



Bruxelles, 13.12.2017
COM(2017) 744 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sul funzionamento della piattaforma europea per la risoluzione delle controversie online
istituita ai sensi del regolamento (UE) n. 524/2013 relativo alla risoluzione delle
controversie online dei consumatori**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sul funzionamento della piattaforma europea per la risoluzione delle controversie online istituita ai sensi del regolamento (UE) n. 524/2013 relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori

Introduzione

Facilitare il commercio elettronico transfrontaliero, in particolare per le PMI, e rafforzare la fiducia dei consumatori negli acquisti online rappresenta una parte importante della strategia della Commissione per il mercato unico digitale, una delle dieci priorità politiche della Commissione europea. La promozione dell'accesso a meccanismi di ricorso efficaci ed efficienti, attraverso procedure di risoluzione alternativa delle controversie, costituisce uno dei mezzi per raggiungere tale obiettivo. In base all'edizione del 2017 del quadro di valutazione delle condizioni dei consumatori¹, sempre più consumatori acquistano online e la loro fiducia nel commercio elettronico è aumentata. Per la prima volta si registra un notevole incremento della fiducia dei consumatori negli acquisti di beni e servizi forniti da altri paesi dell'UE. Si tratta di uno sviluppo significativo, poiché la mancanza di fiducia nel commercio elettronico transfrontaliero ha rappresentato per anni il principale ostacolo alla realizzazione del pieno potenziale del mercato unico digitale.

Per garantire vie di ricorso extragiudiziali facilmente accessibili ed efficaci per le controversie dei consumatori, incluse le controversie riguardanti il commercio elettronico transfrontaliero, nel 2013 è stato adottato a livello di UE un quadro giuridico completo sulla *risoluzione alternativa delle controversie (ADR)*² e sulla *risoluzione delle controversie online (ODR)*³, in vigore dal 2016. I due strumenti legislativi che istituiscono il quadro sono collegati e complementari. Basata sull'accesso dei consumatori a una sfera completa di organismi ADR di qualità, la piattaforma per la risoluzione delle controversie online (di seguito "piattaforma ODR") contribuisce a rafforzare la fiducia di consumatori e professionisti nell'acquisto e nella vendita online, sia nel loro paese che all'estero: da un lato i consumatori possono risolvere le controversie con i professionisti derivanti da operazioni transfrontaliere effettuate online in modo semplice, veloce e gratuito, e dall'altro i professionisti possono evitare costosi procedimenti contenziosi e mantenere buone relazioni con i consumatori. La piattaforma ODR è una piattaforma online che trasmette i reclami ai diversi organismi ADR. Le autorità nazionali competenti comunicano alla Commissione gli organismi ADR dopo averne accertato la conformità ai requisiti di qualità fissati dal quadro giuridico ADR/ODR. Sia i consumatori che i professionisti possono quindi riporvi la loro fiducia.

La presente comunicazione adempie all'obbligo di cui all'articolo 21 del regolamento ODR, che impone alla Commissione di riferire in merito al funzionamento della piattaforma ODR. Descrive le tappe compiute per la creazione della piattaforma ODR e fornisce al Parlamento europeo e al Consiglio un quadro d'insieme sul primo anno di funzionamento. Presenta inoltre

¹ Quadro di valutazione delle condizioni dei consumatori – Edizione 2017.

² Direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (GU L 165 del 18.6.2013, pag. 63).

³ Regolamento (UE) n. 524/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulla risoluzione delle controversie online per i consumatori (GU L 165 del 18.6.2013, pag. 1).

