisiche incaricate della risoluzione della controversia siano funzionari pubblici e come tali siano considerati rappresentanti sia degli interessi dei consumatori che di quelli dei professionisti; pertanto, in tali casi, non sono richiesti i più stringenti requisiti in tema di imparzialità e indipendenza previsti dall'art.6 della direttiva stessa.

Il comma 10 riprende la disposizione già contenuta nella versione previgente dell'art. 141 del Codice del Consumo (art. 141, comma5), in attuazione di quanto previsto dalla direttiva che si recepisce all'art. 10, paragrafo 1, seconda parte. Con ciò, nel ribadire il diritto intangibile per il consumatore di adire l'Autorità Giudiziaria, trova adempimento il considerando n. 45 della medesima direttiva che prevede: "*Nei casi in cui una controversia non possa essere risolta secondo una determinata procedura ADR il cui esito non sia vincolante, è auspicabile che alle parti non sia successivamente impedito di avviare un procedimento giudiziario in relazione a tale controversia*".

L'articolo 141-*bis* (*Obblighi, facoltà e requisiti degli organismi ADR*)

Il presente articolo recepisce gli articoli 5 e 6 della Direttiva.

Al comma 1, vengono disciplinati gli obblighi che, ai fini dell'iscrizione e della permanenza nell'elenco di cui al successivo articolo 141-*decies*, comma 2, gli organismi ADR sono tenuti a osservare. Si osserva sul punto che la lista di obblighi richiama integralmente quanto previsto all'articolo 5, paragrafo 2, della Direttiva; al riguardo si precisa che l'obbligo di "accettare" una controversia transfrontaliera non implica, necessariamente, l'obbligo di assumere una decisione sul merito della stessa, bensì solo quello di mettere il consumatore nelle condizioni di accedere alla procedura, anche tramite l'ausilio di reti di organismi ADR. Nel settore bancario, ad esempio opera a questi fini la cd. "Rete Fin.Net" che viene espressamente fatta salva e incoraggiata dalla stessa direttiva (*cfr.*, in tal senso Cons.53)

Il comma 2 nel disciplinare le ipotesi in cui è consentito ad un organismo ADR di rifiutare il trattamento di una determinata controversia, riprende quanto previsto all'articolo 5, paragrafo 4 della Direttiva. Trattasi di una parte opzionale della Direttiva che si è deciso di utilizzare. Da notare, in particolare, che sono state fatte salve le diverse prescrizioni contenute in altre norme applicabili o nelle deliberazioni delle varie autorità di regolazione di settore, nonché che si è optato per l'obbligatorietà del reclamo al professionista da parte del consumatore, che viene individuato come condizione di procedibilità della procedura ADR e ciò al fine di evitare inutili oneri per gli organismi ADR, così come previsto dalla stessa Direttiva che al considerando n. 50), considera opportuno che gli Stati membri incoraggino i consumatori a contattare le imprese per tentare di risolvere la problematica in modo bilaterale prima di presentare l'istanza a un organismo ADR.

Il comma 3, richiama il contenuto del secondo comma del paragrafo 4 dell'articolo 5 della Direttiva, prevedendo nei casi di cui al precedente comma, l'obbligo in capo all'organismo ADR di fornire alle parti entro un termine ben preciso (21 giorni decorrenti dal recepimento della relativa domanda) una motivata spiegazione per la quale la domanda stessa viene respinta. Si precisa che al fine di eliminare ambiguità, si è utilizzato il termine "21 giorni" in luogo di quello indicato di "tre settimane", in quanto i termini previsti dalla Direttiva *de qua* sono tutti "di calendario"

Il comma 4: riproduce le disposizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 1, a), b), c), d) della Direttiva, fornendo un elenco dei requisiti generali di competenza, indipendenza e imparzialità richiesti ai soggetti incaricati di svolgere la procedura ADR. In particolare, con specifico riferimento all'obbligo di cui:

> alla lettera a), nel prevedere la necessaria capacità di una comprensione generale del diritto pur non dovendo necessariamente essere un professionista legale, viene prevista la possibilità da parte degli organismi ADR di provvedere alla formazione delle persone fisiche incaricate della procedura ADR, così come previsto dal paragrafo 6 dell'articolo 6 della Direttiva. Ai fini del successo dell'ADR, in particolare per garantire il necessario grado di fiducia nelle relative procedure, è essenziale che le persone fisiche incaricate dell'ADR possiedano le competenza richieste dalla loro funzione, inclusa una comprensione generale del diritto. In particolare, tali persone, dovrebbero possedere conoscenze giuridiche generali sufficienti per comprendere le implicazioni giuridiche della controversia, senza dover necessariamente essere professionisti legali qualificati. ;

Al comma 5, viene riprodotta la previsione di cui al paragrafo 1, lettera e) e paragrafo 2 dell'articolo 6 della Direttiva, allorquando al fine di garantire l'assenza di eventuali conflitti d'interessi per le persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie viene stabilito l'obbligo in capo alle stesse di comunicare tempestivamente tutte le circostanze, emerse durante l'intera procedura ADR, idonee ad incidere sulla propria indipendenza e imparzialità o capaci di generare conflitti di interessi con l'una o l'altra delle parti della controversia. In tal caso vengono previste tre modalità di risoluzione, da applicarsi gradualmente.

Il comma 6, fa salva il diritto delle parti di ritirarsi in qualsiasi momento dalla procedura ADR, salvo il caso in cui sia previsto l'obbligo di partecipazione in capo al professionista , nel qual caso la facoltà di ritirarsi spetta esclusivamente al consumatore.

Il comma 7, riprendendo l'eccezione di cui al paragrafo 2, ultimo periodo dell'articolo 6 della Direttiva, disciplina le modalità di risoluzione nel caso in cui l'ipotesi di cui al comma 5 riguardi un organismo composto da una sola persona fisica.

Il comma 8. riprende, altresì, il contenuto del paragrafo 4 dell'articolo 6 della Direttiva, secondo cui le persone fisiche incaricate della procedura ADR che sono assunte o retribuite esclusivamente da un'organizzazione professionale o da un'associazione di imprese di cui il professionista è membro oltre all'osservanza dei requisiti generali indicati ai commi 4 e 9, devono assicurare di avere a loro disposizione risorse di bilancio distinte e apposite che siano sufficienti ad assolvere i loro compiti. Questo requisito aggiuntivo di separazione economica e contabile non è tuttavia richiesto nel caso in cui le persone fisiche interessate facciano parte di un organismo collegiale composto da un numero uguale di rappresentanti dell'organizzazione professionale e dell'associazione di imprese da cui sono

assunte o retribuite e di una o più associazioni dei consumatori e utenti iscritte all'elenco di cui all'articolo 137 del Codice del consumo.

Il comma 9 riprende il contenuto del paragrafo 5 dell'articolo 6 della Direttiva, secondo cui negli organismi ADR in cui le persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie fanno parte di un organismo collegiale, il collegio deve essere composto da un numero uguale di rappresentanti degli interessi dei consumatori e di rappresentanti degli interessi dei professionisti.

Il comma 10 riprende il contenuto del paragrafo 6 dell'articolo 6 della Direttiva, secondo cui gli Stati membri incoraggiano gli organismi ADR a provvedere alla formazione delle persone fisiche incaricate della ADR al fine di garantire l'osservanza del requisito di cui al comma 4 lettera a). E' inoltre previsto che le autorità competenti, sulla base delle informazioni che gli organismi ADR sono tenuti a comunicare ai sensi dell'articolo 141-*nonies*, comma 3, lettera g), esercitano attività di monitoraggio sui programmi di formazione gestiti e istituiti dagli stessi organismi. Si consente, altresì, la facoltà alle stesse Autorità nazionali, così come individuate all'articolo 141-*octies*, di svolgere, se del caso, nei settori economici di competenza, i programmi di formazione delle persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie. Vengono , infine, fatte salve le disposizioni contenute nel D.lgs. 4 marzo 2010, n. 28 in materia di formazione dei mediatori civili e commerciali

L'Articolo 141-*ter* (*Negoziazioni paritetiche*).

Il presente articolo riprendendo quanto previsto dall'articolo 6 paragrafo 3 della Direttiva, da attuazione, in misura minimale, agli specifici principi e criteri direttivi contenuti nell'articolo 8, comma 1, della legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre, n. 154 del 7 ottobre 2014, n. 154 che prevede l'esercizio dell'opzione sancita all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a) della Direttiva *de qua*.