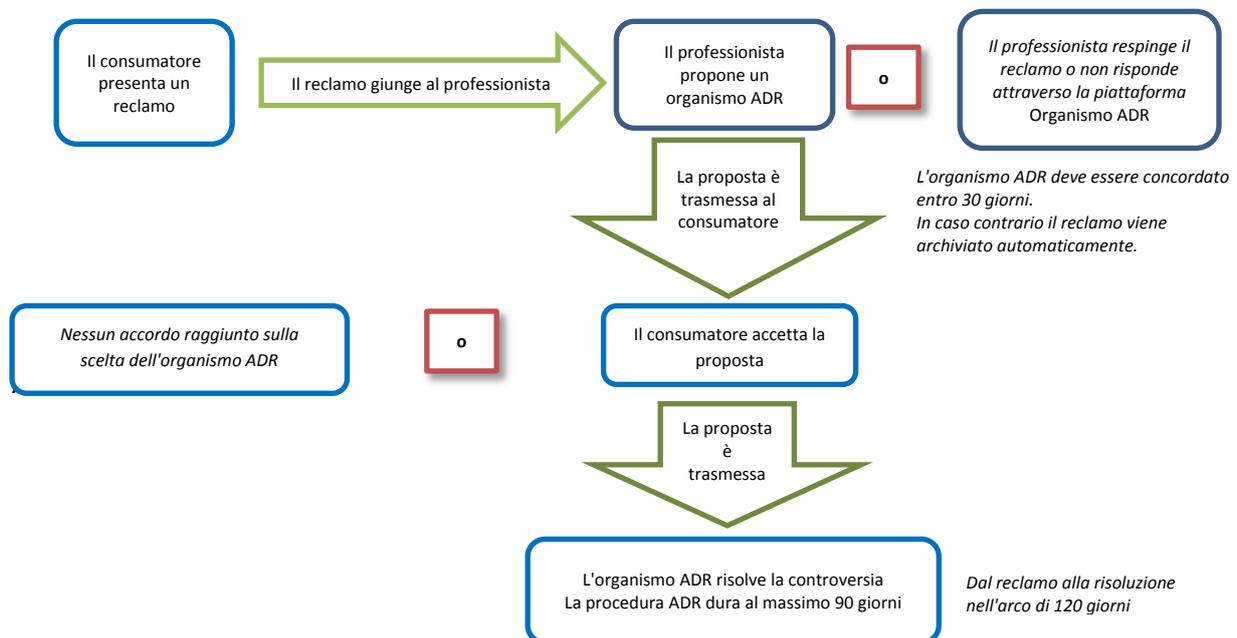
le azioni previste dalla Commissione per garantire che la piattaforma continui a funzionare correttamente e per accrescerne il contributo allo sviluppo del mercato unico digitale.

La piattaforma ODR

La piattaforma ODR è stata lanciata nel gennaio 2016 e aperta al pubblico il 15 febbraio 2016. Obiettivo della piattaforma è facilitare la risoluzione online delle controversie tra consumatori e professionisti relative a operazioni online. La piattaforma presenta le seguenti caratteristiche principali:

- i consumatori e i professionisti possono interagire nella piattaforma in tutte le lingue ufficiali dell'UE (ad esempio, per presentare reclami, ricevere notifiche); è disponibile uno strumento di traduzione automatica per le comunicazioni a testo libero;
- la piattaforma identifica gli organismi ADR competenti a trattare il caso e deferisce la controversia all'organismo ADR concordato dalle parti;
- gli organismi ADR possono utilizzare il sistema di gestione dei casi della piattaforma per svolgere l'intera procedura ADR online;
- le parti possono chiedere che i risultati della procedura ADR siano tradotti da un traduttore professionista;
- per garantire un procedimento rapido, la piattaforma prevede termini precisi.

Procedura della piattaforma ODR



La piattaforma ODR è pienamente funzionale ed è stata sviluppata con un'interfaccia web interattiva, che offre un unico punto di accesso per consumatori e professionisti che desiderano risolvere in ambito extragiudiziale le controversie derivanti da operazioni online. Più specificatamente, le funzioni della piattaforma sono state ideate e sviluppate in conformità all'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento ODR, in modo da permettere alle parti di ricorrere alla procedura di risoluzione delle controversie online attraverso un sistema elettronico di

gestione dei casi. La piattaforma ODR consente ai consumatori di avviare una procedura inviando ai professionisti un reclamo elettronico, permette ai professionisti di individuare l'organismo ADR competente e, in caso di accordo di entrambe le parti sull'organismo ADR, trasmette il reclamo a detto organismo. Fornisce inoltre a tutti i soggetti pertinenti la traduzione gratuita delle informazioni necessarie per la risoluzione della controversia.

Per l'elaborazione della piattaforma ODR, la Commissione è stata coadiuvata da un gruppo di esperti ODR designati dagli Stati membri. In aggiunta, la Commissione ha condotto tre esercizi completi di verifica, nel cui ambito le varie interfacce della piattaforma sono state sottoposte a verifiche basate su scenari reali effettuate da 120 esperti ODR designati da Stati membri, organizzazioni dei consumatori, associazioni di professionisti e dal Forum europeo per le disabilità. Le osservazioni raccolte con i tre esercizi sono andate direttamente ad alimentare lo sviluppo della piattaforma e si sono rivelate fondamentali per garantirne la facilità di utilizzo e l'accessibilità. Il flusso di lavoro della piattaforma è stabilito dal regolamento ODR e pertanto la Commissione ha elaborato le diverse interfacce della piattaforma nel pieno rispetto dei relativi requisiti giuridici.

Il quadro giuridico in materia di ADR e ODR dei consumatori

Il regolamento ODR si basa sulla direttiva ADR per i consumatori. Di conseguenza, il quadro giuridico che disciplina il funzionamento della piattaforma comprende entrambi i testi legislativi. La direttiva ADR garantisce ai consumatori dell'UE l'accesso a organismi ADR certificati nel caso in cui abbiano problemi con un professionista in relazione all'acquisto di un prodotto o un servizio, in potenzialmente tutti i settori del commercio al dettaglio, sia a livello nazionale che internazionale e indipendentemente dal fatto che l'acquisto sia stato effettuato online oppure offline. Gli organismi ADR certificati sono tenuti a rispettare requisiti di qualità vincolanti, quali l'imparzialità, l'equità, la trasparenza e l'efficacia. Gli Stati membri devono stilare un elenco nazionale degli organismi ADR certificati e trasmetterlo alla Commissione. Le informazioni relative agli organismi ADR (nome, settore di competenza e informazioni sulle tariffe) vengono tradotte in tutte le lingue ufficiali dell'UE e in seguito registrate elettronicamente e pubblicate sulla piattaforma ODR.

Il quadro giuridico ADR/ODR si applica alle controversie dei consumatori che coinvolgono i professionisti istituiti nell'UE e nei paesi del SEE. La piattaforma ODR è impiegata per il trattamento delle controversie che scaturiscono da contratti di vendita o di servizi conclusi online tra consumatori e professionisti residenti/stabiliti nell'Unione e nei paesi del SEE⁴. La piattaforma non è invece utilizzata per le controversie tra consumatori (C2C) o tra professionisti (B2B), né fornisce un quadro tecnico per le negoziazioni dirette tra le parti, per i tentativi messi in atto da un giudice al fine di giungere a una composizione della controversia nel corso di un procedimento giudiziario o per le controversie riguardanti i servizi di assistenza sanitaria o gli organismi pubblici di istruzione superiore o di formazione continua.

Conformemente al regolamento ODR, gli Stati membri designano punti di contatto ODR, che, ove necessario, forniscono assistenza individuale agli utenti della piattaforma ODR. I

⁴ La piattaforma si occupa dei reclami presentati dai consumatori nei confronti dei professionisti di tutti gli Stati membri, nonché dei reclami presentati dai professionisti nei confronti dei consumatori, per quei contratti per cui la legislazione dello Stato membro del consumatore consenta la risoluzione di questo genere di controversie. I reclami "business to consumer" (da parte di un'impresa nei confronti di un consumatore) sono consentiti in Belgio, Polonia, Lussemburgo e Germania.

professionisti che operano online sono tenuti a fornire sui loro siti web un link alla piattaforma ODR e l'indirizzo di posta elettronica da utilizzare per contattarli attraverso la piattaforma.