Trattasi della principale novità normativa che viene introdotta con il presente provvedimento legislativo. L'esercizio di tale opzione consente, infatti, di disciplinare, valorizzare e riconoscere come procedure ADR anche le cd. *Procedure di Negoziazione paritetiche* che costituiscono il modello di ADR più originale ed innovativo degli ultimi 25 anni, nate dall'esperienza delle associazioni dei consumatori ed utenti italiane maggiormente rappresentative a livello nazionale (iscritte nell'elenco ministeriale, di cui all'articolo 137 del Codice del Consumo) che consente, previa stipula di apposti protocolli di intesa tra associazioni ed imprese, alle parti del rapporto di consumo - consumatore e azienda, tramite i propri rappresentanti – di confrontarsi al fine di trovare una soluzione condivisa, rapida ed economica. Riconosciute come *best practices* tutta italiana, va segnalato che il Parlamento Europeo nella propria risoluzione del 25 ottobre 2011 sui metodi alternativi di soluzione delle controversie in materia civile, commerciale e familiare (2011/2117(INI)) ha richiamato l'attenzione "*sulla **conciliazione paritetica italiana**, quale esempio di migliore prassi, basata su un protocollo stipulato e sottoscritto dall'azienda e dalle associazioni di consumatori, in cui l'azienda si impegna in anticipo a ricorrere all'ADR per risolvere le eventuali controversie che possono sorgere nei settori contemplati dal protocollo*".

In particolare, viene determinata la composizione del collegio con un rappresentante delle associazioni dei consumatori ed utenti, di cui all'articolo 137 del Codice de consumo e un rappresentante dell'impresa. Inoltre, al fine di garantire la più ampia rappresentatività nazionale dei consumatori, e la conseguenziale affidabilità della procedura, viene introdotto un limite non inferiore ad 1/3 delle associazioni dei consumatori ed utenti iscritte nell'elenco ministeriale, di cui al già citato articolo 137, che devono aver sottoscritto con l'impresa il relativo protocollo nel quale riportate in dettaglio la relativa disciplina procedurale che dovrà rispondere ai requisiti minimi disciplinati nel presente decreto legislativo. Viene, altresì, estesa alle negoziazioni paritetiche disciplinate da protocolli di intesa stipulati nel settore dei servizi pubblici locali, secondo criteri a tal fine indicati nell'accordo sancito in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni e Stato-Città ed autonomie locali del 26 settembre 2013, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n°254 del 29 ottobre 2013.

L'Articolo 141-*quater* (*Trasparenza, efficacia, equità e libertà*)

Il presente articolo, recepisce integralmente le disposizioni contenute agli articoli 7, 8, 9 e 10, paragrafo 1, della Direttiva, elencando da un lato, una serie di obblighi informativi in capo agli organismi ADR al fine di soddisfare il rispetto del principio di trasparenza e, prevedendo dall'altro una serie di requisiti di efficacia, equità e libertà.

Al comma 1, sulla falsariga dell'articolo 7 della Direttiva, sono elencati una serie di informazioni al pubblico che gli organismi ADR sono obbligati a fornire che vanno dalle modalità di contatto, al curriculum delle persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie, alle tipologie di controversie cui sono specializzati, alle lingue nelle quali possono essere presentate le domande.

Il comma 2, riproduce i contenuti dell'obbligo, in capo agli organismi ADR, di render noto le relazioni annuali sull'attività espletata, così come previsti dall'articolo 7, paragrafo 2, della Direttiva. Da notare che con riferimento alle procedure di cui alla lettera d) non sono state prese in considerazione quelle che impongono una soluzione in favore del consumatore, non avendo esercitato l'opzione, di cui all'articolo 2, paragrafo 4, della Direttiva che rimetteva ai singoli Stati membri la decisione di stabilire se gli organismi ADR debbano avere la facoltà di imporre una soluzione.

Il comma 3, riprende riproduce i requisiti di efficacia previsti dall'articolo 8 della Direttiva. Da notare in particolare la previsione della gratuità della relativa procedura per il consumatore, o comunque a costi minimi, sul punto, il Legislatore europeo parla di *"costi meramente simbolici"* (*cfr.*, considerando n. 41 della Direttiva). Tale previsione nasce dall'esigenza di tutelare la parte tradizionalmente debole del rapporto di consumo ed evitare che eventuali costi ostacolino l'accesso alla procedura provocando il fenomeno, diffuso in materia di consumo, dei casi di contenzioso non affrontati e per i quali si perpetua l'antico principio giuridico de *"il danno che giace dove cade"*.

Da notare, altresì, l'individuazione del *dies a quo* del termine di 90 gg. per conclusione dell'intera procedura ADR, decorrente dalla data di ricevimento del *"fascicolo completo"* della domanda, intendendosi con tale espressione *"tutta la documentazione pertinente relativa alla controversia"*, così come spiegato al Cons.40) della Direttiva.

Il comma 4, riproduce quanto previsto dall'articolo 9, paragrafo 1, della Direttiva, circa la necessità che le procedure ADR rispondano a canoni di equità, in modo tale che le parti di una controversia siano informate in modo esauriente dei diritti di ciascuna e delle conseguenze delle loro scelte nel contesto della procedura ADR; in tale ottica, viene previsto un vero e proprio procedimento para-contenzioso, con un contraddittorio tra le parti.

Il comma 5, riproduce quanto previsto dall'articolo 9, paragrafo 2, della Direttiva, con riferimento esclusivo alle procedure ADR volte a risolvere la controversia proponendo una soluzione, prevedendo l'obbligo in capo agli organismi ADR di informare le parti riguardo i propri diritti prima che accettino o seguano la soluzione proposta. In particolare, viene specificato che nei casi di procedure ADR in cui sussiste l'obbligo di partecipazione del professionista alla stessa, il diritto di ritirarsi in qualsiasi momento dalla procedura spetta esclusivamente al consumatore

L'Articolo 141-*quinquies (Effetti delle procedure ADR sui termini di prescrizione e decadenza)*

Si tratta di un articolo che riprende il contenuto dell'articolo 12 della Direttiva, disciplinando i rapporti tra la procedura ADR e il processo giurisdizionale, prevedendo in particolare che i termini di prescrizione e decadenza non vengano a scadenza durante una procedura ADR.

Si articola in **tre commi** , i cui primi due sono modellati sulla falsariga dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali.

L'Articolo 141-*sexies (Informazione e assistenza ai consumatori)*

Si tratta di un articolo che riprende il contenuto degli articoli 13 e 14 della Direttiva.

I commi 1, 2 e 3, prevedono degli specifici obblighi informativi in capo alle imprese, al fine di consentire ai consumatori, quando sorge una controversia, di essere in grado di identificare rapidamente quali tra gli organismi ADR siano competenti a trattare la propria domanda. Da notare la possibilità di estendere nelle condizioni generali di contratto applicabili al contratto di vendita o di servizi questi obblighi informativi a carico delle imprese.

Il comma 4 contiene la previsione secondo cui l'obbligo per le imprese di informare i consumatori in merito agli organismi ADR da cui tali imprese sono coperte fa salve le disposizioni relative all'informazione dei consumatori sulle procedure di ricorso extragiudiziale contenute in altri atti giuridici dell'Unione, che si applicano in aggiunta ai pertinenti obblighi di informazione previsti dalla Direttiva che si recepisce. Sintetizza quanto disposto dal paragrafo 3 dell'articolo 3 della Direttiva

Il comma 5 riprende il contenuto dell'articolo 14 della Direttiva, con il quale viene assicurata nelle controversie transfrontaliere assistenza ai consumatori nell'accesso all'organismo ADR che opera in un altro Stato membro ed è competente a trattare la relativa controversia. Le funzioni di assistenza di cui al presente comma sono assegnate al Centro nazionale della rete europea per i consumatori (ECC-NET). In tal modo si evita di dover istituire un nuovo organismo e si garantisce l'espletamento di tale specifica attività da parte del Centro nazionale della rete europea per i consumatori (ECC-NET) normalmente finanziato utilizzando i fondi di cui all'articolo 148 della legge 23 dicembre 2000, n. 388. La disposizione di cui al presente comma va letta in combinato disposto con l'articolo 7 paragrafo 1 e 2 del Regolamento ODR 524/2013 circa l'individuazione degli ODR *contact points*, provvedendosi in questa sede, in attuazione del citato regolamento, ad individuare il medesimo Centro nazionale (ECC-NET) anche quale Punto di contatto ODR. Viene, altresì, riconosciuta e fatta salva, l'esistenza di reti di organismi ADR previste dalle normative di settore, chiamate ad operare nel caso di controversie transfrontaliere, si pensi, ad esempio, per il settore bancario, alla rete Fin.Net. riconosciuta espressamente al Cons. 53) dalla stessa Direttiva.

I commi 6, 7, 8 e 9 riprendono sostanzialmente il contenuto dell'articolo 15 della Direttiva che, nell'ottica di garantire la più ampia tutela del consumatore e il successo del sistema delle composizioni extragiudiziali delle controversie in materia di consumo, dispone la massima informazione e divulgazione dell'elenco nel quale sono iscritti gli organismi ADR in possesso dei requisiti di qualità richiesti dalla Direttiva che qui si recepisce.

L'Articolo 141-*septies (Cooperazione)*

Si tratta di un articolo che riproduce sostanzialmente il contenuto degli articoli 16 e 17 della Direttiva. Mira ad assicurare la cooperazione tra gli organismi ADR ai fini della risoluzione delle controversie transfrontaliere. In particolare, attraverso l'assidua collaborazione tra i vari organismi ADR e le Autorità nazionali è opportuno rendere più efficace l'applicazione degli atti giuridici dell'Unione Europea in materia di tutela dei consumatori. Sono, dunque, agevolate tutte le forme di cooperazione tra i vari organismi ADR, al fine di incoraggiare lo scambio delle migliori prassi e conoscenze tecniche nonché la discussione delle eventuali problematiche legate al funzionamento delle procedure ADR.

L'Articolo 141-*octies (Autorità competenti e punto di contatto unico)*

Con il presente articolo vengono designate 6 Autorità competenti, ciascuna per il rispettivo settore di competenza. Trattasi di Autorità presso le quali sono già funzionanti ed operative procedure ADR In particolare, si segnala l'individuazione del Ministero della Giustizia, con riferimento al registro degli organismi di mediazione relativo alla materia del consumo, di cui all'articolo 16, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 e il Ministero dello Sviluppo economico, con riferimento alle negoziazioni paritetiche, di cui all'articolo 141-*ter*, relative ai settori non regolamentati. E' inoltre fatta salva la possibilità di designare, tra le Autorità amministrative indipendenti, ulteriori autorità competenti per lo svolgimento delle funzioni di cui agli articoli 141-*nonies* e 141-*decies*.

Essendo state designate più di un'Autorità competente, così come disposto dall'articolo 18 della Direttiva, viene designato anche il Punto di contatto della Commissione Europea, che viene individuato nel Ministero dello Sviluppo Economico

Viene, infine, istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico un tavolo di coordinamento e di indirizzo, composto da un rappresentante di ciascuna autorità competente, con compiti di definizione degli indirizzi relativi all'attività di iscrizione e vigilanza delle varie autorità competenti, nonché ai criteri generali di trasparenza e imparzialità e alla misura dell'indennità dovuta per il servizio prestato dagli organismi ADR.

L'Articolo 141-*nonies (Informazioni da trasmettere alle autorità competenti da parte degli organismi di risoluzione delle controversie)*

Il presente articolo recepisce i contenuti dell'articolo 19 della Direttiva.

Il comma 1, 2 e 3, elencano le informazioni che gli organismi, di risoluzione delle controversie, che intendono essere considerati organismi ADR, ai sensi del presente decreto legislativo, devono obbligatoriamente fornire alla Autorità competente per essere inseriti nel relativo elenco.

Il comma 4, ricalcando quanto previsto al paragrafo 3 dell'articolo19 della Direttiva, elenca le informazioni che gli organismi ADR iscritti all'elenco devono obbligatoriamente fornire alla rispettiva autorità competente a far data dal secondo anno di iscrizione al relativo elenco e con cadenza biennale. Viene, dunque, previsto un sistema di monitoraggio per assicurare che gli organismi ADR funzionino correttamente ed efficacemente.

L'Articolo 141-*decies (Ruolo delle autorità competenti)*

Il presente articolo riproduce i contenuti dell'articolo 20 della Direttiva.

Il comma 1, 2 e 3, attribuiscono a ciascuna autorità competente il compito di istituire l'elenco degli organismi di risoluzione delle controversie che facciano richiesta di diventare organismi ADR, che siano in possesso dei requisiti, prescritti dal nuovo titolo IIbis del codice del consumo. Viene, altresì, attribuito a ciascuna autorità competente il compito di tenuta e vigilanza dell'elenco degli organismi ADR afferenti al proprio settore e di disciplinare, con propri provvedimenti, la relativa iscrizione, nonché di garantire il rispetto del requisito della sostanziale gratuità della procedura ADR per il consumatore. Viene, infine, stabilito il contenuto minimo di informazioni da inserire nell'elenco curato da ciascuna autorità competente.

Il comma 4, disciplina il procedimento di cancellazione dall'elenco a seguito della perdita dei requisiti da parte di un organismo ADR.

Il comma 5, prescrive l'obbligo per ciascuna autorità competente di comunicare il proprio elenco, e ogni suo aggiornamento, al Ministero dello sviluppo economico quale punto di contatto unico con la Commissione europea.

Il comma 6, prescrive l'obbligo per il Ministero dello sviluppo economico, quale punto di contatto unico, di comunicare alla Commissione europea gli elenchi predisposti dalle autorità competenti.

Il comma 7, prescrive l'obbligo per ciascuna autorità competente di mettere a disposizione del pubblico, anche su supporto durevole, l'elenco comunicato dal Ministero dello sviluppo economico e di fornire sul proprio sito web un link al pertinente sito web della Commissione europea.

Il comma 8, prevede l'obbligo per il Ministero dello sviluppo economico, quale punto unico di contatto, di pubblicare e trasmettere, con cadenza quadriennale, una relazione sullo sviluppo ed il funzionamento degli organismi ADR.

4.2. Altre norme di attuazione e finali

ART. 1, COMMI 4, 5, 6, 7, 8 e 9

Ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b) della legge n. 234 del 2012, sono state, infine, apportate modifiche e novelle di coordinamento tra la normativa recata dal Codice del consumo (decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206) e la disciplina di settore sopravvenuta, al fine di armonizzare il testo consolidato del Codice del consumo, come risultante dalle novelle introdotte dal presente decreto legislativo. In Particolare:

AL COMMA 4: il testo dell'articolo 139, comma 1, in tema di azione inibitorie è stata integrato, estendendo la legittimazione ad agire delle associazioni dei consumatori ed utenti, inserite nell'elenco ministeriale di cui all'articolo 137, nelle ipotesi di violazione degli interessi collettivi dei consumatori anche nelle materie di cui al Regolamento (UE) n. 524/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sulla risoluzione delle controversie online per i consumatori (cd. Regolamento sull'ODR per i consumatori).

AL COMMA 5: è stato sostituito in tutto il testo del Codice del consumo il riferimento al soppresso Ministero delle attività produttive con il riferimento all'attuale Ministero dello sviluppo economico.

AL COMMA 6: viene inserita una modifica di coordinamento all' articolo 66, comma 2, del Codice del consumo (decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206), al fine di prevedere - in ossequio a quanto statuito all'articolo 21 della Direttiva - sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive a carico delle imprese che violano gli obblighi informativi riportati all'articolo 141-*sexies*, commi 1, 2 e 3. La scelta di attribuire all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato siffatto potere sanzionatorio, appare coerente con le funzioni già esercitate dalla stessa sulla trasparenza delle relazioni commerciali tra i consumatori e professionisti anche relativamente all'esercizio dei diritti contrattuali connessi al rapporto di consumo.

AL COMMA 7 e 8: sono inserite alcune modifiche di coordinamento agli articoli 66 comma 5 e 66-*quater* comma 3 del Codice del consumo (decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206) che operano il rinvio alle disposizioni in tema di risoluzione extragiudiziale delle controversie introdotte ad opera del presente decreto legislativo nella Parte V, Titolo II-bis del Codice.

AL COMMA 9: Sono previste due nuove fattispecie all'elenco, previsto all'art. 33 del Codice del consumo, delle clausole cui si stabilisce la presunzione di vessatorietà nel caso di limitazione della scelta del consumatore di ricorrere esclusivamente ad un unico modello di risoluzione extragiudiziale delle controversie, tra i diversi disciplinati dal presente schema di provvedimento legislativo, o ad un unico organismo ADR tra quelli iscritti negli elenchi tenuti dalle "Autorità competenti", nonché nel caso in cui si renda eccessivamente difficile per il consumatore l'esperimento della procedura di risoluzione extragiudiziale delle controversie.

Al fine di evitare il preordinato indirizzamento del consumatore verso un organismo o tipologia ADR viene pertanto stabilita la vessatorietà (e quindi la nullità) delle clausole che prevedono non solo l'indicazione da parte del professionista di un unico organismo ADR, ma anche l'indicazione di una sola "tipologia" di organismi ADR tra quelli disciplinati dal provvedimento in esame.

Attraverso la creazione di queste nuove fattispecie che vanno ad integrare la lista di clausole "presunte vessatorie fino a prova contraria", aventi, dunque, un preciso valore normativo, viene sostanzialmente ripreso quanto previsto dall'articolo 10, paragrafo 1, della Direttiva, che disciplina l'ipotesi in cui le parti al momento della sottoscrizione del contratto di vendita o servizi e quindi prima dell'eventuale insorgere della controversia sottoscrivono una clausola con la quale, fermo restando il diritto intangibile per il consumatore di adire l'Autorità Giudiziaria, lo stesso si obbliga, qualora decidesse di ricorrere ad un organismo ADR, a rivolgersi a quello precedentemente individuato dall'impresa. In buona sostanza, con il consenso del consumatore, una siffatta clausola potrebbe costituire una limitazione al proprio diritto di scelta dell'organismo ADR. Ma la direttiva prevede che l'accordo tra il consumatore e l'impresa riguardante la presentazione di una domanda presso un organismo ADR non sia vincolante per il consumatore se è stato concluso prima del sorgere della controversia e se ha l'effetto di privare il consumatore stesso del suo intangibile diritto di adire il Giudice Ordinario per la risoluzione della controversia stessa.