Attuazione della direttiva ADR

È importante sottolineare che la conformità degli Stati membri al quadro giuridico che disciplina le procedure ADR/ODR è una condizione essenziale per il funzionamento e l'utilizzo efficace della piattaforma ODR. A oggi tutti gli Stati membri eccetto la Spagna⁵ hanno riferito alla Commissione di avere attuato interamente la direttiva ADR per i consumatori, e sono numerosi gli organismi ADR registrati nella piattaforma, a dimostrazione della piena operatività del sistema: attualmente è possibile accedere attraverso la piattaforma a oltre 300 organismi ADR di 26 Stati membri⁶. In aggiunta, tutti i 28 Stati membri hanno designato punti di contatto ODR nazionali per assistere gli utenti della piattaforma e informare i consumatori sulle possibilità di ricorso a loro disposizione. Il 1° luglio 2017 la legislazione ADR/ODR è diventata applicabile agli Stati del SEE/EFTA (Norvegia, Islanda e Liechtenstein). Al fine di facilitare la trasmissione dei reclami provenienti da questi paesi, le interfacce della piattaforma sono accessibili altresì in lingua norvegese e islandese. Anche gli organismi ADR di tali Stati possono essere registrati elettronicamente nella piattaforma ODR. Gli organismi ADR registrati nella piattaforma ODR sono stati valutati (e vengono monitorati) dalle autorità competenti nazionali, per accertarne la conformità ai requisiti di qualità stabiliti dalla direttiva ADR. È importante sottolineare che, mentre i professionisti non sono tenuti a ricorrere a una procedura ADR per i singoli reclami dei consumatori, ai professionisti che operano online incombe l'obbligo di fornire sul loro sito Internet un link alla piattaforma ODR. Per controllare il rispetto di tale obbligo da parte dei professionisti, la Commissione ha effettuato una verifica basata sull'estrazione di dati ("scraping") su oltre 20 000 negozi online di tutta l'UE. L'analisi della conformità dei professionisti all'obbligo di fornire sul loro sito web un link facilmente accessibile alla piattaforma e il loro indirizzo email ha dato risultati incoraggiati, sebbene vi sia ancora un ampio margine di miglioramento. I risultati indicano un tasso di conformità del 30% per quanto riguarda l'indicazione del link ODR sui negozi online dei professionisti del commercio elettronico stabiliti nell'UE. La presenza del link ODR differisce a seconda del paese, del settore e delle dimensioni dei negozi online. La Commissione entrerà in contatto con gli Stati membri per sostenerli nei prossimi mesi nel miglioramento della conformità dei professionisti a questo proposito.

Reclami presentati nell'ambito della piattaforma ODR nel primo anno di funzionamento

La Commissione ha condotto un'analisi su una serie completa di dati riguardanti tutti i reclami presentati nella piattaforma tra il 15 febbraio 2016 e il 15 febbraio 2017. L'analisi interessa unicamente i reclami generati nel flusso di lavoro della piattaforma e non tiene conto dei reclami ricevuti direttamente dagli organismi ADR, cioè al di fuori della piattaforma. La piattaforma ODR fa parte di un più ampio quadro volto ad aiutare le parti ad accedere a organismi qualificati per la risoluzione alternativa delle controversie.

⁵ Al momento della finalizzazione della presente relazione, la normativa nazionale spagnola di recepimento era alle ultime fasi della procedura legislativa.

⁶ Attualmente non sono presenti organismi di risoluzione delle controversie in Romania e in Spagna.