ART. 2 (DISPOSIZIONI FINALI)

Tale articolo, oltre a disciplinare al comma 1 le diverse decorrenze di applicazione delle nuove disposizioni in conformità alle relative previsioni della direttiva da recepire, è stato previsto per dare attuazione agli specifici obblighi di comunicazione alla Commissione europea previsti dalla Direttivastessa. In particolare:

al comma 2, è stato riportato l'obbligo, di cui all'articolo 24, paragrafo 1, della Direttiva, che impone di comunicare entro il 9 luglio 2015 le 13 Autorità competenti designate nonché il Punto unico di contatto individuato nel Ministero dello sviluppo economico. E' stato, altresì, riportato l'obbligo di comunicazione, sempre entro il 9 luglio 2015, concernente il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno adottate nel settore disciplinato dal presente provvedimento legislativo, di cui all'articolo 25, paragrafo 2 della Direttiva.

al comma 3, è stato riportato l'obbligo, di cui all'articolo 24, paragrafo 2, della Direttiva, che impone di comunicare, entro il 9 gennaio 2016, il primo elenco, di cui all'articolo 20, paragrafo 2, della Direttiva; obbligo gravante in capo al Ministero dello sviluppo economico, nella sua qualità di Punto di contatto con la Commissione europea.

ART. 3 (DISPOSIZIONI FINANZIARIE)

Lo schema di decreto legislativo in esame non prevede alcuna disposizione vincolante in materia di **finanziamento degli organismi ADR**, e quindi non prevede alcuno specifico onere a tal fine di cui debba essere garantita la copertura finanziaria. D'altra parte, se pure il considerando 46 della direttiva fa riferimento all'opportunità di forme adeguate di finanziamento degli organismi ADR, la direttiva non introduce un vero obbligo in tal senso, e lo stesso considerando si limita a precisare che la direttiva *"non dovrebbe impedire che il finanziamento avvenga mediante fondi pubblici o privati ovvero con una combinazione di entrambi"*, che è opportuno *"incoraggiare gli organismi ADR a valutare in modo specifico forme private di finanziamento e a utilizzare i fondi pubblici solo a discrezione degli Stati membri"* ed infine che la direttiva stessa *"dovrebbe lasciare impregiudicata la possibilità per le imprese o per le organizzazioni professionali o associazioni di imprese di finanziare organismi ADR"*.

In tal senso ci si è mossi da tempo, ad esempio, con specifiche iniziative per quanto riguarda le conciliazioni paritetiche per le quali, anche attualmente, con distinti bandi, sono previsti contributi a rimborso forfettario delle spese che le associazioni dei consumatori sostengono per l'assistenza gratuita ai consumatori nelle procedure.

Si fa riferimento in particolare a contributi di minimo importo concessi per le conciliazioni nel settore dell'energia elettrica ed il gas dall'AEEGSI, avvalendosi della Cassa conguaglio per il settore elettrico, a carico del citato fondo di cui all'articolo 11-bis del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, nonché ai contributi di importo ancor più contenuto concessi, relativamente alle conciliazioni basate su protocolli fra associazioni dei consumatori ed imprese in diversi altri settori, da parte del Ministero dello sviluppo economico, avvalendosi della società Invitalia, e con onere in parte a carico delle singole imprese che hanno sottoscritto i relativi protocolli ed in parte a carico del citato Fondo di cui all'articolo 148 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

Alla luce delle argomentazioni sopra illustrate, ed a maggiore garanzia dell'assenza di nuove o maggiori spese o minori entrate, è stato previsto il presente articolo contenente un'espressa clausola di invarianza finanziaria, con la precisazione che le Amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti con le risorse umane, finanziarie e strumentali previste a legislazione vigente.

RELAZIONE TECNICO-FINANZIARIA

ATTUAZIONE DELLA 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)

La proposta di decreto legislativo, di cui la presente relazione tecnico-finanziaria costituisce allegato, tratta una materia di carattere prevalentemente ordinamentale che, nella misura in cui disciplina la gestione extragiudiziale di controversie tra privati (professionisti e consumatori), non comporta oneri diretti o indiretti a carico del bilancio dello Stato, ma semmai minori spese per gli effetti positivi, in termini di riduzione di oneri per il sistema giudiziario, derivanti dal presumibile ed auspicato effetto deflattivo delle controversie per le quali si perviene ad azione presso l'autorità giudiziaria ordinaria. Il miglior funzionamento del sistema e la maggiore tutela assicurata ai consumatori, dovrebbe inoltre contribuire ad aumentare la fiducia dei consumatori nel mercato e, conseguentemente, ad incrementare i consumi, concorrendo allo sviluppo economico, con effetti positivi anche relativamente alle entrate tributarie.

Per i singoli aspetti che, invece, incidendo sulle competenze e attività delle amministrazioni pubbliche interessate, ipoteticamente potrebbero determinare oneri a carico del bilancio pubblico, nella predisposizione delle disposizioni attuative ci si è comunque rigorosamente attenuti al vincolo al riguardo contenuto nella relativa delega legislativa (articolo 8, comma 2, della legge 7 ottobre 2014, n. 154, legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre), secondo cui dall'attuazione della delega *"non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica"* e agli adempimenti conseguenti *"le autorità interessate provvedono (...) con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente"*.

In generale tale esigenza è stata salvaguardata evitando di incidere più del necessario sull'ordinamento vigente ed individuando in linea di massima come autorità competenti per le specifiche procedure le medesime autorità che oggi già organizzano direttamente o già disciplinano procedure riconducibili alle ADR per i consumatori, e valorizzando implicitamente le attività che le diverse amministrazioni già svolgono in materia, salvo lo sforzo di razionalizzazione sempre opportuno e necessario a potenziare e stabilizzare tali attività nell'ambito di un migliore utilizzo delle risorse comunque disponibili.

Più in particolare, con riferimento alle singole disposizioni del testo novellato del Codice del consumo, si evidenzia inoltre quanto segue.

Con riferimento all'**Articolo 141-*bis*, comma 10,** del novellato codice del consumo, che prevede la facoltà da parte delle Autorità competenti di svolgere - in termini implicitamente più trasversali, per il Ministero dello sviluppo economico e per il Ministero della giustizia, e nei rispettivi settori economici di competenza, per le autorità indipendenti -, specifici programmi di formazione delle persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie, si precisa che trattandosi di una facoltà, e non di un obbligo necessitato dalla direttiva 2013/11, tali programmi di formazione verranno eventualmente svolti con risorse finanziarie proprie di ciascuna Amministrazione o Autorità, laddove esistenti. Peraltro attività del genere sono già oggi svolte a legislazione vigente da quasi tutte le autorità e amministrazioni interessate

Con riferimento all'**Articolo 141-*sexies*, comma 5**, che attribuisce, nelle controversie transfrontaliere, al Centro nazionale della rete europea per i consumatori (ECC-NET) le funzioni di assistenza ai consumatori, nell'accesso all'organismo ADR che opera in un altro Stato membro, si precisa che tale scelta è stata dettata dall'esigenza, da un lato, di evitare gli oneri dell'istituzione di un nuovo organismo e, dall'altro, di garantire l'utilizzo di esperienze e possibili sinergie attraverso l'espletamento di tale specifica attività da parte di un organismo da tempo istituito in attuazione degli obblighi di partecipazione alla predetta rete europea, già

finanziato a legislazione vigente con i fondi di cui all'articolo 148 della legge 23 dicembre 2000, n. 388. Si precisa, altresì, che la disposizione normativa in esame, va letta in combinato disposto con l'articolo 7, paragrafo 1 e 2, del Regolamento UE 524/2013 circa l'individuazione degli ODR *contact points,* provvedendosi in questa sede, in attuazione del citato regolamento, ad individuare il medesimo Centro nazionale (ECC-NET) anche quale Punto di contatto ODR.

Relativamente al Fondo di cui all'articolo 148 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, si precisa che il comma 1 dell'articolo in questione dispone che "le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato sono destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori ".

Il comma 2 del medesimo articolo 148, come modificato dal decreto legge 1 ottobre 2001, n. 356, convertito con legge 30 novembre 2001, n. 418, prevede che "le entrate di cui al comma 1 possono essere riassegnate anche nell'esercizio successivo con decreto del Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica ad un apposito fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato per essere destinate alle iniziative di cui al medesimo comma 1, individuate di volta in volta con decreto del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, sentite le competenti Commissioni parlamentari".