Nei 12 mesi interessati dalla relazione, circa 1,9 milioni di persone hanno visitato la piattaforma. In media il sito web ha ricevuto oltre 160 000 visite di singoli utenti al mese e sono stati presentati in media oltre 2 000 reclami al mese⁷. Questi dati dimostrano il livello considerevole di copertura e adozione raggiunto dalla piattaforma, così come la conoscenza del sistema e l'interesse che ha suscitato nei consumatori e nelle imprese dell'UE. Nel primo anno di funzionamento sono stati presentati oltre 24 000 reclami. Il grafico 1 illustra la tendenza nei reclami trasmessi al mese, che indica un aumento regolare, con un picco nel dicembre 2016 e nel gennaio 2017, periodo che coincide con il picco stagionale degli acquisti online.

⁷ Le statistiche attuali indicano un aumento costante di visitatori unici da febbraio ad agosto 2017, sino a 180 000 al mese, e oltre 2 300 reclami presentati al mese.

Numero di reclami presentati al mese

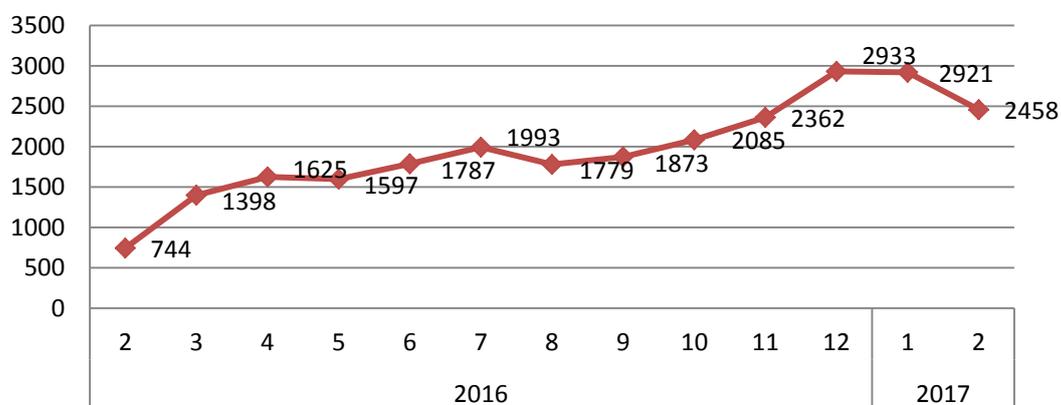


Grafico 1

Il grafico 2 illustra la distribuzione geografica dei reclami nei primi dieci Stati membri.