Si tratta quindi di disponibilità da accertare annualmente in quanto derivanti da entrate aleatorie, come tali non utilizzabili per finanziare oneri a carattere permanente.

Al tempo stesso, però, sono disponibilità su cui si può fare un relativo affidamento, considerato che nell'esperienza più che decennale di applicazione della norma il relativo gettito sanzionatorio annuale non è stato mai inferiore a 25 milioni di euro, con punte di oltre 300 milioni di euro.

Le funzioni di Centro nazionale della rete europea per i consumatori sono state affidate per l'anno 2015, ma in un quadro programmatico triennale, al Centro europeo consumatori Italia (CEC) costituito dalle associazioni ADICONSUM nazionale e CTCU di Bolzano, individuate previo apposita procedura selettiva e destinatarie a tal fine di un finanziamento nazionale annuale di circa 265.000 euro (di cui 100.000 euro da parte della Provincia autonoma di Bolzano) e di un corrispondente cofinanziamento dell'Unione europea.

Con riferimento all'**Articolo 141-*octies***, che individua le autorità nazionali competenti allo svolgimento dei compiti in materia di ADR poi precisati all'articolo **141-*decies***, si ribadisce che la circostanza che sono state individuate come tali tutte quelle amministrazioni ed autorità indipendenti che già svolgono attività in materia sulla base delle norme vigenti, dedicandovi una sia pur limitata quantità di risorse umane e finanziarie, rende effettiva la possibilità che la nuova funzione formale attribuita in attuazione della direttiva in questione sia svolta dalle stesse amministrazioni ed autorità con risorse finanziarie ed umane già disponibili a legislazione vigente. Nell'ambito delle medesime attuali competenze e degli ordinari vigenti strumenti di coordinamento comunque utilizzabili anche a legislazione vigente, rientra anche la previsione di un Tavolo di coordinamento fra tutte le amministrazioni interessate prevista al comma 3 del citato articolo 141-*octies*.

In particolare, relativamente alle attuali funzioni in materia delle amministrazioni interessate, si evidenzia quanto segue:

- il Ministero dello sviluppo economico già ai sensi del vigente testo dell'articolo 141 del codice del consumo, peraltro mai attuato, aveva compiti analoghi a quelli ora previsti dalla nuova direttiva per le autorità competenti per le ADR; tale continuità di funzione, che peraltro per questo aspetto appare solo formale, è rafforzata dalle funzioni sostanziali da tempo svolte in materia di conciliazioni paritetiche, già oggi consentite e promosse, anche se non ancora formalmente riconosciute come procedure ADR, rispetto alle quali il Ministero ha nel tempo svolto compiti di sostanziale validazione dei protocolli di intesa stipulati a tal fine fra associazioni dei consumatori ed imprese e nonché compiti di gestione di convenzioni e bandi per la concessione di contributi a favore delle associazioni a parziale ristoro delle spese sostenute per l'assistenza gratuita fornita ai consumatori in tali procedure di conciliazione;

- il Ministero della Giustizia, è già competente relativamente agli organismi di mediazione, anche con riferimento a quelli operanti nella materia del consumo, sia pure se in questo caso con la collaborazione del

Ministero dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 16, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28;

- la Commissione Nazionale per la società e la borsa (CONSOB), è già competente nelle procedure di conciliazione delle controversie in materia di contratti finanziari, ai sensi del Decreto legislativo 8 ottobre 2007, n°179;

- l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas ed il sistema idrico, è già competente nelle procedure di conciliazione di controversie in materia di contratti di energia elettrica, gas e sistema idrico, ai sensi dell'articolo 2, comma 24, lett. b), della Legge 14 novembre 1995, n°481;

- l'Autorità per le garanzie delle comunicazioni (AGCOM), già competente per l'intera filiera della conciliazione obbligatoria in materia di comunicazioni, dalle conciliazioni paritetiche ai CORECOM, ai sensi dell'articolo 1, comma 11, della legge 31 luglio 1997, n. 249;

- la Banca D'Italia, è già competente relativamente all'Arbitro bancario finanziario, con riferimento ai sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie di cui all'articolo 128-*bis* del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385.

Per le altre autorità indipendenti, che non svolgono già oggi tali compiti, l'attribuzione del ruolo di autorità ADR di settore è prevista solo in termini eventuali, subordinando tale competenza all'adozione di apposita disciplina secondo il relativo ordinamento di settore

Le funzioni e i compiti previsti dall'**Articolo 141-*decies***, in capo alle Autorità individuate all'**Articolo 141-*octies*, comma 1**, quali "*Autorità competenti*", nonché in capo al Ministero dello Sviluppo Economico individuato **al comma 2 del medesimo articolo** quale "*Punto di contatto unico*", vengono pertanto svolti con risorse umane e finanziarie già disponibili a legislazione vigente.

I compiti sanzionatori di cui all'**Articolo 66, comma 2, del Codice del consumo**, come modificato dal presente decreto - al fine di prevedere, in ossequio a quanto statuito all'articolo 21 della Direttiva, sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive a carico delle imprese che violano gli obblighi informativi riportati all'articolo 141-*sexies*, commi 1, 2 e 3 – sono in tal modo attribuiti all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che, integrandoli con quelli già svolti in generale in materia di tutela dei consumatori ai sensi del medesimo articolo 66, potrà svolgerli agevolmente con le risorse umane e finanziarie già disponibili a legislazione vigente.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi [illegible] effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre [illegible] avuto esito

[X] POSITIVO [ ] NEGATIVO

8 MAG. 2015

Il Ragioniere Generale [illegible]

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)
(all. alla direttiva P.C.M. 16 gennaio 2013 – G.U.12 aprile 2013, n. 86)

Titolo:
Schema di decreto legislativo di attuazione della 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).

Referente: per il Ministero dello Sviluppo Economico, co-proponente con il Dipartimento Politiche europee, Ufficio Legislativo e Direzione Generale per il Mercato, la Concorrenza, i Consumatori, la Vigilanza e la Normativa Tecnica.

SEZIONE I: IL CONTESTO E OBIETTIVI DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE

A) La rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.

La Direttiva europea da recepire ed il conseguente decreto legislativo nazionale di attuazione nascono dalla constatazione che la risoluzione alternativa delle controversie (ADR) – che offre una soluzione semplice, rapida ed extragiudiziale alle controversie tra consumatori ed imprese – non si è ancora sviluppata in maniera sufficiente e coerente nell'intera Unione europea, con la conseguenza che la disparità nella copertura, nella qualità e nella conoscenza dell'ADR tra gli Stati membri rappresentano una barriera al mercato interno e sono da annoverare tra le ragioni per cui molti consumatori evitano di effettuare acquisti transfrontalieri, temendo che eventuali controversie con le imprese non possano essere risolte in modo facile, rapido ed economico. Al contempo, per le medesime ragioni, le imprese potrebbero astenersi dal vendere ai consumatori che risiedono in altri Stati membri che non offrono un accesso sufficiente a procedure ADR di qualità elevata. Inoltre, le imprese stabilite in uno Stato membro che non dispone di sufficienti procedure ADR di alta qualità si trovano svantaggiate sul piano della concorrenza rispetto a quelle che hanno accesso a tali procedure e che possono, pertanto, risolvere le controversie con i consumatori in modo più rapido ed economico.

Nonostante i molteplici e dimostrati benefici in termini di risparmio economico e di tempo, le procedure ADR in Italia sono ancora poco utilizzate e conosciute . Basti pensare che , secondo un recente studio presentato al Parlamento europeo, a cinque anni dall'adozione della direttiva 2008/52/CE, in Italia la mediazione su base volontaria supera di poco le 10.000 richieste annue

Ciononostante, la diffusione delle procedure ADR per i consumatori, va sostenuta e potenziata, a fronte dell'esistenza di un disciplina generalizzata per la mediazione e conciliazione curata dagli organismi vigilati dal Ministero della giustizia, che ha un impianto consolidato, che merita di essere confermato, ma che tuttavia, per il settore del consumo, presenta criticità riguardo alla prescrizione di assistenza legale ed ai costi che ne derivano per il consumatore, criticità che devono essere superate per rendere tali procedure realmente accessibili. Al tempo stesso occorre garantire continuità e sviluppo ad un'esperienza nazionale di eccellenza, quale quella delle conciliazioni paritetiche, che al momento è diffusa però in modo adeguato solo in alcuni settori (comunicazioni,

energia elettrica e gas) e non gode di un formale necessario riconoscimento come procedura ADR che possa aiutare a consolidarla e diffonderla. Infine occorre diffondere e consolidare le attività ed iniziative in tale materia delle autorità indipendenti di regolazione.