Numero di reclami presentati nei primi dieci paesi

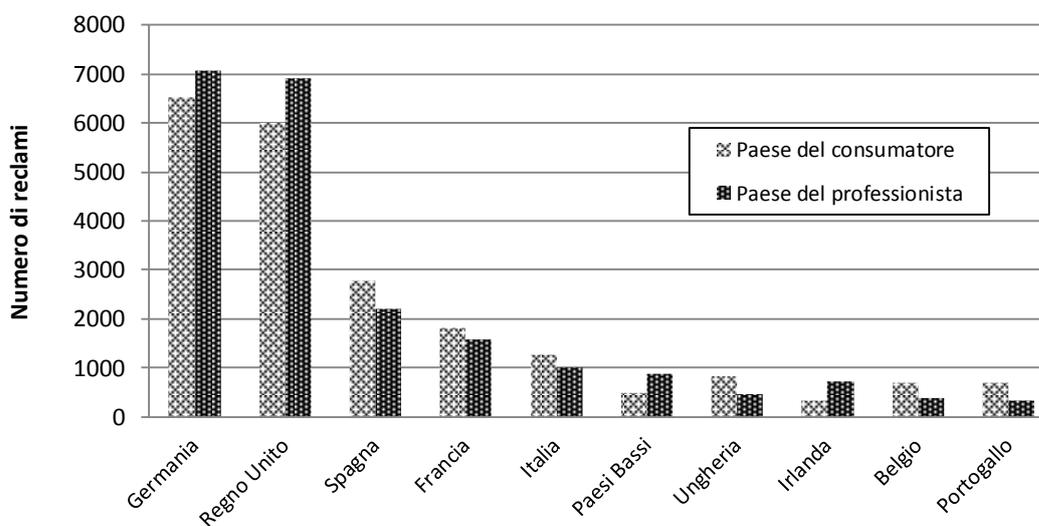


Grafico 2

Panoramica delle controversie trattate nell'ambito della piattaforma ODR nel primo anno di funzionamento

- I settori per i quali è stato presentato il maggior numero di reclami riguardano l'abbigliamento e le calzature (11,5%), i biglietti aerei (8,5%) e i prodotti delle tecnologie di informazione e comunicazione (8%), che allo stesso tempo rappresentano i maggiori settori del commercio elettronico nell'UE⁸.
- Le ragioni principali dei reclami presentati dai consumatori sono state associate a problemi di consegna dei prodotti (21%), seguiti da problemi di non conformità dei prodotti all'ordine (15%) e problemi dovuti a prodotti difettosi (12%).
- Un terzo dei reclami ha riguardato questioni transfrontaliere.
- La Germania e il Regno Unito, che registrano le più alte percentuali di acquirenti online nell'UE⁹, sono i due paesi in cui è stato presentato il maggior numero di reclami, nonché quelli in cui è stabilita la maggior parte dei professionisti interessati.

Grafico 3

Un'analisi dettagliata del ciclo dei reclami nella piattaforma rivela, come illustrato nel grafico 4, che gran parte dei casi (85%) è stata archiviata automaticamente entro i 30 giorni di calendario successivi la presentazione del reclamo (termine fissato per il consumatore e il professionista per concordare un organismo ADR competente). Per comprendere la rilevanza dei dati e valutare l'interesse dei professionisti nelle procedure ADR, la Commissione ha svolto un'indagine specifica per raccogliere le opinioni dei consumatori coinvolti in casi di archiviazione automatica. L'indagine ha rivelato che, benché numerosi professionisti non abbiano dato seguito al reclamo attraverso la piattaforma ODR, il 40% dei consumatori, che si sono visti archiviare automaticamente dopo 30 giorni il reclamo presentato nella piattaforma ODR, era stato contattato direttamente dal professionista per risolvere il problema senza portare avanti il reclamo sulla piattaforma. È quindi doveroso riconoscere che, anche in questi casi, la piattaforma ODR aiuta i consumatori e i professionisti a giungere a una composizione delle controversie. Il semplice ricorso dei consumatori alla piattaforma ODR ha infatti un effetto preventivo sui professionisti, più inclini a risolvere le controversie rapidamente, senza deferire il caso a un organismo per la risoluzione delle controversie attraverso il flusso di lavoro della piattaforma ODR.

La mancanza di reattività dei professionisti nella piattaforma è dovuta inoltre a ragioni tecniche. Ad esempio, quando un reclamo è presentato nei confronti di un professionista per la prima volta e questi non è ancora registrato sulla piattaforma, la notificazione automatica può essere recapitata a un indirizzo e-mail errato. Altre ragioni potrebbero essere rappresentate dal fatto che l'origine del messaggio di notificazione non è chiara ai professionisti oppure che la notificazione viene recapitata nella cartella "spam" della casella di posta del professionista e non viene letta. Dopo il completamento dell'analisi statistica del luglio 2017, la Commissione ha elaborato misure tecniche per rimediare a queste carenze tecniche e alle relative ripercussioni negative.

⁸ Fonte: Statistiche Eurostat - Acquisti online, UE28, 2016.

⁹ Fonte: Statistiche Eurostat - Uso di Internet e acquisti online, 2016.

Il 9% dei reclami non è stato archiviato automaticamente dal sistema, ma respinto dal professionista. Nei due terzi dei casi, tuttavia, i professionisti hanno dichiarato di avere contattato direttamente il consumatore e risolto la questione oppure di avere l'intenzione di farlo (circa il 6% di tutti i reclami trasmessi).

Per il 4% dei reclami trasmessi, i dati indicano che entrambe le parti si sono avvalse della possibilità di ritirare la procedura prima dell'accordo sul ricorso a un organismo ADR specifico. Infine, solo il 2% dei reclami è stato trasmesso a un organismo ADR specifico. Tuttavia, in circa la metà dei casi, gli organismi ADR hanno rifiutato di trattare il caso per motivi procedurali, ad esempio per la mancanza di competenze oppure perché il consumatore non ha tentato, come primo passo, di contattare il professionista. Inoltre, in alcuni casi i consumatori o i professionisti si sono ritirati dalla procedura prima che fosse completata. Questi elementi giustificano il fatto che la procedura ADR si sia conclusa con un risultato finale in meno dell'1% dei casi. Ciononostante, nei due terzi di tali casi si è giunti al risultato finale entro il termine di 90 giorni.

Il ciclo dei reclami

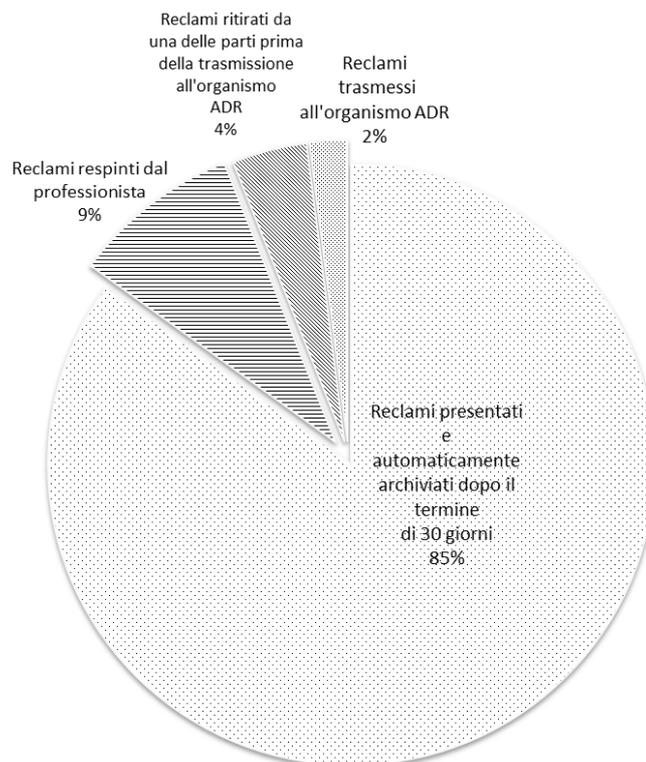


Grafico 4

Andamento della piattaforma ODR

Il numero significativo di reclami e l'adozione della piattaforma ODR in tutti gli Stati membri costituiscono elementi estremamente positivi, che dimostrano che la piattaforma ODR è stata accolta con favore ed è considerata un utile strumento dai consumatori. Secondo un'indagine

sull'opinione degli utenti, condotta tra luglio e agosto del 2017, il 71% dei visitatori della piattaforma ODR l'ha trovata utile.

Inoltre, in base alle informazioni disponibili, nel 44% dei casi presentati si è giunti a una risoluzione bilaterale al di fuori della piattaforma¹⁰.

Risultati ottenuti dalla piattaforma ODR:

- livello molto elevato di visite dei consumatori: la piattaforma ha registrato in media oltre 160 000 visite di singoli utenti al mese;
- alto numero di reclami presentati: mediamente più di 2 000 al mese;
- il 44% del totale dei reclami è stato risolto nell'ambito di negoziazioni bilaterali tra professionisti e consumatori.