Il problema da risolvere ed il connesso obiettivo dell'intervento, prima in sede di direttiva e poi di norma nazionale di attuazione, è pertanto quello di migliorare il livello di protezione dei consumatori e rafforzare la fiducia nel mercato interno, regolamenta l'accesso a mezzi facili, efficaci, rapidi e a basso costo per risolvere le controversie nazionali e transfrontaliere derivanti da contratti di vendita o di servizi stipulati tra professionisti e consumatori

B) L'indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo.

L'obiettivo principale dell'intervento normativo, realizzato modificando il Codice del consumo ed inserendo nello stesso un apposito titolo, è l'eliminazione di ostacoli al corretto svolgimento del mercato europeo, innalzando, da un lato, il livello di protezione dei consumatori e, dall'altro, superare la tradizionale riluttanza delle imprese ad effettuare operazioni commerciali transfrontaliere. Tale obiettivo si realizza in particolare attraverso:

- l'introduzione di procedure facili, efficaci, rapide e a basso costo per risolvere stragiudizialmente le controversie nazionali e transfrontaliere derivanti da contratti di vendita o di servizi;
- il potenziamento di alcune procedure ADR già esistenti e la possibilità di istituirne altre, specie in quei settori in cui l'esigenza di aumento di tutela del consumatore è maggiormente avvertita;
- la riduzione del ricorso all'autorità giudiziaria;
- garantire che i consumatori ricevano informazioni sulla ADR competente a trattare la loro controversia, in particolare nelle situazioni transfrontaliere;
- garantire che i consumatori e le imprese siano a conoscenza delle informazioni generali relative agli organismi \ADR e al loro impiego;
- garantire che gli organismi ADR offrano un servizio di qualità, imparziale e trasparente per i consumatori e le imprese;
- garantire che gli organismi ADR siano regolarmente monitorati;
- garantire la risoluzione delle controversie online (ODR) per le transazioni transfrontaliere mediante l'iscrizione di ODR nazionali notificate alla piattaforma europea.

Le ulteriori modifiche apportate al Codice del consumo hanno l'obiettivo, infine, di armonizzare gli aspetti formali e di drafting normativo alla disciplina sopravvenuta.

C) La descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR.

Gli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento dell'obiettivo sono i seguenti:

- ampliamento dell'offerta di organismi ADR, da rilevare mediante monitoraggio della costituzione di nuovi organismi e della stipula di nuovi protocolli fra associazioni dei consumatori ed imprese per l'avvio di procedure di conciliazione paritetiche;
- grado di adeguamento alla nuova disciplina degli organismi ADR nuovi ed esistenti, verificato attraverso il monitoraggio dei siti web degli Organismi ADR ed in

particolare delle procedure ADR dagli stessi adottate, ivi comprese quelle transfrontaliere;

- ampliamento del ricorso alle procedure ADR, ivi comprese quelle transfrontaliere, e miglioramento della loro efficacia, verificato attraverso il monitoraggio del numero delle procedure attivate e concluse e della percentuali di quelle concluse positivamente con l'accettazione sia da parte del consumatore che da parte del professionista delle soluzioni proposte da parte di ciascun Organismo ADR;
- miglioramento dell'informazione pubblica relativamente alla procedure ADR, ivi comprese quelle transfrontaliere, da verificare attraverso il monitoraggio dell'informativa pubblica da parte dei professionisti circa la disponibilità di tali procedure e circa il loro impegno a ricorrere ad uno o più organismi ADR per risolvere le controversie sorte con i consumatori, nonché attraverso il monitoraggio dell'informativa pubblica da parte delle Autorità competenti da attuarsi a mezzo dei propri siti web;
- pubblicazione sui siti web delle autorità competenti degli organismi ADR cancellati dai rispettivi elenchi per mancanza dei requisiti richiesti dal titolo II bis del codice del consumo;
- pubblicazione, sui siti web degli organismi ADR e del Centro nazionale della rete europea per i consumatori (ECC-NET), l'elenco degli organismi ADR che utilizzano la piattaforma ODR per la risoluzione extragiudiziale delle controversie nazionali e transfrontaliere

D) Indicazione delle categorie di soggetti pubblici e privati destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

Destinatari diretti dell'intervento sono gli organismi - sia pubblici che privati - che svolgono o intendono svolgere procedure ADR, nonché tutte le altre istituzioni o soggetti interessati a disciplinare tali organismi o a vigilare sugli stessi, tra i quali, il Ministero dello Sviluppo economico, il Ministero della Giustizia e le Autorità amministrative indipendenti di regolazione di settore. Destinatari indiretti dell'intervento sono i professionisti (persone fisiche o giuridiche che agiscono nell'esercizio della propria attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale, anche attraverso un intermediario) ed i consumatori/utenti (persone fisiche che agiscono per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta) le cui controversie possono conseguentemente essere risolte in modo più agevole, più rapido e meno costoso, secondo procedure alternative a quelle ordinarie dell'esercizio del diritto di tutela in sede giudiziaria.

Per una maggiore informazione sull'attuale situazione su cui l'intervento regolatorio va ad incidere, si riportano di seguito alcuni dati esemplificativi.

In generale, per quanto riguarda le conciliazioni paritetiche si riportano i seguenti dati recentemente elaborati e diffusi da Consumer's forum, concernenti la distribuzione totale delle domande di conciliazione nei diversi settori, comparate dal 2009 al 2013:

Settori	Domande di conciliazione pervenute nel 2009	Domande di conciliazione pervenute nel 2010	Domande di conciliazione pervenute nel 2011	Domande di conciliazione pervenute nel 2012	Domande di conciliazione pervenute nel 2013
Telecomunicazioni	16.249	11.750	12.097	12.038	13.106
Servizi	11.414	6.289	356	405	245

bancari/finanziari					
Servizi postali (per disservizi presso uffici postali)	863 //	917 //	836 418	1.340 21	879
Energia e Gas Servizi Idrici	787 //	2.051 //	2.680 //	2.876 //	2.930 321
Mobilità/trasporti	385	499*	508	946	914

Particolarmente interessante è anche il dato dei risultati di tali procedure di conciliazioni paritetiche che, dal medesimo studio, risulta che, con riferimento al 2012 erano pari a : 82% **conciliate**, il 6% **non conciliate**, il 7% quelle dichiarate **improcedibili** ed infine il 5% le **annullate**. La percentuale delle domande conciliate suddivise per i singoli settori oggetto dell'indagine è la seguente: l'86% nel settore delle telecomunicazioni, il 57% nel settore energia, il 41% nel settore bancario & finanziario, il 65% nei servizi postali, il 74% nel settore trasporti e mobilità, ed il 60% nei servizi idrici.

Per quanto riguarda il settore idrico, per esempio, in cui l'assoggettamento alla competenza regolatoria di un'autorità indipendente è più recente, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI) ha avviato da poco tempo una indagine conoscitiva finalizzata a verificare lo stato di attuazione della previsione di procedure stragiudiziali di risoluzione delle controversie a vantaggio degli utenti da parte dei gestori del servizio idrico integrato, nonché la loro attuale diffusione ed effettiva disponibilità e conoscibilità.

Dall'indagine è emerso che 76 gestori (sui 227 che hanno risposto all'indagine complessiva e che servono circa il 70% della popolazione) hanno messo a disposizione dei propri utenti (proporzionalmente pari, a circa il 23% della popolazione) almeno una procedura di risoluzione alternativa delle controversie fra quelle indicate nella specifica scheda sulle ADR (conciliazione paritetica, commissione mista conciliativa, mediazione CCIAA o altri organismi ex d.lgs. 28/10, altra procedura).

Dai dati trasmessi, emerge inoltre che nel 2012 sono pervenute, complessivamente, quasi 1.300 richieste di attivazione di procedure di risoluzione alternativa delle controversie, con una percentuale di accordi pari a circa il 63% delle richieste ricevute. Nel 2013, invece, il totale complessivo delle domande di conciliazione ha fatto registrare un incremento, rispetto all'anno precedente, di circa il 68% per un totale di 2.186 richieste; il tasso di accordi su tali richieste è invece diminuito, attestandosi al 39%.

Per quanto riguarda, infine, la previsione da parte dei gestori di almeno un canale di informazione – sito web o altro - riguardante la disponibilità di procedure di risoluzione alternativa delle controversie, a vantaggio dei propri utenti, è emerso che circa due terzi dei predetti 76 gestori ha predisposto una informazione sulle ADR, adottando il canale web e/o altri canali.

SEZIONE II: PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO

Trattandosi di intervento di modifica di una normativa nazionale per mezzo del recepimento di una direttiva comunitaria caratterizzata, tra l'altro, dall'ampia presenza di formulazioni pressoché vincolanti, le procedure di valutazione e consultazione, nonché di impatto della regolamentazione sono state oggetto di lunga discussione e partecipazione nella fase ascendente della produzione normativa europea, attraverso il coinvolgimento diretto dei principali *stakeholders* ai tavoli di concertazione e discussione presso le sedi comunitarie.

Ciò premesso si evidenzia che, in ogni caso, onde acquisire eventuali ulteriori ed utili osservazioni in merito, le principali linee guida dell'iniziativa sono state da tempo oggetto di confronto anche a livello nazionale con tutti i soggetti interessati, ivi comprese le imprese e le loro

associazioni di rappresentanza, nell'ambito di numerosi incontri e convegni anche a carattere seminariale.

Da ultimo lo schema di decreto legislativo, è stato sottoposto del tutto informalmente a confronto e valutazione di impatto con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con le Autorità amministrative indipendenti di regolazione settoriali che già operano in materia, individuate quali "*autorità competente*", ai sensi della direttiva (Banca d'Italia; Consob; Agcom; Aeegsi), nonché, in modo più organico e formalizzato, con le altre amministrazioni interessate (e in particolare con il Ministero della giustizia) e con tutte le associazioni dei consumatori e utenti, maggiormente rappresentative a livello nazionale, iscritte all'elenco ministeriale di cui all'art.137 del Codice del consumo, che hanno esaminato il presente schema di provvedimento in più sedute del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (cd. CNCU, organismo pubblico istituito presso il Ministero dello Sviluppo economico, ai sensi dell'art.136 del Codice del consumo, composto dai rappresentanti di tutte le associazioni iscritte nel citato elenco ministeriale).

Si evidenzia, preliminarmente, un sostanziale e generale accordo sull'impostazione adottata con lo schema di provvedimento, ritenuto generalmente conforme alle richieste dell'Unione europea, nonché necessario a garantire maggiore tutela ai consumatori.

In esito a ciò, sono state considerate e condivise le principali richieste di modifica formulate dai destinatari della procedura di consultazione nazionale e, conseguentemente, è stato definito il testo dello schema di decreto legislativo di recepimento.

Tra le principali osservazioni formulate si ricorda quella relativa all'istituzione, presso il Ministero dello sviluppo economico, di un tavolo di coordinamento tra tutte le Autorità competenti al fine di definire gli indirizzi relativi all'attività di iscrizione e vigilanza degli Organismi ADR, nonché dei criteri generali di trasparenza e imparzialità e alla misura dell'indennità dovuta per il servizio prestato dagli Organismi ADR.

La conoscenza delle procedure ADR da parte dei consumatori è assicurata dall'obbligo informativo imposto al professionista, la cui inosservanza è sanzionata dall'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato. (cfr.: art.66, comma 2, del Codice del Consumo, come novellato dal comma 6 dell'art.1 del presente schema di d.lgs.).

SEZIONE III: VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE (OPZIONE ZERO)

Trattandosi del recepimento di una direttiva europea, i cui contenuti sono stati già ampiamente concertati in sede comunitaria, non è stata ritenuta percorribile la cd. opzione zero, in quanto l'adeguamento della normativa nazionale, fatto salvo l'esercizio delle opzioni ivi presenti e sostanzialmente condivise, risulta formalmente e di fatto obbligatorio per tutti gli Stati membri, nel termine del 9 luglio 2015.

Peraltro l'opzione zero va scartata anche per motivi sostanziali, in quanto il mancato recepimento di queste nuove prescrizioni europee verrebbe a creare un peggioramento del funzionamento del mercato interno tra consumatori e imprese diminuendo la fiducia del consumatore nel mercato interno (contribuendo a creare una possibile e non auspicabile spirale di recessione e riduzione dei consumi che acuirebbe la già pesante crisi economica del Paese) e dall'altro aumenterebbe la riluttanza delle imprese ad operare a livello transfrontaliero a causa degli ostacoli rappresentati da una normativa frammentaria e diversa da parte di ogni singolo Stato membro. Infine, l'eventuale assenza di intervento, non promuovendo e disciplinando come necessario strumenti aventi una chiara valenza deflattiva del ricorso alla giustizia, acuirebbe ancor di più il già gravoso carico del contenzioso giurisdizionale civile sopportato dagli uffici giudiziari.

SEZIONE IV: VALUTAZIONI DELLE OPZIONI ALTERNATIVE DI INTERVENTO REGOLATORIO

Trattandosi del recepimento di una direttiva europea i cui contenuti, come detto, concertati in sede comunitaria, sono sostanzialmente vincolanti per gli Stati membri, non sono state considerate opzioni alternative di intervento, non contemplate dalla disciplina in questione.

Ciò premesso, limitatamente ai casi in cui la direttiva stessa garantiva agli Stati membri l'opzione di una scelta tra più alternative, lo schema di provvedimento, ha espressamente individuato le modalità di esercizio, come indicato in relazione illustrativa e nel seguito sintetizzato.

La Direttiva stabilisce requisiti minimi di armonizzazione di qualità in materia di organismi e procedure ADR e, dunque, ha un approccio di armonizzazione minima (cfr., articolo 2, paragrafo 3 della Direttiva)

Di seguito, evidenziate in dettaglio, sono indicati gli articoli della direttiva e dei corrispondenti articoli del codice del consumo nei quali è stato azionato positivamente l'esercizio di opzione :

a) . Articolo 2, paragrafo 2, lettera a): opzione esercitata attraverso l'introduzione dell'art. 141 *ter* del codice del consumo concernente il riconoscimento e la disciplina delle procedure di conciliazione paritetica;
b) Articolo 5, paragrafo 4: opzione esercitata attraverso l'introduzione dell'art. 141 *bis*, comma 2, del codice del consumo, che disciplina la possibilità per gli organismi ADR di mantenere o introdurre norma procedurali che consentano loro di rifiutare il trattamento di una determinata controversia.

Di seguito, evidenziate in dettaglio, sono indicati gli articoli della direttiva per i quali non è stata esercitata l'opzione:

a) Articolo 2, paragrafo 4: non è stata esercitata l'opzione che consente agli organismi ADR di imporre una soluzione. Non vengono, dunque, previste procedure ADR che impongono soluzioni e, pertanto, non vengono recepite le previsioni contenute all'articolo 10, paragrafo 2, e all'articolo 11 della Direttiva;

SEZIONE V: GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA E VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE PMI

A) Gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sull'organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazioni.

I vantaggi e gli svantaggi connessi al recepimento della direttiva sono stati analizzati nell'impatto della regolamentazione già a livello ascendente (comunitario).

Le modifiche intervenute a seguito di consultazione nazionale, come più sopra sintetizzate, hanno ulteriormente ridotto i possibili svantaggi connessi alla regolamentazione adottata.

Ciò premesso, sebbene l'opzione normativa sia, a monte giustificata, quanto agli effetti, dall'obbligo di recepimento della direttiva, si evidenzia che il principale vantaggio auspicato e perseguito con l'intervento normativo è connesso alla disponibilità di maggiori e più accessibili forme di tutela dei diritti del consumatore ed al presumibile connesso aumento che può derivare dalla maggior fiducia nel mercato per le operazioni commerciali sia nazionali che transfrontaliere

I vantaggi collettivi netti, quindi, appaiono connessi alla crescita del mercato interno intesa come maggiore possibilità di scelta dei prodotti, maggiore competitività dei prezzi ed aumento di livello di protezione dei consumatori e, indirettamente, ad una riduzione del ricorso all'autorità giudiziaria

Quanto, infine, alle opzioni esercitate e rimesse alla libera disponibilità dei singoli Stati membri, le stesse risultano sostanzialmente finalizzate a migliorare il livello di protezione dei consumatori e accrescere la fiducia nel mercato interno.

In particolare, con riferimento alle opzioni lasciate alla libera valutazione degli Stati membri in fase di recepimento, si sottolineano gli indubbi vantaggi rappresentati dall'aver considerato procedura ADR, ai sensi della presente Direttiva, le procedure svolte dinanzi a organismi di risoluzione delle controversie in cui le persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie sono assunte o retribuite esclusivamente dal professionista, a condizione che siano rispettati i requisiti di cui al Capo II, inclusi i requisiti specifici di indipendenza e trasparenza di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della Direttiva. Tale opzione è oggetto degli specifici principi e criteri direttivi, contenuti all'articolo 8 della Legge 7 ottobre 2014, n. 154 "Legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre -, attraverso i quali vengono previste e disciplinate le cd. "negoziazioni paritetiche", già consentite ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28.