Conclusioni

In linea generale, la funzionalità strutturale della piattaforma e il notevole numero di consumatori interessati nel primo anno di funzionamento sono elementi estremamente positivi. In effetti, le sue funzioni principali funzionano correttamente, è uno strumento informatico interattivo multilingue basato sul web, offre una soluzione di facile utilizzo per presentare un reclamo online, contiene un registro multilingue degli organismi ADR e fornisce informazioni sui mezzi di ricorso per i consumatori. Tuttavia, è principalmente per i suoi effetti incentivanti che la piattaforma contribuisce a risolvere i casi al suo esterno.

Nei prossimi mesi sarà importante rafforzare l'impegno dei professionisti, per garantire che i reclami che non possono essere risolti bilateralmente (ossia, al di fuori dalla piattaforma o attraverso i sistemi interni per i reclami dei professionisti) siano distribuiti attraverso la piattaforma ODR e trattati da un organismo ADR competente. A tal fine la Commissione lavorerà con le autorità nazionali per migliorare la conformità dei professionisti all'obbligo riguardante l'inclusione sui loro siti web del link alla piattaforma ODR. La Commissione ha inoltre iniziato a prendere iniziative volte a incoraggiare i professionisti a collaborare maggiormente nella piattaforma, anche fornendo riscontri riguardo ai casi risolti al di fuori della piattaforma, nonché ad adottare misure tecniche per migliorare l'interfaccia della piattaforma e la componente relativa ai messaggi e per dare migliori informazioni sulle modalità di trattamento dei reclami a disposizione dei consumatori.

Nel 2017 verranno avviate attività di comunicazione per l'ulteriore promozione della piattaforma ODR tra consumatori e professionisti. Inoltre la Commissione ha organizzato due eventi ad alto livello con i professionisti che operano nei principali settori di vendita al dettaglio online, ossia abbigliamento e calzature¹¹ e compagnie aeree¹², per discutere il

¹⁰ Il 40% dei reclami archiviati automaticamente dopo 30 giorni (85% del totale) si è concluso con una risoluzione bilaterale. Questi casi rappresentano il 34% del totale dei reclami, percentuale che può essere sommata al 6% di professionisti che ha rifiutato la procedura ADR e ha risolto la questione direttamente con i consumatori e al 4% di reclami in cui le parti si sono ritirate dalla procedura ADR probabilmente perché giunte a un composizione della controversia.

¹¹ Nel dicembre 2017 si terrà a Bruxelles una tavola rotonda per discutere con i rappresentanti dei professionisti del commercio al dettaglio elettronico del settore dell'abbigliamento e delle calzature. In tale occasione si discuteranno gli importanti sviluppi politici nel commercio elettronico e si sosterranno le iniziative e l'impegno dei professionisti per un commercio responsabile e il rispetto dei diritti del consumatore nel mercato digitale.

potenziale delle procedure ADR e ODR per accrescere la fiducia dei consumatori nel commercio elettronico.

Infine, è importante ricordare che la piattaforma ODR è sostenuta altresì dallo strumento finanziario del meccanismo per collegare l'Europa (CEF Telecomunicazioni), istituito dal regolamento (UE) n. 1316/2013¹³. I progetti sostenuti mirano a garantire il funzionamento della piattaforma ODR e a migliorarne l'interoperabilità con altri sistemi, al fine di facilitare la comunicazione tra i sistemi di reclamo dei professionisti e la piattaforma ODR.

¹² Il 10 novembre 2017 la Commissione, in cooperazione con l'autorità tedesca di conciliazione per i trasporti pubblici - SÖP (*Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e.V.*), ha ospitato a Berlino un evento speciale per il lancio di TRAVEL-NET, una rete di organismi ADR di diversi Stati membri, che si occupano di controversie nel settore del trasporto pubblico e della mobilità.

¹³ GU L 348 del 20.12.2013, pag. 129.