E' questa la principale novità normativa che viene introdotta con il presente provvedimento legislativo. L'esercizio di tale opzione consente, infatti, di disciplinare, valorizzare e riconoscere come procedure ADR anche le cd. *Procedure di Negoziazione paritetiche* che costituiscono il modello di ADR più originale ed innovativo degli ultimi 25 anni, nate dall'esperienza delle associazioni dei consumatori ed utenti italiane maggiormente rappresentative a livello nazionale (iscritte nell'elenco ministeriale, di cui all'articolo 137 del Codice del Consumo) che consente, previa stipula di apposti protocolli di intesa tra associazioni ed imprese, alle parti del rapporto di consumo - consumatore e azienda, tramite i propri rappresentanti – di confrontarsi al fine di trovare una soluzione condivisa, rapida ed economica. Riconosciute come *best practices* tutta italiana, va segnalato che il Parlamento Europeo nella propria risoluzione del 25 ottobre 2011 sui metodi alternativi di soluzione delle controversie in materia civile, commerciale e familiare (2011/2117(INI)) ha richiamato l'attenzione "*sulla **conciliazione paritetica italiana**, quale esempio di migliore prassi, basata su un protocollo stipulato e sottoscritto dall'azienda e dalle associazioni di consumatori, in cui l'azienda si impegna in anticipo a ricorrere all'ADR per risolvere le eventuali controversie che possono sorgere nei settori contemplati dal protocollo*".

Quanto, infine, all'incidenza sull'organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni interessate ed individuate quali autorità competenti, si evidenzia che in generale l'esigenza di limitare tale impatto è stata salvaguardata evitando di incidere più del necessario sull'ordinamento vigente ed individuando in linea di massima come autorità competenti per le specifiche procedure le medesime autorità che oggi già organizzano direttamente o già disciplinano procedure riconducibili alle ADR per i consumatori, e valorizzando implicitamente le attività che le diverse amministrazioni già svolgono in materia, salvo lo sforzo di razionalizzazione sempre opportuno e necessario a potenziare e stabilizzare tali attività nell'ambito di un migliore utilizzo delle risorse comunque disponibili. Al riguardo si rinvia alle specifiche informazioni in merito contenute in relazione illustrativa ed in relazione tecnico finanziaria.

L'imposizione dell'obbligo in capo agli organismi ADR di adottare procedure di risoluzione anche offline, e non esclusivamente online, non dovrebbe creare problemi in relazione alla bassa e disomogenea informatizzazione del Paese

B) L'individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese.

Il recepimento della direttiva che novella il Codice del consumo incide positivamente sulle micro, piccole e medie imprese, in quanto la creazione di un sistema semplice e rapido di risoluzione alternativa delle controversie (ADR), con regole certe ed uniformi, consentirà il

superamento della tradizionale riluttanza da parte delle imprese ad effettuare operazioni commerciali transfrontaliere; le stesse, infatti, potrebbero astenersi dal vendere ai consumatori che risiedono in altri Stati membri che non offrono un accesso sufficiente a procedure ADR di qualità elevata. Inoltre, le imprese stabilite in uno Stato membro che non dispone di sufficienti procedure ADR di alta qualità si trovano svantaggiate sul piano della concorrenza rispetto a quelle che hanno accesso a tali procedure e che possono, pertanto, risolvere le controversie con i consumatori in modo più rapido ed economico.

In termini di vantaggi, dunque, la nuova regolamentazione garantirà, un assetto di maggior stabilità e certezza per le imprese che operano nel settore, e la maggiore disponibilità di procedure ADR accessibili e non eccessivamente onerose potrà risultare vantaggiosa in particolare per le micro, piccole e medie imprese, che dispongono di minori risorse finanziarie e di competenze interne per affrontare l'incertezza, i costi, e la durata del contenzioso in sede giudiziaria..

C) L'indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.

Non sussistono oneri informativi e relativi costi amministrativi introdotti a carico di cittadini.

Quanto alle imprese ed ai professionisti non sono previsti oneri informativi verso la pubblica amministrazione ma obblighi informativi nei confronti dei consumatori, riguardanti la possibilità di potere accedere a procedure ADR in caso di conflitto, con informazioni rese sul sito web (di cui all'art.141-sexies, commi 1, 2 e 3).

D) Le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione.

Non sussistono condizioni o fattori esterni, attualmente prevedibili, che possano incidere sulla corretta attuazione della disciplina introdotta con il decreto legislativo di recepimento della direttiva in materia di *ADR*. Le modifiche connesse all'attività di vigilanza, pur producendo un impatto minimo sull'organizzazione non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e non richiedono nuove risorse amministrative e gestionali poiché si collocano, grosso modo, all'interno di procedimenti già disciplinati dalle norme vigenti.

SEZIONE VI: INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA' DEL PAESE

L'intervento normativo, in linea con la direttiva che impone a tutti gli Stati membri di adeguarsi al nuovo sistema di procedure ADR per le controversie di consumo, non incide negativamente sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese. Al contrario, per le ragioni più sopra esposte, garantisce il corretto funzionamento concorrenziale del mercato nel Paese e nell'intera Unione europea.

La Direttiva de qua non prevede esclusivamente procedure ADR on line, ma anche offline, per cui il problema di differenze territoriali presenti nel Paese nei livelli di informatizzazione sembrerebbe non sussistere o comunque essere mitigato.

SEZIONE VII: LE MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio.

I soggetti preposti all'applicazione della modifica normativa sono il Ministero dello sviluppo economico, quale Amministrazione titolare della competenza in materia di rapporti di consumo e *Punto di contatto unico* della Commissione europea, ai sensi della Direttiva, e il Ministero della giustizia e le Autorità di regolazione settoriale, quali *Autorità competenti*, ai sensi della medesima Direttiva.

Gli strumenti di *governance* dell'articolato sistema di soggetti ai quali è demandata l'attuazione dell'intervento in parola sono individuati attraverso il Tavolo di coordinamento ed indirizzo composto da un rappresentante per ciascuna Autorità competente, di cui all'art.141-octies, comma 3.

B) Le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

Le modifiche al codice del consumo non prevedono particolari forme di informazione e pubblicità, se non quelle già eventualmente previste per il recepimento, da parte dei singoli Stati membri, della normativa comunitaria.

Oltre agli istituzionali canali di informazione, in ogni caso, alle stesse verrà data un ampia notizia e informazione attraverso comunicati stampa e incontri dedicati che risultano essere già in via di programmazione.

Le azioni di pubblicizzazione delle procedure ADR sono altresì garantite dagli obblighi informativi previsti dall'art.141-sexies, commi1, 2 e 3 e dall'attività informativa e divulgativa demandata a ciascuna Autorità competente nel rispettivo settore economico.

C) Strumenti per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Il Ministero dello sviluppo economico unitamente al Ministero della giustizia e alle Autorità di regolazione settoriale darà attuazione allo schema di decreto legislativo secondo i termini di entrata in vigore e applicazione della direttiva e, di concerto con il Ministero della giustizia verificherà la corretta applicazione delle modifiche intervenute proposte al Codice del consumo attraverso il monitoraggio degli indicatori di cui alla Sezione I, lettera C), nonché attraverso le valutazioni congiunte nella sede del previsto tavolo di coordinamento.

Il controllo e il monitoraggio del presente intervento regolatorio è altresì garantito dalla previsione di cui alla'rt.141-nonies, comma 4, che impone a ciascun organismo ADR di trasmettere con cadenza biennale alla rispettiva Autorità competente informazioni concernenti. tra l'altro, il numero dei reclami ricevuti e la percentuale di risoluzione delle controversie, le eventuali problematiche che si verificano di frequente tra professionisti e consumatori, nonché la valutazione dell'efficacia della procedura ADR offerta e di eventuali modi per migliorarla.

D) I meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio

L'intervento non prevede meccanismi specifici di revisione, ad eccezione di quelli previsti dalla normativa di delegazione di riferimento (legge 7 ottobre 2014, n. 154 "Legge di delegazione europea 2013 – II semestre"), secondo cui può essere adottato entro un termine fissato un provvedimento correttivo del primo decreto legislativo.

E) Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR

A cura del Ministero dello sviluppo economico verrà elaborata la prescritta relazione della verifica dell'impatto regolatorio, attraverso l'analisi, in termini di incremento/decremento degli

indicatori descritti alla sezione 1, lettera C, rispetto all'attività espletata al momento delle modifiche proposte.

SEZIONE VIII: RISPETTO DEI LIVELLI MINIMI DI REGOLAZIONE EUROPEA

Poiché la direttiva 2013/11/UE, di cui il presente provvedimento è attuazione nel diritto nazionale, costituisce uno strumento essenziale per la realizzazione del mercato interno, le disposizioni recate provvedono ad un'armonizzazione elevata e omogenea per tutti gli Stati dell'Unione, ritenuta necessaria e sufficiente ad accrescere il livello di protezione dei consumatori.

Come già precisato sopra, la Direttiva europea, oggetto di recepimento da parte del presente decreto legislativo, prevede un approccio sostanzialmente di armonizzazione minima.

I livelli minimi di regolazione europea esplicitati nella direttiva oggetto del presente recepimento sono stati rispettati ed, in alcuni casi, migliorati alla luce delle opzioni esercitate nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, e riportate alla sezione IV della presente relazione, ma in nessun caso sono stati introdotti oneri aggiuntivi per i consumatori e per le imprese non previsti dalla predetta regolazione europe.